Du gouvernement des banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance urbaine mondiale ? Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux

Patrice Diatta

▶ **To cite this version:**

Patrice Diatta. Du gouvernement des banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance urbaine mondiale ? Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux. Science politique. Université Paris 13 - Sorbonne Paris Cité, 2016. Français. NNT : . tel-02492878

HAL Id: tel-02492878

https://theses.hal.science/tel-02492878

Submitted on 27 Feb 2020

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

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

UNIVERSITÉ PARIS 13 - SORBONNE PARIS CITÉ

Ecole doctorale ERASME (ED 493)

Centre d'études et de recherches sur l'action locale – CERAL

N° attribué par la bibliothèque :

THÈSE

pour l'obtention du Doctorat en science politique

Présentée et soutenue publiquement le 8 janvier 2016,

par Patrice DIATTA

Du gouvernement des banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance urbaine mondiale?

Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux

Directrice de thèse :

Mme Cécile Blatrix

Membres du jury :

Mme Cécile Blatrix	Professeure à AgroParisTech – CESSP
M. Maurice Enguéléguélé	Chargé de Programme Principal - International Institute for Democracy and Electoral Assistance
M. Alain Faure	Directeur de recherche CNRS - PACTE / IEP Grenoble
Mme Catherine Laurent	Directrice de recherche INRA - UMR-SAD-APT INRA / AgroParisTech
M. Gilles Massardier	Chercheur en Science Politique – CIRAD
M. Antoine Pécoud	Professeur à l'Université Paris 13 - Directeur du CERAL
Mme Johanna Siméant	Professeure à l'Université Paris 1 Panthéon Sorbonne – CESSP

« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur ».

Remerciements

Je tiens avant tout à remercier ma directrice de thèse, Mme Cécile Blatrix, pour sa confiance, sa patience, ses conseils, son aide, ses bonnes idées... Merci, chère Professeure !

Je remercie également toutes les personnes rencontrées dans le cadre de mes enquêtes en France, au Mali et au Sénégal. Je salue particulièrement le maire de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord, M. Mamadou Lamine Badji, et le maire de la Commune 1 du district de Bamako, Mme Konté Fatoumata Doumbia. L'accueil chaleureux qu'ils m'ont réservé au sein de leurs mairies respectives a beaucoup facilité le déroulement de mes enquêtes.

Je me sens reconnaissant de tous les chercheurs rencontrés dans le cadre du projet de recherche « PARTHAGE » (Participation démocratique et recherche coopérative : Traduction, hybridation et apprentissage dans la gouvernance et l'espace public de l'environnement) financé par l'ANR, et du programme de recherche « Déchets & Société » financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Ma gratitude va, naturellement, à celles et ceux qui ont proposé une relecture minutieuse de différentes parties de mon manuscrit : Pauline Landel, Cyril Fiorini, Marine Colon, Tambadian Dembélé, Noé Gérardin et Lola Guillot. Merci à Pauline Landel pour son amitié, sa disponibilité et son soutien inconditionnel tout au long de cette aventure de la thèse.

Je remercie Mme Catherine Laurent d'avoir manifesté son intérêt pour ce travail dès 2011, à l'occasion d'un cycle d'atelier de réflexion sur la comparaison internationale qu'elle co-organisait à l'école AgroParisTech avec Cécile Blatrix, et de m'avoir toujours encouragé depuis. Merci à Anne-Marie Zouiten, secrétaire de l'UFR GVSP, ma collègue de bureau et ma complice de tous les jours durant toutes ces années.

Nombre de personnes m'ont, à différents titres, encouragé et aidé avec générosité durant toutes ces années de thèse : Natacha Badji, Carisse et Joao Baptista, Anne-Marie et François Gomis, François H. Diatta, Paul A. Diatta, Paul Th. Senghor, Ambroise de Montbel, Christian Th. Manga, Hélène Diatta, Hélène Sambou, Christian Assogba, Edouard Senghor, Elise Levinson, Shoun Tram, Marie-Christine C. Coissac, Chloé Gardin, Hélène Wannehain, Jean-Ba Valter Manga, Anaïs Alachède, Codou Traoré, Doris Ehazouambela, Flo Sagna, Diarra B. Senghor, Claire Senghor, Siméon Diatta, Stéphanie Hertz, Lyndsay Mcdonough…

Merci encore et enfin, à Noé Gérardin et Lola Guillot, tous deux brillants doctorants de Cécile Blatrix, qui ont toujours été là pour moi : vous avez sacrifié des journées entières et des soirées rien que pour moi. Je ne sais pas comment j'aurais terminé la mise en forme, la rédaction de la bibliographie, les dernières relectures…sans vous. Vous avez un nouvel ami !

Merci, bien sûr, à maman et papa au Sénégal. Vous n'avez jamais cessé de vous inquiéter pour moi. Mes « trop longues » études, comme tu dis (un petit clin d'œil, en passant, à…) se terminent ENFIN.

Je remercie l'Université Paris 13 qui a financé les trois premières années de cette thèse dans le cadre d'un contrat doctoral, et l'ANR qui a financé mes différents terrains.

Sommaire

INTRODUCTION GÉNÉRALE..... 15

PARTIE I : DE LA BANLIEUE COMME UN PROBLÈME PUBLIC ET COMME UNE CAUSE 55

CHAPITRE 1 : Une mise à l'agenda inégalement répandue de la banlieue..... 59

CHAPITRE 2 : La construction d'une cause « globale» des banlieues autour de la notion de «périphérie» par le FALP.....187

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 272

PARTIE II : AU-DELA DU RÉCIT GLOBALISANT : LES SINGULARITÉS DES CONTEXTES NATIONAUX DE DÉCENTRALISATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC.....275

CHAPITRE 3 : Les éléments d'une « décentralisation centripète » au Sénégal et au Mali 283

CHAPITRE 4 : La participation du public ou les aventures d'une croyance paternaliste au Mali et au Sénégal.....323

CONCLUSION DE LA PARTIE II 410

PARTIE III : QUI GOUVERNE LA GESTION DES ORDURES MÉNAGÈRES À BAMAKO ET À DAKAR ? LE MODÈLE « ENGLOBANT » DU FALP A L'ÉPREUVE DE L'ACTION PUBLIQUE « LOCALISÉE » AU CONCRET.....413

CHAPITRE 5 : Les ordures ménagères à Dakar et à Bamako, de la conséquence urbaine au problème public.....429

CHAPITRE 6 : Vers la configuration d'une *élite plurielle* de l'action publique localisée .461

CONCLUSION PARTIE III 515

CONCLUSION GENERALE : 517

ANNEXE 1 : PRÉSENTATION DES ACTEURS INTERROGÉS.....525

ANNEXE 2 : COMPÉTENCES DE L'ENTENTE INTERCOMMUNAUTAIRE DE DAKAR (CADAK-CAR).....529

ANNEXE 4 : ENGAGEMENTS DE PIKINE DE FÉVRIER 2011 537

ANNEXE 5 : DÉCLARATION DE CANOAS DE JUIN 2013.....540

BIBLIOGRAPHIE GÉNÉRALE ET AUTRES SOURCES ÉCRITES.....545

LISTE DES TABLEAUX, FIGURES, ENCADRÉS ET PHOTOS :.....567

Liste des sigles et abréviations

ABONG	Association Brésilienne des ONG
ACI	Agence de Cession Immobilière
ADBD	Association pour le développement de Boulkassoumbougou et Doumanzana
ADEMA	Alliance pour la Démocratie au Mali
AECID	Agence espagnole de développement
AER	Autorisations d'électrification rurale
AFD	Agence Française de Développement
AFP	Alliance des Forces du Progrès
AGETIP	Agences privées d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGR	Activités génératrices de revenus
AIMF	Association Internationale des Maires Francophones
AIRF	Association internationale des régions francophones
AISCHA	Appui aux Initiatives de la Société Civile pour des Capacités Humaines Accrues
AITEC	Association Internationale de Techniciens, Experts et Chercheurs
AMDQ	Agence municipale de développement des quartiers
AMF	Association des Maires de France
AMIF	Association des Maires d'Ile-de-France
AMR	Association des métiers de la récupération
AMVBF	Association des Maires de Villes de Banlieues de France
And-Jëf	Parti africain pour la démocratie et le socialisme
ANICT	Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales
ANLIB	Agence nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles.
ANRU	Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine
ANSD	Agence Nationale de Statistique et de la Démographie
AOF	Afrique Occidentale Française
APAD	Association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement
APL	Associations de Pouvoirs Locaux
APROSEN	Agence pour la propreté du Sénégal
APS	Agence de Presse Sénégalaise
AQMI	Al-Qaida au Maghreb Islamique
ARENA	Alliance Républicaine Nationale
ARIANE	Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques
ASACO	*associations de santé communautaire*
ATR	Administration Territoriale de la République
ATTAC	Association pour la Taxation des Transactions financières et l'Aide aux Citoyens
BAD	Banque africaine de développement
BDG	Bloc Démocratique Gabonais
BIT	Bureau International du Travail
BML	Banque Malienne du Logement
BNDS	Banque Nationale du Développement Sénégalais
BTP	Bâtiments et travaux publics
BUPE	Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement du district de Bamako
CADAK	Communauté des Agglomérations de Dakar
CADTM	Comité pour l'annulation de la dette du Tiers monde
CAFO	Coordination des Associations et ONG Féminines

CAMCUD	Communauté Urbaine de Dakar
CAMVAL	Coordination des Associations Mondiales des Villes et Autorités Locales
CAR	Centres d'Animation Rurale
CCE	Conseil des Communes d'Europe
CCFD	Comité Catholique contre la Faim et pour le Développement
CCM	Parti pour la révolution (Tanzanie)
CCRE	Conseil des Communes et Régions d'Europe
CDE	Concertation Décision Environnement
CDI	Contrat à durée indéterminé
CDP	Comités de développement participatif
CDQ	Comités de développement des quartiers
CEAR	*Consejo De Apoyo A Los Refugiados*
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CER	Centres d'Expansion Rurale
CFA	Communauté Française d'Afrique
CFAO	Compagnie Française d'Afrique de l'Ouest
CGIAC	Coordination des GIE intervenant dans l'assainissement en commune
CGIEA	Coordinations des GIE d'assainissement
CGLU	Cités et Gouvernements Locaux Unies
CGT	Confédération Général du Travail
CICA	Compagnie Industrielle et Commerciale Africaine
CISDP	Commission Inclusion Sociale et Démocratie Participative
CIV	Comité Interministériel pour les Villes
CL	Collectivités Locales
CMEU	Commission Extramunicipale de l'Environnement et de l'Écologie Urbaine
CMLN	Comité Militaire de Libération Nationale
CNCD	Commission Nationale de la Coopération Décentralisée
CNCV	Conseil National de la Société Civile
CNDSQ	Commission Nationale pour le Développement Social des Quartiers
CNEPT	*Syndicats pour l'éducation pour tous (Sénégal)*
CNFMER	Centre national de formation des monitrices d'économie familiale et rurale
CNJ	Conseil National de la Jeunesse
CNRDR	Conseil National pour le Redressement de la Démocratie et la Restauration de l'Etat
CNRS	*Centre National de la Recherche Scientifique*
CNSC	Conseil national de la société civile
CNUCED	Conférence des Nations-Unies pour le Commerce Et le Développement
CNV	Conseil National des Villes
COGIAM	Collectif des groupements intervenant dans l'assainissement du Mali
CONGAD	Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement
CPI	Cour Pénale Internationale
CPP	Parti de la Convention du peuple
CRDI	centre canadien de recherches pour le développement international
CREI	Cour de Répression de l'Enrichissement Illicite
CRID	Centre de Recherche et d'Information sur le Développement
CSCE	Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe
CSCOM	Centres de santé communautaire
CTSP	Comité de Transition pour le Salut du Peuple
CUD	Communauté urbaine de Dakar

CUF	Cités Unies France
CVP	Commission Villes de Périphérie
DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale
DCE	Directive Européenne de l'eau
DDD	Déclaration sur le Droit au Développement
DDU	Dotation de Développement Urbain
DEA	Diplôme d'études approfondis
DIV	Délégation Interministérielle à la Ville
DSCOS	Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols
DSU	Dotation de Solidarité Urbaine
ECRIS	*Enquête Collective Rapide d'Identification des Conflits et de Groupes Stratégiques*
EDF	Électricité de France
EELV	Europe Ecologie Les Verts
EHESS	École des Hautes Études en Sciences Sociales
ENDA	Environnement et Développement du Tiers Monde
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPT	*Education Pour Tous*
FALP	Forum des Autorités Locales de Périphéries
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FED	Fonds Européens de Développement
FER	Fonds d'électrification rurale
FIDES	Fonds d'Investissement pour le Développement Économique et Social
FMCU	Fédération Mondiale des Cités Unies
FMI	Fond Monétaire International
FML	Fonds Malien du Logement
FODDE	Forum pour un développement durable et endogène
FORREF	Fonds pour la Restructuration et la Régularisation Foncière
FPM	Forum Parlementaire Mondial
FSM	Forum Social Mondial
GFDRR	Global Facility for Disaster Reduction and Recovery
GIE	Groupements d'Intérêts Économiques
GRDR	Groupe recherche réalisation développement rural
HLM	Habitation à Loyer Modéré
IAGU	Institut Africain de Gestion Urbaine
IDEP	l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification
IDH	Indicateur de Développement Humain
IEDDH	Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme
IEP	Institut d'Études Politiques
INRA	Institut national de recherche agronomique
INSEE	Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques
IOTA	Institut d'Ophtalmologie Tropicale Africaine
IPAM	Initiatives Pour un Autre Monde
IRAM	Institut de recherche et d'action contre la misère mondiale
IRD	Institut de recherche pour le développement
IRFED	Institut pour la recherche, la formation et le développement
IRIN	réseaux d'Informations Régionaux Intégrés
ISU	Institut de Sociologie Urbaine
IULA	International Union of Local Authorities

LD/MT	Ligue démocratique/Mouvement pour le parti du travail
LOV	Loi d'Orientation pour la Ville
MAEJT	Mouvement africain des enfants et jeunes travailleurs
Maptam	Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
MEES	*Mouvement des élèves et étudiants socialistes sénégalais*
MNLA	Mouvement National de Libération de l'Azawad
MRAZI	Ministère de la Restructuration et de l'Aménagement des Zones d'Inondations
MST	Mouvement des travailleurs ruraux sans-terre
MUJAO	Mouvement pour l'Unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest
NCNC	*National council of nigerian citizens*
NLC	National League of Cities
NOVIB	ONG néerlandaise
NPP	Parti Progressiste Nigérien
OCA	Office de commercialisation agricole
OCI	Organisation de la Conférence Islamique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OHE	Office des Habitations Economiques
OHLM	Office des Habitations à Loyer Modéré
OIBP	Observatoire International des Banlieues et des Périphéries
OIF	Organisation internationale de la francophonie
OING	Organisations Internationales Non-Gouvernementales
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMH	Office Malien de l'Habitat
ONAS	Office national de l'assainissement du Sénégal
ONCAD	Office national de Coopération et d'Assistance pour le développement
ONCAV	Organisme national de coordination des activités de vacances
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPAM	Office des Produits Agricoles du Mali
OPE	Opération Prévention Eté
ORCAV	Organismes régionaux de coordination des activités de vacances
ORSEC	Dispositif d'organisation des secours pour les inondations au Sénégal
ORSTOM	*Office de la recherche scientifique et technique en Outre-mer*
ORTM	Télévision nationale malienne
OSCAR	Organisation de la Société Civile Appuyées et Renforcées
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
OVPM	Organisation des Villes du Patrimoine Mondial
PACR	Projet d'Appui aux Communautés Rurales
PAOSC	Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile
PAS	Programmes d'Ajustement Structurel
PASDUNE	Plan d'Actions pour la Sauvegarde du Développement Urbain des Niayes et des zones vertes de Dakar
PASOC	Programmes d'appui à la Structuration de la Société Civile
PCC	Parti Communiste Colombien
PCdoB	Parti Communiste du Brésil
PCF	Parti Communiste Français

PCP	Parti communiste Portugais
PDCI	Parti Démocratique de Côte-d'Ivoire
PDESC	Plan de développement économique, social et culturel
PDG	Parti Démocratique de Guinée
PDM	Partenariat pour le Développement Municipal
PDNA	Post-Disaster Needs Assessment
PDS	Parti Démocratique Sénégalais
PDSU	Programme de développement social urbain
PDU	Plan directeur d'urbanisme
PHAST	Participatory Hygiene and Sanitation Transformation
PIB	Produit intérieur brut
PIT	Parti de l'indépendance et du travail
PMA	Pays les Moins Avancés
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE	Programme des nations unies pour l'environnement
PPC	Parti populaire chrétien socialiste (Pérou)
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PROGEP	Programme de Gestion des Eaux Pluviales dans la zone périurbaine de Dakar
PS	Parti Socialiste
PSC	Parti Socialiste de Catalogne
PSOE	Parti socialiste espagnol
PT	Parti des Travailleurs (France)
RDA	*Rassemblement Démocratique Africain*
RFI	Radio France Internationale
RGPH	Recensement Général de la Population et de l'Habitat
RGPP	Révision Générale des Politiques Publiques
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
RTS	Radiodiffusion Télévision sénégalaise
SACPN	Service de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances
SADI	solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance
SARAR	Self-esteem Strengths, Resourcefulness, Action, Responsibility
SCOA	Société Commerciale d'Afrique de l'Ouest
SDN	Société Des Nations
SDRIF	Schéma Directeur de la Région Ile-de-France
SEMA-SA	Société d'Equipement du Mali
SFIO	Section française de l'internationale ouvrière
SICAP	Société Immobilière du Cap-Vert
SMDR	sociétés mutuelles de développement rural
SMP	Secteurs de Modernisation du Paysannat
SOADIP	Société Africaine de Diffusion et de Promotion
SOMIEX	Société Malienne d'Importation et d'Exportation
SOP	Structure des Opportunités Politiques
SPD	Parti social-démocrate allemand
SPIDH	Secrétariat Permanent International Droits de l'Homme
SRU	Loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain
TSMO	Transnational Social Movement Organizations
UA	Union Africaine
UCG	l'Unité de Coordination de la Gestion des déchets solides

UCG	Unité de Coordination et de Gestion des déchets solides
UDI	Union des Démocrates Indépendants (parti politique français)
UDPM	Union Démocratique du Peuple Malien
UDS	Union Démocratique Sénégalais
UDSR	Union Démocratique et Socialiste de la Résistance
UE	Union Européenne
UIM	Union Internationale des Maires
UMP	Union pour la Majorité Présidentielle (parti politique français)
UMS	Union amicale des Maires du département de la Seine
UNACLA	Comité consultatif des Nations Unies pour les autorités locales
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	Fond des nations Unies pour l'enfance
UNIFEM	Fond des Nations Unies pour les Femmes
UNTM	Union Nationale des Travailleurs du Mali
UPI	Union Parlementaire Internationale
UPS	Union Progressiste Sénégalais
URD	Union pour la république et la démocratie
URSS	Union des Républiques Socialistes Soviétiques
US-RDA	Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain
USAID	Agence américaine de développement
VVV	Programme Ville Vie Vacances
WACAP	WorldAalliance of Cities Against Poverty
WFD	ONG allemande pour la paix dans le monde
WMCCC	World Mayors Council on Climate Change
YMCA	Young Men's Christian Association
ZFU	Zones Franches Urbaines
ZRU	Zones de Redynamisation Urbaine
ZUP	Zones à Urbaniser en Priorité
ZUS	Zones Urbaines Sensibles

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Depuis 2007, plus de la moitié de la population mondiale vit en ville, alors que cette proportion n'était encore que de 33% en 1950 et même de 19% en 1910[1]. Des disparités importantes existent cependant au niveau régional puisque les pays occidentaux d'Amérique du Nord avec 81% de population urbaine demeurent les plus urbanisés, suivis des pays d'Europe de l'ouest (74%) alors que les pays asiatiques (41%) ou africains (41%) enregistrent encore les taux les plus bas.

Néanmoins le continent africain fait aujourd'hui l'objet d'une urbanisation à un rythme encore jamais égalé. Rappelons, avec le rapport de l'ONU-Habitat sur l'état des villes en Afrique, qu'« en 2009, l'Afrique a dépassé le milliard d'habitants, dont 395 millions (soit près de 40 pour cent) vivaient dans des zones urbaines. Alors qu'il a fallu 27 ans au continent pour voir sa population doubler de 500 millions à un milliard, le prochain demi-milliard devrait intervenir en 17 ans seulement. (…) L'Afrique devrait donc se préparer à une augmentation de quelque 60 pour cent entre 2010 et 2050, la population urbaine étant multipliée par trois (pour atteindre 1,23 milliard) pendant cette période »[2].

Dès lors, « si l'Afrique et l'Asie comptent encore une majorité de ruraux, la croissance des villes y est rapide, et les urbains devraient devenir majoritaires d'ici 2030 »[3]. De récentes données de la Banque mondiale[4] sur la population urbaine dans le monde semblent aller dans le sens de cette projection d'une Afrique majoritairement citadine dans les très prochaines années. Ainsi selon les statistiques de la Banque mondiale sur l'Afrique subsaharienne, on observe une augmentation systématique des populations urbaines dans les pays, comme le montre le tableau ci-dessous à partir d'exemples choisis.

1Données officielles de la Banque mondiale accessibles sur statistiques.mondiales.com

2 ONU-Habitat, L'Etat des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalités et marchés fonciers urbains, Nairobi, 2011, p.1

3 Jacques Véron, « La moitié de la population vit en ville », In Population & Sociétés, n°435-Juin 2007, p.2

4 Données disponibles sur http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SP.URB.TOTL.IN.ZS.

Si ces statistiques de la Banque mondiale peuvent avoir des marges d'erreur notamment du fait que la notion de « population urbaine » qu'elles utilisent fait référence aux définitions (non nécessairement convergentes) de l'urbain propres à chaque pays, il ne demeure pas moins qu'elles donnent une indication des grandes tendances démographiques en cours.

Tableau 1 : Augmentation des populations urbaines en Afrique subsaharienne entre 2011 et 2014 (source : Banque mondiale)

Pays	Taux de population urbaine dans la population totale (%)	
	2011	2014
Mali	37	39
Togo	38	39
Burkina Faso	27	29
Sénégal	42	43
Congo	40	42
Côte d'Ivoire	51	53
Cameroun	52	54

Ce 21e siècle s'annonce ainsi comme l'ère de l'urbain, voire du métropolitain et, peut-être dans quelques décennies, du mégapolitain[5].

Cette tendance à la généralisation du fait urbain s'accompagne d'une « planétarisation » des situations de ségrégations socio-spatiales et d'inégalités à l'intérieur même de ces territoires.

Vers une mondialisation des bidonvilles ?

L'extension planétaire et généralisée des processus d'urbanisation caractéristique de ce début de 3ème millénaire aurait ainsi vraisemblablement pour corollaire ce que le sociologue urbain américain Mike Davis appelle une « bidonvillisation planétaire »[6], c'est-à-dire une internationalisation des situations de pauvreté et de ségrégation urbaines à travers le monde. Il

[5] Selon les estimations statistiques mondiales, les mégapoles (c'est-à-dire les agglomérations d'au moins 10 millions d'habitants selon le seuil de l'ONU) sont au nombre de 40 dans le monde en 2015, dont 14 méga villes de plus de 20 millions d'habitants. Alors qu'en 2009, ce palmarès n'avait été atteint que par 31 villes dont 7 de plus de 20 millions d'habitants.
Voir le site http://www.populationdata.net/index2.php?option=palmares&rid=4&nom=grandes-villes-du-monde, consulté le 20 août 2015.

[6] Mike Davis, « La planète bidonville : involution urbaine et prolétariat informel », In *Mouvements*, 2005/3 no 39-40, p. 9-24 [traduit de l'anglais par [Marc Saint-Upéry] . Mike Davis, *Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global,* Pais : La Découverte : 2007.

faut admettre que l'auteur est très loin d'être seul à faire un tel constat. Il emboîte en effet le pas à des observations déjà réalisées dans le rapport mondial d'ONU-Habitat de 2003 d'ailleurs intitulé « *The Challenge of the Slums* »[7] (le défi des bidonvilles) et dans bien d'autres travaux comme, par exemple, ceux de John Abbot[8] ou de Jo Beall[9] sur les bidonvilles dans les villes des pays du Sud ou encore du réseau Cities Alliance for Cities Without Slums qui, en partenariat avec la Banque mondiale, avait publié dès 1999, le manuel Cities *Without Slums : Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale* [10].

Plus récemment ces lectures critiques voire alarmistes des processus d'urbanisation contemporains dans le monde ont été réactualisées à travers des publications comme celle de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) intitulée « La « bidonvillisation » comme perspective urbaine mondiale ?»[11], le rapport d'ONU-Habitat sur *L'état des villes dans le monde 2010/2011*[12], ou encore le livre d'Hervé Vieillard-Baron, *Banlieues et périphéries : des singularités françaises aux réalités mondiales*[13].

Au-delà de la diversité de ses terrains d'observation et de ses auteurs, cette littérature semble avoir comme dénominateur commun d'admettre qu'au Nord comme au Sud, l'état actuel des villes, et en particulier des grandes villes, se caractérise par des fractures urbaines internes. Ces fractures sociales et spatiales se manifesteraient à l'intérieur de chaque grande métropole à travers, d'un côté, des quartiers réservés aux plus riches, et de l'autre des quartiers abandonnés aux populations les plus pauvres. Ce phénomène de ségrégation, parfois qualifié de processus de « dualisation urbaine », a d'ailleurs fait l'objet d'une récente publication[14] qui

---

[7]UN-Habitat, *The Challenge of Slums. Global Report on Human Settlements 2003*, London and Sterling, Earthscan Publications Ltd, 2003

[8]John Abbott, « An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches », In Habitat International 26 (3), p. 303-315, September 2002

[9] Jo Beall, « Globalization and social exclusion in cities. Framing the debate with lessons from Africa and Asia» In Environment & Urbanization Vol. 14 No 1 April 2002 41-51

[10]Cities Alliance, Cities Alliance Without Slums : Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale, Washington DC, The World Bank/UNCHS (Habitat), 1999

[11] DIV, « La « bidonvillisation » comme perspective urbaine mondiale ?», Dossier *Demain La Ville* n°3 Mars 2009

[12] ONU-Habitat, L'état des villes dans le monde 2010/2011 : réduire la fracture urbaine, Nairobi, 2011

[13] Hervé Vieillard-Baron, Banlieues et périphéries : des singularités françaises aux réalités mondiales, Paris, Hachette, 2011

[14] Thomas Maloutas et Kuniko Fujita (ed.), Residential segregation in comparative perspective. Making sense of contextual diversity, Farnham, Burlington (Vt.): Ashgate, 2012

compare les cas de plusieurs métropoles comme Tokyo, Copenhague, Beijing, Athènes, Madrid, São Paulo, Budapest, Paris et Hong Kong.

Dans son ensemble, cette littérature met en évidence les territoires périphériques des grandes villes, en particulier des capitales politiques et économiques nationales, qui semblent devenir, selon un rythme accru, les principaux lieux-réceptacles des difficultés liées aux phénomènes d'urbanisation contemporaine.

« Faire entendre la voix des banlieues » : L'émergence d'un mouvement transnational

C'est afin de lutter contre le développement ségrégationniste généralisé de l'urbanisation contemporaine qu'au début des années 2000, un ensemble de collectivités de banlieues populaires décide de se regrouper au sein d'un réseau. C'est en 2002 en marge du 2ème Forum social mondial de Porte Alegre, au Brésil que nait ce réseau, qui prend le nom de *Forum des Autorités Locales de Périphéries pour des métropoles solidaires (FALP)*. Un an auparavant, en 2001, avait été créé le Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale et la démocratie participative (FAL). Le FALP prolonge ce réseau autour de l'idée de « faire entendre la voix des banlieues ». Le FALP ambitionne d'être la voix, à l'échelle mondiale, des communes et des habitants des taudis, des bidonvilles, des ghettos, des favelas, des baraquements, des banlieues déshéritées, bref, de ce que Zygmunt Bauman appelle les « victimes humaines de la victoire planétaire du progrès économique »[15]. Une première rencontre internationale se tient en 2002, coordonnée par la ville de Nanterre. En janvier 2003 le réseau est officiellement créé. Son existence va se concrétiser notamment à travers l'organisation de rencontres internationales accueillies au cœur des villes de périphérie : Nanterre en 2006, Getafe (Espagne) en 2010, et Canoas en 2013. Des forums sont également organisés parallèlement aux Forums Sociaux Mondiaux, comme ce fut le cas en 2011 à l'occasion du FSM de Dakar, à Pikine, une ville de la périphérie de Dakar.

En dépit des diversités nationales et régionales des histoires, des formes et des interprétations de l'espace urbain en voie de cloisonnement et/ou de dualisation, le Forum des Autorités Locales de Périphéries pour des métropoles solidaires (FALP), parie sur les convergences des

[15] Zygmunt Bauman, *Vies perdues. La modernité et ses exclus,* Paris, Ed. Payot et Rivages (pour la traduction française), 2006, p.117. L'auteur partage entièrement dans ce livre l'idée selon laquelle la métropolisation telle qu'elle se fait aujourd'hui aboutit toujours à une concentration de richesses dans certains quartiers et de misères dans d'autres.

causes et conséquences du fait urbain pour revendiquer un destin collectif transnational et la nécessité d'une mobilisation sur le plan international. Les crises urbaines actuelles, qu'elles se manifestent au Nord ou au Sud, sont considérées comme étant essentiellement le fait du capitalisme. Vues sous cet angle, elles révéleraient notamment une faiblesse voire une démission des pouvoirs politiques et démocratiques dans le développement des villes abandonnées à la finance et à la logique spéculative[16]. C'est donc en opposition à ce qu'il considère comme des processus de privatisation, de financiarisation, de spéculation, de cloisonnement des paysages urbains contemporains, que le mouvement transnational des élus locaux FALP va se construire autour de la revendication d'un droit à la ville. Le projet global du FALP vise à promouvoir et à mettre en œuvre une alternative mondiale à l'urbanisation dite néolibérale. Il est basé sur deux piliers présentés comme indissociables : la décentralisation et la participation du public. L'idée étant que l'avènement des « métropoles alternatives plus justes, plus inclusives, plus démocratiques et plus durables »[17] revendiquées par le mouvement ne pourra se réaliser que par l'affirmation d'autorités politiques locales puissantes d'un côté, et par une démocratie active et inclusive de tous les citadins de l'autre.

Démocratie participative et décentralisation, des impératifs à vocation universelle ?

Reprenant à son compte les différentes critiques évoquées de la démocratie représentative dans son fonctionnement actuel, le mouvement transnational des élus locaux du FALP s'est fait le chantre de la « participation du public ». L'alternative politique revendiquée par le mouvement FALP défend d'un côté la participation directe et régulière des citoyens dans les affaires publiques, et de l'autre le renforcement des pouvoirs des élus locaux. Il s'agit donc d'un mouvement d'élus locaux de périphéries urbaines populaires qui ambitionne de changer, en association avec les « citoyens ordinaires », les modes de planification et de gouvernance actuels des villes et des métropoles, et ce au-delà des particularités de leurs environnements respectifs.

---

[16] Ingrid Nappi-Choulet, « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », In *Esprit,* 2012/1 (janvier), pp .84-95 ; Vincent Renard, « La ville saisie par la finance », In *Le Débat*, 2008/1 (n°148), pp .106-117.

[17] Cf. Déclaration finale du Congrès mondial du FALP intitulée « Pour des Villes et Régions Métropolitaines Solidaires, Durables, Démocratiques et Citoyennes » du 12 juin 2010 à Getafe en banlieue madrilène sur laquelle nous revenons dans le chapitre 2.

Mais, en choisissant de fonder son positionnement politique sur de tels principes, le FALP est loin d'être leur seul défenseur. Sa mobilisation intervient, au contraire, dans un contexte général où les idées de la participation des « citoyens ordinaires » tout comme celles de la décentralisation semblent déjà solidement établies, et même devenues des « modèles standards »[18], c'est-à-dire en circulation entre différents pays. Pour bien prendre la mesure du succès du principe de la participation publique des habitants, il faut se rappeler par exemple toutes ces organisations régionales et internationales qui développent depuis la fin des années 1990 des programmes en son nom.

Philippe Darmuzey[19] ou Christophe Courtin[20] montrent bien comment la notion de « société civile » devient progressivement un paradigme dans les relations entre l'Union européenne et les pays Afrique Caraïbes Pacifiques (ACP), principaux destinataires de son aide publique au développement. Claire Visier[21] signale l'importance du volet « société civile » dans les politiques de pré-adhésion de l'UE à destination des pays candidats à l'intégration de l'Union. Moudjib Djinadou[22] relève également un contexte favorable à la participation du côté de l'Union africaine avec notamment la mise en place d'un conseil économique et social et culturel (ECOSOCC) visant à encourager l'implication de la société civile dans les affaires africaines.

Du côté des organisations internationales, le même engouement pour la participation des populations dans les projets publics est souligné, qu'il s'agisse par exemple de l'OCDE, du PNUD, de l'UNESCO, de la Banque mondiale, ou encore de la FAO[23]. Dans la même perspective, une grande variété de textes internationaux parmi lesquels l'Agenda 21 de 1992,

---

[18] Marcos Ancelovici et Jane Jenson., «La standardisation et les mécanismes du transfert transnational », *Gouvernement et action publique*, n°01 Janvier-mars, 2012, p.37-58

[19] Philippe Darmuzey, « La gouvernance démocratique au centre de l'action extérieure de l'Union européenne : de la conditionnalité au dialogue entre partenaires », In Séverine Bellina, Hervé Magro et Violaine de Villemeur, *La gouvernance démocratique. Un nouveau paradigme pour le développement ?*, Paris, Karthala, 2008, pp.371-378

[20] Christophe Courtin, « Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines » Idéologie de la transparence et hyperprocéduralité », In *Revue Tiers Monde*, 2011/1 n°205, p. 117-134

[21] Claire Visier, « Les politiques européennes de soutien à la « société civile » en Turquie » Communication au 12ème Congrès de l'AFSP, ST 45 Organisations internationales et acteurs non étatiques : vers de nouvelles pratiques démocratiques dans l'espace international ? Paris, Juillet 2013

[22] Moudjib Djinadou, « Réflexions sur la participation de la société civile dans le cadre de l'Union Africaine », *Perspective Afrique* Vol.1, No.3, 2006, pp.225-231

[23] Cf. notamment Jean-Pierre Chauveau, « Enquête sur la récurrence du thème de la « participation paysanne » (P.P.) dans le discours et les pratiques de développement rural depuis la colonisation (Afrique de l'Ouest) » *in* ONNEFOND P Ph. (éd.), *Modèles de développement et économies réelles, « Chroniques du Sud », n° 6,*1991, pp.129-150 ; Maya Leroy, *La participation dans les projets de développement. Une analyse critique,* Paris, AgroParisTech-ENGREF, 2008

la Charte d'Aalborg de 1994, la Déclaration d'Istanbul sur les établissements humaines de l'ONU-Habitat de 1996, la Convention d'Aarhus de 1998, ou encore la Charte des principes du Forum Social Mondial, contribuent à la consolidation de la conviction selon laquelle la question de la participation du public est un principe voire une norme à vocation universelle.

Sur la décentralisation, le contexte général est similaire voire lié à celui participationniste décrit plus haut. Son triomphe[24] depuis ces dernières années comme une norme internationale d'organisation politico-administrative des sociétés contemporaines peut se mesurer au nombre des Etats, toujours plus nombreux, qui l'adoptent indépendamment des continents et des régimes politiques. Nous détaillons la diffusion de son principe dans le chapitre 4.

En définitive, l'engagement du FALP pour la décentralisation et la « démocratie participative » en tant que valeurs à vocations universelles semble ainsi de prime abord, apparaître comme une confirmation de l'ensemble des analyses qui pointent, en empruntant des catégories variées selon les (sous) disciplines, une tendance à la convergence des politiques publiques et des modes d'action publique, ainsi qu'une transnationalisation des mouvements sociaux.

Une tendance à la transnationalisation des mouvements sociaux ?

Sidney Tarrow mobilise la notion de « mouvement social transnational » pour désigner « des groupes socialement mobilisés ayant des membres dans au moins deux pays, engagés dans une interaction soutenue de contestation avec les détenteurs du pouvoir d'au moins un pays autre que le leur, ou contre une institution internationale ou un acteur économique multinational »[25]. Au-delà de la taille et de la dimension du mouvement social en question, le dénominateur commun de ces différentes définitions est d'envisager cet objet d'étude comme devant être nécessairement un « challenger » qui agit dans une logique de revendication et/ou de contestation face aux détenteurs du pouvoir.

---

[24] Robertson Work, "Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Imploved Governance and Human Development", 2nd International Confernece on Decntralisation, Federalism: *The Future of Decentralizing States?* 25-27 July 2002, Manila, Philppines ; Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, coordonné par le Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE) de l'Université Paris 1 sous la direction scientifique de Gérard Marcou, 2008

[25] Sidney Tarrow, « La contestation transnationale », *Cultures & Conflits* [En ligne], 38-39 | été-automne 2000, mis en ligne le 20 mars 2006, consulté le 05 août 2015. URL: http://conflits.revues.org/276, p.9

Cette notion de mouvement social transnational semble parfaitement s'appliquer au Forum des Autorités Locales de Périphéries pour des métropoles solidaires (FALP). Le FALP regroupe en effet 200 collectivités locales d'une quarantaine de nationalités. Sa mobilisation collective, développée depuis une dizaine d'années, a pour objet de contester l'aggravation des inégalités urbaines généralisées dans les banlieues populaires de plusieurs grandes villes à travers le monde et de revendiquer des changements. Enfin, né dans le sillage du Forum social mondial, le FALP s'est approprié les « orientations axiologiques »[26] de la charte des principes du FSM, et fonctionne à ce titre comme un réseau, avec une conception horizontale des relations de pouvoir et une dynamique de rejet du néolibéralisme (qui serait, en réalité, le véritable détenteur du pouvoir).

Ainsi décrit, la forme transnationale du FALP ne fait aucun doute. Son assimilation à un mouvement social paraît aussi très défendable, si l'on considère l'idée d'Alain Touraine selon laquelle « lorsque des actions conflictuelles cherchent à transformer des rapports sociaux de domination sociale qui s'exercent sur les principales ressources culturelles, la production, la connaissance, les règles éthiques, employons le mot mouvement social »[27]. Cependant, une fois qu'on a admis l'idée que le FALP pouvait bien être présenté comme un mouvement social avec un caractère « transnational » apparent, il reste à se poser la question de la validité empirique d'une telle affirmation : les modèles revendiqués par le FALP font-ils l'objet d'une réelle appropriation par les différents membres et/ou d'une traduction dans des actions publiques concrètes ? Autrement dit, l'ambition transnationale de la mobilisation du FALP pour des métropoles gérées de façons décentralisée et participative augure-t-elle un processus de transnationalisation des mouvements sociaux, ainsi que de convergence des modes de gestion urbaine parmi les collectivités territoriales dirigées par ses membres ?

---

[26] Cf. Raphaël Canet, « L'intelligence en essaim. Stratégie d'internationalisation des forums sociaux et régionalisation de la contestation mondiale », *Cultures & Conflits* [En ligne], 70 / été 2008, consulté le 11 octobre 2012. L'auteur dégage, à la page 38, 4 orientations axiologiques la mouvance altermondialiste à partir de la Charte des Principes du FSM : 1) le rejet du néolibéralisme; 2) la lutte contre l'impérialisme ; 3) l'éloge de la diversité ; 4) une conception horizontale des relations de pouvoir

[27] Alain Touraine, « Les mouvements sociaux : objet particulier ou problème central de l'analyse sociologique? In *Revue française de sociologie*, n°25-1 en 1984, pp.3-19, p.4

Comment étudier la construction d'une alternative globale à l'« urbanisation néolibérale » et ses incidences dans l'action publique locale ?

Le FALP constitue un objet d'autant plus intéressant qu'il se situe au croisement de plusieurs courants d'analyse, mais bien souvent à la frontière des objets étudiés, d'une part par la sociologie des mouvements sociaux, et d'autre part par la sociologie des relations internationales.

Comment dès lors aborder un mouvement d'élus locaux dont les membres sont dépositaires de l'autorité publique d'un côté, et acteurs de la contestation des modes de gouvernement actuels de la société de l'autre ? En d'autres termes, comment et avec quelles catégories d'analyse appréhender un mouvement d'élus locaux impliqués dans des dynamiques de contestation sur la scène transnationale ? La sociologie des mouvements sociaux, tout comme la sociologie des relations internationales, apportent des grilles d'analyses intéressantes ; leur mobilisation croisée permet de souligner la relative indétermination de « l'objet » que constitue le FALP.

Une sociologie des mouvements sociaux transnationaux centrée sur les ONG

Le rôle d'acteurs non étatiques dans l'action publique à l'échelle internationale est de plus en plus pointé, mais davantage pour désigner les ONG que des catégories d'acteurs comme les réseaux de collectivités locales. De fait, les travaux s'inscrivant dans l'analyse des mouvements sociaux transnationaux se sont davantage intéressés aux ONG qu'aux autorités locales. C'est le constat fait par Johanna Siméant qui parle d'« *ONGisation des mouvements sociaux* »[28].

Louis Kriesberg[29] identifie quatre grandes tendances caractéristiques du monde, depuis le milieu du XXe siècle, et qu'il convient de considérer dans la compréhension de la structuration des organisations du mouvement social transnational (« *Transnational social movement organizations - TSMOs* »). Selon l'auteur, la démocratisation croissante des sociétés contemporaines, l'intégration mondiale croissante, l'intensification des phénomènes

[28] Johanna Siméant, « La transnationalisation de l'action collective », in AGRIKOLIANSKY É. et al., *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La découverte « recherches », 2010, p.123.
[29] Louis Kriesberg, « Social movements and global transformation », In Jackie Smith, Charles Chatfield, and Ron Pagnucco, *Transnational social movements and global politics. Solidarity Beyond the State,* New York, Syracuse University Press, 1997, pp.3-18.

de convergence et de diffusion de valeurs, et enfin la prolifération des organisations transnationales, constituent quatre facteurs explicatifs de la montée en puissance et de la nature des activités des organisations du mouvement social transnational[30].

En centrant l'attention sur les relations d'influence mutuelle qui existent entre les mouvements sociaux et le contexte général (local, national, comme global ; historique ou actuel), ces analyses s'inscrivent dans un cadre théorique de la sociologie des mouvements sociaux bien précis. Il s'agit du courant de la structure des opportunités politiques théorisé par des auteurs comme, P. Eisinger[31], Herbert P. Kitschelt[32], ou encore D. McAdam, J.D. McCarthy et M. N. Zad[33], qui partagent le postulat selon lequel l'explication de l'émergence ou du poids des mouvements sociaux ne peut se faire en dehors d'un effort de restitution du contexte politico-historique général où ces derniers apparaissent.

C'est en mobilisant cette perspective que Lesley J. Wood[34] a relevé le défi majeur des inégalités entre mouvements sociaux du Nord et leurs alliés du Sud à l'intérieur de leurs coalitions transnationales, ce qui explique des asymétries dans les capacités de participation dans les différentes activités. Selon elle, outre, les « inégalités de ressources financières »[35] en faveur des participants du Nord, il y a aussi le fait que « poids et les ressources des partenaires du Sud dépendent de ceux du Nord »[36], d'où une position bien plus influente des acteurs des pays du Nord au sein de ces coalitions.

---

[30] Louis Kriesberg, op.cit., p.3.

[31] Peter Eisinger "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", In *American Political Science Review,* Vol.67, No.1, (Mar.,1973), pp.11-28

[32] Herbert P. Kitschelt, « Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies » In British Journal of Political Science, Volume 16 / Issue 01 / January 1986, pp 57-85

[33] Doug McAdam, John D. McCarthy, Mayer N.Zad, Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings, Cambridge, Cambridge University Press, 1996

[34] Lesley J. Wood, "Bridging the Chasms: The case of Peoples' Global Action", In Joe Bandy & Jackie Smith, *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, pp.95-118

[35] "Resource inequalities within a coalition affect its practices and participation. Access to financial resources can allow organizations to travel to conferences, commit time to communication and involvement, and facilitate access to communications technology. Financial resources may also be tied to the opportunity to develop skills in group process, communication, and media – all of which may directly or indirectly influence coalition partners. Resources can allow participants to interact more frequently, resulting in increased opportunity to define the coalition, its goals, issues, and conflicts. In general, due to global systemic inequality, individual activists and organizations from Europe and the United States or Canada have far more access to such resources than others" (Lesley J. Wood, op.cit.p.98).

[36]"In transnational advocacy networks and solidarity movements, Southern parteners are often dependent on Northern participants for leverage and ressources" (Lesley J. Wood, op.cit.p.100). Cette question relative à la dépendance financière de certains mouvements du Sud sur leurs alliés du Nord est aussi abordée par Marie-Emmanuelle Pommerolle et Johanna Siméant dans leur étude sur la participation africaine au FSM de Nairobi de

En procédant d'une manière similaire, Joe Bandy et Jackie Smith[37] soulignent un changement majeur intervenu, durant ces trois dernières décennies, dans les stratégies de mobilisation des organisations du mouvement social transnational. En effet, selon ces auteurs, les mouvements transnationaux de ces dernières années, à la différence de ceux des années 1970, ont plus tendance à mobiliser plusieurs enjeux à la fois dans leur activisme, comme par exemple la protection de l'environnement et la question des droits de l'homme, dans le but d'élargir leur base » [38].

L'implication des élus locaux et de leurs groupements dans des dynamiques de contestation ou de défense de causes à l'échelle transnationale constitue pourtant un phénomène ancien. Dès la veille de la première guerre mondiale, des groupements transfrontaliers d'élus locaux comme l'*Union internationale des villes,*[39] la *National League of Cities*[40], ou encore la *Fédération mondiale des cités unies*[41], militaient pour la paix, l'amitié entre les peuples, et les jumelages entre municipalités au-delà des frontières nationales[42].

Ces mobilisations collectives des maires, qui se faisaient toujours avec une volonté affichée de démarcation par rapport à l'action des Etats et à la politique dite partisane, se sont orientées vers les causes du développement du Tiers-monde à partir des années 1960 et à travers la promotion des partenariats de coopération décentralisée dans les années 1990, avant d'embrasser actuellement de nouvelles causes comme l'environnement, les droits de l'homme ou la démocratie. L'émergence et la structuration sur la scène transnationale de réseaux d'élus locaux est donc un phénomène historique et multiforme.

2007 (« Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains », *Cultures & Conflits*, 70 | 2008, 129-149), sur laquelle nous revenons aux chapitres 2 et 4.

[37] Joe Bandy & Jackie Smith, *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2005

[38] Joe Bandy & Jackie Smith,, op.cit. p.5-6

[39] L'Union *internationale des villes et pouvoirs locaux* (International Union of Local Authorities – IULA) est née en 1913 à Gant en Belgique et généralement considérée comme une des plus vieilles organisations transnationales des maires.

[40] La *National League of Cities* (NLC), la plus ancienne et la plus grande organisation nationale représentant les autorités municipales à travers les Etats-Unis, fut créé en 1924

[41] Fédération mondiale des cités unies (FMCU) créée en avril 1957 à Aix-les-Bains (France)

[42] Antoine Vion, «Les jumelages ou la commune libre : invention d'une tradition et mobilisations pour un droit (1951-1956)», Communication aux *Journée d'études AFSP/Groupe Local et politique*, IEP de Rennes/CRAP – 8 février 2002 ; Renaud Payre et Yves Saunier, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », In *Amministrare*, anno XXX, n 1-2, gennaio-agosto 2000, p.217-239 ; Cécile Chombard-Gaudin, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », In *Vingtième Siècle*, revue d'histoire, n°35, juillet-septembre 1992. pp. 60-66.

Toutefois, malgré cette présence ancienne, et parfois inscrite dans une logique contestataire, les actions collectives transnationales des élus locaux demeurent encore essentiellement appréhendées avec les grilles d'analyse des relations internationales, et très peu étudiées par la sociologie des mouvements sociaux.

Une sociologie des relations internationales qui continue à mettre l'Etat au centre de l'analyse

De son côté, la sociologie des relations internationales pointe le développement de l'action internationale des collectivités territoriales. Ainsi, dans le contexte actuel de généralisation et de consolidation des réformes de la décentralisation dans plusieurs pays[43], comme le souligne bien Yves Viltard, les débats se focalisent notamment sur la question de savoir s'il est pertinent de qualifier « de politique étrangère de plein droit des pratiques internationales menées par des entités qui, par définition, n'ont pas le statut international des Etats et supposent même l'existence impérative de ceux-ci pour pouvoir être pensées comme entités subétatiques »[44]. La discussion porte donc sur la conceptualisation à attribuer à l'action internationale des collectivités territoriales à côté de la diplomatie classique des Etats.

C'est dans cette logique que des notions comme la « paradiplomatie »[45] ou la « diplomatie des villes »[46] sont proposées. Selon Stéphane Paquin, « une paradiplomatie est mise en œuvre lorsqu'un mandat est donné à des représentants officiels par un gouvernement subétatique ou

---

[43] CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, coordonné par le Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE) de l'Université Paris 1 sous la direction scientifique de Gérard Marcou, 2008

[44] Yves Viltard, « Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », in *Revue Française de science politique*, Vol.58, n°3, 2008, pp. 511-533, p.515

[45] Stéphane Paquin, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, Collection «Régionalisme et Fédéralisme », n°3, 2004 ; Marie-Claude Smouts, « La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale », in Marie-Claude Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories, Paris*, PUF, 1998 ; Eric Philippart, « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la « paradiplomatie » et la nouvelle donne belge », In *Etudes internationales*, vol.29, n°3. 1998, p. 631-646 ;

[46]Yves Viltard, op.cit. ; Gilles Pinson et Antoine Vion, « L'internationalisation des villes comme objet d'expertise ». In: Pôle Sud, N°13 - 2000. pp. 85-102 ; Antoine Vion, « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse » In Politique européenne 2006 / 2 (n°19) ;Cyria Emélianoff, « Les villes, actrices d'une politique mondiale ? », in *Pouvoirs Locaux n°77 II /*2008, pp. 103 à 106 ; Antoine Gautier, « La place des organisations de villes dans l'espace public international », pp. 405 à 418 in *Revue Etudes internationale*s, Volume XXXVIII, n°3, septembre 2007 ; Denis Pelbois, *La diplomatie des villes,* discours à l'occasion de la rencontre annuelle des élus urbains, université de Lille 2, janvier 2008 ; Yves Viltard, « Diplomatie des villes : Collectivités territoriales et relations internationales », in *Politique étrangère,* 2010 / 3.

un conseil municipal de négocier avec des acteurs internationaux »[47]. Suivant cette définition, il estime que « la politique économique et commerciale, la promotion des investissements étrangers et l'attraction de centres de décisions, la promotion des exportations, la science et la technologie, l'énergie, l'environnement, l'éducation, l'immigration et la mobilité des personnes, les relations multilatérales, le développement international et les droits de l'Homme forment les grands dossiers paradiplomatiques »[48].

Yves Viltard, qui passe en revue différentes tentatives de définition de la « diplomatie des villes », tantôt définie comme « un outil des autorités locales pour promouvoir la cohésion sociale, la prévention des conflits et la reconstruction post-conflits »[49], tantôt comme le « processus par lesquels les villes s'engagent dans des relations réciproques avec d'autres acteurs sur la scène politique internationale dans le dessein d'y être représentées, ainsi que leurs intérêts »[50], a souligné toute la difficulté à réussir à s'entendre sur une seule définition.

Dans les définitions des deux notions, on voit clairement que la littérature s'est surtout attachée à analyser les potentiels changements que la prolifération des initiatives internationales des collectivités locales peut entrainer dans la compréhension des relations internationales. Il y est davantage question de saisir les dynamiques de complexification de la diplomatie classique, qui se mène désormais à plusieurs niveaux et avec plusieurs acteurs, que d'appréhender l'émergence ou la consolidation d'un acteur collectif transnational. Une des explications possibles de cette situation se trouve sans doute dans le fait que les travaux consacrés à ce qu'on appelle communément « l'action internationale des collectivités territoriales » et les travaux sur les mouvements sociaux se sont développés de manière cloisonnée. Tandis qu'il revenait à l'analyse des relations internationales d'étudier des exécutifs locaux donc les acteurs institutionnels et détenteurs officiels du pouvoir politique, et à la seconde, il s'agissait précisément pour la sociologie des mouvements sociaux de ne prendre en compte que les acteurs dits non-gouvernementaux[51].

Sur le plan international, en tant que regroupement d'entités infranationales, le FALP n'a pas le même statut que celui des organisations interétatiques. Comme l'explique bien Christophe

---

[47] Stéphane Paquin, *op.cit*. p.18-19.
[48] Stéphane Paquin, *op.cit*. p.19.
[49] Yves Viltard, *op.cit*.p.512.
[50] Yves Viltard, *op.cit*.p.514.
[51] Erik Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte, 2000.

Chabrot dans son analyse de la *Charte européenne des droits de l'homme dans la ville*[52], « les villes ne sont pas reconnues par le droit international qui considère avant tout les Etats ». Cette précision amène l'auteur à considérer que cette charte, élaborée au niveau européen par une réunion de villes, « n'est pas pour autant un acte international. Le réseau qui a présidé à son adoption n'est pas en effet une organisation internationale dotée de la personnalité juridique, et n'est pas non plus intégré dans une telle organisation »[53]. Néanmoins, il faut reconnaitre qu'en sa qualité de réseau des exécutifs locaux des banlieues populaires, le FALP est un mouvement social transnational qui présente tout de même une certaine hybridité voire ambigüité par rapports à d'autres acteurs comme les ONG. Cette équivocité, qui n'est d'ailleurs pas propre au FALP mais concerne toute la catégorie des groupements transnationaux de pouvoirs locaux intervenant dans l'espace public international, est bien soulignée par Antoine Gauthier[54] qui montre, par exemple, que dans certaines organisations de l'ONU ces acteurs sont considérés comme des ONG alors que dans d'autres comme à l'UNESCO, ils sont davantage classés dans les organisations intergouvernementales.

Comment comprendre l'émergence de cet acteur qui ne semble qu'imparfaitement entrer dans les cadres d'analyse habituels ? Notre thèse n'envisage pas seulement la compréhension du FALP et de son récit universaliste en matière de décentralisation et de démocratie. Elle vise aussi à poser la question de sa capacité à constituer une alternative réelle, avec des répercussions empiriquement perceptibles dans les politiques publiques. Voilà pourquoi, il s'agit maintenant de voir en quoi les grilles d'analyse de la sociologie de l'action publique peuvent nous aider dans une telle perspective.

Etudier l'action publique (locale) en contexte africain

C'est surtout sur les terrains américains et européens que la sociologie de l'action publique est née et s'est développée. Cependant la validité des cadres d'analyse que propose la sociologie de l'action publique pour appréhender d'autres aires régionales, et le continent africain en

[52] Adoptée le 18 mai 2000 à Saint-Denis, à l'initiative d'une quarantaine de villes de différents pays d'Europe, cette charte a aujourd'hui plus de 400 villes européennes signataires.
[53] Christophe Chabrot, « La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte « pré-juridique », pp. 355 -377 in *Revue de Droit Public,* Tome 123, n°2, Mars-Avril, Paris, L.G.D.J., 2007, p.360
[54] Antoine Gautier, *op.cit*.

particulier, a été largement démontrée par des auteurs comme Maurice Enguéléguélé[55] ou Fred Eboko[56] dont nous présentons les analyses plus en détail dans le chapitre 5.

Appréhender des contextes nationaux africains avec le cadre d'analyse de la sociologie de l'action publique ne signifie pas cependant que l'on évacue de l'analyse les spécificités des contextes nationaux, qu'il s'agisse du niveau de développement, de la nature de l'Etat ou du type de régime politique. La relation de dépendance que peuvent avoir certains pays dits du « Sud » avec les anciennes puissances coloniales doit notamment être prise en compte. C'est à l'analyse des défis communs à l'analyse de l'action publique en contexte africains, que plusieurs chercheurs ont proposé de réfléchir[57].

En ce qui concerne l'analyse de l'action publique locale, on peut se poser le même type de questions. On sait que la structure du pouvoir local en Afrique est marquée par une pluralité d'acteurs et de normes. En plus du poids des organismes internationaux et de leurs diverses injonctions politiques, il y a notamment le pouvoir toujours très prégnant des autorités et des lois coutumières. Si les élus locaux sont, dans le cadre de la décentralisation, les autorités légales au niveau local, le fonctionnement quotidien du système quotidien du pouvoir ne peut se comprendre qu'en gardant à l'esprit cette configuration pluraliste.

Dès lors derrière la cause défendue par le FALP c'est la question des conditions de possibilité d'une communauté d'intérêts entre « élus locaux » du Nord et du Sud qui se trouve posée. On peut penser que derrière une catégorie identique, « celle d'élu local », le type de légitimité et le positionnement au sein du champ politique local vont être sensiblement différents, selon les modalités de construction de la « décentralisation ». Même si les autorités locales évoquent les mêmes logiques de décentralisation et d'une forme de démocratie locale, on peut se demander si les logiques, les acteurs et les modes d'action sont « standardisés » qu'ils peuvent le paraître.

Ni ONG, ni Etats : que représente ce réseau ? Qui est représenté par le FALP ? Qui sont les acteurs de « scène internationale » ? Malgré leur pluralité, ces groupes sociaux qui interviennent au côté et/ou en parallèle des acteurs étatiques dans la production de l'action

---

[55] Maurice Enguéléguélé, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », In *Politiques et Sociétés*, vol.27, n°1, 2008, p.3-28

[56] Fred Eboko, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », In *Questions de Recherche / Research Question*, n°45-Février 2015, 40p

[57] Voir la journée d'étude « Penser l'action publique en contexte africain » organisée par Clothilde Hugon et Olivier Provini à Bordeaux le 13 mai 2014.

publique contemporaine peuvent difficilement être considérés empiriquement comme représentatifs de la société dans ses diverses composantes. Les travaux montrent bien qu'il s'agit souvent de notables, de médiateurs, de courtiers, d'experts…et rarement de « citoyens ordinaires ». Et pourtant, les auteurs de la sociologie de l'action publique ne vont pas jusqu'à mobiliser explicitement les grilles d'analyse de la sociologie des élites, pour montrer, par exemple, que les reconfigurations horizontales de l'action publique ne signifient pas nécessairement sa démocratisation. C'est tout l'intérêt de mobiliser les approches centrées sur les élites en complément des deux perspectives théoriques déjà évoquées.

Une standardisation de l'action publique locale ? Les acteurs des processus de circulations des idées et des dispositifs

L'idée d'une standardisation et d'une tendance à la convergence des modes d'action publique, qu'il s'agisse de politiques publiques nationales ou de politiques publiques locales, est très présente dans la littérature en science politique. La réalité de cette tendance et l'analyse des logiques qu'elle recouvre, font l'objet de nombreux travaux et analyses. Certaines de ces analyses suggèrent que la tendance à une standardisation n'est pas incompatible avec le déploiement de processus de différenciation en fonction des configurations nationales et locales[58].

Comment tester empiriquement cette hypothèse d'une convergence et d'une standardisation ? Les travaux qui s'intéressent à ces questions ont cherché à comprendre les causes et les vecteurs de cette tendance. Qui sont les acteurs à l'œuvre dans ces processus de circulation et de transfert ? Plusieurs travaux apportent des éléments de réponse. L'apport principal de cette sociologie des acteurs de la circulation internationale est de concentrer son attention sur les positions de pouvoirs et le rôle central voire exclusif de minorités de groupes dans la construction et la légitimation des visions du monde et des choix qui ont vocation à engager l'ensemble de la société.

[58] Anne-Cécile Douillet, Alain Faure, Charlotte Halpern, Jean-Philippe Leresche, *L'action publique dans tous ses états. Différenciation et standardisation,* Paris : L'Harmattan, 2012 ; Gilles Massardier, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôle Sud*, 2011/2 n° 35, p. 7-20 ; Dominique Darbon (dir.), La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation, Paris, Karthala, 2009

Yves Dezalay, dans « les courtiers de l'international »[59], défend l'intérêt d'une telle approche sociologique. Analysant l'émergence d'une controverse publique sur la mondialisation depuis les manifestations de Seattle contre l'organisation mondiale du commerce (OMC) en 1999, Y. Dezalay dévoile les mécanismes de constitution et de légitimation d'un « marché de l'expertise internationale »[60] par une diversité d'acteurs ayant chacun sa vision d'« une autre mondialisation souhaitable »[61]. Chez ces acteurs, il retrace aussi les parcours scolaires et professionnels, la multipositionnalité, ou encore les appartenances sociales qu'il considère comme étant, en réalité, autant de « barrières à l'entrée » d'un tel marché :« même s'ils s'opposent sur les diagnostics et les prescriptions en ce qui concerne la mondialisation, les différents agents qui sont engagés dans ces luttes pour la construction d'un espace international ont aussi beaucoup en commun, et en particulier le fait de prendre au sérieux les enjeux de la mondialisation. En faisant comme si elle était une réalité à promouvoir, à combattre ou à contrôler, ils mobilisent des ressources sociales et institutionnelles qui contribuent à la faire exister à la fois comme enjeu politique et comme un formidable chantier autour duquel s'empressent les *experts en gouvernance* »[62].

D'ailleurs, cet intérêt pour la sociologie des élites dans la compréhension des phénomènes de mondialisation en général, et de circulation internationale de « savoirs de gouvernement »[63] en particulier, avait déjà été démontré par Y. Dezalay dans une précédente publication avec Bryant G. Garth[64]. Pour expliquer la diffusion internationale de modèles institutionnels d'inspiration nord-américaine en Argentine, au Brésil, au Chili et au Mexique, les deux co-auteurs prennent en compte les rôles respectifs des exportateurs et des importateurs, qui étaient d'ailleurs souvent les mêmes. Ces derniers, avec leurs diplômes obtenus dans les grandes facultés américaines, parlent au nom des pays du Sud quand ils vont dans les rencontres internationales organisées au Nord, tandis que dans celles organisées au Sud dans leurs pays d'origine, ils incarnent la voix et l'expertise hégémonique du Nord.

---

[59] Yves Dezalay, « Les courtiers de l'international » Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel, *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004/1 n° 151-152, p. 4.
[60] Yves Dezalay, 2004, *op. cit.* p. 8
[61] Yves Dezalay, *ibid.*
[62] Yves Dezalay, *op. cit.* p. 6.
[63] Le n°04 de la revue *Gouvernement & action publique* d'octobre-décembre 2012 est consacré à cette thématique.
[64] Yves Dezalay et Bryant G. Garth, *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil, 2002.

C'est ce constat qui amène Y. Dezalay et B. Garth à affirmer que « la scène internationale, multiplie les possibilités de double jeu, pour le plus grand profit de ces contrebandiers, courtiers ou compradors dans l'ordre symbolique, qui savent exploiter au mieux l'incertitude et les approximations des échanges internationaux, afin d'accroître leur marge de manœuvre »[65].

Comme eux, Antoine Vauchez a montré l'intérêt de prendre en compte le double jeu ou la double appartenance pour comprendre la configuration de l'élite des cercles de pouvoir administratifs et juridictionnels européens[66]. Comme il l'explique, l'accès aux positions juridiques qu'offrent les institutions communautaires (juge ou avocat général à la Cour, directeur ou membre du service juridique de la Commission ou du Conseil) relève de la proximité plus ou moins grande au pôle des juristes d'État (par exemple, le Conseil en France, le *Consiglio del contenzioso diplomatico* en Italie, etc.).[67] Selon A. Vauchez, l'entrée dans ces hautes fonctions européennes relatives au droit dépend du degré d'inscription dans les enceintes du pouvoir national. Ce qui l'amène à parler finalement de « communautés nationales de juristes communautaristes », plutôt que de « groupe transnational unifié de juristes »[68].

La thèse de la « multiappartenance et de la multipositionnalité »[69], et en l'occurrence l'imbrication des échelles supra et nationales dans la constitution des groupes de ceux qui sont habilités ou disposés à agir à l'échelle globale est aussi soutenue par Anne-Catherine Wagner[70]. Chez les managers internationaux qu'elle étudie, et qu'elle appelle « les élites managériales de la mondialisation »[71] ou les « managers cosmopolites »[72], l'auteure explique que toute une série de déterminants sociaux et nationaux antérieurs interviennent dans leur socialisation professionnelle sur l'international et dans leurs carrières futures. Elle signale qu'en France, à l'instar de ce qui se poursuit dans les pays industrialisés, malgré l'ouverture des conseils d'administration des grandes entreprises à des administrateurs internationaux, le

---

[65] Yves Dezalay et Bryant G. Garth, op.cit. p.18.
[66] Antoine Vauchez, « Une élite d'intermédiaires » Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970), In *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, pp.54-65.
[67] Antoine Vauchez, op. cit. pp. 54-62.
[68] Antoine Vauchez, op. cit. pp. 62.
[69] Luc Boltanski, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions et habitus de classe ». In *Revue Française de Sociologie*, Numéro 14, 1973, pages 3-26.
[70] Anne-Catherine Wagner, « Les élites managériales de la mondialisation : angles d'approche et catégories d'analyse », *Entreprises et histoire*, 2005/4 n° 41, p. 15-23.
[71] Anne-Catherine Wagner, *op.cit*.,p.15.
[72] Anne-Catherine Wagner, *op.cit*.,p.16.

« pantouflage » reste toujours d'actualité avec une prédominance de grands patrons nationaux et essentiellement issus des grandes écoles nationales (dont Polytechnique et l'ENA notamment)[73]. Anne-Catherine Wagner en conclue que « les liens internationaux se superposent aux réseaux nationaux mais sont loin de les menacer »[74]. Elle affirme aussi que « cette place des systèmes nationaux de formation et de légitimation dans les positions de pouvoir invite à repenser la position des élites internationales dans les différentes sociétés nationales. Il faut tout d'abord rappeler que ces managers restent eux-mêmes des produits de leur pays d'origine et notamment de leur système national de formation »[75].

On note donc un lien très étroit entre le national et le transnational dans les configurations des élites investies dans la construction des savoirs et des normes à vocation universelle. Ceci nous amène à considérer, dans le cadre de cette thèse, que l'espace transnational est indissociable de l'espace national dans les configurations des élites des mouvements qui promeuvent un changement global de la gouvernance urbaine pour d'autres métropoles plus souhaitables. L'emprise croissante de l'international n'annonce donc pas la fin du « capital national » au profit d'un « capital transnational », mais l'accumulation des deux dans la configuration des élites investies dans la construction d'enjeux globaux.

On peut faire l'hypothèse que le FALP est passible de la même analyse. Qui sont les élus mobilisés au sein du FALP ? Dans quelle mesure incarnent-ils une forme d'élite transnationale, qui importent-exportent idées et dispositifs de gestion publique ? Dans quelle mesure vont-ils contribuer à influencer les politiques publiques nationales et locales ? C'est pour répondre à cette question qu'une approche sociologique du FALP nous paraît importante pour saisir leur rôle dans la « fabrique du transnational ».

Cadre méthodologique de l'étude :

On voit que les difficultés sont multiples pour appréhender les processus dont il est question. Pour les surmonter, nous avons conçu une méthodologie combinant plusieurs entrées pour appréhender et mettre à l'épreuve du terrain la dimension transnationale qui semble marquer l'action collective comme l'action publique. Nous faisons en effet l'hypothèse qu'il convient

[73] Anne-Catherine Wagner, *op.cit.,*p.21.
[74] Anne-Catherine Wagner, *ibid.*
[75] Anne-Catherine Wagner, *op.cit.*,p.22.

de multiplier les échelles de l'enquête de terrain pour coller au plus près aux processus que nous cherchons à décrire et dont nous cherchons surtout à saisir l'articulation.

C'est ainsi que notre analyse va s'attacher à regarder trois types d'espaces :

- ce qui se rapproche le plus d'une arène transnationale : le FALP, à travers les manifestations qu'il organise ;
- mais aussi les politiques publiques nationales : on est ici amené à analyser les politiques publiques menées en direction des banlieues pour comprendre dans quelle mesure on est en présence d'un problème public transnational ; mais on doit aussi s'intéresser aux politiques publiques en matière de décentralisation et de démocratie participative pour comprendre comment les solutions proposées par le FALP sont mises en politiques publiques. En outre se pose la question du choix du ou des pays à étudier. Nous avons voulu ne pas nous centrer sur un seul contexte national, et nous reviendrons plus loin sur les raisons qui nous ont conduits à retenir le Mali et le Sénégal.
- l'action publique locale au concret, telle qu'elle se met en œuvre à l'échelle locale dans les communes de « banlieues » constitue la troisième étape nécessaire pour compléter notre analyse. Ainsi cette analyse a été conduite dans des communes de banlieue des capitales malienne et sénégalaise.

Pour comprendre dans quelle mesure la cause globale portée par le FALP reste déterminée par ses ancrages nationaux, il convenait de combiner plusieurs entrées et de ne pas limiter notre analyse au FALP.

Tester le caractère universel de la cause portée, du problème public inscrit à l'agenda, nécessite en effet d'étudier des contextes nationaux variés. Ainsi, l'analyse du réseau est combinée à une analyse de politique comparée[76]. La dimension internationale des processus étudiés ne peut être établie en se limitant à l'analyse des discours porté par le réseau des « militants de la bidonville globale ». Comment ces processus vont-ils se déployer selon les contextes nationaux ? Dans quelle mesure va-t-on vers une standardisation, convergence etc ?

[76] Les réflexions et échanges auxquels nous avons pu prendre part dans le cadre de notre participation au projet ANR PARTHAGE (Participation démocratique et recherche coopérative : Traduction, hybridation et Apprentissage dans le gouvernance de l'espace public de l'environnement), sous la direction de Rémi Lefebvre) ont été structurants pour nous aider à concevoir ce parti-pris.

L'analyse de deux cas doit être vue non seulement comme une comparaison de ces deux cas entre eux, mais comme une manière de mettre à l'épreuve deux cas de la « norme globale ». Il s'agit d'une comparaison qui s'appuie sur une démarche ethnographique.

Comparer l'action publique aux échelles nationale et locale

S'inscrire dans une démarche de comparaison internationale n'est pas sans soulever de nombreuses questions[77]. Comme le formulent bien Laure de Verdalle, Cécile Vigour et Thomas Le Bianic, « si la comparaison ne se borne pas à explorer terme à terme les différences et similitudes entre les cas étudiés, pas plus qu'elle ne réside dans la mise en évidence de l'infinie diversité des configurations possibles, comment mettre en oeuvre un travail de généralisation tout en rendant compte des spécificités de chaque cas ? Quelles échelles privilégier ? Quelles catégories mobiliser et sous quelle forme ? »[78].

Ces questions sont d'autant plus intéressantes que dans le contexte actuel d'intensification des phénomènes de mondialisation, y compris dans les domaines politico-administratifs, les bases classiques de la comparaison sont brouillées. En effet, alors que s'était établie une certaine tradition dans la comparaison internationale qui faisait du cadre national la variable principale pour expliquer, par exemple, les différences et invariances de régimes politiques[79], de systèmes de protection sociale[80], ou encore de mouvements sociaux[81]. Les « changements

[77] Ici nous tenons à souligner que le séminaire doctoral organisé en 2011, 2012 et 2013 à AgroParisTech sous la responsabilité de Cécile Blatrix et Catherine Laurent, sur les enjeux et méthodes de la comparaison internationale, a été décisif pour nous aider à préciser les attendus et contours de notre recours à la méthode comparative.

[78] Laure de Verdalle et al, « S'inscrire dans une démarche comparative. Enjeux et controverses », In *Terrains & travaux*, 2012/2 N° 21, p. 5-21, p.6

[79]Lydie Fournier (« Entre démocratie et autoritarisme. Vers des régimes hybrides ? », In Sciences Humaines, février 2010, n°212, pp.30-35) rappelle très bien la tradition chez les théoriciens politiques depuis Aristote et Montesquieu à classer les régimes selon des critères évoluant au gré des époques et des auteurs. Ainsi, en 1965, on retrouvait chez Raymond Aron des Etats démocratiques et des Etats totalitaires, le critère étant celui la pluralité des partis politiques). En 1975, c'est avec ce critère de pluralité politique que J.Linz élabore sa théorie des régimes (il en décrit 3 : autoritaire (pluralisme limité), totalitaire (unique) et démocratique (pluriel).

[80]L'ouvrage de Gosta Esping-Andersen - *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne,* Paris, PUF, Collection « Le lien social », 1999 -, figure parmi les plus emblématiques de cette approche « nationaliste » de la comparaison des systèmes de protection sociale en Europe. L'auteur, après avoir dégagé les trajectoires propres à chaque pays, y établit une typologie de trois modèles d'Etat-providence : un modèle « libéral » où les pouvoirs publics n'interviendraient que très peu dans la protection sociale et qu'il attribue à des pays comme les Etats-Unis ; un modèle « corporatiste » où les prestations sociales dépendent du niveau de cotisations des salariés qui serait notamment celui de l'Allemagne et à la France ; et enfin un modèle « social-démocrate » plus universalistes en matière de prestations sociales et qui serait celui de pays comme la Suède.

d'échelle »[82] de l'action publique contemporaine semblent inciter à aller vers de « nouvelles focales »[83] en matière de comparaison.

Pour montrer comment on a essayé de se positionner dans ce questionnement qui vise à prendre en compte les complexifications en cours de l'action publique et de ses échelles, nous soulignerons tout d'abord l'intérêt particulier de la comparaison dans la présente étude, ensuite celui de la double entrée que nous avons privilégié, et enfin celui des éléments comparés.

La comparaison, pour quoi faire ?[84]

« Erosion du cadre étatique », « changement d'échelles », « État en restructuration », « recompositions socio-politiques », ou encore « dépérissement de l'État » font partie des nombreux et récurrents termes qu'on retrouve dans la littérature et lors des congrès scientifiques lorsqu'il s'agit de décrire et d'exprimer les mutations de l'État dans le contexte actuel de la mondialisation. Ainsi, est apparu une sorte de consensus scientifique quant à l'intérêt de prendre en compte la place et le poids du champ international dans la comparaison des politiques nationales et infranationales[85].

Dans ce contexte, le cadre de l'Etat-nation comme variable implicite de la démarche en matière de comparaison internationale semble aujourd'hui de plus en plus critiqué. Les travaux de comparaison classiques basés sur des monographies nationales se retrouvent alors

---

[81] L'article déjà cité d'Herbert P. Kitschelt sur les « *Anti-Nuclear Movements »* de 1986 est un bon exemple de la sociologie comparative des mouvements sociaux cherchant à expliquer les différences de mobilisation de tels mouvements à partir des caractéristiques politiques des Etats-nations dans lesquels ces derniers émergent. Ainsi, les analyses que fait H. P. Kitschelt des mouvements anti-nucléaires en France, Suède, Etats-Unis et en Allemagne de l'ouest dans les années 1960 suggèrent que la structuration et les mobilisations de ces mouvements ne sauraient se comprendre en dehors des contextes institutionnels propres à leurs Etats d'origine respectifs.

[82] Alain Faure, Jean Philippe Leresche, Pierre Muller, Stephane Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique,* Paris, L'Harmattan, 2007.

[83] Patrick Hassenteufel, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », In *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol.55), pp 113-132.

[84]Cet intitulé, reprend celui de l'Ecole Thématique du CNRS à laquelle nous avions participé à Biarritz du 10 au 14 juin 2013 : « La comparaison, pour quoi faire ? Stratégies et pratiques de la recherche en sciences sociales »

[85] Marc Abélès, *Penser au-delà de l'État*, Paris, Ed. Belin, 2004.

accusés de « nationalisme méthodologique »[86], ou d'« étatisme méthodologique »[87], et considérés à ces titres comme insuffisants pour appréhender la complexification en cours dans la fabrique politique de l'action publique.

Ainsi, la préconisation de passer d'une « comparaison internationale à la comparaison transnationale » de Patrick Hassenteufel[88], ou celle d' « articuler différentes échelles d'analyse dans la comparaison » de Claire Lefrançois[89], s'inscrivent directement dans cette perspective de faire évoluer le regard dans la pratique de la comparaison. Patrick Hassenteufel estime qu' « en France, la nécessité d'un débat méthodologique sur la comparaison s'impose avec une urgence particulière au moment où est de plus en plus ouvertement regretté le « franco-centrisme » de la science politique hexagonale »[90]. Claire Lefrançois, qui compare les politiques visant les chômeurs âgés en France et au Royaume-Uni, estime que si le niveau national reste indispensable, il doit être articulé à d'autres niveaux, notamment le niveau européen[91].

En partant de ces considérations, les raisons scientifiques de privilégier une perspective comparative peuvent être, au moins, de trois ordres. D'abord, il est utile d'identifier et de comparer, à partir de cas concret, ce que fait cette échelle trans-, supra-, ou internationale au cadre national et local. Autrement dit, il ne s'agit pas de chercher à découvrir des causes extérieures qui détermineraient les évolutions des systèmes politiques de chaque pays, mais plutôt de voir dans une perspective synchronique voire « fonctionnaliste », les incidences de ce niveau international en termes de structuration de réseaux d'acteurs, de choix de répertoires

---

[86] Sirpa Wrede et al., «Decentred comparative research: context sensitive analysis of maternal health care», *Social Science and Medicine,* vol. 63, n°11, 2006, pp. 2986–2997

[87] Andy Smith, « Le changement dans la régulation de la globalisation : de l'Economie politique internationale au travail politique mondial », Communication à la section thématique n° 2 (*Penser le changement international*) du congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 30 août-1 septembre 2011

[88] Patrick Hassenteufel, 2005, op.cit.

[89] Claire Lefrancois, «Articuler différentes échelles d'analyse dans la comparaison » Intermédiaires de l'emploi et mise en oeuvre des politiques visant les chômeurs âgés en France et au Royaume-Uni, *Terrains & travaux*, 2012/2 N° 21, p. 93-108.

[90] Patrick Hassenteufel, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *les méthodes au concret*, PUF, 2000, p.105-124, p.106

[91] Selon elle, « la mise en oeuvre des politiques de l'emploi s'inscrit dans des contextes institutionnels nationaux, mais les argumentaires que les intermédiaires de l'emploi déploient pour favoriser l'embauche des chômeurs âgés, ambivalents du point de vue de l'âge, témoignent de la dynamique européenne de mise en cause de l'âge comme critère des politiques publiques. Lier les niveaux nationaux et européen se révèle également fécond pour comprendre le ciblage plus ou moins précis dont font l'objet les chômeurs âgés dans chaque pays, mais aussi pour analyser l'apparition de structures focalisées sur ces chômeurs ». Claire Lefrancois, op.cit.p.107

discursifs, de hiérarchisation des référentiels dans la fabrique d'action publique à l'intérieur d'un pays donné.

Ensuite, la comparaison se justifie aussi par le besoin de mettre en lumière et d'expliquer les différences de configurations des acteurs, dans des pays soumis au même contexte international. Enfin, la comparaison semble s'imposer quand on se donne pour objectif d'expliquer des asymétries de pouvoir, non seulement au sein même de la diversité des groupes d'acteurs partie prenante de l'action publique locale, mais aussi entre ceux-ci et le reste de la société. Se pose alors la question de savoir comment mener concrètement la démarche d'une telle comparaison.

Comment comparer ? Le choix du mode de comparaison

La question de savoir comment comparer renvoie ici à la nécessité de résoudre concrètement les tensions entre le global et le local dans une comparaison. Quel compromis trouver entre le rejet d'un « nationalisme méthodologique » et les risques de ce que nous pouvons appeler un « trans-nationalisme désincarné », ou encore un « trans-nationalisme délocalisé »? La réponse à ces questions est loin d'être simple et le procédé que nous avons été amenés à privilégier dans la présente recherche est celui d'une entrée double. D'une part, nous avons privilégié une entrée locale. Nous avons réalisé une enquête rigoureuse sur des actions publiques locales précises, sous formes de monographies. Cela a été fait précisément dans les communes de banlieue à Bamako, au Mali et à Dakar, au Sénégal, et dans une moindre mesure à Nanterre en banlieue parisienne.

D'autre part, nous avons emprunté une entrée internationale. Il s'agit plus précisément d'une enquête *multi-située*[92] sur le réseau transnational FALP, qui s'est déroulée à travers l'observation de quelques manifestations du mouvement, entre 2009 et 2012 notamment. Nous considérons ces différentes grandes rencontres comme à la fois les lieux de la production et de standardisation des modèles politiques alternatifs à vocation transnationale. Il était donc utile d'y comparer les degrés d'implication et d'influence des différents élus locaux participant à ce mouvement transnational.

[92] George E. Marcus, « Ethnography in/of the World System : The Emergence of Multi-sited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, pp 95-117

La méthode que nous avons mise en œuvre consiste ainsi à mobiliser dans une même enquête de terrain enquête multi-située et approches monographiques. Un tel choix peut *a priori* paraître paradoxal quand on sait que ces deux démarches d'enquêtes sont souvent considérées comme opposées.

Dans les sciences sociales comme l'anthropologie ou la sociologie, la pratique de l'enquête sur un lieu bien délimité relève de la tradition méthodologique. La présence prolongée du chercheur auprès des enquêtés sur ce lieu, avec l'objectif entre autres de s'imprégner de leur culture, d'apprendre leur langue et leurs coutumes, ou de gagner leur confiance, apparaît parmi les critères censés fonder le sérieux et le caractère objectif de ses résultats. Or, compte tenu de l'intensification des phénomènes de mondialisation actuels, beaucoup d'auteurs[93] suggèrent de substituer, sinon de préférer à cette pratique d'enquête classique, une nouvelle pratique d'enquête multi-située qui permette de pouvoir saisir la dimension transnationale des changements en cours. Pour notre part, nous considérons que ces deux méthodes ne s'opposent pas mais gagnent au contraire à être mobilisées de façon complémentaire.

A la suite de ces éléments de précisions, voyons maintenant ce que nous avons retenu comme variables pertinentes pour réaliser la comparaison.

Que comparer ?

Face à la généralisation des réformes de décentralisation dans de nombreux pays, nous avons porté notre attention sur les objectifs et les traductions quotidiennes de telles réformes dans chaque Etat considéré. Pour cela, nous nous sommes intéressés, entre autres, à la cartographie des différents acteurs-clés qui constituent le « puzzle » du champ du pouvoir local, en partant d'un postulat de l'ethnographie de l'action publique selon lequel « les politiques (…) existent concrètement à travers ce que font les agents de terrain »[94].

Outre les acteurs, la dimension symbolique ou « cadre narratif » de l'action publique locale constitue une autre variable de la comparaison. Le choix de cette variable se situe dans le

[93] Elisabeth Boesen et Laurence Marfaing (dir.), *Les nouveaux urbains dans l'espace Sahara-Sahel. Un cosmopolitisme par le bas*, Paris, Karthala, 2007 ; Michel Lussault, « La mobilité comme événement », in Sylvain Allemand et al. (dir.), *Les sens du mouvement. Modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines*, Paris, Belin, 2004, p. 109-116 ; Jean Copans, *L'enquête ethnologique de terrain*, Paris, Nathan, 1998.

[94] Vincent Dubois, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État au prisme de l'enquête de terrain », In *Gouvernement et action publique*, n°1, Janvier-mars 2012, pp.83-101, p.84.

prolongement des travaux de Pierre Muller qui ont montré tout l'intérêt heuristique qu'il y avait aussi à aborder « les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde »[95], c'est-à-dire comme expression de « visions du monde ». À ce titre, notre comparaison a porté sur les discours et représentations qui soutiennent ou dénigrent l'action publique locale observée, la gestion des ordures ménagères en l'occurrence. Cela permet de voir quelles sont les motivations et les projections des acteurs quand ils en viennent à intervenir dans le système. Dans cette perspective, une attention particulière sera accordée à la terminologie, aux concepts, aux expressions populaires, ou encore aux proverbes à travers lesquels les agents expriment le monde des déchets.

Une autre variable de la comparaison a concerné les *outcomes*, c'est-à-dire les impacts des modèles alternatifs globalisant, en termes de (re)configurations de réseaux d'acteurs de l'action publique et/ou du champ politique local, de cohésion sociale, de création d'emploi, de visions du monde… Maurice Enguéléguélé suggère de considérer, au-delà des incidences immédiates d'une action publique donnée, le fait que « des individus, parfois ceux généralement décrits comme incompétents, passifs et soumis à la discipline, se servent des processus de formalisation – qui les concernent ou qui les touchent pour certains – pour définir la nature et la dynamique des rapports sociaux et politiques »[96]. Il ne s'agit donc pas d'une analyse en termes d'échec ou de réussite d'un dispositif ou d'un système modèle global, mais d'une identification de son impact en termes de création de nouvelles sociabilités, identités, de nouveaux modes d'engagement civique ou politique...

Le contexte socio-historique de l'action publique locale a aussi été mobilisé comme un cadre de comparaison. Les actions publiques territoriales ne peuvent pas se comprendre seulement à partir des relations et pratiques au travers desquelles elles se réalisent. Il convient aussi, en effet, de prendre en compte le contexte socio-historique dans l'analyse de l'action publique. L'on ne peut donc pas saisir les impacts de la fabrique de l'action publique en extrayant celle-ci de son contexte. Voilà pourquoi nous avons articulé une démarche synchronique d'avec une approche diachronique. Nous pouvons maintenant expliciter les choix des techniques de collecte de données utilisées.

---

[95] Pierre Muller, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », In Alain Faure, Gilles Pollet, Philippe Warin (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan, 1995.
[96] Maurice Enguéléguélé, *op.cit*., p.19.

Une démarche ethnographique

Pour mieux présenter les méthodes d'enquêtes ethnographiques que nous avons utilisées dans le champ de la gestion des déchets dans deux collectivités territoriales membres du FALP au Mali et au Sénégal, il convient au préalable de revenir sur la négociation de l'accès à ces terrains et la première étape de l'enquête.

Négociation de l'accès aux terrains et premières étapes de l'enquête

Au départ, il s'agissait d'une enquête *multi-située* sur le réseau transnational FALP, à travers la participation à ses différentes activités. C'est dans ce cadre que nous rencontrons en Espagne, à l'occasion du 2ème congrès mondial du FALP de juin 2010, les maires de la Commune 1 du District de Bamako et de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en banlieue de Dakar. De ces premiers contacts suivis par des échanges de courriels, le choix définitif de faire de ces deux communes africaines notre terrain d'observation comparative du sens et la portée des principes universalistes du FALP dans des actions locales quotidiennes a été arrêté. Ce faisant, la première période de notre enquête sur les terrains maliens et sénégalais s'est déroulée de janvier à avril 2011. Nous l'avons démarrée par la Commune 1 du District de Bamako (janvier-février), il s'agissait de notre tout premier voyage au Mali, et l'avons achevée à Yeumbeul-nord à Dakar (mars-avril) que nous connaissions déjà, le Sénégal étant notre pays d'origine. Ainsi, à Bamako dès janvier 2011, il était surtout question en tant que «chercheur étranger » à double titre à ces terrains – nous n'étions ni originaire des villes étudiées ni spécialistes des déchets –, d'arriver à la fois à cerner les enjeux des politiques locales des déchets et à établir la cartographie de ses principaux acteurs.

Le choix d'une politique publique locale : la gestion des déchets

Saisir l'action publique « au concret », nécessite en effet de ne pas s'arrêter à une analyse du cadre juridique de cette action publique, mais de l'appréhender de façon directe à partir d'enjeux relevant de la compétence des autorités locales. Sachant à partir de la documentation officielle (relative aux cadres réglementaire et institutionnel notamment) consultée, que le secteur des ordures ménagères est une compétence décentralisée et souvent affichée

officiellement sous le sceau de la participation des associations, des habitants et des acteurs économiques, nous abordions les élus locaux rencontrés dans les deux pays en 2011 avec toujours la question de départ suivante : *Qui élabore, finance et met en œuvre concrètement la politique municipale de gestion des ordures ménagères et assimilées de la commune ?*

Une telle question pouvait sembler provocatrice, sinon « naïve » puisqu'en vertu des lois de la décentralisation[97] c'est bien évidemment les communes qui – avec les prérogatives associées aux principes de leur libre administration et de leur autonomie de gestion – décident des actions publiques circonscrites dans leur périmètre respectif. Elle n'en demeure pas moins pertinente pour plusieurs raisons.

Pour qui met les pieds pour la première fois dans l'enceinte de la mairie de la Commune 1 à Bamako, il remarquera très facilement nombre de bureaux des services municipaux, de l'urbanisme, aux impôts et domaines en passant par les formalités administratives, les ressources humaines, la promotion de la femme, etc. sauf celui de la gestion des déchets. En effet, les six communes composant le District de Bamako ont certes la compétence légale en matière d'hygiène et de salubrité publiques mais, en réalité, ce sont des techniciens de l'Etat qui conduisent la politique au quotidien.

À Dakar, la situation que nous avons observée à partir de mars 2011 est plus ou moins similaire à celle de Bamako. Le cadre réglementaire confirme la reconnaissance de l'autorité légale aux communes, mais la gestion des ordures ménagères est déléguée à une structure intercommunale dirigée par la ville de Dakar et dénommée l'Entente « Cadak-Car». De plus, cette dernière est souvent concurrencée voire substituée par des agences privées de nettoiement mises en place par l'Etat, au grès des alternances politiques et en dépit du caractère décentralisé reconnu à la compétence.

À ces aspects que la première enquête à vocation exploratoire a permis de saisir, on peut ajouter le constat valable dans les deux cas du fait que les activités de collecte et de transport des déchets, d'entretien et de surveillance des décharges sont généralement sous-traités à des groupements d'intérêts économiques (GIE), à des entreprises concessionnaires, à des associations environnementales, etc. Certains de ses groupes d'acteurs, comme les communes

[97] Cf. notamment pour le Sénégal la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et de la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant Transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, et pour le Mali la loi n°95-034 /AN-RM du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales au Mali.

elles-mêmes dans le cadre notamment de la coopération décentralisée notamment, sont parfois soutenus techniquement, institutionnellement ou financièrement dans leurs activités par les partenaires étrangers (organismes multilatéraux ou bilatéraux, ONG occidentales, etc.).

En résumé, la première étape de notre enquête malienne et sénégalaise a été facilitée par les deux maires rencontrés en Espagne en 2010, puis par l'accueil qu'ils ont offerts dans leurs communes en 2011. Ce premier moment de notre terrain a été très utile en ce qu'il nous a permis notamment de nous rendre compte sur place que, dans le secteur de la gestion des ordures ménagères, les autorités municipales n'étaient finalement qu'un acteur parmi d'autres. Toutefois, pour une compréhension plus approfondie des logiques des acteurs en présence dans ce champ et pour mieux cerner la nature de leurs relations et leurs degrés d'influence respectifs, le recours à l'ethnographie comme démarche méthodologique de recueils de données plus qualitatives s'est imposé de façon plus systématique lors de la deuxième et dernière étape de notre investigation empirique qui a commencé en juin 2012[98].

Les méthodes de l'enquête ethnographique utilisées à la seconde étape de l'enquête à Bamako et à Dakar

Trois méthodes d'enquête ethnographique ont été combinées dans notre enquête de terrain : l'entretien semi-directif, l'observation participante et la photographie.

Les techniques d'entretien

Mis à part les nombreux échanges informels et autres conversations non structurées, 80 entretiens semi-directifs ont été réalisés en face à face et enregistrés en 2012 à Bamako (44/80) et à Dakar (36/80). Pour choisir les personnes rencontrées, nous avions privilégié dans un premier temps, une entrée institutionnelle. Il s'agit là des entretiens avec les agents officiellement reconnus (techniciens, élus, prestataire privé, bailleur de fonds…) dans les différents systèmes municipaux de gestion des ordures.

L'objectif des entretiens semi-directifs menés auprès des acteurs institutionnels est double. Il s'agit d'une part de tenter de cerner les visions et discours respectifs par lesquels chaque

[98] Notre contribution à une recherche collective financée par l'ADEME et réalisée sous la direction de Guillaume Gourgues, sur la planification départementale en matière de déchets ménagers et assimilés en France, entre 2012 et 2013, tout en nous permettent de tester la validité de notre approche, et a contribué à nourrir notre analyse.

groupe légitime et revendique sa place et son rôle dans le système local de gestion des ordures ménagères. D'autre part, il s'agit, pour nous, de négocier notre place voire de gagner la confiance des personnes rencontrées dans cet univers complexe et multi-acteurs. Nous avons d'ailleurs été, à l'issue de certains entretiens, invités à assister à des réunions ou séances de travail pour, nous disait-on, « mieux faire voir » ce qui nous a été dit lors d'un échange.

Toutefois, pour tenter d'éviter le «biais » du seul discours institutionnel souvent très officiel, nous avons procédé pareillement à des entretiens avec des acteurs « non-institutionnels », c'est-à-dire des « citoyens ordinaires » souvent rencontrés à la mairie. Ainsi, dans ces terrains où la prégnance de l'oralité est une caractéristique historique essentielle, nous avons été amenés à nous intéresser aussi lors de ces entretiens aux expressions populaires ou proverbes évoquant les déchets. L'analyse de la nomenclature de certains groupements de collecte des déchets consistait à nous aider à saisir les représentations sociales locales du déchet et de l'insalubrité en général. C'est d'ailleurs grâce à cette démarche que nous avons pu établir l'évolution progressive de l'image du déchet comme quelque chose d'avilissant à celle de quelque chose de « banal » qui peut désormais générer des métiers aussi reconnus que d'autres. Il faut souligner cependant qu'à Bamako, la barrière de la langue *bambara*, nous a amené à nous focaliser sur les habitants parlant français, à la différence de Dakar où nous maitrisons le wolof, la langue la plus parlée du pays.

Dans la même logique de recherche d'une meilleure compréhension au-delà des seuls cadres institutionnels, le recours à l'observation participante s'est imposé comme une technique complémentaire très efficace.

Les techniques d'observation participante

Deux types d'observation participante ont été réalisés dans les deux communes. Le premier, beaucoup plus long s'est fait à partir des bureaux des services des mairies où nous avons été accueillis comme stagiaire pendant toute la durée de notre séjour. C'est le cas avec le service d'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (SACPN) en Commune 1 où nous avons travaillé au quotidien avec les équipes au bureau comme sur le terrain en juin et juillet 2012, et avec le bureau du service environnement et assainissement de la mairie de Yeumbeul-nord qui nous accueillis depuis le premier terrain de 2011 sur les suggestions du

maire. Ce faisant, nous avions les mêmes horaires et partagions les missions quotidiennes avec agents de ces services.

Le deuxième type d'observation participante a consisté à travailler pendant une semaine (du 6 au 12 août 2012) avec un groupement d'intérêt économique GIE de collecte des ordures ménagères, le GIE « *Dougou Dieya* » (« Propreté du quartier », en bambara) en charge de la collecte et de l'évacuation des ordures ménagères dans le secteur de Banconi, un des 9 quartiers de la Commune 1 de Bamako et pendant deux semaines (du 27 août au 8 septembre 2012) avec les travailleurs du nettoiement de l'Unité de coordination et de gestion des déchets solides (UCG) intervenant dans les zones de Pikine et de Yeumbeul. C'est grâce à une telle pratique d'immersion, que nous avons pu non seulement expérimenter le quotidien de ces acteurs locaux, mais aussi recueillir quelques informations précieuses.

Voyons à présent comment la méthode de la technique de l «'écriture photographique » a également permis de recueillir des données qualitatives sur la gestion des ordures.

Le recours à la photographie

Nous sommes partis du constat que l'estimation de l'ampleur des déchets, et donc de l'insalubrité publique vraisemblablement encore plus marquée dans les communes populaires de banlieue, ne pouvait se réduire aux rares statistiques officielles. Dès lors, l'idée développée depuis le premier terrain de 2011, est qu'on pouvait aussi apprécier la situation à partir des jugements propres aux habitants eux-mêmes. Suivant cette position méthodologique, il a été question de recourir à la photographie comme une « une méthode d'enquête à part entière », dans le prolongement de la perspective balisée dans les travaux de l'équipe de recherche dirigée par Christian Guinchard[99] dans le cadre du programme Concertation Décision Environnement[100]. Nous détaillons ce procédé dans le chapitre 6.

Nous pouvons d'ores et déjà retenir qu'il s'agit, dans un premier temps, de photographier des objets ou des lieux (décharges, poubelles, matériels de collecte des ordures, routes, bâtiments,

[99] Christian Guinchard, Jean-François Havard & Laetitia Ogorzelec, Concertation et coproduction de la propreté des rues. Terrains comparés à Mulhouse et Besançon (France), Rufisque (Sénégal) et Mohammedia (Maroc), Rapport Final,

[100] Concertation Décision Environnement (CDE) est un programme de recherche du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (MEDDE), piloté par la Direction de la Recherche et de l'Innovation (CGDD/DRI) avec la participation de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

espaces, etc.) perçus par les habitants comme « preuves de l'ampleur de la saleté ». Puis dans un second temps, de soumettre les images à la discussion de petits groupes. Ainsi, à travers les échanges autour des photos prises selon les suggestions des enquêtés, nous cherchions à cerner les visions collectives et les solutions attendues dans le domaine des ordures municipales

Toutefois, si ce procédé peut présenter des limites, avec notamment le risque selon les enquêtés d'une vision caricaturale ou qui minimise l'ampleur du phénomène, l'objectif qualitatif recherché était dans tous les cas d'accéder précisément aux jugements de valeurs, aux interprétations subjectives des situations par les habitants eux-mêmes.

Pour finir la présentation de notre cadre méthodologique, nous allons souligner maintenant quelques difficultés rencontrées pendant nos enquêtes.

Quelques difficultés de l'enquête de terrain

L'asymétrie des données recueillies

Au commencement de la thèse, un protocole d'enquêtes similaire était envisagé pour permettre la comparabilité de trois terrains, en France, au Mali et au Sénégal. Il s'agissait de saisir dans les trois cas les convergences et les écarts dans les dynamiques de la décentralisation et de la construction d'un pouvoir local dans les banlieues populaires des régions d'Ile-de-France, de Bamako et de Dakar.

Mais, très vite, des difficultés de symétrie se sont posées. La France n'est pas seulement l'ancienne puissance coloniale du Mali et du Sénégal. Elle incarne aussi à ce jour le principal modèle administratif qui inspire voire détermine le choix administratifs des deux pays, tout comme elle demeure un des principaux bailleurs de fonds des politiques de développement qui y sont menées. Cette situation rendait plus ou moins prévisibles certains résultats, comme par exemple, le fait que les budgets des communes françaises consacrées aux ordures ménagères étaient plus élevés que ceux des communes sénégalaises, ou encore que les politiques de prévention et de recyclage des déchets étaient moins développées à Bamako qu'à Paris. Un autre risque était de partir du cas français comme un modèle de référence et de n'appréhender les autres cas que par analogie à celui-ci, indépendamment des spécificités propres à chacun des contextes.

De même, par rapport au mouvement transnational FALP, la ville de Nanterre (où nous avions réalisé une première enquête[101]), en tant que principal instigateur et coordonnateur international du réseau des élus locaux, présentait une plus grande implication dans cet espace transnational en construction que ses homologues de Bamako et de Dakar.

Finalement, c'est confronté à cette situation de pays et de collectivités avec des pouvoirs inégaux que nous avons renoncé une comparaison terme à terme systématique entre les cas initiaux. Une telle démarche de comparaison classique sera maintenue pour les cas sénégalais et maliens qui présentent de similitudes, et dont l'interprétation des différences peut s'avérer plus originale. Avec la France, l'enquête qui s'est poursuivie autour de l'émergence de la question des banlieues comme un problème à part, appelant une politique spécifique (la politique de la ville, en l'occurrence), s'est appuyée sur les données secondaires.

Si cette méthode de collecte de données présente un certains déséquilibre avec la France qui représente un cas particulier d'un côté, et le Sénégal et le Mali plus systématiquement comparé de l'autre, nous pouvons nous demander avec Marie-Hélène Sa Vilas Boas si finalement, l'asymétrie des données recueillies n'est pas un « problème consubstantiel à la comparaison »[102].

C'est précisément sur ce dernier point de notre enquête de terrain que nous allons boucler la présentation de notre cadre méthodologique.

La relation d'enquête : de quelques malentendus et frustrations

En dépit des présentations répétées et systématiques de notre projet de recherche et de son objectif résolument académique, nous n'avons pu éviter de faire l'objet, dans nos interactions avec les enquêtés, de différentes étiquettes. Ainsi, si nous étions reconnu parfois comme un doctorant en science politique dans une université parisienne, bien plus souvent nous étions considérés – un élu nous a d'ailleurs une fois présenté ainsi publiquement – comme un

[101] Entre 2010 et 2011.

[102] Marie-Hélène Sa Vilas Boas, « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue internationale de politique comparée* 2012/1 (Vol. 19), p. 61-74, p.74. En partant de sa propre expérience d'écriture d'une enquête comparative sur les formes de participation des habitants à un dispositif participatif délibératif dans deux villes brésiliennes (Recife et Londrina), Marie-Hélène Sa Vilas Boas, qui admet que l'application d'un même protocole d'enquête ne conduit pas nécessairement à recueillir des données semblables, affirme que « le rapport, nécessairement dissymétrique, que le chercheur entretient avec les cas, mais également les contextes de réalisation de l'enquête sont autant d'éléments qui influent sur la construction de la comparaison ».

« thésard de Science Po Paris spécialiste des problématiques des déchets dans les grandes villes » ou encore comme un « jeune chercheur qui connait bien les expériences des villes françaises en matière de gestion des déchets ».

Certains encore nous abordaient comme « l'hôte franco-sénégalais du maire » tandis que des responsables de GIE à Bamako et même un élu local sénégalais nous percevaient comme un « futur partenaire extérieur », avec ce que cette dernière expression implique dans le champ des projets de développement généralement soutenus financièrement par des bailleurs de fonds internationaux dans ces contextes-là. Suivant ces étiquettes très éloignées du simple doctorant, il est arrivé qu'on mette à notre disposition voiture avec chauffeur du service, qu'on nous invite à des déjeuners et diners.

Ainsi, dans notre cas, la proximité avec les acteurs locaux favorisée par l'option de la démarche méthodologique et notre provenance de la France (avec tous les imaginaires et prestiges populaires dont fait l'objet l'ancienne puissance coloniale au près d'une majorité d'habitants) ont certainement contribué au développement d'une relation enquêteur/enquêté en partie basée sur un malentendu. Il n'y a pas de doute que certains discours catastrophistes, ou au contraire optimistes, chez les personnes rencontrées ont été tenus en fonction de l'image que renvoyait notre présence.

A la lumière de toutes ces considérations, nous allons, pour finir, présenter plus précisément les cas étudiés.

Présentation des cas de l'étude :

Le choix des terrains maliens et sénégalais

Le choix des terrains sénégalais et maliens comme sites privilégiés d'observation de l'impact réel du FALP et de ses alternatives dans les processus de l'action publique locale s'explique par différentes raisons sur lesquelles nous revenons plus largement dans la troisième partie de la thèse. D'abord, les deux communes populaires prises en compte, à savoir la Commune 1 et Yeumbeul-nord, ont toutes les deux une participation régulière et revendiquée aux activités du FALP. Ainsi, de notre première rencontre en Espagne en 2010 en marge du congrès du FALP, les deux maires avaient souligné leurs expériences et leurs attentes respectives à l'égard du mouvement.

Ensuite, les thématiques de la décentralisation et de la participation sur lesquelles insiste le FALP dans son projet de construction d'autres métropoles possibles, avaient déjà une certaine histoire dans les deux pays. Il s'agissait donc de voir comment le discours plus récent du FALP rencontre sur les deux terrains des acteurs, des pratiques et d'autres visions concurrentes et/ou complémentaires déjà bien établies.

Enfin, le Sénégal et le Mali sont très dépendants de l'aide publique internationale au développement, et il est intéressant à ce titre de voir les répercussions différenciées d'une telle situation dans les deux pays. En effet, en plus d'appartenir ensemble, à côté de bien d'autres pays en développement, aux catégories des pays dits « Pays les moins avancés (PMA) »[103], ou encore «Pays pauvres très endettés (PPTE) »[104], quelques spécificités les distinguent.

Sur le plan politique, les deux pays ont acquis l'indépendance en tant qu'un seul et unique Etat, la Fédération du Mali, proclamé en juin 1960 avant d'éclater deux mois plus tard en août de la même année. Depuis, les deux actuels Etats (la République du Sénégal et la République du Mali) nées d'une telle scission connaissent des trajectoires très diverses.

Sur le plan socioculturel, de nombreuses similitudes existent entre les deux pays, et bien de groupes ethniques (par exemple, les Bambara, ou les Mandingues, les Soninkés…) se retrouvent au Mali et au Sénégal. Le choix de cas d'étude dans ces deux pays nous a donc semblé particulièrement pertinent.

Le terrain des ordures ménagères : un révélateur des inégalités socio-spatiales entre les villes-centres et les périphéries des métropoles

L'idée que les graves problèmes environnementaux auxquels la planète entière est actuellement confrontée, touchent de façon disproportionnée les couches sociales les plus pauvres et les plus vulnérables de la société, est largement admise dans la littérature[105]. Selon Catherine Larrère, « si la crise [environnementale] est globale, ses effets et ses menaces sont très inégalement répartis. C'est vrai à l'intérieur de chaque pays. Ce sont les groupes sociaux

[103] Les PMA est définis par les nations unies à partir de critères économiques et de développement.
[104] L'initiative Pays pauvres très endettés (PPTE) est une initiative prise depuis 1996 par la Banque mondiale et le FMI pour aider les pays les plus pauvres du monde en allégeant leurs dettes internationales.
[105] Cf. Une bibliographie très détaillée sur cette question est proposée par Edwin Zaccaï**,** Bruno Villalba et Cyria Emelianoff, « Inégalités écologiques, inégalités sociales. Bibliographie indicative », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 9 | 2007, mis en ligne le 03 mai 2007, consulté le 22 septembre 2015. URL : http://developpementdurable.revues.org/3492.

les plus défavorisés qui vivent dans les environnements les plus dégradés, à proximité d'un aéroport ou d'usines polluantes. Ils n'ont généralement pas les moyens (pas plus financiers que politiques) de s'opposer avec succès à l'implantation de dépôts de déchets toxiques. La même polarité entre riches et pauvres, groupes ou nations culturellement dominantes et dominées, se retrouve entre les pays du Nord et les pays du Sud »[106].

Aux Etats-Unis, Sophie Moreau et Yvette Veyret, qui signalent que les mouvements en faveur de la « justice environnementale » – notion qui met en lumière les relations entre les inégalités sociales et les inégalités environnementales – apparaissent dans ce pays au début des années 1980, rappellent qu'il s'agissait bien à l'époque « de lutter contre la construction d'usines polluantes et l'implantation de sites d'enfouissement des déchets toxiques dans les quartiers populaires majoritairement peuplés d'Afro-américains »[107].

En France, Patrice Melé, qui étudie les conflits portant sur les projets d'implantation territoriale d'équipements considérés comme potentiellement nuisibles à l'environnement et à la santé humaine, a bien relevé le fait que les infrastructures de gestion des déchets constituaient un domaine dans lequel les risques de pollution à la dioxine et autres inquiétudes liées à la santé des riverains étaient particulièrement prégnants[108]. Or, là aussi, des inégalités socio-spatiales d'exposition aux dommages que peuvent causer les déchets sont aussi démontrées. Annie Fourcaut, Emmanuel Bellanger et Mathieu Flonneau indiquent, par exemple, en région francilienne, un mouvement de pouvoirs locaux a dû s'affirmer en banlieue parisienne dès les années 1880 « pour protester au nom du droit à la salubrité contre les autorisations données par Paris aux établissements insalubres de s'établir dans la proche banlieue industrielle »[109].

En Afrique, c'est d'ailleurs conscients de telles inégalités Nord/Sud par rapport aux nuisances et aux risques engendrés par les déchets – dans un contexte où se développait l'exportation d'une partie de déchets industriels non traités des pays riches du Nord vers les pays moins

---

[106]Catherine Larrère, « La justice environnementale », *Multitudes* 2009/1 (n° 36), p. 156-162, p.156

[107]Sophie Moreau, Yvette Veyret, «Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie* 2009/1 (n° 665-666), p. 35-60, p.37

[108]Patrice Melé, « Conflits d'aménagement et débats publics » In Yves Jean, Martin Vanier (dir.), *La France, aménager les territoires*, Paris, A. Colin, 2008, p. 97-114, à la page 14 pour la version numérique consulté sur https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00373528/document.

[109] Annie Fourcaut, Emmanuel Bellanger, Mathieu Flonneau, Paris / *Banlieues. Conflits et solidarités*, CREAPHIS éditions 2007, p.112.

riches du Sud – que les Etats de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA)[110] ont dû interdire dès 1991, à travers la signature de la *Convention de Bamako* du 30 janvier[111], toute importation de déchet dangereux dans le continent.

Sur les ordures ménagères plus spécifiquement, Oumar Cissé signale que les visions négatives et les représentations hygiénistes qui leur sont associées ont longtemps justifié, dans les agglomérations africaines, le choix de la décharge comme principal mode de gestion. Car, selon cet urbaniste sénégalais, la présence de déchets près des habitations étant considérée comme « dégradante et avilissante », ce qui explique, poursuit-il, qu'« on a préféré les trous, les fosses, les bas-fonds, loin de la vue et de l'odorat »[112].

Cette approche dévalorisante et hygiéniste des déchets ménagers et assimilés n'est vraisemblablement pas une spécificité africaine. Le géographe-urbaniste français Jean Gouhier[113], indique que « dans la société moderne le déchet apparaît comme le paria repoussé hors classement économique, socialement déconsidéré et matériellement expulsé des lieux centraux à la façon des « intouchables » hors castes, affectés aux basses besognes de la société brahmanique de l'Inde traditionnelle »[114]. A ce titre, poursuit l'auteur, « sa localisation signale des espaces déconsidérés ; son éloignement est d'autant plus rapide, distant et inconditionnel qu'il est plus intensément représentatif de la déchéance »[115].

Une analyse que semble partager Gérard Bertolini pour qui « même si, depuis la seconde moitié du XIXème siècle, l'identification du microbe a transformé la relation au déchet en renvoyant ce dernier à la contamination et à la santé, l'attitude demeure encore fortement marquée par cette perception [dégradante]. Suivant les représentations traditionnelles, le déchet et la décharge qui l'accueillent sont « de mauvais objets » dont il faudrait se tenir à distance. Les déchets sont rejetés à la périphérie, bannis et marginalisés »[116].

---

[110] Devenue Union Africaine – UA depuis 2002.
[111] C'est dans le prolongement de la « Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et leur élimination » du 22 mars 1989, premier traité international consacré à la problématique des déchets sur lequel nous revenons dans le chapitre 6, que la « Convention de Bamako sur l'interdiction d'importation des déchets dangereux et le contrôle des mouvements transfrontaliers en Afrique » a été adoptée par la Conférence de ministres de l'environnement de l'OUA le 30 janvier 1991 en tant qu'accord régional.
[112] Oumar Cissé (dir.), Les décharges d'ordures en Afrique. Mbeubeuss à Dakar au Sénégal, Dakar – Paris, IAGU – Karthala, 2012.
[113] Urbaniste et fondateur de la rudologie en France dans les années 1970, p.12.
[114] Jean Gouhier, *Rudologie. Science de la poubelle.* Publications du GEDEC, Université du Maine, 1985, p.14
[115] Jean Gouhier, op.cit., ibid.
[116] Gérard Bertoli, *Décharges : quel avenir ?* Grenoble, SAP, 2000, p.12.

Ainsi, comme pendant longtemps au Nord, dans les pays en développement du Sud c'est bien dans les quartiers populaires souvent situés à la périphérie, plus que dans les quartiers riches, que sont généralement implantées les différentes installations de gestion des déchets pour l'ensemble de l'agglomération. Pour n'évoquer que quelques exemples, en Côte-d'Ivoire, la plus grande décharge de la capitale se situe à Akouédo, un village annexé à la commune périphérique de Cocody, au nord du district d'Abidjan. En Guinée, la plus grande décharge de Conakry, la capitale politique et économique, est dans le quartier de Dar es Salam située dans la banlieue populaire de Ratoma. Au Sénégal, la principale décharge de la région-capitale de Dakar est à Mbeubeuss à proximité de la ville populaire de Yeumbeul-nord dans la banlieue de Pikine. Au Mali, une bonne partie des tonnes de déchets (municipaux comme industriels) collectés par semaine dans le District de Bamako, la capitale nationale, est régulièrement déversée dans la grande décharge de Doumanzana, en Commune 1.

Sur la base de ces différents éléments, il s'avère que les périphéries populaires des métropoles abritant les capitales nationales sont les territoires où le principe de l'accès universel à un environnement sain et salubre est le plus compromis. Dans ce cas, le problème des ordures ménagères avec ses diverses implications (par exemple, ses enjeux en matière environnementale, sanitaire, économique ou esthétique) constitue un révélateur de l'organisation et de la valorisation inégales de l'espace urbain à l'échelle d'une agglomération. La problématique des déchets apparaît ainsi comme une variable structurante des liens fonctionnels entre les centres-villes et leurs banlieues ou entre les enclaves riches et le reste de la ville.

Pour toutes ces raisons, le principe du droit à la ville qui pose justement la question de l'égalité des territoires urbains et de leurs habitants peut être examiné à partir de cette problématique. À partir du moment où un territoire et ses habitants apparaissent comme victimes d'une telle forme d'« injustice spatiale »[117] face aux problèmes des ordures par rapport aux autres zones de la même aire urbaine, il peut dès lors constituer un cas d'étude privilégié pour tenter de saisir les implications des revendications de métropoles plus justes, plus inclusives, plus solidaires ou plus démocratiques dont le *droit à la ville* revendiqué par le FALP sert d'arrière-plan normatif. Il conviendra alors de saisir d'une part les promoteurs de

[117]Philippe Gervais-Lambony, Frédéric Dufaux, « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie,* 2009/1 (n° 665-666), p. 3-15

cette vision alternative de la ville multipolaire et plus équilibrée, et d'autre part les articulations de cette dernière avec les politiques locales.

Organisation de la thèse

La démonstration de la thèse est développée en trois parties.

Tout d'abord, la première partie est consacrée à l'analyse de la place et du rôle des contextes nationaux dans la construction des difficultés des banlieues populaires en tant que « cause » et « problème public » appelant des réponses politiques locales et globales, et en tant que « cause transnationale ». Nous montrons dans le chapitre 1 que ce travail collectif de construction et de mise à l'agenda d'un « problème » des banlieues populaires est inégalement répandu. Dans le chapitre 2, nous nous intéresserons à la manière dont les membres du FALP tentent de faire exister d'une part une identité collective transnationale, et d'autre part un projet alternatif global pour d'autres métropoles jugées plus souhaitables.

Ensuite, la deuxième partie propose une analyse comparative des politiques et pratiques de la décentralisation et de la participation du public au Mali et au Sénégal. L'objectif d'une telle démarche est d'insister sur le caractère singulier des contextes et des expériences de chacun des deux pays, à l'heure où le renouveau et la généralisation de ces deux thématiques peut facilement suggérer l'idée d'une consolidation de phénomènes de convergence à l'échelle transnationale. Ainsi, le chapitre 3 revient largement sur les deux trajectoires des réformes de la décentralisation au Sénégal et au Mali. Le chapitre 4, qui retrace l'aventure de la participation du public depuis la période coloniale jusqu'à présent, montre bien les finalités différentes, et parfois contradictoires, assignées au principe de la participation dans le temps et dans l'espace.

Enfin, dans la troisième et dernière partie, nous avons opéré une démonstration de la capacité toute relative des pouvoirs locaux membres du FALP à maîtriser l'aménagement de leurs communes respectives, et de leurs dynamiques de développement économique, social et spatial. Le terrain de la gestion des ordures ménagères, qui semble être un enjeu majeur pour les communes populaires, permet de voir si les alternatives singulières du FALP trouvaient un lieu favorable pour leur traduction, ou si au contraire, elles devenaient inaudibles et non identifiables du fait de la pluralité des acteurs et des logiques en présence. Le chapitre 5 revient sur les liens entre la problématique des ordures ménagères et l'urbanisation galopante

de Bamako et de Dakar. Le chapitre 6 décrit la configuration différenciée d'une *élite plurielle* de l'action publique dans ces contextes, où les élus locaux censés planifier la construction des modèles de gouvernances urbaines plus inclusifs se voient disputer leurs prérogatives par une diversité d'acteurs, dont l'Etat.

PARTIE I :

De la banlieue comme un problème public et comme une cause

INTRODUCTION

« Banlieue », la notion est apparue dans la langue française au XIII[e] siècle pour désigner « la proclamation d'un suzerain s'appliquant à un territoire autour d'une ville » rappellent J. Bastié, S. Beaud et J. Robert dans l'*Encyclopædia Universalis*[118]. « Espace d'une lieue autour de l'enceinte d'une ville, qui était soumis au droit de ban » précise le *Dictionnaire de l'Académie française*[119]. Ces définitions sont analogues à celles que P. Bonnoure[120] a trouvées dans le *Littré* à savoir « territoire dans le voisinage et sous la dépendance d'une ville » ou dans le *Larousse* de 1867 soit « territoire qui entoure une grande ville et qui en dépend »[121].

Dans ces définitions le terme de « banlieue » évoque d'une part une catégorie juridico-administrative exprimant la relation de subordination d'un territoire par rapport à un autre et, d'autre part, une situation géographique indiquant la présence de territoire à proximité d'une ville centre. Cette seconde dimension de la définition est d'ailleurs perceptible à l'Institut Nationale de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) où l'on considère que « les communes qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'unité urbaine »[122].

En partant de ces définitions habituelles de la banlieue, la question qui se pose est de comprendre et d'expliquer comment une simple catégorie juridico-administrative et géographique devient un problème public inscrit dans l'agenda politique. En quoi la banlieue fait ou ne fait-elle pas l'objet d'une politique publique[123] avec, par exemple, une succession de lois, de dispositifs, de plans, d'institutions, de réformes ou de mesures chargés de la traiter

[118] Jean Bastié, Stéphane Beaud, Jean Robert, « BANLIEUE », *Encyclopædia Universalis* [en ligne], consulté le 27 mai 2015. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/banlieue

[119] Dictionnaire de l'Académie française, neuvième édition, 1992 [Version informatisée]

[120] Pierre Bonnoure, « Etudes sur les éléments de l'organisme urbain. I. — La Banlieue », In: *Revue de géographie* jointe au Bulletin de la Société de géographie de Lyon et de la région lyonnaise. Vol. 25 n°3, 1950. pp. 229-240.

[121] Pierre Bonnoure, art. Cité, p. 232.

[122] http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/banlieue.htm

[123] « Une politique publique se présente sous la forme d'un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales » selon Jean-Claude Thoening, *Les politiques publiques*. Tome 4 Traité de Science Politique, Paris, PUF, 1985, p.6

en tant que problème public ? Derrière quelles perceptions la banlieue est-elle érigée en tant que problème légitime et prioritaire pour l'action publique ? Quelles différences observe-t-on selon les pays, les périodes ou les fluctuations politiques ? Divers auteurs sur lesquels nous reviendrons ont déjà planché sur ces sujets en France.

Pour traiter de ces questions, comme déjà indiqué dans l'introduction générale, nous avons choisi de mobiliser les apports de deux champs de littérature habituellement cloisonnés. Il s'agit des études relatives aux mobilisations collectives et de celles analysant l'émergence des problèmes sociaux dans la sphère politique. La première catégorie rassemble les études regroupées sous ce qu'il est convenu d'appeler « la sociologie des mouvements sociaux »[124]. Cette dernière est elle-même scindée en plusieurs courants. Parmi eux, deux courants se distinguent. Le premier est celui de la mobilisation des ressources dont Mancur Olson[125] est un des défenseurs les plus connus et qui insiste sur la rationalisé et les marges de manœuvre des acteurs impliqués dans l'action collective. Le second est le courant dit de la structure des opportunités politiques (SOP) théorisé par des auteurs comme Herbert P. Kitschelt[126].

Pour Mancur Olson, « s'il est permis de supposer que ceux qui appartiennent à un groupe ou à une organisation ont un intérêt commun, les divers membres de l'organisation ou du groupe ont aussi des intérêts purement individuels qui varient pour chacun d'entre eux »[127]. Ainsi dans ce courant de la mobilisation des ressources, les entrepreneurs de mobilisations collectives sont considérés comme des acteurs rationnels et bien conscients des intérêts individuels qu'ils peuvent potentiellement tirer de leur participation à un mouvement d'ensemble. L'action collective est ici une action rationnelle. C'est donc en se tournant vers les acteurs et leurs motivations subjectives que le courant de la mobilisation des ressources propose d'aborder les mouvements sociaux.

A l'inverse, les tenants de l'analyse de la structure des opportunités politiques (SOP) suggèrent de considérer le contexte politique au sens large comme une variable explicative plus pertinente pour comprendre les mouvements sociaux. Par structures des opportunités

---

[124] Éric Neveu, *Sociologie des mouvements sociaux*, 5ème éd., Paris, La Découverte « Repères », 2011
[125] Mancur Olson, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF, 1978
[126] Herbert P. Kitschelt, « *Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies* » In British Journal of Political Science,vol.16, January 1986, pp. 57-85
[127] Mancur Olson, op.cit. p. 29

politiques, Herbert P. Kitschelt[128] entend l'ensemble des contraintes et opportunités spécifiques au contexte politique dans lequel s'incrustent les mouvements sociaux, et qui contribuent à façonner ces derniers Suivant cette approche, la nature du système politique renferme en partie les conditions de développement ou de non-développement des mouvements contestataires.

Mais ce lien établi entre mouvements sociaux et système politique, même s'il n'est pas déterministe comme le précise Herbert P. Kitschelt lui-même[129], a soulevé de nombreuses critiques. Son intérêt pour la structure plutôt que pour les rationalités et stratégies des entrepreneurs de mobilisations collectives est généralement critiqué en ce qu'il suppose notamment une certaine antériorité et/ou extériorité et un certain pouvoir de coercition du contexte politique par rapport aux actions collectives.

Ainsi, pour Olivier Fillieule et Lilian Mathieu, « la notion de structure, dans le concept de SOP, n'a guère de sens, dès lors qu'on admet le caractère relationnel et donc dynamique de l'action protestataire »[130]. Les deux auteurs poursuivent la critique de l'approche de la Structure des Opportunités Politiques en indiquant que « ce modèle séquentiel oublie que parfois la mobilisation précède la mise en place d'un cadre et que, bien souvent, celui-ci se forge dans l'action, en se définissant notamment dans les interactions entre groupes mobilisés et avec les cibles et le pouvoir. De ce point de vue, la répression contribue bien souvent à structurer, voire à fonder un cadre mobilisateur»[131].

Toutefois, au-delà de cette analyse différenciée de l'irruption de problématiques sociales dans l'espace public et dans l'agenda politique qui nous invite à ne pas considérer les mobilisations comme survenant dans un vide social, une articulation des apports respectifs de deux approches peut être très fructueuse. Ainsi, dans le chapitre I, nous considérons la dimension stratégique et ingénieuse des entrepreneurs de causes mise en avant par l'école de la mobilisation des ressources et la dimension contextuelle et culturelle avancée par celle de la

---

[128] "Political opportunity structures are comprised of specific configurations of resources, institutional arrangements and historical precedents for social mobilization, which facilitate the development of protest movements in some instances and constrain them in others"" Herbert P. Kitschelt op. cit. P.58

[129] Herbert P. Kitschelt op. cit. ibid "While they do not determine the course of social movements completely, careful comparisons among them can explain a good deal about the variations among social movements with similar demands in different settings, in the other determinants are held constant"

[130] Olivier Fillieule et Lilian Mathieu « Structure des opportunités politiques », *in* Olivier Fillieule *et al.*, *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) «Références», 2009 (), p. 530-540 p.537

[131] Olivier Fillieule et Lilian Mathieu, op.cit. p.536

SOP comme deux facteurs nécessaires à la compréhension de l'inégale construction de la banlieue comme un problème public spécifique. En clair, nous montrons dans ce premier chapitre que la compréhension des différences nationales dans l'émergence, la structuration et le développement de la problématique des banlieues dans l'espace public et dans l'agenda politique passe par une prise en compte combinée, et non séparée, de la question du « pourquoi » qui met en lumière le contexte général englobant et de celle du « comment » qui insiste sur les stratégies mobilisées par les acteurs libres et rationnels. Dans le chapitre II, nous analysons comment cette différente et inégale politisation de la question de la banlieue selon les pays entraine des asymétries de pouvoirs dans la construction collective et l'affirmation de la périphérie comme un acteur politique transnational d'une part et, dans la sélection de ses causes et de son répertoire d'action d'autre part.

CHAPITRE 1 : UNE MISE A L'AGENDA INEGALEMENT REPANDUE DE LA BANLIEUE

Comment décrire et comparer les différences de temporalités et de niveaux de la mise sur agenda de la banlieue en tant que « secteur » spécifique d'action publique dans un monde urbain où les banlieues sont omniprésentes ? La notion de « secteur » dans ce chapitre est employée suivant la définition que lui prête P. Muller[132] à savoir « l'objet ou la cible des politiques publiques » et « une forme institutionnalisée de l'agenda »[133]. Pour cet auteur « le secteur, que l'on peut définir comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières, apparaît comme la vision de ces systèmes d'action *du point de vue de l'action publique »*[134] .

Bien entendu, une appréhension de la banlieue en termes de secteur d'intervention publique bien défini, bien différencié, bien structuré ou bien spécialisé peut poser problème du fait notamment de l'évolution du périmètre des actions publiques en fonction des conjonctures politiques et événements médiatiques. Le concept de secteur s'adapte bien à la problématique de la banlieue au vu de ses trois composantes à savoir un ensemble d'acteurs exprimant des intérêts spécifiques ; l'existence d'institutions spécifiques exprimant la division du travail administratif ; la dimension cognitive exprimant la vision du problème et des solutions des acteurs dominants[135].

Pour exprimer cette perspective théorique qui consiste à tenir ensemble une lecture exogène (prendre au sérieux la fonction structurante du contexte) et une lecture endogène (admettre le caractère rationnel et innovant des acteurs) nous empruntons le cadre d'analyse en termes de « fenêtre d'opportunités » de John Kingdon[136]. Celui-ci permet de mieux mettre en évidence les conditions structurelles et conjoncturelles à partir desquelles un travail de mobilisation d'acteurs collectifs a des chances d'aboutir à une inscription dans l'agenda des programmes d'actions publiques. Ceci n'implique pas de nier le caractère individuel des dynamiques de l'action protestataire et de l'action publique. Résumant ce cadre d'analyse de la « fenêtre

---

[132]Pierre Muller, « Secteur », *in* Laurie Boussaguet *et al*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2014 (4e éd.), p. 591-599
[133] Pierre Muller, « Secteur », *op.cit. p.592*
[134] Pierre Muller, , *op.cit. p.593*
[135] Pierre Muller, *op.cit. p.595-596*
[136] John Kingdon, *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown & Co, Boston, 1984

d'opportunités » de J. Kingdon, les auteurs B. Palier, Y. Surel et al. rappellent le postulat de ce dernier selon lequel la formalisation de politiques publiques résulte de l'occurrence de trois courants plus ou moins autonomes que sont : le courant des politiques publiques, « *policy stream* », dominé par les logiques administratives de définitions des solutions possibles; le courant des problèmes, *« problem stream* », caractérisé par les concurrences pour la définition des diagnostics des problèmes auxquelles les autorités devraient prêter attention; le courant politique, « *political stream* », dominé par les échéances électorales[137]. Sous cet angle, P. Ravinet signale que « pour comprendre et utiliser le modèle de Kingdon sans contresens, il faut également bien noter que la fenêtre ne constitue en aucun cas un modèle déterministe. Cette mise en scène est au contraire fortement probabiliste : lorsque les trois courants se rejoignent et qu'une fenêtre s'ouvre, une proposition a de fortes chances de passer de l'agenda gouvernemental à l'agenda décisionnel, mais ce n'est pas une nécessité »[138].

Ainsi, en appliquant le modèle théorique de la « fenêtre des opportunités » de J. Kingdon à la question de la fabrique de la banlieue comme secteur spécifique d'intervention publique, nous comparons dans ce chapitre les différentes conditions favorables ou défavorables à la formulation d'actions publiques dans ledit secteur en France, au Sénégal et au Mali. L'analyse s'appuie sur les résultats de nos enquêtes dans les trois pays respectifs et lors de différents évènements internationaux du Forum des Autorités Locales de Périphéries (FALP), de la compilation de la littérature académique, de textes officiels ou d'articles de journaux consacrés à la question des banlieues dans le monde urbain en général et dans les grandes agglomérations abritant les capitales nationales en particulier.

I. Les banlieues franciliennes : Une multiplicité de fenêtres d'opportunités et d'entrepreneurs politiques

En France, la banlieue est un vieux problème politique et scientifique. Ce dernier s'est constitué consécutivement à l'industrialisation, à l'urbanisation, à l'immigration et s'est

[137]Bruno Palier, Yves Surel et al., « Introduction générale. L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » In Bruno Palier, Yves Surel et al., *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, 2010, pp. 11-52, p.31

[138]Pauline Ravinet, « Fenêtre d'opportunité », *in* Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », 2010 (), pp. 274-282, *P.281-282*

construit historiquement à travers les plans d'aménagement du territoire et les controverses scientifico-politiques qu'ils ont suscités. En nous appuyant sur le cas emblématique de la région Ile-de-France, abritant la capitale nationale, nous montrons de façon diachronique et synchronique comment les territoires auxquels est aujourd'hui associée la notion de banlieues populaires ont été façonnés politiquement et scientifiquement dans la durée.

Dans son célèbre ouvrage, *Le Droit à la Ville*[139], sur lequel nous reviendrons dans les prochains paragraphes, le philosophe, sociologue et géographe français Henri Lefebvre disait : « l'espace a été façonné, modelé, à partir d'éléments historiques ou naturels, mais politiquement. L'espace est politique et idéologique. C'est une représentation littéralement peuplée d'idéologie. Il y a une idéologie de l'espace. Pourquoi ? Parce que cet espace qui semble homogène, qui paraît donné d'un bloc dans son objectivité, dans sa forme pure, tel que nous le constatons, est un produit social[140] ». Cette citation synthétise très bien la démonstration que nous allons faire dans les pages qui suivent. En considérant la banlieue comme un secteur d'action publique ou comme un « fait politique », cela suppose ici qu'elle est à la fois, pour emprunter la typologie de Jean Leca, *politics, policies* et *polity* c'est-à-dire « un produit de conflits, un ensemble d'aires et de secteurs de policy-making, un centre institutionnel doté de valeur symbolique »[141].

En effet, la banlieue est devenue depuis le XIXème siècle notamment, à la fois un secteur d'interventions de programmes publics successifs et un champ de luttes politiques. Son irruption sur l'espace public est donc bien antérieure aux années 1970, date à partir de laquelle se constitue ce qu'il est convenu d'appeler « *la politique de la ville*[142] » – avec des programmes, des instruments, des institutions et un lexique dédiés –, matérialisée par le lancement de dispositifs comme *Habitat et vie sociale* (1977), *Développement social et urbain* (1982) ou encore les *Contrats urbains de cohésion sociale* (2007)[143]. Pour mieux le

---

[139]Henri Lefebvre, *Espace et politique. Le droit à la ville, 2ème volume*, Chatou, Ed. Anthropos, 1972 [1968 pour la 1ère édition]

[140] Henri Lefebvre, op.cit., p.53

[141] Jean Leca, «L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes?», *Gouvernement et action publique* 2012/1 (n° 1), p. 59-82, p.59

[142]Dans le site du ministère en charge de ce secteur voici la définition qui en est donnée : « *la politique de la ville désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et de réduire les inégalités entre les territoires* ». Avant d'ajouter que « *cette politique a été initiée, en France, il y a une trentaine d'années, alors que le « problème des banlieues » émergeait* » http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la, consulté ce 03/06/2014

[143]Pour plus de détails sur l'émergence, les objectifs et les approches de « la politique de la ville » ainsi que sur l'abondante littérature à son sujet, cf. Patrice Diatta, *Les associations dans la politique de la ville à Clichy-la-*

démontrer, nous estimons intéressant de recourir au cadre d'analyse des fenêtres d'opportunités politiques chère à J. Kingdon.

Certes, l'histoire toujours « en chantier[144] » des événements et des acteurs structurant la question des banlieues parisiennes est si longue, si riche et si complexe que la grille d'analyse de la fenêtre des opportunités peut paraître réductrice avec le risque d'accorder plus d'importance à certains facteurs au détriment d'autres qui ont tout autant un rôle significatif. Comme le souligne bien Hervé Vieillard-Baron « la crise des quartiers sensibles français a de multiples aspects qui ont été largement soulignés dès la fin des années 1970 : dégradation physique des bâtiments, isolement, perte de lien social, faiblesse de la représentation politique, violences, etc. On n'a jamais fini d'en répertorier les éléments dans un système dans lequel causes et conséquences ne cessent de se répondre »[145].

Mais, suivant la logique de la perspective de comparaison internationale qui a été choisie, l'étude ne vise aucunement l'exhaustivité. Elle s'attache à mettre en relief des contextes, des personnalités associatives, politiques ou intellectuelles et des évènements marquants de l'histoire de la mise en politique du secteur des banlieues parisiennes et de ses modes de gouvernement successifs, voire cycliques.

C'est pourquoi, la présente section est axée sur deux temps : un premier temps qui met en exergue les occurrences de courants (des « problèmes », des « politiques » et de la « politique ») ayant favorisé dans le temps l'ouverture des débats, mobilisations ou décisions en direction du secteur de la banlieue. Un second temps qui décrit et analyse les types d'acteurs qui se sont démarqués dans l'appropriation ou l'exploitation publiques de telles opportunités.

Garenne (92), mémoire de master 1 en science politique sous la direction de Cécile Blatrix, université Paris 13, 2007.

[144]Annie Fourcaut, Emmanuel Bellanger, Mathieu Flonneau, Paris / *Banlieues. Conflits et solidarités*, CREAPHIS *éditions 2007*

[145] Hervé Vieillard-Baron, « La construction de l'imaginaire banlieusard français. Entre légende noire et légende dorée » In Serge Jaumin et Nathalie Lemarchand (dir), *Vivre en banlieue. Une comparaison France / Canada*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Collection « Etudes canadiennes n°14», 2008, pp.17-32, p. 27

1. Une succession d'évènements structurants des fenêtres d'opportunités

« Ces derniers jours ont souligné beaucoup des maux qui rongent notre pays, ou des défis que nous avons à relever. Et à cela il faut ajouter toutes les fractures, les tensions qui couvent depuis trop longtemps et dont on parle – uniquement par intermittence, après on oublie. C'est ainsi. Les émeutes de 2005, qui aujourd'hui s'en rappelle ? Et pourtant, les stigmates sont toujours présents : la relégation périurbaine, les ghettos, ce que j'évoquais en 2005 déjà, un apartheid territorial, social, ethnique qui s'est imposé à notre pays, la misère sociale à laquelle s'additionnent les discriminations quotidiennes parce que l'on a n'a pas le bon nom de famille, la bonne couleur de peau, ou bien parce que l'on est une femme. Il ne s'agit en aucun cas, vous me connaissez, de chercher la moindre excuse. Il faut regarder la réalité de notre pays »[146].Telle était la déclaration du Premier ministre français, Manuel Valls à l'occasion de son discours de vœux à la presse du mardi 20 janvier 2015. Le discours des vœux pour 2015 intervenait deux semaines après l'attentat contre Charlie Hebdo dans le contexte particulier où la France s'interrogeait sur les réponses politiques en matière de lutte contre l'intolérance, les inégalités, les discriminations, le racisme, entre autres, à promouvoir en amont pour prévenir le problème de la radicalisation et de la menace terroriste.

Ainsi, depuis que le Premier ministre a évoqué l'existence dans les banlieues d'«un apartheid territorial, social, ethnique » , la notion d'« apartheid » est venue se rajouter à la longue litanie des mots pour qualifier les maux des quartiers dits sensibles en France. Les débats politico-médiatiques et intellectuels que cette expression – qui qualifiait autrefois le régime politique ségrégationniste des années 1950-1990 en Afrique du Sud – ont réactualisé dans l'espace public une problématique des banlieues françaises et franciliennes en particulier déjà veille de plusieurs décennies. Pour revenir sur l'histoire de la mise en politique des banlieues de la région parisienne, nous allons d'abord retracer la série de quelques conflits déterminants (I.1), puis analyser les alternances politiques nationales et locales décisives (I.2), et enfin souligner le rôle capital des émeutes urbaines (I.3).

---

[146] Extrait du discours de Manuel VALLS, Premier ministre, *Vœux à la presse*, Mardi 20 janvier 2015, p.4, consultable sur http://www.gouvernement.fr/sites/default/files/liseuse/4980/master/projet/V%C5%93ux-%C3%A0-la-presse-du-Premier-ministre.pdf

1.1. Une série de conflits déterminants dans le développement du gouvernement des banlieues

Différents conflits ont été décisifs dans le long processus historique de différenciation et d'affirmation des communes de banlieue franciliennes. Ils ont pu manifester une envergure locale ou métropolitaine.

1.1.1. Des maires de banlieue unis contre la Ville de Paris

Des transports à l'hygiène en passant par la sécurité, la santé ou la scolarité, les sujets de discorde entre la Ville de Paris et les communes des banlieues environnantes sont multiples et variés. Dans leur analyse de l'histoire des relations entre Paris et ces banlieues depuis la fin de l'Ancien Régime, les historiens du Centre d'histoire sociale du XX^{e} siècle[147] rappellent que les rapports complexes, conflictuels, en partie mythifiés, négativement comme positivement, entre Paris et les banlieues remontent notamment à 1860 avec l'annexion par Paris de sa banlieue : « l'annexion est envisagée dès la monarchie de Juillet, mais la question du report de l'octroi à l'enceinte de Thiers et la nécessité de garder autour de Paris une banlieue non soumise à l'octroi, sorte de zone franche où vivent les plus pauvres, retardent la décision…En 1860, l'intégration des communes du premier cercle suburbain dans de nouveaux arrondissements parisiens est assimilée à la domination tutélaire, voire féodale, de la capitale sur ses marges »[148].

Ainsi, la question de l'administration territoriale et de la répartition des compétences politiques apparaît comme un premier facteur de tensions entre Paris et sa banlieue. La subordination à la Ville de Paris et les tentatives d'empiétement de celle-ci sur leurs territoires sont contestées par les autorités locales des municipalités suburbaines. A ce propos, les auteurs de *Paris/Banlieues* rappellent qu'« au tournant XIX^{e} et XX^{e} siècles, l'administration du département de la Seine est source de conflits entre les communes de banlieue et la Ville de Paris. Le contentieux se nourrit de l'inégalité de traitement entre la capitale et les communes de banlieue. Les élus locaux des cités suburbaines en plein essor démographique se font les porte-parole des réclamations de leurs concitoyens…[leurs municipalités] s'unissent entre elles pour la défense de leurs intérêts communs en pétitionnant et en adressant

[147] Unité Mixte de Recherche (UMR 8058) de l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et du CNRS
[148] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), , op. cit., p.16-17

des « vœux » aux préfets, aux conseillers municipaux de Paris, aux conseillers généraux et aux parlementaires du département »[149].

Par conséquent, en réaction à cette annexion administrative historique qui transformera certaines zones de la banlieue en possessions parisiennes, les habitants de banlieues et leurs maires vont mener des luttes mémorables contre ce qu'ils considèrent comme des empiétements et un « mépris » de la capitale[150]. Ils contestent notamment l'idée que leurs territoires annexés par Paris puissent remplir des fonctions comme l'épandage des eaux usées des Parisiens, l'accueil de nouveaux cimetières pour les morts parisiens, ou d'usines polluantes, des dépôts de gadoue, d'ordures et de voiries, ou encore des dépôts de mendicité, etc.

En plus de ce premier facteur de conflit concernant l'administration territoriale, la problématique de l'assainissement constitue un deuxième sujet de tensions entre Paris et les communes limitrophes. Les historiens qui signalent que « l'assainissement de la capitale est le grand débat de la seconde moitié du XIXe siècle », expliquent, par exemple, comment à la suite des lois du 4 avril 1889 sur l'assainissement de Paris et de la Seine et du 10 juillet 1894 rendant le tout-à-l'égout obligatoire, « les intérêts de la Ville, qui veut se débarrasser de ses déchets, et ceux de la banlieue submergée, à qui il est demandé à la fois de nourrir et d'assainir Paris, s'opposent »[151].

Ces quelques extraits des résultats du groupe d'historiens montrent combien finalement la contestation, la défiance, sinon la démarcation à l'égard de Paris vont être à la fois un aspect constituant des rapports de la banlieue à la capitale et surtout une base pour la revendication d'une identité et d'un destin collectifs d'une catégorie d'habitants de banlieues « opprimés », « relégués », mais « unis », « en révolte » et « fiers ». La banlieue devient dans un cas un support d'identification collective dès lors que certains élus comme leurs administrés se l'approprient, s'en identifient, la revendiquent et la défendent.

Ce constat se vérifie par exemple lorsque, comme le rappelle le groupe d'historiens, « en 1909, la subordination des conseils municipaux suburbains aux décisions de l'assemblée départementale et de la ville de Paris en matière de dépenses publiques constitue le fondement de l'union des maires…En février 1909, le groupement des édiles suburbains prend

[149] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), , op. cit., p.118
[150] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), op. cit., ibid.
[151] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), , op. cit., p.112

l'appellation officielle d'Union amicale des maires du département de la Seine (UMS). Il naît de l'alliance des magistrats des seize communes de la banlieue comptant plus de 20 000 habitants (Boulogne, Puteaux, Nogent, Saint-Denis, Asnières, Montreuil…) réunis pour contester et amender la réorganisation des bureaux d'hygiène et son coût financier[152]».

Encadré 1 : Exposé des motifs de création d'une association des maires de banlieue en 1909

« La Ville de Paris qui se substitue à l'industrie privée pour le traitement et la transformation de ses matières, dont une partie déversée en Seine pollue les eaux du fleuve, ne paye pour ses usines ni patente, ni foncier et prétend même à l'exonération des droits d'octroi. Par ses cimetières, alors qu'elle tire des bénéfices considérables de la vente de concessions et fait supporter aux Communes une servitude ruineuse, elle s'affranchit de toute redevance ou contribution, bien que ses nécropoles soient en fait de vastes terrains d'exploitation. Enfin, nos voies autrefois parfaitement entretenues et à peu de frais ne résistent plus aujourd'hui à la circulation intensive des véhicules automobiles de la Capitale malgré d'onéreuses dépenses d'entretien. C'est pour toutes ces raisons que vous connaîtrez, Messieurs et Chers Collègues, la nécessité d'offrir une résistance unanime contre toute main mise sur nos budgets communaux et contre toute nouvelle aggravation de charges. »

Extrait du Rapport d'avril 1909 du maire de Clichy, Louis Gaudier, destiné à l'ensemble des magistrats communaux de la Seine banlieue, cité par A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), , op. cit.,p.135-136

Outre, ces deux premiers objets des relations conflictuelles entre élus des banlieues et élus de la Ville de Paris entre la fin du XIX^{e} et le début du XX^{e} siècle, un autre domaine va davantage cristalliser les tensions à partir des années 1920 : le logement social.

Les conflits entre Paris et les communes limitrophes en matière de logement social sont devenus classiques. La situation de la deuxième moitié du XIX^{e} siècle décrite par Roger-Henri Guerran et Christine Moissinac pouvait déjà laisser présager les tensions futures. Pour ces auteurs : « Paris a connu son plus fort accroissement de population au XIX^{e} siècle, de 1871 à 1881 : la ville a gagné 218 000 habitants. Le phénomène a gagné la banlieue : en 1861, elle comptait 257 000 habitants ; en 1896, elle dépassait les 800 000. Les commissions de logements insalubres – instituées par la loi de 1850 – fonctionnaient et les rapports de leurs enquêtes sont édifiants. Il existe maintenant dans la capitale de véritables quartiers en voie de taudification[153] ».

[152] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), , op. cit., p.133

[153]Roger-Henri Guerran et Christine Moissinac, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, 2005

En effet, en tant que région-capitale nationale, l'industrialisation et l'urbanisation de la région parisienne ont très tôt eu comme conséquence son attractivité économique et démographique. Mais cet accroissement de la démographie de la région-capitale a eu comme principal corolaire la lancinante problématique du logement social et plus précisément du logement des ouvriers massivement installés dans les communes populaires en banlieue à tel point que pour Annie Fourcaut et al., « le mal-loti devient la figure emblématique de l'exclusion banlieusarde »[154]

Face à cette situation, différentes solutions ont été expérimentées dont, dans les années 1930, la construction de grands ensembles de logements à bon marché construits par les offices publics de l'habitat sans, pour autant, parvenir à créer de consensus. Les auteurs de *Paris/Banlieue* rappellent que « dans le débat urbanistique de l'entre-deux-guerres, cet acte de naissance oppose radicalement les grands ensembles à l'habitat pavillonnaire individuel et leur assigne la double mission d'éradiquer les taudis et de moderniser la banlieue grâce à un aménagement planifié »[155].

Aujourd'hui, ces controverses autour de la question du logement social et de sa répartition à l'échelle de l'agglomération se sont prolongées avec des lois comme la loi relative à la solidarité et au renouvellement Urbain (SRU) de 2000 qui impose un quota minimal de 20% de logement social dans les villes de 1500 habitants en Ile-de-France[156]. Il est vrai, cependant, que le débat n'exprime pas nécessairement une opposition systématique entre des communes de banlieues et la ville de Paris. Il met en lumière aussi les différences entre des communes de banlieue populaires ayant en général un parc de logements locatifs sociaux approchant, voire dépassant les 50%, et les autres communes de banlieues et de Paris qui demeurent en dessous des 20% exigés. La question du logement social permet également à certains élus de communes populaires de se démarquer et de s'affirmer face aux injonctions gouvernementales en la matière.

---

[154] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), op. cit., p.184
[155] A. Fourcaut, E. Bellanger, M. Flonneau (dir.), , op. cit., p.231
[156] Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain indique à la section 2 de son article 55 que « les dispositions de la présente section s'appliquent aux communes dont la population est au moins à 1 500 habitants en Ile-de-France et 3500 habitants dans les autres régions qui sont comprises, au sens du recensement général de la population, dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants, et dans lesquelles le nombre total de logements locatifs sociaux représente, au 1er janvier de l'année précédente, moins de 20% des résidences principales ».

Pour ne prendre qu'un exemple, nous pouvons évoquer l'opposition radicale de la communauté d'agglomération Plaine Commune[157] dans la banlieue Nord de Paris au plan de relance du logement en Ile-de-France[158] de Sylvia Pinel, actuelle ministre du Logement, de l'Egalité des territoires et de la Ruralité. Ainsi, dans le n°97 du *Magazine de Plaine Commune* de mai 2015, il est dénoncé notamment le fait que ce plan puisse permettre à « l'Etat de passer par-dessus toutes les collectivités et décider d'opérations d'aménagement dont il assure lui-même la réalisation ». Dans ce cas, le motif principal de cette opposition est formulé comme suit : « contrairement aux villes qui tardent à assumer leurs responsabilités en matière de logement, le territoire de Plaine Commune est celui qui a construit déjà le plus de logements dans la région », lit-on à la page 15 du magazine de l'Établissement Public de Coopération Intercommunal (EPCI). L'on note donc ici à la fois une volonté de résistance et d'affirmation de l'autonomie locale dans ces communes du 93[159] en ce qui concerne la maîtrise de la planification des constructions de logement.

Après avoir souligné combien l'espace regroupant Paris et ses banlieues limitrophes a été le théâtre d'affrontements politiques au travers desquels les communes de banlieues se sont distinguées et affirmées (notamment en ce qui concerne les questions de l'organisation administrative ou de la répartition équitable des services publics locaux), il convient de voir à présent comment les tensions vont évoluer ou se consolider dans le cadre de la métropole du Grand Paris.

1.1.2. Le Grand Paris, la relance d'une nouvelle question des banlieues à l'échelle métropolitaine

La métropole du Grand Paris verra le jour au 1er janvier 2016 conformément à l'article 12 de la loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi MAPTAM)[160] du 27 janvier 2014. L'objet de sa création y est exposé comme suit : « la

[157] Communauté d'agglomération créées en 2001 et regroupant 9 communes du département de la Seine-Saint-Denis : Aubervilliers, Epinay-sur-Seine, l'île-de-Saint-Denis, La Courneuve, Pierrefitte-sur-Seine, Saint-Denis, Saint-Ouen, Stains et Villetaneuse

[158] Du vendredi 29 août 2014

[159] Cf. « *L' « APPEL DES 93 » (http://antomoro.free.fr/pantin/appel/appel.html)*, un mouvement regroupant 93 personnalités – autorités politiques, acteurs économiques, leaders associatifs, syndicaux, etc. – engagées avec les citoyens de la Seine-Saint-Denis, autour des causes de l'égalité et de la réussite dans ce département populaire.

[160] Loi n°2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmations des métropoles

métropole du Grand Paris est constituée en vue de la définition et de la mise en oeuvre d'actions métropolitaines afin d'améliorer le cadre de vie de ses habitants, de réduire les inégalités entre les territoires qui la composent, de développer un modèle urbain, social et économique durable, moyens d'une meilleure attractivité et compétitivité au bénéfice de l'ensemble du territoire national ». Ainsi présenté, ce projet métropolitain pouvait paraître a priori comme une solution face aux disparités territoriales de l'aire urbaine de la région parisienne qui ont longtemps porté à débat comme nous l'avons souligné précédemment.

Or, il convient de constater qu'il est déjà un nouveau champ de batailles politiques qui ravive la dialectique habituelle centre/périphérie, ville centre/ville de banlieues tout en brouillant les oppositions classiques gauche/droite. En effet, de nombreux élus locaux de banlieues, qu'ils soient affiliés à des partis politiques de gauche ou de droite, expriment leurs désaccords avec le projet de métropole. Mais tous ne s'y opposent pas pour les mêmes raisons. Car si certains trouvent le projet trop poussé, d'autres au contraire jugent qu'il ne va pas assez loin. Trois sujets cruciaux constituent les principaux éléments de discorde : la question du périmètre potentiel de la future métropole du Grand Paris, celle des libertés locales de ses futures communes membres et celle du mode de gouvernance métropolitaine à choisir.

La limitation du périmètre de la métropole du Grand Paris à la Ville de Paris et aux trois départements de la petite couronne (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis et Val-de-Marne) plus quelques autres communes limitrophes a très tôt porté à débat. La métropole du Grand Paris doit-elle se limiter à cet ensemble de collectivités de la zone dense de l'Ile-de-France ou s'étendre sur tout le périmètre de la région-capitale ? Le président de l'association des maires d'Ile-de-France (AMIF)[161], Stéphane Beaudet, maire UMP (Union pour la Majorité Présidentielle) de Couronnes[162] est de ceux qui critiquent le périmètre actuel de la métropole Grand Paris. Dans le n°2185 du *Journal Des Communes*, il critique ce qu'il considère comme une Ile-de-France à deux vitesses en indiquant : « *Alors que la 2^{e}, la 3^{e}, voire la 4^{e} couronnes, deviennent des perspectives raisonnables pour le développement de la Métropole, on peut regretter que celle-ci se soit limitée au plus petit périmètre. Une Ile-de-France à deux vitesses si l'on se fie à la territorialisation de la loi Maptam, existe déjà : prenons donc bien garde à ce qu'elle ne soit pas confirmée, voire consolidée, par une Métropole qui consacrerait « en*

[161] L'Association des maires d'Ile-de-France a été créée en 1990 pour représenter et porter la voix des élus de la grande et petite couronne dans les débats relatifs au développement de la région (cf. http://www.amif.asso.fr/)
[162] Commune de l'Essonne non membre de la métropole du Grand Paris

droit » les clivages déjà présents avec un centre élargi dynamique et riche, et des « périphéries» délaissées »[163].

Cette dénonciation du périmètre restreint de la future métropole susceptible de créer, sinon d'entretenir un centre d'un côté et des périphéries de l'autre a été renouvelée à l'occasion du 19ème salon des maires d'Ile-de-France d'avril 2015[164]. Le résumé ci-après de la table ronde « *Métropole périphérique : peut-on parler des oubliés du Grand Paris ?*» réunissant Stéphane Beaudet[165], Jean-Paul Huchon[166] et Jacques Drouhin[167], est édifiant : « Dotée d'atouts complémentaires et d'une grande variété de paysages, la Région Ile-de-France semble pourtant se scinder en deux. D'un côté, la métropole semble attirer toute l'attention ; de l'autre, sa périphérie a vu naître un sentiment d'abandon des habitants. La création de la Métropole du Grand Paris accroît sensiblement ce phénomène »[168].

De plus, il convient de noter que cette exclusion, à l'heure actuelle, des départements de la grande couronne du projet métropolitain du Grand Paris est aussi contestée par certains élus de la petite couronne, eux-mêmes futurs membres fondateurs de la métropole. Parmi ceux-ci, le président de Plaine Commune en Seine-Saint-Denis, Patrick Braouezec membre du Front de Gauche[169]. Dans un entretien au journal *Le Monde* paru le 10 décembre 2013, l'élu estime que « le projet de loi [du Grand Paris] recrée un grand centre avec autour une périphérie, un dedans et un dehors avec des territoires qui ne sont plus considérés comme des endroits qui comptent »[170].

Quant à la question des responsabilités locales des futures communes adhérentes à la métropole du Grand Paris, qui soulève dans le même temps le problème des compétences qu'aura la métropole, il faut dire aussi d'emblée que les élus de banlieues de gauche comme de droite défendent le maintien voire le renforcement de leurs autonomies territoriales.

---

[163] Extrait du *Journal Des Communes* n°2185 – Mars 2015 – 187e année, p.22
[164] La 19ème édition s'est tenue les 14, 15 et 16 avril 2015 au Parc Floral de Vincennes
[165] Président de l'Association des maires d'Ile-de-France (AMIF)
[166] Président du Conseil régional Ile-de-France
[167] Président de l'association des maires ruraux du 77
[168] Extrait de la table ronde du 15 avril consultable sur http://www.amif.asso.fr
[169] Ancien cadre du Parti Communiste Français (PCF) jusqu'en 2010
[170] Propos recueilli par Béatrice Jérôme, extrait consultable sur http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/10/braouezec-la-metropole-du-grand-paris-est-une-bombe-a-retardement-politique_3528521_823448.html#FMEqYAT764HrxaI4.99

À droite, le président UMP du conseil général des Hauts-de-Seine, Patrick Devedjian, avait été à l'initiative en 2013 d'une pétition contre la future métropole du Grand Paris[171]. Et dans les arguments de la pétition signée par une centaine de députés de droite, y compris de l'UDI (Union des Démocrates Indépendants), la cause des habitants de banlieues est brandie face à un projet métropolitain perçu comme une « recentralisation » des pouvoirs. Ladite pétition déclare : « *les habitants de nos villes de banlieue ont retrouvé leurs libertés et la possibilité de choisir leur avenir grâce aux lois de la décentralisation Defferre de 1982 : chaque ville, avec sa sensibilité et son histoire, a choisi son aménagement tout en respectant la loi générale. Aujourd'hui nos villes sont plus harmonieuses, plus agréables à vivre, les habitants peuvent et savent se faire entendre de leurs élus. Demain, avec cette recentralisation inacceptable, les habitants ne seraient plus jamais écoutés et régresseraient à l'état de « sujets » d'une administration centrale qui prétend mieux connaître leurs aspirations qu'eux-mêmes. C'est la fin des libertés locales, piliers de la démocratie*[172] *».*

Du côté des partis de gauche, l'on peut citer « L'Appel pour une métropole fondée sur ses territoires » lancé en 2013 par l'ancien député de Seine-Saint-Denis et aujourd'hui président de Plaine Commune Patrick Braouezec, lors des discussions sur le Grand Paris à l'Assemblée nationale. Dans son réquisitoire contre le Grand Paris, cet appel soutenu par des centaines d'élus de gauche et de droite et publié sur le site du journal *Le Monde*[173] affirme, entre autres, qu'«en supprimant les communautés d'agglomération, il [le Grand Paris] casse les dynamiques territoriales existantes ou émergentes et rompt avec une conception multipolaire de la métropole, proche des citoyens ». On retrouve ici les principes du maintien des libertés d'administration locales et de proximité avec les habitants déjà soulignés dans la pétition menée par Devedjian. Ce qui apparaît comme un élément nouveau dans ce second « front » contre le Grand Paris est la question de la multipolarité urbaine de la métropole-capitale. Celle-ci suppose une répartition politique, économique, urbanistique équilibrée entre le centre-ville historique et les communes en périphérie, c'est-à-dire l'émergence de plusieurs pôles dans la capitale française.

---

[171] Cf. contrelamétropoleparisienne.fr

[172] Extrait de http://www.patrickdevedjian.fr/signons-tous-la-p%C3%A9tition-contre-la-m%C3%A9tropole-parisienne/490

[173] http://www.lemonde.fr/politique/article/2013/12/10/braouezec-la-metropole-du-grand-paris-est-une-bombe-a-retardement-politique_3528521_823448.html#FMEqYAT764HrxaI4.99

Par ailleurs, pour mieux comprendre ces positionnements d'élus de collectivités de banlieues franciliennes contre le projet de la métropole du Grand Paris, il est intéressant de souligner qu'ils ne sont pas isolés et qu'ils reprennent la position globale de Paris Métropole, le syndicat mixte d'études dont ils sont membres. Paris Métropole a été créée en 2009 par les élus des collectivités territoriales de la zone dense francilienne comme un lieu d'échanges, de rencontres et de partage sur leurs pratiques respectives et sur les enjeux métropolitains[174].

Ainsi, bien avant janvier 2014 (date de la promulgation de la loi consacrant la création de la métropole du Grand Paris), la problématique des compétences futures de l'institution métropolitaine en gestation avait déjà fait l'objet de réflexions et de propositions de la part de ce syndicat d'étude dit « apolitique »[175]. Et l'idée du maintien des autonomies locales actuelles des communes comme de leurs EPCI en est toujours ressortie majoritairement soutenue par les 214 collectivités membres comme en témoignent les différents rapports d'activité annuels[176]. C'est donc à travers la bataille commune des élus franciliens du syndicat Paris Métropole contre une prochaine institution métropolitaine qui devrait vraisemblablement exercer, à la place des communes actuelles, certaines compétences dont celles du logement, de la politique de la ville, de l'aménagement urbain, etc. que le sujet des banlieues ressurgit.

En ce qui concerne le mode de gouvernance à doter à la métropole du Grand Paris qui constitue le troisième point de discorde dernière lequel se profile le problème plus général de la place de la banlieue dans le projet métropolitain, nous pouvons relever deux positions très bien synthétisées d'ailleurs dans une publication[177] du syndicat mixte d'études Paris Métropole[178]. D'un côté, il y a des élus locaux partisans d'une prochaine métropole du Grand

---

[174] Cf. Paris Métropole, *Construisons ensemble une métropole attractive et solidaire*. *Rapport d'activité* 2014, p.3

[175] La présidence du syndicat Paris Métropole est renouvelée tous les ans selon un principe d'alternance politique. Ainsi : en 2015, c'est l'UMP Patrick Devedjian (président UMP du conseil général des Hauts-de-Seine) qui est sa tête ; en 2014, c'était le PS Daniel Guiraud (maire des Lilas) ; en 2013 c'était l'UDI Philippe Laurent (maire de Sceaux); en 2012 c'était le Front de Gauche Patrick Braouezec (président de la CA Plaine Commune) ; en 2011 c'était l'UMP Jacques J.P. Martin (maire de Nogent-sur-Marne); et enfin en 2009 et 2010, c'était le PS Jean-Yves Le Bouillonnec (maire de Cachan).

[176] Cf. les Rapports 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, et 2014 de Paris Métropole

[177] Paris Métropole, *Livre (ou)vert. Pour une métropole durable : quelle gouvernance ?* Mai, 2012

[178] A propos de syndicat mixte d'études, un extrait de présentation à la page 4 de l'ouvrage de Paris Métropole (2012) déjà cité précise : « Créé en juin 2009, le syndicat mixte d'études Paris Métropole rassemble aujourd'hui 199 collectivités de différentes sensibilités politiques et de tous échelons territoriaux : Ville de Paris, communes, intercommunalités, départements, Région. Le syndicat a pour objectif de participer à la réponse aux défis partagés d'un meilleur équilibre du développement métropolitain ainsi que d'un plus grand rayonnement de la métropole par la réduction des inégalités sociales et territoriales et par le développement économique durable.

Paris « intégrée » et de l'autre les tenants de l'option d'une métropole du Grand Paris « confédérée »[179].

Comme bien indiqué dans le livre en question de Paris Métropole, les élus pro-intégration suggèrent que pour traiter plus efficacement les problèmes de la métropole, il vaut mieux simplifier le système institutionnel actuel, réduire le nombre de collectivités et aller vers une fusion des départements de Paris (75), des Hauts-de-Seine (92), de la Seine-Saint-Denis (93) et du Val-de-Marne (94). Il s'agit donc d'aller vers unification institutionnelle défendue par ses promoteurs comme « le moyen d'assurer enfin une plus grande solidarité territoriale par la mutualisation des ressources et des charges à une vaste échelle, ainsi qu'une unification fiscale »[180].

Parmi les tenants de ce scénario de gouvernance intégrée avec une fusion des départements de Paris et de la petite couronne, il y a Claude Bartolone à l'époque[181] président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis. Dans sa contribution du 31 janvier 2012 publiée par Paris Métropole, l'élu socialiste défend l'idée d'une péréquation financière « plus que jamais nécessaire pour rééquilibrer les ressources entre collectivités, à la condition expresse que soient pris en compte, à côté des critères de richesse, des critères de charges et de revenu des habitants »[182]. Selon Bartolone, les écarts de dépenses de solidarité[183] comme de ressources entre son département, la Seine-Saint-Denis, et ses voisins de Paris et de la petite couronne sont si énormes et si insupportables qu'il convient d'aller dans les meilleurs délais vers une fusion qui permette d'y mettre fin. Ainsi, il regrette le fait que « certains pensent encore que la suppression du département de la Seine fut une oeuvre de modernisation alors qu'en

---

Trois objectifs sont inscrits au préambule de ses statuts : définir des partenariats pour des projets de dimension métropolitaine, mener une réflexion et élaborer des propositions sur la solidarité financière et les diverses hypothèses de péréquation, ainsi que préparer l'évolution de la gouvernance de la métropole ».

[179] Pour plus de détails sur les deux options de gouvernance en débat pour la métropole du Grand Paris, voir aussi Gérard Lacoste, « La métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », *Métropolitiques*, publié le 09/09/2013, consulté sur http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html

[180] Paris Métropole, op.cit. p. 57

[181] Président du Conseil général du département de la Seine-Saint-Denis entre 2008 et 2012, date à la laquelle il est devenu le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone est parallèlement, depuis mai 2015, la tête de liste du PS pour les élections régionales de décembre prochain en Île-de-France.

[182] Cf. Contribution de Claude Bartolone, député et président du CG de Seine-Saint-Denis, in Paris Métropole, op.cit. p. 10

[183] D'après Claude Bartolone, « si l'on prend en compte les dépenses sociales obligatoires, elles sont de 689 euros par habitant en Seine-Saint-Denis contre 555 euros à Paris et 494 euros dans les Hauts de Seine. Cela signifie par exemple que la Seine-Saint-Denis, avec le même nombre d'habitants que les Hauts de Seine, assure 272 millions d'euros de dépenses sociales de plus », in Paris Métropole, op.cit. p. 12

supprimant cet outil péréquateur unique, on a pris du retard dans une gestion équilibrée de ce qui allait devenir la métropole »[184]. Néanmoins, si l'élu socialiste préconise la fusion des quatre départements qui constituent ce qu'il appelle le « cœur de l'agglomération »[185], il précise également que la métropole du Grand Paris devra « éviter tout décrochage entre le cœur de l'agglomération et la grande couronne »[186].

Cette position en faveur d'un scénario de gouvernance intégrée de la métropole du Grand Paris qui pourrait aider à une plus grande égalité des territoires en impulsant de nouvelles dynamiques de développement pour les communes de banlieue est soutenue par bien d'autres élus de la Seine-Saint-Denis. Une trentaine de maires, parlementaires et conseillers généraux de Seine-Saint-Denis – parmi lesquels le maire des Lilas, Guiraud Daniel, le maire de Pantin, Kern Bertrand, la députée Elisabeth Guigou – a signé l'appel « *Pour une Métropole du Grand Paris démocratique au service du développement et de l'égalité des territoires* »[187] lancé en juillet 2013 par le président actuel du Conseil général de Seine-Saint-Denis, Stéphane Troussel avec le président de l'Assemblée nationale, Claude Bartolone et le maire du Pré-Saint-Gervais et président de la communauté d'agglomération Est Ensemble, Gérard Cosme.

Quant aux élus défendant l'option politico-institutionnelle d'une métropole du Grand Paris « articulée / confédérée »[188], ils considèrent que le renforcement de la gouvernance métropolitaine passe par la coordination de politiques mises en œuvre par les collectivités existantes…Il s'agit de se doter d'un pilotage métropolitain partagé et coopératif de politiques stratégiques, sans pour autant faire « à la place de »[189].

Parmi les nombreuses contributions d'élus locaux favorables au modèle confédéral de gouvernance pour la métropole publiée dans l'ouvrage de syndicat Paris Métropole de 2012, il est intéressant de signaler celle de Patrick Braouezec, député[190] et président de la communauté d'agglomération Plaine Commune qui va ainsi à l'encontre des positions, soulignées plus

---

[184] Paris Métropole, op.cit. p. 13
[185] Paris Métropole, op.cit. p. 11
[186] Paris Métropole, op.cit. ibid
[187] Appel lancé le 15 juillet 2013, à la veille des débats à l'Assemblée nationale sur la création d'une métropole Grand Paris, consultée sur http://www.stephanetroussel.fr/2013/07/15/pour-une-metropole-du-grand-paris-democratique-au-service-du-developpement-et-de-legalite-des-territoires-30-elus-de-seine-saint-denis-sengagent/
[188] Nous reprenons ici les deux termes « articulée / confédérée » employés à la page 59 de Paris Métropole, op.cit.
[189] Paris Métropole, op.cit. ibid
[190] Membre fondateur du FALP, le président de la C.A. Plaine Commune a été député de 1993 jusqu'en juin 2012.

haut, des autres élus de son département. Selon l'ancien député communiste, « notre métropole ne peut plus se résumer en un fait urbain qui s'agrandit par cercles concentriques, elle est devenue multipolaire, « multi scalaire » et « multi institutionnelle ». Elle inclut une diversité de « vécus », de réalités locales et de rapports différenciés au « fait métropolitain »[191]. A ce titre, P. Braouezec estime que l'appellation de « confédération » peut « correspondre à ce souhait d'une gouvernance s'appuyant sur la « polycentralité »[192].

Le scénario d'une métropole confédérée est aussi celle privilégiée par le maire de Paris, Bertrand Delanoë[193]. Voici précisément le propos de ce dernier : « Paris Métropole a institué un nouveau cadre qui dépasse les frontières artificielles entre départements ou entre grande et petite couronne. Vouloir imposer la création d'une structure institutionnelle classique conduirait à faire disparaître les départements comme les intercommunalités de petite couronne au profit d'une mégastructure compétente sur un espace de plus de 6,5 millions d'habitants. Cela reviendrait également à recréer une frontière entre petite et grande couronne (…) Un grand Département de la Seine ou une communauté urbaine aurait des compétences obligatoires nombreuses et mettrait en oeuvre directement des services publics, y compris de proximité, qui ne correspondent pas aux enjeux stratégiques qui nous semblent relever d'un pilotage métropolitain. Revenir en arrière, à l'époque du Département de la Seine, ce serait se tromper d'échelle au moment de conforter la dimension mondiale de notre métropole »[194]. Pour toutes ces raisons, le maire parisien a préféré pour la gouvernance de la future métropole qu'elle soit plutôt «une confédération métropolitaine »[195].

De nombreux autres élus franciliens soutiennent cette deuxième option de confédération qui devrait respecter en l'état, sinon consolider les prérogatives des communes et de leurs EPCI. Ce qui permettrait à ces territoires, selon eux, de pouvoir poser avec leurs spécificités respectives dans les projets métropolitains. Véronique Coté-Millard maire (UDI) des Clayes-sous-Bois, une banlieue dans le département des Yvelines en région Île-de-France, estime précisément que « le fait métropolitain se définit comme la reconnaissance de la banlieue pour elle-même et pas seulement comme un réceptacle d'un Paris agrandi »[196]. C'est le même avis

[191] Cf. Contribution du 9 février 2012 de Patrick Braouezec in Paris Métropole, op.cit. p.18
[192] Contribution du 9 février 2012 de Patrick Braouezec in Paris Métropole, op.cit. p.20
[193] Maintenant succédé à ce poste par son ancienne 1ère adjointe, Anne Hidalgo maire de Paris à l'issue des élections municipales de mars 2014
[194] Contribution du 10 février 2012 de Bertrand Delanoë in Paris Métropole, op.cit. p.40
[195] Contribution du 10 février 2012 de Bertrand Delanoë op.cit. p.40
[196] Contribution du 10 janvier 2012 de Véronique Coté-Millard in Paris Métropole, op.cit. p.34

que nous retrouvons chez Dominique Braye, sénateur (UMP) et président de la communauté d'agglomération Mantes-en-Yvelines pour qui, « la résolution des inégalités croissantes, des disfonctionnements, mais également la meilleure intégration de la Grande Couronne, ne passe pas, au vue des expériences précédentes, par une remise en cause totale de l'organisation de la gouvernance de l'agglomération parisienne. Il apparaît plus pertinent de réfléchir à une meilleure coordination des acteurs en place, sans vouloir rajouter un échelon supplémentaire »[197].

A Nanterre, cette vision du pilotage métropolitain confédéré est aussi celle défendue dans la contribution commune de Patrick Jarry, le maire, et de Gérard Perreau-Bezouille, son premier adjoint. Les deux élus locaux[198] précisent d'abord que « pour Nanterre, les regroupements, fusion, suppression d'échelon territorial font écho aux politiques de rationalisation de la révision générale des politiques publiques (RGPP). La réforme de la gouvernance métropolitaine ne doit pas être l'occasion d'affaiblir encore un peu plus les pouvoirs locaux pour réduire le service public »[199]. Après cette mise au point, les élus nanterriens considèrent que « la métropole, comme sujet politique, doit son existence à l'irruption des banlieues; la métropole politique émerge à partir de la prise de parole des villes de banlieue, au sein d'associations d'élus comme Paris Métropole ou l'AMIF, ou à travers des lieux de débat comme le Forum des Autorités Locales de Périphérie (FALP). Dans ces enceintes, les villes de banlieue retrouvent la conscience de leur force et de leurs énergies »[200]. Sur ces bases donc que Patrick Jarry et Gérard Perreau-Bezouille soutiennent leur idée qui se résumer par : « Pas de supra-communalité, mais des liens de coopérations »[201].

A la fin de cette présentation descriptive des deux options en débat sur le mode de gouvernance à attribuer à la métropole naissante du Grand Paris, on peut voir que les clivages ne sont pas nécessairement des oppositions partisanes, ou des conflits Paris/banlieues ou encore Paris et petite couronne / grande couronne. Il est intéressant aussi de souligner le fait que la question de la place et du sort réservé aux territoires de banlieues (petite et grande couronnes confondues) constitue un élément structurant du débat. Car, dans chacune des deux scénarii de gouvernance défendus, il y question de trouver les moyens et mécanismes d'une

[197] Contribution du 9 février 2012 de Dominique Braye in Paris Métropole, op.cit. p.23
[198] Nous reviendrons sur ces deux élus, membres fondateurs du FALP, dans le chapitre 2
[199] Contribution du 26 avril 2012 de Patrick Jarry et Gérard Perreau-Bezouille in Paris Métropole, op.cit. p.75
[200] Contribution du 26 avril 2012 de Patrick Jarry et Gérard Perreau-Bezouille op.cit. p.76
[201] Contribution du 26 avril 2012 de Patrick Jarry et Gérard Perreau-Bezouille op.cit. p.77

plus grande solidarité métropolitaine d'où les communes des banlieues sortent renforcées dans leurs efforts de développement.

Pour conclure, nous retiendrons que le projet métropolitain du Grand Paris a bel et bien réactualisé le débat déjà ancien relatif à la question de l'équilibre des relations entre la ville centre de Paris et les communes limitrophes de la petite et grande couronne. Tous les projets métropolitains, qu'ils concernent la péréquation financière, le logement, le transport, le développement économique ou l'aménagement du territoire, semblent être imprégnés par la question des banlieues. Sur ce sujet, E. Bellanger rappelle d'ailleurs que : « les conflits entre la banlieue et la capitale sont légion. Cette dernière est accusée, à juste raison, d'avoir empiété sur le territoire de la première en lui imposant ses cimetières, ses terres d'épandage (5 000 hectares) ou ses établissements de relégation sociale (prisons, hospices, etc.). Le patriotisme de clocher, enraciné et très vivace, des communes de banlieue s'est forgé en opposition à la Ville lumière, dominatrice et « colonisatrice». Ce contentieux Paris / banlieue s'est transmis de génération en génération »[202] . Ainsi, si « l'opposition « centre-périphérie » qui a focalisé l'activité des aménageurs et des urbanistes pendant des décennies est devenue largement obsolète aujourd'hui » [203] comme l'analysent certains auteurs comme Hervé Vieillard-Baron, il semble que du côté des élus locaux elle demeure encore très actuelle. Le débat métropolitain renouvelle au contraire la question du sort des périphéries par rapport au centre et vice versa.

Néanmoins, l'émergence et l'institutionnalisation de la question des banlieues dans les politiques urbaines en France et à Paris en particulier ne peuvent pas se comprendre comme les simples conséquences des conflits précédemment évoqués. Il convient en effet de replacer ces processus dans le contexte des alternances politiques qui les ont grandement favorisés

1.2. Le rôle des alternances politiques décisives

Plusieurs alternances politiques ont joué un rôle structurant dans la mise en politique des problématiques spécifiques aux banlieues en France.

---

[202]Emmanuel Bellanger, « Un Grand Paris plus solidaire a déjà existé », In *Revue Territoires*, n°518 - mai 2011, pp.40-54, p. 46

[203] Hervé Vieillard-Baron, « La construction de l'imaginaire banlieusard français. Entre légende noire et légende dorée » In Serge Jaumin et Nathalie Lemarchand (dir), *Vivre en banlieue. Une comparaison France / Canada*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Collection « Etudes canadiennes n°14», 2008, pp.17-32, p.32

1.2.1. L'avènement du communisme municipal à partir des années 1920

Les relations administratives et symboliques entre les communes de banlieues et la Ville de Paris prennent un nouveau tournant à partir des années 1920, à la suite notamment des victoires des communistes sur plusieurs mairies de ces banlieues qui ont entrainé un nouveau militantisme municipal.

Edouard Blanc utilise la métaphore de «ceinture rouge »[204] en 1927 pour désigner cette nouvelle donne municipale, qu'il décrit comme « cette sorte de cercle que forment, autour de la capitale, des agglomérations ouvrières particulièrement travaillées par le communisme »[205]. Cette arrivée des communistes dans de nombreuses villes dont Clichy, Villetaneuse, Saint-Denis, Bobigny, Malakoff, Villejuif, etc. depuis les élections municipales de 1925 s'expliquent par différents facteurs. Parmi ceux-ci, on peut notamment citer l'extension et la multiplication de constructeurs automobiles (certains employant plus de 2000 ouvriers) dans la banlieue après la guerre de 1914-1918. Ceci transforma la banlieue, jadis habitée principalement par des maraîchers et des agriculteurs « jaloux de leurs propriétés», pour reprendre le mot d'Edouard Blanc, ou par de petits commerçants et des rentiers non moins conservateurs, en banlieue désormais peuplée en majorité de travailleurs industriels[206].

Avec l'avènement de la banlieue ouvrière et communiste décrite par E. Blanc, les territoires concernés – qui ne cesseront d'ailleurs de s'étaler avec les successions de vague d'immigration provinciale et étrangère – deviennent l'objet d'un nouveau portage politique. Ainsi, par exemple, la rhétorique marxiste de la lutte des classes opposant des dominants et des dominés, des capitalistes et des prolétaires va se substituer progressivement aux antagonismes Centre/Périphérie, Paris/banlieues. On passe ainsi avec le communisme municipal dans les banlieues à une traduction des rapports entre Paris et les banlieues en termes politiquement plus explicites que ceux qui semblaient désigner a priori des situations géographiques, spatiales et, parfois, sociologiques. La figure du capitaliste détenteur exclusif des moyens de production est, dans cette nouvelle dialectique, assignée à Paris et aux employeurs industriels, tandis que les communistes et leurs administrés sont les prolétaires en lutte pour la révolution, l'égalité et la justice sociale.

---

[204]Edouard Blanc, *La ceinture rouge. Enquête sur la situation – politique, morale et sociale – de la banlieue de Paris*, Paris, Ed. SPES, 1927
[205] Edouard Blanc, *La ceinture rouge*, op.cit.p.20
[206] Edouard Blanc, *La ceinture rouge*, op.cit.p.24

Aujourd'hui, l'emprise des maires communistes sur les territoires des banlieues peut paraitre affaiblie du fait, entre autres, des évolutions urbaines et sociologiques de leurs villes et du déclin progressif du parti lors des élections locales. Comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous, de 54 communes gagnées sur les 123 de la petite couronne parisienne dans les années 1970 le Parti Communiste Français (PCF) ne dirige, 30 ans plus tard, que 27 soit précisément la moitié.

Tableau 2 : Les chiffres du déclin du communisme municipal dans la petite couronne parisienne (1977-2008) [207]

Elections municipales	Mars 1977	Mars 1983	Juin 1995	Mars 2008
Communes gagnées /123	54	46	34	27

Toutefois, cet affaiblissement ne signifie pas pour autant que l'empreinte de la lecture manichéenne communiste de la situation urbaine de la région-capitale concentrant d'un côté du périphérique des riches et de l'autre des pauvres ait disparu. Au contraire, la critique sociale communiste des situations d'inégalités généralement perçues comme le résultat de l'oppression, de l'exploitation des plus vulnérables par les plus puissants demeure toujours perceptible dans le discours politique des communes ou même des départements entiers comme celui de la Seine-Saint-Denis.

L'exemple de ce département est intéressant à deux titres : son conseil général est resté présidé depuis sa création en 1968 jusqu'en 2008 (soit 40 ans) par un communisme hégémonique. L'autre aspect, c'est que ce département dionysien de la banlieue nord-est parisienne a une situation socio-économique problématique qui en fait aujourd'hui un des territoires emblématiques des politiques de la ville : « la Seine-Saint-Denis abrite de plus en plus de « laissés-pour-compte » de la métropolisation. Cela se traduit notamment par la progression du nombre de bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) (plus de 21%

[207] http://www.lemonde.fr/municipales/article/2014/01/25/les-derniers-bastions-communistes-franciliens-resistent-malgre-le-declin-du-pcf_4354295_1828682.html

entre 1999 et 2005), soit la plus forte progression d'Ile-de-France », indique un rapport du conseil général[208].

L'appropriation, voire l'identification à la cause des habitants considérés comme des laissés-pour-compte de l'Etat, de la Ville de Paris et des acteurs économiques apparaît comme une ligne de démarcation dans le discours du conseil général. Cette stratégie de distinction des communistes par rapport à d'autres collectivités dirigées par d'autres partis politiques est bien illustrée à travers l'extrait ci-après d'un entretien accordé au journal *L'Humanité* par Georges Valbon, premier président communiste du conseil général de ce département (entre 1968 et 1993). À la question du journaliste C. Lecomte de savoir en quoi une présidence communiste d'un conseil général diffère des autres, le président d'alors répond : « *si la droite parvenait à la direction du département, qui pourrait croire qu'elle constituerait des logements sociaux en bordure des parcs, comme ceux de La Courneuve ou du Sausset ? Elle livrerait ces endroits à la spéculation. De même, la droite, au conseil général, trouve toujours que nous consacrons trop d'argent au social, puisque 65% du budget de fonctionnement vont à la petite enfance, à l'aide aux familles, à la santé. Mais, avec les communistes, la direction départementale est un appui aux luttes »*[209].

Pour expliquer la survivance de l'héritage de la vision communiste du temps de l'ancienne « banlieue rouge » dans la gestion actuelle de la gestion municipale, Philippe Subra[210] estime que si la stratégie mise en œuvre par les élus communistes actuels varie sensiblement d'une ville à l'autre, elle combine toujours plus ou moins quatre types de réponse :

- la maîtrise de la politique d'aménagement afin de freiner l'arrivée des couches moyennes ;
- l'adaptation de l'offre politique à cette nouvelle population de couches moyennes, dont on s'efforcera de séduire l'aile la plus à gauche par le développement de la

[208]Quelques données suffisent pour témoigner de cette réalité, largement mise en avant dans les publications du Conseil Général : cf. Seine-Saint-Denis, *Enjeux et orientations de l'agenda 21.* P.28
« La Seine-Saint-Denis est le département qui compte le plus grand nombre de sites « ANRU ». Plus de 13 000 logements doivent être démolis dont 10 000 logements sociaux. Au terme du PNRU, la moitié des démolitions francilienne sera localisée en Seine-Saint-Denis ». cf. Seine-Saint-Denis, *Enjeux et orientations de l'agenda 21.* P.28 P.14

[209] N° du journal *L'Humanité* du mercredi 25 mars 1992 consacré aux commentaires des résultats des élections cantonales du 22 mars précédent

[210] Philippe Subra, « Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote* 2006/3 (no 122), p. 138-171

démocratie participative, les références à l'altermondialisme, l'amélioration de l'offre d'équipement ;

- la lutte contre la crise des quartiers d'habitat social, grâce aux interventions de la politique de la ville et à la mise en œuvre de la loi SRU ;
- enfin, la revendication du droit de vote pour les étrangers aux élections locales (…) la population immigrée étant réputée voter plus à gauche que la moyenne de la population française[211]

Ce constat de l'affichage de la proximité avec les couches populaires de leurs administrés et les plus démunies en particulier comme élément majeur de la communication politique des collectivités territoriales communistes en quête de démarcation est aussi partagé par Héloïse Nez et Julien Talpin[212]. Analysant le recours à la démocratie participative dans les municipalités communistes comme élément de démarcation des élus et de rénovation du projet communiste, les auteurs affirment justement que c'est « cette utilisation des dispositifs participatifs pour mobiliser et politiser la population contre des politiques menées à d'autres échelles qui fait la spécificité des collectivités communistes »[213].

Après avoir souligné l'empreinte du municipalisme communiste dans la gestion des banlieues franciliennes depuis les années 1920, nous allons analyser à présent une autre alternance politique qui reste déterminante dans la structuration et l'orientation du gouvernement des territoires de banlieues. Cette alternance n'est pas locale mais nationale.

1.2.2. Le gouvernement socialiste des banlieues franciliennes depuis le début des années 1980

Un grand chambardement intervient dans le gouvernement des banlieues franciliennes et françaises en général depuis l'arrivée au pouvoir du premier socialiste président de la République, François Mitterrand, en mai 1981. C'est en effet et, paradoxalement, l'époque de grandes réformes de la décentralisation (avec notamment les lois Defferre de 1982[214] et de

[211] Philippe Subra, « Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation op.cit. p.159
[212]Héloïse Nez et Julien Talpin, « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses* 2010/2 (n° 79), p. 97-115
[213]Héloïse Nez et Julien Talpin, op.cit. p. 101
[214] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

1983[215] qui consacrent la suppression de la tutelle de l'Etat et les principes de libre administration et de transfert de compétences aux collectivités territoriales), mais aussi celle d'un interventionnisme accru de l'Etat dans le gouvernement des banlieues à travers une succession de programmes censés régler leurs « problèmes ».

Il ne s'agira pas ici de dresser l'historique exhaustif[216] de l'ensemble des interventions de l'Etat dans les banlieues pendant les deux septennats de Mitterrand (1981-1995) avec ce qu'il est convenu d'appeler la « politique de la ville». Cette dernière, pour rappel, « désigne la politique mise en place par les pouvoirs publics afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté et de réduire les inégalités entre les territoires. Cette politique a été initiée, en France, il y a une trentaine d'années, alors que le « problème des banlieues » émergeait »[217]».

Il s'agira de décrire quelques actes significatifs des interventions de l'Etat socialiste en direction de ces territoires. À ce titre, l'on peut souligner le cas de la mission interministérielle « *Banlieue 89* » lancée en novembre 1983 par le gouvernement du premier ministre Pierre Mauroy pour mener une réflexion globale et faire des propositions par rapport à la situation problématique des banlieues[218]. Cette mission était conduite sous la direction de Roland Castro et Michel Cantal-Dupart, deux architectes de gauche[219] qui, selon le président Mitterrand, « plaidaient depuis longtemps pour un large mouvement de rénovation urbaine »[220]. L'acquis de cette mission gouvernementale est d'avoir posé entre autres les premiers jalons d'une série de réflexions officielles entre experts, élus locaux et société civile à l'échelle nationale sur le devenir des banlieues dans les grandes agglomérations françaises. C'est ainsi à cette mission interministérielle placée auprès du premier ministre que l'on doit la

---

[215] Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat

[216] Pour plus de détails sur l'histoire de la politique de la ville, voir notamment : Antoine Anderson et Hervé Vieillard-Baron, *La politique de la ville. Histoire et organisation*, Paris, Ed. ASH, 2000 ; Antoine Anderson, *Politique de la ville. De la zone au territoire*, Paris, Ed. La Découverte et Syros, 1998 ; Jacques Donzelot et Philippe Estèbe, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit, 1994 ; Claude Chaline, *Les politiques de la ville*, Paris, PUF, « Collection Que sais-je ?», 1997 ; Jacques Donzelot, Catherine Mével, Anne Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Le Seuil, 2003 ; Philippe Estèbe, *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan, 2005

[217]Définition extraite du site officiel du ministère de la ville, http://www.ville.gouv.fr/?l-essentiel-de-la-politique-de-la-ville

[218] Roland Castro, « Pour une civilisation urbaine. Entretien avec Roland Castro », *Le Débat* 1994/3 (n° 80), p. 205-214

[219] Le premier fut communiste puis socialiste, le second est écologiste

[220]Extrait de l'Allocution de M. François Mitterrand, Président de la République, aux assises de "Banlieues 89" à Enghien-les-Bains, sur les projets de rénovation urbaine, samedi 7 décembre 1985, consultable sur http://discours.vie-publique.fr/notices/867001300.html

toute première édition des *Assises de Banlieues* organisée les 5, 6 et 7 décembre 1985 au Casino d'Enghien sous le haut patronage du président de la République autour du thème « De la démocratie urbaine ». La deuxième édition, dont le thème était « Vers une civilisation urbaine » a eu lieu à l'Université de Nanterre les 20 et 21 mai 1989.

A côté de cette mission qui fait office de préfiguration des réflexions prospectives officielles sur le désenclavement et la transformation des quartiers des banlieues populaires, on peut évoquer également les créations du Comité interministériel pour les villes (CIV) en juin 1984 et du Conseil national des villes (CNV) en octobre 1988. Mais la consécration de la reconnaissance politique et institutionnelle de la problématique des banlieues comme un secteur d'action publique à part entière intervient sans doute en décembre 1990 avec la création du premier ministère de la ville dirigé par Michel Delebarre.

1.2.3. Le gouvernement des banlieues franciliennes par la droite depuis 1995

Le retour de la droite au pouvoir avec l'élection de Jacques Chirac à la présidence de la République en mai 1995 ne remettra pas en cause cet ancrage institutionnel des banlieues dans le paysage des politiques publiques. Au contraire, la droite va à son tour laisser son empreinte dans la politique de la ville à travers différentes actions. Rappelons que c'est sous la présidence Chirac et son Premier ministre Alain Juppé que la loi dite de relance pour la ville fut promulguée en novembre 1996[221]. L'intérêt de l'évocation de cette loi tient au fait qu'elle établit une géographie des quartiers prioritaires de la politique de la ville et définit les critères et les limites des fameuses Zones urbaines sensibles (ZUS) dans son article 2 notamment.

À l'intérieur desdites zones urbaines sensibles, certains grands ensembles ou quartiers entiers deviennent par décret des zones de redynamisation urbaine (ZRU), après appréciation du nombre d'habitants, d'habitats dégradés, des taux de chômage, d'échec scolaire, du potentiel fiscal, etc. D'autres, précisément les quartiers de plus de 10 000 habitants, sont déclarés par décret zones franches urbaines (ZFU) avec des incitations fiscales pour les entreprises décidant de s'y implanter.

[221] Loi n°96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville

Outre cette politique de zonage, la présidence de Chirac a aussi marqué le gouvernement des banlieues par la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine dite « Loi Borloo » d'août 2003[222]. C'est cette dernière qui donne naissance à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) à travers son article 10 : « *Il est créé un établissement public national à caractère industriel et commercial dénommé « Agence nationale pour la rénovation urbaine ». Cet établissement a pour mission de contribuer, dans un objectif de mixité sociale et de développement durable, à la réalisation du programme national de rénovation urbaine dans les quartiers visés à l'article 6 en accordant des concours financiers aux collectivités territoriales, aux établissements publics de coopération intercommunale compétents et aux organismes publics ou privés qui y conduisent des opérations concourant à la rénovation urbaine, à l'exception des établissements publics nationaux à caractère administratif dont les subventions de l'Etat constituent la ressource principale* ».

L'élection à la présidence de la République de Nicolas Sarkozy, en mai 2007 confirmera cette place particulière de la problématique des banlieues dans l'agenda des politiques publiques nationales, en dépit des changements de gouvernements. Son plan « Espoir banlieues, une dynamique pour la France » de 2008 porté par la secrétaire d'Etat à la politique de la ville, Fadela Amara s'inscrit dans cette tradition de sectorisation des banlieues comme un domaine d'intervention publique à part malgré sa volonté de rupture : « Cette dynamique veut rompre avec la logique de l'exception. Elle entend donner un nouveau souffle à cette politique de la ville dont beaucoup ont douté de la lisibilité, pour ne pas dire de l'efficacité[223] », lit-on dans le dossier de présentation de ce plan. L'objectif du Plan Espoir banlieues est, comme, indiqué, de « remettre le citoyen au centre d'un projet gouvernemental ; prendre acte du fait que les compétences et l'élite de demain viendront aussi de ces quartiers ; mobiliser, enfin, toutes les énergies en profondeur, pour changer durablement les quartiers[224]».

[222] Loi n°2003-710 du 1er août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine
[223]Comité interministériel des villes (CIV), *Espoir banlieues, une dynamique pour la France. Dossier de présentation*, Juillet 2008, p.2
[224] Comité interministériel des villes (CIV), op.cit. p.2

1.2.4. Le gouvernement des banlieues franciliennes avec Français Hollande depuis 2012

Quand la gauche revient au pouvoir en mai 2012 avec l'élection de François Hollande, elle ne déroge pas, pour l'instant en tout cas, à cette longue histoire d'intervention de l'Etat dans les cités populaires des banlieues. La promulgation de la loi de programme pour la ville et la cohésion urbaine le 21 février 2014[225] est une bonne illustration. Le changement le plus remarquable qu'elle apporte est sans doute la révision de la géographie des zones urbaines sensibles (ZUS) et le remplacement de cette appellation par celle de « quartiers prioritaires[226] ». L'extrait ci-après du site du gouvernement en témoigne : « *la nouvelle géographie, portée par le projet de loi pour la ville et la cohésion urbaine, rationalise, actualise et recentre la politique de la ville au bénéfice des territoires les plus en difficulté. L'identification des nouveaux quartiers prioritaires se fonde sur le critère unique de la pauvreté, c'est-à-dire la concentration des populations ayant des ressources inférieurs à 60% du revenu médian* [227]».

On l'aura compris, chaque alternance politique constitue une étape importante dans la standardisation d'un discours et d'une politique spécifiques aux banlieues en difficultés. Il y a donc, dans une certaine mesure, une continuité de l'agenda gouvernemental en direction des banlieues depuis une trentaine d'années, et ce malgré les alternances politiques. Par l'empilement de dispositifs, de sigles et de programmes, les différents gouvernements ont successivement posé des actes qui placent la question des banlieues, et sans doute pour longtemps, dans les priorités de l'agenda des politiques. Mais l'intérêt du facteur du changement politique comme élément d'analyse pertinent reste justifié dans la mesure où derrière chaque nouvelle équipe gouvernementale, les appréhensions et interprétations de la « crise » des quartiers, les configurations des acteurs et des instruments de la politique des banlieues, la géographie des interventions, etc. n'ont cessé d'évoluer.

---

[225] Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine

[226] L'article n°5 de la Loi n°2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine précise : « Les quartiers prioritaires de la politique de la ville sont situés en territoire urbain et sont caractérisés par : 1° Un nombre minimal d'habitants ; 2° Un écart de développement économique et social apprécié par un critère de revenu des habitants. Cet écart est défini par rapport, d'une part, au territoire national et, d'autre part, à l'unité urbaine dans laquelle se situe chacun de ces quartiers, selon des modalités qui peuvent varier en fonction de la taille de cette unité urbaine ».

[227] http://www.gouvernement.fr/action/la-nouvelle-geographie-prioritaire

Pour autant, on ne saurait boucler l'analyse de l'irruption et de l'institutionnalisation du gouvernement des problèmes relatifs aux banlieues françaises et parisiennes notamment sans évoquer, en plus des conflits et des alternances politiques, l'influence cruciale des émeutes urbaines.

1.3. L'impact de la couverture médiatique des émeutes urbaines dans la politisation de la question des banlieues

Le rôle des médias dans la construction et le traitement des problèmes publics est bien connu[228]. Ainsi, dans le domaine des insurrections urbaines plus précisément, plusieurs publications[229] ont montré comment la couverture médiatique de tels évènements pouvait jouer un rôle déterminant dans la fabrique de l'imaginaire populaire et même dans l'imposition de problématiques sociales dans les agendas politiques.

Hervé Vieillard-Baron a souligné, par exemple, comment les médias ont transformé une simple explosion d'une chaudière collective à Sarcelles dans les années 1960, en débat national sur la taille des grands ensembles, leur uniformité, leurs peuplements, puis inventé la «*sarcellite*» pour parler d'une maladie du gigantisme, de l'isolement et du désenchantement[230]. Pour l'auteur, «la médiatisation d'événements ponctuels et souvent secondaires modifie les ressorts de la communication. Les problèmes sont simplifiés à l'extrême avec un risque de déformation ou d'exagération. La dramatisation rapide, mise en

---

[228] Cf. Pierre Bourdieu et Luc Boltanski, « À armes égales » : la parade de l'objectivité et l'imposition de problématiques », In *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-3, 1976, p.70-73 ; Patrick Champagne, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit, 1990 ; Todd Gitlin, *The whole world is watching : Mass media in the making and unmaking of the New Left*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press, 2003; Noam Chompsky et Edward Herman, *La fabrique du consentement : de la propagande médiatique en démocratie, Marseille*, Ed. Agone, Collection « Contre-feux », 2008 ; Erik Neveu, *Sociologie des problèmes publics*, Paris, A. Colin, 2015

[229] Entre autres, Eric Macé &Angelina Peralva, *Médias et violences urbaines. Débats politiques et construction journalistique, Paris*, La Documentation française, 2002 ; Isabelle Garcin-Marrou, « L'injonction faite au politique : figures et rôles du traitement de l'insécurité par la presse écrite française », *Réseaux*, n° 97-98-99,p. 57-68, 2003 ; Eric Macé, «Les faits divers de « violence urbaine » : effets d'agenda et cadrage journalistique », In Les Cahiers du Journalisme, n°14 – Printemps/Eté, 2005, pp.188-201 ; Isabelle Garcin-Marrou, « Des « jeunes » et des « banlieues » dans la presse de l'automne 2005 : entre compréhension et relégation », *Espaces et sociétés* 2007/1 (n° 128-129), p. 23-37 ; Jean-Yves Authier, « Les « quartiers » qui font l'actualité », *Espaces et sociétés* 2007/1 (n°128-129), p. 239-249 ; Isabelle Garcin-Marrou, « Les émeutes de 2005 dans les discours de presse américains et français. Mémoires et diversités des regards médiatiques », in Sylvie Thiéblemont-Dollet et Angeliki Koukoutsaki-Monnier (dir.), *Médias, dispositifs, médiations*, Presses Universitaires de Nancy, 2010, p. 121-140 ; Matthew Moran, *The Republic and the Riots: Exploring Urban Violence in French Suburbs, 2005-2007*, Peter Lang, Oxford, 2012

[230] Hervé Vieillard-Baron, « La construction de l'imaginaire banlieusard français », op.cit. p.29

scène à des fins commerciales, exploite largement le thème de la peur. Après la sarcellite, les émeutes urbaines des années 1980-1990 ont encore contribué au discrédit des quartiers sensibles[231]».

En effet, dans les grandes agglomérations françaises, divers incidents ont défrayé la chronique et ponctué les dynamiques des politiques envers les banlieues défavorisées et leurs habitants depuis, au moins, les années 1970. Mais, en mobilisant ici la littérature existante comme matériau d'analyse secondaire, nous pouvons retenir plus particulièrement deux séries d'émeutes urbaines très illustratives des liens entre le niveau de médiatisation des émeutes et leur prise en charge par les politiques c'est-à-dire les *politics* et les politiques publiques (c'est-à-dire les *politicies*[232]*).* Il s'agit de la vague des émeutes de la banlieue est lyonnaise des années 1970-1990 et des émeutes de la banlieue nord parisienne de 2005.

1.3.1. Les émeutes de la banlieue est lyonnaise des 1970-1990

En quoi les responsables politiques interprètent-ils le fait d'affronter la police, de brûler des voitures ou de s'attaquer à des édifices publics comme une interpellation publique de la part des quartiers populaires de banlieues et de leurs habitants ? Peut-on considérer certains discours ou actes officiels comme une tentative de réponse aux interpellations exprimées ainsi à travers les émeutes urbaines? De nombreux auteurs établissent un lien direct entre les émeutes de la fin des années 1970 et du début des années 1980 dans trois communes populaires du Rhône (Vaulx-en-Velin, Villeurbanne et Vénissieux, à l'Est de l'agglomération lyonnaise) et la naissance de la politique de la ville. Déclenchée entre septembre 1979 à Vaulx-en-Velin et juillet 1981 à Vénissieux et Villeurbanne, avant de toucher plusieurs autres villes françaises, cette série d'émeutes urbaines projette la question des banlieues dans l'espace médiatique et politique local comme national.

C'est ainsi que des chercheurs[233] voient dans ces émeutes les fondements de la politique de la ville qui va se développer sous Mitterrand. C'est l'avis de Jean Pierre Garnier qui fait le

---

[231] Hervé Vieillard-Baron, op.cit. p.30

[232]Suivant les considérations de Jean Leca, *politics* exprime ici l'État, l'administration et les partis politiques alors que *politicies* évoque « ce qui se passe quand l'État traite des problèmes » (Cf. Jean Leca, 2012, op.cit.p.61)

[233] Voir notamment : Laurent Mucchielli, « Pour une sociologie politique des émeutes en France ». In *Desafíos* 23-II, 2011, pp. 223-275 ; Annie Fourcaut et Loïc Vadelorge, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens », *Histoire urbaine* 2008/1 (n° 21), p. 111-125

constat suivant : « Le problème de la ville commande tous les autres. Proféré par François Mitterrand au lendemain de l'une de ces échauffourées banlieusardes qui défrayèrent la chronique de son règne, ce jugement lapidaire ne faisait qu'officialiser au plus haut niveau une vision de l'avenir de notre société, qui, sous une forme savante ou vulgaire, s'est répandue bien au-delà des milieux habilités à se pencher sur le devenir des villes. Depuis quelques années, en effet, la question urbaine figure en bonne place au hit-parade des «problèmes de société »[234].

Parmi les nombreux actes officiels attribués dans la littérature aux réponses politiques des émeutes, le cas du programme « Ville Vie Vacances – VVV » est intéressant à évoquer. Lancé en 1982 sous l'appellation initiale d'«Opération Prévention Eté - OPE », ce dispositif vise à prévenir les actes de délinquance des jeunes des quartiers populaires pendant les vacances estivales en leur proposant des activités sportives, culturelles et de loisirs pendant cette période de l'année. A ce titre, le programme cible dans un premier temps non seulement le département du Rhône à travers ses communes populaires dont notamment Villeurbanne, Vénissieux et Vaulx-en-Velin mais aussi dix autres départements parmi lesquels ceux de la banlieue parisienne (Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-Saint-Denis, Seine et Marne, Val-de-Marne, Hauts-de-Seine)[235]. Il s'étend aujourd'hui à tous les quartiers prioritaires de la ville. A propos de ce programme, Didier Lapeyronnie rappelle qu'« il s'agissait d'éviter la répétition de l'été chaud de 1981 marqué par les émeutes et les rodéos notamment dans le quartier des Minguettes à Vénissieux »[236]».

De même, le parallèle entre les émeutes rhodaniennes des années 1970-1980 et la création de commissions officielles dédiées aux questions de délinquance et de développement social est bien établie dans la littérature. Les exemples de la Commission nationale pour le développement social des quartiers (CNDSQ) créée en décembre 1981 ou de la Commission des maires sur la sécurité[237] créée en mai 1982 sont généralement cités comme l'illustration

[234]Jean-Pierre Garnier, « La vision urbaine de Henri Lefebvre», In revue Espaces et Sociétés, 1994/2 (n°76) pp.123-146, p.123

[235]Didier Lapeyronnie (dir.), *Quartiers en vacances. Des opérations Prévention Été à la Ville Vie Vacances (1982-2002)*, Saint-Denis, Les éditions de la DIV, collection «Études et recherches », 2003

[236]Didier Lapeyronnie (dir.), . Op.cit.p.11

[237]Pour plus de détails sur cette commission des maires sur la sécurité, voir notamment son rapport de 1982 *Face à la délinquance : prévention, répression, solidarité*. On y apprend à la page 9 : « Installée le 28 mai 1982 par le Premier Ministre, en présence notamment des ministres de l'Intérieur et de la Décentralisation, de la Justice et de la Solidarité Nationale, la Commission des maires sur la sécurité s'est vue confier la mission de procéder à une

parfaite du caractère déterminant des insurrections dans l'institutionnalisation des territoires et du principe de la « discrimination positive » de la politique de la ville[238].

Dans la même perspective des réponses gouvernementales à la vague de violents incidents dans les quartiers HLM, l'on peut aussi évoquer l'adoption de lois intervenue après de nouvelles émeutes dans la commune de Vaulx-en-Velin en octobre 1990. C'est le cas, entre autres, de la loi du 13 mai 1991 instituant la Dotation de solidarité urbaine (DSU)[239]. Son article 14 portant sur les communes d'Ile-de-France indique : « Afin de contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communes urbaines d'Ile-de-France supportant des charges particulières au regard de besoins sociaux de leur population sans disposer de ressources fiscales suffisantes, il est créé, à compter du 1er janvier 1991, un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France ». C'est également le cas de la loi d'orientation pour la ville (LOV) du 13 juillet de la même année dite «Loi anti-ghetto[240]». Comme le dispose son article 1er qui précise ses principes généraux : « Afin de mettre en oeuvre le droit à la ville, les communes, les autres collectivités territoriales et leurs groupements, l'Etat et leurs établissements publics assurent à tous les habitants des villes des conditions de vie et d'habitat favorisant la cohésion sociale et de nature à éviter ou à faire disparaître les phénomènes de ségrégation. Cette politique doit permettre d'insérer chaque quartier dans la ville et d'assurer dans chaque agglomération la coexistence des diverses catégories sociales ».

Après ces premières vagues d'émeutes dont Vénissieux, Vaulx-en-Velin et Villeurbanne, le fameux « triangle des trois V »[241], fut le foyer, il convient d'examiner les plus récentes émeutes d'octobre 2005 dont les communes de la banlieue Nord de Paris ont été l'épicentre.

---

réflexion d'ensemble et de faire des propositions concrètes susceptibles d'enrayer le développement de sentiment d'insécurité »

[238]Philippe Estèbe, « Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de « discrimination positive », In René Ballain et al. (dir.) *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, p.111-120

[239] Loi n°91-429 du 13 mai 1991 instituant une dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et un fonds de solidarité des communes de la région d'Ile-de-France, réformant la dotation globale de fonctionnement des communes et des départements et modifiant le code des communes

[240] Loi d'orientation pour la ville (n°91-662 du 13 juillet 1991)

[241] François Dubet, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, *L'Etat et les jeunes*, Paris, Ed. Les ouvrières, 1985

1.3.2. Les émeutes de la banlieue nord parisienne de 2005

La mort accidentelle de deux jeunes garçons électrocutés dans un transformateur EDF (électricité de France) le 27 octobre 2005 à Clichy-Sous-Bois, alors qu'ils étaient manifestement poursuivis par la police, a déclenché des émeutes urbaines qui dureront pendant trois semaines. Les journalistes et les chercheurs ont multiplié les diagnostics, les désignations et les qualifications des problèmes qui se seraient révélés à travers ces violences urbaines qui ont touché finalement plus d'une centaine de villes françaises, en région parisienne et, plus tard, en province. « En France, les émeutes urbaines du mois de novembre 2005 ont révélé certaines limites d'un modèle d'intégration à vocation universaliste, fondé sur une communauté de citoyens égaux formellement mais soumis à des traitements inégalitaires dans la réalité, notamment sur la base d'une logique de ségrégation urbaine et de discrimination mêlant des caractéristiques sociales et ethnoraciales » affirme le sociologue Hugues Lagrange[242].

Toutefois, ce qui nous intéresse ici ce sont les discours ou les actes des responsables politiques vis-à-vis de ces évènements et des territoires où ils sont localisés. A ce titre, la lecture de quelques extraits de communiqués officiels trouvés sur le site du parti socialiste nous a paru intéressante. On y voit, par exemple dans un communiqué en date du jeudi 25 octobre 2007, intitulé « *Deux ans après les émeutes urbaines, les habitants des quartiers populaires attendent toujours des actes* », une critique faite par le PS au gouvernement de Sarkozy en place depuis seulement 5 mois[243] : « Le 27 octobre 2005 débutaient les émeutes urbaines les plus graves de notre histoire, après la mort à Clichy-sous-Bois de deux adolescents poursuivis par la police. Deux ans plus tard, les 6 millions d'habitants des quartiers populaires se sentent abandonnés par le pouvoir, dont on peut se demander s'il n'entend pas leur faire payer d'avoir voté massivement à gauche aux dernières élections présidentielles. Plus encore, certaines politiques contribuent directement à l'aggravation de la situation dramatique des quartiers : abandon de la police de proximité, réduction des crédits aux associations, démolitions de logements sans reconstructions, suppression des aides aux transports publics urbains, fin prochaine de la carte scolaire et réductions d'effectifs dans

[242]Hugues Lagrange, Marco Oberti « Introduction. Intégration, ségrégation et justice sociale », In Lagrange Hugues, Oberti Marco, *Émeutes urbaines et protestations*. Une singularité française, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Nouveaux Débats », 2006, pp.11-36, p. 24

[243] sa date d'élection étant le 16 mai de la même année

l'Education nationale, franchise médicale, précarité accrue du code du travail, loi SRU imposant 20% de logements sociaux inappliquée par les villes de droite, etc… »[244].

Du côté de l'UMP, il faut rappeler que pendant sa campagne présidentielle de 2007, le candidat Nicolas Sarkozy (par ailleurs ministre de l'intérieur lors des émeutes de novembre 2005), avait fait de la situation des banlieues la 12ème des 15 propositions de son programme de campagne avec comme titre « sortir les quartiers difficiles de l'engrenage de la violence et de la relégation ». Et pour motiver une telle proposition, le candidat UMP déclarait : « Depuis vingt-cinq ans, on a dépensé des milliards dans les quartiers difficiles, mais la situation n'a pas cessé de s'aggraver. Il faut changer de politique, changer de méthodes. Il faut d'abord rétablir la loi républicaine et mettre fin à la loi des bandes. Ce travail demande de la maîtrise de soi, mais aussi de la résolution et du courage »[245] .

Ce que nous avons voulu souligner dans cette analyse des émeutes urbaines, ce ne sont ni leurs causes, formes ou conséquences sociales (ce que fait déjà une bonne partie de la littérature), ni même les oppositions classiques gauche/droite, prévention/répression qu'elles réactualisent. Il était question de montrer comment chaque embrasement des banlieues révèle et confirme davantage l'existence chez la classe politique d'une sorte de consensus quant à la « singularité » et à l' « altérité » des cités des banlieues populaires unanimement considérées comme différentes du reste du pays et comme un réel problème quel que soit le parti politique. C'est donc l'intériorisation chez les décideurs politiques de l'idée qu'il faut des politiques spécifiques pour les banlieues en question, et le fait que chaque gouvernement ou parti politique veuille, en conséquence, y apporter sa réponse, que nous avons voulu souligner.

Nous partageons ici la conclusion d'Isabelle Garcin-Marrou qui, dans son étude de la couverture par la presse des émeutes de 2005, constate que : « la qualification des territoires de la violence, qu'elle relève de la compréhension ou de la relégation, s'ancre dans la distinction d'espaces publics « spécifiques ». Les journaux ne définissent pas explicitement ces espaces publics comme distincts mais en les qualifiant spécifiquement, ils les instaurent

[244]http://www.parti-socialiste.fr/communiques/deux-ans-apres-les-emeutes-urbaines-les-habitants-des-quartiers-populaires-attendent
[245] www.sarkozy.fr

comme tels »[246]. À ce titre, l'on peut affirmer que les émeutes urbaines sont constitutives des conditions d'émergence et de stabilisation des visions et des politiques envers les banlieues.

En définitive nous avons montré comment, à travers des conflits politiques, des émeutes urbaines ou des alternances politiques, la construction d'une typologie de territoires à problèmes dans les grandes agglomérations françaises s'est standardisée et même institutionnalisée. Toutefois, la compréhension de la mise en politique des problèmes relatifs aux banlieues françaises ne saurait se limiter à cette description des opportunités. Il faut, en effet, prendre en compte les contributions diverses des groupes qui sont parvenus à saisir de telles opportunités pour imposer leurs visions du monde, et légitimer le caractère singulier des quartiers populaires ainsi que les mesures de « discrimination positive » dérogatoires au droit commun censées les accompagner.

2. Quelques entrepreneurs-clés des fenêtres d'opportunité sur le gouvernement des banlieues

Diverses et variées sont les catégories d'acteurs présents dans le paysage des politiques publiques en direction des banlieues françaises. Il ne s'agit pas ici de lister tous les acteurs qui jouent un rôle-clé dans l'institutionnalisation de la politique de la ville. Dans la présente étude qui cherche à cerner la trajectoire d'une certaine vision de la banlieue plus ou moins imprégnée du paradigme marxiste, c'est notamment sur le rôle de catégories d'« entrepreneurs » et/ou « défenseurs » de la cause des banlieues que se porte notre attention : les enseignants-chercheurs ; Henri Lefebvre ; les associations d'élus locaux.

2.1. Des enseignants-chercheurs critiques et théoriciens de la ville

L'émergence et l'institutionnalisation des banlieues comme une catégorie d'action publique en France n'ont cessé d'être accompagnées, sinon influencées par un mouvement scientifique et un bouillonnement intellectuel. Ainsi, de la géographie à l'histoire, en passant par l'économie, la démographie, l'anthropologie ou la sociologie, nombreuses sont les disciplines des sciences sociales ayant contribué directement ou indirectement, dans la longue durée, à la

[246] Isabelle Garcin-Marrou, , op.cit. p. 36

construction de systèmes d'explication de la ville servant de fondements théoriques aux politiques urbaines successives.

On peut se souvenir de l'influence, par exemple, de spécialistes comme Henri Sellier dans l'apparition de l'idée de planification des villes en France. Dans son analyse de l'émergence et des transformations des politiques d'aménagement du territoire en France depuis les années 1920, Isabelle Couzon rappelle que : « durant l'entre-deux guerres, Henri Sellier compte parmi les personnalités reconnues dans le domaine de l'urbanisme « parisien ». Il participe à la fondation de l'Ecole des Hautes Etudes Urbaines (1919) et à la création d'une des premières revues d'urbanisme en France, *La Vie Urbaine* (1919)[247] ». De même, les auteurs de l'ouvrage *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*[248] soulignent justement combien la thèse de H. Sellier associant étroitement les questions d'hygiène, de santé et d'habitat aura contribué à attirer l'attention des gouvernements de la IIIème République sur la situation des taudis et des faubourgs insalubres et sur l'urgence de planifier, avec l'office d'habitation à bon marché, la construction de logements sociaux et de villes nouvelles dans les banlieues dès 1928[249].

A côté d'Henri Sellier, l'influence d'un autre géographe, Albert Demangeon, dans la pensée urbaine des années 1930 et dans la conception des relations entre Paris et sa banlieue est soulignée dans la littérature[250]. Analysant ses publications dont celle de *Paris, la ville et sa banlieue*[251], parue en 1933, I. Couzon observe que Demangeon théorise non seulement l'idée de l'extension de l'aire de Paris vers sa banlieue mais aussi l'importance du « phénomène banlieue » avec l'hypothèse que « c'est par la banlieue que Paris figure au rang des grandes métropoles mondiales[252]».

---

[247] Isabelle Couzon, « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960. », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 37, mis en ligne le 20 novembre 1997, consulté le 03 juin 2015, p.3

[248]Roger-Henri Guerrand, Christine Moissinac, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte, Collection « TAP/HIST Contemporaine », 2005

[249]Roger-Henri Guerrand, Christine Moissinac, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, op.cit. p.15 ; Sur le rôle précurseur de la pensée de Sellier en matière de politique de logement social, on peut aussi voir Annie Fourcaut et al., *Paris/Banlieues*, op. Cit. p. 145, 155-159

[250] Lucien Febvre, « Achèvement d'une grande entreprise : La géographie universelle et la France d' Albert Demangeon », In *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, 4ème année, n°1, 1949, pp.65-72

[251]Albert Demangeon, *Paris, la ville et sa banlieue*, Paris, Bourrelier, Collection « Monographies départementales, 1934

[252] Isabelle Couzon, , op.cit, p.6

Ainsi, de cette pensée urbaine développée par Sellier et Demangeon, l'on peut constater qu'il se dégage chez les géographes spécialistes de l'urbanisme parisien de l'entre-deux-guerres une vision euphorique de la banlieue considérée dans une certaine mesure comme le lieu des promesses et des solutions urbaines. A titre d'exemple, c'est bien dans les territoires en banlieue que sera encouragée, entre autres, « la construction de « banlieues-jardins », version française des cités-jardins à l'anglaise »[253] censée permettre la décongestion du centre parisien.

Mais, au lendemain de la seconde guerre mondiale, ces visions optimistes des banlieues par lesquelles devaient s'effectuer la réorganisation[254] et la relance du développement de l'agglomération parisienne dans son ensemble, vont progressivement commencer à faire l'objet de critiques de la part d'une nouvelle génération de géographes urbanistes. Les publications de chercheurs dont celles du géographe Jean-François Gravier insistant sur l'impératif d'un développement équilibré entre les différentes régions du territoire national et une remise en cause du caractère hégémonique de Paris vont beaucoup marquer les débats et les politiques d'aménagement urbain d'après-guerre.

En effet, J.-F. Gravier dénonce dans son célèbre ouvrage, *Paris et le désert français*[255] *(*paru en 1947) la concentration sur Paris des grands établissements nationaux (de la recherche scientifique, de la littérature, des arts, etc.) au détriment de la province en en faisant par-là « une capitale qui devenait ainsi l'unique centre nerveux de la vie nationale[256] ». Et, à l'intérieur même de la région-capitale, le géographe y critique ce qu'il considère comme les paradoxes et la dualité caractéristiques du territoire parisien. Pour lui : « au-delà d'une certaine distance du centre, le sel de la vie urbaine s'affadit, la personnalité urbaine se dilue. Dans l'agglomération parisienne, la mauvaise répartition des activités rend ce phénomène particulièrement sensible : à deux lieues de Notre-Dame, on tombe dans la sinistre monotonie de la « banlieue-dortoir », aussi étrangère à la ville qu'à la campagne et n'offrant aucune qualité de l'une ou de l'autre. Le citoyen de Pavillons-sous-Bois, par exemple, ne participe en rien à la « vie parisienne », mais se trouve presque aussi éloigné de la nature que de l'habitant

[253] Fourcaut et al., , op. Cit. p. 145
[254]Voir le Rapport d'Henri Sellier de 1914, publié en 1920 sous le titre *Les banlieues urbaines et la réorganisation administrative du département de la Seine*, Paris, Librairie des sciences politiques et sociale, Marcel Rivière et Cie, cité par A. Fourcault et al., op.cit. p. 167
[255]Jean-François Gravier, *Paris et le désert français,* Paris, Flammarion, [1947 pour la 1ère édition] 2ème édition 1958
[256] Jean-François Gravier, op.cit. p.14

du quartier Clignancourt. Bien mieux : les tentacules parisiens ont étouffé dans une large mesure la vie autonome qui animait naguère des villes comme Versailles ou Saint-Germain, sans parler de la déchéance d'Argenteuil ou de Saint-Denis, réduits à la condition de simples faubourgs ouvriers »[257] .

Ces théories critiques de l'état du développement urbain de la France au lendemain de la seconde guerre mondiale vont inspirer de nouvelles conceptions d'urbanisme. Celles-ci, jusqu'à la fin des trente glorieuses, vont miser entre autres sur l'équilibre du développement industriel entre régions et sur la construction de grands ensembles de logements en banlieue, non plus seulement à Paris mais aussi dans toutes les grandes agglomérations du pays, et ce afin de décongestionner les centres-villes d'une part et de régénérer les territoires périurbains d'autre part[258]. C'est ainsi qu'en province, dès lors que la question du logement urbain se retrouve érigée en problème national au début des années 1950, un des objectifs assignés aux Zones à urbaniser en priorité (ZUP)[259] et à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR)[260] va être d'inciter les chefs d'entreprise à localiser les emplois dans les régions provinciales en construisant de grands ensembles dans les périphéries[261].

Pourtant les constructions de grands ensembles de logements collectifs dans les banlieues, défendues par les spécialistes en réponse aux critiques adressées aux anciens modèles urbanistiques privilégiant un centre dynamique au détriment des territoires périphériques ne vont pas tarder à être à leur tour remises en cause dans la littérature académique. La régénération des banlieues parisiennes se fait attendre. Comme le souligne Loïc Vadelorgne, les travaux des sociologues vont alors contribuer pour beaucoup à la construction d'une nouvelle image des grands ensembles issus de la deuxième moitié du XIXe siècle jusqu' aux années 1960 comme un repoussoir. À cette image va être progressivement transmise aux équipes chargées de concevoir les villes nouvelles dès les années 1970[262].

---

[257] Jean-François Gravier, , op.cit. p.195

[258]Annie Fourcaut « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, 2006/3 n° 17, p. 7-27

[259]Zones à urbaniser en priorité (ZUP) créées par le décret n°58-1464 du 31 décembre 1958

[260]Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) créée par le décret n°63-112 du 14 février 1963

[261] Annie Fourcaut Op.cit. p.15

[262]Loïc Vadelorge, « Grands ensembles et villes nouvelles : représentations sociologiques croisées », *Histoire urbaine*, 2006/3 n° 17, p. 67-84

Comme l'explique B. Gérard, alors qu'il y avait au départ de fortes attentes autour des grands ensembles d'habitation notamment en termes de renouvellement urbain et de mixité sociale (ils étaient censés permettre aux couches moyennes et populaires de cohabiter dans un contexte de croissance démographique et de crise de logement), ces logements collectifs vont devenir très vite un nouveau problème urbain avec une paupérisation continue et les départs dès la fin des années 1970 des classes moyennes et supérieures remplacées par des catégories précaires[263]. Pour Jacques Donzelot, ces banlieues qui étaient censées favoriser l'agrégation de populations diverses dans un même territoire vont connaitre des phénomènes de relégation et devenir ainsi ce qu'il appelle « la nouvelle question urbaine[264] ».

Ce constat est partagé par nombreux autres auteurs comme J-C. Chamboredon et M. Lemaire. Selon eux, la seule production de logements en grand nombre sur laquelle semblent se focaliser les nouveaux modèles de planification urbaine ne suffit pas à régler les problèmes sociaux. Ils estiment en effet que « prospective technocratique, prophétie urbanistique ou utopie populiste, il est rare que les réflexions sur les conditions nouvelles d'habitat n'annoncent pas, sous une forme ou sous une autre, l'émergence d'une société nouvelle, affranchie des divisions de classes traditionnelles, et, le plus souvent, composée d'hommes nouveaux au « psychisme » original. On attribue ces transformations au seul pouvoir de la coexistence de groupes sociaux auparavant séparés ou même, parfois, au seul effet des conditions d'habitat et du « paysage urbanistique »[265].

La même remarque est faite par le sociologue D. Lapeyronnie qui estime qu'« après une nouvelle poussée d'urbanisation dans les années 1950 et 1970 et le sentiment d'un échec profond de l'urbanisme et de la planification modernistes incarné par les banlieues et les grands ensembles, nous éprouvons aujourd'hui la nécessité de « repenser » la ville, de nous interroger sur son avenir, sur sa qualité ou sa vitalité[266] ». Nous retrouvons les mêmes

[263] Bénédicte Gérard, « L'évolution de la mixité sociale, enjeu du renouvellement urbain des grands ensembles d'habitation de l'agglomération strasbourgeoise », *Géographie, économie, société* 2011/1 (Vol. 13), p. 69-92, p.70

[264] Jacques Donzelot, « la nouvelle question urbaine », In *Esprit,* novembre 1999 (Dossier : « Quand la ville se défait »)

[265] Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire, « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement. In: *Revue française de sociologie*. 1970, 11-1. pp. 3-33, p.3

[266] Didier Lapeyronnie, « La banlieue comme ville. Existe-t-il une nouvelle question urbaine ? » In *VEI Enjeux,* n° 124, mars 2001, pp. 10-23, p.10

critiques chez E. Preteceille qui voit dans la ville un lieu finalement de fabrique «de ségrégation sociale et spatiale »[267].

Finalement, comme on l'aura remarqué, l'analyse rétrospective des débats savants sur les banlieues (leurs statuts, leurs fonctions, leurs relations à Paris, leurs difficultés, etc.) à partir des thèses de quelques figures marquantes des spécialistes de la ville montre des évolutions dans le temps. Ainsi, si l'aménagement de grands ensembles et de banlieues nouvelles sur le pourtour des grandes agglomérations françaises et de la ville de Paris en particulier a bien été avancé autrefois comme la solution scientifique et politique face à la croissance urbaine, on peut remarquer qu'aujourd'hui les banlieues sont davantage appréhendées comme un ensemble de problèmes à résoudre. La thèse de la concentration spatiale des situations de pauvreté, et d'insécurité, de vulnérabilité dans ces territoires est de plus en plus répandue chez les sociologues spécialistes de l'urbain. À tel point que comme le disent bien Sylvie Tissot et Franck Poupeau: « la question de la pauvreté semble ne plus pouvoir se dire, se décrire et se discuter autrement que dans un registre spatial et à l'aide de catégories territoriales. On parle, en France, d'« exclus », d'« immigrés », ou encore de « jeunes », mais en les rapportant constamment à leurs lieux d'habitation supposés, « banlieues », « cités » ou « quartiers d'exil »[268].

Toutefois, s'ils sont de plus en plus nombreux les spécialistes des sciences sociales partageant ce positionnement intellectuel sensible aux fragmentations et aux inégalités dans les débats relatifs à la croissance urbaine et au devenir des grandes métropoles comme Paris, un auteur, Henri Lefebvre, se démarque aussi bien par son parcours et que par la portée de ses thèses.

2.2. Henri Lefebvre et le « droit à la ville : l'influence d'un marxiste avocat de la cause des banlieues populaires

« Pour faire admettre une politique nouvelle, le meilleur moyen est de condamner l'ancienne » écrivait l'historienne Annie Fourcaut[269]. Et en matière de recherches scientifiques sur la ville, ce procédé semble avoir été suivi par Henri Lefevre.

---

[267] Edmond Preteceille, « Ségrégations urbaines », In *Sociétés Contemporaines* (1995) n° 22/23 (p. 5-14)
[268] Sylvie Tissot et Franck Poupeau, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005/4 (no 159), p. 4-9, p.5
[269] Annie Fourcaut op.cit. p. 7

Dans son ouvrage, *Le Droit à la ville,* dont la première édition parait en mars 1968 à Paris aux éditions Anthropos et devenu un classique en sociologie urbaine, le géographe et sociologue français affirme sa démarcation par rapport à la littérature existante qu'il appelle la «Science de l'espace » (qu'il attribue à des disciplines comme l'écologie, la géopolitique, l'ékistique, l'aménagement, etc.) et défend l'originalité de sa recherche qui aspire à la « connaissance d'une production, celle de l'espace[270]». Comme il le précise lui-même, « au temps de Marx, la science économique se perdait dans l'énumération, la description, la comptabilisation des objets produits. À l'étude des choses, Marx substitua l'analyse critique de l'activité productrice des choses…une démarche analogue s'impose aujourd'hui en ce qui concerne l'espace »[271] .

Henri Lefevre défend ainsi l'ancrage de son *Droit à la ville* sur les modèles d'analyse marxiste comme le meilleur moyen de connaitre les phénomènes urbains. La précision de cet alignement se comprend mieux à la lumière de son parcours politique qui, comme indiqué dans l'encadré (n°2), est ancré dans le communisme des années 1920.

Encadré 2 : Henri Lefebvre, un intellectuel marxiste engagé pour le droit à la ville

Dans l'introduction de son ouvrage, *Henri Lefebvre, Le droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbain*, publié à Paris aux éditions Ellipses en 2009, la sociologue Laurence Costes rappelle que la pensée d'Henri Lefebvre est étroitement liée à son engagement politique. En référence à Karl Marx qui ne voulait pas se limiter à interpréter le monde mais souhaitait le transformer, toute l'œuvre, extrêmement dense, de Lefevre s'inscrit dans cette volonté (p.3). En effet, pour L. Costes, les lectures de F. Hegel et de K. Marx par Lefebvre dans les années 1920 constituent un tournant dans sa réflexion théorique. Et cette rencontre intellectuelle avec la pensée marxiste l'incitera à adhérer au Parti communiste en 1928 et à créer la *Revue marxiste* » (p.5)

De même, l'écho de sa grille de lecture marxiste de la ville s'observe non seulement à travers les nombreuses publications[272] faites par d'autres auteurs à son sujet mais aussi chez les nombreux et divers acteurs, groupes de recherches, mouvements militants ou politiques (sur lesquels nous reviendrons) qui assument une filiation avec son *Droit à la ville.* Ce qui amène

[270] Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville,* Paris, Ed. Anthropos, 1968, p.22
[271] Henri Lefebvre, , op.cit. p.23
[272]Pour ne citer que quelques-uns, voir Revue *Espaces et sociétés*, n°76, 1994/2 *« Actualités de Henri Lefebvre » ;* Laurence Costes, *Henri Lefebvre, Le droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbain*, Paris, Ellipses, 2009 ; « Le droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? » In *Espaces et sociétés*, 2010/1 (n°140-141), p.177-191 ; David Harvey, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris, Ed. Amsterdam, 2011 [traduit de l'anglais par C. Le Roy et alii] ; Revue *L'Homme et la société*, n°185-186, 2012/3 *« Henri Lefebvre. Une pensée devenue monde ? »*

des auteurs comme L. Costes à considérer d'ailleurs qu'il s'agit là certainement d'un « livre qui sonne à la fois comme un manifeste politique et comme un livre scientifique[273] ». Certains pensent par ailleurs que ce livre aurait même été, à sa manière, un des éléments déclencheurs du mouvement de Mai 1968. L'hypothèse étant que les étudiants de sociologie d'H. Lefebvre à Nanterre l'ayant lu dans les mois précédents le début du mouvement auraient bien pu reprendre à leur compte ses idéaux en matière de droits à l'égalité et aux opportunités liées à la centralité urbaine[274].

Dans *Le Droit à la ville*, l'auteur aborde l'espace urbain non pas comme une donnée empirique ou naturelle mais comme un « construit social[275] » c'est-à-dire comme le « lieu de la reproduction des rapports de production[276] ». Pour étayer son propos, il commence par rappeler que l'existence de la ville est une réalité antérieure à l'industrialisation et au capitalisme concurrentiel avec lesquels on la confond bien souvent de nos jours. Il y avait bel et bien, fait-il remarquer, des villes dans l'antiquité, au Moyen-âge, à la renaissance, etc. Ce qui l'amène à déduire finalement que « la ville et la réalité urbaine relèvent de la valeur d'usage »[277] .

Or, comme il le déplore, avec l'avènement de la ville industrielle et capitaliste, l'espace urbain s'est transformé progressivement en « outil et dispositif de production [278]». Et pour Henri Lefebvre, ce changement de vocation détruit la vie urbaine et entraîne une crise mondiale de la ville traditionnelle. Il écrit : « la crise de la ville est mondiale : Elle se présente à la réflexion comme un aspect dominant de la mondialité en marche. (…) Dans une série de pays mal développés, le bidonville est un phénomène caractéristique, alors que dans les pays hautement industrialisés, c'est la prolifération de la ville en « tissus urbains », en banlieues, en secteurs résidentiels dont le rapport avec la vie urbaine fait problème »[279] . De cet extrait, il apparaît clairement que chez Lefebvre, la crise des villes qui se manifeste entre autres à travers les problèmes de logements et d'aménagement défaillant de l'espace est imputable aux conséquences de l'industrialisation et des logiques capitalistes y compris dans les villes du Sud où ces phénomènes sont pourtant moins perceptibles.

---

[273] Laurence Costesop. cit. p.109
[274]David Harvey, , op. cit. Ibid
[275] Peter Berger et Thomas Luckmann, *La construction sociale de la réalité*, Paris, A. Colin, 2e édition, 1996
[276] Henri Lefebvre, *Espace et politique. Le droit à la ville*, 2ème volume, Chatou, Ed. Anthropos, 1972, p.44
[277] Henri Lefebvre, , op.cit. p.5
[278] Henri Lefebvre, , op.cit. p.86
[279] Henri Lefebvre, , op.cit. p.84

Il précise mieux une telle interprétation quand il indique que : « dans les pays dits « en voie de développement », la dissolution de la structure agraire pousse vers les villes des paysans dépossédés, ruinés, avides de changement ; les bidonvilles les accueillent et jouent le rôle de médiateur (insuffisant) entre la campagne et la ville, la production agricole et l'industrie[280]». Le même constat est fait ailleurs : « dans d'autres pays, et notamment les pays socialistes, la croissance urbaine planifiée attire dans les villes la main d'œuvre recrutée à la campagne, et c'est le surpeuplement, la construction de quartiers ou « rayons » résidentiels dont le rapport avec la vie urbaine ne se discerne pas toujours »[281].

En France, H. Lefebvre se base, entre autres, sur le cas de Paris où il estime qu'« Haussmann a brisé irrémédiablement l'admirable espace parisien en voulant percer de larges voies pour la circulation des voitures et des bataillons, pour le tir des mitrailleuses. Et aussi rejeter les travailleurs loin du centre, vers les périphéries, les futures banlieues[282] ». L'auteur conclut son réquisitoire contre les conséquences de la ville capitaliste en réaffirmant qu' « attribuer la crise de la ville à la rationalité bornée, au productivisme, à l'économicisme, à la centralisation planificatrice soucieuse avant tout de croissance, à la bureaucratie de l'Etat et de l'entreprise, ce n'est pas faux[283]». Mais il poursuit : « pourtant ce point de vue ne dépasse pas complétement l'horizon du rationalisme philosophique, le plus classique, celui de l'humanisme libéral…Si l'on veut concevoir un « homme urbain » qui ne ressemble pas aux imageries de l'humanisme classique, l'élaboration théorique se doit d'affiner les concepts[284] ».

Par conséquent, c'est conformément à son alignement au paradigme marxiste qui lui permet de saisir les dynamiques de l'espace urbain qu'Henri Lefebvre décline sa conception de ce qu'il entend par *droit à la ville*. Nous livrons les trois extraits ci-après avant d'en analyser l'influence aussi bien scientifique que politique.

« S'il est vrai que les mots et concepts : « ville », « urbain », « espace », correspondent à une réalité globale (…) et ne désignent pas un aspect mineur de la réalité sociale, le droit à la ville se réfère à la globalité ainsi visée. Ce n'est pas un droit naturel, certes, ni contractuel. En termes aussi « positifs » que possible, il signifie le droit des citoyens-citadins, et des groupes

[280] Henri Lefebvre, , op.cit. ibid
[281] Henri Lefebvre, , op.cit. ibid
[282] Henri Lefebvre, , op.cit. p.168
[283] Henri Lefebvre, , op.cit. p.91
[284] Henri Lefebvre, , op.cit. ibib

qu'ils constituent (sur la base des rapports sociaux) à figurer sur tous les réseaux et circuits de communication, d'information, d'échanges. Ce qui ne dépend ni d'une idéologie urbanistique, ni d'une intervention architecturale, mais d'une qualité ou propriété essentielle de l'espace urbain : la centralité. Pas de réalité urbaine, affirmons-nous ici et ailleurs, sans un centre »[285] .

« Le droit à la ville se manifeste comme forme supérieure des droits : droit à la liberté, à l'industrialisation dans la socialisation, à l'habitat et à l'habiter. Le droit à l'œuvre (à l'activité participante) et le droit à l'appropriation (bien distinct du droit à la propriété) s'impliquent dans le droit à la ville »[286].

« Exclure de l'« urbain » des groupes, des classes, des individus, c'est aussi les exclure de la civilisation, sinon de la société. Le droit à la ville légitime le refus de se laisser écarter de la réalité urbaine par une organisation discriminatoire, ségrégative. Ce droit du citoyen (si l'on veut ainsi parler : de « l'homme ») annonce l'inévitable crise des centres établis sur la ségrégation et l'établissant : centres de décisions, de richesse, de puissance, d'information, de connaissance, qui rejettent vers les espaces périphériques tous ceux qui ne participent aux privilèges politiques. Il stipule également le droit de rencontre et de rassemblement ; des lieux et objets doivent répondre à certains « besoins » généralement méconnus, à certaines « fonctions » dédaignées et d'ailleurs transfonctionnelles : le « besoin » de vie sociale et d'un centre, le besoin et la fonction ludiques, la fonction symbolique de l'espace, etc. »[287].

A ce titre, la pensée de H. Lefebvre en matière d'urbanisme constitue donc non seulement une thèse scientifique mais aussi un projet politique de société dont on peut, au moins, dégager quatre grandes caractéristiques:

La première est celle qui assimile la ville à la civilisation : c'est-à-dire que l'urbain devient, chez Lefebvre, l'incarnation même du progrès humain au XXème siècle. Par conséquent, exclure de l'urbain ou du progrès certaines catégories de personnes revient tout simplement à leur enlever une opportunité essentielle de l'accomplissement de leur pleine humanité.

A partir de là, la deuxième caractéristique que l'on pourrait attribuer à l'approche normative de Lefebvre serait celle de la ville inclusive. En effet, à partir du moment où la ville est en passe de s'imposer comme le « principal établissement humain » de la fin du XXème siècle et

[285] Henri Lefebvre, , op.cit. p.21
[286] Henri Lefebvre, , op.cit. p.155
[287] Henri Lefebvre, , op.cit. ibid

de ce début de troisième millénaire[288] et où l'« *Homo urbanu »*[289] se révèle comme l'homme moderne à la suite de l'accélération des vagues d'urbanisation et d'exode rural d'après-guerre, la mission assignée à la ville consiste à garantir son accès à toute la population y compris les résidents des périphéries.

Une fois ce nouvel impératif assigné aux villes, la troisième idée qui se dégage de la vision urbaine de H. Lefebvre est celle du droit à la centralité. L'auteur affirmait bien qu'il n'y avait pas de réalité urbaine sans un centre. Mais dans l'entendement de Lefebvre, c'est bien de plusieurs centres dont il s'agit et non d'un seul et unique. Il s'agit donc d'une ville polycentrique où le fait d'habiter n'importe quel territoire de l'espace urbain devrait offrir à tout « Homo urbanus » les mêmes opportunités et facilités d'accès aux nombreux et divers avantages (économiques, sociaux, culturels, sportifs, de déplacements, de logements, de loisirs, etc.). La ville ne doit donc pas être planifiée suivant des logiques de productivité ou de compétitivité mais bien selon la proximité et l'accessibilité de ses infrastructures pour les usagers.

Enfin, le quatrième enseignement qu'on pourrait tirer de la vision lefebvrienne de l'urbain est son caractère résolument mondial, ou transnational comme on pourrait dire aujourd'hui. En affirmant, comme déjà souligné, dès la fin des années 1960 la thèse selon laquelle la crise de la ville contemporaine serait non seulement mondiale mais constituerait en plus un aspect dominant de la mondialité en marche, l'universitaire français a posé ainsi à sa manière les prémisses d'une future critique voire contestation mondiale d'une crise dite planétaire. Comme nous le démontrerons plus amplement d'ailleurs dans le chapitre 2, cette appréhension des crises urbaines – qu'elles se manifestent sous forme de favelas, de ghettos, de bidonvilles, de townships, de quartiers sensibles, etc. au Nord comme au Sud, à l'Est comme à l'Ouest – dans leurs dimensions mondialisées, aura beaucoup d'influence dans le répertoire des mouvements sociaux transnationaux dont le Forum des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires.

Finalement, la grille d'analyse de la « production de l'espace urbain » proposée par Henri Lefebvre semble non seulement normative mais aussi et surtout très idéaliste. L'auteur lui-même reconnait cet aspect de sa théorie quand il souligne que « le Droit à la ville, pris dans

---

[288] José Antônio Tietzmann E Silva *Vers un droit pour les établissements humains durables*, Thèse de droit, Université de Limoges, décembre 2007

[289] Thierry Paquot, *Homo urbanus : Essai sur l'urbanisation du monde et des mœurs*, Paris, Ed. du Félin, 1990

toute son ampleur, apparaît aujourd'hui comme utopien (pour ne pas dire péjorativement : utopiste). Et cependant ne faut-il pas l'inclure dans les impératifs, comme on dit, des plans, projets, programmes ? Le coût peut en paraître exorbitant, surtout si l'on comptabilise ces coûts dans les cadres administratifs et bureaucratiques actuels, par exemple en les portant aux comptes des « communautés locales[290] ». Il estime, néanmoins, par la suite qu'« en attendant mieux, on peut supposer que les coûts sociaux de la négation du « droit à la ville » (et de quelques autres), en admettant qu'on puisse les chiffrer, seront beaucoup plus élevés que ceux de leur réalisation. Estimer la proclamation du « droit à la ville » plus « réaliste » que son abandon, ce n'est pas un paradoxe »[291]».

Ainsi, malgré son caractère « utopien », pour reprendre le mot même de l'auteur, la sociologie marxiste de Lefebvre ne cessera d'inspirer et d'influencer tout un ensemble de courants de recherches sur les problématiques urbaines. En France, par exemple, Edmond Preteceille qui rappelle dans un entretien avec Jean-Louis Briquet que l'école marxiste de sociologie urbaine des années 1970 n'était pas quelque chose d'assez homogène, reconnait tout de même que : « c'est un mouvement qui a commencé dans le milieu des années 1960, dont l'inspiration théorique de départ, on pourrait dire la provocation, devait beaucoup à Henri Lefebvre, mais qui en même temps s'est radicalement détaché de son influence[292]». L'auteur oppose par exemple la perspective de philosophie sociale de Lefebvre à celle des nouveaux sociologues urbains marxistes privilégiant les recherches empiriques.

En Grande-Bretagne et aux Etats-Unis, L. Costes voit une certaine filiation et une certaine continuité de la pensée lefebvrienne de la ville, à savoir un espace produit par et pour les intérêts de l'Etat et du système capitaliste, chez des spécialistes reconnus du champ urbain[293]. Laurence Costes affirme ainsi que les thèses de Lefebvre seraient bien présentes dans l'oeuvre de célèbres chercheurs américains comme : la sociologue et économiste, Saskia Sassen, qui attribue les reconfigurations des territoires à la situation socio-économique résultant de la mondialisation ; mais aussi chez l'historien et sociologue Mike Davis qui observe l'émergence d'un sous prolétariat mondial, la transformation des bidonvilles tentaculaires engendrées par la richesse des centres urbains ; ou encore chez le géographe

[290] Henri Lefebvre, , op.cit. p.24
[291] Henri Lefebvre, , op.cit. p.25
[292]Edmond Preteceille, Jean-Louis Briquet, « Les marxistes et la question urbaine », In: *Politix*. Vol. 2, N°7-8. Octobre-décembre 1989. pp. 24-29, p.24
[293]L. Costes, op. cit. 129-130

américain David Harvey dont l'ambition est de montrer comment le capitalisme reconfigure l'espace urbain[294].

En effet, même si les situations urbaines de ce début de troisième millénaire sont, de par leur internationalisation, relativement différentes de celles essentiellement françaises décrites par Lefebvre dans les années 60, on peut repérer dans l'œuvre de Mike Davis l'influence du sociologue français. Ainsi, pour Davis, les villes contemporaines ne sont plus travaillées par le capitalisme – comme ce fut le cas dans les années d'après-guerre selon Lefebvre – mais bien par un néocapitalisme qui entraineraient deux processus similaires partout dans le monde. D'une part, la privatisation de la ville par les propriétaires des moyens de production (les néocapitalistes) ayant comme conséquence l'explosion de bidonvilles dont la principale fonction est de ravitailler en main d'œuvre ces villes privatisées. C'est à ce titre que Davis voit dans « ce nouvel ordre urbain mondial» le « *pire des mondes possibles* »[295].

D'autre part, l'auteur prédira que, « pour mortels et dangereux qu'ils soient, les bidonvilles ont devant eux un avenir resplendissant. La campagne va continuer encore quelque temps à abriter la majorité des pauvres de la planète, mais ce statut peu enviable lui sera ravi par les bidonvilles urbains dès l'année 2035 »[296]. A titre d'exemple, l'intitulé du numéro 3 des dossiers *Demain La Ville* de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) de mars 2009, « La « bidonvillisation » comme perspective urbaine mondiale ?», semble partager cette analyse d'un avenir cauchemardesque des villes si les tendances actuelles se poursuivaient.

Dans les deux cas, les analyses rejoignent la vision dialectique de l'espace urbain chère à Lefebvre. Une telle lecture est aussi perceptible d'ailleurs dans des rapports officiels d'organismes internationaux comme le Rapport biennal de l'ONU-Habitat, *L'état des villes dans le monde 2010/2011* qui estimait que le nombre de résidents dans les bidonvilles dans le monde était passé de 77 millions d'habitants en 2000 à près de 830 millions en 2010. Ce *Rapport* met en garde sur le fait que faute de mesures draconiennes, cette proportion pourrait atteindre les 900 millions en 2020. Dans un autre rapport d'octobre 2003, *The Challenge of Slums* (« Le défi des bidonvilles »), le Programme des Nations unies pour les établissements

[294]L. Costes, op. cit. 137-138
[295]Mike DAVIS, *Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global*, (Traduit de l'anglais par Jacques Mailhos), Paris, Ed. La Découverte, 2006
[296] Mike DAVIS, , op.cit. p. 156

humains (ONU-Habitat) tirait déjà la sonnette d'alarme sur ce grand défi de l'urbanisation contemporaine.

Chez la sociologue et économiste Saskia Sassen, l'influence de la sociologie urbaine lefebvrienne est perceptible dans l'analyse qu'elle fait des *Global cities*[297] c'est-à-dire des « villes globales [qui] sont des endroits dans lesquels l'économie globale est en grande partie organisée, sous-traitée et financée[298] ». Ces villes globales, qui seraient une quarantaine à travers le monde selon l'auteur, se caractériseraient par un processus de fragmentation sociale et spatiale qui ne constituerait en réalité qu'une localisation d'un processus plus global, celui de l'économie globale. Selon Saskia Sassen, cette globalisation dont la ville globale est le terrain principal implique essentiellement deux dynamiques particulières : Une première dynamique induirait la formation d'institutions et de processus explicitement globaux (ce serait le cas de l'organisation mondiale du commerce (OMC), des marchés financiers ou des tribunaux internationaux pour les crimes contre l'humanité à l'instar de la cour pénale internationale (CPI) ; La seconde dynamique, bien qu'elle soit elle aussi constitutive de la ville globale, oeuvre à une échelle autre. Elle concernerait les réseaux interfrontaliers d'activistes (droits de l'homme, causes des femmes, protection de l'environnement, etc.) qui s'engagent dans des luttes locales avec un objectif global[299].

Comme on peut le voir, le paradoxe caractéristique de la ville globale décrite par Sassen s'explique par le fait que « devenir global a été facilité et conditionné par l'infrastructure de l'économie globale, alors même que cette infrastructure a souvent fait l'objet d'une politique de rejet [300]». En d'autres termes, les mouvements de lutte ou d'opposition à la nouvelle géographie transnationale de la centralité imposée par l'économie globale sont autant constitutifs de la ville globale que les multinationales dont ils contestent la logique. C'est le cas, par exemple, toujours selon l'auteur du « réseau interfrontalier des villes globales [qui] est un espace dans lequel nous assistons à la formation de nouveaux types de politiques globales du lieu qui contestent la globalisation d'entreprise, les abus en matière d'environnement et de droits de l'homme, etc. Les manifestations des « altermondialistes »

---

[297]Son ouvrage *The Global City : New York, London, Tokyo*, paru aux États-Unis chez Princeton University Press en 1991a été traduit en français par [Denis-Armand Canal] *La ville globale: New York, Londres, Tokyo,* publié en 1996 par Descartes & Cie à Paris

[298]Saskia Sassen, *La globalisation. Une sociologie*, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Pierre Guglielmina, Paris, éd. Gallimard, 2009, p.39

[299]Saskia Sassen, , op.cit.p.226

[300] Saskia Sassen, , op.cit.p.50

attestent un potentiel de développement d'une politique centrée sur des lieux comme localisations sur les réseaux globaux »[301] .

Dès lors, pour Saskia Sassen, parmi les problèmes qui peuvent être identifiés dans ces villes globales, il y a, entre autres, celui concernant « les modes de confrontation rendus possibles dans la cité globale entre les désavantagés et le pouvoir d'entreprise global (par exemple, les luttes contre l'embourgeoisement des quartiers ou l'opposition organisée à la transformation des zones industrielles en quartiers de bureaux de luxe »[302] . C'est d'ailleurs principalement sur ce dernier aspect de sa réflexion que Saskia Sassen a été invitée le 21 septembre 2010 par la ville de Nanterre, dans le cadre de sa mission de coordination du réseau FALP, à prononcer une conférence publique, à laquelle nous avons assisté, sur le thème : « Quartiers d'affaire et métropoles solidaires » (nous reviendrons sur cette conférence par la suite).

Toutefois, si les quelques extraits des analyses de Mike Davis et de Saskia Sassen laissent bien entrevoir des influences lefebvriennes nonobstant la globalisation des phénomènes urbains qui leur sert de cadre de référence, les apports sociologiques de Lefebvre sont encore plus affirmés et même revendiqués dans l'ouvrage d'un autre chercheur américain, le géographe David Harvey : *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, paru en 2011 pour la version française. Dans ce livre, D. Harvey estime que les villes d'aujourd'hui sont construites sur les fondements du néolibéralisme, l'hégémonie des logiques marchandes et que nous vivrions dans un monde où les droits de la propriété privée et du taux de profit priment sur tous les autres[303]. Prenant l'exemple du rapport de 2009 sur le développement mondial de la Banque mondiale portant sur les villes[304], il explique que « la Banque mondiale favorise clairement le capital spéculatif et non les gens. L'idée selon laquelle une ville peut avoir du succès (en termes d'accumulation de capital) alors que sa population (exceptée une classe de privilégiés) vit mal et que son environnement est dégradé n'est jamais étudiée[305]».

À partir de ce constat, l'auteur estime qu'il convient de réfléchir à un autre mode de fonctionnement de la société qui ne soit plus centré sur les seuls droits individuels mais qui

---

[301] Saskia Sassen, , op.cit.p.203
[302] Saskia Sassen, op.cit.p.193
[303] David Harvey : *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, paru à Paris aux éditions Amsterdam en 2011, p.7
[304]The World Bank, *World Development Report*, Washington D.C., 2009
[305]David Harvey :. Op. Cit. p.50

reconnaisse le droit à la ville comme un autre genre de droit collectif : « le droit à la ville ne se réduit donc pas à un droit d'accès individuel aux ressources incarnées par la ville : c'est un droit à nous changer nous-mêmes en changeant la ville de façon à la rendre conforme à notre désir le plus cher. Mais c'est en outre un droit collectif plus qu'individuel, puisque pour changer la ville, il faut nécessairement exercer un pouvoir collectif sur les processus d'urbanisation[306]». L'auteur précise par la suite sa vision du droit à la ville en estimant que « revendiquer le droit à la ville tel que je l'entends ici, c'est prétendre à un pouvoir de façonnement fondamental et radical sur les processus d'urbanisation, c'est-à-dire sur les manières dont nos villes sont sans cesse transformées[307]».

Aussi, comme Lefebvre, D. Harvey reconnait que cette lecture réformatrice, sinon révolutionnaire des logiques de l'urbanisation contemporaine est difficilement applicable. Car, comme il l'admet lui-même : « l'urbanisation a produit une mosaïque très hétérogène de communautés et d'espaces en interaction qu'il est compliqué de rassembler autour d'un quelconque projet politique cohérent. Il existe en effet beaucoup de rivalités et de conflits entre les espaces qui constituent la ville. Je soupçonne d'ailleurs que cela explique pourquoi Lefebvre déplaça son attention de la révolution urbaine vers le cadre plus large de la production de l'espace, ou ainsi que je pourrais moi-même le formuler, vers la production d'un développement géographique inégal comme point central de l'analyse théorique et de la lutte politique »[308].

Néanmoins, pour D. Harvey, le chercheur doit quand même, par des méthodes dialectiques d'enquête empirique notamment, arriver à saisir et à traduire les « appels au secours » des gens opprimés de la rue, des quartiers qui contestent la gestion centralisée et descendante de leurs villes[309]. Et à ce titre, le droit à la ville présente une approche intéressante à partir du moment où « le droit à la ville n'est pas un droit exclusif mais un droit situé. Il inclut non seulement les travailleurs du bâtiment mais aussi tous ceux qui permettent la reproduction de la vie quotidienne : ceux qui produisent des soins et les enseignants, les égoutiers et ceux qui réparent le métro, les plombiers et les électriciens, les employés des hôpitaux, les conducteurs de bus, de taxis et les chauffeurs routiers, les employés de restaurant et les artistes, les employés de banque et les fonctionnaires municipaux. Ce droit vise à créer de l'unité à partir

[306] David Harvey : Op. Cit. p.8
[307]David Harvey :. Op.cit. p.9-10
[308] David Harvey :. Op.cit. p.90
[309] David Harvey :. Op.cit. p.93

d'espaces sociaux incroyablement divers et fragmentés (…) les producteurs urbains doivent se soulever et réclamer le droit à la ville qu'ils produisent collectivement »[310]. Dans cette logique, le géographe américain déclare que des « instruments démocratiques doivent être construits afin de décider comment revitaliser la vie urbaine en dehors des relations dominantes de classe » [311].

Outre ces trois chercheurs américains, le philosophe Thierry Paquot, dans un article « Henri Lefebvre, penseur de l'urbain »[312], considère que la pensée urbaine d'Henri Lefebvre – fondateur dès 1963 de l'Institut de Sociologie Urbaine (ISU) de l'Université de Nanterre –, est encore beaucoup plus influente qu'on ne l'imagine. Citant l'ouvrage *La Question urbaine* (paru chez Maspero en 1972) du sociologue Manuel Castells, disciple de Lefebvre, ancien professeur à l'EHESS (École des Hautes Études en Sciences Sociales) de Paris et aujourd'hui professeur à l'université de Berkeley aux Etats-Unis, T. Paquot estime que c'est certainement grâce à la traduction anglaise de cet ouvrage sous le titre *The Urban Question : a Marxist approach* en 1977 que les travaux d'Henri Lefebvre sur la ville passèrent la Manche et l'Atlantique[313]. Pour preuve, il citera nombre de travaux notamment américains, anglais et canadiens[314] qui, selon lui, auraient été suscités par la sociologie urbaine lefebvrienne.

Au Brésil, là aussi Thierry Paquot explique que là aussi, l'influence du chercheur français est perceptible en soulignant que « plusieurs rencontres entre spécialistes montrent l'impact de la pensée d'Henri Lefebvre au Brésil : un colloque organisé par José de Souza Martins, dont les actes sont rassemblés en un volume, *Henri Lefebvre e o retorno à dialética* [Sao Paulo, Hucitec, 1996] ou encore un symposium tenu à Recife en 1996, dont les actes seront publiés

---

[310] David Harvey :. Op.cit. p.93
[311]David Harvey :. Op.cit. p.92
[312]Article publié dans Thierry Paquot et Chris Younès, *Le territoire des Philosophes*, La Découverte «Recherches», 2009 p. 237-254.
[313]Thierry Paquot, « Henri Lefebvre, penseur de l'urbain », In Thierry Paquot et Chris Younès, *Le territoire des Philosophes*, La Découverte «Recherches», 2009 p. 237-254.
[314]Parmi les nombreux ouvrages et articles que T. Paquot associe à la pensée lefebvrienne à la suite de la traduction anglaise du livre de Castells en 1977, l'on peut juste évoquer : Rui M. Martin en 1982 , «The Theory of Social Space in the Work of Henri Lefebvre » In Forest R., Henderson J., Williams P. (dir.), *Urban Political Economy in Social Theory : Critical Essays in Urban Studies*, Gower, Aldershot, p. 160-185; Rob Shields *Places on the Margin : Alternate Geographies of Modernity*, London, Routledge, 1991; I. Katzneslon , *Marxism and the City*, par Oxford , Clarendon Press, 1992; A.Merrifield, « Space and Place : a Lefebvrian Reconciliation » *in Transactions of the Institut of British Geographers*, 18, 1993, p. 516-531; ou encore Neil Brenner, « The Urban Question as a Scale Question : Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale » *International Journal of Urban and Regional Research*, 24/2/2000, Blackwell, Oxford

en 1999, *O espaço no fim de século, a nova raridade*, sous la direction de Amélia Luisa Damiani »[315].

Bien entendu, il ne s'agissait pas dans le présent travail de retracer la portée internationale de la pensée marxiste de Lefebvre sur les études urbaines – ce qu'ont très bien fait d'ailleurs Laurence Costes et Thierry Pacquot ou encore les thèses de doctorat[316]essentiellement consacrées à son œuvre – mais de souligner l'écho scientifique de son approche de l'urbain dans divers réseaux d'auteurs. Aussi, nous sommes conscients du fait que, tout comme l'a bien rappelé E. Preteceille pour le cas français, aux Etats-Unis, en Angleterre, au Brésil, ou ailleurs, l'influence de sa pensée n'aura pas été nécessairement linéaire ni similaire chez tous les chercheurs présentés comme proches de sa sociologie urbaine marxiste. Cette dernière est en effet réinterprétée et réadaptée en fonction des auteurs, des contextes ou des paradigmes dominants du moment.

Au terme de cette revue de la sociologie urbaine marxiste de Lefebvre et de son retentissement dans la théorique scientifique critique de la production capitaliste de l'espace urbain et, aujourd'hui, métropolitain, il apparaît que la question des banlieues est éminemment politique. Les banlieues populaires ne sont plus nécessairement le fait indéniable de la ville mais le produit d'un ordre social de domination et de division de l'espace au profit de l'Etat et de ses alliés capitalistes. Et cette opposition entre couches populaires, dominées et exploitées en banlieues d'un côté, et couches aisées et catégories dirigeantes de l'autre ne sera pas sans incidence sur la façon de considérer le problème des banlieues en France comme nous le démontrerons dans le chapitre suivant. Mais, avant, analysons une autre catégorie d'acteurs à prendre en compte dans l'analyse de la construction politique des problèmes des banlieues en France. Il s'agit des associations d'élus locaux.

2.3. Des élus locaux entrepreneurs politiques de la cause des banlieues

Alors que les banlieues franciliennes n'ont cessé de faire, de manière récurrente, l'objet de critiques chez les spécialistes ou de mobilisation collective chez leurs élus depuis, au moins,

---

[315] Thierry Paquot, op. cit.p. 239.

[316]Parmi lesquelles : Sylvain Sangla, *Politique et espace chez Henri Lefebvre*, thèse de doctorat de philosophie, Université Paris 8, décembre 2010 ; Lukasz Jan Stanek *Henri Lefebvre and the Concrete Research of Space : Urban Theory, Empirical Studies, Architecture Practice* », Faculty of Architecture, University of Technology, Delft, 2008

le début du XX[e] siècle, l'idée que les agglomérations provinciales puissent être aussi concernées par des « problèmes » de banlieues pouvait sembler étrange avant le début des années 1980. Depuis, les perceptions ont changé et une association, *Ville & Banlieue*[317], va même voir le jour en province en décembre 1983. Elle est créée à l'initiative de trois parlementaires, Jacques Floch[318], Edmond Garcin[319] et Claude Wolf[320], tous députés-maires de communes en banlieues, qui envisageaient déjà la mise en place d'une commission parlementaire sur les villes de banlieues à l'Assemble nationale à la suite de la mission interministérielle Banlieue 89 de 1982. L'association ne va regrouper dans un premier temps que les maires des villes de banlieue des grandes villes de province, avant dans un second temps de s'ouvrir à l'ensemble des maires de grandes villes françaises avec l'intégration des réseaux des maires de la région Ile-de-France en 1989.

Deux conjonctures politiques particulières survenues entre la fin des années 1970 et le début des années 1980 permettent de comprendre les fondements et les missions de cette association. La première provient de la série d'émeutes urbaines entre 1979 et 1981 dans les communes populaires de Vaulx-en-Velin, Vénissieux et Villeurbanne à l'est de l'agglomération lyonnaise. Suite à la médiatisation de ces évènements, qui se focalisait non pas sur les atouts et autres potentiels des banlieues populaires et de leurs habitants, mais bien sur leurs problèmes avec l'insécurité, la délinquance, la violence, le communautarisme et, donc avec les valeurs de la République et de l'Etat de droit, un imaginaire répulsif va en effet se construire autour de ces territoires. Analysant l'impact des émeutes survenues dans le quartier des Minguettes à Vénissieux au cours de l'été 1981, Virginie Linhart estime qu' « à l'occasion de ces incidents, l'ensemble du pays « découvre » l'existence de ces cités à l'abandon tandis que la puissance publique prend acte de la faillite de ses services (école, formation, culture, logement…) inaptes à l'insertion des jeunes en banlieues[321]».

Ainsi, ce qui apparaissait déjà depuis fort longtemps comme une caractéristique propre des communes périurbaines parisiennes devient aussi « valable » pour les situations des cités aux

---

[317]Pour plus de détails sur la chronologie de l'association, voir : la publication de l'association « 30 ans d'histoire », de septembre 2013, ou encore le site : http://www.ville-et-banlieue.org/

[318] Député-maire PS de Rezé, banlieue nantaise

[319] Député-maire PCF d'Aubagne, banlieue marseillaise

[320] Député-maire UDF de Chamalières, banlieue clermontoise

[321]Virginie Linhart, «Des Minguettes à Vaulx-en-Velin : les réponses des pouvoirs publics aux violences urbaines», *Cultures & Conflits* [En ligne], 06 | été 1992, mis en ligne le 31 mars 2006, consulté le 08 juin 2015, p.2

alentours de grandes villes de province. Cette prise de conscience ou, du moins, cette nouvelle représentation de la ville provinciale comme étant, à son tour, une fabrique de ghettos, de discrimination et d'exclusions dans une République française qui se veut une et indivisible et proclame l'égalité et la fraternité comme des valeurs cardinales, va susciter de nouvelles vocations militantes chez les élus locaux. Au-delà des partis politiques traditionnels et autres associations classiques, il s'agit d'un militantisme pour représenter et défendre collectivement une catégorie de territoires, de municipalités et d'habitants considérés comme différents du reste du pays. Voilà pourquoi, une des principales missions que s'est assignée *Ville et Banlieue* est de « valoriser l'image des communes périphériques[322]».

La deuxième conjoncture politique expliquant la création de l'association *Ville et Banlieue* est liée aux réformes de la décentralisation intervenues en 1982 avec les lois Defferre. A travers ces lois, la gauche arrivée au pouvoir en 1981 décide de transférer plus de compétences et de pouvoirs aux collectivités territoriales en supprimant la tutelle de l'Etat. Cette reconnaissance législative des responsabilités locales va constituer une opportunité pour les élus locaux regroupés en association afin de, par exemple, pouvoir peser davantage dans les négociations avec l'Etat en matière de finances locales, d'aménagement urbain des quartiers les plus fragiles, etc.

C'est ainsi que l'association *Ville et Banlieue* s'est imposée dès ses débuts comme un partenaire privilégié de l'Etat parmi les nombreux autres acteurs du paysage de la politique de la ville en France. A ce titre, elle est régulièrement auditionnée par les parlementaires dans le cadre de projets de lois sur des sujets touchant les problématiques de leurs territoires. C'est le cas, par exemple, tout dernièrement sur la question du port du voile intégral en septembre 2009 ou plus récemment sur la réforme des rythmes scolaires en février 2014. On peut d'ailleurs souligner que le premier président de l'association des maires *Ville et Banlieue*, Jacques Floch (député-maire PS de Rezé de l'époque), fut parallèlement président du groupe d'études sur la ville de l'Assemblée nationale entre 1988 et 2001.

De même, pour entretenir la particularité de sa présence dans le paysage de la politique de la ville, l'association rédige régulièrement des manifestes[323] à l'attention des candidats à chaque

[322] Cf.http://www.ville-et-banlieue.org/

[323]Cf. parmi les plus récents manifestes, voir *120 maires de Banlieues : 120 propositions* (pendant la compagne pour la présidentielle de 2012) ou encore Manifeste des Villes de Banlieues de 2007 (pendant la compagne pour la présidentielle de 2007)

échéance électorale (nationale comme locale), des communiqués de presse, réalise des études pour le compte du gouvernement, signe des conventions cadres[324] avec le ministère en charge de la ville, etc. Cette présence est d'ailleurs consacrée juridiquement puisque l'article 9 du décret du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville[325] prévoit la présence d'un membre de l'association au titre de représentant des élus locaux dans le Conseil d'Orientation de l'Observatoire national de la politique de la ville.

Forte de ses 101 communes et intercommunalités adhérentes, l'association des Maires *Ville et Banlieue* est dirigée par un bureau de 22 membres dont Patrick Jarry, maire de Nanterre et coordonnateur du FALP. Ses activités sont réparties en différentes commissions (par exemple *Commissions finances locales, Commission renouvellement urbain et Habitat*, etc.). Chaque d'entre elles est chargée « d'auditionner des experts, d'alimenter la réflexion et de préparer les positions de l'association » sur sa thématique respective. En analysant son historique et ses rapports d'activités annuels archivés sur son site internet[326], on peut ainsi voir les évolutions des prises de positions politiques de l'association depuis la fin des années 1980 jusqu'à maintenant (tableau n°1).

[324]Cf. la Convention Cadre entre le Ministère délégué à la ville et l'Association des Maires Ville et Banlieue de septembre2013 pour une nouvelle étape de la politique de la ville
[325] Décret n° 2015-77 du 27 janvier 2015 relatif aux instances en charge de la politique de la ville
[326] www.ville-et-banlieue.org

Tableau 3 : Évolution et prises de positions politiques de l'association Ville et Banlieue [327]

Quelques dates clés	Evénements	Prise de position(s)	Echelle de référence
Décembre 1983	Création de l'association *Ville & Banlieue*	**Représenter et défendre** les villes de banlieue de Province	Nationale
Janvier 1985	Assemblée générale de l'association à Blagnac	Adoption du **Livre blanc** de Ville & Banlieue « *La ville reconquise* »	Nationale
Mars 1989	*Ville & Banlieue* s'élargit aux maires de la région Île-de-France	Plaidoyer pour une **évolution de la DGF** (Dotation globale de fonctionnement) selon l'évolution du PIB	Nationale
Juin 1991	*Ville & Banlieue* organise la rencontre « Bonheurs de villes : pour un meilleur équilibre social des villes de banlieue et de leur agglomération » dans le Var	*Ville & Banlieue* milite pour une solidarité intercommunale en matière de logement social	Nationale
Février-Avril 1994	Une série de débats « les transports en commun en banlieue »	*Ville & Banlieue* défend le droit à la mobilité en banlieue	Nationale
Décembre 1994	*Ville & Banlieue* organise le congrès « Les villes de banlieue dans l'agglomération : quel rôle dans l'aménagement du territoire ? » dans le Calvados	*Ville & Banlieue* demande **l'égalité des territoires** pour assurer à la fois la compétitivité et l'égalité des chances	Nationale
Avril 2000	1ère conférence des villes organisées par AMGVF, FMVM et Ville & Banlieue	Les élus urbains à la recherche d'une parole commune sur les évolutions et les problèmes de la ville	Nationale
Décembre 2000	Séminaire de prospective urbaine élus/chercheurs sur les centralités, avec l'AMF, et autour de Jean Viard, Alain Bourdin, François Ascher	Ville & Banlieue interroge **la centralité possible des** villes périphériques	
Juin-Aout 2002	Contribution Ville & Banlieue / FNAU au groupe « Villes et Autorités mondiales » du Sommet mondial de Johannesburg	Dans les agglomérations urbaines, le développement durable passe par une nouvelle alliance entre les collectivités, leurs partenaires, la société civile	Nationale & Mondiale
Février 2007	Campagnes pour les présidentielles de mai 2007	Après les émeutes urbaines de 2005 et à quelques semaines de l'élection présidentielle, Ville & Banlieue publie « **Le Manifeste des villes de banlieue**» à l'attention de tous les candidats	Nationale
Mars 2012	Campagnes pour les présidentielles de mai 2012	L'Association publie **120 propositions** (solidarité, citoyenneté, logement, emploi, culture, etc.) à l'attention des candidats	Nationale
Novembre 2012	Suite à la grève de la faim (du 9 au15 novembre) du maire de Sevran, Stéphane Gatignon, pour les difficultés financières des villes de banlieue, le ministre délégué à la ville, François Lamy annonce une augmentation de la Dotation de Développement Urbain (DDU) de 50 M€ supplémentaires	L'Association publie un communiqué de presse le 29 novembre pour se réjouir et remercier le gouvernement de l'augmentation de la **Développement Urbain** (DDU)	Nationale
Janvier 2014	Campagnes pour les municipales de mars 2014	L'Association publie **14 propositions** (solidarité, logement, emploi, etc.) à l'attention des candidats	Nationale

[327] Tableau constitué, en partie, à partir des éléments extraits du document *30 ans d'histoire de 2013 (op.cit)* et du *Rapport d'activité annuel de 2012* de l'association.

A la lecture du tableau ci-dessus, on observe que les questions de décentralisation, d'aménagement et d'égalité des territoires urbains, de solidarité intercommunale ou de droit à la centralité des communes périphériques constituent un axe central des revendications de cette association. Il s'agit donc d'une mobilisation focalisée avant tout sur des enjeux métropolitains ou nationaux. Les luttes sont essentiellement limitées au cadre national. La référence à la scène internationale ne prend de l'ampleur qu'à partir du sommet mondial sur le développement durable de septembre 2002 à Johannesburg (Afrique du Sud) où l'association a fait une déclaration commune avec d'autres associations de maires françaises[328].

En fin de compte, nous venons de montrer que plus qu'un corolaire de l'industrialisation d'hier ou de la globalisation financière d'aujourd'hui, ces territoires sont le produit de visions collectives évolutives mêlant mondes politiques, médiatiques, scientifiques, professionnels et associatifs. Nous retrouvons ici ce que disait si bien Y. Chalas en parlant de la ville en général : « elle est ce que les hommes en font et non pas seulement ce dont les hommes héritent. C'est la raison pour laquelle la ville apparaît toujours différente et toujours en rupture avec les autres villes au fur et à mesure que l'on remonte le cours de l'histoire et que l'on se déplace d'un type de société à un autre type de société »[329]. Après ces considérations, il convient maintenant de voir dans la section suivante comment se posent les problématiques des banlieues dans d'autres pays, au Sénégal plus exactement.

II. La banlieue à Dakar : Une entrée tardive en politique amorcée avec les inondations des années 2000

L'urbanisation n'est pas une spécificité des sociétés occidentales ou pays riches en général. Etudiant l'émergence de la ville en Afrique noire[330], l'historienne française C. Coquery-

[328] La « Déclaration des Collectivités locales et territoriales françaises au Sommet Mondial du Développement Durable » fut rédigée par l'Association des Maires de France, l'Association des Maires des Grandes Villes de France, l'Association des Petites villes de France, l'Association des Maires Ville et Banlieue de France, la Fédération des Maires des Villes Moyennes, la Fédération nationale des Maires ruraux, l'association des Eco-maires, L'Assemblée des Départements de France, l'Association française du Conseil des Communes et Régions d'Europe et Cités-Unies-France

[329] Yves Chalas, *L'invention de la ville*, Paris, Economica, 2000, p.1

[330]Catherine Coquery-Vidrovitch, « De la ville en Afrique noire », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2006/5 61e année, p. 1087-1119

Vidrovitch rappelle que celle-ci y est bien une réalité millénaire[331] même si le continent est resté très peu urbanisé jusqu'à une époque récente

Les populations africaines ne sont donc plus cette écrasante majorité de ruraux vivant essentiellement d'agriculture dans de vastes gros villages. Comme le précise bien, d'ailleurs, le Rapport[332] de l'ONU-Habitat : « en 2009, l'Afrique a dépassé le milliard d'habitants, dont 395 millions (soit près de 40 pour cent) vivaient dans des zones urbaines. Alors qu'il a fallu 27 ans au continent pour voir sa population doubler de 500 millions à un milliard, le prochain demi-milliard devrait intervenir en 17 ans seulement. (…) L'Afrique devrait donc se préparer à une augmentation de quelque 60 pour cent entre 2010 et 2050, la population urbaine étant multipliée par trois (pour atteindre 1,23 milliard) pendant cette période »[333].

Ces considérations révèlent la tendance universelle de l'urbanisation contemporaine qui concerne, certes à des degrés divers et avec des formes différentes, tous les pays de la planète. Et, parallèlement à cette première évolution, une autre tendance (qui en est d'ailleurs la conséquence) est aussi perceptible au niveau international : l'accroissement des inégalités et de la pauvreté urbaines qui accompagne l'étalement périphérique des villes. Nous avons décrit cette tendance à partir du cas français dans l'analyse précédente.

Pour autant, selon les pays, l'existence de telles inégalités socio-spatiales dans les aires urbaines, voire la concentration de populations à faibles revenus dans certaines zones, n'entraine pas en soi des mouvements d'indignation ou de contestation collectives, de révoltes populaires réclamant une mise sur agenda gouvernemental. Au Sénégal, l'extension continue des espaces périurbains sur leurs périphéries et les défis socioéconomiques (en termes de logement décent, d'emploi, de transport, de pollution, etc.) qu'elle soulève n'ont pas toujours été perçus comme un « problème politique » au sens de P. Favre[334] nécessitant une « politique publique » au sens de J.- C. Thoenig[335]. Or les situations problématiques ne manquent pas. Le

---

[331]Les villes de Jenne-Jeno au Niger, de Kurrichane en Afrique du Sud ou de Mapungubwe au Zimbabwe, font partie des villes précoloniales évoquées par C.Coquery-Vidrovitch,

[332] Op.cit.

[333] ONU-Habitat, *L'Etat des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalités et marchés fonciers urbains*, Nairobi, 2011, p.1

[334] Pierre Favre caractérise le problème politique par ses prises en charge officielles par des élus et/ou des fonctionnaires (voir Pierre Favre, *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan, 2000)

[335]Jean-Calude Thoenig définit une politique publique comme un ensemble de programmes menés par les autorités publiques pour traiter une question (voir Jean-ClaudeThoenig, *Les politiques publiques*. Tome 4 Traité de Science Politique, Paris, PUF, 1985)

cas des banlieues de Dakar, région-capitale du pays, est un exemple emblématique de ces phénomènes.

A Dakar, tout comme dans les capitales des pays voisins, la croissance tendancielle de la population urbaine s'est faite en dépit de l'absence d'un passé industriel (contrairement donc au modèle de la ville française et occidentale, dont la croissance est en générale héritée d'une l'industrialisation). La capitale sénégalaise se caractérise par une très forte concentration, voire la monopolisation des principaux pouvoirs politiques et économiques dans la mesure où elle regroupe l'essentiel des services administratifs nationaux et les sièges des institutions nationales et internationales[336].

Ce macrocéphalisme de la région dakaroise, qui rappelle à cet égard la situation hégémonique de Paris sur les provinces dans la France d'après-guerre (telle que décriée par le géographe Gravier), explique que ce petit territoire de 550 km2 couvrant seulement 0,3% de la superficie nationale[337] (carte1) concentre à lui seul 20,5% de la population nationale, soit 2 703 203 habitants en 2012[338] (tableau 3). Dans cette situation, la ville dakaroise s'est retrouvée très vite confrontée à un phénomène de périurbanisation[339] incontrôlée avec toute sa litanie de problèmes parmi lesquels le logement, le transport, l'emploi ou la pollution.

[336] On peut mentionner entre autres le bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA), le bureau de représentation régionale pour l'Afrique de l'Ouest et le Sahel de la banque européenne d'investissement, la banque centrale des Etats d'Afrique de l'ouest (BCEAO) ; le conseil pour le développement de la recherche en sciences sociales en Afrique (CODESRIA), l'institut des Nations unies en Afrique francophone, etc.

[337] La superficie totale du Sénégal étant de 196 712 km2

[338] La population sénégalaise s'élève à12 855 153 selon les chiffres de l'Agence nationale de la statistique et de la démographie - ANSD, *Situation économique et sociale du Sénégal en 2012*, , Mai 2015, p.40

[339] Le terme de périurbanisation est ici employé dans le sens que lui prête la géographe M. Ndao à savoir « un processus de transformations spatiales liées au desserrement des fonctions urbaines. Les espaces périurbains accueillent avant tout la fonction d'habitat alors que les activités restent concentrées dans les agglomérations. En conséquence, la périurbanisation désigne la formation de «communes dortoirs ». Cf. Mariétou Ndao, *Dynamiques et gestion environnementales de 1970 à 2010 des zones humides au Sénégal : étude de l'occupation du sol par télédétection des Niayes avec Djiddah Thiaroye Kao (à Dakar), Mboro (à Thiès et Saint-Louis)*, Thèse de Géographie, Université Toulouse 2 Le Mirail, 2012, p.54

Carte 1 : Dakar au Sénégal

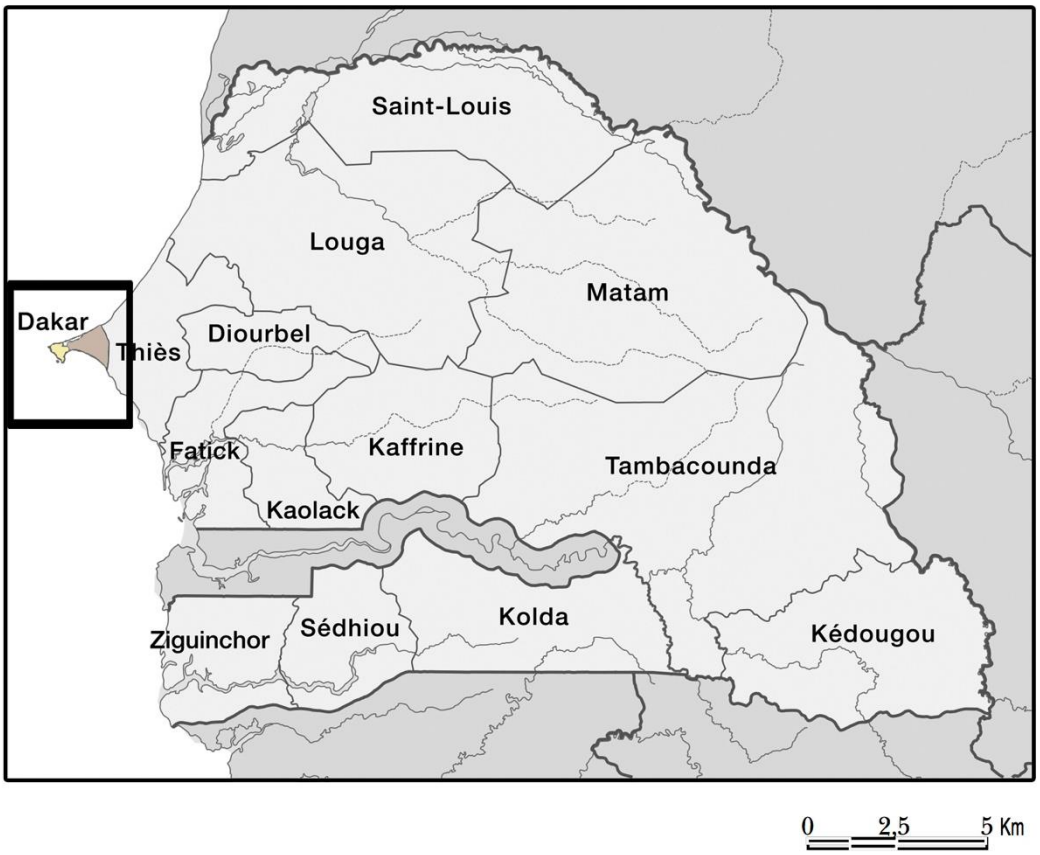


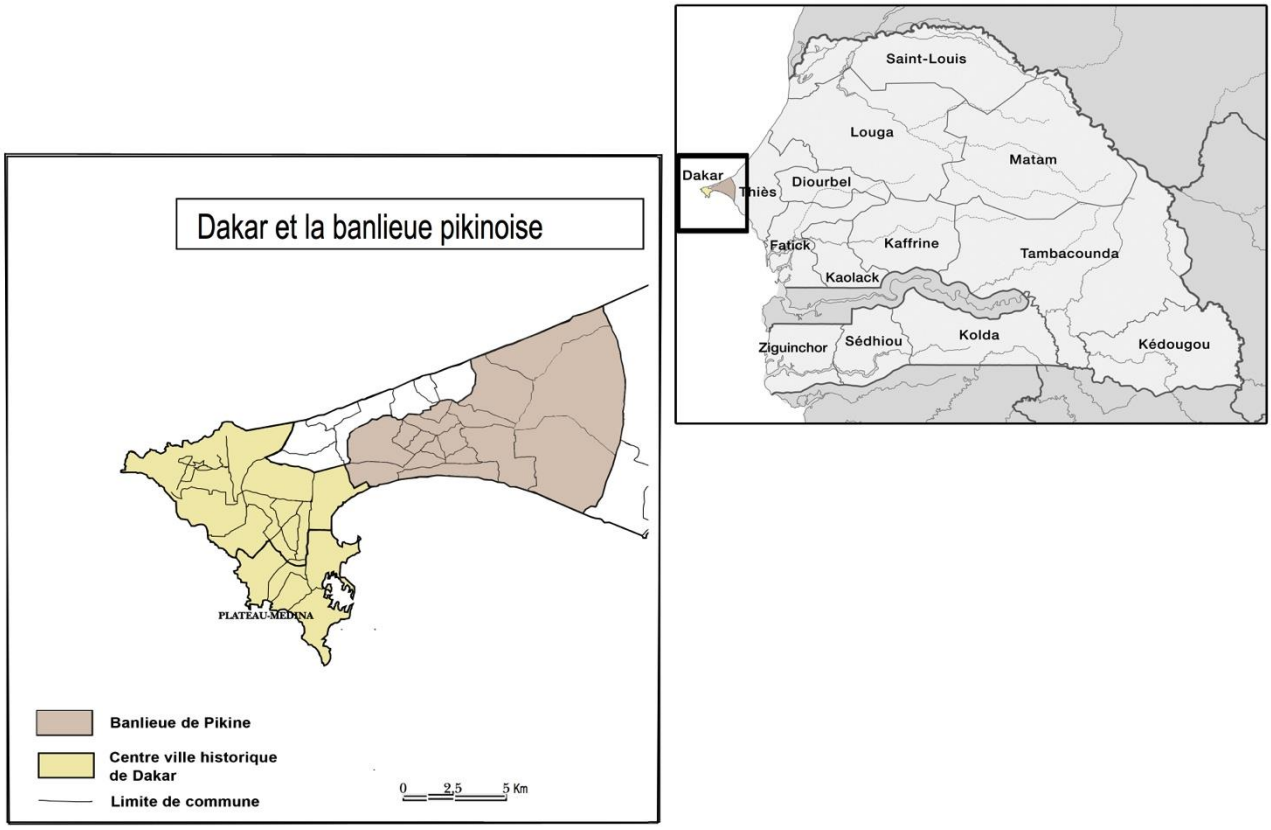
Tableau 4 : Répartition de la population totale par région de résidence au Sénégal

Régions	Populations	Densité
Dakar	2 703 203	4951
Diourbel	1 442 418	297
Fatick	795 290	113
Kaffrine	589 418	53
Kaolack	840 639	160
Kedougou	137 485	8
Kolda	638 315	47
Louga	905 969	35
Matam	573 394	20
Saint Louis	946 433	50
Sédhiou	455 769	62
Tambacounda	688 973	16
Thiès	1 743 707	264
Ziguinchor	746 860	102

Source : ANSD, données de projections 2012

Afin de mieux saisir les dynamiques de cette périurbanisation et la formation d'une banlieue dakaroise, nous allons commencer par rappeler le contexte de l'émergence de ce qui est devenu aujourd'hui le département de Pikine, qui constitue la figure emblématique de la banlieue populaire à la sénégalaise. Nous insisterons notamment sur le fait que la fonction initiale, et qui reste encore prégnante aujourd'hui, de cette agglomération périphérique de l'Est de Dakar était de décongestionner le centre de la ville historique en accueillant les «mal-logés » dakarois et les nouveaux arrivants des campagnes (I). Ensuite, nous soulignerons que si la volonté de création d'une nouvelle agglomération à proximité du périmètre historique de la ville de Dakar était bien un projet politique, celui-ci va, néanmoins, indirectement et paradoxalement entrainer la prolifération d'habitations et de quartiers entiers hors de tout contrôle des pouvoirs publics. Nous nous appuyons sur le cas de l'actuelle commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord, où nous avons mené nos enquêtes et qui constitue un très bon révélateur de ces situations, pour montrer que, par ailleurs, si tous les ingrédients d'un mouvement d'insurrection politique ou civile semblent réunis, il n'y aura cependant pas eu un conflit quelconque contrairement au cas français examiné plus haut (II). Enfin nous montrerons que si la banlieue pikinoise, en dépit de sa croissance démographique spectaculaire et des nombreux et divers défis qui en sont liés, est restée en marge de l'agenda gouvernemental, la donne change cependant avec le retour du cycle pluviométrique et des inondations sévissant dans les quartiers populaires depuis le début des années 2000 (III).

Carte 2 : La banlieue de Pikine à Dakar



1. Pikine : Une zone d'accueil des « déguerpis » devenue une banlieue populaire Dakaroise

Pikine, vaste territoire à proximité de Dakar était autre fois composée essentiellement de villages traditionnels et de champs appartenant essentiellement à la communauté *lébou*[340]. Pikine commence à être investir d'une nouvelle vocation périurbaine à la périphérie de la capitale sénégalaise au début des années 1950. C'est en effet à partir de 1952 que l'administration coloniale française choisit de reloger à Pikine toutes les populations mal logées des quartiers historiques du centre-ville de Dakar. Cette opération publique d'éloignement et de relogement à la périphérie de tout un ensemble de familles dakaroises est appelée « le déguerpissement » et les populations concernées «les déguerpis ». A l'avènement

[340] Papa Demba FALL, *Du village à la banlieue. L'évolution des villages Lebou du rivage méridional de Dakar,* Thèse de doctorat de géographie, 3ème cycle, Université Paris X – Nanterre, 1986

de l'Indépendance du Sénégal en 1960, le gouvernement socialiste du président Léopold Sédar Senghor va poursuivre cette « politique » de déguerpissement et nombre de groupes successifs de Dakarois mal logés vont continuer d'essaimer vers Pikine.

1.1. L'héritage colonial français d'une politique de décongestion et d'extension de Dakar

Pour mieux comprendre la logique de cette politique de logement ségrégative de laquelle est née la banlieue de Pikine, il est utile de rappeler que l'année 1902[341] voit avec le transfert, par le gouvernement français, de la capitale de l'Afrique occidentale française (AOF) de la ville de Saint-Louis (située au nord du Sénégal) à la ville de Dakar. C'est en effet avec ce changement de capitale que Dakar, devenue le centre politique, administratif, culturel, militaire et économique de l'ensemble des colonies françaises en Afrique de l'Ouest, va se retrouver confrontée à une crise de logements « modernes » sans précédent face à une demande considérable des administrateurs, commerçants et autres fonctionnaires coloniaux et africains à la recherche d'un habitat plus convenable que celui des nombreux quartiers traditionnels ou insalubres des couches populaires dakaroises[342].

En réponse à ces nouveaux besoins immobiliers, l'administrateur colonial fit du logement de ses employés une priorité, s'arrogea le domaine foncier en expropriant les autochtones au nom de l'utilité publique ou, parfois, du manque d'hygiène de leurs quartiers, et mena ainsi « un système d'exclusion et de marginalisation dans sa politique de logement à l'égard des populations africaines[343]». Avec des instruments[344] dont notamment l'Office des Habitations Economiques (OHE)[345] créé en 1926, la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP)[346] créée

---

[341] Décret du 1er octobre 1902 portant transfert de la capitale de l'AOF de Saint-Louis à Dakar

[342] Pour plus de détails sur les liens de causalité entre le statut de capitale de l'AOF de Dakar et la crise du logement « décent » voir : Moussa Cissé, *Les banques de développement en Afrique noire,* Thèse de Droit, Université Paris I, juillet 1986 ; Marie B. Diagne, *Mise en place d'un système d'information documentaire à la SICAP SA,* Mémoire de fin d'études, EBAD-Université Cheik Anta Diop, 2005 ; Néné Ly-Soumaré, « Politiques de l'Habitat au Sénégal : des clés de compréhension », In *Actes de la 43ème Conférence internationale du Réseau Habitat et Francophonie, Dakar/Saint-Louis, 8-11 mai 2011p.17-21*, Publié par Réseau Habitat et Francophonie, Paris, 2012 ; Youssouph Sané, « La politique de l'habitat au Sénégal : une mutation permanente », *Les Cahiers d'Outre-Mer* [En ligne], 263 | Juillet-Septembre 2013, mis en ligne le 01 juillet 2016, consulté le 24 juillet 2014. URL : http://com.revues.org/6913, p. p.311-312

[343] Marie B. Diagne, *Mise en place d'un système d'information documentaire à la SICAP SA,* op. Cit. p. 14-15

[344]Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

[345] Décret du 14 juin 1926 portant création de l'Office des Habitations Economiques (OHE)

[346]Arrêté du 24 juillet 1950 portant création d'une société anonyme d'économie mixte appelée (Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP)

en 1950 ou l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM)[347] mis en place en 1959, l'Etat français tente de planifier, de maîtriser et de contrôler l'aménagement urbain de sa capitale coloniale en renvoyant les couches populaires dans des zones marginalisées sans voirie ni équipements convenables comme Grand Dakar, Grand Yoff ou Médina, tandis que ses fonctionnaires coloniaux, européens comme africains, logent en centre-ville.

L'historienne et géographe française Denise Bouche[348] partage ce constat d'un urbanisme ségrégatif de Dakar quand elle explique que « l'agglomération [de Dakar] se composait alors de deux parties distinctes : la ville dite «européenne», à l'extrémité sud de la presqu'île du Cap-Vert, et la Médina, au nord de la précédente, dont elle était séparée par un espace occupé en partie par un champ de courses et un stade. La Médina avait été créée comme village de ségrégation, lors de l'épidémie de peste de 1914-1915, pour reloger les habitants dont les cases avaient été brûlées par mesure d'hygiène. Constituée de pailles, de baraques en planches, mais aussi de constructions en dur, dessinée selon un rigoureux plan en damier, la Médina était exclusivement africaine. La ville dite européenne, en revanche, était loin de présenter l'homogénéité ethnique suggérée par son nom. (…) En Afrique, c'est au Sénégal qu'elle [la ville européenne] était le moins marquée. Visitant Dakar en 1935-1936, un géographe américain[349] s'étonnait de trouver 20.000 Africains vivant dans la ville de Dakar proprement dite, c'est-à-dire dans la ville «européenne» qu'il opposait à la Médina »[350].

Le géographe sénégalais Youssouph Sané qui étudie les mutations de la politique de l'habitat au Sénégal abonde dans le même sens lorsqu'il montre qu'au-delà du cas de Dakar, cette politique urbaine est la même que celle que l'administration française appliquait dans toutes les principales villes de ses colonies africaines. Pour lui, « l'histoire de l'urbanisation en Afrique, de la colonisation à nos jours, se conjugue avec la volonté des pouvoirs publics de juguler les *desiderata* de l'occupation de l'espace par des politiques hygiénistes qui avaient pour ambition d'assainir la ville et de créer de nouveaux espaces de vie mieux encadrés. C'est

[347]Ordonnance n°59-026 du 18 mars 1959 portant création et organisation de l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM)
[348]Denise Bouche, « Dakar pendant la deuxième Guerre mondiale. Problèmes de surpeuplement », In: *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome 65, n°240, 3e trimestre 1978. pp. 423-438
[349]Derwent Whittlesey, «Dakar and the other Cape Verde settlements», In *The geographical Review*, 1941, p. 609-638, cite par D. Bouche (op.cit.)
[350]Denise Bouche, op.cit., p.
424-426

ainsi que s'explique la prolifération de quartiers plus ou moins lotis à proximité de la ville organisée des Européens »[351].

De même, s'appuyant sur le cas de la Haute Volta (c'est-à-dire l'actuelle République du Burkina Faso) l'anthropologue Laurent Fourchard[352] rappelle, par exemple qu'à l'époque coloniale, des circulaires (comme celle d'Edouard Hesling[353], gouverneur colonial de la Haute Volta) établissaient clairement des corrélations entre les principes hygiénistes et les mesures ségrégatives à prendre en matière d'urbanisme dans les villes africaines. Il précise notamment qu'il y était en général recommandé aux administrateurs coloniaux de séparer dans chaque centre urbain le quartier européen, c'est-à-dire le centre-ville regroupant les expatriés occidentaux et les fonctionnaires locaux, des quartiers populaires indigènes par de grands boulevards devant servir de cordon sanitaire et aux alentours desquels toute construction devait être interdite[354].

Toutefois, à Dakar de façon encore plus marquée qu'ailleurs à cause de son statut de capitale coloniale, la planification ségrégative opposant quartier moderne « occidentalisé » et quartier populaire « indigénisé» ne se limite pas au périmètre de l'aire urbaine. La saturation foncière progressive de sa superficie initiale, causée par le développement des deux types de quartiers conduit l'administration à annexer les villages des alentours pour inclure leurs territoires dans ses programmes de construction de logements modernes.

C'est ainsi que le département de Pikine jusqu'alors essentiellement rural avec un ensemble de villages et de champs appartenant à différentes tribus Peulh, Sérère ou Lébou venues du Nord du pays depuis le XVIIIe siècle[355] commence à subir au lendemain de la seconde guerre mondiale différentes phases de restructuration au nom de sa nouvelle mission d'accueil du logement d'une partie des dakarois. D'après le géographe P. D. Fall, l'administration coloniale incitait les familles habitant certains quartiers populaires de Dakar à accepter de

---

[351]Youssouph Sané, op. Cit. .311-312

[352] Laurent Fourchard, 2003, « Propriétaires et commerçants à Ouagadougou et à Bobo Dioulasso (Haute Volta), fin 19ème siècle-1960 », In *Journal of Africa History*, vol.44, n°3, 2003, p.433-461

[353]Circulaire du 14 avril 1926 au sujet des instructions pour la concession des permis d'occupation urbaine

[354] Laurent Fourchard, 2003, op.cit., p.461

[355]Cf. Papa Demba Fall, op. cit. Pour l'auteur, en dépit de l'imprécision des sources, les Lébou seraient venus du Nord du pays accompagnés par les Sérères Nones pour s'établir dans l'actuelle région de Thiès située à 70 km à l'Est de la région de Dakar vers 1545. C'est de là que différentes tribus vont progresser par la suite vers la périphérie de Dakar où elles vont fonder des villages parmi lesquels Soumbédioune, Hann, Thiaroye, Mbao, Ouakam, Cambérène, Yeumbeul, etc. (voir p. 19)

quitter ces derniers pour de nouveaux logements à Pikine « en les persuadant de l'existence de germes pestilentiels »[356].

Le géographe français Marc Vernières est celui qui résume le mieux la nouvelle vocation officielle de Pikine quand il écrit : « principal exutoire des bidonvilles centraux déguerpis, Pikine se doit donc, chaque année, d'absorber le surplus de prolétaires urbains les moins chanceux ; c'est dire l'importance essentielle de son rôle d'« éponge » et l'intérêt d'une étude continue des étapes de sa croissance »[357].

1.2. La poursuite d'une politique urbaine ségrégative par l'État sénégalais à Pikine

Ce qui est devenu l'actuelle banlieue de Pikine est donc né de différentes étapes de décongestion et d'extension spatiale de la ville de Dakar, à la suite desquelles va s'inscrire la politique menée par la nouvelle République du Sénégal à son indépendance en 1960. Le continuum entre les politiques coloniales et les premières politiques du gouvernement socialiste sénégalais est facilement perceptible à travers le maintien, par exemple, des organismes comme la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP) ou l'Office des Habitations à Loyer Modéré (OHLM) datant du temps colonial. C'est sous leur houlette que le jeune Etat sénégalais développe la politique d'aménagement de sa capitale nationale, Dakar. Différents programmes d'habitat planifié à Pikine vont alors voir le jour entre 1960 et 1970 avec le concours de ces deux organismes qui interviennent non seulement dans la production de logements, mais aussi dans les opérations préalables « de nivellement du terrain, de découpage des lots et d'installation de quelques bornes-fontaines »[358].

Pour autant, comme l'ont constaté plusieurs spécialistes (Y. Sané ; P.-D. Fall M. Vernières…), la reprise en main par le gouvernement du Sénégal indépendant des politiques d'aménagement de la région-capitale n'empêche pas la reproduction à bien des égards des dérives ségrégatives de l'époque coloniale. Les parcelles loties, viabilisées et équipées sont accaparées par des salariés en capacité d'acheter ou de louer au détriment des nombreux ménages déguerpis des anciens quartiers anarchiques et autres bidonvilles dakarois[359]. Ces

---

[356] Papa Demba Fall, op. cit pp.28-29
[357] Marc Vernière, « Pikine, « Ville nouvelle » de Dakar. Un cas de pseudo-urbanisation », In *L'Espace géographique*, n°2, 1973, pp. 107-126 ; p. 110
[358] Marc Vernière, op. cit. p. 111
[359] Marc Vernière, « Pikine, « Ville nouvelle » de Dakar. Un cas de pseudo-urbanisation » op. cit. p. 112

derniers se débrouillent avec les moyens du bord et vont surtout se ruer dans la construction anarchique d'habitations sur les terrains non encore aménagés par les pouvoirs publics.

C'est d'ailleurs sur cette coexistence de nouveaux logements « modernes » et « conventionnels » et d'un habitat traditionnel précaire caractéristique des anciens villages que Marc Vernières a soutenu sa thèse de géographie en 1973[360] publiée à titre posthume en 1977 sous le titre *Volontarisme d'Etat et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde* [361]*(cf. encadré n°3).* M. Vernières y fait le constat selon lequel « la création de Pikine, ville nouvelle destinée à désencombrer Dakar, pose tout le problème des formes de l'expansion urbaine en Afrique noire. Son développement rapide - de 0 à 140000 habitants en 20 ans - met cruellement au jour la complexité des questions juridiques, la rupture entre le travail et le logement, l'impossibilité d'une urbanisation efficace pour des familles démunies, et l'ampleur du divorce entre le « créé » et le « spontané »[362].

Encadré 3 : Marc VERNIERE, "Volontarisme d'Etat et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde". Formation et évolution des banlieues dakaroises. Le cas de Dagoudane Pikine, Bibliothèque Nationale, 1977, p.11

« Le gigantisme actuel de Dakar, ville presque millionnaire dans un pays de moins de 4 millions d'âmes est le fruit de la position privilégiée de la capitale sénégalaise à la pointe du Cap Vert, finistère ouest africain ; il est surtout le résultat de la volonté des autorités coloniales d'utiliser, au mieux de leurs intérêts, les avantages de ce site. Mais la croissance de la métropole dépasse les prévisions, et l'étroitesse du cadre urbain, limité par la mer et les camps militaires, apparaît comme un grave inconvénient dès les années cinquante : la ville surpeuplée doit, au nord-est coloniser l'étroite presqu'île sablonneuse du Cap-Vert (…) Les conséquences de cette fuite forcée vers le nord-est que rend plus rapide l'afflux de migrants ruraux que rejette la grande ville, sont importantes. D'une part la ville en progression constante se heurte aux autochtones lébou, qui dans leurs villages de la presqu'île croyaient contrôler le Cap Vert sur le plan foncier. Mais plus grave encore sont les suites de la politique dite de « déguerpissements » à partir de la capitale, qui aboutit à la fondation de gigantesques lotissements d'urgence nouveaux ; (…) ces villes nouvelles, plantées dans le sable et totalement sous-équipées, témoignent désormais d'une véritable ségrégation de fait : d'un côté les citadins dakarois habitent la ville de prestige vrai, celle qui avaient attiré les migrants ruraux, de l'autre les « déguerpis,

[360]Thèse avec le même titre présentée en 1973 pour l'obtention du doctorat de 3ème cycle de géographie de l'Université Paris 1 sous la direction de Gilles Sautter

[361]Marc Vernière, *Volontarisme d'Etat et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde : Formation et évolution des banlieues dakaroises. Le Cas de Dagoudane Pikine*, Paris, Bibliothèque Nationale, 1977

[362]Marc Vernière, op. cit. p.107

prolétaires urbains qui n'ont pas su s'implanter durablement dans la capitale d'où ils ont été rejetés, sont contraints de peupler des cités-dortoirs sans charme qui n'ont rien, ni d'urbain ni de villageois. Objets plus qu'acteurs de la politique volontaire d'urbanisation, ces derniers vont tenter, pour une forte minorité d'entre eux, qui estime avoir « droit à la ville », de précéder le « déguerpissement » et de créer eux-mêmes, spontanément, une frange urbaine irrégulière, mieux intégrée à la campagne environnante »

D'autres spécialistes soulignent dans la même perspective les difficultés, sinon les échecs de la politique d'aménagement urbain du Sénégal indépendant à enrayer les dérives ségrégationnistes. P. D. Fall affirme sans ambages que « dans l'ensemble, la « politique » urbaine menée à Dakar depuis l'indépendance a eu pour résultat principal d'accréditer l'idée du « non-droit » à la ville pour les catégories considérées comme freins à un urbanisme « moderne », « planifié », ils doivent s'installer ailleurs (...) loin de la ville »[363]. Une position catégorique qui se retrouve aussi chez Y. Sané pour qui « toute la politique sénégalaise de l'urbanisme et de l'habitat après l'Indépendance sera marquée par cette double pratique d'encadrement et d'éloignement du logement des plus pauvres : la restructuration d'une part, l'expulsion de l'autre »[364].

Toutefois, ces nombreuses et virulentes critiques venant du monde académique ne feront vraisemblablement pas l'objet de portage politique de la part des partis politiques ou des élus locaux qui auraient pu en faire, comme on peut le voir ailleurs, un des motifs de lutte pour exiger des politiques alternatives.

2. Un tas de problèmes sans « entrepreneurs de cause »

Qu'il s'agisse des dynamiques ségrégatives de l'urbanisation ou de l'arbitraire et autres contradictions de l'évolution du paysage administratif des territoires de la banlieue, nombreux sont les ingrédients qui auraient pu créer des opportunités pour la défense d'une cause des banlieues dakaroises et du département de Pikine en particulier.

[363]Papa Demba Fall, op. Cit. p.113
[364]Youssouph Sané, op. Cit. .311-312

2.1. Une croissance incontrôlée de la banlieue de Pikine qui n'enclenche pas de débat public

La République du Sénégal est dirigée depuis l'accession du pays à l'Indépendance en 1960 jusqu'en 2000, soit pendant 40 ans, par le parti socialiste sénégalais (PS) ; d'abord avec son premier président Léopold Sédar Senghor entre 1960 et 1980, puis avec son successeur (qui était aussi son ancien Premier ministre) Abdou Diouf de 1980 à 2000. On aurait pu penser qu'au nom de l'idéal égalitaire habituellement proclamé comme une valeur des partis de gauche[365], les gouvernements socialistes successifs allaient faire du combat contre l'héritage ségrégatif des politiques urbaines coloniales une de ses priorités publiques.

La volonté politique de tendre vers plus d'égalité et de justice n'a d'ailleurs pas nécessairement manqué dans les différents gouvernements. Ce dont témoigne, par exemple, la promulgation de la loi très ambitieuse dite du domaine national de 1964[366]. Cette loi permettrait au gouvernement socialiste d'exproprier quelques-unes des grandes familles détentrices coutumières des terres de la banlieue au nom de l'intérêt général et de la propriété nationale. Dans la même perspective, on peut évoquer aussi la succession de Plans Directeurs d'Urbanisme[367] de la région de Dakar depuis 1967 ou encore la signature de différents décrets dont celui de juin 1991[368] (qui redéfinit la politique nationale de restructuration des quartiers irréguliers) ou celui[369] de 1996 (qui crée le Fonds pour la restructuration et la régularisation foncière – FORREF).

Mais en dépit de ces signes de volonté politique, les spécialistes s'accordent sur le constat de l'incapacité de la majorité socialiste à résorber le développement de nouveaux quartiers anarchiques et irréguliers. Pour autant, cette situation ne semble pas déclencher de débat public. Des auteurs comme Mariétou Ndao expliquent ce paradoxe par la vivacité de certaines traditions qui cohabitent avec les logiques modernes et la nécessité de l'Etat de tenter de tenir compte de ces deux aspects : « le sol urbain, dans ces zones périphériques, fait l'objet d'aventure avec des pratiques déviantes. Les politiques et pratiques foncières sont sous le

---

[365] Voir entre autres : Jean-Michel Salanskis, *La gauche et l'égalité,* Paris, PUF, Collection « Intervention philosophique », 2009

[366] Loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national

[367] A la suite du Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de 1946 adopté par l'administration coloniale pour la région de Dakar, le gouvernement sénégalais n'a cessé d'élaborer de nouveaux PDU depuis celui de 1967 jusqu'au tout dernier adopté en 2001, appelé *Plan Directeur d'Urbanisme horizon 2025*

[368] Décret 91.748 du 21 juin 1991

[369] Décret 96-386 du 15 mai 1996

signe de l'entre-deux: entre tradition et modernité, entre loi et coutume, entre propriété et usufruit et naturellement entre ville et campagne »[370].

M. Vernières souligne quant à lui une instrumentalisation du cadre juridique. Le géographe estime que « Cette prolifération [de quartiers irréguliers] est la conséquence directe de la «loi sur le domaine national » de 1964. Plus qu'à une nationalisation, cette loi vise à l'élaboration d'un inventaire respectif des terres de l'Etat et des propriétés particulières, qui doivent être enregistrées. En zone urbaine, le problème se pose en ces termes : quiconque peut présenter à une commission, créée pour la circonstance, un « constat de mise en valeur » d'un terrain, quel qu'il soit, reçoit un « récépissé », presque équivalent à un titre foncier. C'est une chance inespérée pour les aspirants-propriétaires dakarois, qui se ruent sur les terrains libres, ou plutôt les parcelles que les astucieux villageois Lebou libèrent pour eux, moyennant finances; l'installation d'un tas de parpaings, signe d'une évidente volonté de mise en valeur, suffit dès lors pour que son auteur aille revendiquer un « récépissé ». Devant le nombre exorbitant de demandes, la Commission est vite débordée: ces « irréguliers » resteront irréguliers, mais une certaine mauvaise conscience de l'Administration à leur égard leur assure une impunité relative. Dès lors, le pli est pris; les Autorités tenteront bien de rattraper une urbanisation spontanée qui leur échappe, mais les Extensions Régulières de Pikine n'y suffiront pas »[371].

Il est vrai que les situations généralisées de pauvreté, voire d'indigence, de certaines couches sociales (qui ne peuvent prétendre à aucun titre foncier ni à un logement décent en location dans les zones aménagées ou restructurées par l'Etat dans la banlieue), expliquent pour beaucoup le recours massif à des occupations de l'espace périurbain hors de tout cadre légal. C'est le cas, par exemple, de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord où plus de 50% des quartiers sont l'œuvre de la « débrouillardise » et du « bricolage» des populations elles-mêmes sans intervention quelconque de l'Etat, sinon a posteriori.

Le cas de Yeumbeul-nord (sur lequel nous reviendrons plus en détail dans les prochains chapitres) est une très bonne illustration des problématiques de la banlieue dakaroise restées longtemps en marge de l'espace des débats publics sénégalais. Les anciens villages Lébous, formant administrativement l'actuelle commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord depuis

---

[370] Mariétou Ndao, *Dynamiques et gestion environnementales de 1970 à 2010 des zones humides au Sénégal : étude de l'occupation du sol par télédétection des Niayes avec Djiddah Thiaroye Kao (à Dakar), Mboro (à Thiès et Saint-Louis)*, Thèse de Géographie, Université Toulouse 2 Le Mirail, 2012, p.56

[371] Marc Vernière, « Pikine, op. cit. p.110

1996, voient leur fonction traditionnelle de fournisseurs en produits maraîchers des marchés dakarois prendre un nouveau tournant historique après les cycles de sécheresse des années 1970 et à la suite des politiques de relogement et de restructuration foncière.

En effet, l'actuelle communauté d'arrondissement de Yeumbeul-nord est située dans la banlieue nord-ouest de Dakar localisée dans ce qu'on appelle au Sénégal la *zone des Niayes* qui, grâce à la quasi permanence de la nappe phréatique et des sols très humidifiés, avait une vocation agricole. Autrefois, l'élevage, l'agriculture et surtout l'horticulture et le maraîchage constituaient les principales activités des villages de la zone des Niayes qui assuraient l'approvisionnement en fruits et légumes de la ville-centre de Dakar (qui comprend notamment les arrondissements des Almadies et de Dakar Plateau).

Toutefois, à partir des années 1970, à la suite des baisses tendancielles de la pluviométrie[372] qui vont se prolonger, au moins, jusqu'en 1982[373], l'assèchement et l'ensablement des sols, berges, cuvettes, lits de marigots, cours d'eau, etc. va pousser les propriétaires coutumiers des lieux, les Lébou[374], à reconvertir progressivement ces terres agricoles en zones d'habitation pour répondre à une pression démographique et foncière de plus en plus croissante. C'est ainsi que l'ensemble de ce qui furent d'anciens villages et champs *lébu* situés aux alentours de Dakar va progressivement s'agrandir en enregistrant en quelques années d'importants flux migratoires de ménages populaires venus de l'intérieur de Dakar et/ou des autres villes ou villages du pays.

Pour avoir une idée plus claire, cet extrait du Plan Local de Développement de la mairie de Yeumbeul est très illustratif : « au dernier recensement de 2002, la population de Yeumbeul Nord est estimée à 104 199 habitants. Ce chiffre dénote une évolution de plus de 56% en moins de dix ans ; d'où l'importance de la croissance démographique. En effet, en 1996 la population était estimée à 58.510 habitants »[375]. Toujours dans le même document, il est

---

372 A titre indicatif, se référer aux données d'Aminata Diop qui montrent bien que « l'évolution des précipitations de 1954 à 2003 indique une très grande variation des précipitations autour d'une moyenne de 437 mm. Elle fait ressortir l'existence de deux grandes périodes : une humide de 1951 à 1969 ; une autre plus sèche de 1970 à 2000. Les déficits les plus marqués sont survenus pendant la décennie 70-79 avec une moyenne de 310,07 mm soit 126 mm de moins que la moyenne de la période de référence » (extrait de son mémoire de DEA, *Dynamique de l'occupation sol dans des niayes de la région de Dakar de 1954 à 2003: exemples de la grande niaye de Pikine et de la niaye de Yeumbeul*, Université Cheik Anta Diop de Dakar, 2006

373 Jean-Marc Gastellu, « Le paysan, l'Etat et les sécheresses (Ngohé, Sénégal : 1972-1982) », in *Cahier des Sciences Humaines*, 24 (1), 1988, pp.119-136

374 Les *Lebu* (lire *Lébou*) constituent un des premiers groupes ethniques occupants l'actuelle ville de Dakar qui fut un carrefour de petits villages dans les siècles derniers.

375 *Plan local de développement* de 2004, op. cit.p.11

précisé que « la commune périphérique de Yeumbeul est devenue aujourd'hui un des lieux où la densité démographique (12.554 habitants/km^2) dépasse considérablement les moyennes nationales et régionales »[376]. Cette population est répartie entre les 78 « quartiers » que compte la ville dont plus de la moitié sont appelés quartiers irréguliers ou spontanés (photos 1 et 2) parce que construits sur des terrains n'ayant connu au préalable aucun lotissement, aucune opération de viabilisation, bref, n'ayant jamais fait l'objet d'une action de planification quelconque.

Photo 1 : quartier spontané d'Alpoular 2 de Yeumbeul-nord en septembre 2012 (Cliché P. Diatta)

Photo 2 : quartier spontané d'Aïnoumady 4 de Yeumbeul-nord en février 2011 (Cliché P. Diatta)

Il apparaît de ces photos qu'à Yeumbeul-nord c'est aussi, en grande partie, par le biais d'un système d'occupation anarchique de l'espace que s'est rythmé l'étalement de cette banlieue. Une situation qui peut logiquement amener à se demander où était l'Etat et les pouvoirs publics locaux et quels étaient leurs rôles face au développement de ce système désordonné, arbitraire et spontané d'utilisation et de gestion des terres pourtant situées à proximité du centre névralgique du pouvoir incarné par Dakar-centre. Ou encore, pourquoi une telle situation n'a-t-elle pas structuré un débat politique national, sinon régional ? Pourquoi n'a-t-on pas assisté à des insurrections urbaines contre le développement d'une urbanisation à deux vitesses ?

376 376 *Plan local de développement* de 2004, op. cit.p.11

Pour Gérard Salem[377] cette absence de mouvement contestataire de la part des hommes ou des organisations de la société civile s'expliquerait précisément par le facteur politique. En effet, interroge-t-il, « si les quartiers irréguliers abritent maintenant près de la moitié de la population de Pikine, n'est-ce pas aussi parce que fonctionne bien « quelque part », un système? »[378] ». Par ce système, G. Salem fait référence à l'opération de quadrillage systématique de la ville par des comités du parti socialiste, menée par le gouvernement au pouvoir qui trouvait un intérêt politique considérable à asseoir sa présence dans ces espaces périurbains en pleine croissance démographique. Selon l'auteur, certains quartiers irréguliers n'ont obtenu de reconnaissance de fait de l'Etat (reconnaissance traduite par exemple en équipement en électricité, bornes fontaines, etc.) qu'en fonction du mérite et du zèle des comités du parti qui les représentaient[379]. Cette stratégie politique à l'œuvre dans les quartiers a pu alors créer une logique de clientélisme et contribuer à maintenir une certaine paix sociale, qui expliquerait donc l'absence de mouvement contestataire et de débat public. Ce faisant, l'auteur conclut, après avoir admis que « le géographe a la dangereuse habitude de couper, morceler des espaces[380] », que « la ville des urbanistes n'est pas celle des politiciens, ni celle des religieux »[381]. Ce point de vue souligne ainsi, entre autres, l'importance de prendre en compte le facteur politique car il met en lumière une logique particulière d'existence de la ville.

C'est donc, à présent, selon Gérard Salem, le gouvernement de la « ville des politiciens »[382] c'est-à-dire de cette banlieue en pleine expansion qu'il faut comprendre et expliquer. Les modes évolutifs de l'administration territoriale de la région-capitale et de la banlieue de Pikine constituent le deuxième lot d'ingrédients qui auraient pu ouvrir des opportunités de débats publics et d'inscription sur l'agenda de la question des nombreux quartiers irréguliers des alentours de Dakar.

---

[377]Gérard Salem géographe de l'IRD, aujourd'hui basé à Dakar est l'auteur entre autres de : *La santé dans la ville. Géographie d'un petit espace dense : Pikine (Sénégal)*, Paris, Karthala, 1998 ; Gérard Salem et al., « Espace urbain et risque anophélien à Pikine », In *Cahiers de Santé*, n°4, 1994, pp.347-357

[378]Gérard Salem, « Géographe : ne dire que ce qui se voit ou donner à voir ?» In *Tropiques. Lieux et liens*, Paris, Editions ORSTOM, 1989, pp. 291-296, p. 294

[379] Gérard Salem, op. cit. 293

[380] Gérard Salem, op. cit. ibid

[381] Gérard Salem, op. cit. ibid

[382] La « ville des politiciens » renvoie ici à une vision de la ville, chez les responsables politiques, qui assimile davantage celle-ci à une zone électorale voire un fief à conquérir plus qu'un territoire à aménager, planifier, équiper, etc.

2.2. Une instabilité incessante de l'architecture administrative de la banlieue de Pikine : entre laboratoire et cimetière de réformes

À cause de ses vagues de peuplement, de son accroissement démographique et de son étalement spatial, Pikine va sans cesse changer de dimension politique et institutionnelle à l'intérieur de l'architecture administrative de la région de Dakar. Ainsi, alors que le territoire de Pikine était administrativement rattaché au département et à la commune de Dakar jusqu'aux premières décennies de l'Indépendance[383], il sera constitué en département distinct à partir des années 1980 (loi de février 1983)[384], constituant ainsi avec ceux plus anciens de Dakar et de Rufisque, les trois départements de la région dakaroise.

En 1990[385], toujours dans cette perspective de rééquilibrage de l'organisation de l'administration territoriale d'une banlieue en pleine expansion, le département de Pikine est subdivisé en deux communes distinctes, Pikine et Guédiawaye alors que jusque-là chaque département correspondait à une seule commune, portant d'ailleurs le même nom. En 1996, dans le cadre de nouvelles réformes de la décentralisation sur lesquelles nous reviendrons plus en détail dans le chapitre 5 et, en raison de leur croissance démographique galopante, les communes de Pikine et de Guédiawaye, tout comme les autres communes de la capitale sénégalaise vont être découpées en communes d'arrondissement[386]. De ce fait, comme la ville de Paris avec ses 20 arrondissements, la commune de Pikine va compter 21 communes d'arrondissement là où Dakar n'en enregistre que 19 et Rufisque seulement 3.

En 2002[387], suite à l'alternance politique à l'issue des élections présidentielles de mars 2000, le nouveau gouvernement du parti démocratique sénégalais (PDS) du président Abdoulaye Wade amorce de nouvelles réformes de l'administration de la région de Dakar. Le département de Pikine, devenu le département le plus peuplé de la région avec ses 1.345.910 habitants enregistrés en 2001[388] (tableau 4) et ses 21 communes d'arrondissement est scindé en deux avec d'un côté le département de Pikine couvrant l'ancienne commune de Pikine (comprenant 16 communes d'arrondissement) et de l'autre le tout nouveau département de

[383] Voir notamment la Loi n°64-02 du 19 janvier 1964 portant réforme du régime municipal au Sénégal
[384] Loi n°83-48 du 18 février 1983 portant réorganisation de la région de Dakar
[385] Loi n°90-36 du 08 octobre 1990 relative à la réorganisation administrative
[386] Décret n°96-745 du 30 août 1996 portant création des communes d'arrondissement dans les Villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque
[387] Décret n°2002-167 du 21 février 2002 portant création de nouveaux départements
[388] Soit le total de la population des deux communes à savoir les 910.560 habitants de la commune de Pikine et les 435 350 de la commune de Guédiawaye

Guédiawaye (5 communes d'arrondissement) qui correspondra à l'ancienne commune pikinoise du même nom. Ainsi, à l'heure actuelle, la région-capitale comprend quatre départements : Dakar, Rufisque, Pikine et Guédiawaye.

Tableau 5 : accroissement démographique de Pikine et des trois autres grandes villes de Dakar

Communes	Population 2001	Population 2010	Population 2025
DAKAR	827.400	1.093.051	1.643.178
PIKINE	910.560	1.216.208	1.891.354
GUÉDIAWAYE	435.350	568.089	864.942
RUFISQUE	160.860	259.359	319.460

Source : Enquête ménage CAUS / 2001 / PDU Dakar horizon 2025

Pourtant, malgré l'instabilité incessante des réformes de l'administration de la capitale en général et des communes de la banlieue populaire pikinoise en particulier (tableau 3), cette situation n'a pas soulevé de conflits politiques ni suscité l'émergence d'un acteur collectif de défense des intérêts spécifiques à ces zones périurbaines comme on a pu le voir en France dans le cas, par exemple des oppositions des élus suburbains face des réformes plus ou moins similaires.

Tableau 6 : Du Pikine de la campagne dakaroise au Pikine de la Ville aux 16 communes d'arrondissement

Période	**Statut administratif**	**Base juridique**
Avant 1964	Ensemble de villages traditionnels	Lois coutumières
Entre 1964 et 1983	Campagne de la commune de Commune de Dakar	Loi n°64-02 du 19 janv.1964 portant réforme du régime municipal
Entre 1983 et 1990	3ème département de la région de Dakar	Loi n°83-48 du 18 février1983 portant création des départements de Dakar, Pikine et Rufisque
Entre 1990 et 1996	3ème département de la région de Dakar subdivisé en 2 communes : Pikine et Guédiawaye	Loi n°90-36 du 08 octobre1990 relative à la réorganisation administrative de la région de Dakar
Entre 1996 et 2002	3ème département de la région de Dakar subdivisé en 2 communes (Pikine et Guédiawaye) découpées en 21 communes d'arrondissement	Décret n°96-745 du 30 août 1996 portant création des communes d'arrondissement dans les Villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque
Depuis 2002	- 3ème département de la région de Dakar scindé en 2 départements distincts : Pikine et Guédiawaye. - Depuis, le département de Pikine compte 1 commune, Pikine, et 16 communes d'arrondissement parmi lesquelles Yeumbeul-nord	Décret n°2002-167 du 21 février 2002 portant création de nouveaux départements

Ainsi, outre la production, d'ailleurs très insuffisante, de logements modernes, les interventions des pouvoirs publics sénégalais en direction de la banlieue se sont davantage focalisées sur des opérations de redécoupage continu de l'architecture administrative impliquant toujours la question du nombre et des limites des circonscriptions électorales. Cependant, si la banlieue de Pikine, de par son poids démographique et son potentiel électoral, reste abordée comme un objet de convoitise politique, comme un ensemble de fiefs à conquérir plutôt que comme un espace périurbain concentrant de gros problèmes (de logements, de transports, d'emploi…), cette appréhension commence à changer, même si l'enjeu politique ne disparaît pas, à partir du début des années 2000.

3. Une entrée tardive en politique de la question des banlieues dakaroises

Au Sénégal, avant les années 2000, le scénario selon lequel la banlieue de Pikine à Dakar, avec son expansion rapide et incontrôlé, puisse être une bombe à retardement relevait peut-être relever de l'improbable, voire du saugrenu, chez les pouvoirs publics. Pourtant, les problèmes réels et autres risques éventuels étaient largement soulignés dans la littérature académique. Le problème spécifique de la gestion des déchets ménagers du fait de l'enclavement de certains quartiers populaires pikinois est signalé par P.D. Fall dans sa thèse (déjà citée) de 1986 : « Le problème posé par l'évacuation des ordures en général et des ordures ménagères en particulier est celui de l'accessibilité (ou de l'inaccessibilité) des villages. Dans ces conditions, l'action de la SOADIP (Société africaine de diffusion et de promotion) – chargée de l'évacuation des ordures dans l'agglomération – ne porte véritablement que sur les quartiers riches dotées d'une voirie asphaltée[389]».

De même, les résultats des enquêtes menées par G. Salem dans les années 1980 sur la distribution spatiale des facteurs de risque pour la santé publiés en 1998 montrent très bien que si on a coutume de dire que l'offre de soins est meilleur en ville qu'à la campagne tous les citoyens n'ont pas le même accès à ces soins. L'auteur tire la sonnette d'alarme sur les carences des systèmes de soins ou d'adductions d'eau potable qui sont telles que les populations de certains quartiers populaires de Pikine avaient bien moins d'équipements collectifs que les habitants des villages[390]. M. Vernières qui a déclaré dès le début des années 1970 ce qu'il appelle «le triomphe des Irréguliers[391]» dans la croissance spatiale de l'agglomération pikinoise par rapport aux efforts des responsables de l'Urbanisme avait souligné les risques et vulnérabilités qui pourraient être liées à la pression foncière. Les nombreux maux et risques liés à la situation particulière de la banlieue de Pikine en formation étaient donc bien connus.

Quand le mot banlieue est employé dans l'espace public, c'est généralement c'est généralement soit dans le cadre de plans d'intervention d'urgence de l'Etat dans la zone (notamment à la suite des inondations répétitives qui sévissent dans ces zones depuis ces dernières années) soit dans le cadre des critiques de telles opérations. C'est autour de la

[389] Papa Demba Fall, op.cit., 1986, p.219
[390] Gérard Salem, *La santé dans la ville. Géographie d'un petit espace dense : Pikine (Sénégal)*, Paris, Karthala, 1998, p. 74
[391] Marc Vernière, « Pikine, « Ville nouvelle » de Dakar. Un cas de pseudo-urbanisation » op. cit. p.111

gestion publique des inondations dont elle régulièrement victime depuis une quinzaine d'années et des débats publics qui s'en suivent que la banlieue sénégalaise est problématisée comme problème public.

Pour mieux démontrer comment la série des pluies diluviennes ayant fait plusieurs sinistrés dans les quartiers populaires du département de Pikine constitue une véritable « fenêtre d'opportunité » pour la problématisation et la visibilité des problèmes divers et variés de cette banlieue, nous procéderons en deux temps. Nous montrons d'abord la question des inondations urbaines successives du début des années 2000 structure un nouvel espace de débat sur le sort des quartiers populaires périurbains et de leurs habitants. Nous décrivons en deuxième lieu la politisation sans précédent de la situation de la banlieue qui ira jusqu'à la suppression du Sénat.

3.1. L'enjeu structurant des inondations dans l'émergence d'un nouveau débat sur la banlieue dakaroise

Alors qu'au Sénégal l'Etat et l' « opinion publique » avaient toujours semblé indifférents, sinon résignés à la périurbanisation galopante et non-encadrée en cours depuis des décennies – rappelons d'ailleurs comme a déjà été souligné que l'Etat lui-même, à la suite des autorités coloniales, a encouragé parfois l'installation dans ces espaces pour désengorger le centre historique –, la survenue d'inondations détruisant des centaines d'habitats précaires va conduire à un changement de rapport collectif à la banlieue sinistrée. Dans ce pays en effet seulement deux saisons s'alternent: une grande saison, la saison sèche (comprenant généralement 8 mois – octobre /mai) et une petite saison, la saison humide communément appelée la saison des pluies (d'environ 4 mois – juin/septembre).

Or, un long cycle de déficit pluviométrique[392] sévit au Sénégal et dans les autres pays sahéliens en général depuis les années 1970. Cette longue période de sécheresse qui dure pendant plus de deux décennies pousse nombre de populations à ériger des habitations sur d'anciens lacs asséchés par exemple. Cependant, le retour de précipitations plus abondantes depuis la fin des années 1990 considéré par certaines spécialistes à l'instar de Souleymane

[392] Jean-Baptiste Ndong, « L'évolution de la pluviométrie au Sénégal et les incidences de la sécheresse récente sur l'environnement » In *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 70 n°3-4, 1995. « Sahel, la grande sécheresse ». pp. 193-198 ; Honoré Dacosta et alii., « la variabilité spatio-temporelle des précipitations au Sénégal depuis un siècle », In *IAHS Publ. n°274* « Fourth International FRIEND Conference » , 2002

Sène et Pierre Ozer[393] comme un signe annonciateur d'un redressement pluviométrique va très vite stopper cette insouciance collective et ce laisser-faire généralisé dans l'occupation des zones entourant la ville de Dakar. Pour S. Sène et P. Ozer « si ce redressement pluviométrique s'est accompagné d'inondations dans certaines villes sénégalaises comme Dakar en 1999, 2000 et 2001, il apparaît cependant que la vulnérabilité de ces villes face au risque d'inondation semble avoir fortement augmenté suite à un aménagement urbain déficient»[394].

Ainsi, devenu le 3ème président[395] de la République du Sénégal avec son score de 58% le 19 mars 2000, Abdoulaye Wade qui aura passé 30 ans dans l'opposition396 va hériter entre autres, de ces épineux problèmes soulevés par la série d'inondations qui démarre à l'hivernage 1999, se poursuit à ceux de 2000 et 2001 et s'amplifie aux hivernages de 2005, 2009 et 2012. À partir de ces inondations, les pratiques courantes d'artificialisation des sols, de spéculation foncière, d'occupation irrégulière des bas-fonds asséchés par des décennies de sécheresse, etc. s'installent au cœur des débats. La situation des quartiers sous les eaux de pluies (photos 3 à 10) n'est pas systématiquement associée aux conséquences d'une catastrophe naturelle mais surtout à une périurbanisation non maitrisée.

Photo 3 : Quartier inondé de Mame Gor Mbaye Commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Photo 4 : Quartier inondé de Darou Salam 1 Commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

[393] Souleymane Sene et Pierre Ozer, « évolution pluviométrique et relation inondations – événements pluvieux au Sénégal », In *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 42, 2002, 27-33

[394] Souleymane Sene et Pierre Ozer, op.cit. p. 27

[395] Les deux premiers présidents de la république du Sénégal indépendant étant tous deux membres du Parti socialiste sénégalais (PS), Léopold Sédar Senghor (1960-1980) puis Abdou Diouf (1980 à 2000), l'élection d'un militant des partis traditionnels d'opposition, le PDS Abdoulaye Wade, marque la première réelle alternance politique au niveau national après 40 ans de règne socialiste.

[396] Abdou Latif Coulibaly, *Wade, un opposant au pouvoir. L'alternance piégée ?* Dakar, Ed. Sentinelles, 2003

Photo 5 : Visite de terrain d'une délégation du ministère de l'hydraulique et de l'assainissement public à Yeumbeul-nord le 22 août 2012 (Cliché : P.Diatta)

Photo 6 : Les camions citernes affrétés par le gouvernement pour l'évacuation des eaux stagnantes vers le lac Warouwaye à l'est de Yeumbel-nord en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

Photo 7 : Pose de tuyaux de drainage des eaux de pluies au quartier Léona Commune Yeumbeul-nord en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

Photo 8 : Quartier de Bène Baraque de Yeumbeul sous les eaux en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

Photo 9 : Recensement des sinistrés déplacés à l'Ecole ASECA de la Commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Photo 10 : Route de Malika sous les eaux à Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Dans un entretien avec un responsable du PDS de Pikine, le nouveau parti libéral au pouvoir, ce conseiller municipal confirme cette interprétation. Pour lui : « du temps du parti socialiste, on aurait crié que c'est du « *Ndogol Yalla* [397]». On aurait croisé les bras, donné de l'argent aux Imans pour leur dire d'organiser des prières pour que la situation s'améliore. Avec maître Wade, on assume nos responsabilités politiques, on agit d'abord pour trouver des solutions, puis on prie ». Cette rhétorique de la différenciation et de la rupture des partisans de Wade par rapport aux 40 ans de règne socialiste est d'ailleurs perceptible dans bien d'autres actes posés par le nouveau gouvernement Sopi[398].

Il s'agit d'abord, en plus du nouveau code de l'environnement de janvier 2001, de dispositifs visant à mettre de l'ordre dans l'étalement incontrôlé des zones périurbaines comme le Plan d'Actions pour la Sauvegarde du Développement Urbain des Niayes et des zones vertes de Dakar (PASDUNE – mis en place en 2002) visant à restaurer l'écosystème initial du sites illégalement occupé en délogeant certains des occupants ou la Direction de la Surveillance et du Contrôle de l'Occupation des Sols (DSCOS – créé en 2004).

A ces premières mesures du gouvernement libéral d'Abdoulaye Wade, une deuxième série va suivre à la suite du sinistre encore plus important causé par les inondations de l'hivernage 2005 emportant de nombreux habitats des quartiers précaires et irréguliers.

M. Ndoye résume très bien la nouvelle situation : « la situation catastrophique de l'environnement urbain au Sénégal est fortement liée au retour des pluies, à l'urbanisation anarchique, à la forte pression sur la zone des Niayes et à la déficience du cadre institutionnel et légal. L'aggravation a été telle, ces dernières années, que l'on parle d'irréversibilité de la situation. Les inondations du mois d'août 2005 ont entraîné, pour les populations de la banlieue de Dakar et de certaines villes de l'intérieur, la perte de leurs habitations et de leurs moyens d'existence et ont dégradé équipements et infrastructures…Les départements de Pikine et Guédiawaye, situés dans la région de Dakar,

[397]Pour justifier ou se résigner devant des situations catastrophiques comme notamment les épidémies, les accidents des transports, les écroulements de maisons ou les incendies, les Sénégalais ont coutume d'utiliser l'expression wolof « *Ndogol Yalla* » qui veut dire « la volonté divine ». L'on explique que c'est donc, après tout, du fait de la volonté divine que la catastrophe en question est survenue.

[398]Le terme wolof « *Sopi* » qui veut dire « changement » est le slogan de campagne utilisé par le président Wade pour porter les espoirs d'alternance de nombreux sénégalais après quatre décennies de gouvernement socialiste.

sont les zones les plus touchées avec plus de 130.000 personnes affectées, dont plus de la moitié ont été obligées d'abandonner leurs foyers »[399].

Sur ces inondations de 2005, le maire de Yeumbeul-nord nous précisait d'ailleurs, même si nous n'avons jamais pu accéder au document en question, qu'il existe un rapport qui ferait état de 100 morts depuis et de 330 000 déplacés dont un « gros lot » – pour reprendre son expression – dans sa commune. Au-delà du doute raisonnable de la véracité de ces chiffres, il convient juste de noter que ces inondations de 2005 vont susciter une mobilisation des partenaires financiers internationaux du Sénégal.

La Banque Mondiale et le gouvernement sénégalais, concluent un partenariat à travers un Programme de Gestion des Eaux Pluviales dans la Zone périurbaine de Dakar (PROGEP) dont l'exécution est confiée à l'Agence de Développement Municipale[400].

Encadré 4 : Impacts attendus du PROGEP dans les zones périurbaines de Dakar

1°) Amélioration du cadre de vie des populations par une résolution du problème des inondations en milieu urbain

2°) Réhabilitation des lacs et mares naturels du réseau hydrographique

3°) Gestion préventive et cohérente des inondations et leur atténuation grâce à des plans d'urbanisme, d'assainissement et de drainage appropriés et intégrés.

4°) Libération des maisons, infrastructures et autres espaces inondées (écoles, centres de santé, marchés, mosquées, etc.)

5°) Réduction des risques de saturation des fosses septiques domestiques

6°) Eradication des gites larvaires

7°) Réduction de la mortalité et morbidité liées aux inondations

8°) Accroissement de la résilience des communautés face au risque d'inondations

9°) Préservation des actifs des ménages et entreprises contre les risques d'inondations

10°) Promotion de la participation communautaire à la mise en oeuvre et la gestion des infrastructures de drainage des eaux pluviales en milieu urbain.

Extrait de M. Faye, 2011 : 8

[399] Mansour Ndoye « Le dispositif de lutte contre les inondations et de production de logements sociaux : l'exemple des départements de Pikine et Guédiawaye », In ENDA RUP, *La réduction des risques de catastrophes naturelles en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale : Perspectives locales*, Dakar, Enda Tiers monde, 2008, pp.80-91, p. 81

[400] Mbaye Mbengue Faye, *Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES). Rapport final*, PROGEP-PDM, Décembre 2011, p.7

Aussi, dans une étude collective de la Banque mondiale, de l'Union européenne (UE) et du Programme des nations unies pour le développement (PNUD), *Sénégal, inondation urbaine*, le Groupe Facilité mondiale pour la prévention des risques de catastrophes et le relèvement (en anglais GFDRR – *Global Facility for Disaster Reduction and Recovery*) principal partenaire de ces organisations internationales en matière de gestion des catastrophes naturelles dans les pays en développement constatait d'ailleurs que « les inondations des années 2000, notamment celles de 2005 dont les effets se font encore ressentir aujourd'hui dans certaines zones de la banlieue de Dakar, mais aussi celles de 2009 et 2012 ont eu des impacts très négatifs sur les conditions socio-économiques des populations; des pertes en vies humaines ont été à déplorer ainsi que la destruction d'infrastructures (routes, ponts), de maisons et d'autres biens…Entre 2008 et 2012, plus de 70 milliards de francs CFA (franc des Communautés françaises d'Afrique), compte non tenu des appuis extérieurs, ont été injectés par l'Etat du Sénégal dans la lutte contre les inondations sans que les résultats soient pleinement satisfaisants » [401].

C'est donc par cette question des inondations que le problème de la banlieue surgit vraiment au Sénégal avec un gouvernement qui semble « surpris » par la vulnérabilité des zones périurbaines et les potentiels risques (sanitaires, économiques, sociales, etc.) encourus par ses habitants. Dans l'urgence, un dispositif d'organisation des secours (dit Plan *ORSEC*) est déclenché par le gouvernement après les pluies de septembre 2005 pour estimer les impacts, évaluer les besoins puis discuter des stratégies à court et moyen terme pour secourir les sinistrés.

Dans cette perspective, le président Wade crée par le décret n° 2005-958 du 20 octobre 2005 l'Agence nationale de Lutte contre les Inondations et les Bidonvilles (ANLIB). Puis, par un autre décret du 27 avril 2006 lance le projet de construction de logements sociaux [402] dans le secteur de Malika, toujours dans la banlieue de Pikine, pour reloger les ménages sinistrés.

Ce plan, plus connu sous le nom de « *Plan Jaxaay*[403] » (cf. encadré n°5), devait permettre la construction sur des parcelles viabilisées dans la zone de Malika de 70.000 logements

[401] GFDRR, 2014, *Sénégal, inondation urbaine : Le relèvement et la reconstruction à partir de 2009*, Juillet 2014, p.1

[402] Décret n° 2006-390 du 27 avril 2006 lance le Projet de Construction de « logements sociaux »

[403] Le mot « *Jaxaay* », l'aigle, symbolise la hauteur des sites où seront dorénavant installées les populations sorties des bas-fonds de la zone des Niayes, réceptacle naturel des eaux de ruissellement (M. Ndoye, op.cit. 80).

pourvus d'eau et d'électricité. Sa mise en œuvre est encadrée par deux autres décrets : le décret n°2006-525 du 19 juin 2006 déclarant d'utilité publique et urgente l'exécution du plan « Jaxaay » et le décret n°2006-565 du 30 juin 2006 prononçant la désaffectation du domaine national des terrains nécessaires à la création de voies de passage pour accéder aux quartiers inondés et inondables identifiés dans le plan « *Jaxaay* [404]».

Encadré 5 : Objectifs du plan Jaxaay et actions à mener

L'objectif fondamental du plan Jaxaay est de permettre à chaque ménage victime d'inondations d'accéder, en fonction de ses moyens et de ses besoins, à un logement décent, propre à lui assurer une vie sociale harmonieuse et un bon équilibre familial.

Il vise à obtenir, entre 2006 et 2010, un parc de logements répondant aux besoins et à parvenir à une résorption totale de l'habitat insalubre afin de réduire les inondations qui sont au Sénégal le risque naturel le plus courant.

Enfin, l'objectif est de revitaliser les nappes, marigots et bas-fonds et de réaliser les ouvrages adéquats de gestion des eaux pluviales. Les actions envisagées par le projet consistent à ralentir le rythme de dégradation des espaces urbains et à réduire les risques d'inondation dans une perspective de développement durable. Pour ce faire, une approche a été définie et une méthodologie d'intervention adoptée, avec une mise en application globalisante sur le terrain.

Extrait de Ndoye, p. 82

Pour les besoins de financement des grands travaux dans le cadre du plan Jaxaay, l'Etat sénégalais promet de débloquer 52 milliards de francs CFA (80.000.000 d'euros). Les sinistrés, pour accéder à leur nouveau logement devront participer à hauteur de 20% payable sur un long terme[405]. Mais, cet engagement politique et sa promesse de financement inédit n'empêchent pas les critiques du plan Jaxaay.

En effet, les critiques des principaux partis de l'opposition (parmi lesquels, le PS[406], l'AFP[407], And-Jëf[408], la LD/MT[409], le PIT[410], etc.) se focalisent sur ce qu'ils considèrent comme un programme pensé dans l'urgence, dont le financement n'est pas encore trouvé et

[404] Mansour Ndoye « Le dispositif de lutte contre les inondations et de production de logements sociaux », op.cit., p. 85
[405] Y. Sané, op.cit.
[406] Parti Socialiste,
[407] Alliance des Forces du Progrès,
[408] And-Jëf/ Parti africain pour la démocratie et le socialisme
[409] Ligue démocratique/Mouvement pour le parti du travail
[410] Parti de l'indépendance et du travail

dont les objectifs ne seront pas atteints. Ainsi, la cité périurbaine qui émerge à la suite de la construction des logements Jaxaay est assimilée à une « cité-dortoir » par nombre de leaders de l'opposition dont le maire PS de Dalifort qui affirment qu'il n'y aurait aucune infrastructure sociale de base c'est-à-dire ni école ou centre de santé à Jaxaay.

Pour cet élu, « A. Wade voulait faire un coup médiatique et politique avec le Plan Jaxaay en faisant croire aux habitants de banlieue qu'il fait des choses pour eux et donc de conquérir des voix. Moi qui suis maire de banlieue, je ne peux même pas te dire le nombre d'initiatives de ma mairie que son gouvernement a bloqué. Par exemple, je voulais réaliser un canal d'environ 1400 m pour drainer les eaux vers la baie de Hann derrière Arezki, mais tu parles ! Le ministère de l'Hydraulique s'y est opposé pour des raisons politiques alors que des experts avaient unanimement défendu ce projet comme une très bonne solution. En cherchant à endosser la casquette de l'unique sauveur des sinistrés, il veut instrumentaliser la misère des gens ».

Sur le plan financier, s'il n'est pas certain que le budget des 52 milliards de francs CFA (80 millions d'euros) ait été trouvé, le débat politico-judiciaire porte sur des sommes allant d'environ 680 millions de francs CFA (1,4 millions d'euros) à 5 milliards de francs CFA (7,7 .000.000 d'euros) qui auraient été détournés par certains des dirigeants du plan Jaxaay alors que cet argent était destiné à l'acquisition de produits phytosanitaires (encadré n°6).

Encadré 6 : Sénégal : Polémique autour du plan Jaxaay - Le PS exige une commission d'enquête

DAKAR, 18 septembre 2008 - Le plan Jaxaay n'a, non seulement, pas mis fin au calvaire des populations de la banlieue contrairement aux promesses d'Abdoulaye Wade, mais s'est révélé un véritable fiasco, après 'avoir englouti, dans des conditions opaques, 52 milliards de Francs Cfa'. C'est, en tout cas, la conviction du Parti socialiste qui, lors de la réunion hebdomadaire, a exigé l'institution d'une commission d'enquête indépendante sur l'utilisation des crédits de ce plan, sur le nombre de logements construits.

Extrait de l'article d'Y. Massaly du Journal Walfadjiri[411]*, consulté sur http://fr.allafrica.com/stories/200809180893.html*

D'ailleurs dans ce dossier de marché de produits phytosanitaires, une ancienne sénatrice du PDS[412], parti d'Abdoulaye Wade, est incarcérée depuis décembre 2013 après un jugement de la CREI (Cour de répression de l'enrichissement illicite) de Dakar (encadré n°7).

[411] Un des quotidiens sénégalais les plus connus

Encadré 7 : Affaire Jaxaay, cinq personnes ont été arrêtées au total par la Gendarmerie

On ne parle que d'Aïda Diongue et d'Abdoul Aziz Diop dans l'affaire liée à des marchés attribués dans le cadre du plan "Jaxaay". Eh bien, ils ne sont pas seuls puisque des fonctionnaires ayant occupé de hautes fonctions font partie des personnes épinglées. Au nombre de trois, il s'agit de deux hommes et d'une femme.

Extrait du Journal EnquetePlus du 16 décembre 2013 consulté sur http://www.seneweb.com/news/Justice/affaire-jaxaay-cinq-personnes-ont-ete-arretees-au-total-par-la-gendarmerie_n_113514.html

De même, sur le plan quantitatif, moins de 4 000 logements auront été construits sur les 70 000 initialement prévus[413]. Dès lors, s'il fallait établir un premier bilan du plan Jaxaay, on peut dire d'emblée que ses objectifs n'ont pas été atteints en grande partie.

De plus, parmi la vingtaine de personnes rencontrées sur ce sujet, le sentiment d'injustice dans l'attribution des quelques logements construits à Jaxaay était largement partagé. Une dame d'une soixante d'années rencontrée le 6 janvier 2011 au quartier Darou Salam 5 nous disait : « *tous ces politiciens veulent nous voir partir d'ici et ils n'ont aucune solution sérieuse pour nous reloger. Moi, je ne bougerai pas d'ici comme ça. Je suis veuve et je n'ai pas les moyens de partir. J'habite ici depuis des années et la plupart de ces jeunes politiciens n'étaient même pas encore nés. Tous mes enfants sont nés ici. Il n'y a pas encore de proposition concrète pour Jaxaay. Les gens disent d'ailleurs qu'à Jaxaay, il n'y a même plus de places pour les sinistrés qui n'ont pas « le bras longs ». Les logements sont tous occupés par les proches du PDS* ».

Une autre personne, étudiante en géographie à l'Université Cheik Anta Diop de Dakar, nous confie que son père, un cadre du PDS aurait refusé une maison qui lui a été proposée à Jaxaay car il considérait qu'il n'était pas sinistré et que ses deux appartements de Pikine lui suffisaient largement. Aussi, le responsable de l'Etat civil d'une mairie de commune d'arrondissement de Pikine, nous disait : « Il y a beaucoup de rumeurs et de suspicions autour de l'argent de Jaxaay et des critères d'attributions des logements. Pour ma part, je n'ai

---

[412] Libérée en mai 2015 après 18 mois de prison, l'ancienne sénatrice du parti d'Abdoulaye Wade était accusée d'enrichissement illicite, de détournement de fonds à hauteur de 20 milliards de francs CFA destinés à la construction des logements sociaux du Plan Jaxaay.

[413] Y. Sané, op.cit. ; GFDRR, op.cit.

aucune preuve mais j'ai aussi entendu dire que l'Iman [A. F.] s'est vu offrir une maison là-bas alors qu'il n'habite pas dans les quartiers concernés par les inondations. J'ai entendu plein de cas comme ça. Mais ce qui est sûr c'est qu'il y a un problème de transparence. Et puis, comme on dit, il n'y a pas de fumée sans feu ».

Ce sentiment d'injustice est en partie étayé par des discussions individuelles informelles que nous avons eues à différentes occasions avec trois élus locaux du département de Pikine qui nous ont tous confié être eux-mêmes attributaires de tels logements alors qu'ils ne sont pas concernés par les inondations. De plus, ces logements, comme ils nous l'avoueront ne leur servent pas d'habitation puisqu'ils ont leurs logements habituels en bonne et due forme. Deux ont mis leurs maisons de Jaxaay en location tandis que le troisième y a logé sa troisième épouse.

En résumé, il convient de retenir que notre propos n'est pas de discuter le bien fondé de telles accusations ou suspicions, mais de montrer comment l'épisode Jaxaay a joué un rôle déterminant dans la structuration d'un débat sur le gouvernement de la banlieue. On aura noté parmi les diverses critiques à l'endroit du plan de logements sociaux Jaxaay, celles entres autres de « cité-dortoir », de visions partielles des fonctions d'une ville, d'instrumentalisation et de gestion politicienne de la banlieue, etc.

Du côté des partisans du plan, les proches de Wade, la volonté de sortir définitivement les familles des zones inondables pour les installer sur des terrains plus adéquats, la rhétorique de la démarcation par rapport à des gouvernements socialistes laxistes et responsables des difficultés actuelles des banlieues, etc. sont des éléments récurrents dans le discours. Une fois que l'on a souligné la structuration de ce débat émergent autour de la banlieue dakaroise dont une partie des logements se retrouve sous les eaux après chaque période de pluies, nous allons voir comment le calendrier électoral et certaines institutions, le Sénat en l'occurrence, vont faire les frais des nouvelles « causes » et « priorités urgences » désormais reconnues à ces situations.

3.2. La démocratie sacrifiée sur l'autel des « priorités absolues» de la banlieue sinistrée : report d'élections et suppression du sénat

C'est au journal télévisé du 20h du dimanche 28 aout 2005, que le président Wade annonce son intention de reporter les élections législatives prévues pour mars 2006 à l'année 2007,

année de la présidentielle. Le motif invoqué est, dit-il, « faire des économies nécessaires au financement du Plan de relogement des sinistrés de la banlieue ». Cette annonce fait aussitôt l'objet de débats et dès le lendemain, d'une couverture médiatique importante.

Dans un article intitulé « Wade propose le report des élections législatives de 2006[414] » par à l'agence de presse sénégalaise (APS) du 29 août, le journaliste rappelle que dans son adresse télévisée à la nation de la veille, le président Wade qui qualifie son plan Jaxaay de « plan de survie de priorité absolue » exhorte aux parlementaires d'admettre qu' « il n'est pas raisonnable pour un pays pauvre de consacrer en 2006 7 milliards de francs CFA pour des élections et la même somme en 2007 pour d'autres élections alors qu'une partie de cet argent pourrait être utilisée pour financer les opérations de recasement des sinistrés de la capitale. La même argumentation est reprise par la correspondante à Dakar de Radio France Internationale (RFI), Coumba Sylla avec le titre « Reporter les législatives pour secourir les victimes des inondations»[415].

Les réactions critiques des partis de l'opposition sont également bien relayées dans la presse écrite. Un reporter de Réseaux d'informations régionaux intégrés (IRIN), relate dans son article « Sénégal : l'opposition rejette le report des élections législatives proposé par le président Wade » du 31 août 2005 que « *Les chefs de l'opposition sénégalaise s'insurgent contre le projet du président Abdoulaye Wade de retarder d'un an les élections législatives de manière à libérer des fonds pour financer le programme d'assistance aux victimes de l'inondation de la capitale Dakar »*[416].

L'arrivée au pouvoir du président Macky Sall le 25 mars 2012 est très loin de changer le développement des rivalités politiques autour de la gestion des inondations devenues depuis une dizaine d'années le problème crucial de la banlieue. En effet, le nouveau président soutenu par les anciens partis d'oppositions à Abdoulaye Wade et à sa gestion des inondations périurbaines a, à son tour, pris des initiatives qui n'ont pas manqué de susciter de vives contestations du côté de l'actuelle opposition dont le PDS.

En effet, c'est aussi au nom de la lutte contre les inondations et du « soulagement des maux de la banlieue submergée » que le président Sall a annoncé à la télévision nationale, la RTS,

---

[414] http://www.aps.sn/newsedit/spip.php?article11559
[415] *http://www1.rfi.fr/actufr/articles/068/article_38233.asp*
[416]http://www.irinnews.org/fr/report/68870/s%C3%89n%C3%89gal-l-opposition-rejette-le-report-des-%C3%A9lections-l%C3%A9gislatives-propos%C3%A9-par-le-pr%C3%A9sident-wade

le 28 août 2012, son intention de supprimer le Sénat qu'il considère comme une « institution trop couteuse » afin d'utiliser les 8 milliards de francs CFA (12.000.000 d'euros) de son fonctionnement annuel pour financer la lutte contre les inondations qui sévissent dans la banlieue de Dakar et d'autres villes du pays. Le Sénat a ainsi été supprimé le 12 septembre 2012 à la suite d'un vote de l'Assemblée nationale.

Or, selon des sinistrés des inondations de l'hivernage 2012, cet argent de la suppression du Sénat ne leur serait toujours pas parvenu. Le responsable du Collectif des sinistrés de Yeumbeul, L.G, que l'on appelle communément « monsieur inondation » pour son nouveau rôle d'intermédiaire entre les autorités publiques et les habitants de Yeumbeul depuis l'épisode de 2005 considère même que « du temps de Wade, j'avais les coordonnées de tout le monde : les services du premier ministre, la direction de la protection civile, etc. Il me suffisait de composer un numéro et j'obtenais ce que je demandais le lendemain, les matelas, de la nourriture, des tuyaux, etc. Mais avec les gens de Macky Sall, je ne suis même plus consulté. Ils préfèrent traiter avec leurs militants d'ici ».

En somme, il apparaît que depuis les inondations de 2005 poussant Wade à reporter les élections législatives en passant par celles de 2012 à cause desquelles Macky Sall supprime le Sénat, la banlieue sénégalaise est à l'ordre du jour dans l'espace public sous le prisme du mal logement et de la vulnérabilité d'une grande partie de ses territoires anarchiquement occupés. Le plan Jaxaay constitue une illustration parfaite du fait que l'irruption de la question de la banlieue sur la scène publique sénégalaise se fait à partir de la problématique des inondations. Ces évènements ouvrent une fenêtre d'opportunités sans précédent pour une approche globale et une prise en charge politique d'objectifs aussi divers que la préservation durable de l'écosystème, la lutte contre la pauvreté urbaine, le durcissement des autorisations de construction, les problématiques liées à l'assainissement (encadré n°6).

Encadré 8 : Les conséquences des inondations urbaines au Sénégal, 2009 et 2012 imposent une approche globale des politiques

En 2009, l'évaluation des besoins post catastrophes (PDNA) financée grâce aux fonds de la Facilité Mondiale pour la Prévention des Risques de Catastrophes et le Relèvement (GFDRR), a fait état de 44,5 milliards de FCFA de dommages et de pertes à l'échelle nationale dont 35,517 milliards de FCFA pour la seule région de Dakar. De même, cette évaluation estimait à plus de 30 000 le nombre de concessions qui ont été touchées dans la région de Dakar dont une grande partie d'entre elles sont devenues inhabitables et souvent abandonnées.

Les zones périurbaines de Dakar ont été les plus affectées en 2009. Aussi, la plupart des 21 communes d'arrondissement que comptent les départements de Pikine et Guédiawaye ont été touchées. Près de 360000 personnes, soit 44 % de la population du département de Pikine ont été affectées et 22000 personnes, soit 7,2% de la population du département Guédiawaye. 125 000 personnes ont également été affectées dans les zones rurales et les villes de l'intérieur comme Saint Louis, Dagana, Kaolack, Kaffrine, Mbour, Kolda, Thiès, Tambacounda et Sédhiou.

En termes de dommages dans les zones périurbaines de Dakar, les secteurs les plus touchés ont été le logement (61%), le transport (11%) et la santé (10%); viennent ensuite l'éducation (7%), l'industrie et le commerce (7%). En termes de pertes, le secteur du commerce a été le plus touché avec 23% (surtout le commerce informel), suivi du logement (18%), des infrastructures urbaines communautaires (18%), de l'énergie (17%) et du transport (16%)

Extrait de GFDRR, Sénégal, inondation urbaine : Le relèvement et la reconstruction à partir de 2009, Juillet 2014, p.1-2

Ainsi, l'irruption de la banlieue dans le débat public sénégalais se fait généralement de manière saisonnière, c'est-à-dire plus exactement en période hivernale. C'est en effet à cette période qu'est posée et médiatisée de manière récurrente la question de la restructuration des quartiers populaires sinistrés par les inondations : faut-il déloger les familles occupant ces zones ? Dans l'affirmative, *quid* du relogement de tous ceux n'ayant aucun titre foncier officiel ? Dans le cas où ils seraient maintenus sur place, comment restructurer, construire un réseau d'assainissement, dégager des routes, mettre en place des équipements collectifs, etc. dans des endroits déjà densément et anarchiquement occupés ?

Voilà comment la question du (re)logement des sinistrés, de la restructuration des quartiers populaires, de la régularisation foncière des habitats spontanés va polariser non seulement le débat public mais aussi les rapports entre pouvoirs publics et habitants. Dès lors, du côté des responsables politiques, apparaît une sorte de « dilemme moral » autour de l'usage de l'espace dans les communes périphériques de l'agglomération de Dakar. Comment concilier des besoins populaires immédiats de logement dans un souci d'inclusion sociale et enjeux écologiques dans une perspective de long terme? Comment concilier justice sociale et justice environnementale autour de la lancinante question de l'occupation ou de l'usage de l'espace périurbain ? D'un point de vue politique n'y-a-t-il pas de risque de perdre un électorat populaire en délogeant et, donc en « expropriant » des populations en place depuis des décennies au nom de normes environnementales, urbanistiques dont ils n'ont pas nécessairement conscience ?

Toutefois, au-delà du cadre strictement national, la prise en compte de l'échelle supranationale dans l'émergence du débat au Sénégal sur le devenir des quartiers malbâtis de la banlieue est cruciale. Car, même si l'Etat du Sénégal n'a cessé de développer des politiques de logement, comme on l'a déjà souligné, depuis son accession à la souveraineté, il faut néanmoins reconnaître que le renouveau de la question de la planification ou, plutôt de la restructuration des quartiers ou encore de la régularisation foncière dans les critiques à la suite des inondations n'est pas sans lien avec la mouvance des Conférence des Nations Unies sur les Etablissements Humains de 1996 (Habitat II).

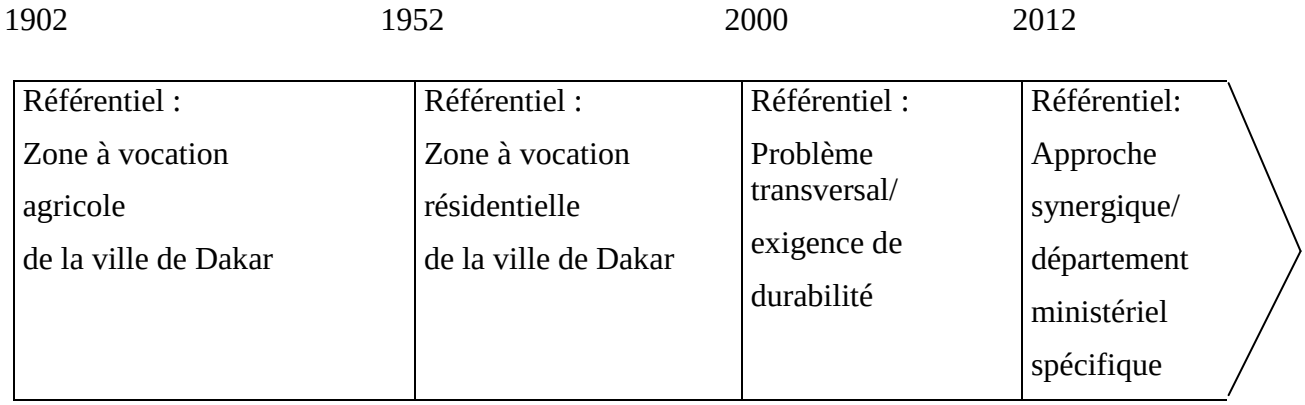
Cette conférence, appelée aussi « Sommet des Villes » et organisée à Istanbul en Turquie du 3 au 6 juin 1996, était axée sur les deux thèmes principaux suivants : 1°) Un logement convenable pour tous ; 2°) Le Développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé. L'intérêt de l'évocation de la conférence onusienne d'Istanbul réside dans sa contribution à la sensibilisation à l'échelle mondiale sur les répercussions sociales d'une urbanisation non maîtrisée et sur la nécessité d'agir sur la réhabilitation des quartiers urbains pauvres et non viables. Le paragraphe 8 de la Déclaration finale d'Istanbul est à ce propos intéressant à rappeler : « Nous [Chefs d'Etat ou de gouvernement] réaffirmons notre volonté d'assurer progressivement la pleine réalisation du droit à un logement convenable, prévu dans divers instruments internationaux. A cette fin, nous solliciterons la participation active de tous nos partenaires publics, privés et non gouvernementaux, à tous les niveaux, pour garantir à tous la sécurité juridique d'occupation, la protection contre la discrimination et l'égalité d'accès à un logement convenable et abordable ».

De même, l'attention portée dans le débat à l'environnement ou, plus précisément, à ses liens avec une pression foncière urbaine non maîtrisée et des masses de constructions désordonnées est sans doute, au moins en partie, le résultat d'une prise de conscience mondiale de cette problématique depuis le Sommet de la Terre de Rio 1992. Dans ce cas, les problèmes des quartiers de la banlieue en question sont désormais interprétés comme étant aussi des défis environnementaux. Ce nouveau postulat dans l'appréhension des quartiers périphériques dakarois est d'ailleurs assez perceptible dans le Programme gouvernemental de Gestion des Eaux Pluviales dans la Zone périurbaine de Dakar (PROGEP) déjà évoqué, soutenu par la Banque Mondiale, le PNUD et l'UE et qui se caractérise par son approche

globale des difficultés environnementales, sociales et économiques des zones périurbaines de la capitale.

Pour résumer l'émergence et la structuration d'un gouvernement de la banlieue à Dakar, le schéma récapitulatif suivant est important à retenir.

Schéma 1 : Frise chronologique de la fabrique politique d'un gouvernement de la banlieue à Dakar



L'examen du cas sénégalais montre bien que la succession des inondations de ces dernières années a contribué à lever le voile sur les multiples et divers problèmes des zones urbaines plus ou moins viabilisées et mal desservies. Les décrets, programmes et autres mesures des gouvernements successifs, parfois avec l'appui des partenaires internationaux, ont permis la standardisation d'une politique spécifique à l'égard de la banlieue et de ses habitants. La création d'un département ministériel dédié à la gestion des inondations, le *Ministère de la Restructuration et de l'Aménagement des Zones d'Inondations (MRAZI)* en octobre 2012[417], est la dernière grande réalisation institutionnelle en date dans l'institutionnalisation d'un gouvernement des périphéries urbaines sénégalaises.

L'article premier du décret[418] relatif aux attributions de ce nouveau ministère précise :

« Sous l'autorité du Premier Ministre, le Ministre de la Restructuration et de l'Aménagement des zones d'inondation prépare et met en œuvre la politique définie par le Chef de l'Etat dans les domaines de la restructuration et de l'Aménagement des zones d'inondation, et de recasement par la promotion de l'habitat social. À ce titre, il contribue à la restructuration

[417] Décret n°2012-1163 du 29 octobre 2012 fixant la composition du Gouvernement
[418]Décret n°2013-163 du 25 janvier 2013 relatif aux attributions du Ministère de la Restructuration et de l'Aménagement des Zones d'inondations

urbaine, à l'aménagement des villes et des agglomérations, notamment, par une action concertée avec le Ministre chargé de l'Aménagement du Territoire et les collectivités locales et du Ministère chargé de l'Urbanisme et de l'habitat pour la lutte contre les bidonvilles et l'occupation des zones insalubres et inondables, la création d'espaces verts et agrément des centres urbains ».

Il s'agit à présent d'analyser la situation des banlieues maliennes de Bamako et d'examiner les conditions d'émergence d'un gouvernement spécifique à leurs égards.

III. La banlieue à Bamako : dissémination et banalité d'un problème urbain

À la différence de ce que l'on a pu voir du cas francilien où des villes entières comme Saint-Denis, Clichy-sous-Bois, Grigny, Nanterre, Sarcelles, Sevran voient aujourd'hui leur nom associé aux imaginaires de la banlieue et du cas dakarois où le département de Pikine apparaît comme l'incarnation d'une banlieue à la sénégalaise, à Bamako la banlieue ne semble pas avoir de nom identifié. Et ce ne sont pourtant pas les problèmes en termes notamment de carences des services publics, de concentration de ménages sans ou à faible revenus réguliers, de problèmes de logements ou de transports concentrés sur certains territoires de l'espace métropolitain bamakois qui manquent.

Au contraire, l'évolution de Bamako présente beaucoup de similitudes avec la situation sénégalaise déjà décrite. La ville connaît une croissance démographique spectaculaire depuis le XXe siècle avec les mêmes dynamiques d'expansion périurbaine et les mêmes conséquences criardes en termes d'inégalités socio spatiales et de précarité. Certes, beaucoup de ruraux maliens avaient coutume de migrer vers des pays étrangers comme la Côte d'Ivoire, le Libéria ou la Sierra Léone pour travailler « dans les mines de diamant, réputées très riches[419] ». Ce qui diffère du cas Sénégalais où les ruraux convergent habituellement vers Dakar[420]. Il n'en demeure pas moins qu'une bonne partie de ruraux, mais aussi les ouvriers, fonctionnaires et employés du privé affluaient vers Bamako[421].

[419]Agence Malienne de Presse et de Publicité (AMAP), *Notre Mali, 1960-2010*, Bamako, AMAP, Juillet 2010, p.9
[420] Travaux et documents de l'ORSTOM n°73, Paris, 1977 « Exode rural et urbanisation au Sénégal »
[421] Agence Malienne de Presse et de Publicité (AMAP), op.cit.

C'est ainsi que la ville passe de 80.000 habitants en 1951 à 100.000 habitants en 1960[422], soit un surplus de 20.000 personnes en l'intervalle d'une décennie. Le constat d'une telle croissance démographie ne cesse de se confirmer ces dernières. Le 4ème recensement général de la population et de l'habitat (RGPH) du Mali, réalisé du 1 au 14 avril 2009, confirme le statut de capitale macrocéphale du District de Bamako. En effet, avec ses 267 km2 de superficie représentant seulement 0,03% du territoire national (carte 3)[423] la métropole bamakoise concentre pourtant 12, 5% de la population totale du pays, soit 1 809 106 habitants sur les 14 517 176 habitants au niveau national.

[422] Ministère de l'économie rurale et du Plan, Bulletin statistique mensuel, N° Spécial, mars 1961 cité par Agence Malienne de Presse et de Publicité (AMAP), op.cit.p.9
[423] La superficie s'étend sur 1 240 192km2,

Carte 3 : Bamako au Mali

D'où, comparée à 1998 où elle était déjà de 1 016 296, on constate que la population résidente à Bamako a été multipliée par près de 1,8 en seulement 10 ans, ce qui représente un taux de croissance annuelle moyen de 5,4% soit le plus élevé des villes africaines. De même, alors qu'au niveau national la densité était estimée à 12 habitants/km2 au niveau national, à Bamako, elle s'élevait à 7 160 habitants/km2 en 2010[424].

[424] DRPSIAP/DB, *Annuaire statistique du District de Bamako*, avril 2010

À ce rythme, les projections indiquent que le District de Bamako pourrait se classer en 2020 au 6ème rang mondial en matière de croissance démographique urbaine avec plus de 3 millions d'habitants en l'intervalle de quelques années. En somme, même si le taux d'urbanisation nationale n'est encore que de 33%, la capitale malienne où se concentrent 55,3% de la population urbaine est déjà confrontée à d'énormes défis dans ses quartiers périphériques.

Pour mieux dégager et expliquer les caractéristiques de l'urbanisation de Bamako et de la formation de communes périurbaines dans le district, nous revenons dans un premier temps sur les principales étapes de la fabrique de la capitale malienne. Nous montrons notamment comment la situation actuelle d'une ville à plusieurs vitesses est le résultat de dynamiques historiques et non nécessairement linéaires allant de la période précoloniale à la période contemporaine postcoloniale. Dans le deuxième temps, en nous appuyant sur les résultats de nos enquêtes menées dans la Commune I au nord-est du district de Bamako concentrant près d'un tiers des bamakois et communément considérée comme la plus défavorisée de la capitale, nous montrons l'absence d'une mise en politique de sa situation spécifique due, en grande partie à l'inexistence d'appropriations ou de mobilisations collectives autour de sa cause.

1. District de Bamako : La longue fabrique d'une capitale macrocéphale

carte 4 : District de Bamako

Trois périodes ont marqué la fondation et l'institutionnalisation de Bamako : la période pré coloniale, la période coloniale et la période post coloniale.

1.1. Bamako : Un village en pleine expansion à l'époque précoloniale

Le début du processus historique de peuplement de Bamako est particulièrement difficile à dater puisqu'il diffère en fonction des auteurs et des légendes à cause notamment de la tradition orale qui prévalait dans ce contexte. Fatoumata Coulibaly souligne dans sa thèse que « les prospections archéologiques de Magnambougou en attestent, une présence humaine continue est avérée sur le site de ce qui sera plus tard Bamako dès le début du néolithique »[425]. Néanmoins, c'est le XVIIe siècle qui est généralement considéré comme la période où s'amorce la création de Bamako même si des divergences persistent quant au nom de son fondateur.

Dans une étude monographique[426] de la Commune I au nord-est de Bamako, il est indiqué que le fondateur de Bamako serait Bamba Sanogo. Un chasseur venu de l'empire Mandé à la fin du XVIIe siècle pour fonder le village Bamako. Ce serait d'ailleurs lui qui aurait donné son propre nom au village d'alors: « *bamba-kô* » en langue bambara qui se traduirait en français par « après ou à la suite de Bamba » ou encore « *bamba-kôkô* » pour dire «la rivière de Bamba [427]».

Mais une autre version plus répandue, attribue à Diamoussa Dian Niaré la création de ce village *bambara* du XVIIe siècle. Selon les auteurs[428] plus nombreux soutenant cette thèse, c'est ce notable qui, après avoir aperçu des caïmans dans l'actuel fleuve de Bamako aurait crié « *bamakô* » qui pourrait se traduire par « le marigot aux caïmans ». Cette légende relative aux caïmans semble d'ailleurs officialisée aujourd'hui puisque la municipalité

---

[425]Fatoumata Coulibaly, *Recomposition des territoires politiques et gouvernance urbaine : le cas de la ville de Bamako (Mali)*. Thèse de doctorat de Géographie, Université de Rouen, 2013, p.79

[426] Commune I, *Etude monographique, Rapport final*, Juin-Août 2007

[427] Commune I, *Etude monographique, Rapport final*, op.cit., p.15

[428]Claude Meillassoux, « *Histoire du kafo de Bamako d'après la tradition des Niaré* », In Cahiers d'études africaines, Vo. 4, n°14, 1963, p.186-227 ; Balla Diarra., *Dynamique spatiale et politique urbaine à Bamako : le rôle des images-sattelite SPOT dans la gestion des villes*, Thèse de géographie, Université Aix-Marseille, 1999 ; IEP de Rennes-Master ISUR, *Ville de Bamako, Mali. Rapport intermédiaire*, Janvier 2005 ; Fatoumata Coulibaly, *Recomposition des territoires politiques et gouvernance urbaine : le cas de la ville de Bamako (Mali)*. Op.cit.

bamakoise s'est elle-même appropriée l'un des plus célèbres surnoms de la ville à savoir « la ville aux trois caïmans » avec son logo officiel représentant les trois caïmans

À ce titre, le quartier *Niaréla*[429] – qui veut-dire littéralement « chez Niaré », le suffixe *« la »* en langue bambara se traduisant par la préposition « chez »[430] –, du nom de son patriarche Diamoussa Dian Niaré est considéré comme le plus ancien de la zone. Trois autres clans du groupe mandingue d'Afrique subsaharienne viendront fonder par la suite au début du XVIIIe de nouveaux quartiers à proximité de celui primitif de *Niaréla.* Il s'agirait précisément de chasseurs appartenant aux familles Touré et Dravé et de pêcheurs de la famille Bozo. Ces nouveaux arrivants laisseront leur nom à leur tour aux quartiers qu'ils formèrent. Le village Bamako avec son principal quartier *Niaréla* s'agrandit ainsi de trois nouveaux quartiers appelés *Bozola* (chez Bozo), *Dravéla* (chez Dravé) [431] et *Touréla* (chez Touré) [432].

Au Mali, ce rôle pionnier des quatre familles dans l'occupation et l'agrandissement du site devenu un grand carrefour est d'ailleurs reconnu par les plus hautes autorités politiques nationales et districales qui entendent régulièrement, à titre consultatif, les représentants des de leurs clans respectifs. Regroupés autour du *Collectif des familles fondatrices de Bamako,* les descendants des Niaré, Touré, Dravé et Bozo reçoivent de la part des politiques comme des autres Bamakois beaucoup d'égards comme par exemple lors des cérémonies de meilleurs vœux en début de chaque année où le président de la République en personne rend visite à chacune des quatre familles ou encore dans le cadre de toute réforme foncière de la capitale où leurs avis sont entendus.

En somme, il ne s'agit pas ici de trancher le débat ancien quant aux différentes légendes autour de la genèse de Bamako. Il s'agit simplement de souligner que la ville qui compte aujourd'hui plus de 2 millions d'habitants est parti d'un village traditionnel formé initialement de quatre quartiers créés par quelques familles à partir du XVIIe siècle puis transformé en grand carrefour à partir du XVIIIe siècle. Cette première étape exposée, il s'agit dans les paragraphes qui vont suivre de souligner en quoi l'arrivée de l'administration coloniale Française, le 1er février 1883 à Bamako va ouvrir une nouvelle ère dans le processus d'urbanisation de la ville naissante.

---

[429]Aujourd'hui localisé en Commune II du district de Bamako

[430]Pour plus de détails sur la nomenclature des quartiers de Bamako, voir Monique Bertrand « Dynamiques urbaines, composition toponymique : le cas de Bamako (Mali) », In Hélène Rivière d'Arc (dir.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, 2001, p.250-272

[431]L'appellation actuelle de quartier situé en Commune III étant désormais : Dravéla-Bolibana

[432]L'appellation actuelle de ce quartier, situé aussi en Commune II comme Niaréla et Bozola, étant désormais : Bagadadji

1.2. Bamako : la formation d'une capitale coloniale

Comme dans le cas de la région de Dakar, la configuration actuelle du District de Bamako est en grande partie l'œuvre de la colonisation française qui y mena différentes politiques de « restructuration » et/ou « réaménagement » du territoire entre 1883 et 1960. Bamako prend en effet une nouvelle dimension politico-administrative depuis 1899 quand les autorités coloniales françaises y transfèrent la capitale Haut-Sénégal-Niger[433] qu'occupait depuis 1883 (soit pendant 16 ans) la ville de Kayes[434] à l'Ouest du Mali. Une ère nouvelle s'ouvre ainsi au début du XXe siècle pour la ville aux trois caïmans.

Alain Sinou qui a étudié les moments fondateurs de la ville coloniale de Bamako[435] distingue deux premières périodes dans le processus de la mise en valeur coloniale de Bamako : une première, allant de 1883 date du début de l'installation de l'administration coloniale à 1904 et une seconde comprise entre 1904 et les années 1910. Dans la première période (1883-1904), l'auteur estime qu'il n'y avait pas d'opérations d'aménagement du territoire en tant que telle par comparaison à celles menées auparavant à Dakar par Faidherbe gouverneur colonial du Sénégal dans les années 1850 et 1860 dans le cadre d'un plan directeur prescrivant le traçage de nouvelles voies, la suppression des « constructions parasitaires » et des paillottes, la valorisation de Dakar envisagée comme le futur port de la colonie, etc[436]. En effet, selon l'auteur, les colons venus s'établir à Bamako n'étaient préoccupés au début que par les opportunités de commerce et les conditions de sécurité[437]. Les quelques voies tracées par l'autorité coloniale pour désencombrer la base militaire installée à leur arrivée et très vite « entourée de constructions anarchiques de populations migrantes[438] », ne peuvent-être dans ce cas être considérée à son avis comme une opération d'aménagement du territoire. Et dans sa description, l'implantation de la capitale Haut-Sénégal-Niger à Bamako

[433]Le Haut-Sénégal-Niger est une subdivision de l'Afrique occidentale française renommée Soudan français à partir de 1920. Son entité correspond à la superficie des actuelles républiques du Mali et du Burkina-Faso

[434]La ville de Kayes à l'ouest du Mali, aujourd'hui 4ème ou 5ème plus grande ville du pays en termes de population jouissait d'une grande importance administrative pendant la colonisation avec son statut de capitale et sa desserte par les trains de la ligne ferroviaire ralliant Dakar à Bamako. Cf. Lucien Gallois, « L'achèvement du chemin de fer de Thiès à Kayes (Afrique occidentale française) », In Annales de Géographie, 1924, t.33, n°181, pp.88-90

[435]Alain Sinou, « Les moments fondateurs de quelques villes coloniales », In *Cahiers d'études africaines*, Année 1981, vol. 21, numéro 81, pp.375-388

[436]Alain Sinou, op.cit. .386

[437] Alain Sinou, , op.cit. .385

[438] Alain Sinou, op.cit. ibid

depuis 1899 ne changera pas la donne malgré l'accroissement de nombre de fonctionnaires à loger et de services administratifs à construire. Il faudra donc attendre l'arrivée à Bamako du train Dakar-Niger pour voir amorcer un tournant dans le rapport des pouvoirs coloniaux à leur espace bamakois.

Dès lors, la deuxième période identifiée par Alain Sinou dans l'urbanisation coloniale de Bamako démarre avec la venue du train de transport de marchandises Dakar-Niger qui dessert Bamako à partir de 1904. Ce train est la réalisation d'un projet élaboré en 1881 par l'administration française en vue d'une pénétration depuis le Sénégal vers l'intérieur de l'Afrique occidentale en passant par les villes maliennes de Kayes, Bamako et Koulikoro jusqu'au Niger[439]. De cet ambitieux projet qui doit se concrétiser par la construction d'un chemin de fer de plus de 2 000 kms, le géographe Jean Labasse écrivait d'ailleurs en 1954 : « Il constitue la plus grande importante relation ferroviaire de l'Afrique Noire française. Il est un bon exemple de voie de pénétration et l'influence qu'il exerce à ce titre sur la vie de vastes contrées mérite l'attention »[440].

Et, précisément dans le cas de la contrée de Bamako, Alain Sinou, estime que c'est autour de l'avènement du train que le gouverneur de la nouvelle capitale du Soudan français le général Edgar de Trentinian commence à se poser la question de la réorganisation globale du site[441]. Ce faisant, « cette capitale naissante, loin d'être concentrée en un même lieu, est dispersée en quatre endroits : les militaires occupent le plateau de Kati ; l'administration civile est implantée sur la colline de Koulouba ; les Noirs vivent dans Bamako et aux alentours ; quant aux colons, ils se répartissent entre la plaine de Bamako et le port de Koulikoro. Enfin, une autre colline voisine, le « point G », un hôpital est mis en chantier en 1909 »[442].

De cette description, on semble se rapprocher de la situation ségrégative de la ville coloniale de Dakar décrite par D. Bouche. Or, dans ce cas précis bamakois, A. Sinou affirme qu'il y a bien des différences : « Cette dispersion pourrait être interprétée comme une volonté d'organiser l'espace selon des critères rationnels et hygiéniques particulièrement bien assimilés ... mais 80 km séparent Kati de Koulikoro ! Ces distances s'accordent mal avec la

---

[439]Alain Sinou, op.cit.
[440] Jean Labasse, « Le "Dakar-Niger" et sa zone d'action », In *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 29 n°3, 1954. pp. 183-204, p. 183
[441]Alain Sinou, « Les moments fondateurs de quelques villes coloniales », In *Cahiers d'études africaines*, Année 1981, vol. 21, numéro 81, pp.375-388, p. 375-376
[442] Alain Sinou, op.cit. p.386

définition fonctionnelle de la ville comme un espace unique rassemblant de multiples activités. Ici, chacun de ces lieux se développe selon une logique propre[443] ». Finalement, pour l'auteur, la situation de la capitale naissante « n'apparaît pas comme une entité spatiale cohérente mais comme une série de lieux figurant des intérêts particuliers[444] » et, précise-t-il « c'est seulement à partir de 1910 que le Bamako de la plaine commence à être ordonné et réunit l'essentiel des activités économiques et administratives de la ville. Les opérations de lotissement se succèdent, et cette zone représentera peu à peu la ville tout entière [445]».

En effet, la décennie 1910 va être aussi celle où la dimension politique de la capitale coloniale prend une nouvelle envergure avec, précisément son érection au statut de Commune mixte en 1918. Ce nouveau grade lui permet d'être dirigé, en plus du gouverneur, par un administrateur-maire désigné par l'autorité coloniale et assisté par un conseil municipal. Deux ans plus tard seulement, Bamako est confirmée comme capitale officielle du Soudan français, la circonscription autrefois appelée Haut-Sénégal-Niger. Avec ses deux nouveaux statuts cumulés, les quelques opérations d'organisation de la ville initiée du temps du poste militaire colonial de 1883 puis celles liées à la venue du train en 1904 décrites par A. Sinou vont s'amplifier avec la succession de projets d'aménagement et de systèmes d'attribution de terres par concession.

Toutefois, comme l'admettent bien de spécialistes, malgré tous ces efforts précurseurs, l'urbanisation de Bamako ne commencera qu'à partir de 1945 c'est-à-dire après la seconde guerre mondiale et avec l'œuvre du nouveau gouverneur du Soudan français, Edmond Louveau qui gouverna de 1946-1952. D'après, Bakari Kamian, c'est ce gouverneur qui fait construire à Bamako grâce au FIDES (Fonds d'investissement pour le développement économique et social) qu'il mobilise, entre autres « l'hôpital Gabriel Touré, l'Institut d'ophtalmologie tropicale africaine – IOTA, le Grand Hôtel de Bamako, des résidences administratives, des marchés et logements de fonctionnaires, le parc zoologique de Bamako, etc.[446]». L'empreinte du gouverneur Louveau dans le paysage de la ville coloniale Bamako est aussi soulignée par la municipalité de Bamako dans son *Plan stratégique du développement du District de Bamako* de novembre 2001. Il y est mentionné précisément

[443] Alain Sinou, op.cit. .ibid
[444] Alain Sinou, op.cit. .p.387
[445] Alain Sinou, op.cit. .p.387
[446]Bakari Kamian, *Des tranchées de Verdun à l'Eglise Saint-Bernard*, Paris, Karthala, collection « Tropiques », 2003, p.241

que: « c'est après la seconde guerre mondiale que le gouverneur Louveau fera de Bamako une ville développée et intellectuelle du Soudan. Toutes les infrastructures essentielles datent de cette période marquée par une croissance démographique remarquable. En 1951, la population est estimée à 84600 personnes recensées, parmi lesquelles on comptait 5500 Français et 600 Libanais »[447]».

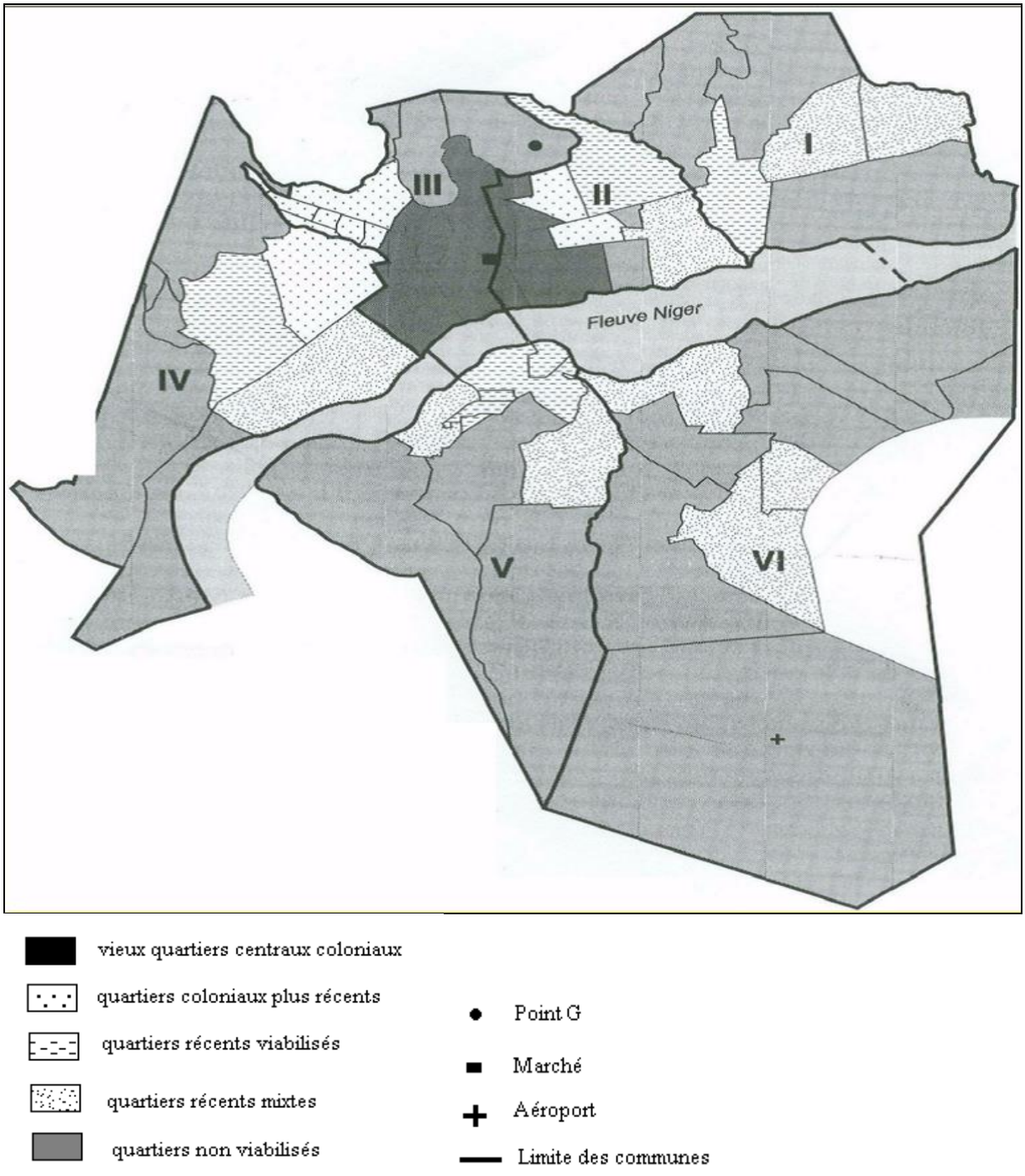
Ainsi, compte tenu de ces importantes fonctions administratives, de la présence massive de fonctionnaires coloniaux et du poids démographique de sa population en général, on y assiste comme le souligne F. Coulibaly à « l'installation progressive des grandes maisons commerciales avec CFAO (Compagnie Française d'Afrique de l'Ouest), SCOA (Société Commerciale d'Afrique de l'ouest), CICA (Compagnie Industrielle et Commerciale Africaine). De même, renchérit-elle, pour consacrer sa nouvelle stature, les pouvoirs coloniaux décident, après l'avoir déjà retenue en 1945 parmi les grandes villes d'Afrique occidentale française pouvant bénéficié d'un plan d'aménagement et d'urbanisme, de lui octroyer le statut d'une Commune de plein exercice en 1955[448].

Finalement cet exposé est revenu sur les jalons coloniaux de la formation de la Bamako et les empreintes laissées par des gouverneurs dont du général Edgar de Trentinian (1895-1898) ou plus tard d'Edmond Louveau (1946-1952). Comme l'indique la carte ci-après, le noyau central de la capitale naissante de Bamako circonscrit aux actuelles communes II et III s'est progressivement établi pendant la période coloniale (carte n°5).

[447]Mairie du District de Bamako, *Plan stratégique du développement du District de Bamako*, novembre 2001, p.7

[448] Fatoumata Coulibaly, *Recomposition des territoires politiques et gouvernance urbaine : le cas de la ville de Bamako (Mali)*. op.cit.p.88

Carte 5 : Le centre ville de Bamako composé des communes II et III



Source : IEP de Rennes-Master ISUR, 2005. Carte réalisée par UQUAM et INRS-Urbanisation en 1993 citée par Morin et AL., « Habiter à Bamako : conditions de logement et réponses des ménages dans une ville sahélienne », Cahiers de Géographie du Québec, vol.40, n° 109, pp.5-28, 1996

Ainsi, c'est par exemple, dans la Commune III que se situe, entre autres, la cité administrative bâtie sur la colline de Koulouba communément appelée « la colline du

pouvoir » et qui abrite aujourd'hui le palais présidentiel ; le plus grand centre hospitalier de la capitale située sur la colline du Point G appelée « la colline de l'espoir » ; le plus grand marché de Bamako, appelé aussi marché central ou « marché rose » pour la couleur de ses murs. De même, la commune II, en plus d'être un centre historique précolonial puisqu'il abrite les premiers villages de la future agglomération, Bozola, Niaréla et Bagadadji (le 4ème quartier historique, Dravéla étant en Commune II) est celui où sont concentrées 80%[449] des industries du District depuis la colonisation. L'hippodrome de Bamako, ce célèbre quartier à la fois commercial et résidentiel se trouve dans cette commune. La grande mosquée de Bamako est aussi implantée dans la Commune II, précisément au quartier Bagadadji.

Cette situation explique que depuis la colonisation jusqu'aux années 1969, « c'était les communes II et III qui accueillaient environ 75% des nouveaux migrants à Bamako[450]». Ce déséquilibre dans l'occupation de l'espace entraine, quand elle n'en est pas la conséquence, une faible dotation d'équipements des autres parties du territoire en particulier ceux de la rive droite du fleuve Niger. La situation d'un développement urbain à deux vitesses de l'agglomération bamakoise en formation avait d'ailleurs déjà été signalée à la suite des premières opérations d'aménagement du début du siècle par A. Sinou qui relevait à juste titre que : « ces lieux [aujourd'hui Communes II et III] se trouvent isolés du reste de la ville non seulement par la distance, mais aussi par leur situation élevée. Cette altitude, si elle répond à des préoccupations hygiéniques, est aussi un moyen de différencier spatialement les instances de pouvoir du reste de la ville. À ces lieux s'oppose la plaine, aménagée selon peu de règles[451]».

Toutefois, le Mali ayant acquis son indépendance en 1960, nous allons examiner maintenant les stratégies successives des dirigeants postcoloniaux en matière de politique d'urbanisme et d'habitat dans le District de Bamako

1.3. Bamako : l'héritage colonial de la planification urbaine du district-capitale de la république du Mali

Après avoir été successivement capitale de la circonscription du Haut-Sénégal-Niger en 1899 puis du Soudan français en 1920 tout en devenant une Commune de plein exercice en

[449]Mairie du District de Bamako, op.cit.
[450] [450]Mairie du District de Bamako, op.cit.p.3
[451] Alain Sinou, op.cit. p.386

1955, Bamako devient la capitale de la République du Mali à l'indépendance du pays en septembre 1960. Ainsi dès les premiers mois du gouvernement socialiste du président Modibo Keita, lui-même ancien maire de Bamako entre 1955 et 1960, l'Etat initie une politique de l'habitat visant la décongestion du centre-ville et l'urbanisation de la rive droite du fleuve afin de mieux répondre aux défis d'une démographie galopante. Nous reprenons ici la définition de la « politique de l'habitat » donnée par le ministère malien du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme à savoir : « la politique de l'Habitat se définit par l'ensemble des mesures et des actions entreprises pour faciliter l'accès à un logement décent et aux services urbains de base (Education, santé, eau potable, électricité, téléphone, transport etc.) par les autorités[452]».

Ainsi, de grandes opérations inédites d'aménagement et de restructuration des alentours de l'ancienne ville coloniale vont être lancées sous la houlette, entre autres, de la Société d'Equipement du Mali (SEMA-SA) créée dès avril 1961. Cette société d'économie mixte est l'un des premiers instruments mis en place pour « planifier et réaliser des opérations de viabilisation, de construction et d'équipement susceptibles de favoriser le développement urbain équilibré de Bamako[453]».

L'objectif affiché d'un développement urbain équilibré de la capitale doit se comprendre ici, au-delà des proclamations officielles, par rapport à la situation inégalitaire dans l'occupation et la valorisation de l'espace qui prévalait par le passé. C'est donc autour de cette politique que des quartiers comme Badalabougou (situé dans le périmètre de l'actuelle commune V) ou Faladié-SEMA (situé dans le périmètre de l'actuelle commune VI) vont être créés dans la décennie 1960. Ce nouveau développement spatial de quartiers sur la rive sud du fleuve Niger est en partie facilité par la construction en 1957, c'est-à-dire trois ans avant l'indépendance d'un pont reliant les anciens villages du sud à la ville coloniale développée sur la rive droite.

Toutefois, après le renversement du président Keita par coup d'Etat en novembre 1968 (nous reviendrons plus en détails sur l'histoire politique nationale dans le chapitre 3) la politique socialiste de logement amorcée dans la partie sud de la capitale n'est pas suivie par le régime militaire qui dirige le pays jusqu'en 1991. Pour autant, en dépit de l'abandon par les

[452] Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme, *Note sur le marché du logement au Mali*, Aout 2009
[453] http://www.sema-sa.com

militaires des politiques de construction précédentes, le cycle de sécheresse qui sévit au début des années 1970 dans les campagnes maliennes, tout comme au Sénégal et dans les autres pays sahéliens, entraine une accélération du phénomène d'exode rural massif vers les territoires du Sud du fleuve encore sous-peuplés et plus vastes.

Le constat de cette nouvelle dynamique de l'afflux de populations rurales vers les endroits moins équipés et, donc moins chers et moins réglementés de la capitale, est confirmé par le Plan de Développement du District qui précise que« depuis les années 1970, la majorité de nouveaux arrivants à Bamako élit domicile dans les communes I, IV, V et VI qui sont les plus populaires. Le pourcentage sera encore plus élevé en Commune I (48% contre 45% en moyenne pour les communes IV, V et VI) et seulement 38% pour les communes II et III[454] ».

En revanche, pour mieux prendre en compte les impératifs d'une meilleure administration d'un Bamako en pleine expansion démographique et spatiale, le régime militaire, à la différence du gouvernement socialiste de Keita, va réformer en profondeur son paysage institutionnel à travers différentes ordonnances. C'est lui qui consacre l'érection de Bamako en District composé de communes par l'ordonnance du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative du Mali[455]. Cette ordonnance sera suivie par celle du 18 août 1978 fixant le Statut particulier du District de Bamako[456]. Cette dernière sera suivie le même jour par l'ordonnance fixant les limites du District de Bamako[457], ainsi que les limites et le nombre des communes qui le composent. Celles-ci, au nombre de six sont sans nom propre mais numérotées de I à VI, d'où les appellations officielles de Commune I, Commune II, Commune III, Commune IV, Commune V, et Commune VI.

Sur le plan du logement et de l'urbanisme, l'action du Comité militaire de libération nationale (CMLN) aurait pu être marquée avec le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs décidé par décret[458] le 1er Avril 1981 pour une période de 30 ans soit de 1981 à 2010. Or comme l'a souligné Balla Diarra dans sa thèse en

[454]Mairie du District de Bamako, op. cit.p.3
[455] Ordonnance n°77-44/CMLN[455] du 12 juillet 1977, portant réorganisation territoriale et administrative du Mali
[456] Ordonnance n°78-32/CMLN du 18 août 1978 fixant le Statut particulier du District de Bamako.
[457] Ordonnance n°78-34/CMLN fixant les limites du District de Bamako
[458] Décret n°81-11IPGRN du 1er Avril 1981 relatif Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako et environs

géographie de 1999, ce schéma « n'a jamais été respecté sur le terrain malgré ses différentes révisions[459]».

Dans ce cas, il faudra donc attendre le retour d'un gouvernement civil en juin 1992 à l'issue des élections présidentielles remportées par Alpha Oumar Konaré et son parti l'ADEMA (Alliance pour la démocratie au Mali), pour voir se développer de nouvelles politiques d'urbanisme et d'habitat dans la capitale. Précisons, néanmoins, qu'avec le gouvernement Konaré, si le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Bamako de Moussa Traoré est abandonné tout comme l'essentiel des ordonnances en matière d'organisation administrative de Bamako abrogées par des nouvelles lois portant Code des Collectivités territoriales[460] et fixant le statut particulier de Bamako[461], l'ordonnance[462] fixant le nombre de communes du District à six est restée en vigueur. C'est d'ailleurs cette architecture d'un District de Bamako composé de six communes qui prévaut encore aujourd'hui.

En matière de logement et d'urbanisme, le gouvernement de l'ADEMA s'inscrit dans la continuité des programmes de constructions amorcés dans les années 1960 sur la rive sud correspondant désormais aux Commune IV, Commune V, et Commune VI (cf. carte n°3) mais aussi dans la commune I située de l'autre côté de la rive. Le nouveau gouvernement initie ainsi un projet urbain du Mali avec le soutien de la Banque mondiale piloté par l'agence de cession immobilière (ACI) créée en 1992. L'objectif assigné à cette agence nationale est, comme indiqué sur son site officiel[463], de « faciliter l'accès à l'habitat et aux installations connexes à la majorité des populations à faibles revenus, afin de freiner ou au moins de diminuer la prolifération de quartiers spontanés». Dans la même perspective, d'autres établissements publics à caractère administratif verront également le jour notamment à la suite de la Conférence Habitat II des Nations-Unies à Istanbul (Turquie) en juin 1996 qui médiatise à l'échelle mondiale la problématique du logement précaire et non viable dans les quartiers urbains populaires. L'Office Malien de l'Habitat (OMH)[464] et le Fonds Malien du Logement (FML)[465] créés en 1996 ou la Banque Malienne du Logement

[459] B. Diarra, op.cit. ibid
[460] Loi n°95-034/ AN-RM du 12 avril 1995 portant Code des Collectivités Territoriales
[461] Loi n°96-025/AN-RM du 21 février 1996 fixant le Statut particulier du District de Bamako
[462] Ordonnance n°78-34 /CMLN fixant le nombre de communes du District
[463] www.acimali.net
[464] Loi n°96-030 du 12 juin 1996 portant création de l'Office Malien de l'Habitat
[465] Décret n°96-179/PR-M du 19 juin 1996 fixant organisation et fonctionnement de l'Office Malien de l'Habitat

(BML) créée dès mars 1996, sont parmi les instruments de la politique nationale en matière d'urbanisation et d'habitat à partir de 1996.

Cependant, comme vont le souligner beaucoup d'observateurs, les réalisations de l'Agence de cession immobilière (ACI) et tous les autres établissements publics spécialisés ne parviendront pas à freiner la croissance et la prolifération des types de quartiers dits spontanés. On attend par quartier spontané « un quartier qui a anarchiquement poussé sous l'effet de l'accroissement urbain, en dehors des zones officiellement attribuées à des usages d'habitation. C'est un quartier n'ayant aucun statut juridique, aucun plan de lotissement légal, dont l'occupation est illégale, au regard de la législation en vigueur. C'est aussi un quartier généralement habité par une couche de population composée pour l'essentiel ou de « ruraux » récemment venus en ville ou d'anciens citadins pauvres, incapables de supporter les conditions du centre-ville. C'est aussi le plus souvent, un quartier presque dépourvu d'équipements[466]».

Au contraire, comme le décrit très bien la géographe Monique Bertrand, trois oppositions majeures vont continuer de caractériser l'urbanisation de Bamako. La première différencie les rives septentrionale et méridionale de l'agglomération. L'urbanisation est plus récente au Sud, moins dense, mais aussi plus rapide aujourd'hui. La deuxième est la dynamique démographique qui diffère sensiblement d'une rive à l'autre, mais les schémas juridiques et sociaux de conversion des terres agricoles en parcelles d'habitation y sont globalement les mêmes : de vieilles lignées familiales se sont taillées des patrimoines coutumiers dont les droits d'usage ont suscité l'implantation de hameaux de cultures phagocytés aujourd'hui par le front d'urbanisation. Enfin, une troisième dynamique oppose la ville officielle, qui est planifiée depuis la colonisation française par une série de lotissements administratifs fonciers, et la ville irrégulière, qui est née d'initiatives populaires. Bafouant le monopole domanial de l'Etat, les quartiers « spontanés » concentrent environ 40% de la population dans les années 1990 en se constituant en marge des règles techniques de lotissement[467].

[466]Mairie du District de Bamako, *Plan stratégique du développement du District de Bamako*, novembre 2001, p.17

[467]Monique Bertrand, « Dynamiques urbaines, composition toponymique : le cas de Bamako » in Hélène Rivière D'arc (dir.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, Editions UNESCO, 2001, 251-273, p.252

Ainsi, alors que dans le contexte francilien nous voyions avec Jacques Donzelot, le développement d'une « ville à trois vitesses [468]» avec précisément la coexistence de phénomènes de « relégation », de « périurbanisation » et de « gentrification », dans le contexte de Bamako c'est manifestement une ville à plusieurs vitesses avec deux rives du fleuve de la capitale inégalement développées, une croissance démographique déséquilibrée, la cohabitation entre des quartiers « modernes » planifiés et viabilisés et des quartiers d'initiative populaire, etc. Sur ce dernier élément, rappelons avec le ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme qu'au Mali « l'auto construction constitue l'essentiel des logements réalisés en République du Mali et représente plus de 75% du parc immobilier »[469] ».

Certes, cette proportion spectaculaire de 75% concerne l'ensemble du territoire national y compris donc du milieu rural où l'Etat est de toute façon étranger aux dynamiques de construction de logements. Mais elle peut, même si elle ne donne pas de précision sur la situation particulière de Bamako, aider à comprendre le recours systématique de certains ressortissants des villages à l'auto construction de leur propre logement à Bamako. Par conséquent, l'on peut donc dire avec Mamadou Fadiala Ba et Monique Bertrand, même s'ils ne donnent pas de chiffres non plus, qu'« à Bamako, la problématique de l'habitat s'inscrit dans un jeu de slogans déjà anciens : « un toit pour tous », « des constructions à bas coût ». Mais ceux-ci n'ont guère démembré le quasi-monopole des pratiques d'autopromotion immobilière menées sur des terrains lotis ou sur des parcellaires irréguliers »[470]. La Commune I du district de Bamako illustre précisément très bien cette situation. Malgrè son emplacement sur la « riche » rive gauche du fleuve à proximité des communes II et III constituant le noyau central de l'agglomération, elle présente le caractère pluriel et complexe des défis posés par le dynamisme d'une ville périurbaine évoluant dans des directions opposées.

---

[468]Jacques Donzelot, « La ville à trois vitesses » : relégation, périurbanisation, gentrification », In Revue *ESPRIT*, mars-avril 2004

[469]Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme, *Note sur le marché du logement au Mali,* Aout 2009, p.16.

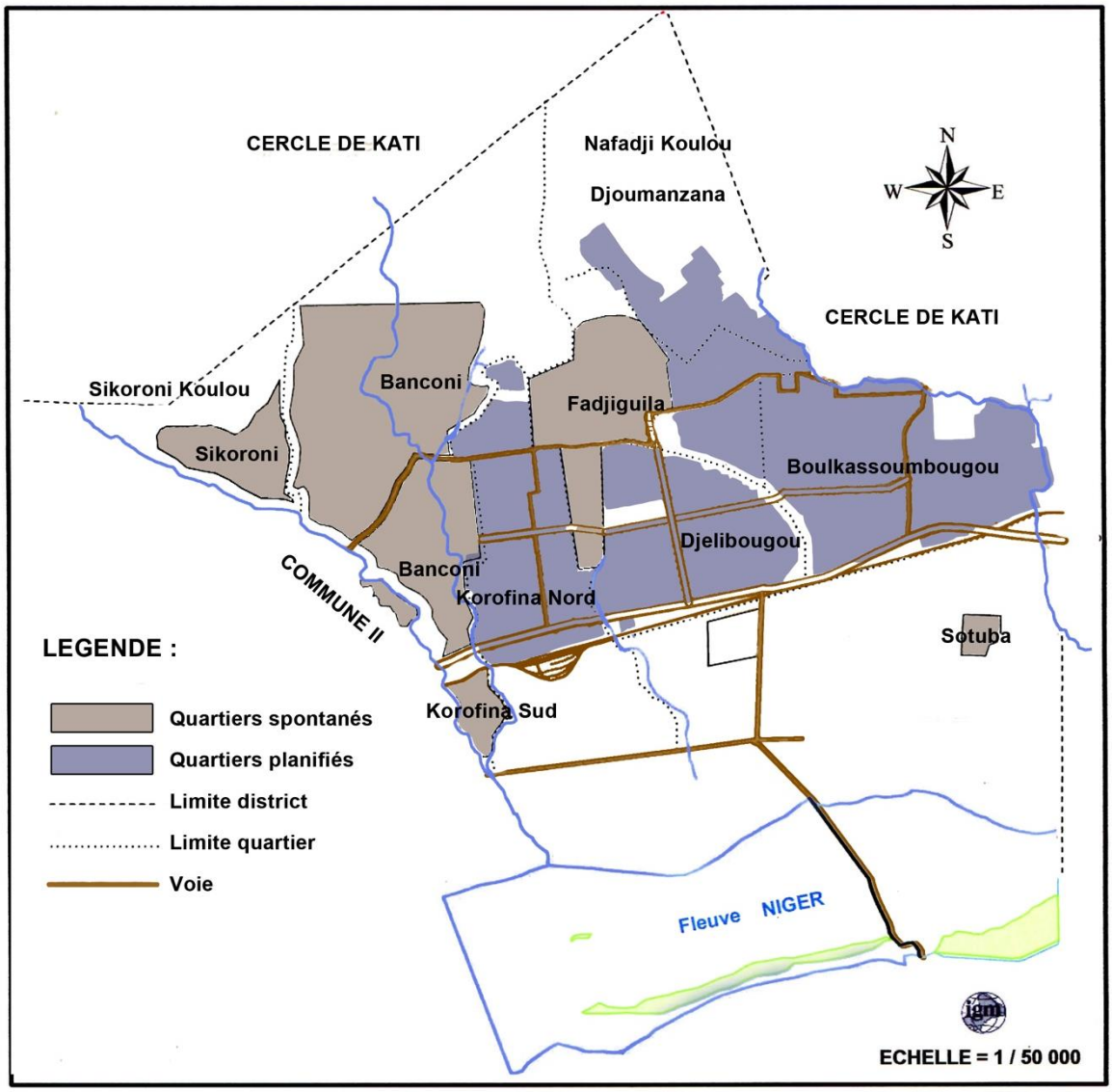
[470]Mamadou Fadiala Ba, Monique Bertrand. Mesures démographiques et politique du logement dans la capitale malienne : un programme social au regard des pratiques résidentielles bamakoises. XVIIe Colloque international de l'Association Internationale des Démographes de Langue Française : " Démographie et politiques sociales ", Novembre 2012, Ouagadougou, Burkina, p.3

2. Une banlieue sans nom : le cas de la Commune I du District de Bamako

La Commune I, comme les cinq autres communes du district de Bamako, a été créée par le gouvernement militaire de Moussa Traoré à travers l'ordonnance du 18 août 1978[471], modifiée par la loi du 02 février 1982[472]. Située sur la rive gauche du fleuve Niger – où l'urbanisation est plus ancienne et considérée comme la plus riche de la capitale –, elle est localisée exactement dans la partie Nord-Est de Bamako. Sa superficie de 34,26 km2 abrite les neuf quartiers la composant. Il s'agit de Boulkassoumbougou, Djélibougou, Karofina-Nord, Karofina Sud, Sotuba, Fadjiguila, Doumanzana, Banconi et Sikoro (carte n°6).

[471] Ordonnance n°78-32/CMLN du 18 août 1978
[472] Loi n°82-29 / AN-RM du 02 février 1982

Carte 6 : La commune I du district de Bamako



L'examen du cas de cette commune dont le maire du parti ADEMA est membre du Forum des Autorités Locales de Périphérie (FALP) et où nous avons mené quatre mois d'enquêtes est très intéressant. D'une part, elle cumule tous les indicateurs d'une banlieue pauvre. D'autre part, en dépit de ses nombreux handicaps sociaux, économiques et spatiaux, elle ne fait pour l'instant pas, tout comme les autres communes populaires d'ailleurs, l'objet spécifique d'une inscription sur l'agenda politique dans le contexte malien.

2.1. La Commune I : Tous les indicateurs d'une banlieue pauvre

Limité dans sa partie ouest par la Commune II beaucoup plus développée depuis l'époque coloniale et avec laquelle elle a des liens de dépendance considérables notamment en matière d'emploi, le territoire de la commune I peut être considéré comme une banlieue pauvre selon plusieurs critères. Pour le démontrer, nous ne soulignerons ici que les caractéristiques de son habitat et sa situation socio-économique.

Ainsi, sur le plan de son urbanisme et de son habitat, la commune I regroupe trois types de quartiers ou secteurs de quartiers: ceux planifiés ou réhabilités par les pouvoirs publics ; ceux issus des initiatives privées d'auto-construction de propriétaires aisés ; et enfin, ceux issus des initiatives privées d'auto-construction des couches populaires à faible revenus.

Concernant, les quartiers ou secteurs planifiés ou réhabilités par les pouvoirs publics, il y a par exemple, *Korofina-Nord, Doumanzana Petit-Paris et Sotuba ACI*. Cette catégorie de quartiers présente la caractéristique commune d'être issue des politiques volontaristes d'aménagement urbain conduites par l'Etat malien à Bamako avec l'appui de ses partenaires depuis les années 1960. Ainsi, Korofina-Nord qui abrite la mairie de la Commune I, est créé dans les années 1970 dans le cadre de la première série de « Projets Urbains du Mali » (PUM) financés par la Banque mondiale et l'Agence française de développement[473]. Une contribution déterminante donc des bailleurs de fonds internationaux dans l'émergence ou la restructuration de ces espaces qui amène certains à affirmer que « depuis les années 1970, la Banque mondiale a fortement marqué et structuré le développement urbain du Mali[474]».

Les deux autres secteurs de quartiers à savoir *Doumanzana Petit-Paris* et *Sotuba ACI* sont deux sites récemment aménagés au début des années 2000 par l'Etat malien avec l'aide de son Agence de cessions immobilières (ACI – société parapublique). *Sotuba ACI*, est comme son nom l'indique, une extension et une restructuration planifiée d'une partie de l'historique village de Sotuba. Du fait du caractère moderne de ses infrastructures, des interlocuteurs rencontrés pendant mes enquêtes m'ont indiqué que *Sotuba ACI* est inaccessible aux couches populaires et que ce serait le quartier de prédilection des expatriés maliens qui présenteraient des capacités d'achat de terrains voire de maisons plus importantes. Comme on a pu le voir

[473] Monique Bertrand, «Marchés fonciers en transition : le cas de Bamako (Mali) », In: *Annales de Géographie*. 1998, t. 107, n°602.pp. 381-409, p.382 ;

[474] Atelier international de maîtrise d'œuvre urbaine, *Stratégies opérationnelles vision Bamako 2030*, juin 2014, p.13

nous-mêmes (photos n°11 et 12), il est vrai que ses rues bitumées et bien dégagées offre un confort largement au-dessus de ce qui prévaut dans les endroits populaires à commencer par son voisin, Sotuba village où le caractère semi-rural est encore prégnant.

Photo 11 : Une vue des rues du secteur de Sotuba ACI en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta)

Photo 12 : Une vue des rues du secteur de Sotuba ACI en juillet 2012 bis (Cliché : P. Diatta)

Doumanzana Petit Paris, est aussi une extension du quartier plus ancien du même nom. Surnommé « Petit Paris », par les habitants, c'est un des lieux de la commune I considéré une réussite des projets d'urbanisme du gouvernement malien. Un agent de la Direction régionale de l'urbanisme et de l'habitat du District de Bamako nous disait dans un entretien (le 5 juillet 2012) que « si vous connaissez Doumazana Petit Paris, vous avez vu Paris en miniature ». Une perception confortée dans une certaine mesure par une teinturière du quartier populaire de Banconi rencontrée à la mairie deux jours plus tard (le 7 juillet) qui me disait que « ce sont des maisons de « Blancs » qu'ils ont construits à Doumanzana Petit Paris. C'est très différent des maisons autour d'une cour qu'on a l'habitude de construire ici. Mais c'est joli. Mais c'est cher aussi ». La photo n°13 ci-après donne une bonne illustration du type de logements construits dans ce secteur.

Photo 13 : Une vue des constructions typiques du secteur Doumanzana Petit Paris en juillet 2012. La construction de cette extension du quartier traditionnel de Doumanzana est toujours en chantier comme en témoigne la rue non encore bitumée (Cliché : P. Diatta)

Quant aux quartiers ou secteurs issus des initiatives privées d'auto-construction de propriétaires aisés qui constituent le deuxième type d'habitat observé en commune I, on peut s'appuyer sur deux cas emblématiques. Il s'agit du secteur de la rue 218 et de celui de la rue 312, tous situés dans le quartier excentré de *Djélibougou* en Commune I. Le secteur de la rue 218 (photo) présenté par Karamogo, un agent du centre secondaire d'état civil de *Djélibougou*, comme « l'incarnation du rêve malien » est l'oeuvre privée d'un célèbre transitaire Malien. C'est avec ses activités d'import/export que son bâtisseur, B. S. Sylla, aurait construit sa fortune.

Photo 14 : La rue 268 du quartier Djélibougou et une façade de la maison de B.S.Sylla en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta)

La deuxième célèbre rue de Djélibougou est la 312. Elle est aussi entièrement construite par un richissime bamakois qui aurait, parait-il, fait repeindre toutes les maisons voisines de la même couleur, le rose (photo n°15). Lui aussi est un homme d'affaire spécialisé dans la production et la vente de boissons. Il est aujourd'hui, entre autres, le propriétaire et PDG des *Nouvelles Brasseries de Bamako* (NBB), leader du secteur au Mali.

Photo 15 : La rue 312 du quartier Djélibougou et, à droite, une façade de la maison de M. D. Simpara en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta)

Enfin, à côté des deux premiers types de quartiers, nous avons, les quartiers ou secteurs issus des initiatives privées d'auto-construction des couches sociales à faible revenus qui constituent la forme la plus répandue de l'habitat caractéristique de cette commune. En effet, alors que les différents projets et organismes publics ou parapublics de gestion immobilière, de vente de parcelles viabilisées ou de construction de logements avec un certain standing avaient pour principal objectif de résorber les occupations spontanées et anarchiques, ce phénomène a pourtant continué de prendre à l'ampleur chez les masses populaires non salariées et donc ne pouvant pas prétendre à l'accession officielle à la propriété. Les constructions généralement en banco (c'est-à-dire construites en terre) sont typiques de certains quartiers partiellement ou non encore lotis comme Nafadji, Sotuba village, Fadjiguila village ou encore Sikoroni village.

Ce dernier type de quartiers ou de secteurs de quartiers populaires à l'écart des interventions officielles manquent généralement du minimum d'équipement collectif et parfois d'eau potable. Les ONG et autres associations locales sont le plus souvent les seuls acteurs de développement intervenant dans ces territoires. Ainsi, à Sikoro village, le plus ancien quartier de la Commune I, c'est l'agence espagnole de développement (AECID) et une fondation espagnole (*Habitáfríca*) qui, en « partenariat » avec les habitants, financent

différents projets depuis 2007. Parmi ceux-ci, il y la scolarisation des enfants, l'alphabétisation des jeunes adultes, le creusement de puisards, le dallage du collecteur d'eaux usées (photos n°16 et 17), etc.

Photo 16 : Panneau du projet de dallage à Sikoro en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Photo 17 : La couverture du collecteur de Sikoro en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Sur ce dernier point, le coordonnateur local du projet de dallage, nous expliquait lors de notre entretien du 1er août 2012, que « les travaux de dallage devenaient urgents car certaines familles avaient transformé le cours d'eau en dépotoirs sauvages d'ordures ».

À Nafadji, c'est l'agence américaine de développement (USAID) et la multinationale Coca-Cola qui financent depuis 2000 en partenariat avec une ONG locale, JIGI (*Espoir* en bambara), des groupements de femmes dans les domaines de l'assainissement et de la gestion de bornes-fontaines. La photo ci-après montre le panneau du projet installé à l'entrée de Nafadji.

Photo 18 : Panneau du projet du Partenariat USAID, Coca-Cola et l'ONG JIGI à Nafadji en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta)

À Fadjiguila village, la photo ci-dessous des raccordements clandestins et illégaux des ménages au réseau électrique local, est illustrative des procédés divers et variés par lesquels les habitants des quartiers excentrés tentent de revendiquer un certain droit à « la ville » qui leur est encore étranger.

Photo 19 : Raccordement électrique clandestin au réseau électrique à Fadjiguila en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta)

Nous avons vu, dans le district de Bamako et dans la Commune I en particulier, comment une croissance périurbaine non planifiée aux alentours comme à l'intérieur même de la ville planifiée soulève de nombreux défis pour les autorités publiques. Dans certains quartiers de la commune I, au-delà du cadre précaire et non viable de l'habitat traditionnel, c'est surtout d'absence d'équipements, de services sociaux de base (santé, éducation, eau potable, électricité, assainissement, etc.) et de besoin d'« Etat-providence » dont il est question. Souvenons-nous ici des propos du chef du personnel de la Commune I qui, lors de l'entretien qu'il nous a accordé dans son bureau le 11 janvier 2011, expliquait : « Ici en Commune 1, nous nous considérons aujourd'hui comme une périphérie même si, autrefois, avec le village de Sikoro nous incarnions la centralité pour toute la zone. En fait, le vrai centre politico-administratif aujourd'hui ici à Bamako, se situe entre le territoire de la Commune II et celui de la Commune III. Tous les bâtiments coloniaux administratifs dont l'Etat malien a hérité se situent là-bas : tu peux prendre l'exemple de la cathédrale, de la grande mosquée, de l'Assemblée nationale, du palais présidentiel, des deux plus grands hôpitaux (celui du Point G. et de Gabriel Touré), les états-majors de l'armée, etc…Donc en termes d'équipements et de présence de services publics essentiels, nous sommes en Commune 1 une périphérie».

Et pourtant, il convient de signaler que ces problématiques typiques des quartiers plus populaires voire de communes entières ne font toujours pas l'objet de formulation ou de portage politique spécifique à Bamako.

2.2. Quelques éléments de l'absence de mise sur agenda de la problématique des banlieues pauvres de la capitale Bamakoise

L'abondante littérature consacrée ces dernières années à la notion d'agenda comprise ici à la suite de Philippe Garraud comme « *l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions* » [475] s'est surtout focalisée sur les processus et acteurs par lesquels un problème public est sélectionné puis construit comme devant relever nécessairement des domaines prioritaires de l'intervention étatique. Patrick Hassenteufel

[475]Philippe Garraud «Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda», *L'Année sociologique*, 1990, p. 17-41, p.27 cité par Patrick Hassenteufel, «Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics», *Informations sociales* 2010/1 (n° 157), p. 50-58, p.50

indique précisément que « la compréhension des processus de sélection des problèmes constitue (…) le premier apport des analyses en termes de mise à l'agenda »[476].

Néanmoins, nous allons nous baser ici sur les apports de ce courant d'analyse qui « suppose de prendre en compte notamment les logiques de mobilisation collective, de médiatisation et de politisation (…), et conduit à élargir le spectre des acteurs aux mouvements sociaux, aux médias, aux élus »[477] pour justement rendre compte de l'absence de mobilisation collective et de l'absence de mise sur agenda au Mali des problèmes de ségrégations socio-spatiales criards à l'intérieur de la capitale.

Parmi les nombreux éléments d'explication possible, deux se sont dégagés de nos résultats d'enquêtes : celui de l'absence de logique d'identification territoriale à la commune dans les imaginaires des Bamakois et celui de la généralisation des mêmes problèmes de ségrégations socio-spatiales sur toutes les communes composant le District de Bamako.

2.2.1. Une commune absente dans les imaginaires de ses habitants ou le triomphe du quartier comme territoire d'identification collective

Lors de mes investigations empiriques à Bamako, à la question courante du « *I be bo min* » en bambara [« d'où viens-tu ? ou d'où est-ce que tu es ? » en français], la réponse habituelle est «*Ne be bo Badalabougou, Korofina, Djélibougou, Faladié…*», [en français « je viens ou je suis de Badalabougou, Korofina, Djélibougou, Faladié …]. Et pour ceux qui répondaient parfois à la question par «*Ne be bo Bamako*» [« je viens ou je suis de Bamako»], la réponse à mes demandes de plus de précisions (« *I be bo Bamako fan juma ?* » c'est-à-dire « d'où de Bamako») indiquait toujours le nom du quartier en question.

Ainsi, c'est bien le nom du quartier qui est d'usage dans les conversations quotidiennes. Quand il est prononcé, le nom de Bamako évoque de manière plus superficielle le cadre global de la capitale. Quant à la commune d'appartenance qui, comme déjà mentionné n'a pas de nom mais un numéro de 1 à 6, il faut signaler d'emblée qu'elle n'est jamais évoquée. A ce propos, un vigile malien de Bamako rencontré à Paris me disait justement qu'il ignorait que son quartier d'origine, Magnambougou appartenait à la commune VI.

[476] Patrick Hassenteufel, op. cit.p.50
[477] Patrick Hassenteufel, op. cit.p.50-51

Nous retrouvons ici le constat déjà fait par F. Coulibaly qui observait justement qu'« au-delà du découpage administratif, la véritable dimension spatiale retient l'échelle du quartier, élément essentiel de la territorialité des bamakois. Ainsi, les représentations sociales comme les associations, les comités de quartiers se focalisent autour de lieux symboliques servant de points nodaux dans lesquels l'individu esquisse sa propre perception de la localité »[478]. De ces éléments, l'analyse qui se dégage est que les six communes du District de Bamako issues de l'ordonnance du 18 août 1978 peinent encore à s'imposer dans l'imaginaire collectif comme un support identitaire au même titre que le quartier, voire la capitale de Bamako plus globalement.

Notre référence à l'identité est à comprendre ici dans la perspective d'Etienne Savoie chez qui le processus identitaire est défini « comme l'imbrication de l'expérience commune d'un groupe qui se reconnaît dans une histoire partagée par l'ensemble de ses membres, et de son inscription publique, en entendant par-là la manière dont le groupe se désigne ou est désigné, la manière dont il entre dans les agendas des « décideurs » politiques, la manière dont, plus généralement, le groupe prend place dans l'espace public »[479]. L'intérêt de la définition de cet auteur tient en ce qu'il propose de saisir les conditions d'existence de l'identité « à travers l'examen des rapports entre les deux concepts *d'expérience collective* d'une part, et *d'inscription publique* d'autre part »[480].

Or, par rapport à l'« expérience collective », on voit bien que la diversité des profils des quartiers (anciens ou nouveaux, planifiés ou spontanés, etc.) ou des ménages (avec ou sans titre officiel de propriété, avec ou sans bail de location officiel, anciens ou nouveaux habitants de Bamako, avec ou sans revenus réguliers, etc.) qui apparaît comme une des composantes majeures de l'urbanisation de la commune I ne facilite pas la formation et la stabilisation d'une expérience commune à l'échelle de la commune. De même, la deuxième condition d'existence de l'identité à savoir l'« inscription publique » fait défaut dans le contexte étudié car il n'y a pas de public bien identifié auquel correspondrait une politique spécifique.

---

[478] Fatoumata Coulibaly, op.cit., p.85
[479]Etienne Savoie, *Les noms que l'on se donne. Processus identitaire, expérience commune, inscription publique*, Paris, L'Harmattan, 2001, p.5
[480]Etienne Savoie, op.cit ibid

Ainsi, l'analyse des mécanismes de formation des identités communes liées à un espace urbain, la commune I en l'occurrence, indiquent que les seuls territoires qui paraissent avoir une certaine symbolique[481] et faire l'objet d'identification collective sont les quartiers et dans une moindre mesure Bamako en tant que capitale. Ceci confirme bien que les arts d'être et de vivre la ville sont pluriels et se jouent des frontières géographico-administratives d'un espace urbain objet de multiples logiques de production et d'appropriation collectives. De plus, la généralisation à Bamako du phénomène des quartiers populaires spontanés qui concerne les six communes, quoique de manière différente, ne permet pas d'associer institutionnellement ces problèmes à une commune précise.

2.2.2. Le quartier spontané et/ou précaire : problème le mieux partagé dans l'espace métropolitain de Bamako

À Bamako, les quartiers irréguliers, forme typique de ce qui pouvait être considéré comme la banlieue voire le bidonville sont présents dans tous les quartiers. Il y a des maisons en banco dressées à côté de maisons plus modernes en ciment ou en béton dans toutes les communes. Tout simplement parce qu'à côté des producteurs institutionnels de logements dont l'Etat et ses partenaires internationaux, les coopératives et autres sociétés immobilières privées, une bonne partie des habitations sont l'œuvre de l'auto-construction c'est-à-dire de l'initiative des populations elles-mêmes.

De plus, à l'intérieur même de ceux que nous qualifions de producteurs institutionnels, les pratiques et les publics cibles ne sont pas les mêmes d'un acteur à l'autre. C'est cela que montre très bien Monique Bertrand qui identifie deux types de segmentation dans le marché foncier bamakois. Elle souligne d'une part la coexistence entre une offre administrative de parcelles à bâtir et des opérations de régularisation de quartiers qualifiés d'irréguliers ou de spontanés déjà établis par les habitants eux-mêmes en dehors de tout cadre officiel. Elle décrit d'autre part une offre de terrains à bâtir des municipalités plus ou moins accessibles aux clientèles modestes et une offre de l'Agence nationale de cession immobilière (ACI) plus ciblée vers les acheteurs les plus solvables[482].

---

[481]Pour mieux comprendre la formation et le fonctionnement des identités dans les espaces urbains, voir notamment Laurier Turgeon et al (dir), *les espaces de l'identité,* Presses de l'Université Laval, 1997

[482]Bertrand Monique, « Marchés fonciers en transition : le cas de Bamako (Mali) », In: *Annales de Géographie*. 1998, t. 107, n°602. pp. 381-409

On voit bien, dans ces conditions, que les expériences de ségrégations socio-spatiales concernent toutes les communes, y compris les II et III composant le centre-ville. Le tableau ci-après du programme ONU-Habitat montre la présence de quartiers spontanés dans toutes les communes.

Tableau 7 : Situation des bidonvilles ou quartiers spontanés du District de Bamako en 1995

	Quartier spontané ou village en 1995	État actuel
Commune I	Bobobougou	Réhabilitation sommaire
	Fadjiguila – Djoumazana	Réhabilitation sommaire
	Nafadji	Non réhabilité
	Korofina Nord	Réhabilitation sommaire
	Bankoni	Réhabilitation sommaire
	Sikoroni	Réhabilitation sommaire
Commune II	Bakarybougou	Réhabilité
	Spontané TSF	Spontané, non réhabilité
	Spontané Hippodrome Sud	Spontané, non réhabilité
	Bougouba (face ITEMA)	Spontané, non réhabilité
	Spontané Hippodrome Est	Spontané
Commune III	Sogonafing	Spontané
	Koulouba village	Réhabilitation sommaire
	Point G village	Réhabilitation sommaire
	Samé	Réhabilitation sommaire
	Une partie de Sokonafing	Spontané
	Une partie de Koulouba – Sogonafing	Spontané
Commune IV	Sébéninkoro	Réhabilitation sommaire
	Kalabambougou	Réhabilitation sommaire
	Djikoroni Para	Réhabilitation sommaire
	Djikoroni Djénékabougou	Réhabilitation sommaire
	Lassa	Spontané
	Bougoudani Taliko	Réhabilitation sommaire
	Sibiribougou	Réhabilitation sommaire
Commune V	Sabalibougou	Réhabilitation sommaire
	Daoudabougou	Réhabilitation sommaire
	Spontané au sud de Baco Djicoroni	Réhabilité
Commune VI	Niamakoro	Réhabilitation sommaire
	Faladié Sokoura	Réhabilité
	Faladié village	Réhabilité
	Sokorodji	Réhabilitation sommaire
	Djanéguéla	Réhabilitation sommaire
	Missabougou	Réhabilitation sommaire
	Yirimadio	Réhabilitation sommaire
	Senou village	En cours de réhabilitation

Source : ONU-HABITAT, Mali : Profil urbain de Bamako, Nairobi, UNON, Publishing Services Section, 2012, p.17

Ainsi, lors de notre enquête, il est apparu que les différentes communes de Bamako se disputent la victimisation et la représentation des quartiers précaires ou irréguliers. Par

exemple, en Commune I « madame le Maire » se plaint de la situation de la commune qu'elle considère comme « la banlieue dortoir et la banlieue dépotoir » du district de Bamako. Elle estime que « tout Bamako déverse ses déchets à Doumazana».

C'est pourtant le même avis qu'on a recueilli auprès de l'élu en charge de l'assainissement de la Commune II, rencontré à la maison de l'association des Maires du Mali. Pour ce dernier, « contrairement à ce que vous entendrez souvent, la Commune II n'est pas une commune riche. Nous avons les mêmes couches sociales et nous rencontrons les mêmes difficultés que toutes les autres communes. Puis, nous avons la particularité d'accueillir les déchets de tous les marchés de Bamako. S'il n'y avait pas la coopération d'Angers qui nous a aidé à construire les murs autour de la décharge, la situation aurait été encore pire ». Nous pouvons voir sur les deux photos suivantes, l'entrée du centre de transit des déchets solides (la décharge dont parle notre interlocuteur) de la Commune II, et la file indienne des charrettes de transport des déchets.

Photo 20 : Entrée principale du centre de transit des déchets de la Commune I en août 2012 (cliché : P. Diatta)

Photo 21 : File indienne à l'intérieur du centre de transit des déchets de la Commune I en août 2012 (cliché : P. Diatta)

De même, à la mairie du District, le directeur de la BUPE[483], un ancien commissaire de police, nous disait ceci : « Ici à Bamako, il n'y a pas de centre d'un côté et de banlieue de l'autre. Il y a, c'est vrai, des quartiers pauvres et des quartiers riches, des gens très aisés et des gens très pauvres. Mais dans toutes les communes, les classes populaires sont largement plus nombreuses. N'oubliez pas que le Mali est un pays pauvre. Les problèmes de la

[483] La Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement du District de Bamako a été créée par l'Arrêté n°70/DB du 30 Août 1989 du Gouverneur

commune I où vous menez votre mission sont les mêmes problèmes que rencontrent au quotidien les autres communes. Après, pour chercher des partenaires extérieurs, chacun est libre d'amplifier la réalité de sa commune».

Aussi, cette affirmation quant à l'absence d'un centre et d'une banlieue bien distincts dans le contexte bamakois rappelle la conclusion déjà tirée par le rapport de l'Institut d'Etudes Politique (IEP) de Rennes sur la ville de Bamako en 2005 qui indiquait que même s'il y avait « certaines communes comme notamment les communes I et II où les quartiers pour l'essentiel de l'époque coloniale sont lotis et viabilisés et d'autres comme les commune I ou V où nombre que quartiers sont récents et non viabilisés, il n'existe pas nécessairement à Bamako une homogénéité résidentielle, sociale ou autre, car par exemple certains quartiers lotis se sont vus greffer des extensions spontanées au fil des ans et il devient parfois difficile de les classifier dans une catégorie donnée »[484].

Par ailleurs, l'absence d'une vision manichéenne, sinon dichotomique, différentiant un centre et une banlieue dans le fonctionnement de la capitale malienne est bien perceptible dans le raisonnement d'une partie des parties des habitants qui s'identifient plus volontiers aux groupes ethniques ou au système des castes qu'au lieu d'habitation : « Moi, je suis un Djéli (le clan des griots), j'ai ma première femme ici à Korofina Sud, donc en Commune I, et ma deuxième épouse habite en commune III. Mais, c'est pareil. Les gens ne sont pas considérés ici en fonction de leurs adresses, mais c'est en fonction du patronyme. C'est la coutume et il faut respecter. C'est comme ça », nous disait monsieur Diabaté, un commerçant.

Dans la même perspective, citons l'avis d'un instituteur à la retraite, rencontré au bureau de l'état civil de la mairie du Korofina en janvier 2011 : « En termes d'infrastructures, les communes II et III sont les mieux loties de Bamako. On peut donc les considérer comme le poumon économique ou le centre-ville si vous voulez. Mais c'est aussi les lieux les plus encombrés, les plus bruyants et les plus pollués de la capitale. En général, les gens qui ont un peu d'argent que vous rencontrerez là-bas en journée habitent dans les communes comme la Commune I, V ou VI où ils sont propriétaires. Alors que ceux qui habitent le centre sont souvent locataires. Il y a plus de prestige et c'est même plus intelligent d'être propriétaire quand on peut qu'être locataire. Donc, ici, il n'y a pas de stigmatisation des pauvres parce

[484] IEP de Rennes-Master ISUR, *Ville de Bamako, Mali. Rapport intermédiaire*, Janvier 2005, p.45

qu'ils sont locataires en ville ou habitant dans des hangars. La religion musulmane et la tradition malienne interdisent de juger les gens en fonction de leurs niveaux de revenus ». Il ressort de ce long extrait d'entretien avec cet enseignant retraité, lui-même propriétaire de sa maison située dans le quartier loti de Korofina en face de la mairie, qu'un des critères déterminants dans les choix résidentiels des Bamakois, est l'aspiration à la propriété « légale » indépendamment de la commune voire du quartier, pourvu qu'il soit viabilisé.

Par conséquent, ce qui semble absent à Bamako, au-delà de la plus ou moins grande similitude avec la situation périurbaine sénégalaise, c'est à la fois l'identification collective et la politisation (au sens d'instrumentalisation politique) des communes confrontées aux problèmes d'installation anarchique des populations et de non-respect des normes de construction. De même, la généralisation de ces phénomènes aux six communes du district rend difficile l'émergence d'un mouvement collectif bien identifié pour représenter une cause elle-même bien plus globale que singulière.

CONCLUSION DU CHAPITRE 1

Au terme de ce premier chapitre, l'analyse confirme que la mise en politique de la problématique des ségrégations socio-spatiales en général et des banlieues populaires plus précisément demeure largement liée aux contextes nationaux et urbains, et aux structures d'opportunités politiques. L'étude montre que si les processus sont de même forme avec notamment un regroupement spatial des couches populaires dans les zones les plus précaires des aires métropolitaines, leurs expériences et interprétations collectives sont différentes selon les contextes nationaux spécifiques. Ainsi, par exemple en France comme plus récemment au Sénégal, la médiatisation et la dramatisation de certains évènements survenus dans les banlieues ont fait croître l'opportunité d'une mise sur agenda de celles-ci comme des territoires d'intervention prioritaire. Alors qu'à Bamako au Mali, nonobstant le fait que des choix d'aménagement aient pu être aussi porteurs d'inégalités urbaines, les habitants semblent plus lier ces situations à leur propre niveau de revenus qu'à des facteurs politiques ou institutionnels. Ce qui explique une forte propension à l'auto-construction et l'aspiration collective à la propriété quel que soit le quartier ou la commune. Dans ce cas, la politisation différentielle des situations d'inégalités urbaines en fonction des pays peut être considérée ici

comme une conséquence de la diversité des contextes nationaux spécifiques et des rapports à la ville propres à chaque société.

C'est pourtant, au-delà de ces différences que le Forum des autorités locales de périphéries pour des métropoles solidaires (FALP) tente de construire depuis une quinzaine d'années un front commun transnational contre le développement des processus d'inégalités voire d'exclusions urbaines à travers le monde. Ainsi, dans le chapitre II qui va suivre, nous allons voir sur quels récits et autour de quels principes s'est constitué ce réseau à vocation transnationale tout en mettant en lumière les asymétries de pouvoir et les multiples différences qui le traversent.

CHAPITRE 2 : LA CONSTRUCTION PAR LE FALP D'UNE CAUSE « GLOBALE» DES BANLIEUES AUTOUR DE LA NOTION DE «PERIPHERIE».

Malgré une présence ancienne et dynamique sur la scène internationale, le mouvement municipaliste et, a fortiori, le récent réseau transnational des élus des communes des banlieues populaires (FALP) restent encore peu étudié par la sociologie politique de l'international. Cette dernière demeure encore largement focalisée sur les mouvements sociaux menés par des acteurs dits non-étatiques souvent réduits à la seule catégorie ONG.

Le constat d'une telle focalisation de la littérature sur les ONG comme unique catégorie d'organisation « non gouvernementale » des mobilisations transnationales, est souligné par chez J. Siméant qui évoque une « *ONGisation » de la défense des causes et intérêts à l'échelle transnationale*»[485] ou une « *ONGisation des mouvements sociaux*»[486]. Selon elle, « c'est bien d'action collective qu'il est traité en majorité dans cette littérature, plus que de mouvement social entendu comme interaction conflictuelle avec les autorités, soutenue dans le temps, et supposant la mobilisation d'une base élargie »[487].

Ainsi, en choisissant de déplacer la focale dans le cadre de cette thèse sur la catégorie particulière des réseaux internationaux d'élus locaux, il s'agit de contribuer à mettre en lumière la dimension plurielle et complexe de la cartographie toujours dynamique des groupes d'acteurs actifs sur la scène transnationale. Parmi les nombreux apports des études centrées sur les ONG en tant que principal acteur « non gouvernemental », un débat important opposant d'un côté ceux qui soutiennent l'hypothèse d'une « transnationalisation » de l'action collective voire des mouvements sociaux ou encore celle de la structuration d'une « société civile mondiale » et, de l'autre côté ceux qui défendent la thèse de la permanence et de la prégnance des dynamiques des particularismes locales et/ou nationales au sein de ces processus.

Parmi les auteurs défendant la thèse d'une transnationalisation de l'action collective, il y a par exemple, Jacquet et alii qui, après avoir souligné le caractère historique de l'implication

[485]Johanna Siméant, « La transnationalisation de l'action collective », in AGRIKOLIANSKY É. et al., *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La découverte « recherches », 2010, p.122
[486] Johanna Siméant, , op.cit., p.123
[487] Johanna Siméant, , op.cit., ibid.

contestataire des ONG dans les circuits de la gouvernance mondiale, soulignent trois ruptures dans ce mouvement ces dernières années : « une internationalisation plus authentique de la contestation, une solidarité inter-thématique nouvelle, enfin, une tendance à la radicalisation des modes d'actions »[488].

Or, pour de nombreux autres auteurs la thèse de la transnationalisation de ces mouvements se révèle empiriquement non fondée[489]. Pour ces auteurs, l'existence d'une division du travail au sein des mouvements transnationaux et les asymétries de pouvoir entre les différents adhérents remettent en cause les lectures homogénéisantes et englobantes qui conduisent à penser à tort une unicité et un caractère résolument transnational de ces réseaux. Certains parlent même de « diversité du militantisme »[490] pour souligner par exemple le pluralité des modalités d'engagement et de militantisme entre associations d'étudiants, groupes partisans, religieux et syndicats à l'occasion du Forum Social Mondial de 2005 à Porto Alegre.

Dans le même ordre d'idées, d'autres spécialistes comme M.-E Pommerolle et J. Siméant reconnaissant que le terme d' « altermondialisme » recouvre des significations très différentes d'un pays à l'autre, étudié dans cette perspective le FSM de Nairobi de 2007. Là, l'existence d'inégalités et de hiérarchies non seulement entre le Nord et le Sud mais aussi au sein même de l'espace altermondialiste africain avec ses clivages régionaux, linguistiques, sociaux, etc. a bien été démontrée[491].

Il apparaît donc, comme le signale d'ailleurs Eric Agrikoliansky que « le degré d'internationalisme des mouvements « alter » est apparu discutable »[492]. Si c'est dans le champ anglo-saxon des spécialistes des ONG qu'a été forgée la croyance à l'idée que l'avenir de la contestation serait nécessairement transnational à l'âge du capitalisme

---

[488]Pierre Jacquet et alii, 2002, *Gouvernance mondiale*, rapport de synthèse du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation Française, 2002, p.32

[489]Nonna Mayer & Johanna Siméant, « L'espace de l'altermondialisme », In Revue française de science politique 3/2004 (vol. 54), p. 373-378 ; Éric Agrikoliansky et Isabelle Sommier (dir.), *Radiographie du mouvement altermondialiste*, Paris, La Dispute, 2005; Éric Agrikoliansky, «L'altermondialisme en temps de crise » Réflexions sur un déclin annoncé », In *Mouvements*, 2007/2 n°50, p. 33-41 ; Donatella Della Porta & Sydney G. Tarrow S. (dir.), *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2005 ; Marie-Emmanuelle Pommerolle et Johanna Siméant, « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains », In Cultures & Conflits, 70/2008, p. 129-149

[490]Odaci Luiz Coradini, « Les participants et les organisateurs du Forum social mondial : la diversité du militantisme », *Cultures & Conflits*, 70 | 2008, 153-175.

[491] Marie-Emmanuelle Pommerolle et Johanna Siméant, , op.cit.

[492] Éric Agrikoliansky, , op.cit., p. 36

mondialisé, l'auteur explique cependant qu'il faut «bien constater la force des ancrages nationaux des altermondialismes et leurs difficultés à s'en affranchir. Les études de cas consacrées aux contre-sommets et aux forums sociaux, notamment en France et en Italie, ont ainsi montré que leur public était surtout dominé par les militants et les organisations du pays où l'évènement était organisé. Le succès des mobilisations altermondialistes en France, en Italie, ou encore au Brésil au début des années 2000, reflète moins un mouvement réellement transnational que le dynamisme de mobilisations nationales articulant enjeux globaux et enjeux locaux »[493].

La question se pose à présent de savoir dans quelle mesure l'une ou l'autre thèse de ce débat se confirme sur nos terrains. En clair, comment appréhender, vérifier et qualifier empiriquement le caractère transnational du réseau FALP créé en 2003 en tant que mouvement à vocation mondiale ? En quoi les enjeux strictement locaux et nationaux, les affiliations politiques, les inégalités entre pays ou régions jouent-ils un rôle structurant dans la construction, l'orientation et les manifestations du réseau FALP ?

Pour traiter de ces questions, notre deuxième chapitre va s'inscrire dans la perspective empruntée par J. Siméant qui invite à étudier les logiques concrètes qui favorisent la configuration de réseaux et le déploiement de leurs actions collectives internationales en les replaçant dans les contextes nationaux respectifs des différents membres. L'auteure signale en effet que : « la littérature consacrée aux mouvements sociaux transnationaux depuis les années 1990, tout en faisant preuve de vitalité, n'est pas sans avoir reproduit certains aveuglements de la sociologie des mouvements sociaux : autonomisation excessive vis-à-vis de la sociologie générale, enthousiasmes postmatérialistes, focalisation sur les mouvements les plus sympathiques aux chercheurs, raisonnement hors contextes »[494]. C'est dans ce contexte scientifique que Siméant estime que « le retour à de robustes questionnements théoriques sur les processus de division du travail au sein des organisations, ou à une prise en compte plus ethnographique des pratiques protestataires, serait un utile antidote à une sociologie à sigles qui n'est pas sans faire écho au monde des organisations internationales lui-même »[495].

[493] Éric Agrikoliansky, , op.cit., ibid.
[494] Johanna Siméant, , op.cit., p.144
[495] Johanna Siméant, , op.cit., ibid.

Il s'agit donc, en s'intéressant aux manifestations des pouvoirs locaux et de leurs associations sur la scène internationale, d'aller au-delà des apparences transnationales de tels mouvements pour voir dans quelle mesure leurs multiples ancrages géographiques, sociologiques ou historiques empêchent a priori toute interprétation globalisante ou homogéisante. Dans cette perspective, il ne s'agit pas d'adopter une approche réduisant la mobilisation des maires de banlieue à la seule dynamique locale et nationale de leur engagement. Bien au contraire cette approche permet de saisir de manière beaucoup plus fine l'ensemble des ressorts de l'engagement, y compris les convictions souvent sincères quant au caractère transnational de la cause défendue.

Avec ce positionnement scientifique précis, nous emboitons donc le pas à tout le courant de la sociologie des mouvements sociaux qui considère, comme on peut le voir avec J. Bandy et J. Smith, que la diversité des langues, des expériences politiques et des cultures nationales dans une coalition transnationale d'acteurs protestataires posaient toujours de grands défis pour les entrepreneurs de telles mobilisations[496]. Une analyse que l'on peut retrouver aussi chez J. D. McCarthy[497] qui souligne la difficulté de construire un cadre d'interprétation commun pour les mobilisations menées par des réseaux de dimension transnationale.

Par conséquent, pour prendre la mesure de la dimension transnationale du FALP, ce deuxième chapitre va être organisé sur deux temps. Dans une première section, nous nous efforçons de retracer la sociogenèse du FALP (I). Dans la seconde section, nous démontrons les limites d'une lecture globalisante de ce mouvement en mettant en évidence notamment sa dimension éminemment française (II).

I. La naissance du FALP, entre rupture et continuité dans la tradition du mouvement municipal international

Le Forum des Autorités Locales de Périphéries pour des métropoles solidaires (FALP) émerge dans les années 2000, dans un contexte où la présence des pouvoirs locaux sur la scène internationale semble bien ancrée. Ce qui peut légitiment amener à se poser la

[496]Joe Bandy & Jackie Smith, *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p.7
[497]John D. McCarthy, « The Globalization of Social Movement Theory », In J.Smith et al., *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State*, Syracuse University Press, 1997

question de l'opportunité d'un énième mouvement pour représenter des maires au niveau international.

La question est d'autant plus pertinente que dans le champ altermondialiste où il semble se positionner, il existait déjà des mouvements d'élus locaux comme le Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale et la démocratie participative (FAL) qui, aux côté des mouvements sociaux, s'inscrivaient dans la critique du capitalisme, du néolibéralisme en prônant des valeurs d'universalisme et d'humanisme. Qu'est-ce pourrait donc bien faire la différence et la particularité du réseau FALP aussi bien par rapport à des mouvements assez proches de son répertoire comme le FAL que par rapport aux associations internationales d'élus locaux plus anciennes ? C'est à ces questions que va tenter de répondre la présente section.

Pour cela, il s'agira dans un premier temps de revenir sur la sociogenèse du réseau transnational FALP en insistant sur sa filiation avec le mouvement altermondialiste. Dans la même perspective, nous montrerons comment ce réseau se constitue par la légitimation de la périphérie en tant que nouvelle cause de lutte transnationale en empruntant notamment à une certaine sociologie urbaine marxiste inspirée par Henri Lefebvre. Néanmoins, dans le deuxième temps, en retraçant l'histoire ancienne de la construction du mouvement municipal international, nous montrons que l'émergence du FALP peut aussi s'interpréter comme un prolongement de la tradition d'une forme de militantisme finalement assez classique chez les maires. Car, les années 2000 où apparaît le mouvement FALP, coïncident justement avec une période à la fois d'unification et de spécialisation des associations représentant des gouvernements locaux sur la scène internationale.

1. Une naissance dans le sillage de l'altermondialisme

Fruit d'une initiative de mouvements sociaux franco-brésiliens parmi lesquels l'Association pour une taxation des transactions financières pour l'aide aux citoyens (ATTAC)[498], l'Association brésilienne des ONG (ABONG)[499] ou le Mouvement des travailleurs ruraux sans-terre (MST)[500], le Forum Social Mondial est, suivant sa charte constitutive[501], un espace

[498] Fondée en France en 1998
[499] Fondée au Brésil en 1991
[500] Fondée au Brésil en 1984

ouvert, égalitaire et apolitique. Ainsi, au point n°8 de la Charte des principes du FSM, il est clairement indiqué que « Le Forum social mondial est un espace pluriel et diversifié, non confessionnel, non gouvernemental et non partisan, qui articule de façon décentralisée, en réseau, des instances et mouvements engagés dans des actions concrètes, au niveau local ou international, visant à bâtir un autre monde ».

Présenté comme tel, le mouvement altermondialiste qui se configure autour du FSM semble s'inscrire aux antipodes de l'ordre hiérarchique (politique, social, économique, géopolitique) dominant dans les sociétés contemporaines en se constituant en espace horizontal et hors de toute emprise de partis ou décideurs politiques. C'est le point n°9 qui précise le mieux cette posture : « Ne pourront participer au Forum en tant que tels les représentations de partis, ni les organisations militaires. Pourront être invités à y participer, à titre personnel, les gouvernants et parlementaires qui assument les engagements de la présente Charte ». De ces éléments de considération, le FSM apparaît d'abord et avant tout comme une instance d'articulation exclusive des mouvements de la société civile

Et pourtant, dans la pratique, il convient de souligner la formation dès la première édition du FSM en 2001 de réseaux réunissant justement des responsables politiques. C'est le cas, par exemple, du Forum parlementaire mondial (FPM) créé à Porto Alegre en 2001 en marge du FSM pour regrouper à travers le monde les députés partageant le combat des mouvements sociaux altermondialistes. À l'occasion de la 5ème édition du FSM à Porto Alegre en 2005, l'un des membres de ce Forum parlementaire mondial, le député européen d'Europe Ecologie Les Verts (EELV), Alain Lipietz précise ainsi la nature et le rôle du mouvement : « Le Forum parlementaire mondial n'est pas en effet une simple amicale de parlementaires telle que l'Union parlementaire internationale (UPI). Nous sommes celles et ceux, parmi les élus, qui avons la plus claire conscience de la nécessité d'un espace politique mondial pour dompter les multinationales et imposer des règles sociales et environnementales. Nous sommes, parmi les députés, ceux qui veulent des règles et des politiques mondiales respectant les droits culturels des peuples, et en particulier des peuples indigènes. Nous défendons la solidarité, l'écologie, l'égalité des hommes et des femmes à l'échelle globale ».

---

[501] La charte signée à Sao Paulo en avril 2001 et approuvée par le conseil international du FSM en juin 2001

Et puis l'auteur conclut : « Nous avons donc un rapport spécifique avec le Forum social mondial qui nous a d'ailleurs engendrés[502] ».

En plus des parlementaires, la même filiation entre le mouvement altermondialiste en principe non partisan et apolitique et des leaders politiques s'observe également avec certaines associations d'élus et de gouvernements locaux. Le Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale et la démocratie participative (FAL) en est une parfaite illustration. Lui aussi créé dès le premier FSM de 2001, le FAL réunit des élus locaux dont l'objectif est explicitement de nouer des articulations, des collaborations et des partenariats stratégiques avec la société civile altermondialiste[503].

Ainsi, c'est de ce mouvement regroupant les autorités locales et régionales adhérant au combat altermondialiste, sans distinction de la nature, de la taille et du pouvoir de leurs collectivités territoriales, que naît le Forum des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires (FALP) en 2003. Ce FALP, tout en restant résolument altermondialiste et ancré dans le mouvement général FAL dont il est issu, présente entre autres principales caractéristiques de se constituer sur une rhétorique qui combine volonté politique d'assimilation et stratégie de démarcation et d'affirmation d'une identité collective singulière par rapport à ces cadres englobants.

Dans la présente analyse, pour mieux comprendre ce réseau FALP consacré spécialement aux périphéries et villes populaires des grands espaces métropolitains, nous revenons sur l'historique du FALP (I.1) avant de voir en quoi la notion de « périphérie » va servir de dénominateur commun (I.2) pour un ensemble hétéroclite de territoires urbains.

1.1. Une naissance en marge du FSM

L'idée de la création d'un mouvement spécifique des autorités locales pour défendre la cause des communes populaires des périphéries des grandes villes face au phénomène généralisé de dualisation des espaces urbains est née au Brésil, en marge de la deuxième édition du FSM de Porto Alegre en 2002. Comme nous le rappelait, lors d'un entretien dans son bureau le mercredi 07 juillet, A. Aniesa responsable à l'époque du service municipal « Relations et

[502] Alain Lipietz, « À quoi sert le Forum Parlementaire Mondial ? », Intervention au 5ème FPM, Porto Alegre, 29 janvier 2005, extrait de http://lipietz.net/spip.php?article1431
[503] http://www.uclg-cisdp.org

coopérations avec le monde » de la ville de Nanterre et à ce titre, chargé également de l'animation du FALP : « C'est à l'occasion de l'atelier «*Un autre monde est possible et il commence dans les villes* » organisé par le FAL à Porto Alegre en marge du 2ème Forum Social Mondial (31 janvier – 5 février 2002). Des représentants de quelques communes brésiliennes, espagnoles, françaises et portugaises ont émis le souhait de travailler en réseau de façon permanente pour échanger les expériences et faire entendre la voix spécifique des banlieues dans un monde devenu majoritairement urbain».

C'est ainsi, qu'à l'initiative de la délégation de Nanterre conduite par l'adjoint au maire en charge des jumelages et de la ville monde, , rendez-vous a été pris pour prolonger la réflexion en France, ici à Nanterre au mois d'octobre suivant ». L'adjoint au maire de Nanterre (G. Perreau Bézouille), faut-il le souligner, est à l'époque parallèlement membre du conseil scientifique de l'ONG internationale ATTAC qui est membre cofondateur de l'initiative des Forums sociaux mondiaux.

En réponse à l'invitation nantérienne, le mouvement en gestation tient ses toutes premières rencontres appelées *Rencontres internationales de Nanterre*[504] les 24, 25 et 26 octobre 2002. Plus de 500 participants en provenance d'une soixantaine de collectivités locales d'Afrique, d'Amérique latine et d'Europe sont présents à Nanterre. Coordonnées par la mairie, ces rencontres autour du thème «*les villes de périphérie, les jeunes et les migrants : enjeu pour la démocratie participative dans la société urbaine du XXIème »* sont en effet co-organisées par différentes communes à savoir : Ahuachapán (Salvador), Alvorada et d'Olinda (Brésil), Gouméra (Mali), Pesaro (Italie) et Setúbal (Portugal) avec le soutien des autorités municipales de Paris (France) et de Porto Alegre (Brésil).

L'objectif principal de ces rencontres est bien résumé par le maire de Nanterre de l'époque, la députée communiste[505] Jacqueline Fraysse, qui précise qu'« avec cette initiative, nous avons souhaité travailler ensemble la spécificité et l'apport des villes de périphérie pour changer ce monde »[506]. De même, le choix de la thématique des *Rencontres internationales de Nanterre* indique déjà combien la démocratie participative s'avère un enjeu central et même un élément constitutif du futur réseau.

---

[504]Pour plus de détails, voir les Actes de ces rencontres

[505] Elle quittera le PCF pour rejoindre, en 2010, la *Fédération pour une alternative sociale et écologique* autour de Patrick Braouezec (lui-même ancien PCF)

[506] Extrait de sa préface aux Actes de ces rencontres

Dans le prolongement de cette première rencontre officielle des exécutifs locaux de villes populaires à l'échelle internationale, le réseau, encore informel, organisera lors de la 3ème édition du FSM des 23 au 28 janvier 2003 à Porto Alegre un atelier intitulé « *Le défi de l'inclusion sociale dans les villes de périphérie* ». Avec cet intitulé, l'on peut déjà remarquer qu'outre la démocratie participative qui occupait la rencontre précédente, la question de l'inclusion sociale constitue vraisemblablement une autre préoccupation majeure pour les pouvoirs locaux porteurs du projet de création d'un réseau transnational pour les banlieues.

C'est finalement à l'issue de cette séance du 23 janvier 2003, à Alvorada, une banlieue de la métropole de Porto Alegre que le *Forum mondial des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires (FALP)* est officiellement lancé. Le maire de cette banlieue brésilienne qui donne au FALP son acte de naissance officiel comme un mouvement permanant était alors Stela Farias du Parti des Travailleurs. Elle a été un des coorganisateurs des rencontres internationales de Nanterre d'octobre 2002.

Le principal but assigné au nouveau réseau à vocation mondiale est de « permettre aux villes présentes à Alvorada et à toutes les autorités locales désirant les rejoindre de travailler en réseau à la construction d'un positionnement commun et à l'élaboration de propositions alternatives face à une mondialisation et à une urbanisation néolibérales, injustes et exclusives », comme le précisait le responsable du service municipal « Relations et coopérations avec le monde » de la ville de Nanterre et animateur du mouvement lors de notre deuxième entretien le vendredi 24 septembre 2010 dans son bureau.

Par la suite, c'est à ce titre que le réseau FALP prend part à toutes les grandes manifestations internationales du mouvement altermondialiste qui suivent (depuis le Forum social européen de novembre 2003 à Saint-Denis en France jusqu'au 12ème Forum social mondial de mars 2013 à Tunis en Tunisie), tout en organisant parallèlement ses propres grands rendez-vous internationaux dont le Congrès de Nanterre de 2006 ou le Séminaire de Pikine, en banlieue de Dakar, en 2011. C'est aussi au nom de ce réseau transnational que le maire de Nanterre, Patrick Jarry, assure la présidence, depuis 2005 au sein de Cités et Gouvernements Locaux Unis – CGLU (l'organisation mondiale des pouvoirs locaux et régionaux), du groupe de travail sur la banlieue dénommé *Commission Villes de Périphérie* (CVP).

Par conséquent, de par la régularité de ses manifestations et de ses prises de positions politiques sur la scène internationale, le nouveau Forum des autorités locales de périphéries pour des métropoles solidaires peut bien être considéré ici – au même titre que d'autres

acteurs à l'instar des Etats ou des ONG – comme un acteur à part entière d'une telle scène. Il convient donc, dans ce cas, d'appréhender le réseau FALP comme un type d'organisation participant de la complexification de la cartographie des catégories d'acteurs non-étatiques mobilisés à l'international. Ceci dit, étant donné que c'est avec la notion de périphérie qu'émerge ce mouvement qui regroupe sous le même combat tous les territoires incarnant la misère, la relégation, la violence, le ghetto, le bidonville, l'échec urbanistique, la ségrégation etc., nous allons dans les paragraphes qui suivent analyser les conditions d'appropriation et de politisation d'une telle appellation.

1.2. Le FALP et la notion de « périphérie ». la fabrique d'un cadre d'expérience commune

La notion de « cadre » (frame) employée ici dans une perspective goffmanienne nous paraît très éclairante pour comprendre la fabrique par le FALP d'une appartenance partagée et d'une identité commune chez les élus locaux des différents types de territoires urbains confrontés aux problèmes des inégalités socio-spatiales. Chez Goffman, en effet, le cadre traduit les schèmes d'identification et d'objectivation de la réalité. La fabrication d'un cadre traduit dans ce cas le processus par lequel l'on attribue une signification, voire une certaine mystification à une réalité.

C'est ainsi que la notion de cadre renvoie dans l'analyse de Goffman non pas à réalité intrinsèque d'une situation, mais bien aux conditions de son objectification, de sa banalisation, de son idéalisation ou, au contraire de sa dramatisation, etc. Par conséquent, il correspond parfaitement au travail d'harmonisation et de construction de similarités globales à partir de contextes pourtant différents que nous avons observé dans les mobilisations du réseau FALP.

Car, au niveau du FALP le choix de la périphérie comme caractéristique essentielle du mouvement dès sa création se comprend non pas comme une réalité naturelle ou géographique mais bien comme le symbole englobant toutes les formes de marginalités urbaines. Il convient donc, dans ce cas, de comprendre que les expressions de « villes périphériques » ou « villes de périphériques » par lesquelles le réseau des maires s'identifie depuis ses débuts font allusion à l'ensemble des quartiers urbains ou périurbains considérés comme non privilégiés, voire laissés pour compte par rapport à d'autres quartiers situés dans

les mêmes aires métropolitaines. Voilà pourquoi, sans distinction, nous y retrouvons les ghettos, les favelas, les bidonvilles, les banlieues, brefs, tous les quartiers qui semblent stigmatisés, relégués, bref désavantagés et éloignés des modèles d'urbanisme valorisés de leur pays.

La principale explication du choix de cette notion pour désigner le mouvement des autorités locales est comme, nous le disait le nouveau responsable du service municipal Relations et coopération avec le monde et, par la même occasion animateur du FALP depuis 2012: « le terme de périphérie est un terme politique et non géographique. Il désigne une situation où un territoire souvent excentré est dominé par un autre territoire représentant souvent le centre-ville à l'intérieur d'une même agglomération. Cette situation est présente dans toutes les villes du monde. En France elle se traduit souvent par des banlieues dominées par les centres villes. Ailleurs, les territoires dominés sont parfois dans le centre-ville et pas dans la banlieue. Mais on retrouve toujours la situation d'une zone périphérique par rapport à une autre »[507] .

Ce passage montre que le FALP fait de l'insistance sur la relation de pouvoir asymétrique et son caractère universel l'instrument ou le fondement de la justification d'un destin partagé et d'une identité collective transnationale pour tous les territoires qualifiés de périphériques en opposition à des centres considérés comme plus puissants. Ce constat se confirme avec la lecture de l'extrait ci-après de l'allocation prononcée par le maire de Nanterre, Patrick Jarry, à l'occasion de l'ouverture du 1er Congrès mondial du FALP accueilli par sa ville en 2006 : « Les villes périphériques sont homogènes, dans la mesure où elles concentrent toutes une forte densité de la population et des problèmes économiques et sociaux. S'y manifeste aussi une violence à visages multiples : à Bamako, Milan ou Los-Angeles, on constate une violence de la malnutrition, des soins, de la pauvreté, de l'exploitation, du chômage, de l'insécurité et de la répression. En définitive, ces villes sont l'illustration de la violence de l'ultra-libéralisme[508] ».

Ainsi, c'est en réaction à cette position réelle ou supposée de relégation commune à cette catégorie de villes dites périphériques que le FALP légitime l'existence de son mouvement. Dès lors, les mobilisations du Forum des Autorités Locales de Périphéries pour des

[507] (Entretien de juin 2012).
[508] Allocution d'ouverture de Patrick Jarry, p.13, In *Actes du Forum des Autorités Locales de Périphérie des 2, 3 et 4 mars 2006* – Nanterre – France

métropoles solidaires peuvent être interprétées comme à la fois une stratégie de « retournement de stigmate » dans le sens d'Erving Goffman[509] et une « lutte pour la reconnaissance » suivant la définition d'Axel Honneth[510].

Nous retrouvons ici ce que Jacques Chevalier appelait en 1978, la « périphérisation politique » c'est-à-dire une périphérisation « qui se caractérise par une double composante : négation de l'ordre institué, elle contient par la même une certaine part d'affirmation positive, la référence au moins implicite et fugitive à une autre logique, la virtualité d'un ordre différent »[511].

Cette posture est bien explicite dans la Déclaration finale du Congrès de Getafe de juin 2010 (cf encadré n°9).

Encadré 9 : Déclaration finale du Congrès de Getafe de juin 2010

« Nos territoires -dans leur diversité de situations- se sont urbanisés en quelques décennies aux « marges » des centres historiques. Ils sont l'expression du développement métropolitain, qui touche l'ensemble des continents depuis un siècle. Développement du fait de l'accueil massif de nouveaux habitants, souvent de condition modeste, relégués des centres et des zones rurales. Notre histoire comme notre présent sont marqués par le refus d'être des lieux de relégation transformés en ghettos ou en « villes dortoirs ».

Un des points commun historique de nos territoires c'est de savoir faire preuve d'inventivité pour promouvoir des solidarités dans une diversité de domaines.

Nous ne croyons pas qu''il puisse avoir un modèle unique de gouvernabilité transposable d'un pays à un autre, d'une région métropolitaine à une autre. Mais nous avons la conviction qu'aucun projet de région métropolitaine solidaire et durable ne peut s'élaborer et être viable sans tenir compte des périphéries, de leurs citoyens, leurs identités, leurs pratiques, leurs aspirations et moins encore en écartant ou minorant, dans la gouvernance métropolitaine, la voix des pouvoirs locaux qui les représentent».

En effet, comme on le voit c'est bien l'appartenance à ces milieux urbains périphériques considérés comme stigmatisés et/ou relégués par rapport aux autres qui fournit les justifications a posteriori pour l'engagement dans ce réseau transnationaliste. Il est vrai que

[509] Erving Goffman, *Stigmate, les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit, 1975.
[510] Axel Honneth, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf, 2000.
[511] Jacques Chevalier, 1978, « Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique », In CURAPP, *Centre, périphérie, territoire*, PUF, 1978, pp.3-131, p.28

le mot « banlieue », synonyme au FALP du mot « périphérie », possède en France, comme le rappelle A. Bertho « un sens particulier et joue, pour une grande part, un rôle de stigmatisation. Il y a 20 ans, ce terme a impliqué les classes populaires, de façon méprisante »[512]. C'est précisément contre de telles visions, de tels stéréotypes, voire une telle identité assignés de l'extérieur qu'il s'agit de mener la lutte collective. L'objectif recherché est donc le changement de l'image, de la place et du rôle des périphéries dans leurs métropoles respectives et des débats sur la gouvernance urbaine au niveau national comme mondial.

Dans cette perspective, les différences nationales et historiques des zones urbaines dites périphériques et de leurs liens respectifs et singuliers avec les villes centres de leurs espaces métropolitains sont mises au second plan et ce se sont les similarités des expériences liées à la ségrégation urbaine qui sont mises en avant. C'est donc un travail de créativité de ressemblance et de sens à partir réalités urbaines a priori hétéroclites mais auxquelles on attribue stratégiquement la même expérience de dévalorisation, de déconsidération ou, même de discrimination en comparaison avec des centres perçus comme mieux placés et privilégiés.

Dans ce cas, la politisation de la notion de périphérie à laquelle on assiste se fait donc de façon double, c'est-à-dire par la démarcation d'une part et par l'affirmation d'autre part. Les mobilisations collectives contre les inégalités territoriales et sociales et pour le « droit à ville », le « droit à la centralité », le « droit à des métropoles solidaires » apparaissent comme la voie choisie pour affirmer la nouvelle identité collective. Ce faisant, les luttes pour la maîtrise de la planification foncière et de l'aménagement du territoire dans un contexte de décentralisation sans cesse remise en cause sont par exemple présentées comme un défi commun aux autorités locales de périphérie. Par conséquent, de l'eau aux transports en passant par les déchets, le logement, le changement climatique, tous ces défis constituent autant de domaines autour desquels se développe la mobilisation transnationale de ce regroupement de pouvoirs locaux aspirant à être reconnu comme un acteur central.

En somme, l'appropriation et la politisation de la notion de « périphérie » apparaissent comme une manière de se démarquer des centres perçus comme dominants. Ce terme

---

[512] Alain Bertho, « Banlieue et Politique », In *Villes périphériques & démocratie participative*, Actes des Rencontres Internationales de Nanterre, Nanterre, 2002, p.3

participe à une recomposition du paysage politique en servant de support à la constitution de réseau se voulant alternatif. Pourtant, en abordant le réseau FALP pour la cause des périphéries et quartiers populaires par rapport au cadre plus global d'affirmation des élus locaux sur la scène internationale, sa démarcation tout comme sa nouveauté paraissent discutables. L'examen du processus historique de structuration de réseaux municipaux internationaux depuis le début du XXe siècle montre que les aspirations constitutives du FALP, ses alliances et son fonctionnement réels constituent davantage prolongement qu'une vraie rupture vis-à-vis des mouvements précédents.

2. Une simple étape dans le processus déjà centenaire de structuration d'un mouvement municipal international ?

Lorsque le réseau FALP a été lancé officiellement depuis le Brésil, à Alvorada, une banlieue de la métropole de Porto Alegre à l'occasion de la 3ème édition du FSM de janvier 2003, tout un ensemble de réseaux et d'associations regroupant des élus locaux sur la scène internationale existait déjà. L'encadré ci-après consacré justement au centenaire du mouvement municipal international rappelle bien l'ancienneté d'une telle forme de militantisme.

Encadré 10 : Le Centenaire du mouvement municipal international

Le centenaire de l'émergence des réseaux d'élus locaux sur la scène internationale a été célébré par CGLU à Rabat au Maroc en octobre 2013 à l'occasion de son 4ème Congrès mondial. Le passage ci-après, extrait du site http://www.uclg.org/fr/media/nouvelles/la-publication-du-centenaire-du-mouvement-municipal-international dédié à ladite célébration, résume très bien à lui tout seul la genèse et l'évolution du mouvement transnational des maires initié par quelques édiles européennes au début du siècle dernier avant de concerner aujourd'hui un grand nombre d'élus locaux en provenance de tous les continents : « *En 1913 dans la ville de Gant en Belgique, un groupe de maires et de gouverneurs des villes ont pris la décision innovatrice de maintenir leur collaboration de façon plus permanente et plus structurée. C'est ainsi qu'est née l'Union Internationale des Villes. Cent ans plus tard, le mouvement international continue de gagner en force et la communauté internationale reconnaît de plus en plus qu'afin d'aborder les questions globales, il faut que le niveau local soit au cœur de la solution* ».

En effet, le mouvement de configuration de réseaux internationaux d'élus locaux est un phénomène assez ancien et bien documenté. L'*Union internationale des villes* (International

Union of Local Authorities – IULA) créée en 1913 à Gand en Belgique est généralement considérée comme la plus vieille organisation internationale de ce type. Pour mieux comprendre dans quelle mesure le réseau des élus locaux de la périphérie s'inscrit dans le prolongement du processus ancien d'affirmation des mouvements des maires sur la scène internationale, il convient dans un premier temps de retracer l'historique de ce dernier en soulignant son évolution selon les périodes et les contextes (1). Dans un deuxième temps, nous montrons en quoi l'avènement du FALP se comprend dans le contexte des années 2000 qui marque un tournant dans le mouvement de reconfiguration des réseaux transnationaux de pouvoirs locaux (2).

2.1. Emergence, structuration et institutionnalisation du mouvement municipal international

Il ne s'agit pas ici de proposer une chronologie linéaire et exhaustive de la construction d'un mouvement municipal sur la scène internationale, mais d'en souligner les moments fondateurs et les étapes clés. En nous appuyant sur la littérature existante, nous avons pu dégager trois grandes périodes pouvant être considérées comme les étapes cruciales de ce mouvement.

2.1.1. Avant la seconde Guerre mondiale : l'Europe et l'Amérique, foyer des premiers jumelages transfrontaliers

L'histoire du mouvement municipaliste international des années 1910 aux années 1940 est très bien décrite par Renaud Payre et Yves Saunier[513] qui rappellent que l'Union Internationale des Villes est une organisation qui doit se comprendre comme une des réponses politiques possibles au défi de l'urbanisation des sociétés occidentales. Les deux auteurs proposent de saisir ses conditions d'énonciation et ses manifestations à travers trois moments clés :

- Le *Congrès International de l'art de construire des villes et de l'organisation de la vie communale* organisé lors de l'Exposition Universelle de Gand du 27 juillet au 13 août 1913 à

[513] Renaud Payre et Yves Saunier, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », In *Amministrare*, anno XXX, n 1-2, gennaio-agosto 2000, p.217-239

l'issue duquel fut décidé la création de l'Union internationale des villes comme une structure permanente. Citant les travaux de H. Meller[514], O.Gaspari[515] et P.Dogliani[516], les auteurs affirment que cette première étape de Gand marque les affiliations du mouvement avec d'un côté le milieu internationaliste belge dont notamment le Parti Ouvrier Belge, l'Union des Associations Internationales et l'Université Nouvelle de Bruxelles et, de l'autre, les réseaux internationaux des militants de la paix par la coopération internationale, les francs-maçons et les artisans du mouvement socialiste international[517].

- Le *Congrès de l'Union internationale des villes* organisé à Paris du 28 septembre au 4 octobre 1925 où l'Union municipaliste avec son président Emile Vinck, un élu local socialiste belge, tente d'élargir le recrutement de ses adhérents en se tournant notamment des associations municipales du monde anglo-saxon comme la *National League of Cities* (NLC)[518] américaine tout en se rapprochant d'organismes internationaux comme la Société des nations (SDN) ou le Bureau international du travail (BIT).

- La tenue du *Congrès de l'Union internationale des villes* à Berlin l'été 1936 malgré les oppositions de l'Internationale Socialiste dénonçant l'arrivée au pouvoir en Allemagne du gouvernement nazi d'Adolf Hitler, pour marquer l'indépendance, le pragmatisme et l'apolitisme de l'association qui « veut se placer résolument hors des affaires du monde et des heurts des relations entre Etats »[519].

Cette posture de démarcation par rapport aux Etats et à la politique partisane est d'ailleurs perceptible à travers les thèmes des congrès de l'association municipale internationale, tels que mentionnés dans le tableau ci-après par R. Payre et Y. Saunier.

---

[514] Helen Meller, 'Philanthropy and public enterprise: international exhibitions and the modern town-planning movement 1889-1913", *Planning perspectives*, 10, 1995.
[515] Oscar Gaspari, "Alle origine del movimento comunale europeo : dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa 1913-1953", *Memoria e ricerca*, 1997, 10
[516] Patrizia Dogliani, *Un laboratorio di socialismo municipale La Francia 1870-1920*, Milano: Franco Angeli, 1992
[517] Renaud Payre et Yves Saunier, op.cit. p.3 (Article sans sa pagination initiale, la pagination à laquelle nous nous référons étant celle de la version lue dans le site http://halshs.archives-ouvertes.fr de l'archive ouverte HAL-SHS (Sciences de l'Homme et de la Société) spécialisé dans la diffusion d'articles scientifiques des sciences humaines et sociales.
[518] La *National League of Cities* (NLC), la plus ancienne et plus grande organisation nationale représentant les autorités municipales à travers les Etats-Unis, fut créé en 1924
[519] Renaud Payre et Yves Saunier, op.cit. p.8

Tableau 8 : Les congrès de l'Union Internationale des Villes (1913-1938) - extrait de R. Payre et Y. Saunier, op.cit : 14

Congrès – Conférences	Thèmes
Gand 1913	1/ Construction des Villes. 2/ Organisation de la Vie Municipale (existence juridique, financière de la commune, hygiène municipale, organisation du travail administratif des communes)
Amsterdam 1924	1/ Activité de l'Union Internationale des Villes. 2/ Action des grandes organisations internationales sur le terrain municipal.
Paris 1925	1/ Le régime municipal dans divers pays. 2/ La politique foncière des communes. 3/ Les Grandes Agglomérations.
Séville, Barcelone 1929	1/ L'organisation financière des autorités locales. 2/ Les entreprises communales de nature économique. 3/ L'expropriation pour cause d'utilité publique.
Liège 1930	1/ Les assurances des pouvoirs locaux contre tous les risques. 2/ Les entreprises et services communaux de nature mixte.
Londres 1932	1/ Le mode réel de gestion des pouvoirs locaux. 2/ La formation et le perfectionnement des employés municipaux.
Lyon 1934	1/ L'enseignement des matières d'intérêt municipal ; l'élaboration d'une science communale. 2/ La collecte et la destruction des ordures ménagères.
Berlin, Munich 1936	1/ Rapport sur la science communale. 2/ Politique culturelle des communes. 3/ La lutte des communes contre le chômage.
Paris 1937	1/ La lutte contre les fumées, poussières et gaz toxiques. 2/ Réglementation et contrôle du lait.
Glasgow 1938	Traitement des eaux d'égout et des eaux résiduaires industrielles et prévention de la pollution des cours d'eau.

À la lecture des différentes thématiques de ce tableau, on constate que c'était bien l'enjeu de la gestion municipale qui focalisait clairement l'intérêt des des premiers jumelages . Il s'agissait alors d'échanger et de confronter des expériences de gestion communale (des eaux, des déchets, du foncier, des finances, de l'éducation, etc.) afin de dégager les meilleurs pratiques du moment. C'était donc une coopération avant tout technique. Aux Etats Unis d'ailleurs, la *National League of Cities* (NLC) qui constitue «le cadre de rencontres et d'échanges des 19000 villes, villages et communes membres regroupés en 49 ligues

municipales[520]» est très illustrative de ce primat accordé à la coopération technique dans la première génération de jumelages intercommunaux.

De même, de toutes ces considérations, il s'avère qu'en dépit de l'orientation internationaliste prêtée à ces nouvelles formes de mouvement municipal, les lieux de localisation des grands évènements tout comme les principaux protagonistes entre les années 1913 et 1938 demeurent résolument occidentaux et, dans une moindre mesure, américains. Ce qu'affirment bien d'ailleurs R. Payre et Y. Saunier pour qui les premières initiatives de mise en place d'organisations internationales de maires se sont développées autour d'un « noyau dur continental que forment la Belgique, les Pays-Bas et la France »[521].

Le même constat se retrouve d'ailleurs chez Patrick Le Galès pour qui « ces réseaux de villes transnationaux ne sont pas nouveaux en Europe. Les échanges ont une histoire qui remonte à la fin du siècle dernier. Les réseaux de réformateurs municipaux étaient très dynamiques, à la veille de la première guerre mondiale puis entre les deux guerres, entre villes européennes mais également avec les Etats-Unis»[522].

Toutefois, si l'Union internationale des Villes tout comme la *National League of Cities* semblent initialement tournées davantage vers la recherche, par les rencontres et les échanges, de meilleures réponses techniques, scientifiques et administratives face au défi du phénomène croissant de l'urbanisation, l'ambition pacifiste n'était pas éclipsée. Mais, ce sera surtout au lendemain de la seconde guerre mondiale que cette dimension dans la mobilisation internationale des associations municipales va davantage s'affirmer.

2.1.2. Après la seconde Guerre mondiale : extension et reconfiguration du mouvement municipal international autour des enjeux de paix et de développement dans le monde

Deux étapes permettent de mieux saisir en quoi l'après-guerre représente un grand tournant dans la construction des réseaux internationaux d'élus locaux.

---

[520] Cf. www.nlc.org
[521] Renaud Payre et Yves Saunier, op.cit.ibid.
[522]Patrick Le Galès, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po, 2003, p.149

2.1.2.1. Entre 1945 et fin des années 1960 : la recherche de la paix, nouveau paradigme

À la fin de la seconde Guerre mondiale, la constitution de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945 pour promouvoir la paix et la sécurité mondiales par l'encouragement de la coopération économique, sociale et culturelle entre les pays[523] ne sera pas sans incidence dans les reconfigurations et les nouvelles orientations du mouvement international des maires. Des organisations spécialisées de l'ONU dont l'UNESCO créée en novembre 1945 pour justement, comme le rappelle Chloé Maurel, contribuer à la paix par l'éducation, la science et la culture avec un objectif universaliste[524] vont jouer un rôle majeur dans l'encouragement voire l'initiative de la mise en réseaux internationaux d'élus locaux. L'accueil par l'UNESCO du Congrès international des villes organisé en juillet 1947[525] par l'IULA en partenariat avec l'association des maires de France (AMF)[526] participe de l'intérêt de l'organisation onusienne pour les initiatives municipales en faveur de la paix internationale.

C'est ainsi dans ce contexte qu'un groupe de maires européens défendant le principe de relations internationales apaisées et d'une Europe unie, crée à Genève en 1951 le Conseil des Communes d'Europe (CCE) qui deviendra plus tard le Conseil des Communes et Régions d'Europe (CCRE), la plus grande organisation d'autorités locales et régionales d'Europe. Du côté des Etats-Unis, suivant la même perspective d'entretenir la paix et l'entente entre les peuples pour éviter un troisième conflit, une association, *Sister Cities International*, a été créée à Washington en 1956. Ses missions principales étaient entre autres d'organiser des jumelages entre des villes des Etats-Unis et d'autres villes du monde en encourageant la coopération et les échanges entre communautés. Des villes de plus de 130 pays du monde entier sont aujourd'hui membres de ce réseau[527].

---

[523] cf. article 1 du chapitre 1 de la Charte des Nations Unies a été signée à San Francisco le 26 juin 1945, à la fin de la Conférence des Nations Unies pour l'Organisation internationale, et est entrée en vigueur le 24 octobre 1945

[524] Chloé Maurel, « L'UNESCO entre européocentrisme et universalisme (1945-1974) », *Les cahiers Irice* 2012/1 (n° 9), p. 61-72, p.61

[525] Antoine Vion, «Les jumelages ou la commune libre : invention d'une tradition et mobilisations pour un droit (1951-1956)», Communication aux *Journée d'études AFSP/Groupe Local et politique*, IEP de Rennes/CRAP – 8 février 2002, p.2

[526] Association créée dès 1907

[527] www.sister-cities.org

En France, ce mouvement de villes jumelées visant le rétablissement et la promotion des relations pacifiques entre les peuples au-delà des frontières a abouti à la création de la *Fédération mondiale des Cités Unies* (FMCU) créée dès avril 1957 à Aix-les-Bains (France) sous le nom initial de Fédération Mondiale des Villes Jumelées. Cette association inter-municipale à vocation internationale, qui concerne aujourd'hui des villes d'Europe, d'Afrique et d'Amérique Latine, est née sous l'impulsion de l'Union internationale des maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples (UIM).

Sur cette association franco-allemande, l'on peut rappeler avec Antoine Vion qu'au lendemain de la guerre « malgré les lourdes contraintes politiques locales (reconstruction, aide d'urgence, approvisionnement, etc.), quelques maires français entendent, dès 1947, traduire la paix franco-allemande en actes. Leurs initiatives, qui ne font pas l'unanimité, donnent lieu à la création d'une association transnationale, l'Union internationale des maires pour le rapprochement franco-allemand et la compréhension entre les peuples (UIM) »[528]. Dès lors, dans le but de faciliter le rapprochement franco-allemand, des procédures de simplifications des formalités de visa, de promotion des échanges de jeunes travailleurs, de voyages d'études de maires, etc. vont progressivement être mises en place entre les deux pays. Le député gaulliste René Radius, adjoint au maire de Strasbourg est cité par A. Vion comme un des acteurs-clés de la promotion de telles relations pacifiques et amicales entre communes françaises et allemandes.

Dans la même démonstration de la promotion des jumelages intercommunaux comme une voie pour le maintien de la paix dans un contexte de guerre froide, Antoine Vion évoque aussi le rôle déterminant de l'association Le Monde Bilingue[529] créée en juillet 1951 dans le but justement de diffuser « l'idée de jumelages de communes afin de rapprocher les pays déchirés par la guerre »[530]. Ce faisant, il précise que « le mouvement se structure sur la base de solidarités et de valeurs construites pendant la Résistance. Ses activités sont orientées par

[528] Antoine Vion, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, 2003/4 Vol. 53, p. 559-582, p.561

[529] L'association Le Monde Bilingue prendra le nom de Fédération Mondiale des villes jumelées (FMVJ) ou encore fédérations mondiale des Cités Unies (FMCU)à partir de 1957

[530] Antoine Vion, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *op.cit*, p.574

une éthique de fraternité universelle, qui entretient avec l'éthique de fraternité chrétienne une relation de tension caractéristique de ce que l'on a souvent appelé le progressisme»[531].

Cependant, au-delà de la recherche de la paix comme fin ultime des jumelages de la période de la guerre froide, ce que A. Vion appelle la « primauté éthique du vivre ensemble »[532], l'action collective des maires a eu un impact dans la redéfinition des rapports entre les administrations nationales et les municipalités. Prenant le cas de la France où l'Etat à travers le décret du 24 janvier 1956 pris par Edgar Faure ordonnant aux maires l'obligation de soumettre tout projet de jumelage au préfet pour les besoins de contrôle de la légalité et de l'opportunité, l'auteur montre comment les mobilisations des élus municipaux appuyées par leurs réseaux internationaux dont le CCE et le Monde Bilingue vont déboucher sur une reconnaissance progressive par le gouvernement de la liberté d'associations des communes dans le monde[533].

La période de 1945 à la fin des années 1960 est donc marquée par le développement de jumelages orientés vers la promotion de la paix. Le rôle majeur des initiatives franco-allemandes dans la construction de telles relations transfrontalières est souligné. Néanmoins, à ce premier processus de structuration du mouvement associatif international des villes, va succéder un autre à partir des années 1960 à la suite notamment de la généralisation des Indépendances des anciennes colonies et de l'imposition du développement comme nouveau référentiel global.

2.1.2.2. Entre les années 1960 et 1990 : la « coopération » entre municipalités pour le développement du Tiers-monde, un nouvel instrument pour la paix et l'amitié entre les peuples

La fin des années 1950 et le début des années 1960 signent l'émergence d'un nouvel ordre mondial. La liste des pays décolonisés et donc nouvellement indépendants s'est bien rallongée avec, en plus des Etats d'Asie du Sud-est[534], une bonne partie des pays d'Afrique

[531] Antoine Vion, *op.cit*, p.568
[532] Antoine Vion, *op.cit*, p.560
[533] Antoine Vion, *op.cit*, p.580
[534] Népal (1947), Sri Lanka (1948), Indonésie (1949), Cambodge (1953), Malaisie (1957), 1960 (Chypre)…

subsaharienne[535] accédant à la souveraineté internationale. Cette nouvelle donne va entrainer dans les mobilisations transfrontalières d'élus locaux et au-delà, l'affirmation d'un militantisme tiers-mondiste avec notamment des projets essentiellement axés sur l'humanitaire et l'aide au développement.

Dans *Le Tiers-Monde dans la vie internationale*[536], Edmond Jouve montre comment l'expression Tiers-monde dont la paternité serait attribuée à Alfred Sauvy en 1952 a connu, dans les années 1950 et 1960, une extraordinaire fortune qui en fit une sorte de slogan politique et une source d'idéologie, le tiers-mondisme. Il rappelle qu'en France, les idées tiers-mondistes seront largement répandues par des publications scientifiques parmi lesquelles la revue *Tricontinental* publiée par François Maspero, *Géographie du sous-développement*[537] en 1965 du géographe Yves Lacoste, *Le pillage du Tiers Monde*[538] en 1965 de l'économiste Pierre Jalée, les collections « Tiers Monde en marche » et « Tiers Monde en bref » lancées en 1976 par les Editions Berger-Levrault,etc[539].

À ce sujet, dans *L'autopsie du Tiers-Mondisme*[540], Bernard Nezeys estime qu'« en tant que critique du capitalisme, le tiers-mondisme fait largement appel aux outils d'analyse, aux concepts et aux catégories marxistes, ce qui présente l'avantage de lui conférer *a priori* un aspect scientifique, donc logique, dont on pourrait douter en examinant les solutions mises en oeuvre dans certains pays ou celles qui sont proposées par ses théoriciens»[541].

Ainsi, ce tiers-mondisme des années 60 fondé sur la dénonciation de la domination impériale de l'occident sur les pays du Sud, la revendication de la fin réelle du système colonial et l'affirmation des droits des peuples des anciennes colonies va justifier l'émergence de nouvelles formes de solidarité transnationale non seulement entre citoyens du Tiers Monde (Afrique, Amérique latine et Asie) mais aussi entre ces derniers et ceux des pays occidentaux. Cette nouvelle préoccupation transnationale pour la solidarité et le développement des pays du sud de la planète ouvre une nouvelle ère dans la structuration des réseaux municipaux sur la scène internationale.

---

[535] Ghana (1957), Guinée Conakry (1958), Madagascar (1960), Mali (1960), Cameroun (1960), Sénégal (1960)…
[536] Paris, Ed. Berger-Levrault 2ème édition, 1986
[537] Paris, PUF, 1965
[538] Paris, Editions Maspero, 1965
[539] Edmond Jouve, op.cit.p. 52-53
[540] Paris, Economica, 1988
[541] Bernard Nezeys, op.cit., p. 8

C'est par exemple, dans cette mouvance que des associations comme Cités unies France (CUF) émergent en France dans les années 1970. Créé en 1975, l'association CUF, qui fédère les collectivités territoriales françaises engagées dans la coopération décentralisée avec les communes de pays en développement (d'Afrique subsaharienne notamment), intervient à travers ses membres dans des domaines aussi variés que les infrastructures, l'aménagement du territoire, l'éducation, la santé, l'assainissement, la lutte contre la faim, etc. Dans la même perspective, citons l'Association internationale des maires francophones (AIMF), créée en 1979, qui en plus de la promotion de la langue française, présente la cause du développement des collectivités locales des pays en développement comme une de ses principales priorités.

D'une manière générale, la période postcoloniale a mis progressivement la question du développement au cœur non seulement des relations transnationales entre municipalités mais aussi des relations internationales entre Etats. Ce développement, dont la vision est calquée essentiellement sur le modèle de croissance économique des Etats-Unis[542], est devenu le nouvel idéal universaliste qui s'articule voire succède à celui de paix défendu dans les jumelages classiques.

Pour mieux comprendre cet intérêt des regroupements internationaux de villes pour la question de l'aide et de la coopération au développement longtemps monopolisée par les Etats et les organisations intergouvernementales, il faut rappeler que les années 1970 ont vu les difficultés (instabilités politiques, conflits transfrontaliers, poids de la dette publique, etc.) des pays africains nouvellement indépendants (dans les années1960 en l'Afrique subsaharienne notamment) s'aggraver avec les cycles de grandes sècheresses qui ont fait des ravages dans les secteurs agricoles qui constituaient les principales activités économiques et de survie. Dans ces conditions, la coopération mondiale intercommunale s'est imposée comme complément naturel de la coopération interétatique en ciblant leurs actions au financement et à l'encadrement technique de projets au niveau local.

Au niveau des Nations Unies, il convient de souligner que tout comme dans la période précédente, l'ONU va jouer un rôle majeur dans les dynamiques de reconfigurations du

[542]Voir à ce sujet l'ouvrage classique *Les étapes de la croissance économique* de l'américain Walt Whitman Rostow paru aux éditions seuil en 1963 où l'auteur aborde le développement comme un processus inéluctable de modernisation et de création de richesse des sociétés avec cinq étapes successives: la société traditionnelle, les conditions préalables de décollage, le décollage, le progrès, la consommation de masse.

mouvement municipal international autour des nouveaux enjeux de développement. La création d'agences spécialisées comme la CNUCED (Conférence des Nations-Unies pour le commerce et le développement) en 1964 ou le PNUD (Programme des Nations-Unies pour le développement) en 1966 attestent de l'importance prise par le problème du développement dans l'agenda onusien de la décennie 1960[543].

D'ailleurs, dans sa résolution *2861 (XXVI)* intitulée justement « *Jumelage des villes en tant que moyen de coopération internationale* » l'Assemblée Générale des Nations Unies légitime et encourage officiellement les relations transfrontalières entre municipalités des pays riches et des pays pauvres dans les domaines du développement. Ainsi, à la page 101 de cette résolution adoptée le 20 décembre 1971 au cours de la XXVIe session plénière, l'Assemblée Générale onusienne déclare être : « *convaincue que si le jumelage des villes est réalisé entre villes des pays industrialisés et villes des pays en voie de développement, le jumelage joint à l'enrichissement intellectuel et moral des parties un apport technique et matériel parfois considérable en faveur des villes en croissance, directement utilisable, sans frais administratifs et sans que l'esprit d'égalité entre les partenaires ait en souffrir*».

Dans la même perspective, l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies de la *Déclaration sur le droit au développement (DDD)* le 4 décembre 1986 constitue un autre acte fort de la volonté d'ériger le développement en priorité de la communauté internationale. Présenté, comme l'écrit T. Kunanayakam, comme une « suite logique de la décolonisation »[544], le concept de droit au développement naît, selon l'auteure, « dans une période marquée par une triple convergence : l'essor de puissants mouvements d'émancipation nationale dans le Tiers-Monde ; le renforcement du camp socialiste au travers du Vietnam, du Cambodge, du Laos, du Mozambique, de l'Angola, de la Guinée Bissau, du Cap-Vert, de l'Ethiopie, du Yémen et de la révolution iranienne ; et l'émergence de mouvements sociaux progressistes, notamment parmi les étudiants, dans les pays industrialisés»[545].

---

[543] La stratégie internationale du développement pour la 1ère Décennie du développement des Nations Unies pour le développement est la résolution A1710 (XVI) adoptée par l'assemblée générale le 19 décembre 1961, celle pour la 2ème Décennie, A2626 (XXV) a été adoptée le 24 octobre 1970 ; celle pour la 3ème Décennie, A/RE35/56 a été adoptée le 5 décembre 1980.

[544]Tamara Kunanayakam, *Quel développement ? Quelle coopération internationale, Pour un nouvel ordre international*, Genève, CETIM, 2007, p.22

[545] Tamara Kunanayakam, op.cit., Ibid.

De telles aspirations convergentes autour de l'idée de décolonisation, d'égal accès aux conditions de développement et de solidarité internationale n'ont pas épargné les mouvements municipalistes des décennies 1960, 1970 et 1980. L'assistance technique et la coopération deviennent un enjeu primordial comme en témoignent la supplantation progressive de la notion de jumelage par celle de coopération dite décentralisée dans le contexte français notamment.

Mais ce mouvement de coopération transnationale entre collectivités locales n'est pas spécifique à la France ou à l'Europe puisqu'un peu partout ailleurs dans le monde, se construisent des relations d'entraide et de solidarité entre des villes de différents pays dans cette période comprise entre 1960 et 1980 même si elles ne sont pas toujours appelées coopération décentralisée. En Amérique Latine[546] comme en Asie[547] et surtout au Bangladesh, en Inde, Pakistan et Sri Lanka, le gouvernement local est à l'ordre du jour et les instances locales sont autorisées à engager des partenariats avec des villes étrangères.

L'exemple de l'association régionale des collectivités locales Asie-Pacifique, CITYNET (The Regional Network of Local Authorities for the Management of Human Settlements – Réseau régional des autorités locales pour la gestion des établissements humains), créée en 1987 témoigne de l'existence de la coopération internationale communale dans cette région asiatique. Avec 26 villes membres à l'origine, cette organisation dont le secrétariat général se trouve à Yokohama au Japon, compte aujourd'hui plus de 100 collectivités parmi lesquelles Colombo (capitale du Sri Lanka), Dakha (Bangladesh), Makati (Philippines), Bombay (Inde), etc.

En Chine, l'étude d'Anaïs Ravet sur la relation entre l'Etat central et les collectivités territoriales dans ce pays montre qu'après une période de centralisation sous le régime moïste, les provinces chinoises peuvent désormais nouer des relations de partenariat pour des actions de solidarité internationale même s'il n'existe pas de réelle délégation de compétence pour la coopération édictée par la loi[548].

---

[546] Enrique Cabrero Mendoza, « Les politiques de décentralisation : un point de vue latino-américain » in *Alternatives Sud*, Vol. IV (1997) 3, pp.41-60

[547] S. Aminul Islam « les gouvernements locaux en Asie du Sud » in *Alternatives Sud*, Vol. IV (1997) 3, pp.195-202

[548] Anaïs Ravet, *La relation entre l'Etat central et les collectivités locales en Chine: regards croisés sur les représentations et les pratiques de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de Master 2, Sciences Po, Paris, 2006

La période 1960-1990 a donc constitué un contexte propice pour la reconfiguration et l'extension des réseaux internationaux de pouvoirs locaux autour de la cause du développement international en général et du Tiers-monde en particulier. L'avènement d'un militantisme tiers-mondiste aussi bien du côté des chercheurs que des militants associatifs tout comme le volontarisme politique de l'ONU, à travers ses résolutions et ses nouvelles agences dédiées au développement, sont autant d'éléments d'explication de l'imposition et de l'institutionnalisation du développement comme le nouveau paradigme des relations de coopération internationale entre villes.

Ainsi, en prenant le pas sur l'objectif classique de promotion de la paix, la thématique du développement (humain, local, endogène, participatif, durable…) est devenue durant cette période le nouveau terrain de la reconfiguration du mouvement municipal international, longtemps limité en Europe et en Amérique et qui s'étend désormais vers les pays du Sud ou plus précisément les pays dits du Tiers-Monde. Cependant, sans remettre en cause cette orientation vers la promotion du développement considéré comme un facteur de paix durable, d'autres formes de militantisme vont s'affirmer dans le mouvement municipal international à partir des années 1990.

2.1.3. La décennie 1990 : généralisation de la décentralisation et de la coopération décentralisée, multiplication et complexification des réseaux internationaux d'élus municipaux

La décennie des années 1990 ouvre de nouvelles fenêtres d'opportunité pour l'affirmation des pouvoirs locaux et de leurs réseaux internationaux. En effet, dans ce nouveau où « la décentralisation s'est imposée comme phénomène politique et institutionnel dans la majorité des pays du monde »[549], nous assistons au renouveau et à la mise en réseaux transnationaux de mouvements municipaux qui entendent s'affirmer dans l'espace public international sur toutes les questions relevant de leurs domaines de compétences transférées. Ainsi, qu'il s'agisse par exemple de protection du patrimoine mondial avec l'*Organisation des villes du*

[549] Cf. *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, *Premier rapport mondial* de CGLU coordonné par le Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE) sous la direction scientifique de Gérard Marcou (Université Paris 1), p.19

patrimoine mondial (OVPM)[550], de l'éducation avec *l'Association internationale des villes éducatrices*[551], de lutte contre la pauvreté avec la *World alliance of cities against poverty – WACAP* (en français, Alliance mondiale des villes contre la pauvreté)[552], l'intérêt que prend la dimension transnationale dans les mobilisations des gouvernements locaux est de plus en plus considérable. Cette implication active sur la scène internationale poursuit généralement deux objectifs principaux : d'une part, encourager le « benchmarking » ou échanges de « bonnes pratiques » entre membres du réseau à l'occasion notamment des grandes rencontres (séminaire, réunion, congrès, etc.) et, d'autre part affirmer la volonté politique de porter une voix singulière à l'échelle transnationale et d'y exercer une certaine pression sur les Etats et les institutions internationales. Il s'agit donc d'une part de produire et/ou de promouvoir des normes communes et, d'autre part de porter un plaidoyer en faveur des gouvernements locaux sur la scène internationale.

En France par exemple, avec les lois de la décentralisation de 1982 -1983, et surtout depuis la loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république (ATR)[553], l'action internationale des collectivités locales s'affirme et se développe dans le cadre de ce qu'on appelle la coopération décentralisée. Longtemps réduites à la gestion locale, la plupart de ces collectivités (régions, département, communes et/ou leurs groupements) intensifie depuis les années 1990, grâce à cette reconnaissance juridique, leurs engagements dans des programmes de coopération décentralisée avec des villes du monde entier et des pays en développement en particulier. Preuve de la reconnaissance de ce phénomène comme une réalité politique et institutionnelle, la création par l'Etat dès 1992 de la Commission nationale de la coopération décentralisée (CNCD) qui

[550]Créée en 1993, l'association dont le siège est au Canada (Québec) s'est fixée entre autres objectifs la contribution à la mise en œuvre de la Convention de l'UNESCO concernant la protection du patrimoine mondial culturel et naturel et la Charte internationale pour la sauvegarde des villes historiques ; Voir aussi la thèse de Sarah RUSSEIL, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XXème siècle ?* Thèse de doctorat de science politique, Université Lumière Lyon 2, décembre 2006

[551] Association de près de 500 communes créée en 1994 pour permettre la coopération et l'échanges d'expériences entre villes dans le domaine de l'éduction.

[552] Regroupant plus de 900 villes dans le monde, l'Alliance mondiale des villes contre la pauvreté est une initiative prise par le PNUD en 1996, année internationale pour l'élimination de la pauvreté, pour soutenir les municipalités dans leurs politiques de lutte contre la pauvreté.

[553] La loi d'orientation n°92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la république (ATR) déclare dans son article n°131 « les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent conclure des conventions avec d'autres collectivités territoriales étrangères et leurs groupements, dans les limites de leurs compétences et dans le respect des engagements internationaux de la France ».

est l'instance de dialogue entre l'Etat et les collectivités locales pour leurs actions internationales.

Outre ces changements entrainés par la généralisation des réformes de décentralisation à travers le monde, les mobilisations transnationales des maires dans la décennie 1990 s'inscrivent constamment dans la perspective plus large définie lors du Sommet de Rio de 1992 et à l'occasion de la Conférence des Nations-Unies sur l'Habitat de 1996 à Istanbul en Turquie.

Dans le domaine de l'environnement en effet, la célèbre formule « penser global, agir local[554] » semble s'être imposée au fil du temps comme le leitmotiv des mobilisations des pouvoirs locaux autour de cette problématique. Il faut dire que la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement – plus connue sous le nom de « Sommet de la Terre » – organisée en juin 1992 à Rio de Janeiro, au Brésil, a dans une certaine mesure donné un nouveau coup d'envoi à la restructuration mondiale des réseaux d'élus locaux[555]. Ce fut en effet à cette conférence précisément dans le document final appelé « Agenda 21 » où les collectivités locales ont été officiellement invitées à prendre leur part de responsabilité dans la réalisation des objectifs de développement durable en élaborant à leurs échelons respectifs des « Agendas 21 locaux».

Le chapitre 28 (Initiatives des collectivités locales à l'appui d'Action 21) de ce texte final du Sommet de Rio précisait entre autres que « d'ici à 1996, la plupart des collectivités locales de tous les pays devraient mettre en place un mécanisme de consultation de la population et parvenir à un consensus sur un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ». Il est indiqué ensuite dans l'alinéa 5 de ce chapitre que « les représentants des associations de collectivités locales sont encouragés à mettre en place des mécanismes permettant à ces collectivités d'accroître leurs échanges d'information et de données d'expérience ainsi que leur assistance technique mutuelle ». C'est donc à ce titre que, comme le rappelle Cyria Emelianoff, « depuis la conférence de Rio, des associations de maires réclament un rôle dans la résolution des problèmes écologiques globaux, un autre partage des tâches »[556].

---

[554] Attribuée à l'agronome et écologue français, René Dubos, qui l'aurait employée à l'occasion du 1er Sommet de la terre de Stockholm » de 1972

[555] Cyria Emelianoff, 2008, « Les villes, actrices d'une politique mondiale ? », in *Pouvoirs Locaux n°77 II /*2008, pp. 103 à 106

[556] Cyria Emelianoff, 2008, « Les villes, actrices d'une politique mondiale ? », op.cit., p.103

Et dans le but de mieux assumer ces nouvelles responsabilités en matière de développement durable des coalitions et autres réseaux transnationaux de gouvernements locaux se sont formés autour de cette cause. Si quelques associations comme l'International Council for Local Initiatives[557]ont été créées avant cette conférence de Rio, c'est surtout après 1992 que l'essentiel des réseaux actuels dont le réseau des Villes européennes durables signataires de la Charte des villes européennes pour la durabilité mis en place en 1994[558], se sont constitués.

En plus de la question environnementale, la cause de l'habitat dans les villes internationalement médiatisée par la conférence onusienne de 1996 consacré au logement urbain va à son tour jouer un rôle structurant dans le développement et la complexification des réseaux d'élus orientés vers l'international. C'est en effet, en marge de cette conférence des Nations Unie pour les Etablissements Humains (appelée aussi Habitat II) que l'idée de la mise en place d'une Coordination des associations mondiales des villes et autorités locales fut lancée depuis Istanbul le 31 mai juin 1996 à travers la déclaration finale (en annexe) de l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales. Dans ladite déclaration finale, l'on peut lire entre autres ce paragraphe : « Nous demandons aux associations des villes et autorités locales d'œuvrer à la mise en place d'une coordination permanente qui devienne l'interlocuteur et le partenaire institutionnel des Nations Unies et de ses agences spécialisées ; … ; de veiller à ce que la coordination ainsi créée se dote dans les meilleurs délais d'un statut lui permettant d'évoluer vers une structure formelle fédérant l'ensemble des organisations internationales de villes et d'autorités locales qui soit reconnue institutionnellement par les Nations Unies ».

Dès lors, en réponse à cette déclaration de l'Assemblée mondiale des villes et autorités locales posant les bases d'une organisation mondiale unifiée des réseaux municipaux qui devienne le principal organisme de représentation des gouvernements locaux auprès des Nations Unies et de la communauté internationale, la Coordination des associations

---

[557] L'*International Council for Local Environmental Initiatives* plus connue sous le sigle ICLEI (Conseil international pour les initiatives écologiques locales, en français) a été créée sous l'égide du Programme des nations unies pour l'environnement (PNUE) dès 1990 pour soutenir les efforts des communes dans leurs actions publiques locales en matière de protection de l'environnement. Elle regroupe aujourd'hui plus de 1000 collectivités locales adhérentes de près de 90 pays.

[558] Aussi appelée Charte d'Aalborg, du nom de la ville danoise où elle a été signée par 350 pouvoirs locaux et régionaux européens engagées dans la promotion du développement durable.

mondiales des villes et autorités locales (CAMVAL)[559] sera lancée officiellement à Paris en septembre 1996. Des séries de conférences internationales sur les questions de logement ou d'aménagement urbain durable feront partie de ses activités de promotion d'une voix des collectivités locales à l'international.

Aussi, s'inscrivant dans cette double logique d'unification et d'internationalisation, les autorités locales africaines qui ne disposaient pas encore d'un espace de dialogue au niveau continental – en dehors du *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM)[560] – vont alors chercher un moyen pour créer les conditions d'unification du mouvement municipal africain afin d'émerger sur la scène institutionnelle régionale d'abord et d'envisager une reconnaissance sur la scène internationale par la suite. Elles créent ainsi dès 1998 le Forum panafricain des collectivités et gouvernements locaux d'Afrique, appelé *Africités*, qui organise sa première édition dans la capitale ivoirienne, Abidjan, sous le thème de la décentralisation, du développement local et de la coopération avec l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) devenue Union Africaine (UA) depuis 2002. À l'occasion de la 2ème édition d'*Africités* organisée à Windhoek, en Namibie, en mai 2000, les gouvernements locaux ont décidé de doter ce mouvement municipal d'une Coordination permanente qui se charge de la préparation de ces grands rendez-vous organisés tous les deux ans dans une ville du continent[561].

Par conséquent, à la différence de la première conférence des Nations Unies sur l'habitat humain de 1976 dite Habitat I[562] où n'étaient essentiellement représentés que les chefs d'Etats et de gouvernements, celle de juin 1996 à Istanbul en Turquie (Habitat II) peut être considérée comme celle qui reconnaît solennellement le rôle historique et la responsabilité spécifiques des maires dans la résolution des problèmes urbains de leurs villes.

---

[559] En anglais, WACLAC (World Associations of Cities and Local Authorities Coordination) et en espagnol, CAMCAL (Coordinaciòn de las Asociones Mundiales de Ciudades y Autoridades Locales)

[560] *Partenariat pour le Développement Municipal* (PDM) est un organisme mis en place à l'initiative de la Banque Mondiale en 1991 pour accompagner les processus de décentralisation qui se sont développées suite au mouvement de démocratisation des années 1990 en Afrique. Sa mission consiste entre autres à aider au renforcement des capacités humaines, techniques et financières des associations nationales et de leurs collectivités locales afin de leur permettre d'assumer leurs nouvelles compétences et de répondre aux besoins locaux.

[561] Ainsi, après une 3ème édition organisée à Yaoundé au Cameroun en 2003, il y a eu la 4ème édition du Sommet Africités de 2006 au Kenya, la 5ème en décembre 2009 à Marrakech au Maroc, la 6ème en décembre 2012 à Dakar au Sénégal et il y aura la 7ème en décembre 2015 à Johannesbourg en Afrique du Sud

[562] Conférence organisée par l'Assemblée générale des Nations Unies en juin 1976 à Vancouver au Canada dans le cadre du mandat reçu de réfléchir et de promouvoir à la promotion de la durabilité écologique et sociale des villes.

Comme le résume si bien, le président du Comité consultatif des Nations Unies pour les autorités locales (UNACLA), Joan Clos, maire de Barcelone et président de l'organisation Metropolis[563] « en 1992, les autorités locales se sont battues pour être représentées au Sommet de la terre de Rio de Janeiro. Toutefois, le rôle des autorités locales était encore à l'époque considéré comme marginal lors des rencontres et évènements internationaux d'envergure…nous avons dû attendre la conférence Habitat II à Istanbul en 1996 pour que les autorités locales soient éventuellement considérées comme des gouvernements locaux démocratiquement élus et par là comme représentants légitimes de nos citoyens »[564].

Aujourd'hui, la présence historique, multiforme et évolutive sur la scène internationale du mouvement municipaliste connaît un nouveau tournant depuis le début des années 2000. La coexistence entre d'une part, la multiplication des réseaux transnationaux spécialisés, sectorisés, thématisés ou régionalisés avec, d'autre part l'ambition affichée d'unification et de fusion mondiales de tous les mouvements des élus locaux constitue une des caractéristiques majeures des manifestations internationales du mouvement municipal de ce début du 21e siècle. L'émergence du FALP se comprend donc dans ce contexte global de tension au sein du mouvement municipal international entre recherche de réunification et d'uniformisation d'un côté et, quête de démarcation et d'autonomie de l'autre.

2.2. Depuis les années 2000 : L'avènement du FALP dans un mouvement oscillant entre unification mondiale et spécialisation des réseaux internationaux d'élus locaux

Les deux plus grosses associations mondiales de villes que sont la Fédération mondiale des cités unies (FMCU) et l'International Union of Local Authorities (IULA) fusionnent à Paris, en mai 2004, pour donner naissance à *Cités et Gouvernements Locaux Unies* (CGLU)[565]. Cette nouvelle structure fédérative des collectivités locales et/ou de leurs associations nationales au niveau planétaire affiche clairement son ambition d'être mondiale et unifiée

[563]Metropolis est l'Association Mondiale des Grandes Métropoles créée en 1985. Elle est devenue le premier forum international sur les questions urbaines. Elle a été reconnue par les Nations Unies et occupe aujourd'hui un statut d'observateur au sein du Groupe des Affaires Urbaines de l'OCDE. Parmi les grandes métropoles membres ont peut citer le Conseil Régional Ile de France, Barcelone, Toronto, Séoul, Porto Alegre, Bamako, etc. (source : www.metropolis.org).

[564] Cité par Antoine Gautier, « La place des organisations de villes dans l'espace public international », pp. 405 à 418 in *Revue Etudes internationale*s, Volume XXXVIII, n°3, septembre 2007, p.409

[565]Pour plus d'informations sur l'association mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis, consulter *www.cities-localgovernments.org*

dès le préambule de ses Statuts (en annexe) adoptés par l'Assemblée générale constitutive le 5 mai 2004[566] à Paris : « Nous, représentants des autorités locales du monde entier, au service des populations des communautés rurales et urbaines, des villes petites, moyennes et grandes, des métropoles et des régions, réunis à Paris, France le 5 mai 2004 pour créer une nouvelle Organisation mondiale unifiée de gouvernements locaux ».

Ainsi, l'article 2 des statuts de CGLU précise que « la mission de l'Organisation mondiale est de: Etre la voix unie et le défenseur de l'autonomie locale démocratique, défendant ses valeurs, objectifs et intérêts sur la scène internationale et par la coopération entre gouvernements locaux ». Dès lors, pour bien mener cette mission, l'organisation mondiale – qualifiée par ses propres membres «d'ONU des villes[567]» – dispose d'un bureau exécutif assisté par des Commissions et des Groupes de Travail thématiques, véritables lieux de réflexion, d'échanges et de propositions entre gouvernements locaux sur des sujets extrêmement variés. Parmi ces commissions qui participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'association, l'on peut citer par exemple, la Commission « Egalité des genres » ; la Commission « Décentralisation et autonomie locale » ; la Commission « Finances locales et développement » ; la Commission « Inclusion sociale, démocratie participative et droits humains » ; la Commission « Villes de périphérie » ou la Commission «Planification urbaine stratégique[568]».

Aujourd'hui, forte de ses plus de 1000 villes et régions membres en provenance de 140 pays et de ses 155[569] associations nationales adhérentes et eu égard à sa reconnaissance progressive par l'ONU et ses agences, l'irruption de CGLU comme consécration d'un mouvement aujourd'hui centenaire pourrait bien être durable. En effet le Rapport Cardoso portant sur les relations entre les Nations Unies et la société civile, rédigé à la demande du Secrétaire Général et publié le 22 juin 2004, a recommandé que « *les Nations Unies considèrent Cités et Gouvernements Locaux Unis comme une instance consultative de l'ONU, sur les sujets liés à la gouvernance* ». Ainsi, les associations des autorités locales obtiennent une haute consécration du point de vue des Nations Unies.

---

[566] Adoptés en 2004, lesdits seront amendés par l'Assemblée Générale Extraordinaire du 26 avril 2010 à Chicago (Etats-Unis), puis amandés à nouveau par l'Assemblée Générale du 3 octobre 2013 à Rabat (Maroc).
[567] cf. *www.cities-localgovernments.org*
[568] Liste exhaustive des Commissions de CGL consultable sur http://www.uclg.org/fr/organisation/structure/commissions-groupes-travail
[569] CGLU, *Rapport annuel* 2013, p. 5

Dans cette dynamique de lutte pour la reconnaissance, les réseaux mondiaux de collectivités territoriales sont soutenus par le Président de la Banque Mondiale, Paul Wolfowitz, qui annonce en février 2006 que la « *Banque souhaitait développer ses partenariats avec CGLU et cherchait de nouveaux outils afin de prêter directement aux autorités locales sans garantie souveraine* ». Aujourd'hui, les liens entre les coalitions d'autorités locales et les Nations Unies se créent et/ou se renforcent par des partenariats forts entre CGLU et agences de l'ONU comme l'Agence des Nations Unies pour les villes et autres établissements humains (ONU-HABITAT), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Fond des Nations Unies pour les Femmes (UNIFEM), l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (UNESCO).

Toutefois, la mise en place de CGLU comme organisation mondiale et unifiée des élus locaux et de leurs diverses associations ne signe pas l'arrêt des mobilisations collectives des organisations préexistantes ni même la prolifération de nouveaux réseaux transnationaux de pouvoirs locaux. Au contraire, des réseaux comme le FALP lancés à la veille de la création de CGLU vont trouver dans la nouvelle association mondiale une fenêtre d'opportunité pour se redynamiser, se repositionner et donner un nouveau souffle à leurs propres luttes politiques.

Pour preuve, le réseau FALP occupe au sein de CGLU la position stratégique de président de la commission « Villes de périphérie » qui est une des structures participant, au côté du bureau exécutif, au choix des orientations globales, à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques de l'association municipale mondiale. Présidée par Patrick Jarry, le maire de Nanterre qui est la commune qui assure justement la Coordination et l'animation du FALP, la Commission « Villes de Périphérie » a pour ambition, comme on peut le lire dans cet extrait officiel de sa présentation sur le site de CGLU, « de favoriser les échanges d'expériences et de pratiques et de développer une approche commune pour les villes de périphérie. La Commission rassemble les membres du réseau mondial « villes de périphérie et démocratie participative». Elle montre le besoin de reconnaissance de leurs réalités sociales et politiques au sein de leurs agglomérations et dans le monde des villes »[570]. L'on voit donc avec ce passage que tout en s'inféodant à CGLU, le FALP poursuit son projet

[570] Extrait de http://www.uclg.org/fr/organisation/structure/commissions-groupes-travail

politique d'être reconnue aux échelles métropolitaines et internationales comme un mouvement singulier avec ses propres problématiques.

De même, le réseau FALP est également présent dans la présidence collégiale de la commission « *Inclusion Sociale et Démocratie Participative – CISDP* ». C'est en effet, l'ancien député français, Patrick Braouezec, Président de la Communauté d'agglomération Plaine Commune et membre fondateur du FALP qui en assure la coprésidence et la coordination des activités. Dans sa présentation officielle sur le site de CGLU, l'on indique que « la Commission prétend contribuer à construire la voix commune des villes de CGLU en matière d'inclusion sociale, de démocratie participative et de droits humains, afin d'orienter les gouvernements locaux dans la conception de ces politiques. Dans ce sens, elle promeut des débats politiques, l'échange d'expérience et la création collective de nouvelles connaissances qui permettent d'établir des directrices pour la conception et la mise en œuvre de politiques locales durables en matière en matière d'inclusion sociale, démocratie participative et droits humains[571]».

C'est d'ailleurs dans ces instances de travail et de rencontre – et grâce aux séminaires, colloques ou autres manifestations qui y sont organisés – que l'idée d'un *développement urbain inclusif,* devenue une sorte de référentiel global et modernisateur pour les élus et fonctionnaires territoriaux, a fait son chemin. Il s'agit d'une approche des politiques locales qui se veut une alternative et qui se présente comme un outil pour promouvoir aussi bien la cohésion sociale, la participation citoyenne et la protection de l'environnement.

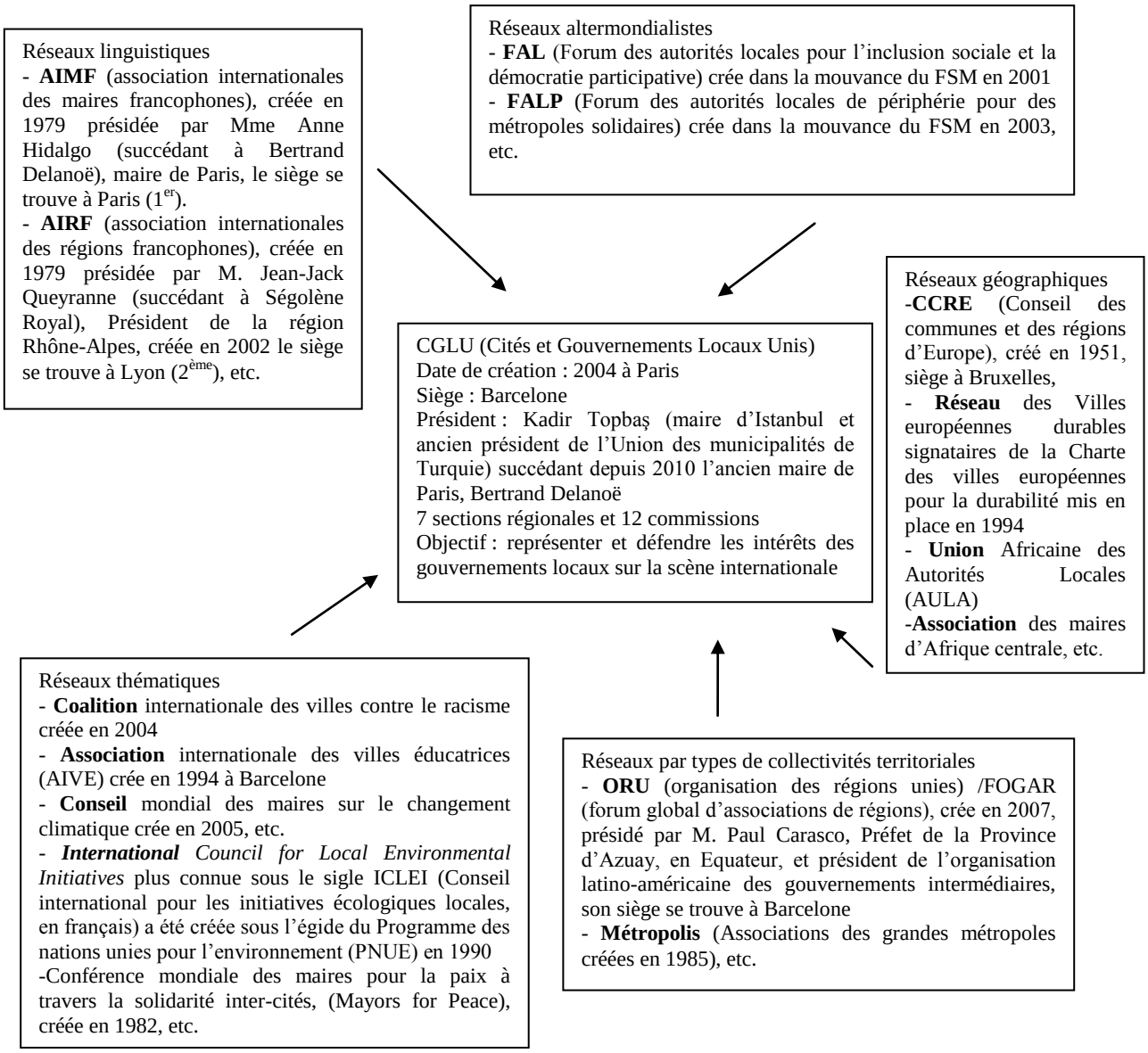
À ce propos, dans le document de position politique de la CGLU de 2008-2009, Ricard Gomà, adjoint au Maire de Barcelone et Président en 2008 de la Commission d'Inclusion sociale et de Démocratie participative de CGLU, affirmait que : « De manière synthétique, « Construisons les villes inclusives du XXIe siècle » signifie que l'action politique locale est fondamentale pour l'évolution d'une globalisation à visage humain et pour construire un monde s'appuyant sur des critères de justice sociale, de solidarité, de respect des différences et d'engagement pour un développement durable »[572].

Parallèlement à la poursuite et au repositionnent des activités des réseaux antérieurs à CGLU dont le FALP en particulier et nonobstant la volonté politique affichée de CGLU de devenir

[571] http://www.uclg.org/fr/organisation/structure/commissions-groupes-travail
[572] CISDP, *Pour un monde de villes inclusives*, Barcelone, 2009, 86

l'instance de l'unification mondiale des associations d'autorités locales, de nouveaux regroupements transnationaux de maires ne cessent de se structurer. Les nombreux et divers défis de ce 21ème siècle comme le réchauffement climatique, l'urbanisation ségrégative, les dérives du néolibéralisme, la dégradation de l'environnement et la raréfaction des ressources, la crise démocratique, l'insécurité, etc. sont devenus les nouveaux terrains d'un activisme municipal international de plus en plus fragmenté et spécialisé. Le schéma n°2 dresse une cartographie certes non exhaustive mais qui permet de voir l'ampleur et la complexification de la mobilisation collective des maires sur la scène internationale.

Schéma 2 : Une cartographie de réseaux trans-nationaux de pouvoirs locaux



La lecture de ce schéma montre la vitalité de réseaux regroupant des élus locaux originaires de diverses aires géographiques et articulés autour de thématiques ou d'enjeux multiples et variés. L'orientation vers ces nouveaux champs de bataille autour desquels se déploie l'activisme d'une bonne partie des réseaux nouvellement créées contribue à des dynamiques de spécialisation sans précédente à l'intérieur du mouvement global des élus locaux.

Par exemple, dans le domaine climatique, citons, entre autres le Conseil mondial des maires sur le changement climatique (WMCCC) fondé en 2005. De son anglais World Mayors

Council on Climate Change (WMCCC)[573], ce réseau a été créé à l'initiative du maire de Tokyo pour réunir les représentants de pouvoirs locaux et régionaux impliqués dans la réduction des gaz à effet de serre. Il y a aussi le réseau C40 Cities Climate Leadership Group[574]. Mis en place en 2005, ce mouvement initialement composé de 40 grandes agglomérations dans le monde et près de 70 aujourd'hui poursuit comme objectif la lutte contre le réchauffement climatique en milieu urbain.

A ce sujet, rappelons d'ailleurs la forte mobilisation des réseaux d'élus locaux qui entendaient justement proposer une voix spécifique dans les négociations climat et être reconnus dans les traités internationaux relatifs au sujet[575] à l'occasion de la Conférence de l'ONU sur le Climat de Copenhague de décembre 2009. Dans le n°27 du Journal du Conseil Régional Ile-de-France de Février-Mars 2010, cette volonté de démarcation et de reconnaissance au côté des Etats ou des ONG est bien soulignée à la page 6 : « À Copenhague les régions se rassemblent. C'est la bonne nouvelle de Copenhague. Alors que les chefs d'Etat décrochaient un accord a minima, les 20 régions les plus importantes de la planète, dont la Région Île-de-France, l'Etat de Californie, le Québec, la Région de São Paulo au Brésil ou encore le Pays basque espagnol, ont décidé de joué collectif pour répondre aux défis climatiques, en créant le R20. La construction de ce groupe est une marque de reconnaissance du rôle des régions sur le plan international ».

Dans la même perspective, le n°28 du même Journal régional de Mai-Juin 2010 retranscrivait son interview avec Christophe Nuttall, directeur des partenariats innovants au PNUD, où ce dernier répondait à la question de savoir si face à l'urgence climatique, les Régions pouvaient réussir là où les Etats peinaient à s'entendre. Ci-après un extrait (page 13) de la réponse du responsable onusien : «les Régions surtout, surtout les métropolitaines, ont un poids considérable. Rappelons que les réglementations promulguées par la Californie sur les pots d'échappement et les carburants ont fait école aux Etats-Unis, l'administration américaine s'alignant sur la régulation californienne. Autre exemple avec l'Etat de Saó Paulo, qui a pris des engagements très ambitieux en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Quelques mois après, le président Lula s'inspirait de ces mesures pour engager

[573] http://www.worldmayorscouncil.org/
[574] http://www.c40.org/
[575] Voir en annexe, l'*Accord mondial des maires et gouvernements locaux sur la protection du climat* lancé lors de la Conférence des Nations Unies sur les changements climatiques par des réseaux de maires dont l'ICLEI, le WMCCC, CGLU et le Groupe des grandes villes pour le climat (C40), à Bali (Indonésie) le 12 décembre 2007 pour préparer justement cette conférence de Copenhague.

l'Etat fédéral brésilien sur cette voie. Dans une moindre mesure en France, le Grenelle de l'environnement s'est inspiré des initiatives lancées par les collectivités territoriales ».

Dans d'autres domaines comme les Droits de l'homme, il y a le Secrétariat permanent international Droits de l'Homme et gouvernements locaux (SPIDH)[576] créé en 2007. Il s'agit d'une association créée à Nantes avec comme missions principales d'animer le Forum mondial des droits de l'homme et de contribuer au renforcement et au développement de réseaux internationaux d'acteurs agissant dans le domaine des droits de l'homme à l'échelon local. En matière de racisme, la Coalition internationale des villes contre le racisme[577] lancée en mars 2004 sous l'impulsion de l'UNESCO peut être évoqué. Cette coalition se mobilise autour de l'objectif d'établir un réseau mondial d'autorités municipales intéressées par le « benchmarking » des politiques locales de lutte contre le racisme, la discrimination et l'exclusion.

En définitive, pour mieux récapituler le processus de longue durée et non nécessairement linéaire qui aboutit à la création de cette « ONU des villes » censée porter sur la scène internationale la voix « harmonieuse » de tous les pouvoirs locaux et régionaux dans le monde, le tableau n°9 suivant présente une bonne synthèse d'ensemble.

[576] http://www.nantes.fr/infonantes/association/10479
[577] http://www.unesco.org/new/fr/social-and-human-sciences/themes/fight-against-discrimination/coalition-of-cities/

Tableau 9 : Une chronologie du mouvement municipaliste international[578]

Les périodes charnières	Les grandes dates	Les Faits marquants
Avant la 2sd Guerre mondiale	1913	***Emergence du mouvement municipaliste international*** avec la création à Gant en Belgique de l'Union des villes et des pouvoirs locaux (International Union of Local Authorities). Son siège est à la Haye (Pays-Bas). D'autres organisations comme la *National League of Cities* (NLC), plus ancienne et plus grande organisation représentant les autorités municipales à travers les Etats-Unis, créé en 1924, viendront diversifier le mouvement.
Après la 2sd Guerre mondiale	1957	***Extension et diversification du mouvement municipaliste international*** avec la création en 1957 à Aix-les-Bains en France de la Fédération mondiale des cités unies (FMCU – initialement dénommée Fédération mondiale des villes jumelées). Son siège est à Saint-Denis (France). Apparition d'*associations linguistiques* comme l'association internationales des maires francophones (AIMF) créée en 1979 ou l'association internationales des régions francophones (AIRF) créée la même année, d'*associations spécialisées* comme la Conférence mondiale des maires pour la paix à travers la solidarité inter-cités, (Mayors for Peace), créée en 1982, etc.
A la fin de la guerre froide	1996	***Volonté de coordination et d'unification du mouvement municipaliste international*** avec la création à Paris en septembre 1996 après le Sommet d'ONU-Habitat d'Istanbul de Juin de la même année de la Coordination des associations mondiales et autorités locales (CAMVAL). Son siège fut établi dans un premier temps à Genève (Suisse) avant d'être transféré depuis 2001 à Barcelone (Espagne).
A partir des années 2000	2001	**Une inscription dans la mouvance altermondialiste** avec la création du Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale et la démocratie participative (FAL)
	2003	**Une inscription dans la mouvance altermondialiste** avec la création du Forum des Autorités Locales de périphérie pour des métropoles solidaires (FALP)
	2004	***Unification mondiale du mouvement municipaliste international*** avec la création à Paris en France de l'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) en mai 2004 à partir de la fusion de la FMCU et de l'IULA. Son siège est à Barcelone (Espagne). L'association est représentée sur tous les continents à travers ses 7 sections régionales.

[578] Certains éléments de ce tableau sont extraits du site de CGLU consacré au centenaire du mouvement http://issuu.com/uclgcglu/docs/the_int_municipal_movement_complete (consulté ce 24/07/2014). Aussi, pour approfondir la dimension historique de ce processus international d'unification municipal, on pourra se référer notamment à : Le Gales p., 2003, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po ; VION A., 2003, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », In *Revue française de science politique*, 2003/4 Vol. 53, p. 559-582 ; PELBOIS D., 2008, *La diplomatie des villes*, discours à l'occasion de la rencontre annuelle des élus urbains, université de Lille 2, janvier 2008 ; VILTARD Y., 2008, « Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », in *Revue Française de science politique*, Vol.58, n°3, 2008, pp. 511-533

La lecture de ce tableau révèle bien une présence ancienne et de plus en plus renforcée sur la scène internationale du mouvement municipal. Et ce qui semble caractériser son dynamisme contemporain, c'est son ampleur, ses ambitions mais aussi le contexte global de mondialisation, de médiatisation sans précédent des risques globaux et de généralisation des réformes en faveur de décentralisation.

En résumé, soulignons que s'ils sont différents les uns des autres et s'ils connaissent des trajectoires différentes, les divers réseaux ou associations d'élus locaux contemporains ont en commun d'être adhérentes de CGLU qui les fédère tous depuis sa création en 2004. Le mouvement municipal international a peut-être atteint son paroxysme à travers la création de CGLU puisque pour la première de l'histoire des jumelages puis de la coopération décentralisée entre collectivités territoriales, une seule et unique organisation mondiale regroupe, représente et parle d'une seule voix sur la scène internationale au nom de toutes collectivités locales et de leurs regroupements respectifs.

Pour autant, l'adhésion à l'association mondiale CGLU ne se traduit pas systématiquement par une perte d'identité ou une homogénéisation des positions de ses différentes catégories de groupes de pouvoirs locaux. C'est précisément ce que révèle le cas du FALP dont l'émergence et le positionnement sont parfaitement en phase avec les tensions et les dynamiques caractérisant les organisations transnationales contemporaines de pouvoirs locaux.

II. « Nous, autorités locales des périphéries », un entrepreneur de cause « globale » éminemment français

En langue française, le sens du pronom personnel « nous » peut prêter à confusion pour un auditoire. Car ce « nous » peut aussi bien signifier un *nous inclusif* c'est-à-dire un « nous » qui intègre l'auditoire et le locuteur dans le même groupe, qu'un *nous exclusif* c'est-à-dire un « nous » qui exclue de facto les autres du camp de la ou des personnes qui s'expriment. Et c'est précisément dans ce second sens qu'il convient de saisir le « Nous » habituellement employé dans le cadre de proclamations solennelles.

Ainsi, il n'est pas rare de retrouver ce nous exclusif dans les déclarations et autres résolutions d'envergure internationale à travers des formules récurrentes comme, par exemple, « Nous, Chefs d'État et de gouvernement des pays ayant le français en partage » ;

« Nous, Chefs d'État et de gouvernement du G7 » ; « Nous, Maires des capitales et grandes Villes européennes » …C'est donc un « Nous » qui traduit le symbole et la célébration d'une appartenance commune et différenciée.

Par conséquent, dans le cadre du fameux « Nous, autorités locales des périphéries » par lequel le réseau FALP introduit habituellement ses prises de positions politiques, il y a donc à la fois cette volonté de faire communauté et de se distinguer d'autres groupes homologues. À cet effet, outre la revendication de la catégorie de périphérie, le FALP s'est notamment approprié les principes de droit à la ville, de décentralisation et de participation des populations comme ses propres valeurs constitutives.

Cependant, l'examen attentif du processus de sélection, de légitimation et de standardisation de cette série de principes cardinaux au sein du FALP révèle des inégalités et des asymétries de pouvoir dans le collectif. La France et les acteurs français exercent une grande influence dans la construction du référentiel global de la mobilisation collective du mouvement dont le défi est pourtant d'intégrer dans sa lutte toutes les formes d'inégalités sociospatiales urbaines à travers le monde. Ainsi, par exemple, présentant le réseau FALP en 2010 dans une interview publiée par *Médiapart,* le coordonnateur du mouvement va surtout s'appuyer sur le cadre français pour défendre son but. Il explique : « Son ambition première est de valoriser et de faire entendre le regard, l'engagement de nombreux pouvoirs locaux de banlieues pour des métropoles solidaires, durables, démocratiques et citoyennes. Les débats autour de notre métropole francilienne se retrouvent dans la plupart des métropoles mondiales et rien ne serait plus dangereux pour le présent et l'avenir du vivre ensemble métropolitain d'en exclure les citoyens et les élus des banlieues»[579].

Partant de ces considérations et pour mieux souligner les biais d'une lecture globalisante et uniformisante d'un tel mouvement officiellement transnational nous revenons premièrement sur la construction de la légitimité et l'imposition du droit à la ville comme paradigme de la mobilisation du FALP (I). En second lieu, nous mettons en exergue l'hégémonie des partis de gauche et des partis communistes en particulier dans l'affirmation internationale d'un FALP pourtant présenté comme apolitique et universaliste (II).

[579] http://blogs.mediapart.fr/edition/les-entretiens-de-montreuil/article/301110/les-entretiens-de-montreuil-du-6-novembre-2 publié sur le site de Mediapart le 30 novembre

1. Le processus d'objectivation et de légitimation universalistes d'une problématique assez spécifique

Si les inégalités sociospatiales, qu'elles se manifestent en milieu urbain ou en milieu rural, sont probablement un phénomène inhérent à l'histoire connue de l'humanité, leurs interprétations sociologiques et les stratégies collectives de réponse à leur égard sont certainement variables dans le temps et selon les sociétés, les religions, les champs disciplinaires, les courants de pensée... C'est dans ce sens que tout cadre de réponse politique à une telle problématique peut être considéré comme nécessairement situé, que ce soit politiquement, philosophiquement et même scientifiquement.

Il n'y a qu'à prendre, par exemple, le cas de la France pour se rendre compte des multiples interprétations et nombreux commentaires, des séries de critiques et de propositions scientifiques qui n'ont cessé de se succéder depuis des siècles autour de la connaissance de l'espace urbain et de son développement. Pour ne faire qu'une illustration, rappelons que les propositions scientifiques de villes ou banlieues « nouvelles » défendues en filigrane dans des critiques de la logique des grands ensembles des trente glorieuses sont aujourd'hui, à leur tour, très critiquées à l'heure de la métropolisation, de la mondialisation et de la prise en compte plus systématique des enjeux environnementaux.

Mais il ne s'agit pas ici de faire une épistémologie poppérienne[580] de la construction et de la réfutation des théories relatives à l'urbain ou à la banlieue en particulier. Il ne s'agira pas non plus de refaire une histoire de la « pensée urbaine » mais de voir en quoi la grille d'analyse marxiste de l'espace urbain va susciter ou (re)légitimer des mobilisations politiques de la part d'élus locaux et de leurs associations réclamant l'application des modèles théorisés. Dans ce cas, nous verrons d'abord l'appropriation politique du droit à la ville (I.1) puis des principes de décentralisation et de participation censés permettre la réalisation d'un tel droit pour les citadins.

[580] Le philosophe des sciences Karl Popper est connu pour être celui qui a érigé la réfutabilité des théories en critère essentiel de la connaissance scientifique. Son épistémologie et sa vision de la connaissance scientifique sont bien synthétisées dans *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot, 1983

1.1. Quand le *Droit à la ville* de Henri Lefebvre devient le manifeste politique du réseau FALP

Dans notre étude de l'émergence et des manifestations du réseau FALP sur la scène internationale, l'intérêt particulier pour la pensée urbaine de l'universitaire français Henri Lefebvre s'est imposé, en réalité, par le constat de l'appropriation politique dont a fait l'objet son fameux *Droit à la ville* dans l'action collective de ce mouvement d'élus locaux. C'est précisément à l'occasion de la table ronde plénière intitulée *Pour un droit à la centralité : l'alternative multipolaire ?* du séminaire international[581] co-organisé par le FALP à l'université Paris 8 le 8 décembre 2009 que nous avons pris conscience pour la toute première fois de l'écho spectaculaire de la notion de droit à la ville dans le réseau altermondialiste.

En effet, dans son introduction à la séance, le Coordonnateur du FALP et premier adjoint au maire, Gérard Perreau-Bezouille rappelle l'actualité, dans le contexte actuel de la métropole parisienne, du droit à la ville théorisé par Lefebvre en 1968. Pour cela, il se base sur les contrastes existant entre sa ville Nanterre et le quartier voisin de La Défense pour illustrer son propos[582] dont voici un premier extrait : « D'un côté de la rue à l'autre, nous avons les sièges des multinationales du CAC40 et de l'autre, les tours *Nuage* ou tours *Aillaud* qui sont de l'habitat social extrêmement dégradés puisque ce sont ces tours que l'Office départemental HLM a utilisé pour dépeupler la commune de Levallois de ses couches populaires».

Poursuivant son réquisitoire contre ce qu'il appelle «la virulence du contraste entre vitrine de la croissance et espace populaire », l'adjoint au maire renchérit : « La croissance ne produit pas de manière mécanique du développement local. L'illustration de Nanterre-La Défense l'a confirmé. Je rappelle que nous sommes à Nanterre dans la contiguïté avec La Défense. Or les indicateurs sociaux de la commune restent pour tous en deçà de ceux d'Ile-de France, et évidemment a fortiori de ceux des Hauts-de-Seine. Nanterre est la 2ème commune d'Ile-de-France après Roissy en termes de création d'emplois, alors que le taux de chômage est largement supérieur à Nanterre. Le chômage est à 10% à Nanterre, en Ile-de-France 8,6% et dans les Hauts-de-Seine, il est à 7,6% ».

[581] Il s'agit du séminaire « Les banlieues cœurs de métropoles solidaires » déjà évoqué
[582] Les propos ont été recueillis par notre propre soin à l'aide d'un dictaphone

À partir du constat ainsi dressé, l'élu local pour qui « la défense est une machine à produire de la croissance sans développement avec comme conséquences la concentration d'activités et de richesse dans un seul pôle, le renforcement du déséquilibre Est/Ouest au niveau métropolitain, la dégradation des conditions de transport des salariés comme c'est le cas avec le RER A, la rente foncière des communes », déclare que c'est pour toutes ces raisons qu'il est devenu « nécessaire de promouvoir le droit à la ville pour construire des alternatives ». Il terminera son propos en précisant que « ce droit à la ville est une question d'extension des droits des habitants qui se décline sur beaucoup de droits. Je pense, par exemple, au droit de vote des migrants, au droit à la centralité, à l'urbanité. Le défi qui est posé aux urbanistes, aux aménageurs, aux politiques c'est de travailler à privilégier le droit à la ville ».

Ainsi, à la suite de l'exposé introductif, tous les autres intervenants de la plénière ont abondé dans le même sens que le coordonnateur du FALP avec l'impression générale que le droit à la ville lefebvrien exprimé pour l'occasion en «droit à la centralité» doit servir d'instrument de la promotion de l'égalité d'accès pour tous, et a fortiori pour ceux des banlieues les plus éloignées, aux services et autres équipements urbains. Parmi ces intervenants, il y a notamment le célèbre architecte Paul Chemetov[583] réputé proche du parti communiste[584] pour qui ce droit à l'échelle métropolitaine parisienne revient à « mettre fin à l'inégalité du territoire qui est anti-productive, mettre fin à la différence de potentiels entre territoires ». Selon lui, « la raison essentielle des émeutes de Clichy-sous-Bois, ce n'est pas que c'est un ghetto ethnique. Mais c'est parce que c'est un ghetto spatio-temporel. Il faut plus d'1h30 aujourd'hui en transport en commun pour aller du centre de Clichy au centre de Paris pour seulement 17km ». Il convient donc, dans ce cas, poursuit l'architecte de « donner à la périphérie les conditions de vie métropolitaine. Il faut à cela : mailler les systèmes de transports existants, offrir des emplois qui qui ne sont pas seulement destinés aux diplômés du supérieur, construire 70 milles logement par an, renforcer les pôles périphériques, promouvoir un nouveau rapport ville-nature avec de la reforestation, de l'agriculture de proximité, etc.»

Toutefois, si tous les autres communicants comme Alain Bertho (professeur à Paris 8), Demetrio Morabito (maire de Sesto San Giovanni à Milan) ou Derek Antrobus (élu de

[583] Président du Conseil scientifique chargé de superviser la consultation sur l'avenir de la métropole parisienne
[584] Danièle Voldman indique que l'architecte est un militant communiste qui a adhéré au parti dans les années 1950, cf. Danièle Voldman, « Chemetov Paul, La fabrique des villes », *Revue d'histoire*, Années 1993, Volume 38, numéro 1, p.131

Salford à Manchester) ont partagé le principe du droit à la centralité face à la généralisation des paysages urbains très contrastés, la petite différence de point de vue viendra de Daniel Breuiller. Maire EELV d'Arcueil et Vice-président du Conseil général du Val-de-Marne, l'élu qui ne remet point en cause la conception du droit à la ville estime néanmoins que ce droit n'est pas synonyme de droit à la centralité, la thématique de la plénière en question. Il explique : « Pour moi la question du droit à la ville ce n'est pas le droit à la centralité, c'est le droit à l'urbanité, à la qualité de vie partout. Si nous réfléchissons à partir des potentialités de nos territoires de banlieue, on n'a plus besoin d'être un centre pour avoir le bonheur. L'urbanité, la ville attractive de demain c'est la ville où il fait bon vivre, là où il y a de l'emploi de proximité, des circuits plus courts d'exploitations maraichères, une ville multifonctionnelle. On peut être le grenier de Paris depuis la périphérie. Aujourd'hui, tous les chemins mènent à Paris mais tous les chemins ne mènent pas de banlieue en banlieue. Il faut rejeter l'idée de centralité et promouvoir les potentialités spécifiques à nos territoires ».

Voilà finalement comment, à l'issue de ce séminaire international dont le double objectif était d'ailleurs de préparer le 2ème congrès mondial du FALP prévu en Espagne en juin 2010 et la trame d'une future « Charte mondiale des périphéries pour des métropoles solidaires », le droit à la ville de Lefebvre va se révéler à nous comme un vrai paradigme et même comme un slogan politique pour un mouvement FALP en cours d'affirmation sur la scène internationale. Depuis lors, le constat de l'usage des réflexions académiques du chercheur français comme une caution aux mobilisations des autorités locales va se prolonger d'évènement en événement. L'expression de « droit à la ville » sera évoquée en permanence alors même que son auteur Henri Lefebvre ne sera pas toujours cité.

Ainsi, au IIe Congrès mondial du FALP en juin 2010 dans la banlieue madrilène de Getafe, on a vu le droit à la ville se décliner en «droit à la métropole pour tous» tel qu'énoncé dans la Déclaration finale du FALP dite « Pour des Villes et Régions Métropolitaines Solidaires, Durables, Démocratiques et Citoyennes » proclamée à la clôture du Congrès le 12 juin (cf : en annexe la déclaration de Getafe). Soulignons d'ailleurs qu'au cours de ce congrès organisé en Espagne et censé débouché sur un engagement politique commun à vocation universelle « pour des métropoles solidaires, durables et démocratiques » (cf. photo), l'essentiel des discours des élus locaux français présents rappelait bien étrangement et fidèlement les positions habituelles et déjà décrites de l'association nationale Ville et Banlieue dans le débat franco-français en matière d'aménagement urbain.

photo 22 : une des plénières du IIe Congrès mondial du FALP en Espagne dont la thématique était consacrée aux : "Métropoles solidaires, durables et démocratiques" en juin 2010 (Cliché : P. Diatta)

Par exemple, l'adjointe au maire de la ville de Bobigny insistait dans une table ronde sur le fait les communes de banlieue devaient se mobiliser davantage en matière de multiculturalisme pour obliger les villes-centres à suivre l'exemple. Pour cela, elle a rappelé, en prenant l'exemple de sa Bobigny, qu'à l'occasion d'une consultation sur l'avenir de la ville organisée par la municipalité : « *on a eu à poser la question du droit de vote des étrangers aux élections locales et les balbyniens ont approuvé l'idée à 95%. Nous penser à Bobigny que la reconnaissance de ce droit de vote des étrangers constitue un défi majeur et un enjeu fondamental pour la vie démocratique et citoyenne de notre pays. Et c'est une cause qui doit être soutenue si nous voulons des métropoles solidaires. Si les périphéries donnent l'exemple, le centre suivra !*»

Gilbert Roger – maire PS de Bondy de l'époque et aujourd'hui sénateur – avait quant à lui axé son propos de la plénière du vendredi 11 juin 2010 à l'occasion de ce Congrès du FALP sur les transports, la sécurité et la défense du rôle de l'élu local qui devraient être des points forts dans la mobilisation du FALP. Commençant par la question du transport, il estime : « *les transports sont toujours organisés de la concentration de la grande périphérie vers la ville centre. C'est l'exemple qu'on voit ici à Getafe où tout est organisé, quand on lit la carte des transports, pour aller dans le cœur de Madrid. Et on voit bien qu'il est difficile de passer*

d'une ville de périphérie à une autre. Ce que je constate aussi dans mon département, la Seine-Saint-Denis. Et puis il faut dire que toutes ces situations d'inégalité arrangent aussi nos collègues c'est-à-dire certains élus locaux. C'est toujours plus facile pour le maire de Paris de développer le cœur de la capitale qu'il ne le saura dans la redistribution financière pour faire les lignes de métro, les lignes de tramway ou que le logement soit de meilleur qualité dans la périphérie. Et on voit que ce processus de concentration des moyens de transports en centre- ville, c'est pareil à Canoas au Brésil, c'est le même processus qui se met en place. Le FALP doit donc à l'intérieur de CGLU faire entendre la voix des périphéries contre ces laisser faire pour limiter la casse sociale ».

Evoquant la sécurité, le maire de Bobigny disait : « Je vous donne un exemple, je suis maire d'une ville de 54 milles habitants et nous sommes à 10 minutes du cœur de la capitale. Chaque citoyen a droit à la sécurité. Or dans une ville comme la mienne il n'y a pas plus de 135 policiers nationaux à disposition de la sécurité pour un peu plus de 54 milles habitants. Et bien dans la capitale, il y en a plus de 500 c'est-à-dire qu'à chaque fois on voit bien le rapport entre la qualité du service public et le nombre de citoyens implanté dans les territoires est beaucoup plus compliqué. Nous devons donc continuer au niveau du FALP à travailler pour l'exigence impérieuse de la péréquation financière qui doit permettre aux élus locaux d'aller plus vite ».

Quand on examine de plus près les différentes propositions en filigrane derrière ces extraits, l'on peut se rendre compte très vite du fait qu'elles reprennent fidèlement des positions déjà exprimées publiquement lors de manifestations de *Ville et Banlieue*. Par exemple dans le cadre du développement des transports collectifs reliant les banlieues entre elles, l'on peut se rappeler une des propositions figurant dans le *Manifeste 2007* de l'association Ville et Banlieue de France notamment dans le titre « Peser pour un aménagement polycentrique du territoire francilien ». Dans les paragraphes 1 et 2 de cet intitulé, l'on peut lire : - *Négocier dans le cadre de la révision du SDRIF, l'aménagement des nouveaux pôles de centralité en petite et grande couronne, ainsi que leur raccordement aux villes périphériques de leur aire de développement ; - Assurer la desserte de ces pôles au plan régional et local, et leur liaison avec le cœur de l'agglomération, réaliser des liaisons de banlieue à banlieue sur les axes de mobilité de ces bassins de vie, etc. ».*

De même, en matière de sécurité, le plaidoyer fait au Congrès de Getafe en faveur du renforcement des effectifs de ce qu'il est convenu d'appeler « la police de proximité » est

fidèle à la position défendue dans ce Manifeste 2007 où il est demandé à l'Etat, dans un contexte de réduction de ses dotations budgétaires aux collectivités locales, d': «*affecter des effectifs suffisants au service de la tranquillité urbaine pour permettre à la police d'assurer aussi bien la dissuasion de la délinquance que l'investigation des faits commis et l'interpellation des personnes suspectées* » (titre 3, paragraphe 2).

Par conséquent, l'on découvre à la lecture des discours tenus par des élus locaux français au congrès international du FALP que leurs attentes par rapport à ce réseau transnational est, entre autres, qu'il porte sur la scène mondiale, des causes qui en réalité sont plus locales et donc franco-françaises que nécessairement planétaires. Car, en effet, qu'il s'agisse du droit de vote des étrangers aux élections municipales défendues par Bobigny, ou des problèmes de la police de sécurité et des transports publics en banlieue pour désenclaver certaines cités, il n'est pas certain que ce soit des thématiques centrales dans toutes les banlieues dont notamment celles d'Afrique subsaharienne où les priorités municipales sont bien différentes.

C'est d'ailleurs la même conclusion qu'on peut tirer des interventions de Patrick Jarry, maire de Nanterre – ville coordinatrice du mouvement – et de Magali Giovannangeli, Première adjointe au maire d'Aubagne, périphérie populaire de Marseille.

Pour le maire de Nanterre : « Les villes sont devenues les espaces territorialisées de la globalisation. Les villes sont modelées par la globalisation. Concentration poussée dans certains quartiers centraux et éloignement des populations pauvres vers les périphéries sont le modèle qu'on nous propose. Les Etats utilisent un discours basé sur l'idée de concurrence entre les villes mondiales pour légitimer l'agrandissement ou la modernisation des quartiers d'affaire pour faire accepter de nouvelles transformations urbaines ».

Et pourtant, pour illustrer son propos sur une telle généralisation de la modélisation des villes contemporaines par la globalisation qu'il convient d'ailleurs de décrier au niveau mondial, le maire de Nanterre va s'appuyer exclusivement sur le cas de sa ville tout en précisant qu'il ne s'agit point d'un cas isolé. Pour lui donc, « *l'exemple de Nanterre est particulièrement intéressant parce qu'il met en scène une ville de banlieue populaire au pied du 1er quartier d'affaire européen, la Défense, dans l'une des villes globales les plus importantes. Nanterre s'oppose depuis plus d'un demi-siècle aux objectifs des projets de développement qui menacent son existence en tant que ville pour tous. La ville a été construite par des vagues successives de migrants. Les habitants des bidonvilles d'hier, de l'auto construction, des logements sociaux et leurs descendants refusent de laisser la place.*

Pour résister et nous développer, nous avons, enraciner la ville dans ses quartiers. Nous avons fait du développement du logement social et de la maitrise foncière un objectif central. Nous avons développé les services publics locaux, nous avons encouragé la diversité d'emplois et refuser le tout-tertiaire. Nous nous sommes engagés dans un processus de ville participative, nous avons mis en avant un projet global de ville populaire. Nous l'avons défendu au niveau de la métropole et maintenant il faut le défendre à l'échelle transnationale car ce n'est pas un cas isolé ».

Ce positionnement du maire dont la ville est à l'initiative du réseau transnational FALP rappelle d'ailleurs littéralement celui défendu par son premier adjoint et coordonnateur du mouvement, G.P. Bezouille à l'occasion de son séminaire international tenu en France en 2009. La ressemblance de deux discours sur Nanterre dans les deux manifestations internationales du FALP de 2009 et de 2010 est encore plus frappante quand le maire poursuit sa démonstration à Getafe en indiquant qu' « *être au pied du quartier d'affaire ne fait pas automatiquement du développement local pour tous. Nanterre en est la preuve. Le taux de chômage à Nanterre est supérieur à la moyenne régionale et départementale. La réussite scolaire, seuls 50% des élèves de Nanterre arrive au Lycée. 20% vivent sous le seuil de la pauvreté selon les critères français. Sur 40milles actifs à Nanterre, seulement 3milles travaillent à la Défense qui compte pourtant plus de 63milles emplois. Depuis 2008, l'Etat a renforcé ses visées sur le territoire de Nanterre avec son projet d'Etat d'étendre le quartier de la défense pour soi-disant permettre à la métropole parisienne de conserver son rang de ville mondiale(…) mais à Nanterre, la résistance a été extrêmement forte et nous avons réussi à faire remonter au niveau de la métropole , la question de l'extension de la défense. Etendre la défense, ne va pas dans l'intérêt de la métropole. Cela accroit les inégalités territoriales et empêchent l'émergence d'autres pôles de développement. C'est une fuite en avant dans la financiarisation de l'économie mondiale. Ce que nous faisons à Nanterre, c''est un combat pour des métropoles solidaires. L'expérience de Paris Métropole tente de concilier attractivité et réduction des inégalités territoriales au tour de concept de « faire métropole ». Et faire métropole, c'est faire progresser le droit à centralité pour tous, le droit à des métropoles solidaires*».

Au final, de ces discours de différents élus locaux français actifs dans le mouvement FALP, une des impressions générales qui se dégagent au-delà de la diversité des thématiques abordées et des illustrations par lesquelles ils ont défendu leur vision de la métropole

solidaire, durable et démocratique de ce 21e siècle, est la promotion, voire l'imposition de ce que l'on pourrait appeler un « universalisme français », pour ne pas dire francilien. Car, au cœur de cet universalisme bien français du modèle de métropole que devrait défendre le FALP à travers le monde se trouve notamment la question de l'interventionnisme politique et économique des pouvoirs publics, de la mixité (sociale, culturelle, religieuse…), de l'égalité des sexes et des chances, etc. Un ensemble de valeurs bien ancrées à la gauche française alors qu'ailleurs, où au sein même d'autres partis politiques français, les visions du développement métropolitain, de la place de l'Etat et de la responsabilité des habitants sont souvent bien différentes. On a pu voir dans le chapitre 1, par exemple, combien sont peu nombreuses les attentes de bien des habitants à l'égard des pouvoirs publics en matière de production de logements décents et accessibles dans les communes populaires de Dakar et de Bamako.

De même, alors que le droit à la ville du FALP imprégnée de sa conception résolument française privilégie une lecture marxiste et manichéenne des centres urbains opposés à leurs périphéries, ce référentiel n'est pas nécessairement celui qui préside aux politiques urbaines développés dans d'autres pays et en particulier dans ceux anglo-saxons ou asiatiques d'ailleurs très peu représentés dans ce mouvement à l'ambition planétaire. Et pourtant, malgré ce particularisme politiquement ancré, nationalement, voire localement situé, la question du droit à la ville continue de s'imposer dans les rencontres internationales des pouvoirs locaux de périphérie.

Ainsi, l'on retrouve à nouveau ce très vaste droit lefebvrien lors de la session plénière finale du 13 juin 2013 « Droit à des métropoles plus humaines pour toutes et tous » qui a servi de conclusion au IIIe Congrès mondial du FALP à Canoas au Brésil (tenu du 10 au 13 juin). Ce Congrès de Canoas est d'ailleurs officiellement présenté dans la ladite Déclaration finale comme « *une contribution à penser le « Droit à la ville » comme cadre opérationnel des pratiques politiques locales pour faire émerger « des villes, des métropoles, des aires métropolitaines justes » en termes politiques, démocratiques, sociaux, économiques, environnementaux, spatiaux et culturels. Le « droit à la ville » c'est penser le quotidien et l'avenir de la ville par le prisme de l'accès aux droits humains et agir pour la promotion continue du droit au logement, à l'éducation, à la santé, à la culture, à l'épanouissement individuel et collectif, à la participation démocratique pour chacune et chacun. L'ensemble des fonctions de la ville métropolitaine, sa vie et ses usages ne peuvent être réservés à*

quelques-uns, pendant que d'autres en sont exclus. Ce droit à la ville doit être effectif quel que soit son lieu de vie, sa condition sociale, son origine, sa nationalité ou ses croyances, son genre ou son âge, son ancienneté d'installation sur le territoire considéré ».

De plus, dans les interviews médiatiques des responsables du Forum des autorités de périphérie parfois invités à évoquer le réseau transnational, le droit à la ville est toujours invoqué. Pour ne prendre qu'un exemple, citons un extrait de Patrick Braouezec, membre fondateur du FALP et président de Paris métropole à l'époque au site d'information *Médiapart* : « La non résignation aux choix dominants invite à placer au cœur du débat sur le sens de l'urbain l'exigence du « droit à la ville », élargi au « droit à la métropole pour tous », pris comme droit collectif. De la *Coalition internationale des habitants* au *Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale* en passant par celui des *Autorités Locales de Périphéries* pour des métropoles solidaires (et d'autres), le « droit à la ville », propulsé par Henri Lefebvre en 1968, s'inscrit comme une alternative face aux dynamiques urbaines de la mondialisation actuelle qui divisent, fragmentent et excluent. Sa revendication dans la diversité des situations locales – « *un autre monde est possible et il commence dans la ville* » – s'oppose au « *pire des mondes possibles*»[585].

Sur le cas de la métropole parisienne plus précisément, l'ancien élu communiste indique d'ailleurs : « Le présent et l'avenir du Grand Paris sont au cœur de ces questionnements, des forces contradictoires s'y confrontent : un espace urbain au service des logiques du « monde de la finance » ? Ou bien s'inscrivant résolument dans le « droit à la ville » pour construire une métropole assurant une vie digne, d'épanouissement individuel et collectif pour tous, garantissant l'accès au travail, à la santé, au logement, à l'éducation, à l'information…et dans laquelle chacun compte et participe au choix de son présent et de son avenir».

Pour mieux se rendre compte de la fonction de manifeste politique que remplit le droit à la ville dans la construction de ce réseau prétendant, à travers ses différentes rencontres internationales, imposer une voix des périphéries populaires dans les échelles métropolitaines, nationales et internationales, le tableau récapitulatif suivant en donne une bonne synthèse. Il décrit bien l'évolution globale et les prises de positions politiques du FALP autour de la cause, sinon de l'impératif d'un tel droit.

---

[585]Patrick Braouezec, « En ville, le droit à la centralité pour tous », Editions les Invités de Médiapart, 22 septembre 2012

Tableau 10 : Du droit à des métropoles inclusives comme projet politique du FALP

Année	Evènements	Affirmation du droit à des métropoles inclusives	Sources
2002	Rencontres internationales de Nanterre (24, 25 et 26 octobre) à Nanterre en France	« Un nombre croissant d'êtres humains est exclu, laissé pour compte, sans perspective. Ceci explique certainement, en partie, la méfiance de plus en plus forte des citoyens vis-à-vis de l'institutionnel…La démocratie ne saurait survivre à l'exclusion durable d'une partie des concitoyens. C'est à ce niveau que se situe l'enjeu de la démocratie participative et, de ce point de vue, il y a lieu d'espérer ».	Actes des Rencontres internationales de Nanterre, p. 1
2006	1er Congrès mondial du FALP (2, 3 et 4 mars) à Nanterre en France	« Les relations sociales dans les métropoles reflètent les conséquences humaines, économiques et territoriales des logiques actuelles de la mondialisation. Confrontées aux tendances d'exclusion et de relégation sociale et spatiale, nombre de villes de périphéries refusent le fatalisme, prennent part au débat, agissent pour l'inclusion sociale, pour une métropole pour tous, parfois de manière innovante en termes de démocratie, d'accès aux droits ».	Actes du 1er Congrès mondial du FALP de mars 2006 à Nanterre, p. 99
2010	2ème Congrès mondial du FALP (10, 11 et 12 juin) à Getafe en Espagne	« La communauté internationale doit se mobiliser pour garantir l'accès aux services de base aux habitants de toutes les métropoles, au Nord comme au Sud (eau, électricité, santé, éducation etc.). Ce sont des biens communs de l'humanité dont les populations des périphéries sont trop souvent privées »	Déclaration Finale du Congrès de Getafe, p. 3
2011	Assemblée Générale du FALP (7 février) à Pikine au Sénégal	« Nous, Autorités locales des périphéries d'Afrique et du monde, conscientes de la place qui doit être la nôtre dans l'espace métropolitain, nous engageons à faire entendre nos voix et poursuivons notre lutte **permanente pour le « droit à la ville »**, le droit à une vie meilleure, à plus de respect et de considération au sein d'un monde plus juste, plus équitable et plus humain,…»	Déclaration Finale de l'Assemblée Générale de Pikine, p. 1
2013	3ème Congrès mondial du FALP (11, 12 et 13 juin 201) à Canoas au Brésil	*« Nous refusons que la planète urbaine soit le « Pire des mondes possibles » décrit par Mike Davis. Nous sommes convaincus que l'espace métropolitain peut être celui d'interventions et d'actions pour un autre monde. Pour aller dans ce sens le « droit à la ville » doit irriguer l'ensemble des pratiques locales, des politiques publiques, des réflexions et actions communes afin de construire «des métropoles solidaires ».*	Déclaration de Canoas pour le droit à la ville et à la métropole solidaire p. 1

Ainsi, la lecture de ce tableau, montre qu'en une décennie d'existence, le FALP aura organisé et/ou participé à plusieurs rencontres internationales en Europe, en Amérique latine et Afrique qui constituent toutes autant d'étapes importantes dans son processus de configuration et d'affirmation dans l'espace public transnational. Le tableau laisse entrevoir également qu'au-delà de ses nombreuses et diverses manifestations et/ou déclarations communes, son crédo politique semble resté inchangé : la lutte pour le droit à des métropoles alternatives et inclusives dans un monde de plus en plus urbanisé est un enjeu global. Ce que traduit très bien d'ailleurs son appellation complète, « *Forum des autorités locales de*

périphérie pour des métropoles solidaires », habituellement abrégée sous le sigle FALP - Forum des Autorités Locales de Périphérie. Et comme il était déjà indiqué à la première page de la Déclaration de Getafe de juin 2010 (en annexe), « dans un monde urbain où nos municipalités se développent aux marges des centres historiques, nous revendiquons d'être des « territoires et des pouvoirs locaux de périphéries mobilisés pour le « Droit à la ville ».

Cependant, il convient de souligner que le droit à la ville comme manifeste constitutif du mouvement transnational des maires de villes populaires et/ou pauvres promeut aussi de nouvelles formes de gouvernance métropolitaines à vocation universelle. Il s'agit précisément d'une gouvernance, ou mieux d'une fabrique collective métropolitaine fondée sur les impératifs de décentralisation et de participation.

1.2. Le couple «décentralisation et participation», la voie pour construire les métropoles solidaires et inclusives

Avant même qu'il ne devienne l'objet de l'appropriation politique récente par le FALP, le droit à la ville impliquait déjà chez Henri Lefebvre l'idée d'une révolution politique. Car d'après Lefebvre, « exclure de l'« urbain » des groupes, des classes, des individus, c'est aussi les exclure de la civilisation, sinon de la société. Le droit à la ville légitime le refus de se laisser écarter de la réalité urbaine par une organisation discriminatoire, ségrégative»[586].

D'ailleurs chez les spécialistes de ce sociologue, géographe et philosophe, nombreux sont ceux comme Jean-Pierre Garnier, pour qui « nul plus que lui et, surtout, nul avant lui n'avait prophétisé avec autant de vigueur et de ténacité l'avènement de «l'urbain» comme enjeu majeur du futur »[587], qui confirment la dimension subversive de l'enseignement de Lefevre. Pour J.-P. Garnier, « le «droit à la ville» dont Lefebvre s'était fait le héraut impliquait la réappropriation collective de l'espace urbain par les habitants que la ségrégation, tant spatiale que sociale, avait jusque-là privés de la centralité. «Politiquement, cette perspective ne peut se concevoir sans autogestion étendue de la production et des entreprises aux unités territoriales»[588]. Le même constat du caractère révolutionnaire est se rencontre chez P. Hamel et C. Poitras qui estiment que « l'autogestion urbaine chez Henri Lefebvre suppose

[586] Henri Lefebvre, *Le Droit à la ville*, op.cit. p.155
[587] Jean-Pierre Garnier, « La vision urbaine de Henri Lefebvre», In Revue *Espaces et sociétés* n°76, 1994/2, « Actualités de Henri Lefebvre », pp.123-146, p.124
[588] Jean-Pierre Garnier, « La vision urbaine de Henri Lefebvre», op.cit. p.134

une autre vision du politique qui passe par un dépérissement de l'Etat et la possibilité pour les habitants et usagers de s'approprier les processus de production de l'espace»[589].

Or, comme le fera remarquer plus tard J.-P. Garnier, si la conceptualisation de Lefebvre fera l'objet de beaucoup de reprises dans le domaine public et les partis politiques, rares seraient ceux qui traduisent réellement cet aspect politique dans leur pratique. Car c'est finalement à l'Etat qu'est généralement laissé le soin d'assurer ce droit. Un grand paradoxe donc que le spécialiste lefebvrien dénonce ainsi : « Ironie du sort? La «politisation» de l'urbain qu'il avait à maintes reprises appelée de ses vœux sera prise en charge, non par les «usagers» auxquels il aimait à se référer tout en déplorant leur «passivité», mais précisément par cet État dont l'intervention ne pouvait, selon lui, «qu'empêcher l'urbain de prendre forme»[590].

Dans la même analyse critique des détournements idéologiques ou politiques de la sociologie de Lefebvre, Garnier renchérit davantage en affirmant qu' « il est douteux, cependant que Lefebvre eût interprété comme une mise en pratique de ses théories le droit à la ville au rabais que l'on, se propose en haut lieu d'accorder aux couches défavorisées, tandis que se poursuit parallèlement la liquidation de droits qui semblaient jusque-là acquis pour elles, qu'il s'agisse du droit au travail et du droit du travail, ou du droit au logement. La visée normalisatrice à laquelle obéissent les grandes manœuvres déclenchées dans le champ urbain pour éviter qu'il ne devienne un champ de bataille se situe aux antipodes de l'idéal d'émancipation qui inspirait l'utopie urbaine d'Henri Lefebvre »[591].

Pour autant, dans la présente étude et à ce stade, ce ne sera pas tant la fidélité ou pas des traductions concrètes des thèses urbaines de Lefebvre qui nous intéressent que leur empreinte au moins dans la rhétorique officielle de mouvements sociaux à l'instar du réseau des élus locaux. À partir du moment où le droit à la ville s'est constitué en slogan politique chez le groupe d'élus altermondialiste, il s'agit de voir la place qu'occupent les idées de décentralisation et de participation dans les interventions publiques du réseau ou de ses éminents membres.

---

[589]« Pierre Hamel et Claire Poitras, « Henri Lefebvre, penseur de la postmodernité », In Revue *Espaces et sociétés* n°76, 1994/2, « Actualités de Henri Lefebvre », pp.41-58, p.49

[590] Jean-Pierre Garnier, op.cit. p.136

[591] Jean-Pierre Garnier, op.cit. p.143

1.2.1. La participation des habitants

Ainsi, en matière de participation des habitants, l'on peut dire d'emblée qu'en mettant en avant les contestations et résistances des territoires périphériques par rapport à aux villes-centres jugés capitalistes et marginalisantes, qu'en se plaçant comme les défenseurs des droits d'accès à la ville et à l'espace public de leurs administrés sans distinction de nationalité, de sexe, de situation socioprofessionnelle, etc., les élus locaux politisent tout en dépolitisant la cause de leur mouvement. Autrement dit, la revendication de la participation des habitants (par opposition à des modes de gestion qui seraient élitistes et autoritaires), du respect de l'environnement (par opposition à des logiques prédatrices) et de la solidarité internationale (par opposition à une certaine compétition internationale effrénée et sans éthique) s'avère comme un de leurs principaux moyens de contestation de l'ordre politique dominant façonné par les rapports sociaux capitalistes.

Sur ce sujet, l'adjointe au maire d'Aubagne, périphérie populaire de Marseille, détaillait d'ailleurs l'expérience de sa commune au Congrès de Getafe de juin 2010 qui, à l'en croire, « peut inspirer d'autres ». Elle avait centré son propos sur trois points : le premier point selon elle consiste à «*adopter un regard « genré » de la ville si nous voulons des métropoles solidaires. Un regard genré c'est celui qui intègre les droits de toutes les citoyennes et tous les citoyens dans la construction de la ville* ». Le deuxième point est lié au transport « *à Aubagne depuis un an, nous avons des transports gratuits et cette initiative nous a permis de nous rendre compte d'une part que la mobilité est une chose extraordinaire et d'autre part que cela apporte de la mixité sociale, générationnelle, de la liberté et de l'égalité* ». Son troisième et dernier point par lequel devrait se construire des métropoles solidaires est celui de la démocratie participative : « *quand on est dans une périphérie, même quand on n'a pas assez de moyens, il y a quelque chose de fondamental: donner la parole aux gens. À Aubagne, on organisera dans 2 jours un référendum qui demandera aux citoyennes et aux citoyens de s'exprimer sur l'intégration forcée on non à la métropole marseillaise puisque c'est ce que nous prépare une loi à venir en France* ».

Les trois points décrits l'élue locale d'Aubagne, à savoir la prise en compte du genre dans les projets de la ville, l'égalité en matière de mobilité et la participation politique des habitants constituent justement le binôme démocratie participative et inclusion sociale qui se trouve au cœur même de la conception des futures métropoles alternatives défendes dans la ligne politique du FALP. De tels principes sont précisés de manière récurrente dans les différentes déclarations officielles.

Pour preuve, dans celle de Getafe du 12 juin 2010, le FALP déclare solennellement : « Pour que nos villes soient durables, solidaires et démocratiques, il est fondamental de prendre en compte la place des femmes dans tous les domaines de la vie politique, sociale, culturelle. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics travaillent à « l'empowerment » personnel, politique et social des femmes dans ces domaines et au renforcement des réseaux de promotion de l'égalité femme/homme, à la mise en place de politique innovante tendant à l'instauration d'une démocratie paritaire. La forte présence de jeunes est également une des caractéristiques de nos territoires. Nous devons construire une ville pour et avec les jeunes. Il est impératif de garantir et de promouvoir leurs droits à l'éducation, à la formation et à l'emploi, aux loisirs et nous nous devons de recueillir leurs opinions et de favoriser par tous les moyens leur participation aux choix. C'est une exigence pour le présent et pour l'avenir ».

Présentée ainsi, la question de la démocratie participative y apparaît clairement comme un impératif (Blatrix, 2000) non seulement intemporel étant donné qu'il s'agit bien là d'«une exigence pour le présent et pour l'avenir», mais aussi universel puisque les phénomènes d'exclusions et d'inégalités politiques sociospatiales s'observent partout et la portée du mouvement FALP se veut mondiale.

Toujours dans la même logique de défense de la démocratie participative comme voie royale pour concrétiser le droit à la ville et réaliser son modèle de métropoles plus humaines, plus justes, plus inclusives, plus démocratiques, plus égalitaires, la position du réseau FALP est encore plus tranchée dans sa déclaration finale de Canoas de juin 2013. Les élus locaux des périphéries populaires y déclarent : « Notre engagement pour des métropoles polycentriques et solidaires, c'est le refus d'une civilisation urbaine ghettoïsée et de toute tutelle, institutionnelle et économique. C'est l'affirmation de la place et du rôle des citoyens-nes, la reconnaissance et la visibilité des périphéries dans le débat et la construction métropolitaine, pour que chacune et chacun vive dans un territoire qui compte et contribue au projet commun. Pour y parvenir, il n'y a pas de modèle ou de projet « standard ». Les chemins vers des métropoles inclusives, solidaires, durables et démocratiques, sont à inventer et à construire avec les citoyen-nes».

À travers ces différentes prises de positions en faveur de la démocratie participative pour tous, le réseau transnational semble s'aligner ou, au moins se rapprocher d'expériences et/ou de discours qui ont déjà une longue histoire dans les communes populaires françaises et

celles communistes en particulier. Le cas de Nanterre, ville instigatrice du mouvement transnational est encore là très intéressant à souligner.

Dans l'entretien qu'il nous a accordé dans son bureau le 5 octobre 2011, Hassan Hmani, adjoint au maire chargé de l'*impulsion de la ville participative, coordination de quartiers, communication et nouvelles technologies de l'information*, est revenu sur l'histoire de la démocratie participative de la sa ville. Ainsi, il précise : « Nanterre est, en France et en Europe, une des premières villes à expérimenter les conseils de quartier. Nous avons ici des conseils de quartier depuis les années 1970, donc bien avant la loi Vaillant de 2002[592]. À l'époque, c'était une révolution dans la façon d'envisager la place et le rôle du citoyen dans la construction de sa ville. Les Assises de la ville, qui sont devenues un dispositif à la mode dans beaucoup de municipalités, ont été initiées ici à Nanterre dès 1977 par l'équipe de Jacqueline Fraysse. Et il y a bien d'autres initiatives. Donc, le principe de co-élaboration de tous les projets de la ville avec les citoyens qui nous ont élu, fait partie de notre culture ». Une affirmation qui semble d'ailleurs confirmée par Carole Rainsard, éco-ingénieure et chargée de mission à la Direction de l'Environnement à la mairie de Nanterre lors de l'entretien du 22 février 2012. Pour elle, « la ville de Nanterre est connue pour son volontarisme en matière de démocratie participative. Par exemple, les commissions extramunicipales qui regroupent des élus, des habitants choisis par tirage au sort, des professionnels et des partenaires institutionnels pour réfléchir sur les différents domaines d'invention de la ville constituent une expérience inédite. C'est ainsi que nous avons préparé pendant près de deux ans la 5ème édition des Assises de la ville de mai 2011 qui portait sur le thème de l'écologie urbaine avec la commission extramunicipale de l'environnement et de l'écologie urbaine (CMEU)».

De plus, au niveau plus national, il convient de signaler là aussi que ce plaidoyer officiel du FALP pour la démocratie participative et la reconnaissance du rôle des associations dans les politiques locales n'est pas du tout étranger à nombre de principes fondeurs autour desquels l'association ville et banlieue s'est constituée et dont elle ne cesse d'ailleurs de réaffirmer. Pour ne prendre que ce récent extrait ci-après de l'association ville et banlieue en 2012, il est

[592] Il s'agit de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité (dite Loi vaillant) qui rend l'obligation d'instaurer des conseils de quartier pour les communes de plus de 80 000 habitants. Son article premier précise : «Dans chaque commune de 80 000 habitants et plus, le conseil municipal fixe le périmètre de chacun des quartiers constituant la commune. Chacun d'eux est doté d'un conseil de quartier dont le conseil municipal fixe la dénomination, la composition et les modalités de fonctionnement»

aisé de voir sa concordance, sans doute pas fortuite, avec les déclarations déjà mentionnées du FALP. Tiré de la 85ème proposition de la plateforme des 120 propositions rédigées par Ville et Banlieue lors de la présidentielle de 2012, l'association nationale stipule : «Nous sommes confrontés à une crise démocratique profonde, du politique et de la représentation. Cette crise est aux fondements de la crise systémique que traverse notre société. Dans nos quartiers, la faible participation aux élections en est le symbole désastreux, qui met directement en cause la légitimité du politique. Le besoin y est pourtant plus prégnant qu'ailleurs : l'enjeu de reconnaissance et de dignité est au cœur du processus de réintégration sociale. Il nous faut reconquérir la souveraineté populaire. Les habitants ne sont pas des clients passifs ; ils doivent être co-acteurs et co-producteurs du projet du vivre ensemble. Le politique ne doit pas faire simplement pour le citoyen, mais faire avec lui, car nous parions que l'élu n'est pas le seul garant de l'intérêt général. Il est nécessaire de renforcer le pouvoir d'agir des habitants et d'encourager la citoyenneté active. Il nous faut pour cela révolutionner nos pratiques pour redonner du sens au vivre ensemble »[593].

Et justement, au niveau du FALP, cette révolution des pratiques implique en plus de la participation des habitants, une réelle décentralisation des compétences et du pouvoir aux entités territoriales. Car c'est bien dans le cadre d'une gestion décentralisée que la démocratie participative et l'inclusion sociale sont envisagées comme moyen d'accès au droit à la ville.

1.2.2. La décentralisation

Les réformes de la décentralisation n'ont cessé de se généraliser dans le monde depuis les années 1990 c'est-à-dire bien avant donc l'émergence du FALP dans les années 2000. Dans le 1er Rapport mondial de CGLU sur *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde* l'on rappelle à la page 18 que : « L'émergence de nouveaux leaderships politiques au niveau local se traduit presque partout par la constitution d'associations d'élus (pratiquement toutes membres de CGLU) ou de pouvoirs locaux dans plus de cent trente pays. La notion d'«autonomie locale » – *local self-government, Selbstverwaltung,* «libre administration» –,

[593] Extrait de Ville& Banlieue, *120 maires 120 propositions pour 1 engagement national auprès des quartiers,* mars 2012, p.22

constate en conclusion le *Rapport*, s'est progressivement imposée comme norme de référence de l'administration territoriale dans toutes les régions »[594].

Dans ce cas, même s'il semble chercher aujourd'hui à se faire le chantre de telles réformes politico-administratives, le Forum des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires ne peut naturellement pas avoir le monopole du discours en faveur de pratiques de décentralisation qui lui restent le plus souvent antérieures ou étrangères. À ce propos, le *Rapport* de CGLU met clairement en évidence le fait que derrière la notion même de décentralisation, existent une pluralité et une diversité de conceptions et de pratiques selon les périodes, les régions et les pays. Une précision qui met donc en garde contre toute conclusion hâtive en termes de convergence, d'homogénéisation ou d'uniformisation.

Rien qu'en Afrique, les auteurs M. Ben Letaief, C. N. Mback, J.-P. Elong Mba Ssi et B.O. Ndiaye ont pu dégager deux pratiques contrastées de décentralisation. Pour ces contributeurs au *Rapport mondial* de Cités et gouvernements locaux unis, «en matière de décentralisation, les actions des différents Etats africains semblent osciller entre deux visions. La décentralisation est abordée soit, le plus souvent, comme une simple technique d'organisation administrative, soit, beaucoup plus rarement, comme une véritable politique. Or, on sait que, si la décentralisation est une « politique », elle peut contribuer à changer le fonctionnement des systèmes politiques en place. Si, en revanche, elle n'est qu'une technique, elle ne débouchera, dans le meilleur des cas, que sur la rationalisation des structures administratives et leur efficacité»[595].

Au regard de ces considérations, la question qui se pose est de savoir, dès l'instant qu'il est établi une variabilité des décentralisations dans le temps et l'espace, de quelle décentralisation est-il question dans le discours officiel du réseau FALP qui regroupe des membres de différents pays ? Pour avancer quelques éléments de précision de la décentralisation perçue par le forum des élus locaux comme un moyen pour mieux défendre ses causes, nous avons là aussi passé en revue les Déclarations finales qui sont l'acte officiel par lequel le FALP expose de manière solennelle son projet politique, les enregistrements de

---

[594]CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, coordonné par le Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE) de l'Université Paris 1 sous la direction scientifique de Gérard Marcou, 2008p.18

[595]Mustapha Ben Letaief, Charles Nach Mback, Jean.-Pierre Elong Mba Ssi et Biram Owens Ndiaye, « Afrique » In CGLU, op.cit., p.28

différentes interventions lors des rencontres internationales et les notes de nos propres entretiens et observations.

Ainsi, à la plénière du vendredi 11 juin 2010 au congrès mondial de Getafe, le maire PS de Bondy explique que pour que la décentralisation soit efficace, « il y a l'exigence impérieuse de la péréquation financière qui doit permettre aux élus de pouvoir aller plus loin dans les choix et la fourniture de services publics de qualité ». Dans cette affirmation, deux éléments principaux peuvent se dégager. Il s'agit d'une part de la nécessité de transfert de ressources suffisantes aux collectivités territoriales que ce soit de la part de l'Etat (péréquation verticale) ou entre elles c'est-à-dire des plus riches vers les moins favorisées (péréquation horizontale) pour leur permettre d'assumer leurs compétences locales. Il s'agit d'autre part de l'autonomie administrative puisque le maire parle de « permettre aux élus de pouvoir aller plus loin dans les choix et la fourniture de services publics de qualité ».

Analysé ainsi, il convient de souligner que le discours de l'élu local du département de la Seine-Saint-Denis au nord de Paris reflète d'ailleurs plus globalement la conception française bien connue de la décentralisation. En effet, dans la loi française relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions de mars 1982[596], il est indiqué dès l'article premier que « les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus ». Et la même loi précise la «suppression de la tutelle administrative» au chapitre Ier tout comme la « suppression de la tutelle financière » au chapitre II.

Preuve de la haute importante accordée au principe de la libre administration des collectivités territoriales dans le contexte français, celui-ci est même érigé en rang constitutionnel, la constitution ayant étant placée en France aux dessus des lois. C'est précisément dans le titre XII de la constitution où l'article 79 dispose que : « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon. Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences».

D'ailleurs la référence du discours de l'élu au cadre français va se faire beaucoup plus explicite quand il poursuit sa défense de la décentralisation à l'échelle transnationale en

[596] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

justifiant ainsi: « sur la décentralisation, parfois il y a des reculs. Dans notre propre pays, en France, c'est en train de s'opérer de la façon la plus insidieuse : on nous dit qu'il y a une crise mondiale et qu'on devrait réduire le nombre d'élus locaux parce qu'il y en aurait trop. Alors il y a un projet[597] de l'assemblée nationale qui s'impose à nous et qui veut faire qu'on diminue de moitié les élus locaux des pouvoirs de députation et des régions. Et on dit, on va les fusionner dans une seule entité et on va les diminuer de moitié comme ça on va faire des économies. Alors j'ai fait faire le calcul dans mon département. Il y a 40 élus locaux qui gèrent ce département d'1million 600 milles habitants. Eh bien le budget consacré au « bonheur et au confort des élus locaux » - si je reprends les phrases utilisées par le gouvernement de mon pays – c'est 0,2% du budget consacré à la vie du département. Et quand on va en mettre que la moitié en supprimant certaines fonctions, et bien on en mettra que 0,1%. Est-ce que c'est à la hauteur des villes de périphéries ? Le FALP doit se positionner sur tous ces sujets».

De plus, le maire de Bobigny n'est pas le premier à défendre devant des instances internationales une telle vision bien française des réformes de la décentralisation. À l'occasion du *Sommet mondial du développement durable* organisé par les Nations-Unies à Johannesburg en aout 2002, la délégation des collectivités locales et territoriales françaises à cette rencontre avait rédigé une déclaration sur laquelle, il est indiqué dans le préambule ce qui suit : « Les autorités locales françaises soulignent que la promotion d'une politique de décentralisation au plus près des citoyens est une condition préalable à la mise en oeuvre d'un développement durable et harmonieux des territoires urbains et ruraux. Adhérant pleinement au processus engagé à Rio, elles rappellent que les stratégies de développement durable ne trouveront leur efficacité que si elles associent l'ensemble des acteurs publics et privés dans des actions concertées et coordonnées : Institutions internationales et européennes, Etats, collectivités territoriales, entreprises, syndicats, associations, etc… »[598].

---

[597] Pour rappel, le projet auquel fait allusion le maire de Bondy est celui que le président Nicolas Sarkozy portait en 2009 dans le cadre de sa proposition de réforme territoriale qui devait se traduire notamment par la création de Conseillers Territoriaux qui siégeraient à la fois au département et à la région. Le rapprochement de ces deux échelons aurait réduit de moitié le nombre le nombre d'élus locaux de 6000 à 3000 conseillers territoriaux.

[598] Déclaration des collectivités locales et territoriales françaises au sommet mondial du développement durable – Johannesburg aout 2002

Quand on lit attentivement cette déclaration française de 2002, on retrouve exactement la même conception que celle exprimée dans la Déclaration finale du Congrès de Getafe de 2010, c'est-à-dire 8 ans plus tard. Dans cette dernière déclaration, les élus locaux de périphéries sont convaincus que : « Partout où la décentralisation et les politiques de proximité ont été mises en place et accompagnées des ressources nécessaires, elles ont été une réponse efficace pour favoriser la proximité des réponses aux besoins des populations. Remettre en cause la décentralisation, c'est affaiblir la démocratie et l'efficience des politiques publiques pour les habitants, cela serait faire marche arrière ».

Ce qui est réaffirmé à travers les différents extraits mentionnés, c'est précisément le caractère indissociable de la décentralisation et de la participation des populations. La démocratie participative et/ou de proximité est instrumentalisée de façon à pouvoir défendre le renforcement de la décentralisation, tout comme cette dernière est instrumentalisée de façon à pouvoir procéder à des réformes de gouvernance plus participative. De même en laissant penser que partout où il y aurait décentralisation et participation, il correspondrait une certaine efficacité, les promoteurs de ce couple procèdent en réalité à une dépolitisation qui le rend finalement pour une vérité universelle.

Or comme l'a déjà bien mentionné D. Darbon, « la dépolitisation des modèles qui sert de variable de légitimation pour de nombreux transferts brouille les pistes en interdisant de s'intéresser aux multiples visages des processus de coproduction des innovations externes »[599]. Alors, pour éviter ce biais qui consiste à se limiter aux caractères techniques, rationnels ou efficaces généralement mis en avant par les promoteurs de transfert de modèles de gouvernance pour justifier leur application universelle, nous allons justement dans la partie qui suit nous intéresser aux acteurs clés du FALP et à leurs divers ancrages politiques et nationaux.

[599]Dominique Darbon (dir.), *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation,* Paris, Karthala, 2009, p.13

2. « Elus locaux des périphéries de tous les pays, unissez-vous ! », un universalisme et un apolitisme en trompe-l'œil

Dans l'entretien qu'il nous a accordé, le 24 septembre 2010 dans son bureau à la mairie de Nanterre, le responsable du service municipal « Relations et coopérations avec le monde » et animateur du mouvement FALP présente ce dernier comme : « un réseau apolitique. Nous sommes ouverts et nous ne cessons de nous agrandir chaque année avec l'arrivée de nouvelles municipalités de différentes couleurs politiques ». Or, quand on examine de plus près l'organisation et le fonctionnement du réseau, une telle description est loin de se vérifier empiriquement.

Du point de vue politique, l'apolitisme déclaré n'est pas avéré dans la mesure où les participants au FALP sont pour l'essentiel des militants affiliés à des partis de gauche en général et à des partis communistes en particulier. Ce qui nous amène à nous demander si le réseau FALP n'est pas, en réalité, une nouvelle tribune ou, en tout cas un prolongement des partis communistes et notamment du communisme municipal français (1). Quant à la mise en avant de l'universalisme et de l'ouverture du mouvement, l'observation empirique ne confirme pas non plus la traduction quotidienne de telles qualités. Elle montre, au contraire, que le mouvement qui se veut universel ne collabore régulièrement qu'avec des chercheurs et mouvements sociaux essentiellement français (2).

2.1. Le FALP comme un prolongement du communisme municipal français

Quand on s'intéresse aux élus qui prennent généralement part aux activités dudit Forum mondial des autorités locales de périphéries pour des métropoles solidaires, il s'avère que ce dernier est très loin d'être apolitique. Au contraire, l'analyse des listes des participants et des intervenants aux différentes manifestations du Forum tout comme la lecture des actes de ses différents congrès révèlent que « la logique du recrutement »[600]des membres du réseau semble même fondée sur la base des affinités politiques. C'est ainsi que les maires des partis communistes et apparentés et, dans une moindre mesure, ceux de partis socialistes, sont très largement ceux qui dominent ce mouvement qui tente de globaliser les mobilisations et contestations des processus actuels d'urbanisation planétaire.

[600] Daniel Gaxie, « Les logiques du recrutement politique », In *Revue française de science politique*, 30ème année, n°1, 1980, pp. 5-45

En remontant par exemple aux premières Rencontres internationales de Nanterre d'octobre 2002 consacrées à la problématique : «les villes de périphérie, les jeunes et les migrants : enjeu pour la démocratie participative dans la société urbaine du XXIème », l'analyse de la composition des communes organisatrices et des élus locaux intervenants dans les plénières confirme déjà ce constat. Le choix des plénières se justifie par le fait qu'il s'agit là des temps forts des rencontres du FALP où tous les participants aux différents ateliers ou groupes thématiques sont réunis. Ainsi, alors qu'il y avait une centaine de pouvoirs locaux présents aux rencontres de Nanterre, de la quinzaine des élus intervenants aux plénières, le tableau ci-après montre que 13 sont des communistes. Ce qui confirme l'existence réelle d'une hégémonie des partis de l'Internationale communiste sur les autres membres du mouvement.

Tableau 11 : Des élus locaux intervenants aux Rencontres Internationales des Villes de Périphéries à Nanterre (24, 25 et 26 octobre 2002)

Identité	Pays	Qualité	Etiquette
Jacqueline Fraysse	France	Maire de Nanterre jusqu'en 2004	Parti Communiste Français (PCF)[601]
Stela Farias	Brésil	Maire d'Alvorada jusqu'en 2004	Parti des Travailleurs (PT)
Luciana Ramos	Brésil	Maire d'Olinda depuis 2000	Parti des Travailleurs (PT)
Carlos Manuel Barateiro de Sousa	Portugal	Maire de Setúbal jusqu'en 2006	Parti communiste Portugais (PCP)
Guy Rouveyre	France	Adjoint-maire d'Echirolles jusqu'en 2011	Parti Communiste Français (PCF)
Bernard Birsinger	France	Maire de Bobigny jusqu'en 2006	Parti Communiste Français (PCF)
Maxime Camuzat	France	Maire du Saint-Germain du Puy – mandat en cours	Parti Communiste Français (PCF)
François Pupponi	France	Maire de Sarcelles – mandat en cours	Parti Socialiste (PS)
Jacques Perreux	France	Conseiller Général du Val-de-Marne – mandat en cours	Parti Communiste Français (PCF)[602]
Azzidine Taibi	France	Adjoint maire de Stains jusqu'en 2014 et maire de Stains depuis mars 2014	Parti Communiste Français (PCF)
Marjolaine Rauze	France	Maire de Morsang-sur-Orge - mandat en cours	Parti Communiste Français (PCF)
Magali Giovannangeli	France	Adjoint maire d'Aubagne jusqu'en mars 2014	Parti Communiste Français (PCF)
Gabrielle Del Monte	Italie	Adjoint-maire de Pesaro jusqu'en 2004	Parti des communistes italiens (PdCI)
Pere Alcober Solanas	Espagne	Adjoint-maire de Barcelone jusqu'en 2007	Parti des socialistes de Catalogne (PSC)
Bougari Sidi Gamara	Mali	Maire de Gouméra jusqu'en 2007	Alliance pour la démocratie au Mali (ADEMA)
Rafael Moran Orellan	Salvador	Maire d'Ahuachapan en 2002	Alliance républicaine nationaliste (ARENA)

[601] Ancienne maire communiste de Nanterre (1988-2004), Jacqueline Fraysse a quitté aujourd'hui le PCF en 2010 pour rejoindre la *Fédération pour une alternative sociale et écologique* autour de Patrick Braouezec (lui-même ancien PCF) et est aujourd'hui députée inscrite au groupe Gauche démocrate et républicaine.
[602] Il quittera le PCF pour rejoindre *Europe Ecologie Les Verts* depuis 2009

L'examen de ce tableau, certes pas exhaustif, révèle la suprématie des représentants de municipalités dirigées par des majorités communistes. Et la présence de maires brésiliens du Parti des Travailleurs (PT) ne constitue point une exception même s'il ne confond pas au Brésil avec le Parti Communiste du Brésil (PCdoB).

En effet, non seulement ce PT partage en commun avec les partis communistes une essence marxiste, mais aussi participe au Brésil aux mêmes coalitions politiques à l'occasion des échéances électorales. C'est ainsi que ces deux partis y sont généralement membres de la même majorité politique (fédérale ou locale). De même, quand on se souvient que les réflexions qui aboutiront au lancement en 2003 du mouvement FALP ont démarré à Porto Alegre à l'occasion du Forum Social du 2001, la présence aux Rencontres internationales de Nanterre de municipalités brésiliennes ou de l'aire métropolitaine de Porto Alegre en particulier comme la ville d'Alvorada se comprend mieux. Porto Alegre étant devenue aujourd'hui pour beaucoup la « capitale mondiale » de l'altermondialisme ou encore le prototype de la démocratie participative[603]c'est-à-dire justement l'incarnation des « valeurs » que revendique le FALP.

La ville de Gouméra au Mali représentée par son maire Bougari Sidi Gamara, ne déroge pas non plus à la dimension marxiste du mouvement des élus des banlieues. Le maire est membre du parti ADEMA-PASJ (Alliance pour la démocratie au Mali-Parti africain pour la solidarité et la justice), un parti politique malien affilié à l'International socialiste.

Toutefois, une des exceptions à l'identification des élus du FALP aux partis politiques de gauche en général et communistes en particulier est peut-être celle de la ville d'Ahuachapan au Salvador, représenté par son maire de l'époque Rafael Moran Orellan. Car ce dernier est issu d'un parti conservateur, l'Alliance républicaine nationale (ARENA). Mais sachant que cette commune salvadorienne est en jumelage avec le Conseil général du Val-de-Marne depuis 1995, on peut supposer que cette proximité avec le département francilien dirigé par une majorité communiste est peut-être un élément explicatif de cette présence.

A la suite de ces premières rencontres Internationales de Nanterre, tous les grands autres évènements internationaux – Congrès de Nanterre (2006), de Getafe (2010) et de Canoas (2013) ou le Séminaire international de Pikine (2011) – ont constitué autant de sites

[603]Marion Gret, Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte, 2005 ; Yves Sintomer et al., *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service public*, Paris, La Découverte, 2008

d'observation privilégiés qui permettent tous de consolider l'hypothèse d'un mouvement regroupant essentiellement des édiles membres ou alliés à des courants communistes. Ainsi, au 1er congrès mondial du FALP organisé par la ville de Nanterre – avec la participation de plus de 100 élus locaux de 20 pays – en plus du maire communiste Patrick Jarry, les autres élus municipaux participants aux plénières sont aussi pour l'essentiel des élus communistes ou socialistes, dans une moindre mesure[604]. Parmi ceux-ci, il y avait:

- ✓ *Hervé Bramy*, Président PCF (parti communiste français) du Conseil général de la Seine-Saint-Denis jusqu'en 2008 (France),
- ✓ *Fatoumata Konté Doumbia*, maire ADEMA-PASJ (Alliance pour la démocratie au Mali) de Commune I du District de Bamako (Mali),
- ✓ *Elói Pietá*, maire PT (Parti des travailleurs) de Guarulhos dans la métropole de Sao Paul (jusqu'en 2008), président du Front des maires du Brésil et président de la commission Inclusion sociale et démocratie participative de CGLU (Brésil),
- ✓ *Uwe Klett,* maire SPD (Parti social-démocrate allemand) de l'arrondissement de Marzhan-Hellersdorf[605] de Berlin depuis 1995 (Allemagne),
- ✓ *Pierre Bourguignon,* maire PS (parti socialiste) de Sotteville-lès-Rouen et président de l'association des Maires de Villes de Banlieues de France (AMVBF) jusqu'en 2008 (France),
- ✓ *Claude Dilain,* maire PS (parti socialiste) de Clichy-Sous-Bois jusqu'en 2011 (France),
- ✓ *Magnolia Agudelo,* maire PCC (parti communiste colombien) de Sumapaz[606] dans le District de Bogota (Colombie),
- ✓ *Jaime Zea*, maire PCC (parti populaire chrétien socialiste) jusqu'en 2010 du District de Vila El Salvador en métropole de Lima (Pérou)

---

[604] Cf. Mairie de Nanterre, *Les Actes du Forum des Autorités Locales de Périphérie des 2, 3 et 4 mars 2006*, Nanterre France

[605]Pour plus de détails sur l'emprise des socialistes sur ces communes de la périphérie de Berlin-Est depuis les années 1990, voir Cécile Cuny, *Changement urbain et démocratie participative à Berlin. Ethnographie du grand ensemble de Marzhan, Paris, Ed. MSH, 2014*

[606] Dans un article publié dans *L'Humanité* « Bogota s'ancre à gauche » le 30 octobre 2007, Miguel Martinez rappelle d'ailleurs que cet arrondissement rural de Sumapaz « est historiquement ancré à gauche » cf. http://www.humanite.fr/node/380525

- ✓ *Patrick Braouzec*, Président PCF (parti communiste français) de la communauté d'agglomération Plaine Commune (en France)
- ✓ *Gilles Retière,* maire PS (parti socialiste) de Rezé dans la métropole nantaise (en France),
- ✓ *Jacques Perreux, Vice-président PCF* du Conseil général du Val de Marne (en France)

Le constat de l'emprise des partis de gauche sur ce réseau transnational de pouvoirs locaux présenté officiellement comme apolitique est le même si nous examinons brièvement les étiquettes politiques des maires ayant pris part aux sessions plénières lors du Congrès FALP de Getafe (en Espagne) de juin 2010. Trois plénières (cf. annexe) au total furent organisées durant les trois journées (10, 11 et 12 juin 2010) de cette rencontre à laquelle nous avons assistée.

Dans la première plénière « Un autre monde est possible : la nécessité de construire des Métropoles Démocratiques, Solidaires et Durables pour faire face au changement climatique ainsi qu'aux risques de fragmentation et d'exclusion territoriale et sociale » du jeudi 10 juin 2010, les élus locaux intervenants étaient notamment Patrick Braouezec de Plaine Commune ; Fatoumata Konté Doumbia de la Commune I du District de Bamako ; Antoni Fogué Moya, membre du parti socialiste de Catalogne (PSC), président de la Diputació de Barcelone, Conseiller municipal de Santa Coloma de Gramenet et président de la Commission Décentralisation et autonomie locale de CGLU ; ou encore Lucas Hernán Ghi membre du parti du parti Nuevo Encuentro (une scission du parti communiste argentin) et maire de la ville de Moron dans la province de Buenos Aires.

Dans la deuxième plénière « identité et Expériences des périphéries populaires tirées de l'idée des « villes globales ». Miser sur le droit à une métropole pour tous » du vendredi 11 juin 2010, il y avait entre autres intervenants, les élus municipaux Pedro Castro Vázquez, membre du PSOE (parti socialiste espagnol), maire de la ville Getafe, la banlieue madrilène hôte du congrès, et président de la fédération espagnole des communes et des provinces ; Sebastião Almeida, maire PT (part des travailleurs) de Guarulhos dans la région métropolitaine de São Paulo (Brésil) ; ou encore Aliou Mar, maire de Rufisque-Ouest dans la région de Dakar au Sénégal. Ce dernier n'est pas, en revanche, pas membre d'un parti de gauche puisqu'il est du PDS (parti démocratique sénégalais) un parti affilié à l'internationale libérale.

Toutefois, sa participation à ce congrès du réseau FALP comme celle d'autres maires libéraux sénégalais à l'instar de Mamadou Lamine Badji de la commune de Yeumbeul-nord, s'explique surtout par le fait qu'il faisait partie de la délégation des 8 élus municipaux de la région de Dakar venu représenter le maire de Dakar, le socialiste Khalifa Sall. En effet, Dakar étant déjà désigné pour abriter le Forum social mondial de février 2011, le déplacement de la forte délégation d'élus de banlieue du Sénégal à la rencontre de Getafe s'inscrivait dans la préparation du Séminaire international que le FALP a prévu de tenir dans la capitale sénégalais lors de cette rencontre internationale des altermondialistes.

Dans la troisième plénière « Contribution des autorités locales des périphéries à la poursuite de nouvelles formes de gouvernance démocratique dans les métropoles » du samedi 12 juin 2010, les principaux intervenants furent notamment le socialiste français Gilbert Roger, maire de Bondy et 1er vice-président du Conseil général de la Seine-Saint-Denis et le maire PT (part des travailleurs) de Canoas en région métropolitaine de Porto Alegre, Jairo Jorge.

Quant au 3ème Congrès mondial du FALP des 10, 11, 12 et 13 juin 2013 à Canoas au Brésil, outre les élus locaux déjà présents aux précédents événements du mouvement évoqués plus haut, il y avait entre autres (cf. programme du Congrès en annexe) participants aux plénières le socialiste français Renaud Gauquelin, maire de Rilleux-la-Pape dans le Rhône et président de l'association française Ville et Banlieue depuis 2011 ; Sufyan Bassah, membre du Mouvement de libération de la Palestine (le *Fatah*, affilié à l'internationale socialiste) et maire de la ville palestinienne d'Aizaria, dans la périphérie de Jérusalem ; de Pape Sagna Mbaye, membre de l'AFP (alliance des forces du progrès, une scission du parti socialiste sénégalais) et maire de Pikine, la banlieue dakaroise hôte du Séminaire du FALP de février 2011 ; ou encore Gérard Bezouille, 1er adjoint au maire de Nanterre en charge des jumelages et de l'animation du FALP, ex communiste membre fondateur en 2010 du mouvement « Gauche citoyenne ».

Au final, comme on peut le voir, l'examen minutieux des étiquettes politiques des élus locaux ou régionaux participant aux activités du réseau mondial FALP établit qu'il y a beaucoup plus de probabilité d'y croiser des militants de partis de gauche et, en majorité, des communistes français et des membres du Parti des Travailleurs brésilien que des représentants de partis libéraux ou conservateurs.

Toutefois l'idéologie politique n'est pas la seule variable à prendre en compte. Il serait, en effet réducteur, de considérer le Réseau FALP comme une « association internationale des

gauches » ou même comme une « Internationale communiste » en miniature. Les partis communistes des pays d'Europe de l'Est ou d'Asie ne sont guère représentés dans le FALP.

Dans ce cas, une autre variable se rajoute à celle de l'appartenance à un groupe politique. Il s'agit sans doute, au-delà des principes politiques, des rapports historiques, affectifs voire d'intérêt, qui existent entre les participants de ce réseau transnational.

Ainsi, la municipalité italienne de Pesaro dirigée par des communistes est jumelée à Nanterre depuis 1969. La commune portugaise de Setúbal, elle aussi communiste, est jumelée à Bobigny depuis 2003. Le District de Villa El Salvador dans la métropole de Lima au Pérou est en jumelage[607] depuis 1991 avec Rezé, une des 24 communes de Nantes Métropole dirigée depuis plus de 50 ans par les socialistes. La ville de Morón (Argentine) est en coopération décentralisée avec Nanterre depuis 2012 tout comme la mairie palestinienne d'Aizaria, dans la périphérie de Jérusalem, qui entretient depuis 2007 un jumelage avec cette commune historiquement communiste des Hauts-de-Seine. La banlieue communiste de Sesto en Italie entretient aussi des relations avec Saint-Denis en banlieue parisienne.

Toujours dans la même logique de « cooptation », de « recrutement », sinon d'élargissement du réseau sur la base des affinités ou des relations historiques ou d'intérêt, nous pouvons aussi citer cet extrait de l'entretien du 6 janvier 2011 avec le maire de la commune 1 du District de Bamako qui nous explique comment elle a eu connaissance puis décidé de participer au réseau FALP : « *J'ai rencontré un de vos députés, Patrick Braouezec, à l'occasion du FSM de Bamako en janvier 2006. Il était là avec d'autres élus français sur invitation d'Aminata Traoré*[608]*. C'est lui qui m'a parlé du FALP et m'a proposé de venir au congrès de ce mouvement qui devait se tenir dans 3 mois, c'est-à-dire, en mars de la même année, en France, à Nanterre. Depuis, on m'invite à tous les évènements. C'est comme ça que je t'ai rencontré à Getafe en 2010*».

---

[607] Sur ce jumelage, voir Claire Gaillardou, *Assurer un accès à l'eau et à l'assainissement par la coopération décentralisée. Le cas de Villa El Salvador et Rezé,* Mémoire du DESS « Coopération Internationale et Développement », Sciences Po-Bordeaux, 2005

[608] Cette ancienne ministre malienne de la culture (1997-2000) fut l'organisatrice de FSM de Bamako. Elle est par ailleurs connue pour être une très proche de l'altermondialiste et écologiste français, José Bové. Parmi ses ouvrages généralement très critiques sur les relations entre la France et ses anciennes colonies africaines, les plus connus : *Lettre au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général,* Paris, Fayard, 2005 ; *L'Afrique humiliée,* Paris, Fayard, 2007 ; *L'Afrique mutilée,* 2ème éd., Bamako, Taama éditions, 2012

Du côté des élus sénégalais participant au FALP, le constat n'est guère différent. Le maire PS de Dalifort, commune de la Banlieue de Pikine, nous disait en marge du Congrès de Getafe où nous l'avons rencontré pour la toute première fois : « *On nous a dit que dans le cadre du FSM qui se tiendra l'année prochaine à Dakar, il y avait des associations d'élus, le FALP et une autre organisation qui s'appelle le FAL, comptaient tenir des réunions pour voir comment ça marche la décentralisation en Afrique et surtout ici au Sénégal puisque c'est nous qui allons les accueillir. Alors, comme le maire de Dakar Khalifa Sall, ne pouvait pas venir ici à Getafe, ils nous envoyés pour venir voir les attentes de ce réseau par rapport à l'organisation de la réunion à Dakar* ». Puis, il ajoute que « *c'est une excellente idée ce réseau FALP. Nous avons intérêt à développer la coopération avec eux. Ce sont eux-mêmes les Blancs qui défendent des valeurs de solidarité, d'accueil des immigrés africains dans leurs villes. Ils critiquent le capitalisme. Mais avec tous les problèmes de nos petites communes d'arrondissement c'est des gens comme ça qui nous intéressent* ».

L'analyse de ces extraits de mes entretiens fournit une compréhension finalement plus pragmatique qu'idéologique des formes d'interactions entre différents participants au réseau FALP. Nous avons d'un côté des membres fondateurs du FALP, les élus français notamment, qui cherchent à massifier et amplifier ce réseau à l'international et particulièrement en Afrique. De l'autre côté, il y a des élus locaux africains en quête de partenaires occidentaux qui voient des intérêts à participer à l'aventure du FALP avec l'espoir soit d'y trouver de potentiels bailleurs de fonds soit de pouvoir médiatiser internationalement leurs problématiques urbaines locales.

Ainsi, dans le cadre de l'Assemblée internationale du FALP au Sénégal à l'occasion du FSM de février 2011, le réseau avait bien besoin de mobiliser, sinon de susciter une mobilisation de partenaires africains et surtout sénégalais afin de tenir et surtout de réussir son séminaire. De même, pour les élus sénégalais, l'accueil de la rencontre internationale du réseau des autorités locales représentait sans doute une opportunité politique inédite. Comme l'illustre la photo n°23 de la banderole ci-dessous, le choix la problématique des inondations qui sévissent dans la banlieue dakaroise et dans d'autres villes africaines comme le thème de l'assemblée internationale du FALP donne une visibilité internationale sans précédent à ce problème récurrent en saison des pluies.

photo 23 : La banderole de l'Assemblée internationale du FALP à Pikine en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

D'ailleurs, en termes de communication politique, le caractère exceptionnel du FSM avec l'afflux vers Dakar et sa banlieue de nombreux élus locaux de différents continents et de milliers d'altermondialistes de tout bord était bien perçu par les autorités locales sénégalaises avant même la date de l'évènement. Ainsi, la présence de la photo du maire de Pikine sur le panneau publicitaire (cf. photo n°24) annonçant la tenue de l'Assemblée du FALP dans la ville avait soulevé beaucoup de critiques de la part des élus d'opposition qui énonçaient une récupération politique de la rencontre internationale.

photo 24 : Le panneau publicitaire de l'Assemblée internationale du FALP à Pikine en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

Le maire de Yeumbeul, membre de l'opposition du conseil municipal pikinois disait par, exemple, qu' « à la place de la photo du maire, c'est une photo des maisons inondées de Yeumbeul qu'on devait mettre. La thématique de la rencontre c'est quand même les inondations » (entretien du 27 janvier 2011). Aussi, le maire PS de Dalifort, lui-même membre de la majorité municipale de Pikine, estime qu'il a « une certaine gêne avec le choix de la photo du maire de Pikine. Les gens vont venir pour une réunion de travail, de réflexion sur nos réalités, nos difficultés. Ils ne se déplacent pas de loin pour venir assister à la compagne de Pape Sagna Mbaye » (entretien du 28 janvier 2011).

Quant au maire de Pikine en personne, la ville hôte de séminaire du FALP, il a répondu à un journaliste à la conférence de presse organisée à l'hôtel de ville de Pikine le 1er février 2011, que les polémiques sur sa photo ne l'intéressaient pas et que ce qui l'intéressait c'était uniquement le séminaire prévu dans une semaine à savoir le 7 février. Ainsi, il poursuit : « *Ce séminaire international du réseau FALP est une opportunité pour nous les maires de*

montrer au monde entier les problèmes de nos banlieues, les inondations, le chômages des jeunes, la situation des femmes. Mais aussi les solutions que nous essayons d'expérimenter face à tous nos maux. Car, il ne s'agira pas à cette rencontre de paraître comme des mendiants, des miséreux. Il ne s'agit pas de se ridiculiser devant les Toubab[609]*. Nous allons insister sur les efforts que nous fournissons au quotidien. Et après, ils verront comment nous appuyer avec leurs conseils, leurs aides techniques, financières, etc.* ».

De ce qui précède, les enjeux politiques liés à l'accueil d'un évènement FALP deviennent évidents. Qu'il s'agit de rendre visible une problématique particulière de la ville hôte, de valoriser un bilan de mandat aux participants et autres visiteurs étrangers ou encore de se mettre en avant en tant que maire, c'est de la mise en scène politique dont il est question.

Tout compte fait, nous avons montré que le réseau FALP qui se présente comme un mouvement apolitique est en réalité très politisé. La place centrale occupée par les villes communistes françaises de la petite couronne parisienne ne fait plus aucun doute. Avec ce constat, l'on peut voir dans cet investissement international, un moyen de recherche de coalitions et de résistance pour un communisme municipal francilien en plein déclin depuis les années 1990. Car, souvenons-nous que de la cinquantaine de villes dirigées par le PCF dans la petite couronne parisienne dans les années 1970, il n'en reste aujourd'hui qu'une petite vingtaine. Dans ce cas, le FALP créé dans le sillage de l'altermondialisme peut être interprété comme une stratégie pour les élus communistes et apparentés français de transnationaliser leurs luttes politiques locales tout en trouvant des soutiens politiques du côté des mouvements de la société civile française engagée sur ces combats pour un autre monde.

Outre la variable strictement politique, nous avons tenté de prolonger l'analyse avec la prise en compte de logiques plus pragmatiques, plus symboliques ou affectives. Car, s'il est vrai que les élus de la ceinture rouge francilienne sont les principaux moteurs du Forum des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires, il n'en demeure pas moins qu'ils ont nécessairement besoin de la présence active d'élus d'autres pays pour que pour le mouvement revêt sa dimension internationale. C'est ainsi que les communes étrangères participant aux activités du FALP sont généralement des villes jumelées à ces banlieues franciliennes où des villes désignées par le FALP pour accueillir ses manifestations lors des

[609] Terme communément employé au Sénégal pour désigner les Blancs.

FSM. Voilà pourquoi, en dépit de la présence effective de diverses nationalités et, dans une moindre mesure de différents courants politiques, le FALP reste encore à l'heure actuelle un mouvement à prétention transnationale essentiellement français et communiste. Cette démarche empirique centrée sur les acteurs et les interactions à partir desquels ils prétendent former un ordre international montre clairement la persistance des dimensions nationales ou locales dans la trajectoire et l'amplification d'un mouvement qui se veut pourtant universel et inclusif. La preuve d'une telle affirmation peut se vérifier également à travers la description du rôle des chercheurs et mouvements sociaux français dans le fonctionnement quotidien du mouvement.

2.2. D'éminents collaborateurs français : mouvements sociaux et chercheurs proches du FALP

Né en marge du Forum social mondial, le réseau international de pouvoirs locaux de périphérie a dès le départ fait de l'alliance stratégique avec la société civile altermondialiste un de ses principes d'intervention. Ce lien consubstantiel s'exprime notamment à travers nombreuses collaborations avec aussi des mouvements sociaux qu'avec des universitaires proches de la mouvance altermondialiste en France à l'occasion des FSM ou d'autres évènements de dimension régionale ou internationale. Le projet même de création au sein du FALP d'un comité scientifique international « ouvert à tous les chercheurs qui le souhaitent, ainsi qu'aux mouvements sociaux » pour réaliser un « Rapport mondial des périphéries pour des métropoles solidaires » est précisément mentionné à la page 6 de l'agenda politique du FALP qui suit la Déclaration finale (cf. annexe) de Congrès mondial de Getafe en juin 2010.

2.2.1. Des collaborations récurrentes entre mouvements sociaux et autorités locales du FALP

En faisant le bilan à mi-parcours des réalisations ou, du moins des ateliers et conférences d'envergure internationale qu'organise le FALP depuis 2002, l'implication plus ou moins régulière de deux grandes associations très connues du mouvement altermondialiste en France et à l'échelle internationale se distingue assez aisément. Il s'agit d'une part de l'AITEC (Association internationale de techniciens, experts et chercheurs) présentée dans

son site officiel[610] comme « un réseau de professionnels, de chercheurs et de citoyens engagés dans le mouvement social. Une expertise citoyenne et des propositions alternatives sur l'urbain, les services publics et le financement du développement».

Basée dans le 11e arrondissement de Paris, l'AITEC co-organise régulièrement des ateliers et séminaires avec le FALP. Par exemple, au 8ème FSM de Belèm au Brésil de 2009, le réseau municipaliste avait organisé en partenariat avec l'association de solidarité internationale française, AITEC, deux ateliers : « *métropoles et crises financières* » le 26 janvier 2009 et « *métropoles : enjeux de nouveaux droits pour d'autres mondes possibles* » le 27 janvier 2009. Un partenariat que le FALP avait déjà réalisé lors du Forum social européen de septembre 2008 à Malmö en Suède où il avait co-animé avec l'AITEC le 19 septembre le séminaire international : « Quel avenir choisirons-nous : une métropole néolibérale ou un lieu de vie commun où règne la solidarité ?».

D'ailleurs, la collaboration entre le réseau et l'AITEC est beaucoup plus ancien. Rappelons la présence, parmi les intervenants à la conférence d'ouverture des Rencontres internationales de Nanterre d'octobre 2002, du président de l'AITEC, Gustave Massiah également président du CRID (Centre de Recherche et d'Information sur le Développement)[611] où nous avions d'ailleurs réalisé notre stage de master 2 en 2008. Dans sa communication intitulée « Quel nouveau monde mettre en place ? », avant de répondre à la question, il dégage dans un premier temps quatre problèmes : la croissance des inégalités sociales ; les inégalités entre le nord et le sud de la planète ; les équilibres écologiques ; et enfin les libertés et la démocratie[612]. Dans le second temps, après avoir déclaré que « face à cette crise de l'évidence libérale, nous devons donc imposer un autre point de vue [613]», il émet ses propositions autour de six idées à savoir :

---

[610] http://aitec.reseau-ipam.org

[611]Le CRID qui est un collectif d'une cinquantaine d'associations de solidarité internationale françaises parmi lesquelles la Cimade (Association protestante d'aide aux migrants), l'IRFED (Institut international de formation et de recherche en vue du développement harmonisé, fondée en 1958-1960 par un prêtre militant du développement, le père Lebret), l'IRAMM (l'Institut de recherche et d'application des méthodes de développement, fondé en 1957, et qui se spécialise dans les questions relatives au développement rural), le CCFD (le Comité catholique contre la faim et pour le développement, créé en 1961 par l'épiscopat français) ou encore Frères des hommes (fondé en 1965 par Armand Marquiset). Pour plus de détails voir : Patrice Diatta, *Le partenariat Nord-Sud entre mouvements de la société civile : Quels partenariats pour quelles solidarités ?*, rapport de stage, Master 2 CEPP, 2008, p.8-10 ou directement son site : www.crid.asso.fr

[612] Gustave Massiah « Quel nouveau monde mettre en place ? », In Mairie de Nanterre, *Actes des Rencontres internationales de Nanterre* des 24, 25 et 26 octobre 2002, p.6

[613] Gustave Massiah, « Quel nouveau monde mettre en place ? », op.cit.p.6

1. « La lutte contre les ségrégations, qui va de pair avec des politiques foncières et des politiques de transport dont l'objectif est de lutter contre les discriminations et les ségrégations ;
2. La nécessité d'assurer l'égalité d'accès aux services publics ;
3. La lutte pour une redistribution des richesses au niveau international et donc pour des taxes internationales comme les écotaxes ou la taxe sur les transactions financières ;
4. L'accès au logement ;
5. L'importance de la production des richesses locales ;
6. La question de la démocratie et des libertés [614]».

Ce long extrait de l'intervention du président de l'AITEC, par ailleurs ancien vice-président d'ATTAC France et membre du Conseil International du FSM, à l'ouverture des Rencontres internationales de Nanterre de 2002 est très illustratif de la correspondance qu'il y a entre les visions des militants associatifs et les positions politiques que défend le FALP dans ses différentes déclarations officielles. Toutes ces différentes propositions pour l'avènement d'un autre monde se retrouvent en effet bien résumées dans le droit à la ville, à la centralité aux métropoles solidaires et inclusives qui devenu le slogan politique du FALP.

Soulignons, pour finir la session co-organisée par le FALP, la ville de Nanterre et l'AITEC à l'occasion de la 4ème édition du Sommet d'*Africités* organisée à Nairobi en septembre 2006 autour du thème : « Construire des coalitions pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le Développement au sein des collectivités africaines ». Dans le rapport introductif préparé par l'AITEC pour présenter cette session intitulée « le Forum des autorités locales de périphéries et les banlieues africaines », nous lisons à la page 3 :« Les périphéries sont aux cœurs des enjeux de l'évolution des métropoles dans un monde de plus en plus urbain. Une grande partie des pauvres et des exclus vivent dans ces « banlieues ». Ils connaissent la pauvreté et les inégalités renforcées par la ségrégation sociale et les discriminations. La thématique des périphéries rejoint directement les interrogations sur la contribution des collectivités locales à la réalisation des objectifs du millénaire et à la construction des coalitions locales entre les acteurs. Faire émerger leurs regards, leurs problématiques est une

[614] Gustave Massiah, op.cit.p.6-7

nécessité pour être efficace dans les OMD[615]». Cette description des périphéries urbaines qui ressemble plus à un manifeste qu'à un document analytique est intéressante à évoquer ici dans la mesure où son écho sera bien perceptible dans bien des positions politiques futures du mouvement FALP.

De ces quelques exemples non exhaustifs des nombreuses collaborations entre le réseau FALP et l'association AITEC, l'on constate qu'il s'est établi avec le temps une sorte de tradition d'organisation commune d'évènements entre les deux partenaires à chaque grand rendez-vous municipal ou altermondialiste de dimension régionale ou internationale. Et à côté de l'AITEC, l'autre mouvement social collaborateur de certains évènements du FALP est l'association ATTAC-France qui est, par ailleurs, membre du Conseil international du FSM.

L'Association pour la Taxation des Transactions financières et l'Aide aux Citoyens (ATTAC) a été créée en France en 1998 par des personnalités et organisations de gauche militant pour la reconquête citoyenne du pouvoir démocratique qui serait confisqué par la sphère financière. Dans son site officiel[616], l'organisation est précisément présentée comme suit : « *Attac se mobilise contre l'hégémonie de la finance et la marchandisation du monde ; pour la prise de pouvoir par les citoyen.ne.s sur leur vie, la construction d'une démocratie active et pour la construction de convergences entre mouvements sociaux, au sein du mouvement altermondialiste*»[617]. Dans la suite de cette présentation, il est indiqué que parmi les éminents fondateurs d'ATTAC figurent des personnalités comme l'agronome et écologiste René Dumont, l'altermondialiste et eurodéputé écologiste José Bové et, du côté des associations, l'AITEC, le réseau Artisans du Monde, la Confédération paysanne, le syndicat étudiant UNEF, le journal Charlie Hebdo, le magazine Alternatives économiques, etc.

L'intérêt de reprendre les buts de cette organisation initialement française et aujourd'hui internationale avec une présence dans une quarantaine de pays est de permettre de voir la parfaite concordance qu'il va y avoir entre ces buts et ceux du FALP. Car, en effet, tout comme ATTAC, le FALP se présente comme un mouvement de lutte contre le pouvoir de la

---

[615] AITEC, « Le forum des Autorités Locales de Périphérie et les banlieues africaines », Rapport introductif à la Session organisée par : FALP (Forum des Autorités Locales de Périphérie), Ville de Nanterre (France) & AITEC, Version du 15-08-06, p.3

[616] https://france.attac.org/

[617] https://france.attac.org/attac/qui-sommes-nous

finance et pour un droit à la ville pour tous impliquant droit à la participation politique, aux transports, au logement, à l'éducation, et aux autres services publics. « Nos territoires, nos populations existent et ne sauraient être les victimes de politiques qui imposent, au nom de la concurrence mondiale entre les métropoles, la priorité aux « centres financiers », lit-on dans la Déclaration finale du 2ème Congrès mondial du FALP.

L'évocation de l'organisation ATTAC ne s'explique pas dans cette étude par la simple convergence de ses rhétoriques anticapitalistes ou altermondialistes d'avec celles du réseau des autorités locales de périphéries mais surtout par les collaborations répétées et la proximité intellectuelle comme physique entre les deux mouvements. En effet, le maire adjoint de Nanterre, principe cheville ouvrière du FALP en sa qualité de coordonnateur du réseau pour le compte de sa ville est à la fois membre du conseil scientifique d'ATTAC. Ainsi, il participe régulièrement aux activités d'ATTAC comme notamment les Universités d'été avec ce double ancrage dans le mouvement social et le réseau d'élus locaux.

De la même manière, les responsables de l'antenne ATTAC-France sont aussi généralement impliqués dans les manifestations du FALP. C'est, par exemple, le cas lors des Rencontres Internationales de Nanterre de 2002. Le président d'ATTAC Bernard Cassen était parmi les éminents intervenants de la conférence d'ouverture consacrée au thème : « les villes de périphérie : enjeux de la démocratie participative ». À cette occasion, l'ancien président d'ATTAC n'avait d'ailleurs pas manqué de préciser les raisons de la collaboration de son association avec des élus comme ceux du FALP. Pour B. Cassen : « les rapports d'ATTAC à la sphère politique s'inscrivent dans une logique d'indépendance qui n'implique ni prise de distance ni hostilité vis-à-vis des élus. Au niveau national, nous travaillons avec les élus dans un esprit de reconnaissance mutuelle, notamment sur des projets de loi et des amendements. Nous travaillons dans le même esprit avec les élus locaux. Les villes périphériques représentent un véritable concentré de tous les problèmes dont nous imputons la responsabilité à la mondialisation libérale. Lorsque les élus entendent essayer de résoudre ces difficultés, nous sommes à leurs côtés, ce qui peut provoquer quelques frottements»[618].

C'est donc, sans doute pour toutes ces raisons de combat commun contre la mondialisation dite libérale que les rapprochements entre les deux types de mouvements vont se prolonger dans d'autres manifestations du FALP. Pour ne citer qu'un exemple, nous pouvons évoquer

[618]Bernard Cassen : « La démocratie a besoin d'impulsion », In *Actes des Rencontres Internationales de Nanterre* des 24, 25, 26 octobre 2002, Nanterre – France, p.2

les interventions de représentants dans les temps forts du 1er Congrès mondial du FALP tenu à Nanterre en mars 2006.

Ainsi, à la conférence d'ouverture du 2 mars 2006, aux côté d'éminents intervenants politiques comme Patrick Jarry, maire de Nanterre et président de la commission villes de périphéries de CGLU ou Eloi Pieta maire de Guarulhos (métropole de Sao Paulo) et président de la commission Inclusion sociale et démocratie participative de CGLU, il y avait notamment le vice-président d'ATTAC, Gustave Massiah également membre du Conseil mondial du FSM pour discuter du thème : « « Globalisation, métropoles en mutation : quel est le regard des périphéries ? ». De même, pour la conférence de clôture du Forum le 4 mars 2006, le président d'ATTAC, Jacques Nikonoff était invité à réfléchir et à échanger autour de la thématique :« Périphéries, actrices pour un autre monde possible ? », avec des personnalités politiques comme Gérald Perreau Bezouille, maire adjoint de Nanterre et coordonnateur du FALP ou Pedro Castro, maire de la banlieue madrilène de Getafe et prochain hôte du 2ème Congrès mondial du FALP prévu en 2010.

Or, quand on sait l'importance généralement accordée aux plénières d'ouverture et de clôture lors de telles grandes rencontres internationales et au choix des « speakers[619] », le privilège et l'honneur faits aux intervenants désignés pour ces temps de grand rassemblement est sans conteste significatif d'une certaine reconnaissance par les organisateurs. Voilà pourquoi, les invitations renouvelées à des représentants d'ATTAC dans les séances plénières des rencontres du FALP peuvent être interprétées comme une adhésion, sinon une reconnaissance des positions politiques et intellectuelles de l'association altermondialiste par le réseau des Autorités locales de périphérie pour des métropoles solidaires.

Pour résumer, il convient de retenir que nous n'avons mentionné dans l'analyse qui précède que deux grandes associations dont la collaboration avec le réseau FALP s'est non seulement amorcée dès le début mais aussi poursuivi d'événement à évènement dans le temps. Nous avons conscience que d'autres associations et regroupements d'associations de solidarité internationale dont le CRID ou le réseau IPAM (Initiatives Pour un Autre Monde) ont eu

[619] Nos expériences dans l'organisation de conférence pendant mon stage au CRID et dans différentes équipes de recherches m'ont permis de saisir toute l'importante accordée aux critères du choix des «speakers» pour les séances plénières. En plus d'être un bon orateur et un bon connaisseur du sujet, la proximité intellectuelle de ses positions habituelles avec les visions des organisateurs est très souvent un critère fondamental.

aussi à co-organiser des manifestations avec le FALP. C'est le cas, par exemple, lors du FSM de 2007 à Nairobi avec les deux séminaires que l'IPAM organisé en partenariat avec le FALP, la ville de Nanterre et le CRID. Le premier avait pour thème « Pouvoirs locaux, mouvements sociaux : quelles articulations pour conquérir des droits pour des métropoles solidaires ? », tandis que le second portait sur « la périphérie, un défi pour des métropoles solidaires et un autre monde possible ». Mais de tels partenariats étaient souvent ponctuels et c'est pour cette raison que nous avons privilégié le cas des associations dont les relations avec le FALP présentent un caractère plus permanent, sinon récurrent.

Après avoir rappelé ces collaborations et la proximité entre le FALP et certaines associations très actives dans le milieu altermondialiste, il convient à présent de souligner la parenté intellectuelle du réseau transnational d'élus locaux avec une certaine frange d'universitaires français généralement classés à gauche.

2.2.2. Des chercheurs collaborateurs du réseau transnational FALP

Si nombreux sont les spécialistes français de la banlieue à l'instar de Hervé Vieillard-Baron[620], Frédéric Gilli[621] ou de Marie-Christine Jaillet[622] quelquefois invités à partager et discuter leurs recherches lors des manifestations du réseau FALP, certains semblent plus régulièrement conviés. C'est notamment le cas de deux des universitaires fondateurs de l'Observatoire International des Banlieues et des Périphéries – OIBP (cf. encadré).

Encadré 11 : la labellisation de l'OIBP

« La construction de l'observatoire international des banlieues et des périphéries, inscrite dans le Pôle Ville de l'Université de Paris 8, a été labellisée par la maison des ***Sciences de l'Homme de Paris Nord*** au sein du nouvel axe « Penser la ville contemporaine » ouvert en 2010. Les collaborations en

[620] Auteur, entres autres de *Les Banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales,* Paris, Hachette Livre, 2001, Hervé Vieillard-Baron est géographe, professeur des universités à l'université de Nanterre où il est directeur du Master de Géographie et d'Aménagement et membre du l'UMR « LAVUE » (Laboratoire Architecture, Ville, Urbanisme, Environnement)

[621] Auteur entre autres de *Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner le grand Paris*, avec J.M. Offner, Presses Sciences Po, 2009 ou encore de *Une région de Projets, l'avenir de Paris*, avec Paul Chemetov, La documentation française, 2006, Frédéric Gilli, économiste et géographique est enseignant à Science Po Paris,

[622] Auteure, entres autres de « La politique de la ville a-t-elle encore un avenir », In *Raison Présente, n°151, pp.5-19, 2005* ou de « La mixité sociale : une chimère ? Son impact dans les politiques urbaines, In *Informations sociales, « Logement, habitat, cadre de vie », n°123, mai, pp.98-105,* 2005, Marie-Christine Jaillet est directrice de recherches au CNRS et enseignante à l'Université de Toulouse 2 où elle a dirigé jusqu'en 2011 l'UMR « LISST » (Laboratoire Interdisciplinaire, Solidarités, Sociétés, Territoires

cours de formalisation concernent d'ores et déjà : l'Université fédérale de Rio de Janeiro (où l'observatoire a été présenté en juin), les Universités de Dakar et de Saint-Louis au Sénégal, les Universités de Montréal et de Québec au Canada. Il s'agit à chaque fois d'articuler, comme dans l'expérience brésilienne, de faire travailler ensemble des chercheurs, des acteurs institutionnels et des habitants dans les recherches de terrain et d'articuler les recherches de terrain et la formation des acteurs locaux, notamment dans les villes ».

Extrait du site http://berthoalain.com/observatoire-franco-bresilien-des-villes-de-peripherie/ consulté ce 12/10/2014

Tous deux professeurs à l'université Paris 8, Alain Bertho (cf. encadré)[623] et Sylvain Lazarus interviennent plus régulièrement, quand ils ne sont pas tout simplement co-organisateurs, dans les conférences du mouvement des élus locaux. Ainsi, alors qu'ils furent invités comme des intervenants dans les plénières des deux grandes rencontres internationales du FALP à Nanterre en 2002 et en 2006, ils étaient justement co-organisateurs du Séminaire international « Les banlieues cœurs de métropoles solidaires » des 7 et 8 décembre 2009 à l'Université Paris 8 avec le FALP, la Communauté d'agglomération Plaine Commune, et avec le soutien du Conseil général de la Seine-Saint-Denis.

Encadré 12 : Biographie d'Alain Bertho, co-fondateur de l'OIBP

« Jeune enseignant d'histoire-géographie, j'avais en effet adhéré au PCF en septembre 1977, à mon retour du service militaire. Après avoir assumé des responsabilités locales à Paris, je me suis investi dans l'Institut de recherches marxistes dès sa création, en 1981, et jusqu'à mon départ de la revue Société française. À partir de 1991 et pendant quatre ans, j'ai repris un cycle universitaire autrefois interrompu (DEA et thèse). Enseignant précaire à l'université Paris 8 depuis 1986, j'y ai été recruté comme maître de conférences en anthropologie en 1998. Acteur très impliqué de la mouvance des « refondateurs » dès 1984, j'ai mis beaucoup d'espoir dans le congrès de Martigues (2000), à l'issue duquel j'ai intégré la direction, le Conseil national puis la présidence (collective) du Conseil national du PCF. C'est au nom du PCF que j'ai participé aux débuts du mouvement altermondialiste et au Forum social mondial de Porto Alegre, puis comme militant communiste identifié que j'ai siégé au secrétariat d'organisation du Forum social européen à Paris - Saint-Denis en 2003. Cette expérience politique a pris fin en avril 2004. Après avoir été la cheville ouvrière de la construction d'un espace militant alternatif et de la promotion de candidatures issues de mouvements sociaux aux élections régionales de 2004 en Île-de-France, avec Claire Villiers et Patrick Braouezec (alors maire de Saint-Denis), j'ai définitivement quitté le PCF et tout engagement partisan. Mon engagement depuis lors se

[623] Parallèlement directeur de la Maison des Sciences de l'Homme de Paris Nord

cantonne à des causes identifiées, singulières et sans stratégie de pouvoir : les sans-papiers, les expulsés, les squats ou les Roms ».

Extrait de A. Bertho, « Les mots et les pouvoirs », Communications, 2014/1 n° 94, p. 17

Ce séminaire international de décembre 2009 auquel nous avons assisté s'inscrivait dans la préparation non seulement du Congrès mondial du FALP prévu pour juin 2010 en Espagne mais aussi d'un projet de « Charte mondiale des périphéries pour des métropoles solidaires ». Il constitue donc, avec ces deux objectifs, un moment important dans les manifestations du mouvement des élus locaux. Ainsi, sa plénière d'ouverture de l'après-midi du lundi 7 décembre consacrée au thème : « construire les métropoles depuis les périphéries ? » a réuni d'éminentes personnalités politiques et universitaires parmi lesquelles, Gilbert Roger, vice-président du Conseil général de Seine-Saint-Denis et membre du FALP, Claude Dilain, maire de Clichy-Sous-Bois et président de l'association Villes et Banlieues ou encore Sylvain Lazarus de l'université Paris 8.

De même, la table ronde plénière du mardi 8 décembre matin, «Vers un autre modèle de développement : construire des métropoles inclusives», avait compté parmi ses intervenants, aux côtés de Patrick Jarry, maire de Nanterre, de Demetrio Morabito, maire de Sesto San Giovanni (banlieue de Milan), Alain Bertho, professeur à l'université Paris 8. Mais la présence des eux chercheurs ne s'est pas limitée à ce séminaire.

En effet, il convient de souligner que le séminaire en question a été précédé et, même programmé comme la suite d'un colloque international tenu dans les mêmes lieux à l'université Paris les samedi 5 et lundi 7 décembre matin. Ce colloque universitaire dont le thème était : « État contemporain et subjectivités urbaines » avait précisément était organisé dans le cadre de l'observatoire franco-brésilien des villes de périphérie par A. Bertho et S. Lazarus, avec la collaboration de la ville de Canoas au brésil et de Plaine Commune.

C'est d'ailleurs à l'issue de ce colloque que l'Observatoire international des banlieues et des périphéries (OIBP) va être créé en remplacement de l'Observatoire franco brésilien des villes de périphéries lancé un an auparavant par l'université Paris 8, l'Université luthérienne du Brésil, la ville de Canoas (Porto Alegre), la communauté d'agglomération Plaine Commune et le Forum des autorités locales de périphéries (FALP). L'hypothèse problématique d'un tel projet est, comme l'explique A. Bertho de constituer dans les banlieues des espaces communs de travail entre universitaires, municipalités et habitants autour de thématiques

relatives à la production de la ville et/ou à la gouvernance des métropoles. Il s'agit donc de saisir les subjectivités populaires de la ville[624].

De ces éléments de considération, l'on voit que les deux universitaires français auront bien été parmi les instigateurs, dans un premier, d'un mouvement bilatéral relatif aux banlieues à travers l'Observatoire franco brésilien des villes de périphéries puis, dans un second temps, d'un mouvement transnational sur le même sujet avec l'Observatoire international des banlieues et des périphéries (OIBP) d'ailleurs présidée par A. Bertho. Dès lors, la proximité avec le FALP qui a participé aux deux aventures franco-brésiliennes d'abord et transnationales ensuite tout comme avec Plaine commune dont le président est aussi membre fondateur du FALP est établie.

Plusieurs éléments expliquent la proximité des deux anthologues avec le Forum des autorités locales de périphérie pour des métropoles solidaires. D'abord, ils sont les co-responsables à l'université Paris 8 du Master « Ville et Gouvernance » qui succède à l'ancien diplôme « Formation à la connaissance des banlieues » créé dans les années 1980 dans cette université. À ce titre, la direction scientifique et pédagogique d'une telle spécialisation axée sur la ville en général et la banlieue en particulier a sans doute constitué un des gages de reconnaissance de leur maîtrise reconnue des causes autour desquelles se mobilise le FALP. Ce n'est donc sans doute pas par hasard que ce soit Le professeur Sylvain Lazarus que choisit Antonio Aniesa – ancien animateur du FALP à Nanterre et aujourd'hui chargé de mission à Plaine Commune – pour assurer la direction de la thèse en anthropologie sous le titre « Approche internationale des pouvoirs locaux des banlieues et des périphéries métropolitaines » qu'il prépare à l'université paris 8 depuis février 2010.

Outre la dimension strictement académique, il semble aussi que l'engagement politique à gauche connu des deux chercheurs, leur militantisme pour des partenariats de recherches mêlant universitaires, société civile, professionnels et élus, et leur parenté intellectuelle avec les théories marxistes de la ville d'Henri Lefebvre soient aussi des éléments à prendre en compte. La perspective lefebvrienne est en effet bien perceptible dans leurs travaux sur les métropoles contemporaines comme par exemple, dans *Le territoire contre la ville*[625] où les

[624]Alain Bertho, « Les mots et les pouvoirs », In *Communications*, 2014/1 n° 94, p.20

[625]Alain Bertho, Marianne Herard, Sylvain Lazarus, Virginie Robert, *Le territoire contre la ville? L'intercommunalité dans la gouvernance métropolitaine : Plaine Commune, Evry Centre Essonne et Grand Porto Alegre*, Université Paris 8, septembre 2010

deux anthropologues avec d'autres auteurs considèrent qu'avec l'avènement des processus métropolitains, «il nous faut peut-être passer de la gouvernance de « l'urbain » à une idée partagée de la ville au singulier»[626].

D'ailleurs, dans sa contribution à un ouvrage collectif sur les émeutes de banlieues d'octobre 2005, Alain Bertho soutient que: « *la prophétie d'Henri Lefebvre s'est réalisée et la révolution urbaine a eu lieu. Territoire de vie, de travail ou d'exclusion, de coopération ou d'affrontement, de liberté et de démocratie ou de quadrillage policier, la ville est aujourd'hui la marmite bouillonnante et biopolitique qui remet en jeu toutes les dimensions de la vie collective. La ville est notre horizon collectif, pour le meilleur ou pour le pire* »[627]. Evoquant toujours Lefebvre dans un autre article, ce co-fondateur de l'Observatoire international des banlieues et des périphéries (OIBP) dont le FALP est membre fondateur qualifie de « toujours fulgurante » sa lecture de l'avènement de la société urbaine et de l'affirmation de la connaissance de cette société comme force sociale et productive[628].

De plus, même dans les recherches qu'A. Bertho, devenu parallèlement directeur de la Maison des Sciences de l'Homme de Paris Nord depuis juillet 2013, consacre à ce qu'il appelle la « ville-monde » et où il semble citer plus régulièrement les travaux sur la globalisation de Saskia Sassen (*La ville globale*) ou de l'anthropologue Arjun Appadurai (*Géographie de la colère. La violence à l'âge de la globalisation*[629]), les thèses lefebvriennes sont présentes dans bien des points de ses analyses. Il est vrai que la pensée sociologique de l'urbain chez Lefevre s'est développée à partir du constat des villes françaises d'après-guerre avec la situation des grands ensembles, des banlieues pavillonnaires et les problèmes en termes de fractures sociales et spatiales qu'elles soulevaient. Alors que pour A. Bertho, cette figure de ville profondément enracinée dans la matérialité de l'espace national est aujourd'hui ébranlée par la mondialisation financière (rejoignant sur cet aspect Saskia Sassen) et que c'est justement « cet ébranlement qu'il convient d'identifier pour saisir la

---

[626] Alain Bertho, Marianne Herard, Sylvain Lazarus et Virginie Robert, *Le territoire contre la ville? L'intercommunalité dans la gouvernance métropolitaine*, op.cit. p.1

[627] Extrait d'Alain Bertho, Clémentine Autain, Stéphane Beaud et alii, *Banlieue, lendemains de révolte*, La Dispute, 2006, consulté ce 12/10/2014 sur http://berthoalain.com/2006/01/10/bienvenus-au-xxieme-siecle

[628] Alain Bertho, *Nous autres, nous-mêmes. Ethnographie politique du présent*, Éditions du Croquant, mars 2008, p.45

[629] Paris, Payot, 2007

figure contemporaine de la ville monde qui devient la nouvelle centralité des conflits culturels et sociaux »[630]. (A. Bertho, 2005 :3).

Toutefois, il faut remarquer d'emblée qu'en dépit de ce changement de cadre de référence (Lefebvre s'attelant davantage à comprendre la « ville nationale » là où Bertho tenter de cerner la « ville monde », pour caricaturer), les deux auteurs convergent autour de l'idée normative qui consiste à affirmer la ville (*nationale* comme *monde*) comme un lieu collectif appartenant à tout le monde. Cette posture assumée chez Lefebvre avec son fameux *Droit à la ville* de 68 transparaît chez A. Bertho qui défend sa *Ville monde* une citoyenneté urbaine cosmopolitique qui inclurait les immigrés, les habitants des cités populaires de banlieues ou tous ceux qui sont confrontés à des problèmes de logements à la production d'une urbanité collective. Car pour lui, «qu'on la prenne par une entrée ou par une autre, cette question de l'appartenance et de l'altérité trace aujourd'hui des lignes de fractures presque plus culturelles que politiques au sens classique du terme ».

Au final, ce qui ressort de l'analyse des proches collaborateurs du FALP, qu'ils soient du monde associatif ou du monde universitaire, c'est la construction collective, en France autour de ce mouvement, d'une vision propre et singulière des banlieues populaires avec une ambition universaliste. Ainsi, la grille d'analyse marxiste, les catégories et les paradigmes que le FALP reprend à son compte dans ses positionnements politiques, sont le résultat de ce travail impliquant des associations, des universitaires et des élus locaux. C'est donc sur les nouvelles « subjectivités urbaines », pour reprendre le terme du colloque franco-brésilien de 2009, qui émergent de ce cadre que le réseau FALP fonde ses luttes pour modèles urbains alternatifs dits plus justes, plus inclusifs, cosmopolitiques, plus altruistes, plus humains, plus polycentriques, etc.

CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE

Nous avons essayé dans cette première partie de présenter de manière comparative la mise en politique inégale et différenciée des banlieues – terme désignant à la base une simple catégorie juridico-administrative et géographique dans une aire urbaine donnée –, selon les pays, les acteurs impliqués et en fonction des époques et des fenêtres d'opportunités. Pour

[630] Alain Bertho, « Penser la « ville monde » », *Socio-anthropologie* [En ligne], 16 | 2005, mis en ligne le 21 novembre 2006, p.6 consulté le 12 novembre 2014. URL : http://socio-anthropologie.revues.org/430, p

cela, nous avons montré tout l'intérêt heuristique de combiner les apports de la sociologie des mouvements sociaux et ceux de la sociologie de l'analyse des politiques publiques, deux disciplines habituellement cloisonnées, pour mieux comprendre cette situation. Ainsi, en nous appuyant sur les résultats de nos observations de l'émergence et de l'activisme du réseau FALP comme l'entrepreneur par excellence de la cause des banlieues sur la scène internationale, plusieurs enseignements ont pu être tirés.

D'abord, la préférence, pour son appellation, du concept de « périphérie » plutôt que celui de « banlieue », jugé trop franco-français par les responsables du mouvement eux-mêmes, exprime une volonté politique manifeste de « faire international », de « faire cause commune globale », d'affirmer une identité collective périphérique qui dépasse les frontières nationales…Il s'agit là bien d'un travail d'invention d'une « communauté globale de victimes » des logiques capitalistes et néolibérales des villes-centres considérés comme mieux insérées dans la mondialisation économique. Dans cette perspective, la notion de périphérie présente sans doute l'avantage de désigner une situation symbolique et politique plutôt qu'une réalité naturelle ou géographique.

Ensuite, malgré ce choix stratégique de la catégorie de périphérie en tant que nouvelle cause d'une lutte globale et apolitique, l'examen empirique du répertoire et des slogans politiques du FALP montrent clairement non seulement l'ancrage de ce mouvement d'élus dans les partis de gauche et dans le communisme en particulier mais aussi sa grande influence par le contexte des banlieues françaises. Celles-ci demeurent, en effet, le principal cadre convoqué de manière récurrente pour illustrer les méfaits de la production capitaliste de l'espace urbain ou métropolitain qu'il convient de combattre partout dans le monde.

Enfin, l'appropriation politique de la pensée urbaine de l'universitaire français Henri Lefebvre et surtout de son fameux *Droit à la ville,* dans la stratégie de démarcation du réseau FALP qui fait de la décentralisation, de la participation des populations et de ses alliances avec les mouvements sociaux sa propre ligne politique. Dans ce sens, l'on peut dire que ce mouvement joue un rôle dans la redéfinition de l'Etat, de la décentralisation et de la citoyenneté en milieu urbain. D'ailleurs son militantisme pour le renforcement des réformes de la décentralisation et la promotion de la participation politique de tous les citoyens semble trouver un certain écho dans un contexte où ces deux principes de gouvernement local sont de plus en plus reconnus et institutionnalisés à travers le monde comme en témoigne le nombre de pays les ayant intégré dans leur cadre juridique.

Pour autant, force est de constater qu'à ces visions de la gouvernance locale, peuvent répondre parfois, au-delà des affichages institutionnels, des pratiques localisées pas toujours conciliables avec l'esprit ou l'utopie ayant présidé à la standardisation du couple décentralisation et participation au sein du FALP. Car, par exemple, comment traduire en acte cette posture politique du FALP lorsque l'absence de ressources financières, la multiplicité des acteurs et des échelles ou, et ce n'est pas rare, l'Etat lui-même limitent les pouvoirs des élus locaux dans leur libre choix des politiques et actions locales ?

En traitant de ces questions dans la partie II, à partir d'une analyse croisées des cas maliens et sénégalais, il s'agira de souligner quelques-uns des grands défis à la structuration d'un mouvement qui se veut transnational.

PARTIE II :

Au-delà du récit globalisant : les singularités des contextes nationaux de décentralisation et de participation du public

INTRODUCTION

Face au « tournant néo-libéral »[631] qui marque la dynamique de la mondialisation de nos sociétés, nous observons, ces dernières années, la prolifération de réseaux ou de coalitions de mouvements sociaux transnationaux, souvent d'inspiration altermondialiste, préconisant le changement et s'inscrivant dans ce qu'il est convenu d'appeler le *Global Justice Movement*[632] ou *Mouvement pour la justice globale*[633]. La sociologie de l'action collective et des mouvements sociaux utilise ce terme pour désigner, comme on peut le voir avec Christopher Rootes et Clare Saunders : « un réseau d'organisations et d'acteurs qui, sur la base de préoccupations communes, sont engagés dans une action collective visant à promouvoir la justice sociale, économique, politique et environnementale parmi les peuples du globe. Le degré de structuration des organisations concernées est très variable, avec des partis politiques, des coalitions *ad hoc* dirigées par des ONG ayant pignon sur rue, aussi bien que des groupes de conscience « d'inorganisés » anarchistes et des individus « non affiliés »[634].

Ce qui apparaît dans ce mouvement pour la justice globale c'est donc à la fois la diversité de ses acteurs (individus, groupes, coalitions, partis politiques…) et de ses causes (environnement, économie…). Néanmoins, s'il est vrai que ce front ressemble davantage à une nébuleuse de mouvements hétérocycles qu'à un ensemble transnational unifié, il n'en demeure pas moins qu'il existe en son sein une certaine posture normative partagée, notamment autour de principes comme la décentralisation, la participation populaire, l'humanisme, l'égalité…

---

631 Bruno Jobert (dir.), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan, 1994

632 Donatella Della Porta, *The Global Justice Movement : Cross-National and Transnational Perspectives*, Boulder, Paradigm Publishers, 2007, Magnus Wennerhag, « Another Modernity is Possible? The Global Justice Movement and the Transformations of Politics », *Distinktion* No. 21, 2010: 25-49

633 Christopher Rootes et Clare Saunders, « Le développement du mouvement pour une justice globale en Grande-Bretagne », in Isabelle Sommier, Olivier Fillieule et Eric Agrikoliansky (dir.), *Généologie des mouvements altermondialistes en Europe : une perspective comparée*, Paris, Karthala, 2008, pp. 67-86

634 Christopher Rootes et Clare Saunders, op.cit.p.67

C'est sur de tels principes que des réseaux transnationaux comme le FALP tentent de construire leurs identités collectives respectives. Au sein de cette nébuleuse, ce dernier a la particularité d'être à la fois un mouvement contestataire et un mouvement de proposition et d'action en tant que regroupement d'élus locaux. Le Forum des Autorités Locales de Périphérie pour des métropoles solidaires s'efforce en effet de se définir depuis sa fondation au début des années 2000 comme l'incarnation d'une nouvelle identité d'élus, résolument mus par la volonté commune de changer la politique, d'inventer de nouvelles alliances avec les peuples, et avec les exclus en particulier.

À ce titre, à la défense classique chez les élus locaux de la décentralisation, qui suppose plus de pouvoirs et de moyens pour eux-mêmes, s'est systématiquement ajoutée l'expression de participation du public chez les membres du FALP, comme s'il y avait un lien mécanique entre les deux principes. En France comme dans d'autres pays, Cette assimilation entre échelon local et démocratie est sous-jacente depuis longtemps aux réformes de la décentralisation, comme les travaux de Marion Paoletti l'ont bien montré à propos de la France[635]. La notion de *proximité* qui en France, est devenue « une source de légitimité[636]», renvoie à cette même tendance de valorisation de la participation, qui se déclinerait de façon privilégiée à l'échelon local. On peut penser que la « mythologie politique d'aujourd'hui » dont parlait Christian Le Bart à propos du rapport des élus locaux français à la proximité, est peut-être dorénavant incarnée par le couple décentralisation et participation.

Pour appréhender cette effervescence de mouvements transnationaux en lutte contre l'hégémonie de la logique néolibérale dans l'évolution des sociétés contemporaines et qui, à l'instar du FALP, se construisent autour de principes à vocation universelle, l'hypothèse de la formation d'une identité collective par-delà les clivages nationaux, culturels ou politiques est de plus en plus avancée dans la littérature scientifique. Cette dernière semble en effet reprendre souvent à son compte les professions de foi de ces acteurs visant à se présenter comme porteurs d'alternatives à la prépondérance du marché. En se focalisant sur leurs valeurs, leurs revendications, leurs critiques de l'ordre dominant, de nombreux travaux les analysent sans toujours interroger empiriquement les conditions de production des déclarations ainsi adoptées. Sont-elles le fait de tous ou de quelques membres des plus

[635] Marion Paoletti, *La démocratie locale et le référendum*, Paris : L'Harmattan, 1997.
[636] Christian Le Bart, « La proximité des élus locaux : Remarques sur une mythologie politique d'aujourd'hui », In *ESO Travaux et documents*, N°14, octobre 2000, p.63-65

influents du groupe ? Sont-elles situées, que ce soit historiquement, géographiquement, politiquement ou culturellement? Ou encore, quel est le poids de ces déclarations ? Dans quelles mesures sont-elles suivies d'effets pour pouvoir produire le changement dans la direction souhaitée ?

Ainsi, sur la base des valeurs altermondialistes affichées, de nombreux auteurs défendent l'idée de la constitution d'un nouvel acteur transnational. Edgar Morin voit par exemple dans le FSM de Porto Alegre « le forum d'une société civile mondiale naissante »[637]. Différents termes sont utilisés pour désigner cette tendance, qui ont un inégal succès : société mondiale, société civile internationale, espace public mondial, espace public transnational, culture mondiale, citoyenneté mondiale.

Bertrand Badie explique ainsi que le terme de « société mondiale », s'est diffusé plus facilement que celui de « communauté internationale »[638]. Il voit dans cette « société mondiale » un fait inéluctable: « elle se forme au rythme d'une intensification régulière des échanges régionaux et mondiaux, des télécommunications et des interactions. Personne ne la gère et nul ne peut l'entraver. Tout le monde la sert et chacun donc contribue à son progrès »[639]. Une caractéristiques importante de cette société mondiale serait la place donnée aux Etats, qui n'est plus centrale : « la société mondiale a pour principale propriété de remettre l'homme au centre du jeu international, aux dépens des Etats, d'en faire le principal acteur, mais aussi et surtout le principal objectif et le premier de ses enjeux »[640].

Dans le même ordre d'idée et de façon plus catégorique, l'économiste François Fourquet, pour qui la « société mondiale » a même une existence antérieure à l'avènement de l'Etat-nation, et constitue un aspect de la mondialisation : « considérer la mondialisation comme un simple aspect de la formation d'une société mondiale n'est pas tautologique. C'est beaucoup plus que le rapprochement des économies nationales, ou l'intensification de leurs échanges; c'est un mouvement à l'oeuvre depuis des millénaires, qui a commencé bien avant que ne

---

[637] Edgar Morin, « Au-delà de la globalisation et du développement, société-monde ou empire-monde ?», In *Revue du MAUSS*, 2002, 20, p.43-53, p.45

[638] Bertrand Badie, *Puissant ou solidaire ? Principes d'humanisme international*, Paris, Desclée de Brouwer, 2009. L'auteur explique à la page 14 l'absence de succès de la notion de « communauté internationale » par le fait qu'elle « prétend embrigader les Etats, les contraindre et surtout les réunir dans une personnalité collective qui n'existe pas »

[639] Bertrand Badie, op.cit, 2009, p.13-14

[640] Bertrand Badie, op.cit, ibid

soient instituées les sociétés nationales, qui traverse et travaille celles-ci de l'intérieur, et qui continuera après leur dépérissement »[641].

De même, citant John Boli, George Thomas et leurs collaborateurs du département de sociologie de Stanford[642], Sidney Tarrow affirme que ces auteurs « considèrent la création d'organisations internationales non-gouvernementales (OING), l'évolution vers une plus grande standardisation et la rationalisation des institutions comme des signes de l'émergence d'une culture mondiale dotée d'éléments normatifs fortement universalistes »[643].

La même interprétation se retrouve chez la sociologue et économiste américaine Saskia Sassen, qui voit à travers l'émergence de divers mouvements sociaux sur la scène transnationale, l'avènement de ce qu'elle appelle «la nouvelle classe globale des désavantagés»[644]. Nous voyons, écrit-elle, « émerger une formation globale distincte, composée d'un mélange d'individus, de catégories de population et d'organisation diverses. Indépendamment d'une diversité interne marquée et d'une absence d'interaction patente, il existe dans cette formation des conditions objectives et des dynamiques subjectives partagées»[645].

On voit ainsi que le même diagnostic est fait par des chercheurs[646] issus de disciplines différentes. Certains utilisent, à la suite d'Alejandro Portes[647], l'expression de «*globalization from Below*» – qui peut se traduire en français par «la mondialisation par le bas»[648] – pour décrire cette forme de militantisme transnational mené depuis les années 1990 par des

---

[641] François Fourquet, « Une société mondiale? », *Revue du MAUSS* 2002/2 (no 20), p. 222-240, p. 222

[642]John Boli et George Thomas (dirs.), *Constructing World Culture:International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press, 1999

[643] John Boli et George Thomas, op. cité par Sidney Tarrow, « La contestation transnationale », *Cultures & Conflits* [En ligne], 38-39 | été-automne 2000, mis en ligne le 20 mars 2006, consulté le 05 août 2015. URL: http://conflits.revues.org/276, p. 5

[644] Saskia Sassen, *La globalisation. Une sociologie*, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Pierre Guglielmina, Paris, éd. Gallimard, 2009, p.192

[645] Saskia Sassen, *La globalisation. Une sociologie*, op. cit. Ibid.

[646] Parmi lesquels, Jeremy Brecher, Costello Tim, and Smith Brendan, *Globalization from Below: The Power of Solidarity*, Cambridge, South End, 2000; Donatella Porta Della, Massimo Andretta, Lorenzo Mosca et Herbert Reiter (eds), *Globalization from Below: Transnational Activism and Protest Network*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2006

[647] Alejandro Portes, *Globalization from Below*: *The Rise of Transnational Communities*, Working Paper du Centre for Migration and Development, Princeton University, 1997

[648]Il est vrai qu'en France, cette expression est plus généralement utilisée dans les études sur les migrations internationales. Cf. par exemple Alain Tarrius, *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, éditions Baland, 2002 ; Carlos Alba Vega, « La mondialisation par le bas et ses formes de régulation politique », *Revue Tiers-Monde* 2011/4, n°208, p.103-109. Mais l'expression semble convenir aussi dans le cadre des mouvements sociaux qui se définissent par opposition à un ordre jugé hégémonique, plus puissant et donc incarnant le centre ou le sommet.

organisations non gouvernementales autour des questions de valeurs, de normes et de principes à vocation transnationale.

Toutefois, si l'examen de la littérature montre une multiplication des concepts visant à appréhender et à décrire ces dynamiques globales en gestation, leur pertinence ne doit pas occulter l'extrême complexité des conditions nécessaires pour leur confirmation empirique. Il convient de s'interroger à la fois sur ce que les déclarations de principes et les positionnements politiques peuvent réellement produire comme changement dans les pratiques et sur les conditions à partir desquelles un tel changement peut s'opérer.

Certains des auteurs évoqués ci-dessus sont d'ailleurs bien conscients de ces difficultés. Edgar Morin qui a affirmé que la globalisation des années 90 a opéré une mondialisation techno-économique en même temps qu'elle favorise une autre mondialisation de caractère humaniste et démocratique, reconnait que cette dernière « se trouve contrariée par les séquelles des colonialismes, le handicap de graves inégalités ainsi que par le déchaînement du profit »[649].

Au-delà de ce type de prises de position, de nombreux auteurs questionnent voire mettent en cause l'idée de l'avènement d'une société civile transnationale. Sidney Tarrow s'est lui aussi montré très critique face à l'hypothèse de la formation d'une identité commune globale de nouveaux militants consécutive à la prolifération d'institutions et de mouvements sociaux. Pour lui, « même en Europe occidentale, où les processus transnationaux institutionnalisés sont les plus denses, il existe peu de preuves du développement d'une identité européenne mis à part le cas des élites qui participent à des conférences internationales, lisent les journaux d'autres pays que le leur et sont membres d'organisations ou de réseaux transnationaux »[650]. De plus, poursuit l'auteur, contrairement à l'idée répandue d'une opposition systématique entre ces acteurs sociaux dits non-gouvernementaux et les institutions internationales créées par les Etats, il faut bien reconnaitre que ces dernières « leur fournissent les ressources, les opportunités et la motivation grâce auxquelles ils peuvent s'organiser et se mobiliser à l'échelon transnational »[651]. C'est dans cette perspective que nous allons maintenant questionner, à partir du cas du FALP, la nature et le poids des formes de militantisme transnational en plein renouvellement. Il s'agit de prendre

[649] Edgar Morin, op.cit.p.43
[650] Sidney Tarrow, op.cit., p. 6
[651] Sidney Tarrow, op.cit., p. 2

au sérieux l'analyse critique portée par le FALP à l'égard de la mondialisation actuelle, et le projet politique alternatif qu'il entend porter, en tenant de vérifier empiriquement son caractère mondial.Pour y parvenir, nous allons concentrer notre attention sur ce qui apparaît comme les deux principes fondamentaux du modèle alternatif global de gouvernance démocratique préconisé par le FALP, c'est-à-dire la décentralisation et la participation du public. Le modèle de ce mouvement repose sur une gouvernance résolument décentralisée et participative. C'est du partenariat voire de la collaboration permanente entre les élus locaux et les mouvements citoyens que se produiraient les alternatives au capitalisme qui façonne les métropoles contemporaines.

Pour cela, nous reprenons à notre compte la question qui a servi de fil conducteur à l'ouvrage dirigé par Joe Bandy et Jackie Smith à savoir : «what are the obstacles to transnational coalition building among those who would propose an alternative to the dominant, neoliberal global order»[652] ? Autrement dit, quels pourraient être les obstacles ou défis à la construction d'un acteur politique global alternatif basé sur les principes de décentralisation et de participation dans un monde urbanisé et vraisemblablement marqué par l'autoritarisme, la centralisation de la gestion, l'absence de participation et l'exclusion des habitants et quartiers les plus vulnérables. C'est à ce titre que la viabilité et les défis du *Forum mondial des autorités locales de périphéries pour des métropoles solidaires* sont analysés à travers le prisme de la décentralisation et de la participation. Dès lors, il s'agit d'aller au-delà de ses déclarations bien connues sur ces sujets, pour voir concrètement les possibilités et modalités de leur traduction quotidienne pour les collectivités locales membres.

Ainsi, l'examen des notions de décentralisation et de participation dans des contextes nationaux précis à travers une approche socio-historique permettra de voir la complexité et la diversité caractéristiques des réalités que recouvrent ces terminologies et de montrer l'évolution de leurs sens et de leurs formes au cours du temps et selon les pays considérés et les acteurs en place. L'étude des cas sénégalais et maliens, dont nous avons pu nous rendre compte dès nos premières observations des manifestations du FALP entre 2009 et 2010 qu'ils étaient les deux principaux pays des membres africains du FALP et où la

[652]Joe Bandy & Jackie Smith, *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, 2005, p.2

décentralisation et la participation sont répandues depuis bien longtemps dans le discours des acteurs publics et des associations de la société civile, nous paraît justement très intéressante. Elle permet de souligner les différences, les inégalités, les dissensus, les malentendus, bref les clivages au sein du réseau FALP qui se présente comme un mouvement social mondial.

Le détour par ces deux pays n'a évidemment pas pour objectif de souligner des singularités qui empêcheraient toute possibilité d'inscription des cas étudiés dans des mouvements mondiaux. Il s'agit au contraire, en nous inspirant de l'approche proposée par Johanna Siméant dans sa sociologie des mobilisations appliquée au continent africain[653] de contribuer précisément par ce choix au débat théorique plus global sur la compréhension sociologique des acteurs présents sur la scène internationale, les modalités de leur affirmation, leurs inégalités de compétence, de ressources (matérielles comme symboliques)…qui restent en partie déterminés par leurs appartenances nationales ou régionales.

L'auteure, spécialiste reconnue des mouvements sociaux, fait l'aveu suivant : « le terrain des mobilisations bamakoises a contribué à me faire revisiter très fortement certaines des catégories les plus routinières de l'étude des mouvements sociaux. J'ai ainsi été amenée à réviser cet implicite qui assimile la mobilisation à la protestation en découvrant par exemple à quel point les marches qui se déploient à Bamako sont loin de posséder tous les attributs de la protestation, et renvoient à un rapport privilégié à l'État, soit du fait du statut de ceux qui défilent, soit de l'habitude de ces nombreuses journées nationales de mobilisation qui sont l'apanage de l'État, en partenariat ou non avec des organisations internationales, soit enfin du fait de l'aspect très policé de la marche »[654].

Notre objectif est donc bien, à travers l'analyse de contextes particuliers, de contribuer à ce débat sur le caractère transnational ou non de certains mouvements sociaux contemporains. Dans le chapitre 3, nous allons revenir sur les trajectoires de la décentralisation au Mali et au Sénégal. Les étapes actuelles de la décentralisation s'inscrivent dans un long processus de réformes de l'administration du territoire dans les deux pays et il est intéressant de voir si le nouvel idéal formulé par le FALP peut avoir quelques impacts en termes de consolidation des pouvoirs locaux. On s'attachera ensuite dans le chapitre 4 à mettre en évidence le

[653]Johanna Siméant, «Protester/mobiliser/ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain », *Revue internationale de politique comparée* 2013/2 (Vol. 20), p. 125-143

[654] Johanna Siméant, 2012, Op.cit. p. 138

parcours historique et non-linéaire du principe de la participation dans la gestion des affaires publiques dans le contexte spécifique de l'Afrique subsaharienne et du Sénégal et du Mali en particulier depuis la période coloniale jusqu'à nos jours. Avec ce détour historique, il s'agit de voir à quelles autres conceptions et/ou usages de la participation se confronte sur le terrain l'idéal de la participation tel que diffusé par le FALP.

CHAPITRE 3 : LES ELEMENTS D'UNE « DECENTRALISATION CENTRIPETE » AU SENEGAL ET AU MALI

A propos de la décentralisation en Afrique, Gérard Conac écrivait en 1979 : « L'opposition entre centralisation et décentralisation doit être utilisée avec prudence dans la phase actuelle du développement politique de l'Afrique. Ces concepts, dégagés à partir des expériences européennes, peuvent aisément conduire à des explications verbales et à des analyses formelles qui ne facilitent pas la compréhension des problèmes véritables auxquels sont confrontés les gouvernements africains. La notion de décentralisation implique d'abord l'existence d'un centre déjà puissant, sûr de pouvoir faire admettre sa suprématie sur toutes les autorités auxquelles il reconnaît une autonomie. Dans beaucoup de pays d'Afrique, l'Etat n'est guère en mesure de se décentraliser car il n'est pas encore un centre incontesté, faisant circuler et imposant ses directives à l'ensemble du territoire…Dans la phase actuelle du développement politique, les dirigeants sont d'abord confrontés au problème de l'intégration nationale. Centralisation et décentralisation ne sont pour eux que des moyens et non des fins. L'une et l'autre sont utilisées ou appréciées en fonction de leur stratégie de la construction de l'Etat national »[655].

Pourtant depuis cette publication, les Etats d'Afrique francophone, comme tous les autres pays du continent d'ailleurs, ont poursuivi leur développement administratif, des alternances politiques ou des renversements de régimes politiques sont intervenus çà et là, les politiques de la décentralisation ont franchi bien des étapes, bref, la trajectoire des Etats en question n'a cessé d'évoluer. Par exemple, le Sénégal qui a déjà marqué son option pour la décentralisation dès 1972 avec la loi du 19 avril[656] instaurant les communautés rurales est actuellement à sa troisième réforme dite Acte 3 de la décentralisation avec la du 28 décembre 2013[657] qui succède à celle du 22 mars 1996[658] considérée comme l'acte 2 d'une telle réforme de l'administration du territoire. Ce dynamisme législatif peut témoigner sans

[655]Gérard Conac, « Introduction : Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », In Gérard Conac (dir), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, ECONOMICA, Collection « La Vie du Droit en Afrique », 1979, pp. V-LXIV, p.LVI-LVII
[656] Loi 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales
[657] Loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales
[658] Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales

aucun d'un intérêt pour la décentralisation dans ce pays. Se posent alors les deux questions suivantes : quelle décentralisation ? Et, pourquoi faire ?

Ces interrogation sont d'autant plus pertinentes quand on sait que le sens du même mot « décentralisation » varie selon les contextes, les époques où il est utilisé et en fonction des acteurs. Par exemple, le rapport sur la décentralisation dans le monde de CGLU de 2008 montre bien qu'en même temps que la décentralisation se généralise et se consolide dans les pays à travers le monde, elle est l'objet d'une diversité de pratiques et d'appropriations. Deux enseignements principaux et a priori contradictoires sont en effet livrés dans ce document. D'une part la décentralisation se trouve de nos jours inscrite dans le paysage administratif de la majorité des pays révélant ainsi un processus d'uniformisation des formes institutionnelles de l'ordre politique à travers le monde. D'autre part, dans de nombreux pays, les réformes de la décentralisation sont trop récentes ou peinent à se mettre en œuvre, parfois appliquées de manière limitée et discriminatoire d'où une variété des situations désignées derrière cette terminologie.

A la lumière de ces considérations générales, on peut donc légitimement poser la question de savoir comment se pratique la décentralisation dans des pays comme le Mali ou le Sénégal. La décentralisation y est-elle une réalité millénaire comme le suggèrent certains travaux d'historiens ou d'anthropologues ? Y-a-t-il continuité, rupture ou hybridation entre les formes de « décentralisation » anciennes de l'époque précoloniale avec celles de la période coloniale ou celles plus récentes de l'ère postcoloniale ?

Ce choix de deux pays d'Afrique subsaharienne comme terrain d'observation pour tenter de saisir les invariants et les différences en matière de décentralisation selon les nationalités et les époques est intéressant à plusieurs titres.

D'abord, depuis longtemps, le débat oppose ceux qui estiment que la décentralisation est un phénomène banal de longue durée en Afrique (une réalité donc interne aux sociétés africaines), et ceux qui la considèrent comme un processus plus récent, né, voire imposé par la relation inégale et asymétrique de l'Afrique avec l'Europe (c'est-à-dire un facteur exogène). La question de savoir si la situation du Mali au 13ème siècle (l'époque de l'empereur Soundiata Keïta – 1190-1255) peut réellement être considéré comme un prototype de la version africaine de décentralisation est généralement au centre du débat.

Sur le Mali, plusieurs auteurs affirment le caractère très ancien de la décentralisation. L'historien Joseph Ki-Zerbo[659] ou les anthropologues Georges Balandier[660] ou Aboubacar Idrissa Bathily[661] estiment que la pratique de la décentralisation serait historiquement ancrée dans ce pays depuis au moins le 5ème siècle, quand le Mali était le théâtre des plus grands empires d'Afrique noire[662], L'organisée des différents empires suivait un mode décentralisé selon ces auteurs.

Ainsi, il y avait par exemple d'un côté un centre fédérateur, l'empire, et de l'autre les dizaines voire les centaines de villages placés sous influence politique et militaire qui avaient des marges de manœuvre dans la gestion des affaires locales.

Ainsi, peut-on lire dans la thèse d'anthropologie de A. I. Bathily que « le Mali, quelle que soit sa pauvreté si décriée par tous les indicateurs socio-économiques des bailleurs de fonds, fut dans le temps un grand empire prestigieux dont l'organisation politique relevait d'une certaine forme de décentralisation et que cela se caractérisait par l'existence d'un espace territorial sur lequel s'étendait le pouvoir d'un empereur. La diffusion de l'autorité de l'empereur était relayée par des autorités placées à la tête des subdivisions administratives. Plusieurs empires médiévaux ont connu ce mode de gouvernance comme l'empire du Ghana, l'empire du Mali ou encore l'empire songhoï »[663].

Pourtant, pour un autre anthropologue malien, Bréhima Kassiko, l'on ne peut remonter la genèse de la décentralisation au Mali à ces époques lointaines pour plusieurs raisons. Il explique : « ceux qui affirment que la décentralisation a véritablement existé au Mali durant la période précoloniale, ne font qu'occulter le véritable débat. Les entités territoriales précoloniales du pays ont été successivement soumises au fil de l'histoire à des formes de domination variées suivant la nature des Etats et celle des liens qui les unissaient au pouvoir

---

[659] Joseph Ki-zerbo, *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, Hatier, 1972
[660] Georges Balandier, *Anthropo-logiques*, Paris, PUF, 1974
[661] Aboubacar Idrissa Bathily, *L'impact de la décentralisation sur la politique et l'économie dans les cercles de Kati et Kita au Mali* Thèse de doctorat d'anthropologie, Université Paris 8, 2008
[662] Parmi les grands empires les plus cités, figurent généralement :
L'*Empire du Ghana* englobant au 5ème siècle une partie de la Mauritanie et du Mali actuels.
L'*Empire du Mali* englobant au 13ème siècle une partie du Sénégal, de la Gambie, de la Mauritanie, du Burkina Faso et du Mali actuels.
L'*Empire Songhaï* englobant au 15ème siècle une partie du Niger, du Nigéria et du Mali actuels.
L'Empire Wassoulou ou empire Mandingue englobant au 18ème siècle une partie de la Guinée et du Mali actuels.
[663]Aboubacar Idrissa Bathily, *L'impact de la décentralisation sur la politique et l'économie dans les cercles de Kati et Kita au Mali* Thèse de doctorat d'anthropologie, op.ci.t, p.84

central. Elles pouvaient donc temporairement jouir d'une relative autonomie de gestion, ou au contraire subir une dépendance totale en matière d'administration ou même parfois se situer en dehors des aires d'influence de ces systèmes par le hasard de l'histoire, le biais des alliances politiques ou matrimoniales, ou à cause de considérations géopolitiques complexes…En outre, le vote démocratique qui détermine le choix des responsables des entités territoriales décentralisées, n'est pratiquement connu dans aucune des formes antérieurement évoquées »[664].

Ensuite, les questions de savoir si les modèles de décentralisation en cours en Afrique traduisent une « vraie » décentralisation (à l'occidentale) ou une simple « déconcentration », ou encore si les Etats sont « trop » présents (avec des risques de désignation de maires, de gestion autoritaire, de contrôle a priori, etc.) ou « trop » absents (avec un désengagement total, absence de compensation des transferts de compétences, etc.), restent ouvertes. Cette ambivalence autour des significations à donner à la décentralisation en contexte africain est très bien synthétisée par les quatre[665] contributeurs au rapport mondial de CGLU pour la région Afrique. Voilà ce qu'ils en écrivent : « en matière de décentralisation, les actions des différents Etats africains semblent osciller entre deux visions. La décentralisation est abordée soit, le plus souvent, comme une simple technique d'organisation administrative, soit, beaucoup plus rarement, comme une véritable politique. Or, on sait que, si la décentralisation est une « politique », elle peut contribuer à changer le fonctionnement des systèmes politiques en place. Si, en revanche, elle n'est qu'une technique, elle ne débouchera, dans le meilleur des cas, que sur la rationalisation des structures administratives et leur efficacité »[666]. A ce titre, l'intérêt de la présente étude sera justement de voir ce qu'il en est des cas sénégalais et malien.

Enfin, le Sénégal qui, en sa qualité de capitale de l'Afrique de l'Ouest française (AOF) fut la colonie qui connut la première, dès la fin du XIXème, l'expérience d'une mise en place de communes à l'instar de celles de la métropole ne cesse de multiplier les réformes de décentralisation depuis son accession à l'Indépendance en 1960. En effet, c'est en 1872, sous

---

[664] Bréhima Kassiko, « La Décentralisation au Mali : État des Lieux », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 14 | 1997, mis en ligne le 26 janvier 2007, Consulté le 13 septembre 2014, p.3

[665] Mustapha Ben Letaief (enseignant de droit à l'université de Tunis - Tunisie), Charles Nach Mback (enseignant de droit à l'université de Douala – Cameroun), Jean-Pierre Elong Mbassi (Secrétaire général de CGLU-Afrique), Biram Owens Ndiaye (Secrétaire général du Partenariat pour le développement municipal – PDM).

[666] CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, op.cit.28

la 3ème république française, que l'administration coloniale française crée au Sénégal les deux toutes premières[667] institutions communales en Afrique noire suivant le modèle des autres communes françaises : Saint-Louis[668] et Gorée[669]. S'en suivent après successivement les villes de Rufisque (1880) et de Dakar (1887). Ainsi s'amorçait en Afrique ce que l'historien Mamadou Diouf appelle la *municipalisation*. Il définit celle-ci comme « la création d'un champ politique à l'échelle locale qui favorise une certaine autonomie des acteurs, l'émergence de notables et l'exercice d'une citoyenneté supposant une participation à la gestion de la ville (économique, sociale et fiscale) et de la civilité urbaine. Elle permet à la ville de disposer d'un maire et d'un conseil municipal élu »[670].

L'on parlait alors des « Quatre communes »[671], car de toute la colonie du Sénégal, seules ces villes qui enregistraient à l'époque une forte présence d'européens avaient obtenu le statut de communes de plein exercice et les sénégalais qui y résidaient avaient d'office la nationalité française même si leur participation à la vie municipale sera marginale. C'est en tout cas ce que montre Mamadou Diouf quand il rappelle que « la vie politique locale qui s'est développée dans le cadre des Quatre communes a favorisé la constitution d'une administration municipale dominées jusqu'à la fin du XIXième siècle par les métis, qui pouvaient compter sur un électorat africain leur ayant toujours donné ses voix, sans parvenir à participer directement au jeu politique »[672].

---

[667] Sur l'histoire de l'émergence de ces premières communes en Afrique dans la colonie du Sénégal, voir notamment : Henri Jacques Légier, « Institutions municipales et politique coloniale : les Communes du Sénégal. In: *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome 55, n°201, 4e trimestre 1968. pp. 414-464 ; Mamadou Diouf, L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique », In *Politique africaine*, 1999/2 – N°74 p. 13-23 ; Alain Piveteau, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », *Revue Tiers Monde*, 2005/1 n° 181, p. 71-93

[668] Située sur la rive du fleuve Sénégal au nord du pays, la ville de Saint-Louis qui abrita une forte communauté d'expatriés français (administrateurs, militaires et commerçants) durant la période coloniale est inscrite depuis décembre 2000 sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis décembre 2000.

[669] Située dans la baie de Dakar sur le large de l'océan Atlantique, la petite île de Gorée fut la plaque tournante historique du commence des esclaves africains en appartenance pour l'Occident (entre 15ème et 19ème siècle) et a été admise à ce titre sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO depuis décembre 1978.

[670] Mamadou Diouf, L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique », op.cit.p.13

[671] La différence entre ces quatre communes et le reste du territoire se situe notamment au niveau des droits civils et politiques que l'administrateur colonial reconnait aux autochtones. Ainsi les habitants des « quatre communes » sont considérés comme des citoyens français avec les mêmes droits, tandis que ceux des autres villes et villages de l'intérieur du Sénégal sont sous le régime de l'indigénat avec des droits (politiques notamment) inférieurs à ceux des « français ».

[672] Mamadou Diouf, L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique », op.cit.p.21

Son point de vue rejoint l'analyse d'Henri Jacques Légier qui avait souligné dès 1968 dans un numéro de la *Revue française d'histoire d'outre-mer*[673] que l'érection de certains villes sénégalaises en commune pendant la période coloniale était motivée à la fois par une volonté d'assimilation et de prise en compte de l'accroissement urbain de certaines villes. L'on voulait associer les autochtones des villes qui avaient une certaine maîtrise de la langue et de la culture française, les métisses notamment, au gouvernement local »[674].

La même expérience de municipalisation favorisant l'émergence d'une élite locale de métis et de « lettrés » dans des communes où la majorité des habitants est analphabète va être transposée par le législateur colonial dans les autres colonies africaines à partir du début du XXème. Ainsi, le Mali connaitra ses premières communes de l'époque coloniale en 1918 avec l'érection des villes de Kayes et de Bamako en communes mixtes c'est-à-dire administrées en partie par des représentants de l'administration de la métropole et en partie par des représentants d'autochtones.

Et là aussi, comme au Sénégal, il faut mentionner que les motivations de la mise en place de l'institution municipale étaient moins l'autonomie des populations autochtones qu'un meilleur encadrement ou contrôle administratif par cooptation et enrôlement de personnes jouissant d'une certaine réputation et d'une certaine légitimité dans leur communauté respective. Il s'agit, en réalité de mettre en place des maires capables d'être des intermédiaires efficaces entre le gouvernement colonial et les habitants. Le maire et son conseil municipal étaient des agents subordonnés de l'administration coloniale[675].

Autrement dit, les communes du temps colonial étaient des instruments de pénétration, de contrôle et d'administration des peuples colonisés. Si l'organisation municipale des grandes villes coloniales a bien été calquée sur celle de la France métropolitaine, le gouverneur – représentant du pouvoir métropolitain – avait en Afrique des pouvoirs étendus et pouvait nommer le maire ou dissoudre son conseil.

Une telle pratique de la décentralisation diffère largement des conceptions dominantes en la matière aujourd'hui. Gérard Marcou, coordonnateur scientifique du rapport mondial sur la décentralisation de 2008, précise bien cette conception moderne: « la décentralisation au

---

[673] Henri Jacques Légier, « Institutions municipales et politique coloniale : les Communes du Sénégal. In: *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome 55, n°201, 4e trimestre 1968. pp. 414-464
[674] Henri Jacques Légier ÉGIER, Op.cit.p.415
[675] Henri Jacques Légier ÉGIER, Op.cit.p.430

sens strict, en tant que mode d'organisation, implique aujourd'hui la démocratie. Elle suppose l'autonomie des collectivités locales dans le cadre des lois, mais c'est la démocratie qui donne son sujet à l'autonomie locale »[676].

Par conséquent, il convient de souligner les évolutions entre les expériences de « décentralisation » de la période coloniale – comme celles d'ailleurs de l'époque précoloniale (du temps des empires) – et les réformes plus contemporaines en cours dans la plupart des Etats postcoloniaux. C'est bien sur cette catégorie de réformes contemporaines que nous nous appuyons dans le cadre de l'analyse qui suit. Pour toutes ces raisons, nous utiliserons le terme décentralisation (au Mali et au Sénégal) pour désigner les expériences plus récentes de la période post coloniale. C'est donc cette forme de décentralisation qui préconise officiellement des transferts officiels de compétences et de pouvoirs à des structures décentralisées Certes, les politiques de décentralisation que vont mettre en place la génération des Etats d'Afrique de l'Ouest ayant acquis leurs Indépendances dans les années 1960 ne manqueront pas de reproduire dans leurs traductions certaines des pratiques des périodes précoloniales et coloniales précédentes. Mais dans la mesure où les années 1960 inaugurèrent une nouvelle étape, celle de l'accession à la souveraineté nationale et internationale des anciennes colonies, il est pertinent de partir de là pour tenter de saisir les dynamiques de reconceptualisation, d'appropriation et d'hybridation de la décentralisation comme à la fois un processus d'aménagement du territoire et de répartition du pouvoir politique entre un centre national et les entités infranationales.

C'est dans cette perspective que nous allons aborder le caractère centripète des opérations de décentralisation au Sénégal dans un premier temps, puis au Mali dans un second temps.

I. Sénégal : Des pouvoirs locaux pour mieux renforcer la formation de l'Etat-nation

Parmi les nombreux changements imputés à la mondialisation contemporaine, l'érosion du pouvoir de l'Etat-nation d'un côté et l'affirmation de l'autorité des échelons locaux de l'autre, font partie des arguments généralement avancés dans la littérature académique. Pour Saskia Sassen, alors qu'autrefois « la formation de l'Etat national avait déstabilisé les

[676] Gérard Marcou, « Introduction », In CGLU, op.cit.p .311

anciennes hiérarchies d'échelles (comme les empires coloniaux à partir du XVIe siècle ou les villes médiévales qui dominaient les échanges commerciaux à longue distance) », actuellement « les formations et les processus globaux peuvent être et sont une cause de déstabilisation de la hiérarchie des échelles fondée sur l'Etat national »[677]. Ce faisant, comme le précise l'auteur « la perte de pouvoir au niveau national rend possibles de nouvelles formes de pouvoir et de politique aux niveaux infranational et supranational. Le national en tant que contenant du processus et du pouvoir politique est brisé »[678].

Dans le même ordre d'idées, d'autres auteurs à l'instar de Kenichi Ohmae[679], ou encore de Tania Margarete Keinert et Claudete de Castro Silva affirment que « la mondialisation – et la création de blocs régionaux – affaiblit le concept de souveraineté et d'Etat national, en même temps qu'elle renforce les instances locales. Elle accorde à ces dernières de nouvelles chances d'action, mais aussi de grands défis. Certaines questions qui, précédemment, relevaient des Etats nationaux, paraissent beaucoup plus pertinents aujourd'hui si elles sont posées au niveau des instances locales »[680].

A l'encontre de ces thèses assez répandues qui suggèrent que le « national » et le « local » sont deux sphères bien distinctes voire opposées et qu'avec la mondialisation, le premier s'affaiblirait en faveur du second dont le pouvoir ne cesserait de croître, le propos de cette analyse est autre. Basé sur l'expérience pratique du cas sénégalais, il consiste à démontrer comment la décentralisation, pourtant censée donner du pouvoir aux collectivités territoriales et souvent soutenue voire impulsée par les bailleurs de fonds internationaux, est devenue un des meilleurs moyens de renforcement de l'Etat central. La démonstration va porter sur la vie politique locale d'abord, et sur les questions de développement par la suite.

1. Les enjeux de la canalisation nationale de la vie politique locale

Avant de voir en quoi la vie politique locale est canalisée par l'échelle nationale, nous allons revenir d'abord sur les grandes étapes du processus de décentralisation au Sénégal.

---

[677] Saskia Sassen, op.cit. p.20
[678] Saskia Sassen, op.cit. p.202
[679] Kenichi Ohmae, *The end of the Nation State: The rise of regional economies*, Free Press, New York, 1995
[680] Tania Margarete Keinert et Claudete de Castro Silva, « Mondialisation, Etat national et instances locales en Amériques latine » in *Alternatives Sud*, Vol. IV (1997) 3 pp.145-160, p.153

1.1. Les grandes étapes du processus de la décentralisation au Sénégal

En matière de décentralisation, le Sénégal s'enorgueillit généralement, à tort ou à raison, de deux choses : son expérience de longue durée (qui démarrerait avec la mise en place par la France coloniale des premières communes sénégalaises en 1872) et son volontarisme politique en la matière (qui se traduirait par des évolutions réglementaires allant toujours dans le sens de son approfondissement). Cette posture s'illustre très bien à travers le passage ci-dessous extrait du site web[681] du ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales au Sénégal :

« Depuis 1872, date de la création de la commune de Saint-Louis, le Sénégal s'est lancé dans un processus irréversible de renforcement continu de la décentralisation. Ce processus a conduit fondamentalement à deux réformes majeures réalisées respectivement en 1972 et en 1996. La première réforme de 1972 pose « l'acte précurseur des libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification ». Réalisée en 1996, la deuxième réforme, « dans le souci d'accroitre la proximité de l'Etat et la responsabilité des collectivités locales », consacre la régionalisation avec notamment l'érection de la région en collectivité locale, la création des communes d'arrondissements, le transfert aux collectivités locales de compétences dans neuf domaines, l'institution, comme principe, du contrôle de légalité a posteriori et la libre administration des collectivités locales. A la pratique, cette politique de décentralisation au Sénégal, en particulier entre 1972 et 2012, a permis d'engranger des avancées administratives et institutionnelles indéniables ».

En effet, au Sénégal, le processus de décentralisation a été enclenché dès la première année d'accession à l'Indépendance en 1960 avec la généralisation, par le gouvernement de Senghor, du statut de communes de plein exercice (autrefois réservé à 4 communes) à toutes les localités de plus de 1000 habitants soit à 30 nouvelles collectivités suivie de la loi du 30 juin 1966[682] du Code de l'administration communale. Mais c'est la loi du 19 avril 1972[683] créant les Communautés rurales qui est officiellement considérée comme l'Acte I de la décentralisation au Sénégal.

[681] http://www.matcl.sn/spip.php?article29# consulté ce 10 octobre 2014
[682] Loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'Administration communale
[683] Loi n°72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales

Car, dans un Sénégal en majorité rural[684], la réforme de l'organisation administrative et locale introduite par cette loi du 19 avril 1972 a permis la mise en place progressive de 320 communautés rurales, c'est-à-dire des administrations plus proches des masses paysannes. Il convient de rappeler cependant que la gestion de ces nouvelles institutions publiques fut dans un premier temps confiée par le législateur aux sous-préfets (donc à l'Etat) avant que la loi du 8 octobre 1990[685] ne vienne la transférer aux présidents de conseils ruraux tout en maintenant le principe de contrôle *a priori* qui permettait à l'administration déconcentrée d'établir une forme de tutelle. Ainsi, le contexte des années 1960 à 1990, avec ces trois lois de juin 1966, d'avril 1972 et d'octobre 1990, est celui qui amorce officiellement le processus de décentralisation au Sénégal en renforçant les possibilités d'intervention des communes tout en créant des collectivités locales en milieu rural.

Le contexte de la décennie 1990 ouvre une nouvelle étape de ce processus au Sénégal. Les réformes de décentralisation se généralisent pendant cette période à travers les différents pays du continent[686]. Cette nouvelle donne s'explique en partie par le fait que depuis les années 1980, face à la crise des dettes publiques des jeunes Etats africains (décolonisés pour l'essentiel depuis une vingtaine d'années seulement), les principaux créanciers[687] préconisent des réformes visant une limitation progressive des interventions étatiques au profit de nouveaux modes de gestion plus libéraux et plus décentralisés. Ainsi l'intérêt croissant, de la part des bailleurs de fonds internationaux, pour les autorités locales et pour leur rôle en matière de gestion publique et en milieu urbain notamment apparaît dans ce contexte à travers les *Programmes d'Ajustement Structurel* (PAS) sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans le chapitre 4.

La création et le financement par la Banque mondiale et l'agence française de développement du *Programme de Développement Municipal* (PDM) – dit parfois « Partenariat pour le développement municipal » – dès 1991 est une des illustrations

---

[684] Pas de chiffres précis pour 1972, mais en 1988, le taux de la population rurale sénégalaise était de 61,4% (DPSS, *RPHG 1988*, 10. Vol. Dakar, 1992). Sachant que le niveau d'urbanisation était beaucoup plus faible en 1972 qu'en 1988, on peut supposer que la proportion de ruraux était encore plus importante c'est-à-dire supérieur aux 61%.

[685] Loi n°90-37 du 8 octobre 1990 modifiant la Loi n°72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales

[686] Claude Fay, Yaouga Félix Koné, Catherine Quiminal, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD Editions, 2006 ; PDM, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala, 2007; Clémence Vergne, *Décentralisation en Afrique Francophone : réflexions sur la Réforme de la Fonction Publique Territoriale*, AFTPR, Septembre 2009

[687] à savoir, les institutions financières internationales dont la Banque mondiale et le FMI.

parfaites de cet encouragement à la décentralisation en Afrique de la part des partenaires internationaux. Crée « pour encourager et appuyer le mouvement de décentralisation qui s'affirme en Afrique »[688], ce PDM, comme précisé dans ses propres publications, poursuit deux objectifs : 1°) Renforcer les capacités des collectivités locales pour leur permettre d'assurer leurs compétences et de répondre aux besoins des populations ; 2°) Appuyer les acteurs dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation[689]. Ces objectifs sont confirmés dans d'autres publications même si c'est avec des termes formulés différemment. Ainsi le rapport franco-canadien d'évaluation du PDM indique que celui-ci a été impulsé par les bailleurs de fonds autour de l'objectif de « faciliter la préparation et l'exécution des politiques de décentralisation et de déconcentration en Afrique de l'Ouest, afin de renforcer la capacité des municipalités en matière de gestion urbaine »[690].

Dans tous les cas, quels que soient les termes avec lesquels le PDM est présenté, sa mise en place témoigne d'une volonté certaine des bailleurs de fonds internationaux de donner aux municipalités urbaines les moyens de jouer un rôle de premier plan dans la gestion des villes du continent au détriment de l'Etat appelé à centrer sur quelques responsabilités afin de réduire sa dépense publique et de rééquilibrer son budget. Ces éléments de considération se confirment précisément dans le bilan de ses premières activités présenté dans le rapport des évaluateurs franco-canadiens qui souligne que « le PDM a été le fer de lance de la construction du mouvement municipal panafricain. A travers son appui à la création des associations de pouvoirs locaux (APL) de collectivités locales (CL) ou d'élus, il a permis l'émergence ou la consolidation des APL dans les différents pays et il a assuré un rapprochement des différentes instances de représentation régionale des APL »[691].

C'est donc finalement dans ce nouveau contexte où les Institutions de Bretton Woods comme les agences bilatérales de coopération promeuvent la décentralisation comme un mode de gestion publique plus efficace que le modèle centralisateur que le Sénégal adopte ses deux lois du 22 mars 1996[692] marquant un tournant dans la politique expérimentée jusqu'alors. C'est avec ces lois portant code des collectivités locales pour l'une et transfert

---

[688] PDM, op.cit.p.5
[689] PDM op.cit., ibid
[690]DGCID & ACDI, *Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) -Évaluation rétrospective franco-canadienne (1991-2006),* Paris, Ministère des affaires étrangères et européennes, février 2007, p.15
[691]DGCID & ACDI, op. cit. p.16
[692] Il s'agit de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales et de la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant Transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

de leurs compétences pour l'autre que l'Etat sénégalais consacre officiellement les collectivités locales comme personnalité morale dotée d'autonomie financière[693], selon les mêmes dispositions que celles de la loi Defferre[694] votées en mars 1982 en France, l'ancienne puissance coloniale.

Ce faisant, les pouvoirs locaux sénégalais se voient attribuer dorénavant la lourde responsabilité de la gestion de neuf domaines transférés à savoir : Domaines ; Environnement et gestion des ressources naturelles ; Santé, population et action sociale ; Jeunesse, sports et loisirs ; Culture ; Education ; Planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat.

Cette nouvelle étape du processus de réorganisation de l'architecture administrative et territoriale du Sénégal est considérée comme l'Acte II de la décentralisation version sénégalaise. Ainsi, dans le cadre des réformes de 1996, l'ensemble du territoire national se retrouve organisé en14 régions, 115 communes et 370 communautés rurales (selon les chiffres des élections municipales sénégalaises de mars 2009).

A ces trois niveaux de collectivités locales (la région, la commune et communauté rurale), il convient de rajouter la quarantaine de communes d'arrondissement qui sont issues d'opérations de redécoupage par décret[695] des grandes communes comme Dakar – plus difficiles à gérer par un seul maire en raison de l'explosion démographique et de l'étalement urbain – , en plus petites entités administratives sur le modèle de la ville de Paris avec ses 20 arrondissements.

Toujours dans le sens de la consolidation de la décentralisation, une nouvelle étape a été récemment franchie au Sénégal avec la loi du 28 décembre 2013[696] portant Code général des collectivités locales devenue ainsi ce qu'il est convenu l'*Acte III* de la décentralisation. La caractéristique principale de cette troisième réforme d'envergure est, comme indiqué dans l'exposé de ses motifs, de mieux rationnaliser les échelles de la gouvernance locale en érigeant notamment le département, jusqu'alors simple entité administrative déconcentrée, en collectivité locale c'est-à-dire avec le statut de personnes morales avec liberté

---

[693] *« La région, la commune et la communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel »* (article 1er de la Loi n°96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales)

[694] Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions

[695] Décret n°96-745 du 30 avril 1996 portant création de communes d'arrondissement

[696] La loi n°2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales

d'administration. Ainsi, son objectif général tel qu'exposé dans la loi est de réorganiser l'action territoriale de l'Etat sénégalais pour permettre l'émergence des territoires décentralisés porteurs de développement durable.

Cette évolution de la trajectoire de la décentralisation au Sénégal depuis l'indépendance témoigne donc à la fois d'un volontarisme politique et d'une volonté d'alignement sur les nouvelles orientations voire injonctions des bailleurs de fonds internationaux en matière de gouvernance des politiques publiques. Nous allons voir maintenant, au-delà de cette évolution de l'organisation juridico-administrative, la pratique « au concret » de la décentralisation. C'est en procédant à un tel exercice que l'on peut prendre la mesure de la permanence d'une réticence politique des gouvernements, en dépit des alternances, à consacrer réellement plus de pouvoirs et d'autonomie aux collectivités décentralisées.

1.2. Décentralisation et construction de l'unité nationale : la canalisation nationale de la vie politique locale

Au Sénégal, même si le contrôle *a posteriori* par l'Etat des actes des élus locaux est devenu effectif depuis les lois de mars 1996, bien des indices trahissent la volonté politique des gouvernements successifs de maintenir leur mainmise sur la vie politique municipale. Une première illustration transparaît sans doute dans l'esprit du code électoral sénégalais qui définit les critères d'éligibilité à des postes de conseillers des collectivités locales.

Dans la loi du 03 janvier 2012[697], il est clairement indiqué en effet qu'« est éligible au conseil régional[698], au conseil municipal[699] ou au conseil rural[700], tout électeur présenté par un parti politique légalement constitué ou par une coalition de partis politiques légalement constitués ». C'est dire qu'au Sénégal, la loi restreint exclusivement la candidature à des élections locales aux représentants de partis politiques. Ni les représentants d'associations d'habitants ni les personnes indépendantes ne sont donc autorisées à participer à des élections locales en vue d'être élus.

---

[697] Loi n°. 2012-01 du 03 janvier 2012 abrogeant et remplaçant la loi n° 92-16 du 07 février 1992 relative au Code électoral (partie législative)
[698] cf. article L. 233
[699] cf. articles L. 267 à L. 277
[700] cf. articles L. 298 à L. 304

Cette disposition, en ne reconnaissant que les représentants des partis politiques nationaux, témoigne ainsi très bien de l'indifférenciation entre enjeux politiques locaux et enjeux politiques nationaux dans l'entendement du législateur sénégalais. Cette confusion des enjeux et des échelles dans ce qui était censé n'être qu'un jeu politique local rappelle d'ailleurs le constat déjà fait par Daniel Gaxie et Patrick Lehingue[701] à propos des communes des grandes villes françaises où les différents scrutins revêtent aussi généralement des enjeux nationaux. En revanche, la différence à souligner dans l'analyse de ces deux co-auteurs c'est ce que cette confusion des enjeux locaux et nationaux est moins vraie en milieu rural où les critères réellement locaux semblent prédominer.

La particularité du modèle sénégalais, c'est que non seulement la confusion du jeu politique local avec celui national est observable sur tout le territoire, mais encore le refus de concéder une certaine spécificité aux scrutins locaux est délibérément bien encadré dans le sens d'un meilleur contrôle national. On en veut pour preuve le fait que le principe de participation aux élections locales excluant tous ceux qui ne sont pas investis par leurs partis est toujours maintenu malgré les nombreuses évolutions du code électoral au Sénégal. La Loi précitée de 2012 abrogeant et remplaçant une loi du 7 février 1992[702] vient elle-même d'être abrogée et remplacée à son tour par une nouvelle loi depuis avril 2014[703] sans que la limitation du jeu politique local aux partis politiques ne soit remise en cause.

Or, quand on sait qu'au Sénégal, les partis politiques sont par nature des partis nationaux, on entrevoit l'importance de la canalisation des enjeux locaux par les logiques nationales. En effet, la constitution sénégalaise de 2001[704] (tout comme l'avait déjà précisé celle de 1981[705]) précise en son article 4 : « *Les partis politiques et coalitions de partis politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils sont tenus de respecter la Constitution ainsi que les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie. Il leur est interdit de s'identifier à une race, à une ethnie, à un sexe, à une religion, à une secte, à une langue ou à une région* ». A ce titre, les quelques 200 partis politiques légalement constitués au Sénégal sont donc des

[701] Daniel Gaxie et Patrick Lehingue, *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF, 1984
[702] Loi n° 92-16 du 07 février 1992 relative au Code électoral (partie législative)
[703] Loi n° 2014-18 du 15 avril 2014 abrogeant et remplaçant la loi n° 2012-01 du 03 janvier 2012 portant code électoral (partie législative), modifiée
[704] Constitution du 22 janvier 2001
[705] Constitution du 24 avril 1981

mouvements « officiellement »[706] fondés sur des courants idéologiques et non cru des critères régionaux ou socioculturels.

Par conséquent, tous les maires et conseillers locaux du Sénégal sont des élus obligatoirement investis au préalable par des partis politiques dont l'enjeu principal, suivant la logique de la loi, doit demeurer d'abord et avant tout nationale. C'est donc dire que la décentralisation sénégalaise est un régime de partis politiques, une vraie partitocratie. Ainsi, alors que sur les conditions d'inscription aux listes électorales locales le critère de résidence apparaît comme la condition principale, il faudra, pour être éligible appartenir et être investi par un parti politique ou une coalition de partis politiques. Sont inscrites sur la liste électorale dans les communes, communes d'arrondissement et les communautés rurales, les personnes qui y sont nées, celles qui ont leur domicile ou qui y résident ou encore celles dont l'un des ascendants au 1er degré y réside, précise la loi[707].

Devant une telle situation, l'inéligibilité des habitants sans étiquettes politiques paraît contradictoire avec l'idée de proximité, d'adhésion et d'implication des communautés de base ou même celle de représentativité des instances élues très présentes dans la rhétorique des réformes de la décentralisation. De plus, ce rejet des candidatures indépendantes aux échéances électorales locales semble encore plus difficile à comprendre pour l'observateur extérieur d'autant plus dans le même code électoral, il est stipulé, comme nous pouvons le lire, que : « les personnes indépendantes peuvent faire acte de candidature et être élus aux

[706]Au Sénégal, bien que la Constitution interdise la formation de partis politiques sur la base de références religieuses entre autres, le pays compte tout de même une bonne dizaine de partis religieux de fait mais officiellement déclarés comme en tant que partis républicains. Parmi les connus, citons le *Front pour le socialisme et la démocratie / Benno Jubël* (FSD/BJ) fondé au milieu des années 1990 par le marabout Cheikh Abdoulaye Dièye ; le *Mouvement pour la réforme et le développement social* (MDS) fondé en 2000 par l'imam, Mbaye Niang, président du parti et député à l'Assemblée nationale; le *Parti du Rassemblement pour le peuple* (RP), fondé en 2002 par Serigne Mamoune Niass, un chef religieux de la confrérie *Mouride* ; le *Parti pour la vérité et le développement* (PVD) fondé en 2004 par le marabout Serigne Modou Kara Mbacké ; le *Mouvement politique Bess Du Niack* aussi appelé *Mouvement citoyen pour la refondation nationale* (MCRN) fondé en 2010 par un guide religieux de la confrérie Tidiane, Serigne Mansour Sy, député à l'Assemblée nationale ; le *Mouvement patriotique sénégalais (MPS),* dirigé par Serigne Khadim Thioune, fils du célèbre marabout Serigne Bathio Thioune… Pour plus de détails sur la présence et le pouvoir de l'Islam dans la vie politique sénégalaise, voir notamment : Fabienne Samson, *Les marabouts de l'Islam politique*, Paris, Karthala, 2005 ; Jean-Louis Triaud et al., *Islam, sociétés et politique en Afrique subsarienne : les exemples du Sénégal, du Niger et du Nigéria*, Paris, Ed. Indes savantes, 2007 ; Odile Goerg et Anna Pondoulo (dir.), *Islam et sociétés en Afrique subsarienne à l'épreuve de l'histoire,* Paris, Ed. Karthala, 2012

[707] Op.cit. articles L.35 & L.36

élections présidentielles ou législatives »[708]. En clair, au niveau local, les candidatures indépendantes sont interdites alors qu'elles sont autorisées[709] pour les scrutins nationaux.

Pour comprendre, la « cohérence » ou la logique de cette disposition que le législateur sénégalais ne semble pas pressé de modifier, il faut garder à l'esprit la détermination de l'Etat sénégalais à défendre une unité nationale et l'intégrité d'un territoire hérité de la colonisation et dont les frontières ne sont pas toujours sans soulever problèmes et tensions. Souvenons-nous à ce propos avec Djibril Diop qu'«avant la prise en main des territoires du Sénégal par le colonisateur, le pays était autrefois composé de royaumes et de provinces indépendantes constitués très souvent sur une base ethnique »[710]. Dès lors, comme le rappelle l'auteur « l'espace sénégalais, jusqu'à la conquête coloniale, au sens territoire national, n'existait pas…Il faudra attendre le 30 mai 1814 quand le traité de Paris concède le Sénégal à la France pour que, dans un souci d'unification des différents royaumes, le projet d'un territoire unique sénégalais commence à faire son chemin. C'est donc la période coloniale qui a établi les bases structurelles de l'organisation administrative du territoire du Sénégal indépendant »[711].

Ces éléments montrent bien que, contrairement à l'idée aujourd'hui largement répandue dans la littérature académique selon laquelle le cadre national ne serait plus une échelle pertinente d'analyse parce qu'il serait dépassé et n'aurait plus beaucoup de sens dans le contexte actuel de la mondialisation, la question nationale est une préoccupation justement très actuelle dans ce pays où l'Etat n'a pas fini de se consolider. D'ailleurs, dans la partie méridionale du pays, en Casamance – région historique scindée depuis 2008 en trois régions (Kolda, Sédhiou et Ziguinchor) – un conflit armé oppose depuis 1982 l'Etat du Sénégal à une fraction de groupes rebelles du *Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance (MFDC)* réclamant l'indépendance de cette partie du territoire, c'est-à-dire une scission du pays actuel en deux Etats.

---

[708] Op.cit. articles LO.115 & L.145

[709] C'est ainsi que le célèbre chanteur et homme d'affaire sénégalais Youssou Ndour a pu déposer sa candidature indépendante pour l'élection présidentielle de 2012. Elle a quand même finalement été invalidée par le conseil constitutionnel sénégalais estimant qu'il n'aurait pas réuni les 10 000 signatures de soutien minimum exigées selon les règles en vigueur.

[710] Djibril Diop, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local ?* Paris, L'Harmattan, 2006, p.23

[711] Djibril Diop, Op.cit., p.39

La situation du Sénégal de ce point de vue est très loin d'être un cas isolé en Afrique. Les mouvements de contestation des frontières nationales héritées de la colonisation occidentale, tout comme les conflits interethniques à l'intérieur des cadres nationaux postcoloniaux, sont récurrents dans la plupart de ces Etats postcoloniaux. Ces crises des Etats-nations africains ont déjà suscité nombre de travaux et la littérature scientifique est trop vaste[712] pour être citée dans cette étude.

Le Sénégal compte une vingtaine de groupes ethniques, dont les principaux sont ceux dont la langue a été érigée au statut de Langue nationale par la constitution : Diola, Malinké, Pular, Sérère, Soninké et Wolof (article 1 de la Constitution de 2001). Chacun de ces groupes a ses traditions et ses dialectes spécifiques. Dès lors, la volonté d'omniprésence de l'Etat comme instance fédératrice et unificatrice de tous ces types de différences se justifie. Il faut donc comprendre cette centralisation plus ou moins autoritaire comme relevant d'une stratégie plus globale d'appropriation d'un territoire national dont la morphogenèse a été tracée par le colonisateur français et qu' il convient désormais d'assumer, de réaménager et de développer.

En cherchant à canaliser le mouvement de décentralisation, l'Etat sénégalais vise sans doute à anticiper sur les risques potentiels d'une gestion dynastique, clanique ou ethnique des collectivités territoriales. Le principe d'unité nationale étant devenu si intangible, il fallait, par ces dispositifs législatifs, éviter que des personnes ayant des liens familiaux, de caste, ou appartenant à la même confrérie monopolisent un conseil régional, municipal ou rural. Le spécialiste des constitutions des pays d'Afrique francophone, Gérard Conac déjà cité, a très bien saisi cet enjeu prioritaire dans le jeu politique quand il explique qu'«en reconnaissant des compétences propres aux autorités traditionnelles, l'Etat-organisateur, lui-même en voie

---

[712] Nous pouvons renvoyer, à titre indicatif, aux travaux suivants : Paule Bouvier, « Un problème de sociologie politique. Les frontières africaines », In *Revue de sociologie politique*, n°4, Paris, 1972 ; Boutros Boutros-Ghali, *Les conflits de frontières en Afrique*, Paris, Editions techniques et économiques, 1973 ; Catherine Coquery-Vidrovitch, *Frontières : Problèmes de frontière dans le tiers-monde*, Paris, L'Harmmattan, 1982 ; Christian Coulon, « Les dynamiques de l'ethnicité en Afrique noire », In Pierre Birnbaum (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF, 1997 ; Claudio Moffa, « L'ethnicité en Afrique : l'implosion de la « question nationale »après la décolonisation », In *Politique africaine*, n°66, 1997, p. 101-114 ; Makhtar Diouf, *Sénégal. Les ethnies et la Nation*, Paris, L'Harmattan, 2000 ; René Otayek, « L'Afrique au prisme de l'ethnicité : perception française et actualité du débat », In *Revue internationale et stratégique*, 2001/3 n° 43, p. 129-142 ; Jean Debrie, « Géohistoire d'un tracé technique : frontières et réseaux en Afrique de l'ouest continentale « francophone » », In *Flux*, 2007/4 n°70, p. 49-58 ; Armando Cutolo et Peter Geschiere, « Populations, citoyennetés et territoires » Autochtonie et gouvernementalité en Afrique, *Politique africaine*, 2008/4 N° 112, p. 5-17 ; Severine Awenengo Dalberto, « Frontières et indépendances en Afrique subsaharienne », Compte rendu de colloque, In *Afrique contemporaine*, 2010/3, n°235.

d'organisation, ne transfère pas des attributions qu'il n'était pas à même d'exercer, il légitime un pouvoir de fait. Il se fait investir en même temps qu'il investit. Juridiquement, cette forme d'administration indirecte pourrait être assimilée à une décentralisation. Politiquement, elle répond à un objectif centralisateur »[713].

On l'aura compris, l'instauration de conseils municipaux élus au Sénégal n'a pas pour vocation systématique de contribuer à introduire une vie politique locale ayant ses logiques propres, mais bien davantage de consolider et de donner sens à un Etat-nation dont la question de l'unification ne cesse de tarauder ses dirigeants depuis sa fondation. Et c'est ici que décentralisation peut parfois dire centralisation.

Cependant, le champ du jeu politique local n'est pas le seul où l'Etat instrumentalise la décentralisation. Dans le champ du «développement» – terme vague et élastique dont le seul avantage est de pouvoir exprimer en un seul mot toute politique ou action publique (menée par des acteurs publics ou non) censée permettre l'amélioration du niveau de vie collectif – le sujet de la décentralisation fait aussi l'objet d'une politisation nationale.

2. L'enjeu national de la décentralisation dans le champ du « développement »

En général dans les exposés des motifs des lois relatives à la décentralisation tout comme dans la littérature scientifique sur le sujet, il est facile de remarquer l'association de la thématique de la décentralisation à des enjeux de développement, que ce dernier soit qualifié de local, territorial, intercommunal, métropolitain, etc. Et pourtant, l'examen minutieux des pratiques quotidiennes permet parfois d'observer une relation plus contrastée entre les deux. Dans la présente analyse, nous montrons d'abord qu'effectivement la décentralisation est souvent invoquée au Sénégal comme une voie pour le développement du pays. Pourtant, comme nous le verrons ensuite, la décentralisation est parfois perçue par le gouvernement comme un problème, un dispositif coûteux pour un pays pauvre et qui a, à ce titre, besoin de faire des économies. Dans les deux cas, la décentralisation se transforme, dans le champ du développement, en une déconcentration où l'Etat semble plus soucieux d'utiliser les collectivités territoriales comme un instrument et une technique de pilotage de projets localisés que comme des pouvoirs locaux autonomes.

[713] Gérard Conac, « Introduction : Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », op.cit. p. LVII

2.1. De la décentralisation comme une technique au service du développement national

Après, ou à côté, de la construction de l'Etat-nation, au nom de laquelle toute autonomie forte des collectivités locales pouvait être perçue comme une entrave, la question du développement socio-économique national est sans doute l'autre grande priorité affichée par les différents gouvernements sénégalais. A ce titre, les collectivités locales sont mises au cœur de l'entreprise nationale du développement, mais bien plus comme des entités déconcentrées que comme des pouvoirs décentralisés. C'est ce que révèle l'examen des traductions de la de la décentralisation dans ce champ.

Dire d'emblée qu'il n'y a pas d' « autonomie financière » des collectivités locales sénégalaises peut apparaître comme un truisme. L'Etat du Sénégal lui-même n'a pas cette autonomie. Mais, il est utile de rappeler ici ce fait pour mieux comprendre pourquoi ce qui est officiellement présenté dans les recueils de textes de la décentralisation comme un *transfert de compétence* s'apparente plutôt à un *transfert des problèmes* du développement économique et social, par le gouvernement, aux collectivités locales. Et, à y voir de plus près, on peut observer que ce transfert des problèmes du développement intervient, en grande partie, comme une réponse à l' « offre » des bailleurs de fonds internationaux qui manifestent dans leurs programmes d'aide au développement, depuis la fin des années 1980, un certain intérêt pour les collectivités locales et leur rôle.

Annik Osmont et ses coauteurs[714] rappellent que le vocable de la *gouvernance urbaine* a été introduit dans le champ de l'aide internationale au développement par la Banque mondiale en 1991[715]. Ils montrent que c'est bien à partir de cette époque que l'institution financière internationale reconnait une plus grande importance aux collectivités locales, et ce en milieu urbain notamment. Ainsi, les auteurs précisent que « dans le domaine du développement urbain, cette séquence a été marquée par une mise en cohérence plus poussée des projets de développement municipal avec les programmes d'ajustement structurel au niveau local, et avec les chantiers de décentralisation. «Moins d'État, mieux d'État », la « bonne » gouvernance comme critère de lutte contre la corruption, tels ont été, très vite, les leitmotiv

[714] Annik Osmont, Charles Goldblum et al., *La gouvernance urbaine dans tous ses états analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine,* Paris, MAE-DGCID, collection « Etudes », Janvier 2008

[715] Avec, d'après Annik Osmont et ses coauteurs, le texte fondateur « *Managing development : the governance dimension*, un document de discussion interne à la Banque mondiale daté du 29 août 1991.

qui permettaient de légitimer des actions qui, de fait, remettaient en cause ce qui est au cœur du pouvoir, la souveraineté »[716]. Ce changement de philosophie et de pratiques d'aide au développement de la Banque mondiale, qui place les collectivités décentralisées comme des partenaires privilégiés, est bien documenté par toute une série de travaux[717].

Dans la même perspective, l'Union européenne a aussi accru, dans ses programmes de financement des actions de développement dans les pays du Tiers-monde, son appui aux pouvoirs locaux en tant que partenaires depuis le milieu des années 1990. Comme le rappelle une étude[718] de Cités Unies France (CUF) consacrée au Sénégal, si les sept premiers Fonds européens de développement (FED)[719] affectés à ce pays, dans le cadre de la coopération euro-sénégalaise, reposaient sur une logique d'appui à des projets divers, on assiste à partir du 8ème FED (couvrant la période 1995-2000) à une réelle prise en compte de la problématique urbaine et des municipalités comme potentiels partenaires. Ce constat est partagé par d'autres observateurs comme Marc Totté[720], Marie-Thérèse Manchotte[721], ou encore Michelle Leclerc-Olive[722].

Ainsi, c'est dans ce contexte des années 1990 où les partenaires internationaux accroissent leurs lignes de financement de programmes de développement s'adressant directement aux villes, agglomérations et régions des pays du Sud, que la loi[723] portant code des collectivités locales sénégalaise autorise à celles-ci et à leurs groupements la possibilité de conclure des partenariats avec des collectivités locales étrangères ou des organisations internationales. L'article 17 précise en effet que « les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des

---

[716] Annik Osmont, Charles Goldblum et al., op.cit. p.10

[717] Anne Querrien, « La stratégie urbaine de la Banque mondiale » in *Villes en Développement* N° 48 – Juin 2000 ; Émile Le Bris, « La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public », *Politique africaine* 1999/2 (N° 74), p. 6-12, Annik Osmont, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala, 1995

[718] CUF, *Dossier pays Sénégal*, Paris, septembre 2007

[719] Les Fonds européens de développement (FED) constituent le principal moyen de financement de l'Union européenne aux programmes de développement dans les pays du sud depuis la fin des années 1950. Ainsi, entre 1959 et 1995, sept FED ont été conclus entre l'UE et des Etats d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique.

[720] Marc Totté et al., *La décentralisation en Afrique de l'ouest. Entre politique et développement,* Paris, Karthala, 2003

[721] Marie-Thérèse Manchotte, « Les programmes urbains de la Commission Européenne vers les pays en développement » in *Villes en Développement* N° 48 – Juin 2000

[722] Michèle Leclerc-Olive, « Décentraliser la coopération : enjeux théoriques et débats politiques », Paris, 9ème conférence générale du GEMDEV et de l'EADI, 22-29 septembre 1999, 15p.

[723] Loi du 22 mars 1996, op.cit.

conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement ».

Cette reconnaissance du droit pour les collectivités à contracter des conventions avec des bailleurs de fonds internationaux représente un enjeu majeur pour le financement des actions de développement local. Car, il faut rappeler qu'à l'instar du modèle français de décentralisation qui l'a inspiré, le modèle sénégalais prévoit pour les finances publiques locales deux types de ressources principales. Il s'agit des taxes et impôts locaux et des transferts de l'Etat auxquels, auxquels peuvent se rajouter dans une moindre mesure, et à titre exceptionnel, des emprunts contractés par les exécutifs locaux. Mais, dans la réalité, ces ressources classiques sont rarement à la hauteur des charges transférées comme on l'a vu précédemment.

Dans ce cas, pour assumer les problèmes de développement qui leur sont transférés, les collectivités décentralisées sénégalaises dépendent considérablement des dotations additionnelles des partenaires financiers internationaux. Ces dotations additionnelles extérieures, à la différence des dotations de l'Etat et des budgets locaux, s'avèrent plus difficiles à estimer et à prévoir, du fait notamment de la diversité de leurs auteurs qui peuvent être multilatéraux (Banque mondiale, FMI, PNUD…), bilatéraux (agences bilatérales développement), ou transnationaux (ONGs et autres grandes fondations). Pour différentes raisons (parmi lesquelles les problèmes de la diversité des acteurs et de la nature des aides, de la gestion des documents d'archives, ou encore de la transparence dans la gestion des finances publiques), peu d'informations précises existent sur la part exacte des aides internationales dans les ressources globales des collectivités où nous avons mené nos enquêtes et au Sénégal en général.

Néanmoins, dans le site officiel[724] du ministère sénégalais de l'aménagement consacré à la coopération décentralisé, il est indiqué qu' « en 2002, les financements mis en œuvre, directement ou indirectement, par les collectivités locales sont constitués à 35% de ressources propres, à près de 25% de transferts de l'Etat et à 40% d'aide extérieure ». A partir de ce constat, on peut aisément estimer tout l'intérêt pour le gouvernement sénégalais d'encourager la décentralisation, au moins sur le plan administratif, tant que ce procédé

[724] http://www.cooperationdecentralisee.sn/Les-ressources-des-collectivites.html, consulté le 19 septembre 2015

permet de diversifier et de multiplier les potentiels partenaires financiers du développement local.

En résumé, on peut retenir que la décentralisation *des problèmes* du développement économique et social intervient comme une stratégie d'alignement sur de nouveaux standards internationaux de financement du développement généralisés à partir des années 1990. Comme on a pu le voir, le couple décentralisation et développement s'est trouvé renforcé par la mise en place de programmes internationaux d'aide qui le préconisent comme une stratégie efficace pour une meilleure fourniture et gestion des services publics (en matière d'éducation, de santé, d'assainissement, de salubrité, de transport…). Le Sénégal s'est approprié ce nouveau discours, comme en témoigne sa reconnaissance de la coopération décentralisée dès 1996, pour relégitimiter l'intérêt d'une décentralisation en matière de développement.

Mais, au-delà de la faiblesse des ressources et du recours massif à des fonds de partenaires étrangers (qui sont logiquement deux facteurs entravant une réelle liberté d'administration des collectivités locales sénégalaises), il est utile de se demander s'il existe un engouement réel et sincère des dirigeants politiques nationaux en faveur d'une décentralisation dans les domaines du développement. C'est ce deuxième aspect que nous allons examiner à présent.

2.2. Quand la décentralisation devient un problème pour le développement national

La situation du sous-développement du pays classé 155ème sur 187 pays selon l'indicateur du développement humain (IDH) du Programme des nations unies pour le développement (PNUD)[725] et ses difficultés économiques sont souvent considérées par les différents gouvernements comme des raisons supplémentaires pour suspendre, sinon ralentir le processus de décentralisation. Sur ce sujet, la question du Sénat sénégalais est révélatrice du jeu ambigu de l'Etat en matière de décentralisation et de reconnaissance de pouvoirs locaux renforcés.

Le sénat sénégalais a été créé pour la première fois le 24 janvier 1999 par le président socialiste Abdou Diouf, avec un exposé de motifs indiquant que cette réforme s'inscrivait dans le cadre du renforcement et de la consolidation de la décentralisation (après les lois de

[725] PNUD, *Rapport 2011 sur le développement Humain : Durabilité et équité : Un meilleur avenir pour tous*, New York, 2011

mars 1996 notamment) en permettant une plus grande représentation nationale des collectivités locales. Dès lors, le Sénégal, qui ne disposait que d'une assemblée unique pour produire ses lois, devient bicaméral. L'Assemblée nationale, qui est composée des députés et le Sénat, qui est composé de représentants des collectivités locales, dont une large majorité appartenait au parti présidentiel et ses alliés. Mais, pour des raisons officiellement économiques, cette deuxième chambre va très vite être supprimée par le président libéral nouvellement élu, Abdoulaye Wade (arrivé au pouvoir en mars 2000) à la suite du référendum constitutionnel du 7 janvier 2001.

Pourtant, à la suite des victoires électorales successives (législatives du 29 avril 2001 et municipales de mai 2002) de sa coalition, la *Coalition Sopi*, le même président Abdoulaye Wade va soumettre à l'Assemblée nationale du Sénégal un projet de loi de restauration du Sénat adopté le 31 janvier 2007[726]. Le Sénat est rétabli par ce texte avec les mêmes fonctions spécifiques que celles du 1er sénat qu'il avait supprimé pour « raisons économiques » à savoir la représentation nationale des collectivités locales de la République.

Cette deuxième expérience de bicamérisme sénégalais va se retrouver à son tour écourtée 5 ans plus tard avec la survenue de l'alternance politique à l'issue des élections présidentielles de mars 2012, qui consacrent la victoire de l'actuel président, Macky Sall. En effet, alors que le renouvellement du Sénat était prévu pour le 16 septembre 2012, le nouveau président Sall annonce à la télévision le 28 août 2012 (soit à moins de 3 semaines de l'échéance) son intention de supprimer une « institution trop coûteuse » afin d'utiliser les 8 milliards de francs CFA (12millions d'euros) de fonctionnement annuel de la haute chambre pour financer la lutte contre les inondations qui sévissent dans la banlieue de Dakar et d'autres villes du pays. Suivant cette perspective, les parlementaires sénégalais – l'Assemblée nationale notamment acquise au président avec sa coalition *Benno Bokk Yakaar*[727] représentant près de 55% depuis les législatives du 1er juillet 2012 – approuveront ce projet de loi le 12 septembre 2012.

Il convient de noter par ailleurs que de telles pratiques consistant à opposer renforcement des pouvoirs locaux et intérêt général du pays sont courantes dans le continent. Le dernier exemple en date est peut-être celui du débat actuellement en cours en Guinée Conakry, autre ancienne colonie française où la tenue d'élections municipales ne cesse d'être reportée par le

[726] Loi constitutionnelle n°2007-06 du 12 février 2007 créant un Sénat
[727] « Unis pour le même espoir » en wolof.

gouvernement pour cause officielle d'épidémie de la maladie à virus Ébola que le pays a connu entre 2013 et 2014.

En effet, à son arrivée au pouvoir après les élections de novembre 2010, le président Alpha Condé dissout par décret[728], pour cause de « manquements » des maires concernés, différents conseils communaux pour les remplacer par des délégations spéciales le 3 mars 2011. Or depuis cette date, les élections qui devaient intervenir dans l'intervalle des six mois suivants et conformément à l'article 105[729] du code des collectivités ne seront pas tenues. Les conseils communaux continuent ainsi d'être dirigés par des délégations spéciales désignées par la présidence et les nouveaux exécutifs locaux élus se font attendre. La survenue de l'épidémie à fièvre hémorragique dite Ebola en décembre 2013 va constituer le nouvel argument officiel du gouvernement pour justifier les reports répétés d'élection locale pour ne pas « faire courir un grand risque sanitaire au pays », explique son porte-parole, Albert Damantang Camara ministre de l'emploi dans un débat diffusé à la télévision *France24*[730]. Actuellement, les seules élections prévues à ce niveau sont les élections communales envisagées pour 2016, soit seulement après les présidentielles tenues le 11 octobre dernier.

En définitive, on aura vu à travers les démonstrations qui précèdent la capacité de l'Etat à nationaliser les enjeux de la décentralisation que ce soit à travers la rhétorique de l'unité et de la cohésion nationales, soit avec les arguments en faveur des économies ou de l'intérêt général que l'Etat se doit de garantir. L'exemple du sénat au Sénégal donne une illustration éloquente des tergiversations et des réticences de l'Etat en matière de décentralisation. Le principe de l'existence de la « chambre haute » du parlement est soutenu par le gouvernement quand il a la garantie d'y obtenir une majorité et littéralement supprimé pour « raisons économiques » quand il est certain d'y être minoritaire. Ce constat nous amène à dire qu'à travers la décentralisation dans le contexte sénégalais, c'est davantage l'Etat en

[728]Décret de dissolution n°056/PRG/SGG du 03 mars 2011.

[729]Article 105 de la oi portant Code des collectivités locales du 26 mars 2006 indique « *Toutes les fois que le Conseil d'une collectivité locale a été dissous ou que, par application de l'article 103, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à l'élection d'un nouveau Conseil local dans les six (6) mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission, à moins que l'on ne se trouve dans les trois (3) mois qui précèdent le renouvellement général des Conseils communaux ou communautaires, à moins que l'impossibilité de tenir des élections ne persiste à l'expiration de ce délai*».

[730]L'émission *Débat* diffusé par la télévision France 24 le 22 avril 2015 ou le porte-parole du gouvernement guinéen débattait de la situation de son pays avec l'opposant Bah Oury du parti de l'Union des forces démocratiques de Guinée (UFDG).

formation, avec ses tâtonnements, ses contradictions et ses cohérences, que nous étudions que des pouvoirs locaux, qui en pratique apparaissent comme téléguidés par ce dernier.

Tout ce propos est bien résumé par l'historien Mamadou Diouf qui constate qu' « au Sénégal, la centralisation a été justifiée par l'impérieuse nécessité de construire la nation, d'assurer le développement économique et social et de mobiliser les populations pour relever le défi de la décolonisation et du sous-développement. Il a été procédé, pour des raisons de dégradation des finances publiques locales au retrait des régies d'eau et d'électricité aux compétences municipales »[731].

Après avoir essayé de montrer à travers tous les facteurs évoqués ci-dessus que la décentralisation au Sénégal était davantage révélatrice d'un système partitocratique (c'est-à-dire corsetée par les logiques des partis politiques) et centralisateur (c'est-à-dire « nationaliste») que d'un système favorable à l'affirmation de champs politiques locaux ou du pluralisme politique et culturel des régions du pays, il convient à présent de tenter de saisir l'expérience malienne de la décentralisation.

II. Mali : La décentralisation à l'épreuve de la recherche de la stabilité nationale et de l'intégrité territoriale

Pour plusieurs raisons, la version malienne de la décentralisation devait pouvoir se confondre à celle sénégalaise décrite plus haut. Outre le niveau de « sous-développement » ou la dimension historique et culturelle qui explique notamment qu'une partie de leurs groupes socioculturels et linguistiques soient les mêmes des deux côtés de leur frontière officielle, le Sénégal et le Mali ont bien d'autres aspects communs déjà évoqués précédemment. On peut Rappelons que les deux anciennes colonies françaises ont accédé à la souveraineté sur la scène internationale en tant qu'un seul et unique Etat, l'éphémère *Fédération du Mali* dont la capitale était Dakar. Proclamée officiellement indépendante le 20 juin 1960 à Dakar, la fédération éclate dans les deux mois suivants, les leaders sénégalais de ladite fédération ayant unilatéralement décrété l'indépendance du Sénégal le 20 août après des divergences avec leurs homologues maliens. Ces derniers rentrés à Bamako dans la

[731] Mamadou Diouf, op.cit.p.22.

foulée, déclarent à leur tour l'indépendance de l'actuelle république du Mali le 22 septembre 1960, soit un mois après le Sénégal.

Depuis lors, la trajectoire des deux nouveaux Etats va connaitre des évolutions de plus en plus contrastées même s'ils ont gardé tous deux une référence commune au modèle français en matière d'organisation administrative et de décentralisation notamment. Ainsi, tout comme au Sénégal, c'est dès le début des années 1960 que le président Modibo Keita – lui-même ancien maire de Bamako quand la ville avait acquis son statut de commune de plein exercice en 1955 sous le régime coloniale –, engage le Mali dans le processus de la décentralisation.

Afin de mieux comprendre si cet élan pour la décentralisation va entrainer l'émergence et l'affirmation de pouvoirs locaux forts et autonomes dans le paysage politique malien, nous allons à présent décrire et analyser le cadre général de la décentralisation, avant d'aborder ses enjeux spécifiques dans un contexte d'instabilité politique et nationale dans le second temps.

1. Le cadre général de la décentralisation au Mali

Le cadre global de la décentralisation dans la République malienne du 22 septembre 1960 rappelle à certains égards celui du Sénégal. Il a élevé en rang constitutionnel le principe de la décentralisation. Mais dans la pratique, le centralisme bureaucratique et l'indifférenciation du « national » dans le jeu politique local semblent prévaloir.

1.1. Un cadre juridique ambitieux en matière de décentralisation

L'option de la décentralisation est consacrée à l'article 41[732] de la première constitution malienne du 22 septembre 1960. Elle est reconfirmée et mieux précisée plus tard par les articles 97 et 98[733] de la constitution en cours du 12 janvier 1992. À cette loi fondamentale, il

[732]Selon l'article 41 de la constitution du 22 septembre 1960 « *les collectivités locales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades* ».

[733]Selon l'article 97 du décret n°92-0731 P-CTSP portant promulgation de la constitution «*Les collectivités territoriales sont créées et administrées dans les conditions définies par la loi*» ; Selon l'article 98 du décret n°92-0731 P-CTSP portant promulgation de la constitution «*Les collectivités s'administrent librement par des Conseils élus et dans les conditions fixées par la loi*»

faut rajouter nombreux autres textes (lois et décrets) qui régissent le cadre juridique de la décentralisation au Mali. Parmi ceux-ci, il y a par exemple la loi du 2 mars 1966[734] portant code municipal en République du Mali. Cette loi consacre une quinzaine de nouvelles communes[735] de plein exercice (c'est-à-dire dirigées par un maire élu et non par un administrateur comme auparavant) en plus des quelques grandes villes[736] qui jouissaient déjà de ce statut à l'époque coloniale. On peut déjà interpréter cet acte d'extension du statut de communes à des centres urbains de moindre importance comme une volonté manifeste de gouvernement central de Bamako de pénétrer voire d'imprégner progressivement tout le tissu territorial et social d'un pays dont la superficie[737] fait deux fois celle de la France[738] et six fois celle du Sénégal[739].

Dans les années 1970, on peut mentionner l'ordonnance relative à la réorganisation territoriale du 12 juillet 1977[740]. Cette ordonnance prise par le Comité militaire de libération nationale (CMLN) sur lequel nous reviendrons, peut être considérée comme un acte de décentralisation en ce sens qu'elle a permis, comme déjà évoqué dans le chapitre 1, l'érection de la capitale Bamako en District divisé en six communes dotées chacune du statut de collectivités locales.

Néanmoins, la décentralisation telle qu'on l'entend généralement aujourd'hui, à savoir l'attribution de pouvoirs de décision à des organes infranationaux à qui il est reconnu une liberté d'administration, ne surviendra réellement au Mali qu'après le 26 mars 1991, date charnière de l'histoire politique nationale. C'est, en effet, le jour à le colonel Amadou Toumani Touré et son groupe de militaires renversaient par un coup d'Etat le président Moussa Traoré qui dirigeait le pays de façon autoritaire avec un seul parti politique constitutionnellement autorisé, son propre parti, l'UDPM (Union démocratique du peuple malien) sur lequel nous reviendrons dans les prochains paragraphes.

À la suite de ce renversement de gouvernement par la force, comme le rappelle bien C. Thiriot, « le Mali est cogéré par une association originale : sous la houlette du général

[734] Loi n°66-9 / AN-RM du 2 mars 1966 portant Code municipal en République du Mali
[735] Comme Koutiala, Gao, Tombouctou, Kita, Nioro, Koulikoro, Kati
[736] Comme Bamako, Kayes, Ségou, Mopti, Ségou et Sikasso
[737] 1 241 238 km2
[738] 675 417 km2
[739] 196 190 km2
[740]Ordonnance n°77-44/CMLN du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali

Amadou Toumani Touré, l'organe dirigeant, le Comité de transition pour le salut du peuple (CTSP) rassemble des militaires, des politiques et surtout des représentants de la société civile »[741]. C'est alors sous ce comité mixte assurant la transition, que le Mali va élaborer sa constitution du 12 janvier 1992, actuellement en vigueur, qui consacre les principes de pluralisme politique, de multipartisme intégral et de décentralisation.

Ainsi, sont à mettre au compte des acquis du 26 mars 1991, les premières élections municipales qui se déroulèrent le 19 janvier 1992. En vertu de la libre administration des collectivités locales, les conseillers communaux sont élus pour cinq ans au scrutin proportionnel plurinominal sur des listes bloquées c'est-à-dire dont la composition a déjà été décidée par les différents groupes politiques représentés. D'autres textes majeurs encore en vigueur actuellement, comme la du 11 février 1993[742] relative aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales ou encore celle du 12 avril 1995[743] portant Code des collectivités territoriales au Mali ,s'inscrivent dans le nouveau contexte d'après 1991.

C'est par exemple l'article 1er de la loi 11 février 1993 déjà citée qui stipule que « dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les Collectivités Territoriales de la République du Mali sont : les Régions, le District de Bamako, les Cercles, les Communes urbaines et les Communes rurales. La Région, le District de Bamako, le Cercle, la Commune urbaine ou rurale sont dotés de personnalité morale et de l'autonomie financière ». C'est aussi en vertu de son article 5 que « les Collectivités Territoriales s'administrent librement par des Assemblées ou Conseils élus. L'Assemblée ou Conseil de la Collectivité Territoriale élit en son sein un organe exécutif dont la composition est fixée par la loi ».

De même, le législateur malien précise dans l'article 17 de la loi du 12 avril 1995 qu'«avant de délibérer sur les matières ci-après, le Conseil Communal est tenu de prendre l'avis du ou des conseils de villages ou/et de fractions ou des chefs de quartiers concernés : la voirie, les collecteurs de drainage et d'égouts, la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; l'implantation et la gestion des équipements collectifs… ».

---

[741]Céline Thiriot, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », In *Revue internationale de politique comparée*, 2002/2 Vol. 9, p. 277-295, p.284

[742] Loi n°93-008 du 11 février 1993 relative aux conditions de la libre administration des collectivités territoriales.

[743] Loi n°95-034 /AN-RM du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales au Mali.

Après avoir vu dans quelle mesure le Mali présente tous les principes fondamentaux d'un Etat décentralisé, du moins en se référant à la conception occidentale sinon française de la décentralisation, il convient à présent d'aborder un peu plus en détail le fonctionnement concret du jeu politique local.

1.2. Les partis politiques nationaux et les pouvoirs locaux : l'hégémonie de l'*Adema-Pasj* dans le jeu politique local

En matière de système électoral local, le Mali est plus proche du modèle français que du modèle sénégalais. Par exemple, au Mali, contrairement au Sénégal, les candidatures d'habitants indépendants c'est-à-dire non affiliés à des partis politiques, sont autorisées. En vertu de l'article 67 du code électoral[744] en effet, « *tout parti politique légalement constitué, tout groupement de partis politiques légalement constitués, peut présenter un candidat ou une liste de candidats. Les candidatures indépendantes sont également autorisées* ». Ce que réaffirme plus globalement l'article 189 dudit code selon lequel « *sont éligibles au conseil communal tous les électeurs âgés de Vingt et un (21) ans l'année du scrutin* ».

Mais, en réalité, ce sont les partis politiques et l'*Alliance pour la démocratie au Mali-Parti africain pour la solidarité et la justice (Adema-Pasj)* en particulier, qui dominent le jeu politique local alors qu'il est bel et bien autorisé aux citoyens de se porter candidat et donc de pouvoir se faire élire en dehors de tout parti politique. L'élection municipale de 1992, qualifiée par des auteurs maliens « de la première élection libre à laquelle les citoyens maliens sont conviés depuis que le Mali indépendant existe »[745] apporte la première illustration d'un tel phénomène. Ces élections sont organisées le 19 janvier, soit seulement une semaine après l'adoption de la constitution du 12 janvier. Le parti Adema-Pasj est arrivé en tête, obtenant 214 sièges de conseillers sur 749, loin devant l'US-RDA et ses 129 sièges[746].

L'année 1992 marque la première mise en œuvre de toutes les élections principales pour le démarrage des institutions de la nouvelle constitution. Le parti l'emporte à une écrasante majorité à l'occasion des législatives de mars 1992 avec 76 sièges sur 116, laissant les 40

---

[744]Loi n°06-044 / Du 4 septembre 2006 portant Loi électorale en République du Mali
[745]Mohamed Traoré et Sékou Mamadou Chérif Diaby, *Les élections au Mali : Pourquoi le taux de participation est toujours si bas*, Fondation Friedrich Ebert, octobre 2011, p.12
[746] Mohamed Traoré et Sékou Mamadou Chérif Diaby, *op.cit .ibid*

autres sièges à la dizaine d'autres partis. C'est aussi l'*Adema-Pasj* qui gagne les présidentielles de juin 1992, qui permettent à son candidat Alpha Oumar Konaré de devenir le premier président démocratiquement élu au suffrage universel avec 69% des scrutins.[747]

Grâce à ces résultats, le parti de l'*Adema-Pasj* dirige à une majorité hégémonique le Mali dans ses institutions nationales comme locales sans alternance entre 1992 et 2002. Au niveau local plus précisément, l'implantation du parti s'est confirmée d'élections en élections. C'est le cas aux élections communales de mai 2004 où plus de 30%[748] des élus sur l'ensemble du territoire national étaient ses candidats, tout comme à celles du 26 avril 2009 où son score a atteint aussi les 30%. A propos de ces élections d'avril 2009, précisons que c'est justement ce parti qui a remporté 5 des 6 communes du District de Bamako dont la Commune I. De même, sur la centaine de partis politiques reconnus que compte le Mali, il est l'un des rares partis à présenter une liste sur chacune des 703 communes urbaines et rurales maliennes.

C'est dire qu'en dépit de l'ouverture officielle aux candidatures indépendantes, le jeu politique local est contrôlé par les grands partis politiques. Les candidatures indépendantes qui demeurent un fait marginal n'ont d'ailleurs jamais représenté 10%[749] parmi les élus des scrutins évoqués. De même, les autorités locales, sous prétexte de carences de ressources humaines et/ou de moyens techniques et financiers, se retrouvent généralement dans une situation de tutelle et de dépendance à l'Etat et à ses services déconcentrés. Comme on a pu l'observer à Bamako, en matière environnementale, les communes ne disposent d'aucune régie propre et ce sont des techniciens déconcentrés de l'Etat qui sont mis à leur disposition. Une situation sur laquelle nous reviendrons dans la partie 3.

En définitive, nous avons montré qu'un dispositif juridique ambitieux en matière de décentralisation n'empêche pas beaucoup d'écarts et de paradoxes de surgir dès lors qu'il s'agit de leur application effective. Car le gouvernement, c'est-à-dire l'échelle nationale, tout en décentralisant est resté très présent dans les dynamiques de formation des pouvoirs locaux. Diverses raisons permettent d'expliquer une telle situation. Il convient de rappeler

---

[747] Agence Malienne de Presse et de Publicité (AMAP), *Notre Mali, 1960-2010*, Bamako, AMAP, Juillet 2010

[748] Cf. pour les statistiques des trois élections communales de 1992, 2004, 2009 : Agence Malienne de Presse et de Publicité (AMAP), *Notre Mali, 1960-2010*, op.cit., Mohamed Traoré et Sékou Mamadou Chérif Diaby, op.cit *;* Commune I, *Etude monographique, Rapport final,* op.cit.

[749] Les candidats indépendants élus en 2009 representaient à peine 7% selon Mohamed Traoré et Sékou Mamadou Chérif Diaby, op.cit

qu'au Mali, le principe d'unité et d'intégrité nationales – habituellement proclamé dans toutes les constitutions des Etats dits unitaires – semble avoir beaucoup plus de résonance qu'ailleurs. Présent dans les dispositions de la constitution du 22 septembre 1960, ce principe fondamental se trouve réaffirmé dans la constitution en cours en date du 12 janvier 1992 dont l'article 25 précise que « le Mali est une République indépendante, souveraine, indivisible, démocratique, laïque et sociale ». Ainsi, au nom de la défense et de la préservation de tels principes, la décentralisation s'est avérée une équation politique depuis l'indépendance du pays.

2. La décentralisation, un défi commun aux différents gouvernements maliens

Au Mali, la question de l'administration nationale et territoriale a toujours été sous-tendue, entre autres, par deux facteurs finalement constitutifs de l'histoire politique générale du Mali contemporain : les coups d'Etats et les mouvements séparatistes arabo-touareg des régions du Nord.

2.1. Une éclosion de pouvoirs locaux éprouvée par le parcours tumultueux de l'Etat

En 2010, la République malienne célébrait, à l'instar de la plupart des autres pays francophones du continent, le cinquantenaire de son accession à l'indépendance. Mais, sur le plan politique, le parcours de l'Etat quinquagénaire a déjà enregistré trois coups d'Etat (en 1968, en 1991 et en 2012), tous orchestrés par des groupes militaires, et qui ne seront pas sans incidences dans les évolutions et les usages de la décentralisation dans le pays.

- Le premier, qui signe la fin de ce qu'il est convenu d'appeler la *Ière République du Mali*, intervient le 19 novembre 1968 soit seulement 8 ans et 2 mois après la proclamation de l'indépendance du pays. Le président d'alors, Modibo Keita fut accusé notamment de dérives autoritaires et de gestion monopartiste et chassé du pouvoir par l'armée[750]. Son parti, l'Union Soudanaise-Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA), avait fini en effet par se transformer dans les faits, en dépit du texte constitutionnel, en parti unique omniprésent et omnipotent. Il avait développé, en réalité, une capacité à s'adjoindre et à contrôler de manière autoritaire les quelques grandes entreprises nationales dont la Société

[750] Cheikh Oumar Diarrah, *Le Mali de Modibo Keita*, L'Harmattan, Paris, 1986

malienne d'importation et d'exportation (SOMIEX) ou l'Office des produits agricoles du Mali (OPAM) et autres mouvements de l'époque comme le Conseil National de la Jeunesse (CNJ) ou l'unique syndicat des travailleurs, Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM)[751].

Le président Modibo Keita justifiait lui-même dans une interview à l'hebdomadaire *Jeune Afrique*[752]cette situation de parti unique de fait, contrastant avec la constitution malienne qui consacre un régime républicain et multipartite, en ces termes : « *l'unité politique du Mali a été réalisée en suivant un long acheminement par l'adhésion, la fusion des partis qui existaient, de sorte que nous n'avons pas eu recours à une loi institutionnelle pour ériger l'US-RDA en parti unique* ». Dans ces conditions, on voit bien qu'une décentralisation politique se traduisant par une réelle redistribution du pouvoir ne pouvait être une priorité dès lors que la centralisation va même jusqu'à la confusion de l'Etat et du parti.

Ainsi, depuis ce coup d'Etat jusqu'au 30 mars 1979, le Mali fut dirigé par un organe collégial, le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN), présidé par le colonel Moussa Traoré qui suspend la constitution de 1960 puis interdit pendant ces 11 premières années de gouvernement militaire de transition toute activité politique ou syndicale dans l'espace national. Il faudra attendre une nouvelle constitution promulguée par ce régime militaire le 1er juillet 1974 pour que les activités politiques soient à nouveau autorisées dans le pays mais à la condition qu'elles soient développées à l'intérieur de *l'Union démocratique du peuple malien (UDPM)*, l'unique parti politique légalement autorisé et formé par la junte militaire elle-même. Dans ce contexte de dictature, les rares actes posés en matière de decentralisation dont notamment la fameuse ordonnance du 12 juillet 1977 portant réorganisation territoriale et administrative de la République du Mali et qui consacre l'érection de Bamako en District composé de communes avaient plus un objectif de décentralisation administrative que de décentralisation politique. Toutefois, cette période de règne militaire et de parti unique constitutionnel qualifiée de *IIème République du Mali* va à son tour subir un coup d'Etat en 1991.

---

[751] Abdoulaye DIARRA, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire. Le cas du Mali depuis 1960*, Paris, Karthala, 2010

[752] Interview de Modibo Keita à *Jeune Afrique* n°8, mai 1966, citée par Abdoulaye Diarra (op.cit), pp.64-65

- Ce deuxième coup d'Etat, lui aussi mené par l'armée, a été perpétré le 26 mars 1991. Abdoulaye Diarra raconte très bien le récit de cette opération : « le 26 mars 1991, un Conseil de réconciliation nationale composé de dix-sept militaires et dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré arrête le général Moussa Traoré, les membres du gouvernement et du bureau exécutif du parti unique UDPM »[753]. Ainsi, c'est avec la destitution de l'ancien putschiste, le président Traoré que va s'ouvrir au Mali l'ère de la république actuelle dite *IIIème république du Mali*. Elle se distinguera des deux premières par la consécration du pluralisme, du multipartisme et de la décentralisation tels qu'affirmés dans la nouvelle constitution élaborée par la conférence nationale puis adopté à l'issu du référendum du 12 janvier 1992 et promulgué le 25 février 1992.

Néanmoins, cette IIIème république malgré la stabilité politico-institutionnelle et la relative ouverture démocratique qui l'ont caractérisée pendant plus de 20 ans, n'aura pas échappé à la série des coups d'Etat.

- Ainsi le troisième coup d'Etat de l'histoire de la république est survenu dans la journée du jeudi 22 mars 2012 (soit 4 mois avant mon deuxième terrain qui commençait en juillet). Un groupe de militaires insurgés investit les locaux de la télévision nationale malienne (l'ORTM) pour y annoncer, après des combats avec les soldats loyalistes faisant des dizaines de blessés, la destitution du président Amadou Toumani Touré. Menés par quelques gradés de l'armée malienne dont notamment le capitaine Amadou Haya Sanogo déclaré Président du Conseil national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'Etat (CNRDR) – le nom officiel donné à cette junte militaire – ces putschistes reprochent au gouvernement « *son incapacité à combattre le terrorisme dans le nord du Mali, à défendre l'unité nationale, la cohésion sociale et l'intégrité territoriale* »[754].

Cependant, même s'il diffère des deux précédents coups d'Etat en ce qu'il a maintenu la constitution de la IIIème république (toujours en cours), ce troisième renversement du pouvoir n'a pas manqué de laisser à son tour, ses empreintes sur les débats actuels et peut-être futurs de la décentralisation en République du Mali. La lutte pour l'intégrité territoriale et contre les mouvements séparatistes du Nord du pays constitue, d'après les déclarations de la junte militaire, une des causes officielles de ce troisième renversement du gouvernement par les armes.

---

[753] Abdoulaye Diarra, op.cit. p.147
[754] Interview de Sanogo, au Journal télévisé de 20h de l'ORTM du 23 mars 2012

2.2. La décentralisation, un enjeu capital face au risque de scission de la République

Au Mali, les trois régions du nord que sont Gao, Kidal et Tombouctou et qui représentent environ 70% du territoire national actuel, comptent des franges de populations réclamant dès le début de l'indépendance du pays, l'autodétermination de cette partie nordiste. Communément appelés *rebellions touaregs* (du nom du groupe socioculturel auquel appartiennent ses principaux leaders), ce mouvement s'est structuré autour de l'aspiration à l'affranchissement du pouvoir central de Bamako (la capitale nationale située au sud du pays) et à la création d'un Etat autonome qui regrouperait intégralement Gao, Kidal et Tombouctou. C'est alors autour de ces revendications sécessionnistes que le Mali va connaître une première série d'insurrections au nord (en 1963, 1990, 2006 et 2008) avant les récents conflits en cours depuis 2012.

Il ne s'agit pas ici de proposer une analyse approfondie de ces différents conflits armés opposant depuis de longues années les régions du Nord au reste du pays, et dont la trajectoire de la jeune république malienne postcoloniale reste marquée. Une abondante littérature assez spécialisée sur le sujet existe déjà[755]. L'évocation de ces séries de rébellions aux soubassements multiples et variés (économiques, politiques, ethnico-culturelles, foncières, etc.) a ici pour objectif que mieux comprendre l'apparente « prudence » voire « réticence » des gouvernements successifs de Bamako en matière de décentralisation, c'est-à-dire de reconnaissance d'une certaine liberté d'administration des collectivités locales.

Ce fut, en effet, en mai 1963, soit seulement 3 années après l'Indépendance du Mali actuel, qu'une guérilla Touareg aurait attaqué une patrouille militaire de l'armée malienne dans l'actuelle région de Kidal, au nord du pays. Et en réponse à cet acte manifeste de défiance de son autorité, le gouvernement central malien basé à Bamako, au sud, n'aura pas tardé à

[755] A titre indicatif, l'on pourrait consulter : André Bourgeot, « Le lion et la Gazelle : Etat et Touareg », In *Politique africaine*, n°34, pp.19-29, 1989 ; Alassane ag Mohamed, *Nord du Mali, de la tragédie à l'espoir : l'histoire politique de la rébellion, les choix de développement économique et la problématique des réfugiés*, ACORD, NOVIB & OXFAM, Bamako, 1995;Pierre Boilley, *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain*, Paris, Karthala, 1999 ; Anne Saint Girons, *Les rébellions touarègues*, Paris, Ed. Ibis Press, 2008 ; Baz Lecocq et al., *Disputed desert : Decolonization, competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Leiden-Boston, Brill, 2010; Selim Chena et Antonin Tisseron, « Rupture d'équilibres au Mali. Entre instabilité et recompositions, In Afrique contemporaine, 2013/1, n°245, pp. 71-84 ; Antoine Ravignan, « Mali : un Etat à reconstruire », in *Alternatives économiques*, n°322, mars 2013 ; Pierre Boilley, « La révole oubliée des insurgés de Kidal », in *Alternatives Internationales*, n°59, juin 2013 ; Pierre Boilley, « Fractures maliennes », in *Esprit*, 2013/5, pp. 124-127

répondre par une répression que certains chercheurs[756] qualifieront de « disproportionnée ». Ainsi démarra, à Kidal, ce qui ne sera que la première insurrection d'une série de rébellions qui vont se reproduire en 1990, et en 2006 avec, toujours, d'un côté l'armée républicaine malienne et de l'autre, des mouvements de rebelles Touareg contestant les frontières et l'organisation administrative du pays tel que créé à l'issue de la décolonisation.

Par conséquent, en dépit des coups d'Etats et des alternances politiques pacifiques (l'élection du Président Alpha Oumar Konaré en Avril 1992 ou celle d'Amadou Toumani Touré d'avril 2007), les revendications politiques semblent restées inchangées et les différents groupes rebelles n'ont cessé de s'étendre et de se reconfigurer. La création du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) en 2011 en fusionnant d'anciens petits groupes est une illustration de la vivacité et de l'actualité de la question du projet historique de partition du pays en deux, le Nord et le Sud.

Aussi, s'il est vrai que les causes de ces conflits cycliques sont nombreuses, et varient au gré des auteurs (coloniales et historiques pour certains, économiques et politiques pour d'autres, ethniques et culturels pour d'autres encore, etc.), il n'en demeure pas moins que cette première série de luttes armées (entre 1963 et 2008) a comme dénominateur commun un fondement « interne » c'est-à-dire, la nature de la relation du Nord au reste du pays. Et c'est peut-être là une des différences de ces quatre premières rébellions avec la guerre qui sévit dans cette partie nordiste depuis 2012.

En effet, le confit entre l'État malien et les Touaregs reprend en janvier 2012 après les attaques perpétrées par les indépendantistes touareg du Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) de la ville de Ménaka à Kidal[757]. Mais cette fois-ci, à la différence des quatre conflits déjà évoqués, il n'y a pas que deux belligérants, l'armée malienne et les guérillas touaregs.

Des nouveaux acteurs porteurs de nouvelles causes sont venus se rajouter et complexifier les affrontements armés qui conduiront finalement à l'intervention militaire de la France[758], ancienne puissance coloniale, pour soutenir le gouvernement malien à partir de janvier 2013.

---

[756] André Bourgeot, « Le lion et la Gazelle : Etat et Touareg », In *Politique africaine*, n°34, pp.19-29, 1989 ; Pierre Boilley, *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain*, Paris, Karthala, 1999 ; Anne Saint Girons, *Les rébellions touarègues*, Paris, Ed. Ibis Press, 2008

[757] Pierre Boilley, « La révole oubliée des insurgés de Kidal », in *Alternatives Internationales*, n°59, juin 2013

[758] L'intervention militaire de la France au Mali, appelée « opération Serval », s'est déroulée du 13 janvier 2013 au 15 juillet 2014

Il s'agit essentiellement, selon les médias et les spécialistes, de trois mouvements islamistes radicaux à savoir : le *Mouvement pour l'unicité et le jihad en Afrique de l'Ouest* (MUJAO), *Al-Qaida au Maghreb Islamique* (AQMI) et d'*Ansar Dine* (groupe islamiste touareg). Et c'est aujourd'hui encore cette situation de coexistence voire de confusion entre revendications autonomistes ou indépendantistes des rébellions anciennes et projet de conquête islamiste par le *Jihad* qui maintient le nord du Mali dans une insécurité continue.

Au vu de ces divers éléments constitutifs de l'histoire politique nationale malienne, l'on peut comprendre mieux pourquoi le discours et le cadre ambitieux en faveur de la décentralisation au malien peinent à se traduire dans les pratiques. Le soutien politique à une véritable affirmation des collectivités territoriales étant d'abord et avant tout subordonné à l'urgence de la défense de l'intégrité territoriale et de la stabilité politique nationale. L'on comprend donc aisément pourquoi aucun des gouvernements successifs y compris ceux de la IIIème république a priori plus volontaristes en la matière, n'a voulu prendre le risque potentiel d'attribuer plus de pouvoirs et/ou d'autonomie aux instances infranationales.

Sur ce propos d'ailleurs, le cas du Haut Conseil des Collectivités du Mali constitue une très bonne illustration.

photo 25 : La plaque apposée à l'entrée du HCC (Cliché P. Diatta)

L'idée d'une deuxième chambre législative, suivant la logique du bicamérisme en France, a été largement débattue dans le cadre de la Conférence nationale organisée entre le 29 juillet et le 12 août 1991 (soit 4 mois après le coup d'Etat) par le régime post transition. Le projet ne sera finalement pas retenu dans la constitution de février 1992[759] (C. Thiriot, 2002 : 288). Les autorités maliennes préférent une chambre unique (article 59 de la Constitution), l'Assemblée nationale, et vont en lieu et place de ce projet initial, créer une institution dénommée Haut Conseil des collectivités du Mali, doté seulement de pouvoirs consultatifs et non législatifs.

Ainsi, le titre XII de la constitution malienne relatif à la création de ce Haut Conseil des Collectivités du Mali précise à l'article 99 que « *Le Haut Conseil des Collectivités a pour mission d'étudier et de donner un avis motivé sur toute politique de développement local et régional. Il peut faire des propositions au Gouvernement pour toute question concernant la protection de l'environnement et l'amélioration de la qualité de la vie des citoyens à l'intérieur des collectivités. Le Gouvernement est tenu de déposer un projet de loi conforme dans les quinze jours de sa saisie sur le bureau de l'Assemblée Nationale* »

De même, les modalités de suffrage et de représentation sont indiquées à l'article 102 : « Les Conseillers Nationaux sont élus pour cinq ans au suffrage indirect. Ils assurent la représentation des collectivités territoriales de la République. Les Maliens établis à l'extérieur sont représentés au Haut Conseil des Collectivités ».

CONCLUSION DU CHAPITRE 3

Les expérimentations en cours d'une organisation décentralisée au Sénégal et au Mali sont à la fois l'héritage du modèle colonial français, du contexte des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds internationaux dans les années 1980 et des trajectoires propres à la construction des deux Etats-nations actuellement quinquagénaires. Au plan institutionnel, les deux pays présentent actuellement tous les principes fondamentaux d'un Etat souverain, démocratique et décentralisé. Des compétences jusqu'alors dévolues aux Etats centraux sont dorénavant transférées aux collectivités

[759] Céline Thirio, op.cit.p.288

décentralisées et les élus locaux apparaissent officiellement comme les maîtres d'œuvre de l'aménagement et du développement de leurs territoires dans un tel paysage institutionnel.

Pourtant sur le terrain, à des degrés divers et pour différentes raisons, des écarts se sont très vite révélés entre la logique des réformes décentralisatrices et la réalité du pouvoir des autorités locales. Qu'il s'agisse d'éviter des dérives régionalistes, communautaristes, ethnicistes, séparatistes ou autonomistes potentiellement menaçantes pour l'unité nationale dans ce contexte de l'Etat postcolonial en construction ou en voie d'affermissement, ou qu'il s'agisse de faire des économies en supprimant des institutions jugées coûteuses, les éléments traduisant une méfiance, sinon une volonté de « recentralisation » de la décentralisation, au Sénégal et au Mali, sont multiples et variés.

Le principe des libertés locales finalement subordonné au bon vouloir de l'Etat-national est dans la plus part des cas accaparé par les partis politiques nationalement bien implantés, compromettant ainsi tout renforcement d'un pouvoir politique résolument local. Si le maire est bien élu par ses administrés et administre en leur nom, il est aussi et paradoxalement un représentant local de son parti national, de qui il a reçu l'investiture préalable dans les listes de ses candidats aux élections communales. C'est cette situation que nous avons qualifié de mouvement centripète c'est-à-dire une dynamique du centre qui attire vers lui toutes les forces périphériques.

Dans ce cas, nous voyons difficilement comment des réseaux transnationaux à vocation mondiale, à l'instar du FALP, pourraient prétendre rassembler sur des bases égalitaristes et homogénéisantes, des autorités locales qui n'ont, en réalité, ni les mêmes histoires ni les mêmes pouvoirs selon les pays d'origine. La décentralisation au Sénégal ou au Mali n'est pas révélatrice des mêmes enjeux qu'en république fédérale du Brésil ou dans l'Etat régional d'Espagne où les entités régionales disposent de légitimités et de pouvoirs difficilement comparables.

Ainsi, l'observation de la décentralisation dans les pays africains étudiés montre bien qu'au sein du réseau mondial FALP où se côtoient des maires espagnols, français, brésiliens, mexicains, mozambicains, sénégalais ou maliens, le discours englobant tous les membres dans une même catégorie est très décalé par rapport aux structures empiriques du pouvoir.

Après avoir vu dans quelle mesure les possibilités d'un pouvoir local fort et autonome, pierre angulaire de la mobilisation transnationale du mouvement FALP, semblent hypothéquées au

Sénégal et au Mali par des « raisons d'Etat » et des logiques de partis politiques nationaux, il convient d'interroger à présent les figures de la proximité, de l'inclusion et de la participation des habitants qui lui sont associées dans les déclarations solennelles. Les alternatives politiques du FALP en matière de gouvernance urbaine s'appuyant, comme on l'a vu, sur la croyance en l'indissociabilité entre décentralisation et participation du public indépendamment des contextes historiques, c'est à l'histoire et aux déclinaisons de la participation du public que nous allons nous atteler dans le chapitre 4.

CHAPITRE 4 : LA PARTICIPATION DU PUBLIC OU LES AVENTURES D'UNE CROYANCE PATERNALISTE AU MALI ET AU SENEGAL

La constitution sénégalaise a, par son article 102, élevé au rang constitutionnel le principe de la décentralisation et de la participation des citoyens, établissant que «les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent par des assemblées élues au suffrage universel ». Avec une telle association de la décentralisation et la participation des habitants, on pourrait penser à une convergence de croyances, une homogénéité de représentations, un référentiel partagé entre l'esprit du législateur sénégalais et celui des militants transnationaux du FALP.

Pourtant l'analyse du fonctionnement de la décentralisation et des pratiques de participation dont elle s'accompagne, montre que c'est loin d'être le cas. Il faut dire qu'au Sénégal, l'idée de décentralisation et celle de participation des populations ont d'abord connu des trajectoires parallèles avant de se voir associées de façon insistante à partir des années 1990. Ainsi, la décentralisation, comme on l'a déjà démontré, était principalement promue dans une perspective administrative tandis que la participation, comme on va le voir, s'apparente davantage à une entreprise d'enrôlement des citoyens dans la gestion des domaines économiques et sociaux que l'Etat ne semblait pas à même d'assumer efficacement. La perspective de la « démocratisation de la démocratie » grâce à la participation citoyenne n'est donc que marginale, quand elle existe, dans les discours et expériences pratiques observées.

En effet, et il convient de le mentionner d'emblée, l'idée de participation qui a accompagné l'histoire des interventions occidentales en Afrique que ce soit au nom de la « mise en valeur des colonies » (à l'époque coloniale) ou, plus tard, au nom du « développement » et/ou de la « lutte contre la pauvreté », a toujours fonctionné par balbutiement et expérimentation plutôt que par la proclamation préalable de grands principes clairs, concis et précis. C'est ainsi que le monde rural africain comme plus tard le milieu urbain et périurbain auront été à la fois des cimetières et des laboratoires d'initiatives dites participatives.

Dérivé du latin *adventura* qui signifie « ce qui doit arriver [en bien ou en mal] », le mot aventure traduit très bien le long processus incertain et non linéaire de l'effervescence de l'idée de participation. En effet, dans de nombreux dictionnaires comme *Le Petit Robert* l'aventure est définie comme une « entreprise dont l'issue est incertaine »/« ensemble

d'activités, d'expériences qui comportent du risque, de la nouveauté, et auxquelles on accorde une valeur humaine »[760]. Une définition qui n'est pas éloignée de celle proposée dans le *Dictionnaire de l'Académie française* qui la présente comme une «entreprise hasardeuse, mêlée quelquefois d'enchantement (exemple. *Tenter l'aventure,* Essayer de réussir dans quelque affaire dont le succès est fort incertain) »[761]. L'idée est la même dans bien d'autres dictionnaires comme *Larousse* qui définit la notion comme une « entreprise comportant des difficultés, une grande part d'inconnu, parfois des aspects extraordinaires, à laquelle participent une ou plusieurs personnes »/«toute entreprise où le risque est considérable et dont la réussite est douteuse »[762], *Le Robert* qui parle d'« ensemble d'activités, d'expériences qui comportent du risque, de la nouveauté »[763] ou encore *Hachette* chez qui l'aventure est tout simplement une « entreprise risquée »[764]. On peut retenir que les différences définitions de la notion s'accordent sur, au moins, deux aspects qui nous paraissent assez éclairants pour décrire la question de la participation appliquée au contexte étudié: le premier est l'idée d'une entreprise à la réussite incertaine et le second aspect est celui d'une entreprise à laquelle on accorde une certaine valeur. Ainsi, la dimension incertaine de l'aventure renvoie ici aux idées de rebondissements, de suspens, de contradictions, de discontinuités, de péripéties. Tandis que la valeur attribuée à l'aventure par ses protagonistes rappelle ici les dimensions liées au militantisme et aux croyances assez présentes dans les discours et usages de la participation telle que nous allons l'analyser.

Il s'agit donc, un peu à l'instar du livre[765] de Gilbert Rist consacré à la déconstruction de la notion de *développement* qualifié par l'auteur de « croyance occidentale », de montrer comment des hommes et des institutions se sont lancés au sortir de la seconde Guerre mondiale dans une aventure de promotion de modèles de participation qu'ils croyaient « bons » pour la réussite des projets et « bons » pour le « bien » des populations cibles aussi. En d'autres termes, comment une idéologie pragmatique d'association des populations dans les projets les concernant pour plus d'efficacité de l'action collective, va-t-elle se transformer progressivement en crédo ou en paradigme de changement global ?

---

[760]Dictionnaire *Le Petit Robert* 2014, p. 194
[761] *Dictionnaire de l'Académie française,* 8ème édition, http://www.cnrtl.fr/definition/academie8/aventure
[762] *Dictionnaire illustré Larousse*, mars 2013, http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/aventure/7035
[763] *Le Robert pratique* 2013, p.104
[764] *Dictionnaire Hachette* 2008, p.126
[765] Gilbert Rist, *Le développement : histoire d'une croyance occidentale*, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « références », 1996

En dépit des différentes visions du monde qui vont se relayer en fonction des échecs successifs constatés dans la longue aventure participationniste, la démarche résolument paternaliste et infantilisante pour les « villageois » africains – qu'il fallait réorganiser en vue de leur meilleure insertion dans la modernité, le progrès technique et l'économie de marché – de la période coloniale, survit encore aujourd'hui à travers les dispositifs de participation en milieu urbain défendus par de nouveaux acteurs comme les institutions financières internationales, les ONG et les responsables politiques nationaux et locaux.

Ainsi pour mieux décrire et démontrer les aventures vécues par le principe de la participation dans les deux pays dont il est question dans cette thèse, nous allons commencer par le milieu paysan où ces expérimentations semblent être d'abord apparues. Nous verrons ensuite, dans le nouveau contexte marqué par une urbanisation accélérée, sous quelles formes, à travers quels discours portés par quels groupes d'acteurs elle s'actualise.

I. Participation paysanne et projet de développement agricole au Mali et au Sénégal avant les années 1990

Au Mali et au Sénégal, comme dans le reste des pays d'Afrique subsaharienne, l'idée d'impliquer les populations de la base aux projets publics de développement est antérieure aux indépendances nationales survenues essentiellement dans les années 1960. Mais les formes et les préoccupations d'une telle participation n'ont cessé d'évoluer selon les époques, les contextes, les configurations sociales et politiques et en fonction des activités économiques. Il s'agit ici de proposer une analyse des premiers parcours de la notion de participation. Le milieu rural et particulièrement le secteur agricole sont à l'origine les principaux champs d'expérimentation.

Rappelons que pendant longtemps et encore aujourd'hui, dans une mesure moindre, la subsistance de l'écrasante majorité des populations dans ces pays ouest-africains était tributaire de l'agriculture. L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)[766], souligne que « peu d'informations existent sur l'état de la population en Afrique dans les périodes anciennes »[767]. En 1979, la proportion de la « population

[766] FAO, *Les ruralités en mouvement en Afrique de l'Ouest,* Mars 2007
[767] FAO, op. Cit. , p. 9

agricole »[768] au Sénégal était de 80% avant de passer plus récemment à 72% en 2004. De même, le Mali avait un taux de 90% de population agricole en 1970 passé à 79% en 2004. C'est donc naturellement en milieu rural et dans le secteur agricole, où se concentrait l'essentiel des projets de développements, qu'était sollicitée la fameuse participation des habitants.

Dans la période correspondant à la fin des années 1940 jusqu'aux années 1960, tournant des Indépendances, l'administration coloniale et ses coopérants français vont assurer la diffusion de la rhétorique participative au Sénégal et Mali. Et dans les deux premières décennies postcoloniales (1960-1980), ce sera au tour des premiers leaders politiques de ces deux jeunes Etats indépendants, avec le concours de partenaires financiers étrangers, de relayer ce discours « participationniste » en lui assignant de nouveaux objectifs stratégiques.

Dès lors, nous retrouvons ce que disait Cécile Blatrix, à propos de la fabrique de la participation comme un instrument ou une catégorie d'action publique : « Tout un travail collectif a été nécessaire pour faire de la « démocratie participative » un problème public légitime. Il n'existe pas une catégorie unique d'acteurs qui aurait fait sienne cette cause, mais bien plutôt un cortège improbable et hétérogène où l'on croise aussi bien des hauts-fonctionnaires, des militants associatifs mobilisés autour de conflits environnementaux, des mouvements sociaux (autogestionnaire, écologiste, altermondialiste, lanceurs d'alerte...), des élus locaux et nationaux, ainsi qu'un certain nombre d'experts et plus récemment de professionnels de la participation »[769]. La question gagne aussi à être appréhendée comme une construction sociale dans le temps c'est-à-dire à partir d'une sociologie historique des « acteurs sans qui la « cause » participative n'existerait pas »[770]. Nous allons dans cette perspective retracer la genèse et le processus d'objectivation de l'idée de participation comme un modèle de pilotage des projets agricoles.

Pour ce faire, nous allons donc voir comment, tour à tour, administrateurs coloniaux, chercheurs (des sciences sociales et de l'agronomie notamment) et autres experts, leaders politiques africains, etc. vont contribuer à la formalisation, à la légitimation et à l'imposition

---

[768]La population agricole est définie à la page 10 du document « *comme l'ensemble des personnes vivant de l'agriculture, de la chasse, de la pêche ou de la foresterie (en incluant toutes les personnes exerçant une activité agricole ainsi que les inactifs à leur charge)* »

[769] Cécile Blatrix, « Des sciences de la participation. Paysage participatif et marché des biens savants en France », *Quaderni*, n°79, Automne, pp., 2012, p.59-60

[770] Cécile Blatrix, 2012, op.cit. pp.59

de la participation comme un élément indispensable à la solution de nombreux problèmes publics liés au « sous-développement ».

1. L'administration coloniale et la participation des paysans

Plusieurs travaux historiques comme ceux de Jean-Pierre Chauveau[771] qui proposent une « archéologie du développement participatif », de Maya Leroy[772] qui procèdent à une « mise en perspective historique » de la notion de « participation » dans les projets de développement ou encore de Pierre Debouvry[773] sur « l'histoire de l'animation rurale et du courant participatif en Afrique francophone subsaharienne », s'accordent sur le fait que la recherche de l'implication et de la participation des autochtones dans les projets agricoles les concernant était pour l'administration coloniale un moyen de mobiliser un soutien local populaire à ses programmes .

Dès lors, ce n'est plus étonnant ni paradoxal qu'un système de domination coloniale puisse se « soucier » officiellement de la place des paysans dans la conduite de ses plans de développement. C'est ce que rappelle Maya Leroy qui, se basant sur le contexte d'Afrique francophone, estime qu'à l'époque coloniale la « participation » visait à d'abord pacifier les populations afin de pouvoir, par la suite, les mobiliser en faveur du dispositif colonial[774] . A ce propos, elle considère que le Plan français de mise en valeur des colonies de 1921, appelé *Plan Sarraut*[775], est la première doctrine coloniale qui prévoit explicitement l'association des

---

[771] Jean-Pierre Chauveau, 1994, op.cit; Jean-Pierre Chauveau, « Enquête sur la récurrence du thème de la « participation paysanne » (P.P.) dans le discours et les pratiques de développement rural depuis la colonisation (Afrique de l'Ouest) » *in* ONNEFOND P Ph. (éd.), *Modèles de développement et économies réelles, « Chroniques du Sud », n° 6,*1991, *pp.129-150*

[772] Maya Leroy, *La participation dans les projets de développement. Une analyse critique,* Paris, AgroParisTech-ENGREF, 2008

[773] Pierre Debouvry, 1996. *Réflexions prospectives sur l'histoire de l'animation rurale et du courant participatif en Afrique francophone subsaharienne*, CINAM, 1996

[774] Maya Leroy, 2008, op.cit. p.37

[775] Du nom de Albert Sarraut, ministre des colonies sous la IIIème république française qui proposa un ce plan de mise en valeur des colonies adopté par les députés en 1921 puis publié en 1923 dans un livre sous le titre : *La mise en valeur des colonies françaises,* Paris, Payot. L'auteur y explique à la page 103, dans cet extrait cité par Maya Leroy, que *« au lieu d'adapter de force tous nos protégés aux conditions de la "cité française" il faut se décider à comprendre enfin que leur évolution doit, sous notre tutelle, se poursuivre dans le plan de leur civilisation, de leur tradition, de leur milieu, de leur vie sociale, de leurs institutions séculaires qu'il nous appartient sans doute d'améliorer, de vivifier par la pénétration intellectuelle de la nôtre…mais que nous aurions tort de vouloir transformer ou bouleverser en leur imposant des "décalques"* » (Leroy, op.cit.37).

populations locales dans les projets[776]. Cette thèse semble confirmée par Michel Dron et Marie de Lattre-Gasquet quand ils affirment que «jusqu'à la seconde Guerre mondiale incluse, le Plan Sarraut reste malgré tout une référence incontournable et chaque nouveau gouvernement qui se préoccupe de mettre en valeur les colonies s'y réfère »[777]. Avant de préciser, toutefois, que « quand on regarde cela avec un peu de recul, on se dit que le Plan Sarraut a beaucoup de caractéristiques qui vont perdurer : les experts qui conçoivent les projets sont extérieurs aux pays concernés et ces projets sont mis en œuvre de façon autoritaire, parfois même un peu musclée »[778] .

Même s'il ne détaille pas comment et dans quelles circonstances cette nouvelle approche française du développement tend à converger avec celle de la politique coloniale britannique de « *self-government* » (cf. encadré 13) le socio-anthropologue Jean-Pierre Chauveau affirme tout de même que « l'administration coloniale française est de plus en plus fortement influencée par I'*lndirect Rule* britannique et l'association des paysans devient le maître mot contre l'exploitation autoritaire et destructrice de ressources prônée auparavant par le « Pacte colonial »[779] . Cette politique coloniale britannique basée sur l'idée qu'il fallait développer chez les indigènes une capacité à se gouverner eux-mêmes et « ménager une participation locale dans les administrations municipales », comme le rappelle A.S.B Olver, fut défendue pour la première fois par Lord Lugard au Nigéria au début du XXème siècle »[780] .

Encadré 13 : Des doctrines des gouvernements coloniaux britannique et français

Alors que les Français avec une vingtaine de colonies (Algérie, Togo, Gabon, Djibouti, Cameroun, Mali, Sénégal…) et les Britanniques avec une quinzaine (Afrique du Sud, Nigéria, Kenya, Ouganda, Ghana, Gambie, Egypte…) possédaient les plus gros empires coloniaux en Afrique au 19ème siècle, leurs modes d'administration respectifs des populations de ces vastes territoires sont souvent comparés et opposés. Le modèle français serait assimilationniste, autoritaire et centralisateur tandis que celui britannique serait plus décentralisé et plus différentialiste. Véronique Dimer (1), qui pose très bien les contours de ce vieux débat sans pour autant le trancher, livre d'excellents extraits définissant quelques caractéristiques fondamentales de la doctrine française et de l'*Indirect Rule* britannique. Ainsi, par rapport à la place et au rôle des chefs indigènes africains dans les deux modèles, elle s'appuie d'un

[776] Maya Leroy, 2008, op.cit. ibid
[777] Michel Dron et Marie De Lattre-Gasquet (ed.), *Politiques d'aide et recherche agricole. Bilan et perspectives*, Conférences-débats organisées par la Direction scientifique du CIRAD, Montpellier, 1998-1999, Paris, INRA-CIRAD, 2001, p.55
[778] Michel Dron et Marie De Lattre-Gasquet (ed.), op.cit., ibid
[779] Jean-Pierre Chauveau, 1994, op.cit. p. 31
[780] Olver, op.cit. 120

côté sur des passages de l'anthropologue anglais Michael Crowder et de l'autre sur ceux de l'administrateur colonial et historien français Hubert Deschamps.

Pour le premier, à savoir anglais Michael Crowder, selon les citations retenues par V. Dimer, « ce « qui importe, c'est la façon très différente dont ces autorités étaient utilisées. La nature de la position et des pouvoirs du chef dans les deux systèmes était totalement différente, et comme corollaire, l'étaient également les relations entre le chef et l'administrateur colonial, lesquelles étaient inspirées dans chaque cas par des idéaux très différents » (2). Ainsi, « dans le Nord du Nigéria, pays qui devint le modèle pour l'Indirect Rule, les Britanniques croyaient que leur tâche était de conserver ce qu'il y avait de bon dans les institutions indigènes et d'assister ces dernières afin qu'elles se développent « on their own lines ». La relation entre l'administrateur colonial britannique et le chef était en général celle d'un conseiller qui n'intervenait dans les affaires du chef et des autorités indigènes que dans des circonstances extrêmes », le but étant « d'encourager le self-government local à travers les institutions politiques indigènes » (3). Au contraire, « le système français plaçait les chefs dans un rôle totalement subordonné par rapport à l'administrateur colonial (…). Le chef, dans sa relation avec l'administrateur colonial n'était qu'un simple agent du gouvernement colonial central avec des devoirs et des pouvoirs bien définis. Il n'était pas à la tête d'une unité de gouvernement local ». Mais surtout, « les chefs n'étaient pas nécessairement ceux qui avaient été sélectionnés selon les procédures coutumières ; le plus souvent, ils étaient ceux ayant fait preuve de loyauté envers les Français et ayant obtenu quelque éducation. Alors que les Anglais faisaient très attention à respecter les formes traditionnelles de sélection des chefs, les Français, concevant ces derniers comme agents de l'administration, s'inquiétaient plus de leur efficacité potentielle que de leur légitimité » (4). En réduisant les fonctions du chef à celles de « porte-parole des ordres venant de l'extérieur » (5), les Français avaient d'autre part « sapé délibérément les pouvoirs traditionnels du chef, ceci dans l'intérêt de l'uniformité du système administratif »(6).

Quant au second, c'est-à-dire le français Hubert Deschamps, V. Dimer cite les extraits suivants : [s'adressant à Lord Lugard, gouverneur de la Nigéria de 1912 à 1919 et soi-disant inventeur du système de l'*Indirect Rule*] « *la plupart de vos compatriotes* [anglais], *avec une naïveté rafraîchissante, se figurent encore que l'assimilation a été de tout temps le but non équivoque de la colonisation française* »(7). Or, selon lui, « *l'assimilation n'a été que rarement la doctrine coloniale officielle de la France* » (8), même si, reconnaît-il, elle correspond « *à des tendances profondes et assez constantes du peuple français* » (…) *raisonnement logique*, [tendance] *universaliste* (9) issue du XVIIIe siècle, voire de la période romaine. Pour autant, « *à l'extension universelle des principes va se substituer décidément la méthode des faits* », expérimentée par les hommes de terrain, gouverneurs ou administrateurs coloniaux. Ainsi, « *en Afrique noire partout où nous avons trouvé des rois, et sauf dans les cas extrêmes de lutte ouverte ou de manque d'attache traditionnelle, nous les avons*

conservés, intronisés, nous en avons fait nos agents supérieurs, tout comme les Anglais et pour les mêmes raisons : commodité pour la conquête, facilité pour l'administration, économie » (10).

(1)Véronique Dimer, Le discours idéologique de la méthode coloniale chez les Français et les Britanniques de l'entre-deux guerres à la décolonisation (1920-1960), Bordeaux-Talence, CEAN, Collection « Travaux et documents » n°58-59,1998

(2)Michael Crowder, « Indirect Rule: French and British style », Africa, 34(3), juillet 1964, pp.197-204, p.197 cité par Véronique Dimer, op.cit. p.2

(3)Michael Crowder, r, op.cit.ibid

(4)Michael Crowder, , op.cit.ibid

(5) Michael Crowder, , op.cit.ibid

(6) Michael Crowder, op.cit.ibid

(7)Hubert Deschamps, « Et maintenant Lord Lugard ? » Africa, 34(4), octobre 1963, pp.294-305, p.294 cité par Véronique Dimer, op.cit. p.2-3

(8) Hubert Deschamps, , op.cit. p.3

(9) Hubert Deschamps, , op.cit. p.3

(10) Hubert Deschamps, , op.cit. p.3

Ce qui ressort de l'encadré ci-dessus, c'est les différences soulignées dans les visions et rapports que développaient les administrateurs français et britanniques à l'égard des autorités et des communautés locales de leurs colonies respectives. Le modèle britannique est considéré comme plus décentralisé et plus favorable au maintien des systèmes d'organisations socioculturels des peuples colonisés que celui Français. Mais cette différence est relativisée par H. Deschamps qui signale les décalages qu'il avait souvent entre les modèles officiels et les pratiques quotidiennes, et donc la nécessité de ne pas confondre les discours et les pratiques d'administration des colonies. J.-P. Chauveau abonde dans le même, en soulignant des rapprochements entre les deux modèles coloniaux en matière de rapports aux communautés locales. Il précise d'ailleurs, que du côté français, la participation locale prend une place centrale dans ce contexte qu'il qualifie de « populisme colonial »[781], « depuis que les colonisateurs éprouvèrent la nécessité de rationaliser leur savoir et leurs pratiques pour mieux intervenir sur les agricultures africaines »[782].

[781] Jean-Pierre Chauveau, op ;cit. p. 31
[782] Jean-Pierre Chauveau, op ;cit. p. 2

Mais, jusqu'au lendemain de la seconde Guerre mondiale, cette approche populiste, condescendante et instrumentale de la participation va plutôt se traduire par une « généralisation des travaux forcés et des cultures obligatoires » (Leroy, op.cit :39) chez des paysans de plus en plus répartis en « sociétés de prévoyance », « sociétés de crédit » et autres coopératives impulsées par l'autorité coloniale dans sa vision « rationalisante » de la réorganisation du monde paysan. Ainsi, malgré l'émergence du principe d'implication des populations dans les projets de développement coloniaux, la division du travail et les relations asymétriques entre colonisateur et colonisé vont perdurer jusqu'à la fin des années 1940 et au-delà. Aux premiers la conception des programmes de développement et leur diffusion, aux seconds l'adhésion et l'exécution.

Dans une Afrique traditionnellement et très largement encore agricole, cette entreprise d'acculturation conduite par l'administration coloniale et ses experts au nom de la nécessaire participation des paysans va, au contraire, saper tout élan de promotion des savoirs et pratiques agricoles locaux en faveur de nouveaux modèles jugés plus « rationnels » et plus productivistes. Ce qui va bien naturellement susciter du côté des paysans « bénéficiaires » (ou « victimes ? ») de ces interventions extérieures de nouveaux besoins d'assistance pédagogique, technique, matériel, financier et entretenir dans le moyen terme un nouveau cercle vicieux de dépendance.

Face à cette situation, un nouveau courant va se substituer progressivement à ce modèle de management directif et autoritaire des projets à partir des années 1950 : il s'agit du « modèle du *Community Developpment* dans les colonies britanniques, celui du « relèvement rural » fondé sur l'animation rurale et les mouvements coopératifs et mutualistes dans les colonies françaises »[783] .

Du coup, alors que se s'expérimentaient en Asie et en Amérique Latine de nouvelles approches de « développement communautaire » dans la même période, l'administration coloniale française développait une nouvelle philosophie dite d'animation rurale (Leroy, op.cit). Celle-ci, selon Maya Leroy, «a pour principe une intervention basée sur des aménagements simples, des techniques «adaptées» à l'agriculture traditionnelle, un encadrement à caractère éducatif et un contact humain à la base, qui doit rendre efficace le

[783] Jean-Pierre Chauveau, op ;cit. p. 34

lien « cadres-paysans », dans la continuité des principes de l'entre-deux-guerres »[784] . Un certain regain d'intérêts pour la prise en compte des connaissances locales qu'il faudrait « moderniser » tout de même, par la suite, semble s'observer par rapport à la période précédente. De nouvelles structures vont être mises en place comme les Secteurs de Modernisation du Paysannat (SMP)[785] et les coopératives paysannes vont se voir reconnaitre un peu plus d'autonomie avec certains membres des comités de gestion élus ((Leroy, op.cit).

Toutefois, en dépit de ces relatives évolutions, il convient de remarquer qu'aussi bien dans la période de l'entre-deux guerres que dans les décennies 1940 et 1950, les soubassements politiques et économiques qui présidaient à la promotion de modèles d'exploitation dits participatifs par les gouvernements coloniaux n'auront pas changé fondamentalement. L'objectif final aurait été selon certains auteurs de déstructurer, de réorganiser et de prolétariser les paysans africains afin de les intégrer dans le système productiviste et capitaliste par la promotion notamment des cultures d'exportation comme l'arachide au Sénégal, le coton au Mali, le cacao en Côte d'Ivoire, etc. avec leurs coopératives et autres associations plutôt que les cultures vivrières orientaient en priorité vers l'autosuffisance alimentaire locale[786]. Il faudra donc attendre les nombreux constats d'échecs à mi-chemin de ces théories développementalistes et participationnistes pour que des changements plus qualitatifs soient officiellement souhaités.

Evoquant ces situations d'échecs généralisés, l'ingénieur agronome René Dumont, spécialiste des politiques agricoles dans les pays en développement, conclut que ces premières approches n'ont pas aidé les paysans africains et leurs élites à aller vers plus d'autonomie et estime que : « si nos commandants avaient su, dès 1945, renoncer progressivement à leur autocratie, s'effacer derrière le technicien, l'enseignant et l'économiste, favoriser le passage précoce

---

[784] Maya Leroy, op.cit. p. 41

[785] « Les SMP sont des établissements publics qui constituent les cellules de base du développement, dans lesquelles, sous la présidence de l'autorité administrative locale, les communautés paysannes s'associent avec leur encadrement pour moderniser leurs techniques de culture et leurs conditions de vie » (Leroy, op.cit :41).

[786] André Dumas, « Participation et projets de développement », *Tiers-Monde*, tome 24 n°95, 1983, pp. 513-536 ; Jean-Pierre Chauveau, « Enquête sur la récurrence du thème de la « participation paysanne » (P.P.) dans le discours et les pratiques de développement rural depuis la colonisation (Afrique de l'Ouest) » *in* ONNEFOND P Ph. (éd.), *Modèles de développement et économies réelles, « Chroniques du Sud », n° 6,*1991, *pp.129-150 ;* Maxime Haubert, « chapitre 9. Sociologie du développement : quelle sociologie et quel développement ? », In Choquet C., Dollfus O., Le Roy E., Vernières M. (dir.), *Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Paris, Karthala, 1993, pp. 177-190

mais graduel à une autonomie interne, non servile, Africains et Malgaches auraient été mieux préparés à l'indépendance »[787] .

Au final c'est pour tenter de trouver des alternatives à ces échecs des premières expériences de participation que les savoirs des sciences sociales notamment vont être de plus en plus mobilisés par les experts et administrateurs coloniaux. Et très vite, les spécialistes de ces dernières vont s'accorder à admettre que la très grande rationalisation et technicisation des approches classiques du développement au mépris des « expertises d'usage et savoirs-faires locaux » propres aux paysans est une des principales raisons de l'échec des projets. L'univers socioculturel des développeurs occidentaux et élites africaines serait très différent[788] de celui des masses rurales et l'absence de dialogue, d'échange, de concertation n'aurait fait que creuser les écarts et favoriser les situations de malentendus, de méfiance voire de défiance dans les interactions. Ainsi, en dénonçant ce qu'ils qualifient d' « occidentalisation du monde », des économistes comme Hassan Zaoual[789] ou Serge Latouche[790] n'indexaient pas autre chose que ces cas de figure. Des analyses d'économistes qui convergent dans ce cas avec les thèses des anthropologues, sociologues et historiens traditionnellement plus attentives aux dimensions culturelles des processus sociaux.

Dès lors les spécialistes de ce qu'il est convenu d'appeler les sciences sociales du développement (c'est-à-dire toutes ces disciplines – de l'anthropologie à la géographie en passant par la sociologie, l'économie et l'histoire – qui vont être amenées à participer à l'expertise et/ou à la comprendre de l'entreprise du développement) vont jouer un rôle central dans le plaidoyer pour la prise en compte des communautés locales avec leurs propres opinions, leurs aspirations particulières, etc. Ainsi, s'ouvre un nouveau cadre d'éclosion de théories participationnistes associées au développement rural initialement puis élargi au développement urbain et à présent au développement durable.

---

[787] René Dumont, *Démocratie en Afrique*, Paris, Seuil, 1992, p.59

[788]Philippe Lavigne Delville, « *D'un savoir à l'autre, les agents de développement comme médiateurs*, GRET/Ministère de la Coopération, 204 p., sous la direction de J.‑P. Olivier de Sardan et E. Paquot, 1991. », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 2 | 1991, mis en ligne le 06 juillet 2006, Consulté le 11 août 2013

[789] Hassan Zaoual, « La crise du paradigme du développement : critique des discours critiques par un économiste du Tiers Monde », *Revue Tiers-Monde*, vol. 25, n°100, pp. 829-836

[790]Serge Latouche, L'occidentalisation du monde : Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire, Paris, La Découverte, 1989

Or, le rôle spécifique des chercheurs et de leurs disciplines respectives dans cette grande aventure du développement participatif a été encore peu analysé[791] dans une perspective réflexive. Et pourtant de par leur « familiarité » ancienne avec les terrains d'études africains, certains spécialistes du monde rural ont dû sans doute, à un moment ou à un autre, dans l'exercice de leurs recherches se confronter puis répondre à diverses sollicitations des « développeurs » et/ou des communautés locales.

2. La contribution des « sciences du développement » dans la normalisation de la participation : Des chercheurs-avocats de la « participation paysanne », entre paternalisme et militantisme

Pour Marcos Ancelovici et Jane Jenson en matière d'étude des transferts internationaux de pratiques et d'institutions, il ne suffit pas seulement de s'intéresser aux mécanismes d'adaptation et d'appropriation mais il faut surtout chercher à comprendre aussi l'étape initiale de la trajectoire, celle qui permet la « conversion des idées et des pratiques locales en « modèles standard »[792] . C'est donc dans cette phase qu'ils appellent la « standardisation », que nous allons aborder le rôle des chercheurs. Car comme le rappellent les deux auteurs : «dans la mesure où les pratiques et les institutions ne sont pas automatiquement prêtes à être exportées, leur promotion par des entrepreneurs transnationaux exige un travail politique et cognitif préalable qui les rend aptes à traverser les frontières nationales »[793]. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure les chercheurs ont joué un rôle dans le processus de standardisation de la participation comme une catégorie de l'action publique en matière d'aide au développement.

Nous avons intentionnellement employé l'expression de *chercheurs-avocats* pour souligner le fait que dans le contexte des années 1950-1980, bien des spécialistes des problèmes de

---

[791] Parmi les quelques travaux où des chercheurs spécialistes du développement se sont attelés explicitement à un exercice de réflexivité sur leurs rôles et responsabilités sur les objets et situations auxquels ils étaient confrontés durant leurs recherches au Sud, voir notamment Jean-François BARÉ (dir.), *Paroles d'experts. Étude sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala.2006 ; La revue *Tiers Monde* n°191, 2007/3, « Itinéraire de chercheurs et parcours d'une institution : l'IEDES a 50 ans ». Dans ce numéro, l'ensemble des contributions reviennent sur les expériences respectives de leurs auteurs (de géographiques, sociologues, anthropologues, économistes et agronomes) dans le champ du développement en Afrique depuis les années 1960. Une auto-analyse collective qui laisse entrevoir les présupposés et postulats relatifs à la participation et sur lesquels étaient basées leurs propres perceptions et approches du développement.

[792] Marcos Ancelovici et Jane Jenson, op. cit. p.37

[793] Marcos Ancelovici et Jane Jenson , op. cit. p.55

(non)participation dans les projets de développement assumaient bien le fait qu'en fonction des circonstances ils pouvaient être chercheurs, experts ou militants.

Ecoutons à ce sujet Jean-François Baré qui, revenant sur les expériences de son unité de recherche pluridisciplinaire R02 (Intervention publique, espaces et sociétés – regroupant anthropologues, sociologues, historiens, politises et géographes) de l'Institut de Recherche pour le développement (IRD) dans les pays en développement, rappelle que : « la vocation centrale de ce groupe est de décrire les problèmes de l'intervention publique pour le développement (programmes, projets). Il en résulte immédiatement une vocation plus appliquée, inséparable de cette vocation générale, celui de contribuer à la discussion méthodologique sur l'évaluation de l'intervention publique de développement »[794] .

Cette vocation de recherche indissociable selon l'auteur avec celle d'expertise est aussi reconnue par Copans qui relève d'ailleurs trois tendances à cette époque-là « qui correspondent plus ou moins à trois idéaux-types de chercheurs : Le premier cherche à comprendre le monde inconnu qui se trouve à sa porte. Le deuxième vit la décolonisation comme un conflit de valeurs et tient à remplacer l'idéologie et les engagements «coloniaux » par un nouvel esprit de bonne pratique scientifique, d'utilité sociale et technique, de morale humaniste ou révolutionnaire. Et le troisième, l'expert ou plutôt le chercheur-expert, met ses compétences au service pratique d'objectifs d'abord techniques puis politiques (ne serait-ce qu'au seul niveau de la recherche) »[795] . Et c'est ainsi qu'il considère que finalement « les chercheurs et experts-chercheurs en sciences sociales relèvent indubitablement de la catégorie des acteurs du développement »[796] .

Aussi, un autre auteur, Jean-Pierre Dozon, donne un aperçu éclairant du genre de sollicitations dont pouvaient faire l'objet les sciences sociales de la part de ce qu'il appelle les « développeurs » à savoir l'administration, le pouvoir politique ou les bailleurs de fonds. Ainsi, se basant sur le cas précis de sa discipline, l'anthropologie, l'auteur écrit : « *une idée directrice semble commander la demande émanant des « développeurs » à l'endroit de l'anthropologie et, plus encore, la façon dont celle-ci (…) souhaiterait se positionner vis-à-*

---

[794] Jean-François Baré, « l'intervention de développement comme activité intellectuelle. Introduction » In Jean-François Baré (dir.), *Paroles d'experts. Étude sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala,2006 , pp.5-30, p. 11

[795] Jean Copans, « Itinéraires de chercheurs : introduction », In *Tiers Monde* n°191, 2007/3, « Itinéraire de chercheurs et parcours d'une institution : l'IEDES a 50 ans ». 2007, pp. 489-495, p.494

[796] Jean Copans, 2007, op.cit. p.491

vis de ceux-là. Cette idée est la suivante : les échecs ou les résultats médiocres des multiples projets de développement, tout particulièrement en Afrique, seraient dus à une très insuffisante connaissance, voire à une totale méconnaissance des sociétés locales ; la demande et surtout l'offre d'anthropologie viseraient donc à combler les plages d'ignorance dans lesquelles les "développeurs" se sont régulièrement empêtrés jusqu'à en prendre quelque peu conscience »[797] .

C'est donc en réponse à cette main tendue des « développeurs » en quête de savoirs rationnels et opérationnels pour réussir leurs projets que les sciences sociales, dans ce champ du développement, vont progressivement passer de ce que l'auteur qualifie d'« *observation des projets avec une attitude ironique à l'égard de leurs échecs répétés* »[798] à la recherche-action, à l'expertise[799], etc. Il dit reconnaitre cependant que devant de telles sollicitations des bailleurs de fonds, l'anthropologue peut facilement tomber dans une illusion qui l'amène à penser, par exemple, que ses savoirs empiriques et théoriques, par rapport à la supposée ignorance des développeurs, l'autorisent à proposer une anthropologie appliquée avec ses méthodes et ses objets pourtant toujours discutables et passibles de révisions. Pour éviter un tel risque, l'auteur qui estime que la compétence anthropologique dans le domaine du développement est censée s'impliquer dans une opération spécifique, se demande si l'anthropologue ne devrait finalement pas « jouer le rôle de négociateur, médiateur, bref de tiers entre développeurs et développés, et assumer ainsi jusqu'au bout les impératifs de l'action tout en n'étant pas entièrement du côté de ceux qui l'emploient ? »[800].

Ainsi, le recours provisoire à l'expression de *chercheur-avocat de la participation* n'a pas d'autres intentions que celle descriptive pour d'appréhender le rôle de ceux qui défendent l'idée que militantisme et recherche scientifique peuvent bien s'accommoder. Tous développaient une approche critique du fonctionnement classique de la coopération au développement et ses conséquences socioculturelles, politiques et économiques, et la

---

[797] Jean-Pierre Dozon, « Le dilemme connaissance‑action : le développement comme champ politique », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 1 | 1991, mis en ligne le 23 juin 2006, Consulté le 11 juillet 2013. URL : http://apad.revues.org/291 , p.2

[798] Jean-Pierre Dozon, , 1991, op.cit., p.3

[799] Sur l'expertise des sciences sociales dans le champ du développement en Afrique, on pourra se référer par exemple au premier numéro de 1991 du Bulletin de l'APAD où Jean-Pierre Chauveau se pose la question suivante «Existe-t-il des demandes nouvelles émanant du secteur du développement à l'adresse des sciences anthropologiques ? », alors que Jean-Loup Amselle revient sur les relations entre administrateurs, développeurs et ethnologues en France dans une perspective historique ou encore aux numéros 7 et 8 de la revue *Tiers Monde* de 1994.

[800] Jean-Pierre Dozon,, 1991, op. cit. p. 5

permanence d'une approche alternative basée sur les systèmes de valeurs et d'organisation propres aux sociétés africaines. Du coup, même quand l'objectif initial est resté purement heuristique, la frontière entre recherche fondamentale et recherche appliquée finit généralement par être si perméable que la traduction de résultats scientifiques en recommandations est loin d'être une exception.

Et pour mieux comprendre cette posture caractéristique des chercheurs confrontés aux problèmes de la (non)participation dans ce contexte spécifique, il faut surtout garder à l'esprit le fait, que, en tant que partisans de la décolonisation et de l'abolition de toute forme de domination extérieure sur les pays du Sud, ils étaient tout naturellement militants de la cause de la participation des peuples colonisés dans la conduite des projets collectifs les concernant. L'engagement intellectuel pour la reconnaissance et le respect des cultures de ces populations et leur droit à se libérer de toute forme de domination extérieure était en quelque sorte synonyme d'engagement pour leur auto-détermination et donc pour leur participation autonome à la gestion de leurs propres affaires publiques.

Dès lors, pour ces universitaires, il s'agissait de contribuer à la réflexion et à l'élaboration des théories ou des outils méthodologiques débouchant sur l'espérance d'une réhabilitation des droits à l'auto-détermination, de la revalorisation culturelle et de l'émancipation collective. Ce qui passe justement par l'inclusion de tous les exclus traditionnels (analphabètes, femmes, jeunes, minorités ethnico-religieuses, etc.) de la communauté. Les objectifs assignés à ce titre à la participation combinaient alors des impensés d'ordre éthique (égalité, justice) et pragmatique (réussite des projets).

Nous nous contenterons donc seulement de souligner, à titre indicatif, des travaux de quelques chercheurs des sciences sociales mais aussi de l'agronomie ayant contribué à « sensibiliser » aux problèmes de participation dans les programmes relatifs au développement rural notamment. Il est intéressant de remarquer qu'aussi nombreuses et diverses que furent les publications, une bonne partie se concentrait dans quelques revues qui, pour la plupart appartenaient à leur tour à des centres de formation et/ou associations créés par des chercheurs ou à des établissements publics orientés vers la coopération avec les pays du sud en général et les anciennes colonies françaises en particulier.

Avant d'aller plus loin, soulignons d'emblée que nous sommes bien conscients qu'en général les opinions exprimées dans les revues en question n'engagent que leurs auteurs et pas nécessairement leurs institutions respectives. Néanmoins, nous pouvons supposer que ces

dernières ne devaient sans doute pas être radicalement opposées à ce postulat commun chez les auteurs selon lequel la collaboration active des peuples dans les programmes de développement en leur direction était un principe fondamental. C'est donc dans ce sens qu'il faut comprendre ce que nous allons présenter comme l'implication directe ou indirecte des scientifiques, en tant qu'alliés objectifs des développeurs, dans l'étude et la consolidation de l'idée de participation des habitants.

Rappelons-nous d'ailleurs avec l'anthropologue Jean Copans que l''Afrique noire constitue le paradigme fondateur des sciences sociales françaises et francophones du développement[801] et que « pour la France la question de la mise en valeur puis de la modernisation et du développement a été essentiellement appliquée dans les colonies africaines. Cette situation explique que le champ des recherches appliquées puis fondamentales (empiriques et théoriques) en sciences sociales se soit cantonné, de fait, à ce seul espace géopolitique, malgré une diversification plus marquée depuis les années 1980 (Amériques, Asie)[802]. En conséquence, il devient particulièrement éclairant de réfléchir aux conséquences essentiellement politiques des chercheurs impliqués dans des situations de changements induits par des opérations de développement. Pour cela, nous abordons d'abord les cas d'enseignants-chercheurs assimilables à de véritables entrepreneurs de la participation dans le cadre de missions en milieu rural africain. Nous soulignons par la suite le rôle très actif de certains chercheurs dans la conception de méthodes destinées à permettre une telle participation.

2.1. Des chercheurs-avocats de la participation

Dans quelle mesure les travaux ou positions de chercheurs spécialistes des questions du développement ont-ils pu influencer les processus de formulation et de standardisation des théories ou outils méthodologiques de la participation ? Peu d'analyses critiques ont été faites à ce sujet alors même que la présence massive, en particulier dans le cadre de mission de coopération, d'ingénieurs agronomes, de sociologues, d'anthropologues, de géographes, d'économistes, d'historiens français est bien connue dans le paysage des politiques agricoles

[801] Jean-Copans, « L'Afrique noire comme paradigme fondateur des sciences sociales françaises et francophones du développement (1920-2010) », In *Ethnologie française*, 2011/3 Vol. 41, p. 405-414
[802] Jean Copans, 2011, op. cit . p. 405

et des projets en direction du monde rural en général. Le cas de l'*Office de la recherche scientifique et technique en Outre-mer* (ORSTOM) – devenu l'Institut de recherche pour le développement (IRD) depuis 1998 –, créé dans les années 1940 illustre très bien cet intérêt des autorités politiques et chercheurs français pour les problématiques de développement dans les anciennes coloniales des pays du Sud et en Afrique notamment. Placé sous la tutelle des ministères français de la recherche et de la coopération, l'ORSTOM, avec ses chercheurs coopérants ou en mission, est bien connu dans l'univers des projets de développement, tout comme dans le monde universitaire, en Afrique francophone où il dispose d'ailleurs d'une antenne locale dans la plupart des capitales.

Ainsi, pour assurer des missions aussi diverses que le montage de projets, leur suivi, leur encadrement ou leur évaluation, Maxime Haubert montre comment, jusqu'aux années 1970, toute une série de travaux était attendue de la part de ces spécialistes de disciplines supposées plus proches des terrains. L'objectif est bien qu'ils contribuent à l'identification des « freins et blocages socioculturels du développement économique » et à l'analyse des « coûts sociaux » de tels obstacles[803]. Il s'agit dans ce cas plus vraisemblablement de recherche appliquée (commanditée et avec une finalité opérationnelle), d'aide à la décision que de recherche fondamentale, même si comme on le verra, certains chercheurs réfutent la distinction entre ces deux types de recherches.

C'est pour toutes ces raisons qu'il peut être heuristiquement utile de prendre au sérieux les travaux de ces groupes de chercheurs et de tenter de comprendre leur concours dans la consolidation et la promotion des démarches placées sous le sceau de la participation comme une alternative souhaitable à des approches classiques considérées comme autoritaires et descendantes. Le postulat derrière la participation recommandée étant qu'une meilleure adhésion/appropriation populaire aux projets de développement entrainera un succès de ces derniers. Il s'agit donc ici d'aborder, , ces chercheurs en tant qu'agents sociaux engagés, avec des propriétés sociales et des visions du monde en partie prédéterminées par leurs formations disciplinaires respectives, puis de mettre en évidence leur domination symbolique et leurs rapports au politique.

Pour démontrer leur influence dans la théorisation d'un courant participationniste dans les projets de développement agricole des années 50, 60, 70, nous nous sommes basés sur

[803] Maxime Haubert, op. cit., p.78

quelques-unes des revues francophones ou, plutôt françaises de ces années-là spécialisées sur les questions de développement dans les pays décolonisés. Ce sont donc les nombreuses contributions publiées dans cette période essentiellement dans la revue *Tiers-Monde*[804] notamment mais aussi dans les revues *Développement et Civilisations*[805] ou encore *Economie et Humanisme*[806] qui servent de matériau secondaire à notre analyse.

Dans la première revue mentionnée, *Tiers-Monde*, qui appartient à l'Institut d'études du développement économique et social (IEDES) de l'Université Paris 1, la posture idéologique est toute tracée dès la préface de son tout premier numéro de 1960, consacré non pas à l'agriculture mais à la planification de l'éducation. Henri Laugier[807] précise que « c'est à cette tâche de libération de l'homme par l'homme que la revue *Tiers Monde* souhaite modestement, mais fièrement, en tout cas courageusement et sans défaillance travailler »[808] .

S'ensuivent ensuite des numéros plus axés sur le monde rural comme les n°5 de 1961, 9-10 de 1962, etc. où les auteurs développent leur vision de l'implication et de la participation des masses populaires dans les projets de développement. Le sociologue Yves Goussault, qui a beaucoup travaillé sur cette thématique, se demandait dans un article justement intitulé « la participation des communautés rurales au développement » de *Tiers-Monde* en 1961 : « Comment envisager chez eux [les Etats africains nouvellement indépendants en 1960] une action systématique pour la mise au travail des collectivités rurales, sans que cette action reste extérieure à la vie nationale, artificiellement appliquée, ou tellement limitée qu'elle en demeure au stade expérimental ? Bien plus encore qu'à l'économiste, ces questions se posent à ceux qui doivent intervenir sur le terrain et conduire les populations à une participation effective aux tâches du développement »[809] .

---

[804] *Tiers-Monde* notamment les numéros 1-2 de 1960 ; 5 de 1961 ; 9-10 & 12 de 1962 ; 73 de 1978 ; 95 –tome 24 de 1983 ; 196 d'avril 2008 ; 200 de 2009, etc.

[805] *Développement et Civilisations* numéros 3 de septembre 1960 ; 17 de mars 1964 ; 175-176 d'août-septembre1989, 339 de décembre 2005 ; 351 de février-mars 2007 ; etc.

[806] *Economie et Humanisme* notamment les numéros 21 de septembre-octobre 1945 ; 89 de janvier-février 1955 ; 158 janvier-février de 1965 ; de 184 de novembre-décembre 1968 ; 319 d'octobre 1991 ; 355 de décembre 2000 ; 376 de mars 2006 ; 382 d'octobre 2007 ; etc.

[807] Directeur de l'Institut d'Etudes du Développement Economique et Social (IEDES) entre 1957 et 1960, auquel est rattachée la revue *Tiers-Monde*.

[808] Henri Laugier, « Préface », In *Tiers-Monde*, tome1 n°1-2, 1960, pp.1-2, p.2

[809] Yves Goussault Y., « La participation des communautés rurales au développement », *Tiers-Monde*, volume2 n°5, 1961, pp.27-40, p.27

L'auteur précise à la page 28 que son texte basé sur une expérience en Afrique du Nord et en Afrique noire, voudrait contribuer à « cette réflexion, tant souhaitée, sur les principes et méthodes qui peuvent *pratiquement* guider la participation paysanne au développement ». Et pour l'auteur, cette participation dans le cadre des interventions économiques qu'il appelle aussi la « mise au travail » doit avoir comme principal objectif la participation humaine au développement et non pas seulement l' « éveil des populations » qui ne doit avoir qu'un rôle préparatoire à celle-ci. Il y définit les critères de choix des animateurs, les principes de leurs formations, les techniques par lesquelles ils pourront parvenir à transformer les villages en « *cellule de base de développement* » etc.

S'il est impossible d'énumérer de façon exhaustive les différents chercheurs ayant joué un rôle très actif dans la promotion de la participation appliquée aux questions de développement en Afrique, nous pouvons mentionner tout de même les cas particuliers de deux chercheurs emblématiques de ce que nous appelons *chercheur-avocat* qui permettent de comprendre le rôle fondamental des universitaires dans l'aventure participationniste : le sociologue Yves Goussault et l'agronome René Dumont. Nous nous intéresserons à eux , non pas parce qu'ils seraient à l'origine de conceptions plus subversives, plus originales ou plus isolées mais bien parce que leur réappropriation respective de la cause participative, leurs parcours et les positions qu'ils ont eu à occuper, font que leur influence se révèle plus facilement remarquable. Commençons par le cas d'Yves Goussault, sociologue et professeur à l'université Paris 1-Panthéon Sorbonne[810]. Nous évoquerons également le cas du Père Lebret.

2.1.1. Yves Goussault (1923-2003) : de la cause des pauvres et à la cause de la mobilisation du paysannat

Après avoir mené des actions sociales de grande envergure dans le monde des sans domicile fixe, des expulsés, des chiffonniers à Emmaüs au côté de l'Abbé Pierre dans les banlieues parisiennes, ce sociologue français issu du catholicisme social va élargir son engagement sur les terrains du Tiers-Monde et du développement dès la moitié des années 1950. Animé de la conviction que l'action d'Emmaüs n'avait pas à se limiter à la France uniquement et qu'il était

[810] Sur Yves-Goussault, voir notamment : l'hommage d'André Guichaoua. « Yves Goussault (1923-2003) », In *Tiers-Monde*. 2003, tome 44 n°176. pp. 951-954 ; Journées d'études IRAM 2003, Histoire de la participation. Á la mémoire de Yves-Goussault – Dossier de préparatoire ; Denis Lefebvre, *Les combats de l'Abbé Pierre*, Paris, Ed. Le Cherche Midi, collection « Documents », 2011

possible de reproduire l'expérience des communautés Emmaüs dans tous les autres pays du monde où la misère, dans ses diverses formes (maladie, analphabétisme, faim, bidonville), pouvaient se manifester, il fonda en 1955 son association l'IRAM (Institut de recherche et d'action contre la misère mondiale – devenu plus tard Institut de recherche et d'applications des méthodes de développement tout en gardant le sigle initial IRAM) dont l'abbé Pierre va être le tout premier président et lui-même le secrétaire général.

C'est en cette qualité qu'il se rend au Maroc, dès 1956 sur demande des autorités politiques du pays nouvellement indépendant, pour conduire des recherches appliquées avec des enquêtes participatives sur les problèmes de pauvreté, d'abord dans leurs bidonvilles et ensuite dans les campagnes auprès de leurs paysans. Parallèlement à son expérience (avec ses équipes) d'animation des communautés rurales marocaines qui s'est déroulée jusqu'en 1965, son expertise sera sollicitée aussi par d'autres gouvernements.

C'est le cas du gouvernement sénégalais où sur les conseils du Père Lebret (sur lequel nous reviendrons) dit-on, le premier ministre Mamadou Dia lui confie la mission d'assurer l'animation de son ambitieux projet de modernisation structurelle du paysannat. D'autres pays dont le Togo, la Tunisie, l'Algérie, le Niger, le Tchad ou le Rwanda formuleront par la suite les mêmes demandes. De même, à partir de 1963, son institut commence à travailler aussi en Amérique latine à promouvoir la participation populaire dans les réformes agraires. Au Brésil, à partir de 1965 auprès du gouverneur de l'Etat de Pernambouco, Miguel Arraes, au Chili, au Venezuela et au Pérou.

De ses expériences africaines et latino-américaines, le sociologue français engagé tire un bilan synthétique publié aux PUF sous le titre : *Interventions éducatives et animations dans les développements agraires*, « Publications de l'IEDES » en 1970. Il intègre la même année le comité de rédaction de la revue *Tiers-Monde*. Avec cette notoriété, il contribue également à la Conférence de l'Unesco de 1979 à Dakar sur le thème de la participation qui a donné lieu à des publications dont *Les méthodes et techniques de la participation au développement, de Roland Colin 1979 et 1985.* Il mourra en 2003 en tant que professeur émérite de sociologie à l'Université Paris 1-Panthéon, après été aussi l'auteur de nombreux ouvrages[811] et dirigé plusieurs thèses[812].

[811]YvesGoussault aura été l'auteur entre autres de : « La participation des communautés rurales au développement », In *Tiers-Monde*, 1961, volume2 n°5, pp.27-40 ; « L'Etat et le développement de l'agriculture.

Comme on l'aura vu, la particularité de sociologue dont le rôle corresponde très bien à ce que nous exprimons avec le concept de *chercheur-avocat* de la participation est notamment qu'il est positionné à la fois sur trois champs habituellement différenciés voire cloisonnés : l'université, le conseil aux gouvernants et le terrain du militantisme associatif. C'est cette dimension, très présente aussi chez René Dumont[813], qui explique la position d'influence du discours de l'agronome français et *professeur* à l'INAPG (actuel AgroParisTech) et donc l'intérêt de s'attarder aussi sur son parcours.

2.1.2. René Dumont (1904-2001): Agronome-conseiller de la Banque mondiale et militant de la libération paysanne dans le Tiers-monde

Ingénieur agronome et professeur à l'Institut National Agronomique (actuel AgroParisTech) où il occupa la Chaire d'agriculture comparée[814] jusqu'en 1974, année où il représenta le mouvement écologiste à l'élection présidentielle française[815], René Dumont est mondialement connu comme un grand spécialiste des politiques agricoles des pays du Tiers-monde. Il réalisa à ce tire diverses missions d'expertise pour le compte de la Banque mondiale, de la FAO, du gouvernement français (en tant que membre du *Comité directeur du fonds d'aide et de coopération – FAC* au début des années 1960) et de nombreux pays du Sud comme, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Sénégal, le Burkina-Faso, la Tunisie, la Colombie, le Mexique, le Brésil, le Vietnam, etc.,

---

Le concept d'intervention », In *Tiers-Monde*, 1976, n°67, pp.615-633 ; *Sciences sociales et développement*, Paris, A. Colin, Coll. « Cursus », 1993 ; (avec André Guichaoua)

[812] Parmi les thèses qu'il a dirigées sur le sujet, cf. notamment Christine De Agostini, *La participation paysanne, condition du développement rural : vingt ans de luttes à la recherche d'une transformation sociale : le cas de la Unión de uniones ejidales y grupos campesinos solidarios de l'Etat du Chiapas (Mexique),* Thèse de doctorat de sociologie, IEDES- Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 1992 ; Luis De la Mora, *Pouvoir local, participation populaire et conquête de la citoyenneté. Evaluation du processus de participation dans le plan de récupération des bidonvilles de Recife (Brésil)*, Thèse de doctorat de sociologie, IEDES- Université Paris 1-Panthéon Sorbonne, 1993

[813] - Sur René Dumont, voir notamment : Jean-Paul Besset, *René Dumont, une vie saisie par l'écologie*, *Paris*, éd. Les Petits Matins, 2013 ; Association des anciens élèves Paris Grignon, « René Dumont, un agronome d'exception », In *Ingénieurs de la vie*, Paris, 2004 ; Marc Dufumier (dir.), *Un agronome dans son siècle. Actualité René Dumont*, Paris, Karthala-INAPG, 2002

[814] Après Dumont, la Chaire d'agriculture comparée de l'AGROPARITECH a été occupée notamment par le professeur Marc Dufumier entre 2002 et 2011 et, actuellement par le professeur Hubert Cochet rencontré dans le cadre de nos entretiens.

[815] René Dumont, *Comment je suis devenu écologiste !* Textes présentés par Charles Rémy, Paris, Les Petits matins, 2014

Des nombreux ouvrages écrits à partir de ces expériences diverses et variées, la « participation » et la « responsabilisation » des paysans – qu'il qualifie d'« exploités de toujours » - s'est révélée comme le crédo constant de son militantisme. Outre les critiques qu'il émettait sur les orientations des réformes agraires des nouveaux États indépendants africains dans notamment son célèbre ouvrage *L'Afrique noire est mal partie* de 1962, il préconisait explicitement la promotion des associations villageoises comme « espoir de libération paysanne ». Il réaffirmera cette conviction en 1982 dans *Le défi sénégalais : reconstruire les terroirs, libérer les paysans* puis dans *Démocratie en Afrique* de 1992. Se décline ainsi à travers son œuvre, sa vision de ce qu'il appelle la « démocratie humaniste ».

Ses théories ont sans doute contribué à infléchir les approches classiques des ingénieurs agronomes vers plus de prise en compte des structures et dynamiques sociales, des critères de démocratie, d'égalité ou de justice sociale, etc. D'ailleurs dans un livre publié en 2011[816] et où il définissait l'agriculture comparée « comme la science des transformations et des adaptations des processus de développement agricole »[817], l'actuel titulaire de la Chaire longtemps occupée par René Dumont dit de ce prédécesseur qu'«il a secoué l'agronomie coloniale à une époque où il n'y avait que les ethnologues qui faisaient l'observation des populations lointaines »[818].

Dans un entretien[819] qu'il nous a accordé, H. Cochet commence d'abord par raconter l'anecdote suivante : « Dumont a commencé sa carrière à l'époque coloniale en 1929 et sa première mission était d'aller apprendre aux paysans indochinois des techniques de culture du riz. Il en revient trois ans plus tard et il dit : « c'est finalement eux qui m'ont appris la culture du riz ». C'est un vrai renversement de la pyramide des savoirs puisqu'à l'époque on considérait que c'était à l'agronome d'apprendre ses connaissances techniques aux paysans. Aujourd'hui, l'agriculture comparée est basée là-dessus. Il faut regarder comment ça marche, tenir compte des savoirs populaires et traditionnels des paysans. Donc la vraie rupture qu'apporte Dumont depuis son retour du Vietnam, c'est la réhabilitation des savoirs paysans dans les approches du développement agricole ».

[816] Hubert Cochet, *L'agriculture comparée*, Paris, éditions Quae, 2011
[817] Hubert Cochet, op.cit. p.16
[818] Hubert Cochet, op.cit. p.23
[819] Entretien avec Hubert Cochet, le 06 mai 2015 à AgroParisTech

Et ce renversement de paradigme n'est certainement pas qu'académique. Car, poursuivant l'entretien, H. Cochet précise : « n'oubliez pas qu'à l'époque Dumont était influencé par l'idéologie développementaliste. Donc tout ce qui pouvait faire obstacle au développement agricole des pays pauvres devait être éliminé. Donc il fallait réorganiser les sociétés en vue du développement. A l'époque de Dumont, le mot « d'animation rurale » était plus utilisé que celui de « participation » mais les deux mots disaient la même chose, à savoir prendre en compte les paysans et leurs savoirs pour permettre un « dialogue des savoirs ». Ce dialogue des savoirs supposait l'implication des paysans dans la co-construction des savoirs puis dans l'élaboration des projets agricoles ». Néanmoins, à titre personnel l'actuel titulaire de l'ancienne Chaire de Dumont précise : « je ne partage pas tout ce côté idéologique et politique de Dumont, mais ce que je garde de son influence c'est cette rupture qui invite à réhabiliter les connaissances des paysans ».

De cet entretien, il ressort que chez Dumont, l'agronomie ou, en tout cas l'agronome sur le terrain concret du développement agricole, n'est pas qu'une simple question cognitive voire technique, mais qu'elle s'intéresse aussi à la compréhension des rapports sociaux et politiques en cours dans le monde agricole. Et ces deux aspects scientifques et politiques sont bien pris en compte dans différents évènements et publications en son honneur comme, par exemple, les travaux de la fondation qui porte son nom, les colloques en sa mémoire (cf. « René Dumont revisité et les politiques agricoles africaines » de novembre 2012[820]; l'« Hommage à René Dumont » organisé à AgroParisTech en juin 2011), etc. De même, avant sa mort en 2001, l'auteur a défendu sa conception de la participation paysanne dans nombre d'ouvrages[821].

Cette vision très optimiste de la participation des « communautés » villageoises comme garant du succès des projets est largement partagée par bien d'autres articles parus dans Tiers-Monde comme celui de l'économiste du développement, Maurice Milhaud, « le développement communautaire, instrument de développement économique et social en Afrique » de 1962.

---

[820]organisé à Paris par sa fondation en partenariat avec l'agence universitaire de la francophonie, le CIRAD, AgroParisTech et l'Agence française de Développement

[821] Sur ce sujet, on peut voir entre autres: « Le mouvement du « développement communautaire » en Inde », In *Économie rurale*, n°41, 1959 « Problèmes de développement agricole en pays méditerranéen ou tropical ». pp. 31-35 ; *Afrique noire : développement agricole. Reconversion de l'économie agricole (Guinée, Côte-d'Ivoire, Mali)*, Paris, PUF, 1961 ; *L'Afrique noire est mal partie,* Paris, Seuil, 1962 ; *Paysanneries aux abois. Ceylan, Tunisie, Sénégal*, Paris, Seuil, 1972 ; *Le défi sénégalais : reconstruire les terroirs, libérer les paysans, Dakar, Enda, 1982, Série, Etude et recherches n°74-82* (avec Marie-France Mottin) ; *Démocratie en Afrique*, Paris, Seuil, 1992

L'auteur, également expert au PNUD, affirme avoir « acquis la conviction, au cours d'une mission qu'il a accomplie dans la République de Somalie – afin d'y élaborer un programme de développement social étroitement associé à un programme de développement économique reposant sur une enquête qu'il a menée dans l'ensemble du pays – qu'il n'y a pas d'autre moyen efficace d'améliorer rapidement le niveau de vie des populations de pays pauvres, au premier stade de leur développement, que d'y appliquer aussi rapidement que possible la méthode du développement communautaire »[822] . Il insistera dans sa conclusion que « le succès de la méthode dépend d'une collaboration active de la population »[823] .

Un autre auteur, Jacques Berque, professeur au Collège de France, qui dit avoir pratiqué lui-même, en tant que spécialiste des sciences sociales, l' « assistance technique » émet le regret, dans une sorte d'introspection, que la démarche de cette assistance « se contente trop souvent de diffuser des recettes et de généraliser des outillages (…).On dispense l'outil avec son mode d'emploi. Et l'on ignore le plus souvent la personnalité de l'usager »[824] . Et selon lui, c'est ainsi que les interventions des sciences sociales dans le champ du développement ont contribué à leur manière à « la continuation de ce qui avait causé la dépendance elle-même, et la faisait bien plus fondamentalement que toute mainmise autoritaire : à savoir l'expansion de la civilisation industrielle et de son hypothèse de l'homme »[825] . Ce qui entraine au final, toujours selon l'auteur, la poursuite de « l'occidentalisation du monde au lendemain de la seconde Guerre mondiale ».

Face à cela, J. Berque préconise l'élaboration de théories alternatives des sciences sociales pour soutenir la décolonisation. Toujours dans *Tiers-Monde*, bien d'autres contributions comme celle de René Hoffherr[826] sur l'Afrique centrale et Madagascar, de Bernard Lecomte[827] sur la participation paysanne à l'aménagement et techniques des projets dans les années 1970 vont assurer le relais de ce mouvement d'idées participationnistes. Un récent numéro (n°196- 4/2008) de la revue avec un dossier thématique encore consacré aux « formes de la démocratie locale dans les villes sud-africaines » confirme à nouveau la récurrence et

---

[822] Maurice Mihaud, « Le développement communautaire, instrument de développement économique et social en Afrique ». In *Tiers-Monde*, tome 3 n°9-10.1962, pp. 313-320, p. 314
[823] Maurice Mihaud, op. cit., p. 319
[824] Jacques Berque, « Sciences sociales et décolonisation » *Tiers-Monde*, tome 3 n°9-10. 1962, pp. 1-15.
[825] Jacques Berque, op. cit., p. 3
[826] René Hoffherr, « Le problème de l'encadrement dans les jeunes États de langue française en Afrique centrale et à Madagascar », In *Tiers-Monde*, tome 3 n°12, 1962 pp. 529-563.
[827] Bernard Lecomte, « Participation paysanne à l'aménagement et techniques des projets » In *Tiers-Monde*. Janvier-Mars, tome 19, n°73. Pp, 1978,. 93-108.

donc l'intérêt de ce sujet dans les recherches, débats et approches théoriques sur le développement dans les pays du Sud que publie *Tiers Monde*.

Dans les deux autres revues *Développement et Civilisations* et *Economie et Humanisme*, qui ne sont toutefois pas des revues à comité de lecture, l'inflation de la thématique de la participation dans les articles publiés depuis leur création est encore plus perceptible. Véritables organes d'expression et de vulgarisation privilégiés pour les résultats et les retours d'expérience des chercheurs essentiellement engagés dans ce qui est communément appelé la *recherche-action*[828] sur les opérations de développement économique et social dans les pays du Sud, ces deux revues ont toutes été créés par l'économiste et prête dominicain Louis-Joseph Lebret. Il crée la première, *Economie et Humanisme* en 1942 et la seconde, *Développement et Civilisations,* en 1960. De même, c'est lui qui, comme déjà évoqué, avait introduit le sociologue Yves Goussault en 1961 auprès du gouvernement sénégalais pour les besoins de conseil pour la modernisation structurelle du paysannat et l'animation rurale dans ce pays.

La particularité du parcours de J. L. Lebret et des positions qu'il a occupées, mérite qu'on le présente un peu plus afin de mieux faire ressortir son potentiel pouvoir d'influence dans la vulgarisation et la standardisation de la participation des habitants destinataires des projets de développement. Evoquant son influence dans le processus de développement administratif du Sénégal à l'aube de son indépendance, le constitutionnaliste Gérard Conac affirmait d'ailleurs qu'« au Sénégal, le Père Lebret qui fut à l'origine de la réforme administrative du 13 juin 1960, s'était inspiré de l'idée que le développement devait être le plus communautaire et le moins possible bureaucratisé »[829].

En effet, tout comme les cas de René Dumont et d'Yves Goussault présentés plus haut, le rôle de Louis-Joseph Lebret comme un entrepreneur de la participation tient certainement beaucoup à son parcours singulier.

---

[828] En Anglais *action research,* la recherche-action, à la différence de la recherche fondamentale, est une recherche (souvent financée par un commanditaire) dont la vocation explicite première est de déboucher sur des propositions concrètes de résolution d'un problème donné (développement, exclusion, pauvreté, agriculture, etc.). En France, l'ORSTOM, devenue l'IRD maintenant, fut pendant longtemps un des principaux vecteurs de telles expériences pour les chercheurs en sciences sociales spécialistes de l'Afrique francophone.

[829] Gérard Conac, op. Cit, p. L

2.1.3. Louis-Joseph Lebret (1897-1996) : Chercheur au CNRS, Prêtre dominicain et « missionnaire » de la participation[830]

Prêtre breton de l'ordre catholique des dominicains, le père Lebret fut aussi économiste et chercheur au CNRS (où il devint en 1961 le 1er directeur de recherche de classe exceptionnelle en sciences humaines). Issu du milieu des marins-pêcheurs bretons et lui-même ancien officier de marine avant son entrée dans la vie religieuse en 1923, il crée au début des années 1930 à Saint-Malo, la *Jeunesse maritime chrétienne,* le *Secrétariat social maritime,* puis la *Fédération française des syndicats professionnels des marins* pour défendre, dans un esprit marxiste, les intérêts de ce groupe face à la crise et autres instabilités climatiques ou politiques.

Par la suite, persuadé qu'il est possible de « remettre l'économie au service de l'Homme», il poursuit l'aventure à Lyon par la création en septembre 1941, avec d'autres collaborateurs dont François Perroux (futur professeur au Collège de France), de l'association *Economie et Humanisme* qualifiée de « Centre d'études des complexes sociaux » qui lança la revue trimestrielle du même nom en 1942 où sont théorisés les modèles de « développement économique humain », de « développement intégral harmonisé », de « développement économique participatif », etc.

Mais, c'est véritablement au lendemain de la seconde Guerre mondiale que sa « mission » pour la participation des catégories de personnes habituellement exclues des processus d'élaboration des projets à leur intention s'amorce. D'une part, il fonde à Paris en 1958 un autre centre de recherche et de formation de plus grande envergure que celui de Lyon déjà mentionné, l'IRFED (Institut pour la recherche, la formation et le développement) qui lança à son tour sa nouvelle revue *Culture et Civilisations* consacrée essentiellement au Tiers-monde. D'autre part et dans la même période, il exporte progressivement à travers le monde sa vision du développement intégral qui se traduit nécessairement par le réagencement des sociétés et l'inclusion des plus faibles. Il fait office ainsi, d'expert du développement auprès de pays du

[830] Les sources ici sont essentiellement : Licia Valladares, « Louis-Joseph Lebret et les favelas de Rio de Janeiro (1957-1959) : enquêter pour l'action », *Genèses*, 2005/3 no 60, p. 31-56 ; Denis Pelletier, *Économie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde (1941-1960),* Paris, cerf, 1996 ; Lydie Garreau, *Louis-Joseph Lebret, précurseur de Vatican II (1897-1966). Dans la dynamique sociale de l'Église, auprès des marins-pêcheurs bretons, et dans le développement économique mondial,* Paris, L'Harmattan, 2011 ; Archives municipales de Lyon*, Fonds de l'association Economie et Humanisme (1927-2007),* Dossier établi par Krystel Gilberton, septembre 2009 ; Paul Houée, *Louis-Joseph Lebret. Un éveilleur d'humanité,* Paris, éd. De l'Atelier, 1997 ; le site http://www.lebret-irfed.org

Sud dont le Brésil (où il fut *doctor honoris causa* à l'université de Sao Paolo), la Colombie, le Pérou, le Venezuela, le Liban le Vietnam ou le Sénégal où il fut conseiller en 1961 du premier ministre Mamadou Dia sur les questions de planification du « développement à la base ».

De toutes ces missions à l'étranger et de son militantisme pour l'inclusion des couches les plus pauvres dans les projets de développement, il acquiert une certaine notoriété Par exemple, c'est lui qui sera désigné par le Pape Jean XXIII comme le spécialiste des questions de justice sociale lors du concile de Vatican II (1962-1965). C'est aussi lui qui est le représentant officiel du Vatican à la première Conférence des Nations unies pour le commerce et le développement (CNUCED) de 1965 à Genève (Suisse).

Sa croyance en l'impératif participatif pour réussir des projets de développement mieux planifiés et plus est partagée par ses collaborateurs et autres contributeurs à ses revues de vulgarisation. On peut très vite mentionner l'article de Rolin Colin[831] relatif à ce qu'il appelle le « développement planifié » publié dans *Développement et Civilisations* n°17 de mars 1964. L'auteur, basé sur ses expériences au Mali et au Sénégal depuis les années 1950 finit par déduire que, contrairement à la conception économiciste et techniciste des développeurs classiques, le développement implique une profonde mutation de conscience : passage d'une conscience de contrainte, donc d'aliénation, à une conscience de liberté donc de responsabilité. Le meilleur des plans échouera si ce mécanisme n'est pas mis en jeu et l'on peut dire que c'est là peut-être l'échec majeur de tous les efforts de coopération technique : pas de réponse, pas de dialogue. Précisément, la relation n'a pas atteint la conscience de l'autre. Certes, ce problème fondamental du dialogue n'est pas nécessairement au bout de la voie de la connaissance de l'autre. Il implique « re-connaissance », échange de connaissance et ouverture réciproque.

Car, « il n'y a guère de dialogue possible sans connaissance »[832] . Et l'auteur est très loin d'être le seul à partager cette perception du dialogue, de la responsabilisation et de la

[831] Ancien professeur à l'EHESS et à l'Université Paris 8, l'anthropologue spécialiste du développement et de la participation du monde paysan au Mali et au Sénégal fut aussi collaborateur, puis successeur du Père Louis-Joseph Lebret comme Président de l'IRFED (Institut pour la recherche, la formation et le développement). Il a été aussi conseiller du premier ministre sénégalais, Mamadou Dia, au début des Indépendances. Il est l'auteur, entre autres de *L'animation et le développement rural en Afrique noire francophone*, CRC, 1966

[832] Rolin Colin « Le développement planifié », *Développement et Civilisations* n°17 de mars 1964

reconnaissance (entre les « développeurs » et « bénéficiaires locaux») comme clé de réussite des projets de développement planifié.

Le texte de René Lenoir[833], revenant lui aussi sur sa propre expérience dans des pays du Sud comme Madagascar dans les années 1960 et Mali dans les années 1970 s'inscrit dans la même vision. Publié dans le numéro 175-176 d'Août-septembre 1989 de la revue *Développement et Civilisations* consacré à la « notion de développement », l'auteur qui estime que les masses rurales ne sont pas assez impliquées par leurs Etats et qu'elles sont même mal traitées par ces derniers et pressurées par les impôts, est persuadé qu'il s'suffisait de dire, par exemple, à ces paysans : « *c'est sur vos champs que vous travaillez, vous allez faire ce dont vous avez besoin et c'est vous qui décidez, là c'est le canal, là c'est la pépinière fruitière, là c'est la pépinière forestière, là c'est le petit barrage, là c'est la gare routière, là c'est ce que vous voulez, la piste, le radier, le bac* », pour qu'ils se mobilisent tout de suite et que l'Etat se contente d'apporter l'aide des services techniques, quelques buses de béton, des vannes métalliques, des plants, etc. et c'est ainsi qu'on obtient un « aménagement rationnel du territoire » (Lenoir, 1989)[834].

Outre ces quelques revues présentées comme ayant servi d'outils de diffusion de la pensée participationniste dans le domaine du développement des pays du Sud, il existe bien entendu toute une variété d'autres types de documents dont les publications classiques sous formes d'ouvrages (individuels ou collectifs). Á la Documentation française, par exemple, la sociologue du développement, Mercoiret, publiait en 1989 *Les interventions en milieu rural. Principe et approche méthodologique*[835] où le plaidoyer pour la participation des paysans et de leurs organisations dans les interventions agricoles est assez clair : « la priorité est que les paysans soient considérés comme des partenaires ayant leur logique, capables de décider, avec lesquels il est nécessaire et souhaitable de négocier et passer des contrats ».

Un préalable, ou une condition favorable, est que ces paysans soient organisés et formés pour qu'ils puissent assumer les principales fonctions économiques et techniques de leur

---

[833] Auteur de *Les exclus- un français sur dix, Paris*, éd. Seuil, 1974, René Lenoir, inspecteur général des finances, fut secrétaire d'Etat à l'action sociale sous Giscard d'Estaing, directeur de l'ENA entre 1988 et1992, et conseiller de Chirac sur les questions sociales.

[834] Version non paginée, disponible en ligne : http://www.lebret-irfed.org

[835] Marie-Rose Mercoiret, *Les interventions en milieu rural. Principe et approche méthodologique*, Groupe du travail Coopération française, Ministère de la coopération et du développement, Paris, La Documentation française, 1989

organisation. Des expériences récentes ont montré le réalisme de telles capacités et que l'un des goulets d'étranglement supposés, celui de l'analphabétisme, pouvait être assez aisément franchi grâce à une alphabétisation fonctionnelle de masse »[836] .

Cette prise de position s'inscrit dans la droite ligne de ce que bien d'autres chercheurs défendaient depuis des années déjà en réaction à des approches du développement jugées trop dirigistes ou trop technicistes. Comme on l'a vu René Dumont (encadré 5) est un des fervents défenseurs de cette thèse du développement participatif. Dans son texte sur le mouvement du « développement communautaire » en Inde » publié dans la revue *Economie rurale*, n°4 de 1959, il affirme que : « *pour sortir les campagnes de leur misère et de leur torpeur, il faut les efforts de tous les membres de chaque communauté villageoise* » (p32). Il dit reconnaitre toutefois que « *la pénétration des idées nouvelles au village pose des problèmes complexes. Actuellement, les leaders suscités par le développement communautaire semblent recrutés, en proportion excessive, parmi les gros cultivateurs, ce qui risque d'accroître des tensions sociales* » (p.32). Une nuance qui montre déjà qu'en matière de participation, le discours rhétorique, la proclamation de grands principes ou le simple affichage politique ne font pas tout. Encore faudrait-il qu'ils soient traduits de façon concrètement perceptible.

Malgré cette prise de conscience précoce de l'agronome quant à la possibilité d'instrumentalisation ou de détournement des dispositifs de participation, il réaffirme dans ses nombreux travaux ultérieurs ses positions en faveur de la participation comme seul espoir de sortie de l'oppression des paysans et de leur émancipation aussi bien économique, sociale et politique. C'est ainsi que dans *L'Afrique noire est mal partie* de 1962, ouvrage où il critiquait, en s'appuyant sur ses expériences du terrain, la poursuite de l'exclusion dans les politiques agricoles du paysannat par les nouveaux dirigeants africains, à l'instar des administrations coloniales précédentes, il déclare que « *l'animation rurale ne peut être installée efficacement là où subsiste*[837] *le marabout mouride, l'émir nigérien ou la chefferie traditionnelle (nord du*

---

[836] Marie-Rose Mercoiret,, 1989, op. cit. p.15

[837] En s'appuyant sur des cas de colonies françaises (le Sénégal, le Niger, le Cameroun et la Côte d'Ivoire) pour dénoncer la subsistance des systèmes de chefferie et de pouvoirs traditionnels qui ferait obstacle à un développement inclusif et partant de la base, R. Dumont renforce ainsi la thèse déjà évoquée de Hubert Deschamps (1963) selon laquelle « *en Afrique noire partout où nous avons trouvé des rois, et sauf dans les cas extrêmes de lutte ouverte ou de manque d'attache traditionnelle, nous les avons conservés, intronisés, nous en avons fait nos agents supérieurs, tout comme les Anglais…* ». Ainsi, dans le cas sénégalais plus spécifiquement, les relations entre l'administrateur colonial et le marabout mouride, c'est-à-dire le saint patron de cette confrérie musulmane, sont bien relatés dans de nombreux ouvrages comme : Jean Copans*, Les marabouts de l'arachide*, Paris, Le Sycomore, 1980 ; Christian Coulon, *Le Marabout et le Principe : islam et pouvoir au Sénégal, Paris,*

Cameroun et de la Côte d'Ivoire) toute-puissante ; donc ne laissant guère de place à l'initiative paysanne collective, et exploiteur de cette paysannerie » (p.169).

Cette posture du défenseur de l'inclusion des « plus faibles » dans une logique d' « empowerment »[838], semble se retrouver dans les écrits de certains de ses anciens élèves dont Dufumier[839]. Ce dernier, soutient l'idée que « les divers types d'exploitants agricoles ne doivent plus être considérés comme de simples groupes cibles à qui on propose des interventions élaborées sans leur consentement et auprès desquels de gros efforts doivent être faits après coup pour susciter leur « adhésion ». La nécessaire participation des paysans à la formulation des projets ne doit cependant pas servir de prétexte à la mise à l'écart des experts et spécialistes qui ont travaillé à l'établissement du diagnostic d'un point de vue extérieur »[840].

Dans la même perspective, M. Dufumier précise dans les pages qui suivent qu'« il nous fait reconnaître cependant qu'il n'existe pas toujours d'organismes parfaitement reconnus et représentatifs des diverses catégories socioprofessionnelles concernées…Aussi est-on souvent obligé de tenir compte des formes de représentation plus traditionnelles et d'organiser des réunions de groupes qui s'y réfèrent explicitement. Mais certaines organisations héritées de la tradition peuvent se révéler inadaptées pour répondre aux nouveaux défis. En tout état de cause, il convient de veiller à ce qu'aucune couche sociale ne soit exclue de la concertation, malgré les pressions inévitables de certaines autorités coutumières. Ainsi devra-t-on veiller à ce que les paysans les plus pauvres puissent s'exprimer sans crainte, ainsi que les plus habituellement soumises aux discriminations sociales »[841].

Pour expliquer cette posture à la fois méthodologique et normative, M. Dufumier révèlera dans un autre ouvrage paru en 2012[842] qu'une telle inflexion pour l'intérêt de l'implication des couches sociales les plus défavorisées des communautés dans les projets lui serait venue

---

A. Pedone, 1981; Abderrahmane Ngaïdé, *L'esclave, le colon et le marabout : le royaume peul du Fuladu de 1867 à 1936*, Paris, L'Harmattan, 2012

[838]Marie-Hélène Bacqué et Carole Biewener qui reconnaissent la difficulté de finition en français du mot «*empowerment*» lui attribuent néanmoins deux dimensions fondamentales à savoir «celle du pouvoir, qui constitue la racine du mot, et celle du processus d'apprentissage pour y accéder» à la page 6 de leur ouvrage commun, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, collection « Politique et Sociétés », 2013

[839]Marc Dufumier, Professeur d'agriculture comparée à AgroParisTech, spécialiste et expert des politiques agricoles dans le Tiers-Monde et président de la fondation René Dumont

[840] Marc Dufumier*, Les projets de développement agricole. Manuel d'expertise, Paris,* Karthala, 1996, p.112

[841] Marc Dufumier, *1996* op.cit.p. 113

[842] Marc Dufumier, *Famine au Sud, malbouffe au Nord. Comment le bio peut nous sauver*, Paris, NIL, 2012

de ses différentes missions de terrain, c'est-à-dire tout comme son célèbre prédécesseur à la Chaire d'agriculture comparée, René Dumont dont on a déjà relaté l'anecdote. Marc Dufumier explique alors : « tout jeune ingénieur agronome diplômé de l'Institut national agronomique de Paris, je suis parti en coopération à Vohipeno, sur la côte sud-est de Madagascar, avec pour « mission » de vulgariser de nouvelles techniques de production rizicole, que nous qualifiions, bien prétentieusement, d'améliorées (…). C'est grâce à ces paysans malgaches que j'ai compris que nous avions intérêt à faire fructifier les savoir-faire paysans au lieu de les éradiquer au profit de normes agronomiques standard »[843].

La première partie de ce témoignage semble d'ailleurs entièrement confirmée par Maya Leroy qui explique dans l'introduction de sa thèse[844] comment elle-même en tant qu'ingénieur agronome formée à intervenir dans les pays en développement dans le cadre de structures d'appui au développement bilatérales ou multilatérales, avait reçu cet enseignement selon lequel il fallait mobiliser pour les locaux, suivant une approche « top-down », des connaissances technocratiques considérées comme adaptables à toute situation[845] Ainsi, comme le conclut Marc Dufumier «le temps des projets de développement conçus en amont par des « experts » et livrés « clés en main » est révolu »[846]. Se pose alors la question de savoir si la participation, en dépit de l'ambiguïté persistante de ses finalités, n'est pas devenue un des nouveaux paradigmes de l'agronomie, ou du moins de certains de ses éminents spécialistes des terrains du développement agricole dans les pays du Sud.

La tentation d'une réponse affirmative à cette question est d'autant plus forte si on se réfère, en tout cas, à l'extrait suivant du livre d'Hubert Cochet selon lequel : « au nord comme au Sud, c'est la *participation* des agriculteurs au développement qui se révéla très vite la condition *sine qua non* du développement et, lorsqu'elle n'était pas au rendez-vous, le principal facteur limitant. Si la participation des populations devenait ainsi la pierre d'achoppement du développement, n'est-ce pas parce que celui-ci était d'abord conçu comme quelque chose venant d'ailleurs, d'en haut, du dehors ? »[847] D'ailleurs à ce sujet, dans l'entretien qu'il nous a accordé, Hubert Cochet précisait que dans sa discipline d'agriculture

---

[843] Marc Dufumier, *2012, Op.cit.*p.11-12
[844]Maya Leroy, *Gestion stratégique des écosystèmes dans un contexte d'aide internationale. Engagements environnementaux et dispositifs de gestion de la vallée du fleuve Sénégal*, Thèse de doctorat, Paris, ENGREF, 2004
[845] Maya Leroy, op. cit
[846] Marc Dufumier, op.cit.p.131
[847] Hubert Cochet, op.cit. p.13

comparée en tout cas, les chercheurs étaient pour l'essentiel d'accord avec la vision d'un René Dumont ou d'un Pierre de Schilppé[848] selon laquelle «*la place des paysans était à la fois une question scientifique et politique* ».

De plus, loin de se limiter à l'agriculture, ce postulat de la participation comme un paradigme à la fois scientifique et politique a aussi été mobilisé par les chercheurs spécialistes d'autres secteurs comme celui des politiques de l'eau. En effet, en raison surtout de la pénurie d'eau potable dans certains endroits en Afrique subsaharienne, ce secteur a fait l'objet de diverses réformes impulsées et financées par les bailleurs de fonds et a été étudié à ce titre par les chercheurs. L'ouvrage collectif *Les politiques de l'eau en Afrique. Développement agricole et participation paysanne*[849] publié en 1985[850] n'est qu'un exemple parmi toute une série d'études sur le sujet. Françoise Conac qui y défend la nécessité de la participation des villageois, y livre deux explications de la non-participation voire du refus de participation de ces derniers.

D'un côté, l'absence de la maitrise de la décision engendre chez les paysans l'idée que le projet n'est pas le leur, mais celui de l'administration ou de la société régionale d'aménagement ; de l'autre, en présence des masses rurales analphabètes, l'État centralisateur et les élites qui le représentaient ont trouvé logique et naturel de définir seules les politiques hydrauliques et de porter leur choix sur les techniques modernes et non sur les techniques traditionnelles[851].

Ce qui ressort de ces éléments d'explication de la non-participation des habitants que les auteurs ont observés dans le secteur des politiques de l'eau en Afrique, c'est précisément le caractère important et descendant de la participation. Les « bénéficiaires » ne semblent pas s'être approprié cette participation suscitée et cette dernière n'apparait finalement pas comme une réelle demande locale.

Pourtant, dans le même ouvrage collectif, un autre contributeur défend un point contraire. Le sociologue et prêtre camerounais, Jean-Marc Éla, se définissant lui-même comme « animateur

---

[848]Agronome belge spécialiste du Congo, l'ancienne colonie africaine de son pays, Pierre de Schilppé est l'auteur en 1957 de *Méthodes de recherches quantitatives dans l'économie rurale coutumière de l'Afrique centrale,* Bruxelles, Ministère des Colonies.

[849]Actes du colloque organisé à la Sorbonne à Paris en octobre 1983

[850] Gérard Conac, Claudette Savonnet-Guyot, Françoise Conac (dir.), *Les politiques de l'eau en Afrique. Développement agricole et participation paysanne*, Paris, Economica, 1985

[851] Gérard Conac et al., op. cit. p. 102

villageois à Tokombéré (Cameroun)», estime en effet que toutes les structures non étatiques de participation en Afrique noire ne sont pas le fait des bailleurs de fonds internationaux ou autres agents du développement. Citant le Cameroun, le Burkina Faso, le Mali ou le Tchad, l'auteur considère que dans ces pays il y a bien des groupements de paysans créés par ces derniers eux-mêmes en dehors de toute intervention étatique ou étrangère. Il précise que « ce qui est aujourd'hui en germe, c'est une autre société où les laissés pour compte prennent conscience de leurs capacités d'action et de résistance devenant ainsi les sujets et les acteurs privilégiés de leur propre histoire. Il faudrait se mettre ici à l'écoute des groupements villageois, nés de la volonté des paysans eux-mêmes, qui cherchent petit à petit, comment vivre mieux, à partir des activités qui diffèrent des projets de toutes sortes, toujours financés de l'extérieur, et qui « tombent sur le dos » des villageois, sans qu'ils soient avertis ou encore moins consultés »[852] .

Toujours dans ce plaidoyer pour la reconnaissance et la participation de ces organisations paysannes autonomes, J. M. Ela soutiendra plus loin que « souligner l'importance des structures non-étatiques s'avère d'une pertinence exemplaire dans les pays où l'on ne cesse de proclamer la fonction motrice de l'Etat dans le développement en oubliant de mettre en évidence son incapacité à réaliser les objectifs qu'il s'assigne ». (p.74).

Après avoir vu comment des chercheurs ont pu contribuer à l'établissement du principe de participation des habitants dans les projets de développement en milieu rural africain comme une nécessité dans de cadre de leurs missions, publications ou autres activités, il s'agit de montrer à présent le rôle actif de certains chercheurs dans la conception de méthodes destinées à permettre une telle participation.

2.2. La contribution des chercheurs à l'ingénierie et à la professionnalisation de la participation

Dans le sillage de l'effervescence de l'idée de participation observée dans le milieu dans les sciences sociales du développement des pays du Tiers-monde depuis la fin des années 1950,

---

[852] Jean Marc ÉLA« Développement agricole et structures non étatiques de participation en Afrique noire » In Françoise CONAC « Les enjeux de la participation paysanne dans les politiques de l'eau » In Gérard CONAC, Claudette SAVONNET-GUYOT, Françoise CONAC (dir.), *Les politiques de l'eau en Afrique. Développement agricole et participation paysanne*, Paris, Economica, 1985 pp.69-77, p. 72

des méthodes d'enquêtes dites participatives vont être élaborées par des chercheurs avec pour objectif d'une part, de susciter une collaboration active des enquêtés à l'identification de leurs propres problèmes et à la recherche de solutions et d'autre part, d'utiliser les informations ainsi recueillies dans l'amélioration des projets. Soulignons avec Chauveau que cette nouvelle démarche de connaissance pour tenter de saisir la complexité du système agraire et les besoins véritables des agriculteurs « correspond effectivement à la prévalence, dans les années 1970, de la Farming System Research dans le monde anglophone du développement, de la Recherche/Développement et de « l'approche système » dans les milieux francophones, l'accent étant mis sur l'interdisciplinarité »[853] .

À ce propos, J. Schmitz affirme que, dans le contexte français, l'ouverture, en particulier en direction des sciences sociales, est devenue une « obligation » à partir des années 1975, cite le cas de la revue *Les cahiers O.R.S.T.O.M., Série Sciences Humaines,* devenue entre-temps *Les Cahiers des Sciences Humaines,* qui a consacré un certain nombre de numéros spéciaux aux différentes modalités de l' « exercice » du développement en Afrique, Amérique Latine et Asie dans cet esprit d'interdisciplinarité[854] .

Dans cet élan, des chercheurs souvent impliqués dans des ONG ou en collaboration avec des organismes internationaux dans des projets à destination des populations rurales des pays en développement contribuent à la conception et à la standardisation de méthodes participatives de terrain dont quelques-unes sont énumérées par Maya Leroy[855].

Cette famille de méthodes élaborées dans la perspective de la recherche d'une meilleure implication/responsabilisation des communautés locales cibles et d'une meilleure compréhension globale de la complexité des changements en cours de leur société, contribue

---

[853] Jean-Pierre Chauveau, 1991, op. cit. p. 132

[854] Jean Schmitz, « Les cahiers de sciences humaines et l'anthropologie du développement (1980-90) », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 2 | 1991, mis en ligne le 30 juin 2006, Consulté le 16 août 2013

[855]Les Sept méthodes passées en revue par Maya Leroy sont : MAR P (Méthode accélérée de recherche participative – mise en place par l'ONG IIED en 1970) ; ASEG (Analyse socioéconomique selon le genre – créée par la FAO en 1993) ; DIGRAP (Diagnostic global rapide et participatif, conçu par l'ENA de Mekèns au Maroc en 1994); SARAR (Self-esteem Strengths, Resourcefulness, Action, Responsibility – élaboré par le PNUD en 1970) ; PHAST(Participatory Hygiene and Sanitation Transformation, soit participation à l'amélioration de l'hygiène et de l'assainissement – mise en place par le PNUD et l'OMS en 1992) ; GRAAP (Groupement de Recherche et d'Action pour l'Auto-Promotion Paysanne – mise en place par GRAPP-JC en1994) ; COAIT (Community Options Assessment and Investment Tool – mise en place par l'ONG américaine IRM en 2002) ; D'autres méthodes comme la TAP (Technique d'animation participative) ou l'ATPC (Méthode d'Assainissement Total Piloté par la Communauté) peuvent être consultées dans : ENDA, « gestion participative et approche communautaire des projets. Outils et techniques d'animation et de sensibilisation », *Bulletin Thématique*, année 2009, Dakar, Enda-Tiers Monde

au processus de consolidation, de légitimation et de normalisation de la thématique participative en matière de management et de gestion publics. La prise en compte des populations locales dans les processus de planification tend ainsi à devenir, au moins sur le plan formel, incontournable.

En évoquant la diffusion de ces approches dites participatives, l'idée n'est pas de discuter de leurs points forts ni de leurs éventuelles limites. Une littérature critique notamment, de la part des anthropologues et sociologues notamment, est déjà disponible à ce sujet. Trois des critiques les plus récurrentes sont bien résumées par l'anthropologue Gausset : 1) leur côté « rapide » qui peut se faire au détriment de la qualité des informations soulève la question d'une réelle connaissance approfondie du groupe cible au bout de seulement une à deux semaines ; 2) Risque d'instrumentalisation de ces méthodes pour aider à la validation systématique de bons vieux projets décidés d' « en haut » ; 3)Risque de marginalisation des vrais chercheurs par les nombreux non-spécialistes qui conduisent ces démarches sans en maitriser les outils méthodologies[856] (]).

Dès lors, en réaction à ces limites identifiées, des chercheurs de l'APAD (association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement)[857] dont deux de ses

---

[856] Gausset, 2010, op. cit.p.3 [version en ligne

[857] Créé à Paris en mars 1991, l'orientation fondatrice de l'APAD fut, comme le rappelle par ailleurs Olivier de Sardan, de combiner les démarches de *l'anthropologie fondamentaliste* et celles de *l'anthropologie appliquée* intervenant dans le champ du changement social et du développement dans les pays du Sud. L'auteur détaille l'objet de l'association dans « Pourquoi une « association euro-africaine pour l'anthropologie du changement social et du développement ? », In, *Bulletin de l'A.P.A.D*, n°1 de 1991. Aussi, la problématique de la participation appliquée au domaine du développement local (rural ou urbain) occupe une place centrale dans les publications du *Bulletin de l'A.P.A.D*, principal organe de diffusion scientifique de l'association. Il suffit de s'atteler à un petit exercice de recensement des numéros traitant de ce sujet pour s'en convaincre très vite. Même si la liste n'est pas exhaustive, on peut déjà noter à partir du site de son site officiel, http://apad.revues.org :
Numéros du *Bulletin de l'A.P.A.D* dont le dossier thématique est consacré à la problématique de la participation dans le champ du développement:
- 4 de 1992 « Socio-anthropologie des organisations et associations paysannes – journées de l'APAD – Textes des interventions » ;
- 11 de 1996 « Le développement négocié : courtiers, savoirs, technologies » ;
- 12 de 1996 « Le développement négocié : courtiers, savoirs, technologies » ;
- 13 de 1997 « Le développement négocié : courtiers, savoirs, technologies » ;
- 16 de 1998 « Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux » ;
- 20 de 2000 « Genre et décentralisation » ;
- 26 de 2003 « Gestion des ressources naturelles. Participations et médiations »;
- 33 de 2011 « Les élites religieuses dans l'arène du développement » ;
Autres numéros du *Bulletin de l'A.P.A.D* avec des articles sur la problématique de la participation dans le champ du développement :
- 3 de 1992
- 6 de 1993
- 9 de 1995

membres fondeurs à savoir Jean-Pierre Olivier de Sardan[858] et Thomas Bierschenk, vont proposer un nouvel outil méthodologique dit alternatif l'*Enquête Collective Rapide d'Identification des Conflits et de Groupes Stratégiques* plus connue sous son sigle –ECRIS (lire *Écriz*). Les deux chercheurs qui précisent d'emblée que l'ECRIS n'est pas un « nouveau produit à placer sur le marché aujourd'hui en expansion des études rapides »[859] (), mais une méthode qui correspond bien aux besoins d'analyses liées à la préparation, au suivi ou au bilan d'opérations de développement » (p.7), assurent qu'elle ne remplace pas les enquêtes classiques d'anthropologie et qu'elle peut même, au contraire, les précéder. Nous proposons une synthèse schématique sur le tableau ci-après, la présentation plus détaillée de cette approche faite par les deux auteurs.

[858] Directeur d'études à l'EHESS (Marseille) et directeur de recherche émérite au CNRS, Jean‑Pierre Olivier de Sardan est membre fondateur de l'Association euro-africaines pour l'anthropologie du changement social et du développement (APAD) dont il fut le premier président en 1991, de l'Unité mixte CNRS-EHESS « Sociologie, histoire, anthropologie des dynamiques culturelles – SHADYC) de Marseille en 1993, du « Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local – LASDEL » à Niamey au Niger en 2001. Ses deux ouvrages, *Anthropologie et développement. Essai en socio-anthropologie du changement social* (Marseille/Paris, APAD/Karthala, Coll. « Hommes et sociétés », 1995) et *Courtiers en développement, les villages africains en quête de projet* (Mayence/Paris, APAD-Karthala, 2000 [codirigé avec Thomas Bierschenk & Jean-Pierre Chauveau] sont devenus sans conteste des classique de l'anthropologie et de la sociologie du développement dans les milieux universitaires d'Afrique de l'ouest francophone notamment. Par exemple leur lecture est vivement recommandée dès le DEUG II de socio-anthropologie de la faculté des lettres, langues, arts et sciences humaines(FLASH) de l'Université de Bamako au Mali, la 2ème année de licence dans les départements de sociologie de l'Université Cheik Anta Diop de Dakar (UCAD) et de l'Université Gaston Berger (UGB – notre ancienne université jusqu'en 2004) de Saint-Louis au Sénégal, etc. La portée de ses approches socio-anthropologiques des actions et espaces publics liés au développement en Afrique est analysée dans l'ouvrage publié à son honneur : *Anthropologie entre rigueur et engagement. Essais autour de l'oeuvre de Jean-Pierre Olivier de Sardan*, Paris, APAD – Karthala, 2007, codirigé par Thomas Biershenk, Giorgio Blundo, Yannick Jaffré et Mahaman Tidjani Alou.

[859] Bierschenk & Olivier de Sardan, 1994 : 2

Tableau 12 : Les six phases de la méthode ECRIS selon ses auteurs, Bierschenk et Olivier de Sardan (1994)

Les différentes étapes	Les modalités ou consignes
1. Une enquête individuelle de repérage	Un à deux jours dans chaque site de l'enquête pour identifier les enjeux locaux liés à la thématique, dresser une première cartographie des différents acteurs concernés par la thématique
2. Séminaire de préparation	Deux journées pour se familiariser avec la problématique, la méthode et le milieu de l'enquête
3. Enquête collective	Eviter les « focus-group » (enquête collective) et privilégier les entretiens individuels qui permettent le mieux de repérer le maximum de conflits et de contradictions chez les enquêtés.
4. Séminaire de bilan d'enquête collective	Deux journées de séminaire en vue du choix des indicateurs qualitatifs communs de l'enquête, des pistes de travail spécifiques à chaque site, et de l'amorce d'une comparaison entre les différents sites
5. Les recherches individuelles sur chaque site	longues ou courtes, elles permettent au chercheur de compléter librement ses informations après le séminaire de bilan
6. Le séminaire final	Deux journées d'échanges sur les rapports préalablement rédigés à propos de chaque site

L'objectif premier de la mention de ces quelques outils méthodologiques d'enquête dits participatifs n'est pas de les critiquer mais bien de souligner simplement en quoi ils participent de l'inflation et de la montée en puissance de la thématique participative. Il peut être intéressant de relever deux constats. Le premier est que la méthode ECRIS, créée en réaction contre les « limites scientifiques » attribuées aux précédentes « enquêtes rapides » peut manifestement bien faire l'objet des mêmes critiques.

En effet, la focalisation de l'observation sur les processus conflictuels est bien un parti pris méthodologique[860] qui est à ce titre bien loin d'être dénué de tout présupposé. Par exemple, quand les initiateurs de l'ECRIS définissent le village comme « *une arène traversée de conflits, où se confrontent divers groupes stratégiques* » (p.2), on ne peut que constater que c'est une lecture partielle des villages même si elle permet bien entendu de relativiser l'idée plus classique d'un certain communautarisme et d'une certaine harmonie clanique caractéristique de ces milieux ruraux comme on pouvait le penser à partir de la notion durkheimienne de la *solidarité mécanique*[861].

[860] Qui s'inscrit, en partie, comme le précise les auteurs dans la perspective des travaux de l'école de Manchester et plus exactement du livre de Max Gluckman, *Custom and conflict in Africa*, London, Backwell, 1956

[861] C'est en 1893 dans *De la Divion du travail social*, publié chez PUF (Presses universitaires de France) que le sociologue distinguait un type de sociétés basées sur de la *solidarité mécanique* (forme d'entraide traditionnelle,

L'objectif heuristique (et peut-être militant aussi) des auteurs d' « en finir » avec les tendances classiques d'une certaine anthropologie culturaliste homogénéisante (Boas, 1946) ou évolutionniste classificatoire (sociétés primitives/civilisées ; simplistes/complexes ; froides/chaudes, etc.) (Spencer, 1910 ; Lévy-Bruhl, 1960) se comprend parfaitement. Mais, que dire alors de la perspective aussi riche et intéressante que propose la *sociologie de l'accord* chère à Boltanski et Thévenot[862] et qui propose un autre regard de la société ?

Le second constat est que la méthode ECRIS, comme la famille des autres approches méthodologiques dites participatives (MARP, SARAR, PHAST, etc.) qu'elle entendait améliorer, ont toutes en commun une dimension illusoire qui consiste à espérer pouvoir accéder aux besoins et aspirations authentiques des populations enquêtées grâce à leurs procédés « innovants ». Or, comme on peut le voir à partir des modalités et principes sur lesquels se basent de telles démarches, les règles du jeu, la problématique et les objectifs de cet exercice d'enquête sont préétablis par l'équipe enquêtrice.

Ainsi derrière l'affichage « bottom up », les présupposés disciplinaires, socioprofessionnels ou socioculturels de l'équipe des chercheurs contribuent certainement à la construction et à l'orientation de ce qui apparaitra au final comme le « vrai problème local » des populations. A ce propos d'ailleurs, une relecture des travaux de Pierre Bourdieu – relatifs à la « fabrique de l'opinion », la « construction sociale des problèmes publics » ou encore la « fabrique des débats publics » – montrant combien les structures mêmes de la conscience à travers laquelle nous appréhendons le monde sont prédéterminées en partie[863] pourrait être très éclairant. Car, habituellement dans la littérature on se focalise sur les idées, les connaissances et leur circulation sans toujours s'attarder de manière plus affirmée sur leurs auteurs, leurs parcours, leurs contextes, bref leurs différents ancrages.

En résumé, on l'aura compris, une famille d'intéressants travaux est très présente en filigrane dans notre approche constructiviste de la participation comme un « instrument»[864] des projets

---

religieuse, clanique, etc.) d'un autre type où régnerait une *solidarité organique* (moins interpersonnelle et instituée essentiellement par les lois de l'Etat).

[862]Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Paris, Gallimard, 1991

[863] Pierre Bourdieu, *Sur l'Etat. Cours au collège de France 1989-1992*, Raisons d'agir/ Seuil, Paris, 2012

[864] Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

Pierre Lascoumes et Louis Simard, « L'action publique au prisme de ses instruments », *Revue française de science politique*, 2011/1 Vol. 61, p. 5-22

de développement rural. Il s'agit particulièrement de ceux relatifs à l'*analyse cognitive* de politiques publiques de Muller (2000) et de ceux développés dans l'analyse des *sciences de la participation* de Blatrix (2012).

En considérant que l'objet des politiques publiques n'est plus seulement de « résoudre les problèmes » – comme on pouvait le penser à partir des travaux de Mény et Thoening (1989) – mais de construire des cadres d'interprétation du monde (Muller, 2000 :189), Muller a ouvert une perspective très intéressante qui invite le politiste à porter le regard, au-delà de l'action concrète de l'État et de ses acteurs (aussi stratégiques soient-ils), sur les visions du monde dominantes en cours dans le contexte plus global.

Appliquée, par exemple, au domaine des politiques agricoles successives depuis la période coloniale jusqu'aux indépendances africaines, cette approche permet de lire les différentes évolutions non plus seulement à partir des changements de configurations des parties prenantes, mais aussi et surtout du point de vue de l'évolution globale des visions du monde. C'est ainsi que l'action publique doit pouvoir se caractériser par son aspect à la fois cognitif et normatif puisqu'elle lie les deux dimensions d'explication du monde et de mise en normes du monde. Elle devient au final une mise en sens du monde qui passe à la fois par la production d'interprétations causales et d'interprétations normatives (Muller, 2000 :195).

La question de la participation que nous analysons ici rentre parfaitement dans cette conception où sont pris en compte à la fois les interactions entre les parties prenantes et les cadres d'interprétation du monde. Car au-delà de ses différentes expérimentations, elle révèle des visions du monde politiques, économiques, scientifiques, éthiques, etc. Et c'est là que nous retrouvons l'intérêt de la perspective développée par Blatrix[865],. Son analyse diachronique et synchronique de la constitution en France d'un « marché des biens savants » relatifs à la participation permet de mieux comprendre en quoi la recherche en sciences sociales et certains de ses réseaux de chercheurs ont réellement joué un rôle central dans la consolidation et la normalisation de l'idée de participation en matière de conduite des politiques publiques.

---

[865] Cécile Blatrix, 2012, op. cit

Elle a pu identifier trois périodes caractérisées chacune par un modèles dominants et une configuration spécifique du rapport entre recherche et action publique (pp.60-63) :

1) début des années 1970 à la fin des années 1980 : émergence d'espaces publics de débats et rareté relative des travaux de recherche ;
2) 1992-2002 : Développement des dispositifs participatifs et d'une demande d'expertise (suite à une abondante production législative en faveur de la participation) ;
3) 2002-2012 : normalisation d'une approche normative et autonomisation d'un champ de recherche (avec des revues, des formations, des associations et autres groupements d'intérêt scientifiques dédiés).

Il ressort de son étude une diversité de chercheurs jouant des rôles spécifiques dans la construction de l'offre et de la demande publiques de participation c'est-à-dire de ce qu'elle appelle le « marché des biens savants de la participation ». Le tableau suivant, extrait de la page 73 de son article, expose bien schématiquement cette situation :

Tableau 13 : Une échelle de la participation des chercheurs à la construction de la démocratie participative (extrait de Blatrix, 2012 : 73)

Collège invisible	Interlocuteur « naturel » unique ?
	Position de régulateurs entre différents pôles
Militants d'une procédure	Par la standardisation des évaluations
	Par la codification
Déontologues	Garantie du respect de la doctrine
	Elaboration d'une doctrine
Catalyseurs	Circulation internationale
	Marketing territorial
Porte-parole d'une parole de papier	Mise à l'agenda d'un dispositif
	Mise à l'agenda d'un problème

En somme les apports de l'analyse cognitive et des sciences de la participation sont très éclairants dans ce qu'ils envisagent l'action publique, en l'occurrence ici les projets « participatifs » de développement rural, comme la conjonction de réalités matérielles

(techniques, institutionnelles, financières, logistiques, humaines, etc.) et de réalités idéelles (conceptuelles, épistémiques, cognitives, symboliques, dogmatiques, etc.) qui s'auto-déterminent d'une part, et s'inscrivent dans un contexte précis d'autre part. De ce point de vue, les acteurs, le contexte et la traduction (conceptuelle et matérielle) de la politique en question s'imposent comme trois « invariants » à prendre en compte dans la description et l'analyse des aventures de modèles participatifs dans le champ du développement entre la fin des années 1950 et les années 1980.

Au final, le détour socio-historique que nous avons emprunté permet d'affirmer le caractère résolument construit de la participation comme une volonté de rupture par rapport à des idéologies et approches du développement passées et considérées comme inefficaces. Nous avons montré comment s'est progressivement établi à partir des 1950 dans le champ du développement, un socle de croyances normatives et de principes communs chez les administrateurs coloniaux, les ONG et les chercheurs intervenants dans le cadre de mission de coopération faisant de la participation un impératif, les échecs répétés des projets de développement antérieurs étant attribués dorénavant à l'absence des « bénéficiaires » dans les processus de leur élaboration. Et, dans ce processus de naturalisation et à de banalisation de la participation, nous avons vu combien la participation préconisée par la catégorie de ses chercheurs-avocats poursuit des attentes aussi bien cognitives que politiques. Sur ce dernier aspect d'ailleurs, la multiplication de méthodes destinées à faciliter la participation rappelle la constitution d'un marché de biens savants décrite par Cécile Blatrix (2012).

Les catégories d'acteurs analysées jusque-là présentent comme autre caractéristique commune d'être des acteurs extérieurs aux sociétés africaines destinataires des projets de développement dits participatifs. Persuadés de la noblesse de leur mission, apporter le développement occidental aux africains, les aider à se l'approprier pour leur propre bonheur et épanouissement, ils diffusent non seulement des savoirs et techniques agricoles, mais aussi de nouvelles formes d'organisation. Et c'est ainsi que la posture paternaliste est un élément constitutif de la participation. C'est donc intentionnellement que nous utilisons l'adjectif paternaliste puisque comme on le voit, il est bien question d'une entreprise visant plus ou moins explicitement «l'agir sur l'autre », d'où une relation asymétrique dès le départ. On estime en fait que ces « autres » ont à modifier quelque chose non seulement dans leur univers mais aussi en eux-mêmes pour leur propre « bonheur».

Il convient de voir à présent si l'installation de nouveaux leaders africains issus des processus de décolonisation des années 1960, a contribué à infléchir un tel élan paternaliste et constituer ainsi un tournant dans les approches de la participation de leurs citoyens dans les programmes de développement.

3. Les nouveaux Etats et les politiques de la « participation populaire » dans les chantiers du développement national

« En faisant un bref historique, il est utile de rappeler que la « participation populaire » est un thème récurrent des politiques agricoles en Afrique subsaharienne. Au moment des indépendances, elle a été l'option initiale de développement de nombreux pays africains, sous des vocables divers : animation rurale, éducation populaire, promotion humaine, développement communautaire. La « participation responsable » et le « développement contractuel » étaient déjà des options du développement rural sénégalais au début des années 60 »[866] . M.R. Mercoiret exprime ici très bien la place centrale occupée par la rhétorique et le lexique en matière de participation des habitants dans les premières années après les indépendances en Afrique.

Ainsi, dans les paragraphes qui vont suivre, nous montrons d'abord que la participation encadrée est la forme principale de participation qui s'impose, au nom d'une certaine idéologie socialiste en vigueur au Sénégal et au Mali, dans les premières années après les indépendances. Nous expliquons ensuite que l'inféodation d'une telle participation populaire dans les partis politiques au pouvoir était une pratique courante dans les deux pays, à quelques nuances près.

3.1. Les politiques d'encadrement de la « participation populaire » des premiers gouvernements sénégalais et maliens indépendants

Pour mieux comprendre la rhétorique et l'encadrement dont la question de la participation des citoyens fait l'objet dans les premiers gouvernements socialistes version sénégalaise et malienne des années 60 et 70, quelques éléments de contexte méritent d'être rappelés au préalable. Au lendemain des indépendances, le Sénégal et le Mali se sont – après l'éclatement

[866] Marie Rose Mercoiret, 1994, op. cit.p.

en août 1960 de la Fédération du Mali qui les regroupait en un seul Etat – inscrits officiellement dans la voie des idéologies politiques de gauche, à l'instar de la majorité des autres pays d'Afrique noire francophone comme anglophone.

Pour monter l'hégémonie des courants politiques socialistes et communistes dans l'Afrique des années 1960, nous pouvons citer parmi les pays anglophones l'exemple du Ghana, ancienne colonie britannique et premier pays d'Afrique noire à accéder à l'indépendance en 1957. Son premier président Kwamé Nkrumah et son parti la *Convention People's Party* (CPP - le Parti de la Convention du peuple) se définissait comme socialiste. Kwamé Nkrumah se positionnait à ce titre contre le régime colonial et militait pour l'auto-détermination des peuples africains et la construction d'une union des pays africains. En Tanzanie, une autre ancienne colonie britannique, le socialisme était aussi l'option de son président Julius Nyerere avec son parti pour la révolution (CCM), tout comme au Nigeria où le président Nnamdi Azikiwe et son parti le *National council of nigerian citizens* (NCNC) étaient aussi socialistes.

En Afrique francophone où l'essentiel des anciennes colonies françaises accédèrent aux indépendances en 1960, l'option de gauche fut aussi affirmée dès le départ. En effet, pour comprendre ce positionnement politique, il faut rappeler qu'une bonne partie des partis politiques au pouvoir à l'indépendance n'étaient, en vérité, que d'anciennes sections locales du puissant *Rassemblement Démocratique Africain* (RDA), une grande fédération de partis politiques africains créée en octobre 1946 pendant l'occupation coloniale.

Cette fédération dont les combats étaient, entre autre, la décolonisation, l'émancipation des peuples africains et la création d'un espace économique africain, était très soutenue par le Parti Communiste français (PCF) avec lequel elle s'était d'ailleurs affiliée jusqu'en 1950. C'est après cette année-là qu'elle s'associe avec la ligue de l'Union Démocratique et Socialiste de la Résistance (UDSR) de François Mitterrand qui deviendra sa nouvelle référence idéologique politique jusqu'aux indépendances.

Pour ne citer que quelques exemples de l'option communiste ou socialiste des premiers partis au pouvoir à l'aube des indépendances, nous pouvons évoquer le cas du Parti Démocratique de Guinée (PDG), parti du premier président Ahmed Sékou Touré et unique parti de la République de Guinée à l'avènement de l'indépendance en 1958. En République de Côte-d'Ivoire, le Parti Démocratique de Côte-d'Ivoire (PDCI), parti au pouvoir à l'indépendance de 1960, était auparavant l'antenne du RDA. D'ailleurs son premier président, Félix Houphouët Boigny, fut un des principaux instigateurs du RDA, cette fédération de partis africains en

1946. De même, à l'accession de sa souveraineté internationale en 1960, la République du Gabon fut dirigée par le Bloc Démocratique Gabonais (BDG), parti du tout premier président Léon Mba, ancienne section du RDA, devenu depuis 1968 le Parti Démocratique Gabonais (PDG) avec le président Oumar Bongo. C'est le cas aussi du Parti Progressiste Nigérien (NPP), ancien membre du RDA, qui a dirigé le pays à son indépendance dès1960 avec le président Hamani Diori.

Ainsi, au lendemain des indépendances africaines la plupart des premiers chefs d'Etat se réclamaient de gauche, certains du communisme, d'autres du socialisme. Les idéologies de gauche paraissaient être plus en adéquation avec leurs visions de l'indépendance et du développement. Il faut dire que dans ce contexte-là où les questions de décolonisation, de souveraineté et d'émancipation des peuples étaient parmi les causes majeures du moment, c'est bien dans le marxisme que les dirigeants africains trouvaient une partie des fondements de leur lutte. C.-R. Ageron et M. Miche[867] soulignaient à ce propos que le soutien ouvertement apporté, depuis la France, aux Africains dans leur lutte pour l'autonomie et la libération du joug colonial par les mouvements communistes et une certaine frange des socialistes français a pesé dans l'orientation de ceux-ci vers les idéologies politiques communistes ou socialistes.

Toutefois, si les chefs d'Etats africains proclament bien solennellement au niveau international leur adhésion au socialisme ou au communisme, sur le plan national il existe toujours des tentatives d'adaptation locale de ces idéologies aux réalités sociohistoriques du pays. Donc ce socialisme, bien que doctrine importée, ne s'est pas voulu une simple application des modèles imaginés en URSS ou en Europe. À la recherche d'un *modèle africain de socialisme*[868] intégrant des valeurs traditionnelles de solidarité communautaire ou de croyances religieuses, des présidents ou autres éminents hommes politiques comme Julius Nyerere en Tanzanie, Kwamé Nkrumah au Ghana, Pascal Lissouba au Congo, Amilcar Cabral en Guinée-Bissau, Modibo Keita au Mali, ou encore Léopold Sédar Senghor au Sénégal vont tous développer des théories sur ce que devrait être une doctrine socialiste adaptée aux réalités africaines.

---

[867] Charles-Robert Ageron et Marc Michel, *L'Afrique noire française. L'heure des indépendances*, Paris, CNRS éditions, 2010

[868]Pour plus de détails sur les différentes voies proposées pour ce qui devrait être un socialisme africain, voir les numéros 13 &15 de la Revue *Ethiopiques* (revue socialiste de culture négro-africaine)

D'ailleurs, par rapport à cette volonté politique généralisée chez les premiers chefs d'Etat africains de domestiquer, ou plus précisément d'africaniser des courants politiques importés du monde soviétique ou européen, René Servoise[869] identifie dès 1962 quelques éléments de compréhension en se basant sur le cas du communisme. Voici ce qu'il écrit : « Quelles sont les chances des communistes dans cette Afrique nouvelle ? « Les communistes sont quelque peu déconcertés parce qu'ils ne trouvent pas en Afrique Noire des structures dans lesquelles ils pourraient faire jouer leurs systèmes révolutionnaires. Où sont en effet ces paysans dépourvus de terres ou expropriés ? Ils sont très étroitement localisés. Le prolétariat urbain ? Il est peu conséquent et également embryonnaire. La bourgeoisie mûre pour être liquidée ? Elle est rare la plupart du temps, ou trop nécessaire dans d'autres cas. Quelques révolutions se sont produites sans doute mais la plupart «d'une façon pacifique». Ainsi de nombreuses conditions préalables attendues par les Marxistes n'existent pas. Par contre, des éléments inattendus, non prévus par Moscou, sont présents (..). Parmi les animistes, les chrétiens et les musulmans, une croyance profonde dans l'autre monde qui les immuniserait contre les effets d'une campagne anti-religieuse (...)[870].

Ainsi, en nous basant à notre tour sur le cas du socialisme qui apparaît comme le courant politique adopté par les premiers présidents sénégalais et maliens, il s'agit de voir comment cette doctrine importée prend corps concrètement dans les politiques nationales de développement et dans les relations entre l'Etat et les citoyens dans ce champ.

3.1.1. L'Etat socialiste et l'encadrement de la participation au Sénégal

Au Sénégal, l'Union Progressiste Sénégalais (UPS) du président Léopold Sédar Senghor qui dirigea le pays à l'orée de son indépendance fut également en partie un héritier du Rassemblement Démocratique Africain (RDA). En effet parmi les anciens petits partis sénégalais qui ont progressivement fusionné pour créer l'UPS en 1958, certains dont l'Union Démocratique Sénégalais (UDS) étaient fédérés au RDA.

La vision socialiste, dite la « voie socialiste à l'africaine », théorisée par le poète, écrivain et président Senghor – lui-même ancien membre du parti français de la SFIO (Section française

[869]René Servoise, « Une auto-critique de la colonisation britannique », In: Politique étrangère, n°3 - 1962 - 27 année. pp. 288-294.
[870]René Servoise, « Une auto-critique de la colonisation britannique », op.cit. p.292-293

de l'internationale ouvrière, devenu parti socialiste français en 1969) dans les années 1940 – est exposée à travers, une série de cinq tomes[871] et dans bien d'autres ouvrages[872]. On y rencontre une certaine conception du développement endogène des sociétés africaines commençant par un encadrement public fort et la mise en place d'un système d'autogestion démocratique avec une participation accrue des populations rurales.

La loi n°64-46 du 17 juin 1964 relative au Domaine national, par exemple, s'inscrit dans cette volonté de l'Etat de rendre publique le foncier dont la propriété fut monopolisée autrefois par quelques tribus coutumières. Ainsi l'article 2 de cette loi stipule que « l'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelles, conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement ».

Dans la même logique de l'Etat de se substituer aux anciens appareils et de les remplacer par et de remplacer des organismes publics, l'Office de commercialisation agricole (OCA), un établissement public de contrôle de la commercialisation de l'arachide, première ressource agricole du pays, en 1960. L'Office national de Coopération et d'Assistance pour le développement (ONCAD) – créé par la loi n°66-60 du 30 juin 1966 et dont le but principal est d'assurer aux communautés rurales les prestations de services nécessaires et de gérer les semences – s'inscrit aussi dans cette perspective de l'Etat de vouloir maîtriser et contrôler toute la production agricole du pays.

Pour cela, plusieurs actes vont être posés à l'endroit notamment des paysans (les populations du monde rural), de la jeunesse, des femmes.

À l'endroit des paysans, l'Etat a voulu les réorganiser et leur donner plus de pouvoirs afin qu'ils puisent désormais maitriser et gérer eux-mêmes (et non continuer de dépendre des marabouts et autres anciens notables traditionnels) la culture de l'arachide, principale culture d'exportation, qui représentait à l'aube de l'indépendance 80% de l'activité économique du

---

[871] Léopold Sédar Senghor, *Liberté 1* : *Négritude et humanisme*, discours, conférences, Paris, Le Seuil, 1964
Léopold Sédar Senghor, *Liberté 2* : *Nation et voie africaine du socialisme*, discours, conférences, Paris, Le Seuil, 1971
Léopold Sédar Senghor, *Liberté 3* : *Négritude et civilisation de l'Universel*, discours, conférences, Paris, Le Seuil, 1977
Léopold Sédar Senghor, *Liberté 4* : *Socialisme et planification*, discours, conférences, Le Seuil, Paris, 1983
Léopold Sédar Senghor, *Liberté 5* : *Le Dialogue des cultures*, Le Seuil, Paris, 1992
[872] Guy Labertit, Albert Bourgi, Amadou Elimane Kane, *Senghor et le socialisme*, Paris, l'Harmattan, 2007
Assane Seck, *Sénégal, émergence d'une démocratie moderne (1945-2005) : Un itinéraire politique*, Paris, Karthala, 2005

pays. A cet effet, des Coopératives villageoises vont être créées dans le cadre de la Circulaire n°32 du 16 mai 1962 de Mamadou Dia, ancien président du conseil sous Senghor. Nous avons déjà souligné que le sociologue Yves Goussault était l'un des conseillers de Mamadou dans le cadre de cette politique visait officiellement une autogestion paysanne et une autonomie totale par rapport à l'Etat dans le long terme. Mais, dans son application concrète de la circulaire, les coopératives qui en sont issues se sont avérées finalement, comme on le verra, plus comme des structures politiques de base au service du parti senghorien qu'à un véritable levier de développement.

Parallèlement à ces coopératives par lesquelles le Sénégal entendait moderniser son économie rurale, l'Assemblée nationale sénégalaise a adopté le 13 janvier 1960 la loi n°60-014 portant création de Centres d'Expansion Rurale (CER) conçus comme des cellules d'action chargés entre, autres de vulgariser les techniques d'exploitation et de production pour la mise en valeur des terres, de susciter, dans les populations rurales, un esprit communautaire, de favoriser la promotion économique et humaine dans la communauté paysanne (article 2 de la loi). Dans le même ordre d'idées, des Centres d'Animation Rurale (CAR) relevant directement du ministère du Plan et du Développement vont être créés dans presque tous les villages pour assurer la sensibilisation, la formation et l'implication des populations locales.

Dans cette politique de création d'organismes publics d'encadrement et d'institutionnalisation de la participation des populations, les femmes, qui représentaient plus de 50% des Sénégalais, n'ont pas oubliées par le parti dominant. Le président Senghor, conscient de leur rôle dans le développement économique mais sans doute aussi de leur enjeu électoral, a publiquement manifesté sa forte volonté de les voir organisées en diverses structures en vue de constituer un jour un puissant mouvement féminin.

L'extrait de son discours lors du 2ème Congrès de l'Union progressiste sénégalais cité par Katy Cissé est très illustratif : « (…) Quant au conseil des femmes que les sous sections des adultes devaient aider à créer et à organiser dans chaque ville ou escale, ils restent sur le papier. Il est navrant que le Sénégal, qui se dit république évoluée, ne soit pas encore arrivé à se guérir d'un anti-féminisme séculaire. Il est navrant que nous n'ayons pas un seul député femme. Je

vous propose d'assigner comme première tâche à nos sous sections, la construction avant le prochain congrès d'un conseil des femmes dans chaque ville et escale »[873].

D'ailleurs cette volonté politique de mettre en place des formes d'organisation formelles et institutionnalisées pour l'inclusion des femmes dans les chantiers nationaux de développement s'est progressivement matérialisée avec déjà en 1963 la création du Centre national de formation des monitrices d'économie familiale et rurale (CNFMER), puis en 1964, du Conseil national des femmes du parti (Union progressiste sénégalais) au pouvoir.

A ces structures d'animation rurale et d'animation féminine, il faut rajouter celles créées en faveur de la jeunesse. La mise en place, le 28 janvier 1965 du Service civique national de la jeunesse au Sénégal s'inscrit dans cette volonté politique d'engager les jeunes dans l'édification nationale.

Aussi, pour mieux offrir, à en croire le discours officiel, à la jeunesse la possibilité de s'épanouir, de se former, le mouvement associatif classique va être réorganisé. Les maisons de jeunes et de culture appelées aussi des centres socio-culturels qui avaient été créées depuis la période coloniale vont être réorganisées et réinvesties de nouvelles missions comme entre la sensibilisation de la jeunesse, l'éducation civique et la diffusion et la propagande des idéologies de développement en vigueur. L'expérience sénégalaise ainsi présentée, nous allons voir le cas malien où des tentatives de réorganisation des populations dans les chantiers du développement au nom d'un certain socialisme ont aussi été entreprises.

3.1.2. Les premiers gouvernements maliens et l'encadrement de la participation

Au Mali, le président de la République, Modibo Keita, est issu du parti « Union Soudanaise – Rassemblement Démocratique Africain (US-RDA) ». L'allusion explicite à l'ancienne fédération RDA dans l'intitulé du parti au pouvoir malien n'a rien de surprenant puisque Modibo Keita fut à côté du président Ivoirien, Félix Houphouët Boigny, l'autre principal instigateur de ce mouvement de regroupement des partis africains de gauche. Le modèle appelé aussi socialiste emprunté par le président Modibo Keita à l'aube de l'indépendance ressemble à bien des égards, même s'il présente un caractère plus radical, avec celui du

[873] Léopold Sédar Senghor, « Deuxième congrès de l'UPS/PFA, Rapport de politique générale, Saint-Louis 2-3 Juillet 1960 » cité par Katy Cissé, *La revendication politique et citoyenne comme réponse à la marginalisation des femmes dans le développement : le cas du Sénégal*, Dakar, Codesria, 2002

Sénégal décrit ci-dessus. En effet, après la proclamation de la République du Mali en septembre 1960, il fallait s'atteler à la construction de l'économie malienne et à la recherche de solutions pour atteindre l'autosuffisance alimentaire.

Dès lors, dès juillet 1962, dans sa volonté de mettre en place un véritable Etat régalien (police, armée et monnaie) pour affirmer la souveraineté internationale du pays, le président Keita va quitter le Franc CFA[874] pour créer sa propre monnaie, le Franc malien. Mais, l'aventure du franc malien ne durera pas[875] malgré le soutien des pays de l'URSS et la Chine. Son faible coût pour les échanges extérieurs entraine progressivement un mécontentement général des commerciaux et une partie de paysans.

Dans la même perspective, l'agriculture, qui constitue le principal secteur d'activité du pays, va être naturellement propulsée en priorité nationale et faire l'objet de nombreuses et diverses réformes. La socialisation ou plutôt la nationalisation de l'économie va donc commencer par le monde rural qui va être organisé sur la base de coopératives villageoises (sur le même modèle que celles du Sénégal évoquées plus haut) et de sociétés mutuelles de développement rural (SMDR). Des organismes d'Etat vont ainsi voir le jour. C'est le cas de la Société malienne d'importation et d'exportation (SOMIEX) créée en 1960 avant comme objectif d'exercer le monopole de l'exportation des produits maliens (le coton notamment) et de l'importation des produits manufacturés et des biens alimentaires (sucre, thé, lait en poudre, etc.).

La création de l'Office des Produits Agricoles du Mali (OPAM) en 1965 pour encourager la production céréalière et assurer la sécurité alimentaire s'inscrit aussi dans cette volonté politique de Modibo Keita et de son parti l'US-RDA (Union soudanaise –rassemblement démocratique africain) de moderniser l'agriculture malienne dans le sens d'un socialisme « communautaire ». Cet établissement public et commercial avait la charge de la collecte des céréales produites au niveau des coopératives et de leur distribution dans tout le pays.

De telles options de la « voie socialiste » de développement empruntée par le Mali semblent soutenues par René Dumont qui, même s'il reconnaît qu'au Mali des « groupements ruraux de

---

[874] Le franc CFA (franc des Colonies Françaises d'Afrique et aujourd'hui franc de la Communauté Financière Africaine) est la monnaie de plusieurs pays d'Afrique constituant en partie la zone franc (cf. Wikipédia). Aujourd'hui, **1***Euro* équivaut à 655,96 *francs CFA.*

[875] Les multiples dévaluations que connaitra le franc malien dès sa création vont pousser le régime militaire à abandonner ce symbole de la souveraineté économique cher au premier président malien pour revenir au franc CFA dès le 1er juillet 1984.

production » furent rendus obligatoires par le pouvoir »[876] , estime tout de même que « les associations villageoises représentent l'espoir de libération paysanne, seul moyen de sortir de sa condition, pourvu que l'administration ne cherche pas trop à en prendre le contrôle » [877].

Or, comme nous l'avons vu, dans le cas sénégalais comme dans celui malien, l'administration a été bien présente dans la gestion des structures participatives. Avec les divers organes de regroupement des populations rurales qu'on a évoquées, on est bien en face d'une émanation et d'une prolifération sous d'autres formes de l'autorité étatique centrale. Il s'agit bien d'une approche de management directif et non participatif.

D'ailleurs, tous ces mécanismes de réorganisation et de mise en place de nouvelles structures au nom d'un certain socialisme où le développement national était perçu comme le résultat d'une participation populaire sous un contrôle centralisé de l'Etat, n'étaient pas propres aux deux pays uniquement. Comme on peut le voir avec Marc Dufumier, spécialiste des politiques agricoles dans les pays en développement, « dans la presque totalité des pays du Tiers monde, et quelles qu'aient été les orientations idéologiques des gouvernements, les politiques de développement agricole ont longtemps été mises en œuvre par le biais d'institutions publiques ou parapubliques destinés à jouer un rôle prépondérant dans l' « encadrement » des paysans et les prestations de services aux agriculteurs »[878] .

On l'aura compris, les appels officiels à la participation massive du paysannat dans la perspective d'un développement socialiste, communautaire, populaire, etc. se sera traduit par un ensemble plus ou moins cohérent de structures associatives ou fédératives d'envergure locale ou nationale où les populations ciblées étaient très loin d'en être les initiateurs ni les vrais meneurs. Au contraire, cette « offre » de participation a plutôt débouché sur le développement de mécanismes de vulgarisation c'est-à-dire de transmission de modèles et de techniques étrangers (occidentaux précisément) « standardisés » à ces paysans…ce qui bien évidemment va représenter une forme assez efficace de construction d'une nouvelle dépendance sinon une tutelle de ces populations par les fonctionnaires nationaux et leurs experts-vulgarisateurs qui limitent ainsi toute possibilité d'émancipation et d'initiatives bottom-up.

---

[876] René Dumont, *Pour l'Afrique, j'accuse,* Paris, Plon, 1986 , p. 131
[877] René Dumont,, 1986, op. cit. p. 130
[878] Marc Dufumier, 1996, op. cit. p.19

De plus, la démocratisation des politiques agricoles n'était pas le premier objectif officiel défendu dans les deux visions de la « voie socialiste » du développement qui recherchait avant tout des résultats économiques. L'adhésion et l'implication effective des populations n'étaient qu'un moyen pour soutenir l'Etat omniscient, omnipotent et omniprésent dans ses gros plans de développement national.

Maintenant que nous avons retenu que la thématique de la participation était centrale dans les versions malienne et sénégalaise du socialisme au début des indépendances et qu'elle se traduisait généralement par un système d'encadrement administratif plus ou moins coercitif, il convient de voir à présent dans quelle mesure le discours participatif est mobilisé pour servir les intérêts des partis socialistes dans les deux pays.

3.2. La participation : une rhétorique au service des partis politiques au Mali et au Sénégal

Dans quelle mesure observe-t-on une mobilisation de la rhétorique participative pour servir les intérêts des partis politiques des premières années des indépendances ? La description des usages de la participation dans ces contextes là au Mali puis au Sénégal permet d'apporter les éléments de réponse à cette question.

3.2.1. Les usages de la participation dans les premières décennies des indépendances au Mali

L'extrait du discours ci-dessous de Yacouba Maïga, alors secrétaire à l'organisation de l'U.S.R.D.A, parti de Modibo Keita, à l'occasion du 6ème Congrès de son parti en 1962[879] à l'endroit de la jeunesse malienne, apporte un premier élément de réponse : « *Il n'échappe à personne que l'organisation des jeunes est un impératif pour le parti. Les jeunes sont l'avenir du pays, la force de demain ; leur donner une conscience politique élevée, un sens aigu de leur devoir à l'égard de la Nation, constitue une des tâches les plus importantes du parti. Leur organisation et leur action au sein du parti les familiarisent avec les réalités, facilitent leur formation pratique en faisant confronter leur idéal avec les possibilités humaines et économiques du milieu. Cette organisation, pour répondre efficacement à son objectif, est*

[879] Extrait de Oumar Diarrah, *Le Mali de Modibo Keita*, Paris, l'Harmattan, 1986, p.42

structurée à l'image du parti jusqu'au plus petit village et embrasse toutes les couches de notre jeunesse »[880].

C'est donc à la suite de ce congrès de 1962 que, comme le rappelle Oumar Diarrah, nombres de structures comme le *Conseil National de la Jeunesse*, la *Commission nationale de la jeunesse*, mais aussi la *Milice Populaire*, furent créées.

De même, pour réduire l'exode rural des jeunes paysans, l'Etat a mis en place le Service civique obligatoire à partir de 21 ans. Les jeunes ayant accompli ce service, qui était en réalité une formation para-militaire, étaient envoyés dans les villages pour développer le civisme et la conscience nationale chez les paysans tout en leur transmettant les méthodes modernes en matière agricole[881].

Quant aux mouvements de femmes tout comme d'ailleurs l'unique syndicat des travailleurs, Union nationale des travailleurs du Mali (UNTM), vont être intégrés dans le système du parti et voir ainsi leur influence se réduire progressivement[882] .

Au vu de cette omniprésence de l'Etat, il est aisé de constater que la participation populaire aux grands chantiers de développement et d'édification de la nation était entendue comme d'abord et avant tout l'implication dans le parti unique. C'est donc une participation politique, pensée dans un cadre partisan et encadrée par un parti..

Toutefois, nonobstant cette « participation encadrée et sous surveillance », le président Modibo Keïta et son régime, devenus de plus en plus impopulaires à cause des difficultés socioéconomiques et sans doute aussi du sentiment d'une certaine dictature au nom d'un socialisme à l'africaine, par un coup d'Etat orchestré par l'armée le 19 novembre 1968.

Ainsi, du 19 novembre 1968 au 30 mars 1979, soit pendant les 11 années post coup d'Etat, le pays sera dirigé par un organe collégial, le Comité Militaire de Libération Nationale (CMLN), présidé par le colonel Moussa Traoré. Cet organe ou gouvernement de transition va se caractériser par l'interdiction d'activité politique dans le pays et surtout par l'installation d'un régime policier. Il faudra attendra le 30 mars 1979, date de la création du parti du Président Moussa Traoré lui-même, l'Union Démocratique du Peuple Malien (UDPM), pour que des activités politiques soient à nouveau autorisées.

---

[880] Yacouba Maïga, 6ème Congrès de l'U.S.R.D.A, Bamako, 1962, cité par Oumar Diarrah, *Le Mali de Modibo* Keita, p.42
[881] Cheik Oumar Diarrah, op, cit
[882] Cheik Oumar Diarrah, op, cit

Mais, ce parti politique étant un parti tel que prévu dans la constitution, toutes les associations comme l'Union nationales des femmes du Mali, l'Union nationale des jeunes du Mali et même le seul syndicat des travailleurs, pour poursuivre leurs activités, étaient tenus d'adhérer au parti. La politique de participation populaire sera corsetée par ce régime de parti unique et de dictature dont la répression est le seul sort réservé à toute manifestation publique en dehors de son cadre.

En plus de ce climat de dictature, la 2ème république du Mali, à l'instar des autres pays du Sahel, va subir depuis les années 1970 une sécheresse endémique avec de lourdes conséquences (déficit céréalier, pertes en bétail, exode rural, etc.) sur une population vivant en majorité l'agriculture.

A ces deux facteurs, politique et climatique, qui vont rendre le mécontentement populaire de plus en plus difficile à contenir, il faut rajouter l'orientation de plus en plus libérale du pouvoir militaire conformément à l'esprit de l'application des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS) imposés par le FMI en 1981 et reconduits en 1985 nonobstant leurs échecs (extériorisation des secteurs sociaux, augmentation de la dette publique, etc.).

C'est donc finalement la combinaison de toutes ces facteurs économiques (déficit budgétaire, réduction progressive des prestations publiques de l'Etat-providence), politiques (régime dictatorial, répression, clientélisme), climatiques (baisse tendancielle de la pluviométrie, sécheresse endémique, baisse des productions agricoles), sociales (famine, exode rural, chômage) qui va progressivement favoriser le retour, malgré l'interdiction officielle, de mouvements de contestations.

Menés par des étudiants et intellectuels notamment entre la fin des années 1980 et début des années 1990, ces associations « clandestines » puisque n'étant pas autorisées par la loi, vont oser défier le régime de Moussa Traoré pour exprimer publiquement le mécontentement populaire et réclamer la réhabilitation du multipartisme et de la liberté d'association et le respect des droits de l'homme. La répression a constitué la seule réponse du régime à ces doléances, l'armée va de nouveau intervenir par un coup d'Etat qui chasse le président Moussa Traoré du pouvoir le 26 mars 1991 et va ouvrir ainsi l'ère de ce qu'il sera convenu d'appeler la IIIème république du Mali qui se distinguera l'avènement de la démocratie, du multipartisme, et de la décentralisation tels que nous entendons ces concepts aujourd'hui.

Pour résumer sur les conceptions et les politiques en matière de participation populaire aux projets de l'Etat des deux partis (l'USRDA de Modibo Keita, et l'UDPM de Moussa Traoré)[883], soit de 1960 à 1990, il faut retenir que les deux régimes ont eu en commun de réduire la participation citoyenne à l'adhésion au parti, érigé en facteurs d'intégration nationale et d'ascension sociale. Le mouvement associatif (des jeunes ou des femmes notamment) était devenu aussi une sorte de « corps professionnel» où l'Etat pouvait recruter des cadres pour le gouvernement ou le parti. Il s'agissait ainsi d'une conception partisane de la participation.

Cette primauté donnée au parti dominant est bien synthétisée dans le journal *L'Indépendant*[884] du 3 novembre 2006 : « La régime de la Ière République, issu de la Constitution du 22 septembre 1960, consistait en une partitocratie de fait en ce qu'il a conféré, loin du texte constitutionnel, le monopole de l'action partisane à l'Union soudanaise RDA. La constitution qui fonde la IIème République, soumise à référendum le 2 juin et promulguée le 1er juillet 1974, engendre un régime de partitocratie de droit avec la légitimation de l'UDPM ».

3.2.2. Les usages de la participation dans les premières décennies des indépendances au Sénégal

Au Sénégal, les tentatives du canalisation et d'inféodation des mouvements de la « société civile » dans le parti socialiste au pouvoir sont bien soulignées par Saloum Cissé qui explique que « *les syndicats, les associations d'étudiants, le conseil de la jeunesse du Sénégal, l'Union Sénégalaise des foyers et Maisons de jeunes et de la Culture ainsi que des institutions annexes furent-ils l'objet de sollicitations multiples, de démarches courtisanes de la part des partis politiques. C'est ainsi donc que dès 1960, le mouvement des jeunes de l'UPS, parti dominant et au pouvoir, s'empare de l'Union des foyers et maisons de jeunes et de la culture qu'il*

[883] A noter que pendant la phase de transition (1968, année du coup d'Etat et 1979, année de la création d'un parti politique) où le pays fut dirigé par un régime militaire, le Comité Malien de Libération Nationale (CMLN) toute initiative de création ou de poursuites d'activités associatives qu'elles soient syndicales, civiques, politiques ou autre était interdite. C'est donc une parenthèse de ce que nous pouvons appeler l'histoire des politiques de participation populaire au développement du pays.
[884] L'Indépendant est un journal quotidien malien d'information.

baptisa « Fédération » et à la tête de laquelle il plaça des camarades dits « politiquement engagés » »[885].

Cette volonté politique d'animation et de formation pratique dont l'enjeu est perçu par le gouvernement de Senghor s'est traduite par l'instauration du ministère de l'éducation populaire de la jeunesse et des sports le 12 novembre 1962.

On voit donc bien que les programmes de formation et d'animation du monde rural n'avaient que pour objectif de rendre visible l'Etat et de permettre sa consolidation à travers une sorte de prosélytisme de son idéologie politique.

En somme, comme l'écrit Assane Seck, « au moins aussi importante fut l'action menée par Senghor en direction du monde rural. Ayant toujours proclamé que, dans la phase où nous étions de notre développement, les véritables prolétaires en Afrique étaient les paysans, il était particulièrement attentif au sort de ces citoyens constituant la majorité écrasante de la population sénégalaise…Le suffrage universel leur avait donné une capacité politique qu'ils utilisèrent longtemps majoritairement en faveur de Senghor, constituant ainsi le principal support de son parti »[886].

Nous constatons donc que Senghor a très vite compris le pouvoir et l'enjeu politiques des masses populaires du monde rural.

Après le départ volontaire du pouvoir le 30 décembre 1980 du 1er président de la République du Sénégal Léopold Sédar Senghor, ce sera son ancien directeur de cabinet puis premier ministre Abdou Diouf qui lui succède à la tête du pays. Ce dernier à peine investi à la magistrature suprême le 1er janvier 1981, doit faire face dans ses nouvelles fonctions au déficit budgétaire laissé par une gestion nationaliste et peut-être trop socialiste de son prédécesseur, s'adapter aux nouvelles injonctions des institutions financières internationales, FMI et Banque Mondiale, qui rétrécissent de plus en plus sa marche de manœuvre en matière de choix stratégiques de gouvernement[887].

Dès lors tout en se disant socialiste et héritier de Senghor, le nouveau président va critiquer l'inefficacité de l'Etat-providence et le coût de son interventionniste et brandir, conformément

---

[885] Saloum Cissé, « Valeurs morales et structures traditionnelles de jeunesse », in *Ethiopiques* numéro 31 revue socialiste de culture négro-africaine, 3ème trimestre 1982.
[886] Assane SECK, *Sénégal, émergence d'une démocratie moderne (1945-2005) : Un itinéraire politique*, Paris, Karthala, 2005, p.179
[887] Momar Coumba Diop & Mamadou Diouf, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala, 1990

au discours ambiant de la fin des années 1990, le slogan « moins d'Etat, mieux d'Etat » avec un début de privatisation d'entreprises nationales[888], signe de démarrage d'une nouvelle ère de l'aventure participative sur laquelle nous reviendrons plus en détail.

Mais on peut déjà retenir qu'« avec la mise en place des Programmes d'ajustement structurel signés avec le FMI et la Banque mondiale en 1981, 1986 et 1988, et le retrait progressif de l'Etat ans plusieurs secteurs de la vie sociale, l'encadrement offert aux coopératives a fortement diminué. Conséquemment, l'Etat supprime au début des années 1980 les principaux organes d'appui et de financement qu'il avait créés au bénéfice des coopératives, tels l'ONCAD ou la BNDS »[889], cette période (1980-1990) est considérée par les auteurs comme « une période d'inertie »[890].

Au final, il faut retenir que l'histoire du mouvement associatif et des politiques d'incitation à la participation populaire et « volontaire » depuis l'indépendance du Sénégal s'est caractérisée par un certain « dirigisme » des associations par l'Etat entre les années 1960 et 1980, puis, avec l'arrivée du nouveau président Abdou Diouf, l'application des PAS et les déficits budgétaires, par une sorte de déclin du mouvement jusqu'aux années 1990. Ainsi, les premiers mouvements paysans, de femmes, de jeunes ou de fonctionnaires issus des politiques d'encadrement de l'Etat étaient tous très politisés. Ils constituaient les principales chasses gardées du parti au pouvoir, l'Union Progressiste Sénégalaise (UPS) rebaptisé Parti Socialiste (PS) en 1976 et membre de l'Internationale socialiste depuis cette date. La massification du parti constituait un des principaux objectifs de la politique de réorganisation des paysans, des mouvements de jeunes et de femmes.

Nous avons vu comment les jeunes Etats maliens et sénégalais ont, dès leur accession à la souveraineté internationale, tenté de façon assez convergentes, d'ailleurs, de mobiliser les populations autour de l'agriculture perçue comme le moteur de leur développement. Et comme le dit si bien Djibril Diop, « dans les différentes politiques en direction du monde rural depuis l'indépendance, on peut déceler une volonté politique permanente de faire participer les populations au processus de développement du pays »[891]

---

[888] Momar Coumba Diop (dir.), *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala, 2002
[889] Marie Gagné, Ginette Carré et Mor Fall, *Le mouvement coopératif au Sénégal. Comprendre les enjeux de son développement*, juin 2008, SOCODEVI, p.9
[890] Marie Gagné et alii, op.cit. p.9
[891] Djibril Diop, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : quelle pertinence pour le développement local ?* Paris, l'Harmattan, 2006, p.64

Ainsi, suivant cette logique et au nom d'un certain socialisme à « l'africaine », non seulement les circuits de commercialisation agricole hérités de la période coloniale ont été réorganisés c'est-à-dire nationalisés, mais encore et surtout multiples et divers nouveaux dispositifs ont été mis en place avec comme objectif de créer de nouvelles structures de pouvoir pour permettre l'émancipation des populations par rapport aux appareils traditionnels et leur pleine implication dans l'édification des jeunes nations.

La plupart des coopératives paysannes, des associations de jeunes et/ou de femmes créées dans les deux premières décennies après les indépendances africaines étaient essentiellement des structures affiliées, sinon en lien très étroit avec des instances du parti au pouvoir. La participation à la mise en œuvre des projets de l'Etat était synonyme de militantisme, sinon de soutien à l'action publique du parti dirigeant. Dans ce contexte de ce que nous appelons une *participation d'adhésion* et/ou de *légitimation*, les termes utilisaient étaient en général : encadrement, sensibilisation vulgarisation et même conscientisation comme si les premiers citoyens de ces premières décennies postcoloniales étaient des ignorants voire des incapables à qui il fallait tout apprendre et tout apporter.

En somme, ce qu'il convient de retenir c'est le contexte particulier où les premiers dirigeants des nouveaux Etats postcoloniaux développent leur vision de la participation des citoyens dans les efforts de construction nationale. Il s'agit d'un contexte où la forme principale de participation est la participation encadrée, censée refléter la vision socialiste des gouvernants.

Il s'agit bien à cette époque d'une participation descendante puisque c'est l'Etat qui l'impulse et l'organise. La décentralisation n'était pas encore très affirmée et les organismes locaux d'encadrement et d'animation des structures des dispositifs de participation étaient des organes déconcentrés et non décentralisés.

L'autre caractéristique du contexte de la participation des années 60 à 80 est le terrain où elle se déploie qui demeure essentiellement le milieu rural et les projets de développements agricoles.

Toutefois, si l'agriculture a pendant très longtemps regroupé l'essentiel de la population active de ces deux pays, ce qui expliquait logiquement la place primordiale qu'elle occupait

dans les grands chantiers publics de l'Etat, la tendance commence à évoluer maintenant. Le continent africain en général connait une croissance urbaine galopante qui pose de nouveaux défis aux Etats. C'est ainsi que la ville devient de plus en plus le principal terrain des projets de développement. Cette nouvelle situation coïncide avec le regain d'intérêt pour la décentralisation et le renouveau des discours sur la participation.

II. La participation en milieu urbain au Mali et au Sénégal à partir des années 1990

Le nouveau contexte qui s'amorce à partir des années 1990 constitue un tournant dans l'histoire de la décentralisation et de la participation dans les deux pays étudiés. Il est non seulement celui qui voit la consécration, au moins sur le plan institutionnel, de la décentralisation portée par de nouvelles réformes et de nouveaux discours, mais aussi celui voit l'affirmation du poids de catégories d'organisations extérieures et souvent multilatérales dans l'espace public national et local.

Ainsi, si on a déjà souligné les rôles de l'administration coloniale, des chercheurs coopérants et de l'Etat en tant qu'acteurs principaux de la première partie de l'aventure, c'est ceux des bailleurs de fonds internationaux et des ONG qu'il convient à présent d'examiner dans ce deuxième temps de ladite aventure. Ce faisant, nous allons d'abord décrire les objectifs et les formes des discours participationnistes portés par les ces bailleurs de fonds. Nous verrons ensuite les discours et les formes de participation incarnées par les associations ou ONG urbaines essentiellement gérées par des jeunes intellectuels et d'anciens étudiants.

1. Les organisations internationales et la participation : Une participation pour combler le retrait de l'Etat ?

Pour mieux comprendre la nouvelle donne de la participation en milieu urbain sénégalais et malien, il convient d'évoquer le contexte politique, économique et social qui l'a préparée et dont elle découle. C'est le contexte du « retrait de l'Etat ». C'est seulement après cette contextualisation que nous verrons en quoi des organisations internationales ont promu et financé l'émergence de nouvelles formes de participation en milieu urbain que nous qualifierons ici de participation palliative.

1.1. Le retrait de l'Etat dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel (PAS)

Nous l'avons souligné précédemment, dans les toutes premières décennies (1960-1970) qui ont suivi l'accession aux indépendances, les Etats maliens et sénégalais ont déployé à des degrés divers des systèmes très centralisateurs de conduite des politiques publiques, tout comme leurs voisins de la région et à l'instar de la France d'ailleurs, ancienne puissance coloniale restée très centralisée jusqu'en 1982. C'était donc l'ère des Etats interventionnistes avec des administrations nationales et/ou déconcentrées omniprésentes. Ce faisant et au nom des voies socialistes qu'ils se sont tracées, la tendance dans ces Etats était à l'encadrement souvent excessif de l'intégralité de la vie politique, économique et sociale.

Or, pour pouvoir expérimenter pendant une vingtaine d'années de tels modèles de gestion publique dont la centralisation et la nationalisation furent les principales caractéristiques, les gouvernements se sont massivement endettés auprès de bailleurs de fonds internationaux et plus particulièrement des deux institutions financières internationales que sont la Banque mondiale et le FMI. Créées en 1944 pour précisément fournir des crédits aux Etats pour financer les politiques de (re)construction et de développement[892], les deux institutions du système des Nations Unies ont à ce titre prêté de l'argent aux anciens colonisés dès le recouvrement de leur souveraineté internationale.

Toutefois à partir de la fin des années 1970, face à l'absence de croissance d'une part et aux niveaux critiques d'endettement d'autre part, ces principaux créanciers imposent des réformes afin de résoudre une telle crise. Dans cette perspective, la limitation progressive des interventions étatiques ou la promotion des modes de délégation de maîtrise d'ouvrage publique à des acteurs privés ou associatifs sont parmi les solutions préconisées par la Banque mondiale et le FMI. Les résultats escomptés étant la réduction des dépenses publiques qui sont censés permettre le redressement des déficits publics de ces pays où les recettes fiscales nationales sont des plus faibles au monde[893].

[892] https://www.imf.org/external/np/exr/facts/fre/imfwbf.htm

[893] « C'est en Afrique que la mise en commun des ressources en vue de l'action publique est la plus faible. Nulle part les prélèvements fiscaux et parafiscaux n'y excèdent les 17 % du produit intérieur brut (10 % en général), alors qu'ils se situent par exemple aux environs de 20 à 25 % en Amérique latine, et de 40 à 50 % dans les pays occidentaux », extrait de Mamadou Bachir Kanoute, « Quant l'Afrique réinvente la citoyenneté locale », in Le Monde diplomatique, Octobre 2011, P.IV

Ainsi s'amorçait en Afrique subsaharienne, sous l'injonction des Institutions de Bretton Woods, la phase de ce qu'il est convenu d'appeler les *Politiques d'Ajustement Structurel* (PAS)[894] qui démarrent au Sénégal dès 1979 avant de s'étendre plus tard dans les autres pays voisins (Côte d'Ivoire en 1981, Tchad en 1985, Bénin et Cameroun en 1989, Burkina Faso et Mali en 1991, etc.). Ce nouveau contexte de libéralisation, de privatisation et de « contractualisation des politiques publiques »[895] au nom de la compétitivité de ces pays et de l'amélioration de l'efficacité de leurs services publics va se matérialiser à travers, entre autres, la création et la promotion d'Agences privées d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public (plus connue sous le sigle AGETIP).

Il s'agit d'organismes avec statut d'ONG mis en place par les Etats concernés sous l'impulsion et le soutien de la Banque Mondiale et d'agences de coopération bilatérales. L'AGETIP du Sénégal a été mis en place en juillet 1989 avec l'appui de la Banque Mondiale et de la France avec comme double objectif d'assurer de manière efficace la maîtrise d'ouvrage publique délégué par l'Etat et de devenir un grand pourvoyeur d'emplois principalement pour la main d'œuvre non-qualifiée particulièrement touchée par le chômage de masse. Dans la même perspective que cette AGETIP sénégalaise, première de ce type en Afrique subsaharienne, des AGETIP similaires se sont créées par la suite dans d'autres pays (Bénin en 1990, Burkina Faso et Niger en 1991, Mali en 1992, Madagascar et Gambie en 1993, Togo en 1994, Guinée-Bissau en 1995, Rwanda en 2005, etc.) et la sous-région compte au moins 19 agences aujourd'hui[896].

De cette façon, la diffusion de ce mode de recours systématique à la délégation de maîtrise d'ouvrage dans un contexte de désengagement de l'Etat conformément aux préconisations des politiques d'ajustement structurel va favoriser la prolifération et la montée en puissance d'acteurs « non-institutionnels » à qui l'on a attribué désormais des responsabilités étendues

---

[894] François Houtart (dir.), *Les effets sociaux des programmes d'ajustement structurel dans les sociétés du Sud*, Louvain-la-Neuve, Paris, Karthala, 1994 ; Michel Labonne, *L'impact des programmes d'ajustement structurel sur l'agriculture en Afrique,* Rome, FAO, 1994 ; Babacar Sall (dir.), *Ajustement structurel et emploi au Sénégal, Dakar*, CODESRIA/ Paris, l'Harmattan, 1997 ; Gilles Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique : Côte d'Ivoire, Sénégal, Madagascar*, Paris, Karthala, 1998 ; Alassane Diabaté, *Dépenses publiques et croissance : Le cas du Mali, Thèse de doctorat, sciences économiques*, Université Paris Dauphine, 2009

[895] Jean-Pierre Gaudin, *Gouverner par contrat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2ème édition, 2007

[896] Christian Diou, Michel Henry et Bakaly Deme, La délégation de maîtrise d'ouvrage en Afrique en 2007. Bilan, enjeux et perspectives, rapport financé par la Banque mondiale et PPIAF, Avril 2007

sur une partie des prérogatives classiques des gouvernements. Ce qui ouvre dès lors dans ces pays des « chemins vers de nouveaux modes de régulation sociale »[897].

1.2. La promotion des acteurs non-étatiques par les organisations internationales

La Banque Mondiale n'est pas le seul promoteur de la participation face à la faillite des Etats et des collectivités territoriales dans la fourniture ou la gestion des services publics. L'Union européenne, les Nations Unies, l'Organisation internationale de la francophonie (OF) et bien d'autres organisations internationales ont toutes développé depuis la fin des années 1990 des programmes de coopération avec les Etats africains dédiés officiellement à la cause participative. L'encadré n° 15 fournit une bonne illustration de la constitution d'un début de convergence entre ces différentes catégories de groupes d'acteurs internationaux autour de cette thématique.

Encadré 14 : Quelques exemples de programme de coopération internationale dans le domaine de l'appui à la société civile et de la démocratie participative dans les pays en développement

1°) Union Européenne– Société civile africaine

Dans le cadre de son 9ème Fonds européen de développement (FED), l'Union Européenne a financé :

Des Programmes d'appui à la Structuration de la Société Civile (PASOC)

- Au Cameroun, 5,4 millions d'€, pour la 2007- 2011, consacrés aux besoins d'appui technique, institutionnel et financier aux organisations de la société civile ;

- En Mauritanie, 4,5 millions d'€ ont été consacrés entre 2007 et 2011 aux besoins d'appui technique, institutionnel et financier aux organisations de la société civile ;

- Au Niger, 5 millions d'€ ont été consacrés entre 2007 et 2011 aux besoins d'appui technique, institutionnel et financier aux organisations de la société civile ;

Un programme Appui et Renforcement des Initiatives des Acteurs Non Etatiques (ARIANE)

- Au Mali, 7 millions d'€ ont été consacrés entre 2007 et 2011 aux besoins d'appui technique, institutionnel et financier aux organisations de la société civile ;

Un programme Appui aux Initiatives de la Société Civile pour des Capacités Humaines Accrues (AISCHA)

- En Guinée, 2 millions d'€ ont été consacrés entre 2007 et 2011 à « l'appui aux initiatives de développement » et « au renforcement des capacités » de la société civile ;

Un programme Organisation de la Société Civile Appuyées et Renforcées (OSCAR)

- Au Bénin, 2 millions d'€ ont été consacrés entre 2007 et 2011 aux besoins d'appui technique, institutionnel et financier aux organisations de la société civile ;

[897] Eweley Diangitukwa, Gouvernance, action publique et démocratie participative. Chemins vers de nouveaux modes de régulation sociale, Suisse, Editions Monde Nouveau / Afrique Nouvelle, 2011

Dans le cadre de son 10ème Fonds européen de développement (FED), l'Union Européenne a financé :

Un programme d'appui aux Acteurs Non Etatique (ANE)

- Au Sénégal, 7,9 millions d'€ ont été consacrés par l'union Européenne à l'appui des Acteurs Non Etatiques (ANE) pour la période 2008-2013

2°) La Banque Mondiale – Société civile africaine

Le ***Fonds d'Appui à la Société Civile (FASC)***, programme de subventions de la Banque Mondiale créé depuis 1983, finance chaque année des dizaines de projets portés par des organisations de la société civile pour « encourager leur engagement civil » et leur « participation aux activités du développement national ».

3°) L'ONU – Société civile africaine

Les ***United Nations Development Assitance Frameword – UNDAF (Plans-Cadres des Nations-Unies pour l'Appui au Développement (UNDAF)***, principal cadre de référence pour la coopération entre le système des nations unies et les pays en développement depuis 2007 prévoient dans le volet *Gouvernance*, considéré comme axe prioritaire, la « *participation effective des organisations de la société civile, l'équité de genre et la promotion des droits humains* ».

Souvent placée sous le signe de ce qu'il est convenu d'appeler le « *Renforcement des Capacités de la Société Civile* » (ou « *Civil Society Capacity Building*» en anglais) dans le jargon de ces acteurs internationaux de développement, la participation semble devenue à ce titre une sorte de nouveau paradigme des relations de coopération internationale entre les pays dits sous-développés et le reste de la communauté internationale. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la place centrale accordée à la « société civile » dans les textes juridiques et autres principes communs régissant les coopérations internationales dans le domaine du développement des pays du Sud en général dont l'encadré 16 ci-après ne donne que quelques indications.

Encadré 15 : Cadre réglementaire et légal de quelques programmes de coopération internationale dans le domaine de l'appui à la société civile et de la démocratie participative dans les pays en développement

1°) L'Union européenne et les Etats ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique)

L'***Accord de Cotonou*** [accord de partenariat signé à Cotonou au Bénin le 23 juin 2000[898] entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) d'une part, et la Communauté Européenne (devenue « Union Européenne » après le Traité de Lisbonne) et ses États membres, d'autre part], précise:

- Paragraphe 3 de l'article 2 : « Outre l'État en tant que partenaire principal, le partenariat est ouvert aux parlements ACP, aux autorités locales des État ACP et à différents types d'autres acteurs, en vue de favoriser toutes les couches de la société, du secteur privé et des organisations de la société à la vie politique, économique et sociale ».

- Paragraphe 2 de l'article 9, « Les principes démocratiques sont des principes universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanismes de participation. Sur la base des principes universellement reconnus, chaque pays développe sa culture démocratique » ;

- Article 7 « La contribution de la société civile au processus de développement peut être accrue par un renforcement des organisations communautaires et des organisations non gouvernementales à but non lucratif dans tous les domaines de la coopération. Ceci nécessite : d'encourager et d'appuyer la création et le développement de telles organisations ; de mettre en place des mécanismes pour impliquer ces organisations dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et programmes de développement ».

2°) Le Consens Européen pour le Développement (2006/C 46/ 01)[899]

Inscrit parmi ses principes communs, en matière de développement et d'éradication de la pauvreté, la participation de la société civile : « *L'UE est favorable à une large participation de tous les partenaires au processus de développement des pays et encourage tous les secteurs de la société à y prendre part. La société civile, notamment les acteurs économiques et sociaux tels que les organisations syndicales, les organisations d'employeurs et le secteur privé, les ONG et d'autres acteurs non étatiques des pays partenaires, en particulier, jouent un rôle essentiel en tant que promoteurs de la démocratie, de la justice sociale et des droits de l'homme. L'UE intensifiera son soutien au développement des capacités des acteurs non étatiques afin de renforcer leur participation dans le processus de développement et de promouvoir le dialogue politique, social et économique. Le rôle important joué par la société civile européenne sera également pris en considération. À cette fin, l'UE attachera une attention particulière à l'éducation au développement et à la sensibilisation des citoyens de l'UE* ».

3°) L'OCDE et les pays en développements

Le ***Programme d'Action d'Accra*** est un engagement multilatéral pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris[900] adopté par l'ensemble des gouvernants des pays en développement et les

[898] Révisé à Luxembourg (Luxembourg) le 25 juin 2005 puis révisé à nouveau à Ouagadougou (Burkina Faso) le 22 juin 2010

[899] Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne intitulée «Le consensus européen», publiée au Journal Officiel de l'Union Européenne le 2 février 2006

[900] La *Déclaration de Paris* sur l'efficacité de l'Aide au Développement rédigée sous l'égide du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE et approuvée par les gouvernants des pays en développement, les organismes bilatéraux et multilatéraux donateurs réunis à Paris (France) le 2 mars 2005 est une charte qui formule des principes censés garantir l'efficacité de l'aide publique au développement

organismes bilatéraux et multilatéraux donateurs réunis à Accra (Ghana) le 4 septembre 2008 qui prévoit dans ses paragraphes :

- 13: les administrions des pays en développement collaboreront plus étroitement avec les parlements et les pouvoirs publics locaux à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des politiques et des plans nationaux de développement. Elles associeront également à ce processus des organisations de la société civile (OSC) ;

- 16: L'aide suppose la construction de partenariats au service du développement. Ces partenariats sont d'autant plus productifs qu'ils mobilisent pleinement l'énergie, les compétences et l'expérience de l'ensemble des acteurs du développement – donneurs bilatéraux et multilatéraux, fonds mondiaux, OSC et secteur privé. Pour appuyer les efforts engagés par les pays en développement pour bâtir leur avenir, nous sommes déterminés à créer des partenariats auxquels tous ces acteurs seront associés ;

- 20: Nous raffermirons notre engagement auprès des OSC, considérées comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé. Nous avons un intérêt commun à nous assurer que la contribution potentielle des OSC au développement est pleinement mobilisée.

De même, loin d'être une simple rhétorique dans les proclamations officielles d'engagements internationaux en matière de développement, la question de la participation de la « société civile » est aussi soutenue par des instruments financiers conséquents parmi lesquels, l'on peut évoquer à titre indicatif :

- ✓ Fonds de l'Union Européenne

L'Initiative européenne pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), crée par le Parlement européen en 1994, aujourd'hui remplacé par l'Instrument de Financement pour la promotion de la démocratie et des droits de l'homme dans le monde institué par le Règlement (CE) n°1889/2006 du Parlement européen et du Conseil du 20 décembre 2006.

- ✓ Fonds de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF)

Créé depuis 1975, le Programme Spécial de Développement (PSD) est un fonds multilatéral alimenté par les contributions volontaires des Etats membres de la Francophonie dans l'objectif global de lutte contre la pauvreté dans les pays francophones en développement. Pour cela, il vise principalement les groupements d'intérêt, ONG locale, nationales ou extérieures, associations locales de développement, collectivités locales, organismes de solidarité internationale, etc.

- ✓ Fonds multilatéral

Le Programme d'Appui aux Organisations de la Société Civile (PAOSC) est un Fonds commun « multi-bailleur » autour duquel différents partenaires techniques et financiers étrangers harmonisent et coordonnent leur appui à la société civile nationale dans l'objectif d' « *une meilleure participation aux processus démocratique, de réforme de l'Etat et de*

décentralisation et pour mieux jouer leurs rôles d'acteurs de développement et de changement social».

Ainsi, au Mali, par exemple, une première phase appelée « PAOSC I » a été financée par le Canada, le Danemark, la Suisse, les Pays Bas, les Etats-Unis, la Suède et le PNUD pour la période 2010-2012 tandis que la deuxième phase, « PAOSC II » va être financée par l'Union Européenne, le Danemark, la Suède, la Suisse, le Canada et les Etats-Unis pour la période 2012-2017.

De plus, dans cette promotion par les « partenaires internationaux » de la contractualisation des services publics en milieu urbain sous le vocable de la participation des composantes de la société civile, le secteur de l'éducation n'a pas été épargné. C'est dans cette logique que s'inscrit en effet, le programme mondial « *Education Pour Tous (EPT)*» d'ici à 2015 coordonné par l'UNESCO depuis les années 1990. Fondé sur une stratégie dite du « *faire-faire* » (ou faire/faire), ce programme a été promu dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne dont notamment le Bénin, le Burkina-Faso, la Côte-d'Ivoire, le Mali, le Niger ou encore le Sénégal[901]. Un mécanisme de délégation de compétence de l'Etat défini par l'Etat béninois dans son *Document cadre de mise en œuvre de la stratégie du faire-faire au Bénin* comme : « *une stratégie basée sur un partenariat entre l'Etat et les organisations de la société civile régi par une distribution équilibrée et fonctionnelle des rôles et responsabilités, des mécanismes et outils consensuels de gestion dans la mise en œuvre de la politique d'alphabétisation et d'éducation des adultes. La stratégie du faire-faire est une décentralisation, c'est-à-dire la délégation consciente et organisée des fonctions de conception et de mise en oeuvre de programmes adaptés à la demande éducative telle qu'elle s'exprime sur le terrain, à des acteurs connus, reconnus capables de l'exercer et qui sont respectueux d'un cadre de référence élaboré par l'Etat »*[902].

Au Mali, outre ce secteur de l'éducation, ce modèle du faire-faire est aussi étendu à d'autres domaines comme celui de l'électrification rurale où l'Etat a instauré un mécanisme de

[901] Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), La stratégie du « faire-faire » au Sénégal : Pour une décentralisation de la gestion de l'éducation et une diversification des offres, Paris, l'Harmattan, 2004 ; Association pour le développement de l'éducation en Afrique (ADEA), Eléments de bilan de la stratégie du « faire-faire » en alphabétisation, Document de travail, mars 2006 ; Ministère de la culture, de l'alphabétisation et de la promotion des langues nationales du Bénin, Document cadre de mise en œuvre de la stratégie du faire-faire au Bénin : Options, mécanismes, procédures et outils d'opérationnalisation, octobre 2010

[902] Op.cit. p. 12

délivrance d'Autorisations d'électrification rurale (AER) et d'octroi de subventions à de petits opérateurs privés locaux à travers des Fonds d'électrification rurale (FER)[903].

En définitive, ce qu'il convient de retenir de la nouvelle étape de l'aventure de la participation qui s'amorce principalement en milieu urbain au Mali et au Sénégal à partir des années 1990, c'est surtout le pouvoir considérable pris par les organisations internationales dans les inflexions des politiques publiques et des modes de leur gouvernement. À travers les fameux programmes d'ajustement structurel imposés, elles ont en effet développé une nouvelle rhétorique qui dénigre l'Etat interventionniste tout en exaltant l'action vertueuse et efficace des acteurs dits non-étatiques dont ceux des milieux associatifs notamment.

Et pourtant, à en croire l'abondante littérature scientifique consacrée à ces PAS et au tournant libéral qu'elles amorcent avec l'incitation à la libéralisation des services naguère dévolus à l'Etat, qu'ils concernent l'environnement, l'éducation, la santé, etc. leur bilan serait globalement négatif et leurs conséquences sociales spectaculaires[904].

C'est donc dans ce contexte d'une expérimentation de nouvelles réformes et de nouveaux modes d'actions publiques dont le bilan à mi-parcours semble déjà très mitigé voire très peu probant que se développent d'autres formes de participation inédites. De plus en plus focalisés sur le plaidoyer et non seulement sur le registre classique de la prestation concrète de services en supplétif de l'administration, les acteurs d'une telle forme de participation sont aussi très professionnels et généralement très ouverts à l'international.

---

[903] Alassane Agalassou, « Electrification rurale au Mali : Cas des projets de candidatures spontanées d'électrification rurale (PCASER) » communication présentée à l'occasion de l'*Atelier de l'initiative d'électrification en Afrique*, Maputo, Mozambique, du 9 au 12 juin 2009 ; Seydou Keita, « Stratégie de développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale au Mali », communication présentée à la *13ème Conférence et Exposition sur la négoce et le financement du pétrole, du gaz et des mines en Afrique*, Bamako, du 10 au 13 novembre 2009

[904] Heba Ahmed Nassar, « Quelques conséquences sociales des programmes d'ajustement structurel », *Egypte / Monde arabe, Première série n°12-13,* 1993, pp. 145-177 ; Centre tricontinental, *Les effets sociaux des programmes d'ajustement structurel dans les sociétés du Sud*, Louvain-la-Neuve, Paris, Karthala, 1994 ; Michel Labonne, *L'impact des programmes d'ajustement structurel sur l'agriculture en Afrique,* Rome, FAO, 1994 ; Babacar Sall (dir.), *Ajustement structurel et emploi au Sénégal,* Dakar, CODESRIA/ Paris, l'Harmattan, 1997
Gilles Duruflé, *L'ajustement structurel en Afrique : Côte d'Ivoire, Sénégal, Madagascar*, Paris, Karthala, 1998
Alassane Diabaté, *Dépenses publiques et croissance : Le cas du Mali, Thèse de doctorat, sciences économiques*, dirigé par Marc Raffinot, Université Paris Dauphine, 2009

2. L'émergence et/ou le renforcement de la professionnalisation et de l'ouverture à l'international des associations en milieu urbain

Composé essentiellement d'anciens étudiants à la différence de bien des acteurs associatifs des premières heures, ce nouveau militantisme sera donc résolument élitiste et recourra davantage à l'appellation d'ONG qu'à celui d'associations. L'autre caractéristique de l'émergence et de l'institutionnalisation de ce nouveau militantisme est son intérêt, voire sa maîtrise, des enjeux et logiques de militantisme transnational.

2.1. La professionnalisation des associations dans un contexte de désengagement de l'Etat

Au Sénégal, le Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement (CONGAD)[905] est un très bon exemple de ce nouveau type associatif qui associe militantisme et professionnalisme. Créé, certes, dès 1982 mais devenu incontournable à partir de la décennie 90, le CONGAD (où nous avions eu à réaliser un stage de Licence en 2003) regroupe aujourd'hui 178 ONGs nationales[906], étrangères[907] et internationales[908]. Ce symposium s'est donné comme vocation d'être un cadre de dialogue et de concertation entre acteurs de la société civile intervenant dans les domaines du développement socioéconomique et de jouer un rôle d'interface entre le gouvernement et la société civile.

La lecture de son organigramme, de la composition de son Conseil d'administration et de son bureau exécutif laisse entrevoir une profusion d'universitaires, d'enseignants-chercheurs, d'experts en tout domaine, etc. qui trahit leurs ambitions d'être des représentants d'une population où les taux d'analphabétisme, le niveau de pauvreté sont encore très importants. De même, en s'attardant un peu sur les avis de recrutement de ces nouvelles structures de participation citoyenne, les compétences exigées (de l'informatique aux langues étrangères), le nombre de diplômes nécessaires et d'années d'expérience demandées est considérable.

---

[905] www.congad.sn

[906] Organisation sénégalaise d'appui au développement (OSAD), Organisation sénégalaise pour le développement des initiatives organisées (OSDIL), Rencontre africaine des droits de l'homme (RADDHO), SOS Sahel International, Green Sénégal, Fonds International pour le développement (FID), Union pour la solidarité et l'entraide (USE), etc.

[907] GRED (France), Terres des Hommes (Suisse), Groupe de recherches et de réalisations pour le développement rural (GRDR- France), EWA-Atelier de développement (Autriche), VECO (belge), etc.

[908] OXFAM América (américaine), Christian Children's fund (CCF - américaine), Handicap International (française), Action Aid (anglaise), Caritas-Secours Catholique (internationale), etc.

Par conséquent, par sa maîtrise du monde et du langage des bailleurs de fonds internationaux intervenant dans le financement des projets de développement, ce nouveau type de leaders associatifs est devenu le partenaire principal des agences de développement (aussi bien Onusiennes que bilatérales), des grandes ONG occidentales internationales, de l'Etat et des collectivités locales dès lors qu'il s'agit d'implication ou de consultation de la « société civile » sur des choix d'intérêt général. Le CONGAD est devenu ainsi un acteur « crédible » figurant dans le panorama des rares grandes associations africaines régulièrement consultées et bénéficiant des financements très sélectifs des coopérations américaine (USAID), française (AFD), allemande (GTZ), de l'UE, des nations Unies, etc. C'est à ce titre qu'il a obtenu par exemple un financement du Fonds des Nations Unies pour la Démocratie (FNUD)[909] en 2007.

Au Mali aussi, ce type de nouveau visage associatif est aussi très caractéristique et donc très présent dans les politiques de participation citoyenne aux affaires publiques. Deux grandes fédérations d'associations se distinguent principalement. La CAFO (Coordination des Associations et ONG Féminines créée en octobre 1991 et le Conseil National de la Société Civile[910] (CNCV) du Mali crée en mars 2003. Les principales stratégies d'intervention (Conseil, lobbying, évaluation, etc.) des deux structures vis-à-vis des élus et des politiques publiques témoigne de leur professionnalisme, de leur expertise et de leur « relative » autonomie.

La création du CNCV est l'aboutissement d'un processus de concertations et d'échanges menés depuis la fin de l'année 2000 entre différentes grandes ONG et fédérations d'associations en vue de rendre visible et déterminante la place de la société civile dans le pays.

Tout comme ce qui est décrit ci-dessus sur la situation sénégalaise, cette structure qui se veut représentative de la société civile malienne, est très vite parvenue grâce au niveau, à la compétence et au professionnalisme de ses équipes divisées en différentes commissions très techniques[911], à se hisser en partenaire incontournable sur toutes les questions d'intérêt

---

[909] Ce fonds a été créé par le Secrétaire général des Nations unies en 2005 pour encourager les efforts de démocratisation dans le monde. Et depuis, son Conseil consultatif lance chaque année un cycle de subventions après appels à propositions de projets relatifs au renforcement de la démocratie dans le monde.

[910] www.cnscmali.org

[911] A titre d'exemples : l'Education, l'Environnement, la Décentralisation, la Bonne Gouvernance, la Dette, la Micro-finance, etc. sont autant de Commissions thématiques pour lesquelles un minimum de formation et de spécialisation est indispensable. Il ne suffit donc pas d'être seulement citoyen Malien pour être admis dans ce cercle très sélectif des quelques privilégiés qui côtoient périodiquement d'éminentes personnalités politiques (le

national. Ainsi, au niveau national, ce collectif d'associations modernes est entre autres membres du Comité National d'Orientation du Projet d'Appui aux Communautés Rurales (PACR), membre du comité national de relecture des textes portant réglementation des marchés publics et des délégations des services publics, membre du comité national d'attribution des logements sociaux, responsable des concertations locales et régionales sur la Loi d'Orientation Agricole, etc.

Au niveau international, le Conseil National de la Société Civile malienne est membre de la commission des organisations de la société civile de CEDEAO (la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest). Il est invité aussi régulièrement aux rencontres en FMI et le Gouvernement du Mali[912], et compte parmi ses partenaires les plus réguliers, l'Agence France de Développement, l'Ambassade des Pays-Bas au Mali, le PNUD et l'ambassade du Canada.

Ainsi, bien au Sénégal comme au Mali, ces nouveaux militants associatifs dont l'aura s'est considérablement accrue depuis la fin des années 1980, constituent aujourd'hui le partenaire idéal aux yeux des bailleurs de fonds visant le renforcement de la société civile. Ils sont devenus grâce à leur maîtrise des dossiers et du vocabulaire des grands décideurs publics, de « véritables intermédiaires » entre ces derniers et la grande majorité de la population.

D'ailleurs cette nouvelle forme d'intermédiation entre les communautés de base et les institutions de coopération et/ou d'aide au développement rappelle ce que des auteurs, anthropologues[913], désignent sous le vocable de *courtiers du développement.* Il s'agit de ses personnes avec un certain niveau d'études qui, conscientes de l'intérêt croissant des agences de coopération pour les initiatives émanant directement des populations autochtones, chercheraient toujours à traduire les besoins locaux en projets afin d'obtenir les financements dont une bonne partie sera « détournée[914] » ou redistribuée selon des logiques

---

Président et ses ministres y compris) dans le cadre de leurs activités. Ce qui représente quand même une position confortable qui n'a rien à envier celle des leaders politiques évoluant au gré des aléas politiques.

[912] C'était le cas de la conférence organisée par le gouvernement du Mali et le Fonds Monétaire International les 17 et 18 mars 2011 à Bamako sur les « Défis et opportunités économiques du Mali » où le CNSC a représenté la société civile du pays.

[913] Giorgio Blundo « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », in *Cahiers d'études africaines*, 1995, vol.35, n°1, pp.73-99 ; Thomas Biershenk, Jean-Pierre Chauveau, Jean-Pierre Olivier de Sardan (dir.), *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala, 2000

[914] Alain Marie, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabilités du développement local*, Paris, Karthala, 2005

« clientélistes »[915]. Les courtiers en développement sont donc des individus qui mettent en communication des mondes, des systèmes et des cultures différents[916].

Les « professionnels » du monde associatif en développement depuis deux décennies déjà ne sauraient se réduire pourtant à de simples intermédiaires sociaux, ni à la seule fonction de courtage du développement. Leurs ambitions socioprofessionnelles et leurs champs d'intérêts dépassent largement le cadre national. L'administration et les partis politiques nationaux, par exemple, ne représentent plus nécessairement l'employeur idéal. Au contraire les organismes onusiens de développement, les agences de coopérations bilatérales et les grandes ONG internationales d'origines occidentales sont de plus en plus les employeurs rêvés par cette élité non-étatique.

Ainsi, anciens universitaires, anciens fonctionnaires, étudiants, juristes, comptables, experts en divers domaines, ces militants associatifs sont aussi de plus en plus orientés vers l'international et participent activement à des événements transnationaux comme le Forum Social Mondial de février 2011 à Dakar ou le Forum Social Mondial polycentrique de janvier 2006 à Bamako.

[915] Giorgio Blundo, op.cit
[916] Thomas Biershenk et alii, op.cit.

3. Un militantisme associatif urbain de plus en plus ouvert à l'international : le FSM de Dakar de 2011 révélateur des contradictions intrinsèques de la « société civile» au Mali et au Sénégal

photo 26 : Une banderole du Forum social mondial 2011 à Dakar au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

« Mesdames, Messieurs, bonsoir et merci de regarder le journal télévisé de la RTS. Dans l'actualité de ce dimanche 6 février 2011, Dakar a connu cette après-midi la plus grande marée humaine de son histoire à l'occasion de la marche d'ouverture du Forum Social Mondial ». Ainsi s'ouvrait le journal de 20h00 de la télévision publique sénégalaise, la Radiodiffusion Télévision Sénégalaise (RTS – créée par l'Etat au début des années 1970).

photo 27 : Marche d'ouverture du FSM 2011 au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

photo 28 : Marche d'ouverture du FSM 2011 bis au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

Ce constat de mobilisation spectaculaire (il y aurait 30 et 50 milles marcheurs) dans les rues de Dakar est bien relayé par ses organisateurs, qui y voient la preuve du dynamisme et de l'engagement de la société civile africaine pour la construction d'un autre monde. Ainsi, de la tribune implantée au campus de l'Université Cheik Anta Diop de Dakar, point de ralliement des marcheurs, l'on pouvait entendre Taoufik Ben Abdallah, membre du Secrétariat du Forum social africain et du Comité d'organisation du FSM de Dakar, déclare qu' « au vu des milliers de marcheurs, l'objectif du FSM d'être un forum où tous ceux qui souffrent puissent avoir le droit de parler, est déjà atteint ». Ce point de vue est partagé par d'autres membres du Comité d'organisation dont la militante altermondialiste malienne, Aminata Dramane Traoré, ancienne ministre malienne pour qui : « Dakar est une nouvelle étape de notre marche vers une citoyenneté plus conforme aux défis de ce système néolibéral mortifère. Nous avons voulu, nous avons souhaité l'élargissement de la base du mouvement, le défi est relevé ».

Toutefois, au-delà de cette euphorie générale provoquée par l'immense foule ayant parcouru les routes de la capitale sénégalaise, depuis la place de la Grande mosquée en centre-ville jusqu'au campus de l'Université Cheik Anta Diop de Dakar au bord de la mer (cf. itinéraire, photo), l'examen minutieux du déroulement de cette 11ème édition du FSM soulève au moins deux questions par rapport au respect de la charte des principes du FSM: celle de l'instrumentalisation politique des manifestations du FSM et celle de l'autonomie ou de l'égalité des mouvements participants.

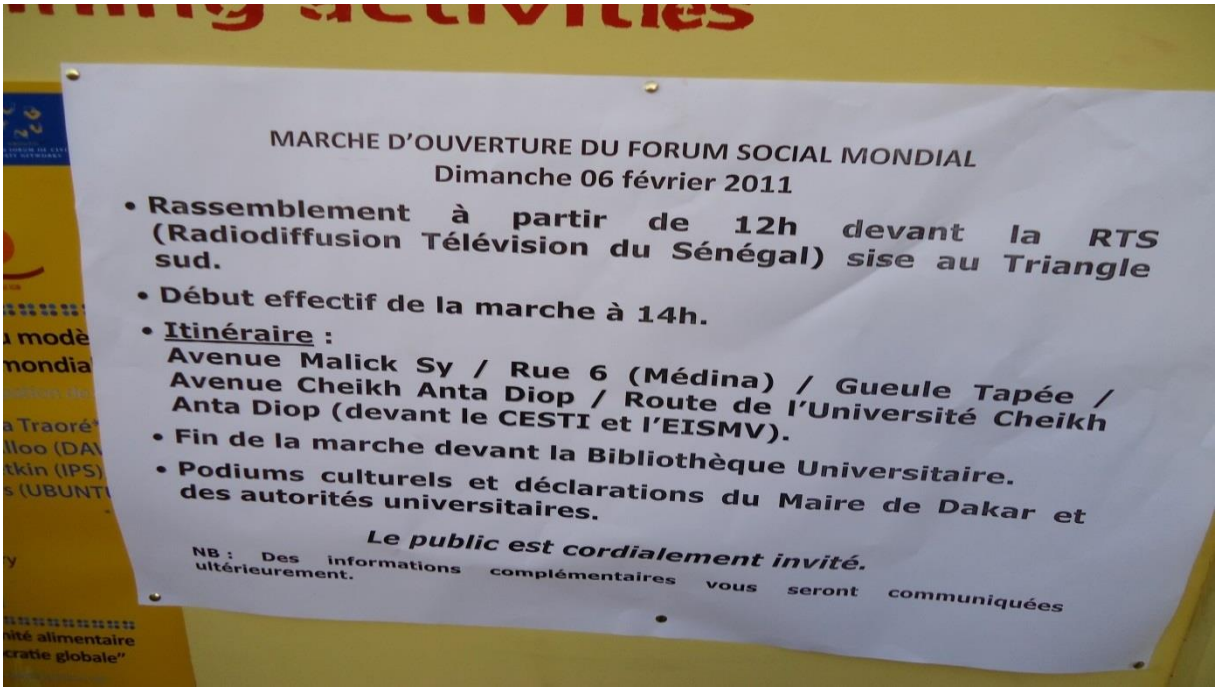


photo 29 : Itinéraire de la marche d'ouverture du FSM au FSM de Dakar en février 2011 (cliché : P. Diatta, 2011)

3.1.1. L'instrumentalisation politique du FSM de Dakar par le parti socialiste sénégalais

Alors qu'il est clairement mentionné dans la Charte des principes du FSM approuvée par le Conseil International du Forum Social Mondial au Brésil en 2001, que « *ne pourront participer au Forum en tant que tels les représentants de partis politiques* » (paragraphe 9), la présence et l'implication du parti socialiste sénégalais était bien visible pendant toute la durée de l'édition de Dakar. Ainsi, étaient présentes à la marche d'ouverture les grandes figures du parti dont notamment son Secrétaire général, Ousmane Tanor Dieng par ailleurs vice-président de l'international socialiste et le très populaire maire de Dakar, Khalifa Ababacar Sall membre du bureau politique national. A la présence de ces acteurs politiques nationaux il convient de rajouter celle très remarquée et très commentée dans la presse sénégalaise de Martine Aubry, 1ère Secrétaire du Parti social français.

En effet, le FSM de février 2011 s'est tenu à Dakar dans une ambition politique particulière dans la mesure où les débats pour les élections présidentielles prévues en mars 2012 étaient déjà bien engagés. Le président sortant, Abdoulaye Wade, qui dirige le Sénégal depuis 2000, devra concourir à ces élections face une opposition menée principalement par ce parti

socialiste (celui qui dirigea le Sénégal de 1960 en 2000 – soit 40 ans). Or en cette période de 2011, l'actualité politique sénégalaise fut dominée par la question de la légitimité et de la légalité d'une 3ème candidature du président Wade à une élection présidentielle. La classe politique sénégalaise, les juristes et les intellectuels en général étaient divisés face à cette question, certains estimant que son âge (85 ans à l'époque) et la constitution[917] lui interdisaient une telle candidature et d'autres considérant, au contraire, que le candidat était bien éligible à un 3ème mandat.

Dès lors, la venue à Dakar de Martine Aubry était interprétée par le camp du président Wade et dans la presse en général comme un soutien politique au parti socialiste sénégalais, un parti frère de son parti socialiste français. En plus de la présence symbolique de Martine Aubry accompagnée dans sa délégation d'autres responsables socialistes français dont Benoît Hamon, la venue de l'ancien président Brésilien, Lula Da Silva et surtout celle d'Evo Morales de Bolivie, seul président étranger en exercice ayant fait le déplacement ont marqué la manifestation.

Cette présence de représentants des partis politiques socialistes et de gauche en général au sein des mouvements du FSM ne s'est pas manifestée qu'à travers la présence des leaders précités à la marche d'ouverture. En effet, nous avons pu rencontrer lors de notre enquête, des groupes de femmes et de jeunes qui étaient là à l'invitation de leur maire.

C'est le cas de ce groupe de femmes portant des foulards verts (couleur du parti socialiste sénégalais) venues de Grand-Yoff, quartier populaire de Dakar et fief du maire de Dakar sur invitation de ce dernier. « *Nous nous venues en masse, nous les femmes de Grand-Yoff, pour montrer au monde entier que notre maire, Khalifa est un grand homme qui prends beaucoup d'initiatives pour aider les plus pauvres. Il fait tout ce qu'il peut pour nous aider même si le président, maître Abdoulaye Wade, cherche toujours à lui compliquer les choses »*, nous

[917] A la suite de son arrivée au pouvoir le 19 mars 2000, le président Abdoulaye Wade a concrétisé une de ses promesses de campagne électorale qui était de remplacer la constitution de 1963 par une nouvelle constitution plus moderne qui devra surtout, entre autres, limiter la durée des mandats présidentiels (l'ancien parti au pouvoir, le parti socialiste ayant gouverné le Sénégal pendant 40 ans – 20 ans avec le président Senghor et 20 ans avec le président Abdou Diouf). Ainsi, dans la nouvelle constitution adoptée à l'issue du référendum du 7 janvier 2001, l'alinéa 2 de l'article 27 stipule que « le mandat est renouvelable une seule fois ». Se pose alors la question savoir, si cette modification ultérieure au démarrage du 1er mandat de Wade, devait prendre en compte de manière rétroactive le mandat en cours, ou si elle ne prenait effet qu'à partir du second mandat (qui reviendrait à être comptabiliser comme étant son premier mandat).

disait, une des femmes de ce groupe, madame F. Diagne, venu avec les cars affrétés par la mairie de Dakar.

Nous retrouvons le même discours chez un autre groupe de participants, qui dit être là grâce à des subventions octroyées par leur maire socialiste, Diop, maire de la commune d'arrondissement de Dalifort, dans le département de Pikine, grande banlieue à l'entrée de Dakar. « *Nous, on ne fait pas de politique. Nous sommes des jeunes et on ne veut pas de la politique politicienne. Notre ASC appartient à la société civile, ce n'est pas une structure politique. Mais c'est vrai que depuis 2009, nous avons décidé de soutenir l'actuel maire, Idrissa Diop, pour tout ce qu'il fait pour aider les victimes des inondations dans nos quartiers. Son volontarisme et ses actions pour lutter contre les inondations et limiter la construction des habitations anarchiques sont reconnues à l'extérieur. La Banque Mondiale l'a même invité l'année dernière pour partager son expérience à d'autres villes du monde confrontées aux inondations* »[918].

Dans une des nombreuses petites gargotes jouxtant le campus, nous avons aussi croisé O. Fall avec trois autres camarades du *Mouvement des élèves et étudiants socialistes sénégalais (MEES).* Etudiant en 4ème année de médecine à l'Université de Dakar, il commence par rappeler que le FSM n'est évident pas un lieu politique avant de préciser que : « *compte tenu du nombre de personnes et de pays représentés, nous ne pouvions pas rater cette grande occasion pour sensibiliser l'opinion internationale sur les dérives de la gestion de maître Abdoulaye Wade. C'est un devoir citoyen, ce n'est pas de la politique. Les chercheurs qui viennent de l'extérieur comme vous et tous les journalistes devront se rendre compte que le Sénégal souvent cité en exemple en Afrique est devenu un pays de gestion partisane, de népotisme. Ce sont des amateurs qui nous gouvernent. Restez au Sénégal une semaine après le FSM, vous découvrirez de vous-mêmes les difficultés du pays, les coupures d'électricité à répétition, le calvaire des centaines de bacheliers non-orientés dans les facs. Allez dans la banlieue, dans le monde rural, etc.* »[919].

De cette présence de leaders et de militants de base de partis politiques, il est aisé d'entrevoir la proximité entre le champ politique et le champ altermondialiste. A ce sujet d'ailleurs, les

[918] Entretien du 6 février à UCAD II
[919] Entretien du 6 février à UCAD II

révélations du rapport de bilan de Mimoun Rahmani[920], économiste, Secrétaire général adjoint d'ATTAC-Maroc sur cette 11ème édition du FSM à Dakar confortent l'idée d'un risque d'infiltration, d'instrumentation voire de récupération politique de cet évènement par des gouvernements ou des partis. Pour l'auteur, il y aurait un financement octroyé par les gouvernements algérien et marocain au comité d'organisation sénégalais et ce serait la raison, selon lui, de : « *la présence massive au FSM de cette fameuse délégation marocaine officielle composée essentiellement de flics et d'individus représentants des associations fantômes…* ».

Même s'il n'a pas précisé les détails et le montant de ce financement, le constat de Rahmani de l'affluence des délégations en provenance de ces deux pays semble attestée par les conclusions d'un autre rapport sur ce FSM dakarois rédigé par d'autres participants d'ATTAC France qui estiment que « *la délégation du Maghreb/ Machrek a été la plus importante à ce jour lors du FSM- plus de 700 militants, principalement marocains, mais aussi de nombreux Tunisiens, se sont rendus à Dakar et ont pu y témoigner des processus en cours* » [921].

Toutefois, s'il avère encore difficile de confirmer la présence de financements d'un pays étranger dans le budget global (lui aussi « impossible d'accès ») du FSM de Dakar 2011, la consultation des compte-rendu du Forum Social Mondial polycentrique de Bamako de 2006 permet d'avoir plus de détails sur cette question.

Estimé à 800 000 000 francs CFA (huit cents millions de francs CFA) soit 1.200.000 euros (un million deux cents milles euros), ce budget – qui laisse entrevoir les fortes sommes avec lesquelles les anticapitalistes organisent leurs rencontres – n'a été rendu public qu'après les accusations de « manœuvres frauduleuses » portées par le vérificateur général aux principaux organisateurs dudit forum polycentrique.

Le différend porte sur 81 000 000 FCFA soit près de 125.000 euros qui auraient disparus mystérieusement. Les détails de cette bataille de chiffres sont réunis dans le document *Droit de réponse de vérification du Vérificateur Général: Gestion des fonds du Forum Social Mondial Polycentrique de Bamako 2006* rédigé en juillet 2007 par les principaux accusés à savoir Badara Alou Sacko et Bakary Konate, dont le tableau ci-dessous est extrait.

---

[920] Son article « Les gouvernements algérien et marocain ont financé le FSM Dakar 2011. Où va le Forum Social Mondial ? » a été consulté *sur http://www.dakar2011.org* le 20 février 2011

[921] Amélie Canonne, Hélène Cabioc'h, Nicolas Haeringer « *Dynamique des Forums sociaux : quelques réflexions tirées de Dakar* », p.2, consulté sur http://www.mouvements.info/ le 4 avril 2011

Tableau 14 : Situation des financements reçus à la date du 10 février 2006[922]

Bailleurs	Montants en FCFA
Gouvernement du Mali	150.000.000
NOVIB	155.789.788
CCFD	29.190.087
Fondation Rosa Luxembourg	2.600.607
Développement et Paix Canada	37.109.690
Fonds de Solidarité Nationale	3.000.000
Coopération Suisse	30.000.000
Gouvernement du Venezuela	260.979.336
Oxfam Belgique	6.559.570
Inscriptions et adhésions	3.873.960
Inscription par virement	1.762.994
Location stands	1.435.000
Versement contributions et divers	2.790.000
TOTAL	685.091.031

Ainsi, du Venezuela d'Hugo Chavez à la coopération bilatérale suisse, en passant par les ONGs néerlandaise (NOVIB) et française (CCFD), les données du tableau montrent que les mouvements sociaux africains, pour les besoins de leurs activités, seraient encore largement tributaires de l'aide financière étrangère et surtout occidentale. Une situation que l'on retrouvera d'ailleurs un an plus tard au FSM de Nairobi, capitale du Kenya, en janvier 2007.

En effet, à l'issue de leur enquête collective menée à l'occasion de cet évènement auquel elles ont consacré tout un article, « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi »[923],

[922] Tableau extrait de : *Droit de réponse de vérification du Vérificateur Général: Gestion des fonds du Forum Social Mondial Polycentrique de Bamako 2006*, Juillet 2007, p.10, de Badara Alou Sacko et Bakary Konate

[923] Marie-Emmanuelle Pommerolle et Johanna Siméant, « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militants africains », In *Cultures et Conflits*, n°70 (été 2008), pp. 129-149

Marie-Emmanuelle Pommerolle et Johanna Siméant avaient souligné le fait que : « *l'ensemble des délégués africains interrogés sur le financement de leurs billets d'avion dans le cadre de notre enquête a reçu l'aide d'une organisation du Nord. Le CRID a permis, notamment grâce à un financement du ministère français des Affaires étrangères, de payer le voyage et le séjour de 47 « partenaires» des organisations françaises de la coordination, dont 19 délégués africains. C'est le cas également de l'EED (Evangelische Entwicklungsdienst), des diverses délégations de la Caritas, d'Action Aid, d'Oxfam, et de la Croix-Rouge, de Brot für die Welt, de la Friedrich Ebert Stiftung, de la CGT, ainsi que d'organisations financièrement plus modestes, comme Via Campesina ou le CADTM. Ce patronage extérieur indispensable à la venue des militants africains existe depuis les débuts de la participation africaine au FSM* »[924]..

Ce constat nous amène à voir que les principaux défis de la structuration d'une mobilisation citoyenne africaine transnationale ne relèvent pas seulement de la présente remarquée des partis politiques (depuis leurs leaders jusqu'aux structures militantes de base) – alors que le FSM se voulait un espace non partisan – mais aussi des problèmes autour de l'autonomie réelle des mouvements sociaux africains.

3.1.2. Le problème de l'autonomie des mouvements de la société civile africaine

« Dans un espace altermondialiste qui cherche justement à les euphémiser, il importe de penser les hiérarchies, les conflits, voire tout simplement la division du travail au sein du militantisme transnational». En réponse à cette invitation de M.-E. Pommerolle et J. Siméant[925] , nous nous sommes intéressés particulièrement pendant notre enquête au FSM de Dakar aux organisations (sens et étymologie de leurs appellations notamment) qui tenaient des stands tout en procédant à des discussions informelles avec certains de leurs animateurs trouvés sur place. Ce n'était pas tant le profil ou la biographie de ces derniers qui nous intéressaient que l'historique ou l'origine de l'organisation qu'ils représentaient.

De ce procédé, nous avons réussi à observer une dizaine de stands. Ils ne sont certes pas représentatifs et cette analyse encore moins exhaustive, n'est pas comme on peut l'imaginer à

[924] M. E. Pommerolle et J. Siméant, 2008, op. cit. p.134-135.
[925] M. E. Pommerolle et J. Siméant, 2008, op. cit. p.132

travers la photographie suivante, il en avait des dizaines (malgré nos demandes il ne nous a pas été possible d'obtenir la liste auprès des organisateurs).

photo 30 : Quelques-uns des nombreux stands implantés dans le campus de l'UCADII pour le FSM au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

Nous estimons néanmoins que les stands étudiés sont indicatifs du poids voire de la mainmise des organisations occidentales dans la restructuration du tissu associatif urbain au Sénégal et en Afrique.

Par exemple, l'association des femmes pour la paix en Casamance, *Usoforal* (« entraidons-nous » en Joola, langue parlée au Sud du Sénégal) partage son stand (voir photo 31) avec son « partenaire », WFD, une ONG allemande pour la paix dans le monde.

photo 31 : Stand de l'association USOFORAL avec son "partenaire allemand, l'ONG WFD au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

De nos discussions informelles, il est ressorti que c'est cette dernière qui a « subventionné » (sans plus de précision chiffrée) la participation de ces militantes en provenance des régions méridionales du pays au FSM organisé dans la capitale sénégalaise, Dakar, au nord-ouest du pays. Aussi, il nous a été indiqué que l'ONG allemande soutient l'association sénégalaise depuis sa création au début des années 2000 et l'aide à prendre des initiatives (marches, conférences, pétitions, etc.) pour un retour de la paix en Casamance.

Un autre exemple, très illustratif de la situation décrite ci-dessus, est celui du Forum pour un développement durable et endogène (FODDE), un réseau d'organisations de femmes créé en 1997 et basé à Kolda au Sud du Sénégal. Leur venue à Dakar a été entièrement prise en charge, nous-a-ton dit, par leur partenaire américain, la fondation *New Field*[926], « qui

[926] Spécialisée dans le soutien des femmes en milieu rural, cette fondation intervient dans 8 pays en Afrique de l'Ouest dont le Sénégal, le Mali ou la Côte d'Ivoire. Pour plus d'informations, voir : http://www.newfieldfound.org/fr/grants.priorities.html

subventionne l'association et accorde de petits crédits à certaines de ses membres depuis le début de son lancement à la fin des années 1990 ». Ce collectif d'associations de femmes, FODDE partage lui aussi le même stand avec ce partenaire américain (photo).

photo 32 : Stand du réseau FODDE avec son "partenaire américain, la fondation New Field au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

D'autres fondations occidentales comme notamment la Fondation allemande Konrad Adenauer, du nom du 1er chancelier de la République Fédérale d'Allemagne, ont financé la venue de certains membres de leurs associations partenaires situées à l'intérieur des régions du Sénégal. C'est le cas de 5 femmes représentes d'associations de la région de Tambacounda à l'Est du pays.

Outre ces différents cas de financements extérieurs avérés par nos interlocuteurs respectifs, il est tout aussi important de souligner les nombreuses autres situations où en l'absence de confirmation de tels financements, il demeurait tout de même très aisé d'observer le lien direct avec une organisation internationale ou une ONG d'origine occidentale. C'est le cas du stand tenu par la *Coalition nationale des ONG/OSC et Syndicats pour l'éducation pour tous (CNEPT)* du Sénégal (photo n°33).

photo 33 : Intérieur du stand de la coalition CNEPT du Sénégal au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

La constitution de cette coalition nationale en 2003 s'inscrit clairement dans le sillage des forums mondiaux sur l'éducation que l'UNESCO organise en vue de promouvoir la lutte contre l'analphabétisme dans le monde et l'accès à l'éducation pour tous. La 1ère édition de tels forums sous l'égide de l'UNESCO a d'ailleurs fut d'ailleurs tenue à Dakar en avril 2000.

Dans le même cas de figure, nous pouvons juste évoquer de nombreuses autres associations sénégalaises et africaines en général qui en réalité sont des sections nationales ou sous-régionales d'ONG occidentales internationalisées : ATTAC-Bénin (membre de l'ONG française ATTAC – Association pour la taxation des transactions financières et pour l'action citoyenne) ; CADTM-Congo-Kinshasa (membre de CADTM – Comité pour l'annulation de la dette du Tiers monde – basé en Belgique) ; Caritas-Sénégal (membre de Caritas International dont le siège est au Vatican) ; GRDR-Afrique (membre de GRDR – Groupe recherche réalisation développement rural – basée en France), YMCA-Sénégal (membre du mouvement international YMCA – Young Men's Christian Association – basé en Suisse), etc.

S'il est vrai que nous ne disposons d'aucune preuve de financement ou de « parrainage » de ces sections africaines par leurs « organisations-mères » occidentales, nous pouvons tout de même supposer le risque certain de leur « alignement » sur les causes et le répertoire d'action collective de ces dernières. Ce qui attesterait du coup de la grande influence des « sociétés

civiles du Nord » dans les modes de pensée, de structuration, de revendication et de mobilisation des « sociétés civiles du Sud ». Une situation d'inégalités symboliques et matérielles qui serait contraire à l'esprit de la charte du FSM « condamnant toutes les formes de domination » à son paragraphe 9.

Cependant, si toutes ces associations africaines évoquées ci-dessus doivent bel et bien leurs origines et/ou leurs conditions matérielles de fonctionnement à des organisations internationales et/ou occidentales, nous ne pouvons pas manquer de citer des cas de mouvements a priori authentiquement africains. Le Mouvement africain des enfants et jeunes travailleurs (MAEJT, cf. photo) semble être de ceux-là.

photo 34 : Stand du MAEJT au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

Créé en juillet 1994, à Bouaké en Côte d'Ivoire, ce mouvement de défense de droits de l'enfant aujourd'hui présent dans la plupart des pays africains est devenu, comme on a pu le vérifier sur son site[927], un partenaire privilégié sur ces questions d'organisations régionales

[927] http://maejt.org/

comme la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union africaine (UA) ou d'organisations onusiennes comme l'UNICEF ou le BIT (Bureau international du Travail).

Au Sénégal, l'ONG ENDA Tiers-Monde (Environnement et Développement du Tiers Monde)[928] – une des rares ONG internationales ayant l'origine et le siège international en Afrique – basée à Dakar, était aussi présente au rendez-vous du FSM. Spécialisée dans la protection de l'environnement et la lutte contre la pauvreté (urbaine notamment), l'ONG sénégalaise a aujourd'hui des sections dans d'autres pays comme à Bamako au Mali ou à Paris en France. Il est vrai, certes, que son origine dans les années 1970 était très liée à des bailleurs de fonds extérieurs dans la mesure où l'ONG fut en réalité créée à la suite et dans le prolongement d'un programme en faveur de l'environnement de l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP), cofinancé en 1972 par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) et l'Agence Suédoise pour le Développement International. Mais son caractère initialement sénégalais ne semble pas remis en cause.

[928] www.endatiersmonde.org/instit/

photo 35 : Stand de l'ONG ENDA Tiers-Monde au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

Dans la même catégorie de ces quelques grandes ONG africaines avec leur siège principal en Afrique, nous rajouterons des associations d'envergure nationale comme le CONGAD à Dakar au Sénégal ou encore le CNSC et la CAFO à Bamako au Mali.

Nous retiendrons de cette observation du FSM de février 2011 à Dakar, qu'au-delà de sa réussite en termes de mobilisations (les organisateurs estimant le nombre de participants à l'issue des 3 jours de l'évènement entre 60 et 80 milles participants), la difficulté de constitution et d'affirmation de mouvements sociaux de lutte pour l'émancipation spécifiquement africains et réellement indépendants des partis politiques et des financements extérieurs de toutes sortes. Ainsi, les principales revendications altermondialistes contre le capitalisme néolibéral, les inégalités Nord-Sud, l'accaparement des terres agricoles des petits paysans, ou la contestation des politiques d'austérité que l'on pouvait lire dans les différentes pancartes rappellent précisément le répertoire des revendications portées à toutes les éditions précédentes du FSM. Ce qui laisserait penser qu'il n'y aurait pas de problèmes spécifiques locaux et que tous les peuples seraient confrontés aux mêmes difficultés, auraient les mêmes aspirations et les mêmes priorités.

Ce constat donne enfin au FSM de Dakar, un caractère élitiste et occidentalisé plutôt qu'un rendez-vous populaire à l'image des populations locales dont une bonne frange d'ailleurs ne semblait pas être au courant de la tenue de l'évènement. Ainsi, avons-nous eu à rencontrer des curieux qui venaient voir ce qu'il se passait au campus avec ces nombreux groupes de

« toubab » (terme utilisé au Sénégal pour désigner les populations blanches) et même des étudiants de l'Université – les cours étant maintenus sur une partie du campus en dépit de la foule présente dans le site – affirmaient ne rien savoir de la signification du mot altermondialisme.

Dans ce grand public présent mais très éloigné de l'univers altermondialiste, les commerçants et autres petits artisans venus vendre leurs produits à ces « milliers de touristes » – c'est ainsi que certains voyaient les participants étrangers non-africains notamment – exceptionnellement nombreux à Dakar.

photo 36 : Les artisans au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta)

photo 37 : les artisans au FSM de Dakar en février 2011 bis (Cliché : P. Diatta)

Pour conclure, nous pouvons commencer citer l'analyse très juste de Johanna Siméant qui résume très bien nos observations sur la « société civile » africaine telle que décrites dans ce travail. L'auteure écrit : « sur le continent africain en particulier, l'industrie du développement et des ONG a pu contribuer à promouvoir des techniques de mobilisation souvent dénuées de nombre de leurs aspects de confrontation (…), techniques qui contribuent à la production des politiques publiques sur le continent. Il n'est que d'observer ce que les acteurs qui se dénomment mouvements sociaux brandissent comme preuve de mobilisation, souvent à destination de leurs bailleurs de fonds : des gens assis sur des chaises en plastique, d'autres écoutant studieusement des séminaires de restitution…et d'enthousiastes « bases » amenées en bus pour remplir les tribunes d'évènements politiques ou institutionnels »[929].

Ce qui ressort de cet extrait, c'est précisément ce que nous qualifions de contradictions intrinsèques des mouvements de ladite société civile dans ce contexte africain. Il s'agit d'organisations où les frontières entre le local et le global, le politique et l'apolitique, le militant et le professionnel sont ténues. Et c'est toute cette ambivalence qui caractérise les contours de cet ensemble d'acteurs hétérogènes incarnant les différents visages de la participation dans ces contextes précis.

Ainsi, il ne serait pas adéquat de nier l'émergence d'une « société civile » locale, nationale et même transnationale dans le contexte africain décrit ci-dessus. Au contraire, nombre d'organisations de jeunes, de femmes, d'intellectuels, etc. jouent tant bien que mal un rôle de sentinelle, de contestation de contribution et même souvent de prestation de services publics de manière autonome voire, parfois, en compétition avec les autorités politiques. Même si l'international joue un rôle déterminant dans la structuration et/ou le financement de ces mouvements, nous pouvons retenir cependant avec Johanna Siméant que « cette forme de mobilisation labellisée comme de la « société civile » n'est pas le seul effet d'une importation, derrière laquelle se jouerait quelque sombre projet dépolitisant venu du Nord. L'international ne « prend » que s'il s'articule à des enjeux locaux »[930].

---

[929] Johanna Siméant, *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris, Karthala, collection « Les Afriques », 2004, p.29

[930] Johanna Siméant, *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, op.cit.,.31

Ce faisant, toute la difficulté dans ce travail c'est de mobiliser ensemble ces deux thèses d'apparence paradoxale à savoir d'une part celle de la forte capacité de régulation des acteurs internationaux dans l'ordre administratif, politique, social et économique des pays récemment décolonisés et, d'autre part celle de la forte capacité de résilience et de redéploiement des Etats et populations à priori dominés. Mais, c'est bien dans ces contradictions, ces rebondissements et ces discontinuités qu'il convient de saisir l'histoire de l'aventure des discours et usages de la participation des populations dans les chantiers du développement, qui démarre depuis la période coloniale avec des formes très encadrées pour aboutir aujourd'hui à des formes parfois très professionnalisées en concurrence pratique avec l'administration étatique.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

Dans la mesure où les principes de la décentralisation et de l'association des habitants dans le pouvoir local constituent la pierre angulaire du projet de réforme anticapitaliste et pour des métropoles solidaires à l'échelle mondiale du réseau transnational FALP, nous avons, dans cette deuxième partie, choisi des cas précis pour examiner plus concrètement les rapports entre ces deux principes. Le choix du Sénégal et du Mali se justifie non seulement par la participation régulière de certaines de leurs autorités locales dans ce mouvement d'élus transnational – le Sénégal ayant accueilli à ce titre une rencontre internationale du FALP en février 2011 –, mais aussi par l'actualité des discours sur la décentralisation et la participation dans ces pays.

Les résultats ont révélé la multiplicité des discours et usages de la participation et de la décentralisation qui se sont succédés ou ont coexisté dans l'histoire..

Ainsi, dans le domaine de la décentralisation, entre par exemple l'Etat qui saisit l'opportunité pour tenter de mieux défendre son intégrité territoriale et son unification nationale, les bailleurs de fonds et autres partenaires internationaux qui vantent les vertus de la libéralisation des politiques de développement et partant du « renforcement des capacités » et de la « responsabilisation » des acteurs de la société civile, les attentes ne sont

pas les mêmes. De même, en matière de participation des populations la variété des discours et des attentes est la règle.

Toutefois, pour diverses qu'elles soient, ces formes de participation (impulsée, préconisée, professionnalisée, financée…) ou de décentralisation ont en commun de trouver un écho favorable dans deux discours ambiants et a priori opposés : celui de la libéralisation et celui de la démocratisation. Et, c'est peut-être là que se situe un des grands défis de mouvements sociaux transnationaux comme le réseau FALP qui, dans sa mobilisation collective, entend combattre la libéralisation des politiques urbaines par la promotion de leur démocratisation et de leur décentralisation.

Les alternatives revendiquées par le FALP à savoir des pouvoirs locaux forts fondés sur la participation de tous, se révèlent donc difficiles à traduire en actes avec de telles conditions. Pour mieux le démontrer, nous avons choisi une action publique précise, la gestion municipale des ordures ménagères. Ce secteur a l'avantage d'être l'un des terrains où se déploient par excellence les discours et usages placés sous le sceau de la décentralisation et de la participation des habitants dans une Afrique urbaine de plus en plus confrontées au défi de la gestion durable de ses ordures ménagères. C'est à la découverte de cette action publique locale au concret que nous invitons à présent le lecteur dans le troisième et dernier temps de notre analyse.

PARTIE III :

Qui gouverne la gestion des ordures ménagères à Bamako et à Dakar ? Le modèle « englobant » du FALP à l'épreuve de l'action publique « localisée » [931] au concret.

INTRODUCTION

En attendant son quatrième Congrès mondial prévu pour 2016, le Forum des autorités locales de périphérie pour des métropoles solidaires n'a de cesse de revendiquer, de manifestation en manifestation, son projet d'être avec « son » droit à la ville, un « cadre opérationnel des pratiques politiques locales pour faire émerger «des villes, des métropoles, des aires métropolitaines justes» en termes politiques, démocratiques, sociaux, économiques, environnementaux, spatiaux et culturels »[932]. En cela, le réseau FALP diffère des nombreux autres mouvements sociaux transnationaux oscillant généralement entre les registres de la contestation et du plaidoyer.

Car ici, l'objectif, tel qu'il ressort de nos observations, n'est pas seulement de construire un cadre normatif. Il consiste aussi et surtout à constituer une sorte de guide des bonnes pratiques alternatives en matière de politiques urbaines à l'usage des différents exécutifs locaux membres du réseau dans un contexte néolibéral. Pour preuve, le projet d'«*une Plateforme de "Bonnes Pratiques" permettant l'échange entre les pouvoirs locaux à travers un site Internet et une publication annuelle*»[933] est ainsi précisément formulé dans la Déclaration finale du 3ème congrès mondial du FALP au Brésil de juin 2013.

Mais la possibilité de traduire en action publique locale ces politiques alternatives de gouvernance urbaine qui constituent le credo du mouvement transnational FALP dépend grandement des différents cadres nationaux de la décentralisation et des acteurs influents

[931] Ainsi formulé, le titre de cette troisième partie rappelle indirectement celui de l'atelier « *Ethnographier l'action publique localisée dans un monde «globalisé»* » organisé par Pauline Jarroux et Céline Ségalini aux 2èmes Rencontres annuelles de l'ethnographie de l'EHESS les 14 et 15 octobre 2015 à Paris. J'avais présenté à cette occasion une communication intitulée : « Le global confisqué ? Ethnographie de l'*élite plurielle* de l'action publique locale en matière environnementale à Bamako et à Dakar »

[932] Cf. notamment la Déclaration de Canoas de juin 2013

[933] Cf. notamment la Déclaration de Canoas, op.cit.p.4

dans ce champ. Or, dans le cas des pays africains anciennement colonisés, si les Etats sont constitutionnellement engagés dans le processus de décentralisation en reconnaissant aux collectivités locales des responsabilités en matière de gestion urbaine, les conditions nécessaires à leur exercice demeurent encore très hypothétiques. C'est ce que nous avons montré précédemment.

Outre la difficulté d'enracinement territorial de pouvoirs locaux relativement corsetés par les partis politiques nationaux, l'omniprésence d'une pluralité d'acteurs se fait sentir, non seulement l'Etat, mais aussi des acteurs internationaux avec un pouvoir de financement et de prescriptions normatives considérables dans le champ de la décentralisation. C'est ainsi que pour qualifier le mode de gestion locale dans un tel contexte où les pouvoirs communaux semblent être débordés – sans pour autant être invalidés –, par une multitude d'acteurs supranationaux et locaux, certains auteurs n'hésitent pas à parler de « gestion disputée »[934] ou de « gestion urbaine partagée »[935].

Dans ces conditions, se pose la question cruciale de la gouvernabilité et des contours de l'action publique locale. Qui gouverne l'action publique locale dans un contexte aussi instable et multi-acteurs ? Quelles peuvent-être les marges de manœuvre de l'autorité locale légale dans de pareilles circonstances ? Quel est le poids réel des divers groupes d'intervenants « non-communaux »? Comment sonder empiriquement l'écho du modèle de gouvernance urbaine du FALP alors que ses collectivités membres ne semblent pas avoir le monopole de la fabrique de l'action publique sur leur propre périmètre légal ?

En orientant nos questions de recherche de la sorte, nous faisons l'option d'inscrire l'analyse qui va suivre, dans cette dernière partie, dans le prolongement de nombreux travaux de la sociologie de l'action publique attentifs à la complexité croissante de l'action publique. À ce propos, Patrice Duran souligne justement que « la prise en compte de l'action publique fait en effet resurgir la société dans sa réalité pluraliste de groupes sociaux aux intérêts multiples et souvent antagonistes, c'est-à-dire une société forcément inégalitaire, inéquitable et différenciée. (…)En révélant la force des intérêts particuliers et leur entrée en légitimité, elle met en effet à mal l'idée d'un intérêt général indécomposable»[936].

---

[934] Elisabeth Dorier-Apprill, Cécilia Meynet, « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », In *Autrepart*, 2005/3 n° 35, p. 19-37
[935] Sylvy Jaglin, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou,* Paris, Karthala-ORSTOM, 1995
[936] Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J éd., « Droit &Société, 2010, p.27

Ce point de vue reconnaissant la pluralité d'acteurs dans la production de l'action publique est aussi présent chez Vincent Dubois pour qui, « comme tout objet social, l'action publique doit s'analyser comme le produit de relations sociales »[937]. L'auteur précise néanmoins que l'« intervention d'agents aux positions multiples, c'est-à-dire situés dans des espaces sociaux différents, conduit moins à la dilution de l'exercice du pouvoir politique qu'elle ne constitue une condition et une modalité de sa légitimation. C'est par la démonstration de leur capacité à s'entourer des « personnalités compétentes » et à « organiser le dialogue le plus large possible» que les gouvernants démontrent leur aptitude à gouverner et leur légitimité à le faire »[938].

Ainsi, qu'elle porte sur la *recomposition territoriale*[939], les *changements d'échelles*[940], la *gouvernance multi-niveaux*[941], la *gouvernance en réseaux*[942], une abondante littérature a fourni plusieurs notions ou paradigmes pour appréhender les changements en cours. Et, au-delà de la diversité des objets et des entrées par lesquels les changements sont observés, il existe un présupposé commun minimal à ces travaux, celui de la reconnaissance de la présence renforcée d'une multiplicité d'acteurs prescripteurs de changements normatifs dans les processus de fabrique de l'action publique contemporaine.

Par exemple, avec l'affirmation de l'Union européenne dans nombre de politiques locales de ses Etats membres, toute une série de travaux[943] s'est intéressée aux incidences des interventions européennes sur l'action territoriale. Ainsi, les interventions de l'UE en matière d'agriculture[944], de protection sociale[945], ou encore d'égalité des genres[946] sont parmi les

---

[937] Vincent Dubois, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux», *Actes de la recherche en sciences sociales* 2014/1 (N° 201-202), p. 11-25, p.15

[938] Vincent Dubois, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux», op.cit., p.25

[939]Pierre Teisserenc, Robert Etien, & Pierre-Yves Chicot, *La recomposition territoriale : un défi pour la Guadeloupe*, Paris, Ed.Publibook, 2011

[940]Alain Faure, Jean-Philippe Leresche, Pierre Muller, Stéphane Nahrath (dir.), *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique,* Paris, L'Harmattan, 2007

[941]Jérôme Dubois, Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement, Rennes, PU Rennes, 2009

[942]Eva Sørensen, Jacob Torfing, « Network governance and post-liberal democracy » In *Administrative Theory & Praxis*, Vol.27, No.2, (Jun.2005), pp.197-237. Par ailleurs, «*Gouverner les territoires par réseaux*» était le thème du colloque organisé à Lyon le 28 juin 2012 par l'IEP de Lyon, l'ENS de Lyon et l'UMR Triangle

[943]Cf. Daniel Hoeffel, Décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne, Paris La découverte, 1996 ; Christel Alvergne, François Tautelle, Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire, Paris, PUF, 2002

[944] Ahmed Barkaoui,Karine Daniel et Jean-Pierre Butault, « Chapitre5. Impact territorial de la réforme de la Pac de 2003 : Enjeux du découplage », In Francis Aubert, Vincent Piveteau, Bernard Schmitt, *Politiques agricoles et territoires* Versailles, éditions Quæ 2009, pp.119-140 ; Marielle Berriet-Solliec, « Décentralisation et politique agricole en France », In Economie rurale, n°268-269, 2002, pp.54-67 ; Marielle Berriet-Solliec,

exemples souvent mobilisés pour démontrer la pertinence de prendre en compte, en plus de l'Etat et des collectivités, l'échelle européenne pour mieux comprendre les dynamiques de certaines actions publiques localement circonscrites.

De même, dans un contexte de réaffirmation de ce que certains considèrent comme un « *impératif participatif* »[947], ou un « *impératif délibératif* »[948], ou encore une « *hégémonique participative »*[949], voire une « *nouvelle tyrannie participative»*[950], des recherches se sont intéressées aux nouvelles formes de coordination plus horizontales susceptibles d'émerger d'une telle situation. Ainsi, Alice Mazeaud estime qu'« étudier l'instrumentation participative de l'action publique permet d'envisager la portée symbolique de la participation du public sans être tenu par ses attendus normatifs et d'étudier comment les configurations sectorielles et/ou territoriales se réorganisent au cours de la mise en oeuvre de ces procédures dont les propriétés institutionnelles sont tout sauf indifférentes »[951].

Dans la même perspective, même s'il estime qu'en France la figure de l'élu local n'a pas radicalement changé avec l'installation de la culture participative qui procède d'un changement de contexte, Pierre Sadran souligne néanmoins que «tout en étant très divers, les outils participatifs ont en commun de suggérer une autre manière de faire et de concevoir la

---

Christophe Déprés et Aurélie Trouvé, « La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? », Working Paper (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), 2005/6, 14p.

[945] Christelle Mandin et Bruno Pallier, « Chapitre 9. L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales », In Christian Lequesne et Yves Surel, *L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État*, paris, Presses de Sciences Po, pp.255-285

[946] Sandrine Dauphin, et Réjane Sénac-Slawinski, eds « Gender mainstreaming : analyse des enjeux d'un 'concept-méthode » in *Cahiers du Genre (2008)* n°44

[947] Cécile Blatrix., La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes. Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I, Janvier, 2000

[948] Loïc Blondiaux., Yves Sintomer, « L'impératif délibératif », In *Politix* Vol.15 – 57/2002, pages 17-35, 2002

[949] Jean-Pierre Chauveau, « participation paysanne et populisme bureaucratie. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », *in* JACOB J.-P., DELVILLE Ph.-L., *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Karthala, Paris, 1994, pp. 25-60

[950] Cooke Bill & Uma Kothari (eds.), Participation: The New Tyranny?, London, Zed Books, 2001

[951] Alice Mazeaud, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », In *Participations* 2012/1 (N° 2), p. 53-77, p. 60

politique. Là où celle-ci est accaparée par les professionnels, ils font appel à toute la « société civile », et donc aux profanes »[952].

On voit bien que l'analyse de l'action publique dont la grande caractéristique est de s'attacher « à comprendre à travers quels processus sociaux se construisait l'action publique comme action finalisée»[953], semble avoir définitivement acquis sa légitimité comme discipline scientifique. La montée en puissance des sociétés civiles avec l'intensification des injonctions participatives tout comme l'interventionnisme local de l'Union européenne sont autant d'éléments pertinents avancés pour saisir des changements dans la construction collective de l'action publique voire dans les conditions même d'exercice des mandats locaux.

Dans la perspective de mieux saisir et expliquer de tels changements, Pierre Muller donne justement l'esquisse d'une théorie, qu'il appelle l'*analyse cognitive*. Pour lui, « l'analyse cognitive s'efforce de construire une théorie du changement qui tente de mettre à jour les mécanismes concrets par lesquels se combinent les effets de structure qui contraignent les acteurs et la liberté dont bénéficient ces derniers dans les relations qu'ils entretiennent avec d'autres acteurs dans le cadre de la formulation et de la mise en oeuvre des politiques »[954].

Présentée ainsi, l'approche est très intéressante en ce sens qu'elle permet un trait d'union entre deux approches généralement opposées[955], celles accordant le primat aux structures, aux régularités, à l'environnement externe et celles privilégiant la rationalité, les intérêts et les stratégies des individus. D'ailleurs pour mieux comprendre l'intérêt de l'analyse cognitive de P. Muller, il convient de rappeler au préalable la position de l'auteur qui, comme il le précise lui-même, « s'inscrit dans la perspective classique, marquée notamment par les travaux de Durkheim, [et qui] consiste à affirmer que, pour comprendre ce développement de l'action publique, il est indispensable de revenir à l'une des caractéristiques fondamentales des sociétés modernes : leur complexité »[956]. C'est donc une

---

[952] Pierre Sadran, « Faire de la politique autrement ? La question de la démocratie participative » In Christian BIDEGARAY, Stéphane CADIOU, Christine PINA, *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, 2009, pp. 69-79, p.71

[953] Patrice Duran, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J éd., « Droit &Société, 2010, p.23

[954] Pierre Muller, «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol. 55), p. 155-187, p.186

[955]Lilian Mathieu, «Rapport au politique, dimensions cognitives et perspectives pragmatiques dans l'analyse des mouvements sociaux », op.cit. revient en détails sur cette opposition classique en sociologie entre les holistes et les partis de l'individualisme méthodologique

[956]Pierre Muller, op.cit.p.158

théorie à comprendre dans le contexte des sociétés complexes. Sur les caractéristiques de ces dernières, l'auteur explique que « de Durkheim à Luhmann, cette idée selon laquelle les sociétés sont de plus en plus complexes s'appuie sur la constatation de leur différenciation croissante, qui correspond à un mouvement de spécialisation des fonctions économiques et sociales – la division du travail social.(...) Dans cette perspective, ce qu'il faut retenir, c'est la fragmentation croissante de la société sur la base de différentes configurations d'acteurs qui peuvent prendre la forme de secteurs professionnels, de communautés culturelles, religieuses ou politiques, qui vont poser le problème de la régulation d'ensemble du système politique »[957]. Pierre Muller suggère donc une perspective d'analyse qui prenne en considération la complexification de la gestion publique, complexification qui elle-même est liée à la complexification d'une société moderne très compartimentée, très segmentée, très spécialisée, bref, très différenciée. Il convient de souligner cependant que cette précieuse contribution à la compréhension des contours et des possibilités de changement de l'action publique dans un contexte multi-acteurs, multi-niveaux, multi-secteurs, etc. se limite, à l'instar de la sociologie de l'action publique plus généralement, aux cas des pays occidentaux développés. Les terrains africains sont restés les parents pauvres de l'effervescence de telles études de l'action publique dont la *sociologisation* serait d'ailleurs une marque de fabrique française[958].

Et pourtant, si nous prenons au sérieux l'ambition scientifique de l'analyse cognitive d'aider à comprendre les modalités de régulation et d'action publiques dans des sociétés complexes telles que son auteur les définit, il apparaît clairement que les pays africains sont par excellence très propices à une telle perspective théorique dans la mesure où nous pouvons les considérer comme constitués de sociétés « doublement » complexes. En effet, dans le prolongement de « L'Afrique dans le monde, une histoire d'extraversion » de Jean-François Bayart[959], nous qualifions provisoirement de « doublement » complexes les sociétés africaines, sur au moins trois aspects raisons

---

[957] Pierre Muller, op.cit.p.159-160.

[958] Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?* Paris, Presses Sciences Po, 2015.

[959]Jean-François Bayart, « L'Afrique dans le monde, une histoire d'extraversion », in *Critique internationale* n°5 – automne 1999, pp.97-120. Dans cet article, l'auteur présente ainsi son paradigme de la stratégie de l'extraversion à la page 105: « notre paradigme permet notamment de dépasser la distinction stérile entre la dimension interne des sociétés africaines et leur insertion dans le système international, distinction que tend à impliquer le sujet même de notre article. Le rapport de l'Afrique au reste du monde n'est pas d'ordre relationnel. Il ne relève pas de l'extranéité. Il est au contraire consubstantiel à sa trajectoire historique. Il ne fait

D'abord, une majorité de travaux menés par des anthropologues[960], des historiens[961], des publicistes[962] ou de politistes[963] s'accordent à admettre que les modèles politico-administratifs légués aux Etats africains par les anciennes puissances coloniales n'ont pas empêché la survivance voire la revalorisation de systèmes de régulation et d'organisation collectives traditionnelles préexistantes. Ceci suppose donc dans la plupart des cas, une coexistence (pacifique ou conflictuelle) entre d'un côté un Etat et une bureaucratie modernes et rationalisées selon la perspective de Weber et de l'autre des organisations fondées sur des logiques coutumières. En clair, loin d'aboutir à une duplication des sociétés occidentales, l'importation de modèles occidentaux en Afrique a débouché sur un redoublement de la complexité des sociétés.

Ensuite, alors que nombre de dualismes sont généralement admis dans les sociétés occidentales développées, avec un ancrage plus ancien dans la démocratie et la bureaucratie contemporaines, dans les contextes africains, les frontières à l'intérieur de tels dualismes ne sont parfois qu'hypothétiques sur le plan empirique. C'est les cas, entre autres, des couples : « société politique »/« société civile »[964] ; « privé »/« public »[965] ; «espace religieux »/« espace public »[966] ; « droit moderne »/« droit coutumier »[967] ;

---

d'ailleurs qu'amplifier l'une des données fondamentales de la globalisation, qui se déploie à l'interface entre les relations internationales ou transnationales et les processus internes des sociétés politiques. Il se peut que cette relation organique entre l'« interne » et l'« externe » ait changé de nature à la suite de l'intensification, de l'accélération et de la systématisation des échanges mondiaux, comme le pensent les théoriciens de la globalisation »

[960] Jean-Pierre Dozon, « La Côte d'ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme », In *Politique africaine* 2000/2 (N° 78), p. 45-62.

[961] Jean-Pierre Chrétien, Gérard Prunier (dir.) *Les ethnies ont une histoire*, Paris, Karthala, 2003.

[962] Georges Langrod, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », In Revue *Internationales des Sciences administratives*, Vol.39, n°2, Bruxelles, 1973 ; Gérard CONAC (dir), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, op.cit.

[963] Bertrand Badie, *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard, 1992 ; Dominique Darbon, « Á qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », In Yves Mény (dir.), *Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet*, Paris, L'Harmattan, 1993, pp.113-137 ; Jean-François Bayart, *L'historicité de l'Etat importé*, Paris, CERI / FNSP, Coll. Les Cahiers du CERI, 1996.

[964] Michel Leclerc-Olive, « Espaces « métissés » et légitimité de l'Etat : l'expérience malienne », In GEMDEV, Les avatars de l'Etat en Afrique, Paris, Karthala, 1997, pp. 177-192 ; Tarik Dahou, « Clientélisme et ONG », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | 2003, mis en ligne le 22 février 2009, consulté le 05 septembre 2015. URL : http://jda.revues.org/1993; Johanna Siméant, « Protester/mobiliser/ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain », op.cit. p.138 ;

[965] Jean-François Médard, « État patrimonialisé », In *Politique africaine*, n°39, septembre 1990, p.25-36.

[966] Jean-Pierre Dozon, « Un bain de religiosité électorale », In *Esprit*, 2007/7, pp.160-163 ; Fabienne Samson, *Les marabouts de l'islam politique*, op.cit.

« militant»/« discipline»[968] ; «externe »/« interne », etc. Une situation qui, si elle est seulement appréhendée par analogie à ce qui prévaut en Occident, peut donner très vite l'impression d'une confusion, d'un mélange de genres, de conflits d'intérêts, de frontières à géométrie, variables. Certains auteurs n'ont d'ailleurs pas manqué d'avancer l'hypothèse du « *désordre comme instrument politique* »[969] ou de « *l'instabilité comme gouvernance* »[970] pour tenter de qualifier ces configurations spécifiques.

Enfin, les arguments du sous-développement et du renforcement des capacités étant devenus dans ces pays ceux qui justifient officiellement toute intervention extérieure, le troisième niveau de complexité réside dans la multiplicité des acteurs bi- et multilatéraux et autres groupes associatifs ou économiques extérieurs qui jouent des rôles structurants dans les processus des actions publiques de développement. C'est d'ailleurs dans l'objectif de tenter d'harmoniser les lignes de financements, les priorités ou les modèles de ces multiples et diverses catégories de « partenaires extérieurs», comme on les désigne au Mali comme au Sénégal, que la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*[971] a été approuvée le 2 mars 2005 à Paris.

L'examen de telles complexités des sociétés des pays africains à travers ces trois points qui ne sont pas exhaustifs, montre bien que ces terrains peuvent être à la fois très féconds tout en posant de grands défis à la validation empirique des cadres théoriques de l'analyse cognitive et plus généralement de la sociologie de l'action publique construits en contexte occidental.

---

[967] La cohabitation, souvent conflictuelle, entre le droit moderne et les règles coutumières est fréquemment mis en exergue dans le domaine du foncier. Cf. Philippe Lavigne Delville, Camille Toulmin et Samba Traoré (dir.), *Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala, 2000 ; Allassane Ba, *Le droit des terres : défis et enjeux dans le processus de décentralisation au Mali*, Thèse de doctorat en Droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, 2008 ; Alima Chene-Sanogo. *Enjeux fonciers et développement "durable" au Mali*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bourgogne, 2012.

[968]Tarik Dahou, « Entre engagement et allégeance. Historicisation du politique au Sénégal », In *Cahiers d'études africaines* 2002/3 (n° 167), p. 499-520.

[969] Patrick Chabal et Jean-Pascal Daloz, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica, 1999

[970] Michel Cahen, « Mozambique : l'instabilité comme gouvernance ? », *Politique africaine* 2000/4 (N° 80), p. 111-135.

[971] Il s'agit d'un accord international auquel une centaine de ministres, de responsables d'organismes d'aide et d'autres hauts fonctionnaires ont adhéré en s'engageant à ce que les pays et organismes qu'ils représentent accentuent les efforts d'harmonisation, d'alignement et de gestion autour de 3 principaux engagements :
Prise en charge – Les pays en développement définissent leurs propres stratégies de réduction de la pauvreté, améliorent leurs institutions et luttent contre la corruption.
Alignement – Les pays donneurs s'alignent sur ces objectifs et s'appuient sur les systèmes locaux.
Harmonisation – Les pays donneurs se concertent, simplifient les procédures et partagent l'information pour éviter que leurs efforts ne fassent double emploi.

Car, si les descriptions faites précédemment suggèrent que l'action publique dans de pareils contextes implique une pluralité d'intervenants diversement positionnés, deux écueils sont possibles. Celui d'aboutir hâtivement à la conclusion d'une absorption de l'autorité politique légale par tous ces acteurs-prescripteurs disséminés sur différentes échelles et divers univers, ou celui qui peut mener à penser l'impossibilité de saisir dans un seul cadre, la logique et les liens d'une action publique vraisemblablement très éclatée.

Mais, quelques politistes dont Maurice Enguéléguélé avec sa « socioanalyse de l'action de l'Etat Africain »[972] ou Fred Eboko avec sa « matrice de l'action publique en Afrique » [973] ont déjà grandement balisé le terrain. Pour défendre la pertinence d'une relecture du politique en Afrique à partir de l'étude de l'action publique, M. Enguéléguélé commence par rappeler que cette dernière perspective s'engage en Afrique à un moment où il fallait répondre et se positionner par rapport à un triple défi : « l'occurrence dans l'africanisme politique de la question non résolue de la nature de l'Etat africain ; la crise de cet Etat (de ses capacités redistributives et de régulation, du renouvellement de ses élites, de la légitimité de ses dirigeants, du contrôle de son territoire…) ; la nécessité d'engager enfin une réflexion sur les conditions internes du développement et les bonnes pratiques susceptibles d'améliorer les performances en matière de lutte contre la pauvreté »[974]. En effet, selon lui, l'africanisme politique classique caractériserait généralement le terrain africain par l'absence d'un pouvoir institutionnalisé, refusant ainsi d'admettre qu'il puisse y avoir de *politicies*, car il n'y a pas d'Etat fort, régulateur, pas de différenciation entre Etats et sociétés[975], etc.

Or, à l'en croire, « ces appréciations négatives occultent les questions importantes des éventuelles transformations de ses [États africains] modes d'intervention et des recompositions de son action dans un environnement en mutation pour ne retenir que destruction, disparition et perte de contrôle »[976]. C'est donc face aux lacunes de telles analyses focalisées sur le défaut ou l'incapacité de l'Etat africain récemment décolonisé, que l'auteur retient l'option de l'analyse de l'action publique qui consiste justement à en interroger le fonctionnement quotidien. Dans cette logique, il précise qu'« « à *politique*

[972] Maurice Enguéléguélé, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », In *Politiques et Sociétés*, vol.27, n°1, 2008, p.3-28
[973] Fred Eboko, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », In *Questions de Recherche / Research Question*, n°45-Février 2015, 40p
[974] Maurice Enguéléguélé, op.cit. p.4-5
[975] Maurice Enguéléguélé, op.cit. p.5-6
[976] Maurice Enguéléguélé, op.cit. p.6

publique, on préférera l'expression *action publique,* en ayant de cette dernière une acception large permettant de couvrir l'activité de la puissance publique dans le domaine, mais également toutes celles d'autres acteurs – éventuellement privés –, articulées dans l'espace public en la matière »[977].

Ainsi, chez Maurice Enguéléguélé, un des principaux apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne peut consister précisément en ce que « cette approche permettra de comprendre la complexité des jeux de domination et de clientélisme impliqués par ces interventions publiques, de percevoir la multiplicité des espaces d'interactions et des parties prenantes qu'elles mobilisent, de saisir le fonctionnement de l'État en Afrique dans sa banalité quotidienne, d'appréhender les processus de construction du sens (*policy framing*), des problèmes et des politiques (*agenda setting*) »[978]. Cette ambition heuristique d'envisager de manière renouvelée le politique et l'action publique dans les Etats africains rarement appréhendés avec cette perspective théorique est aussi présente chez Fred Eboko notamment dans ses travaux sur les politiques publiques de lutte contre le sida en Afrique.

F. Eboko fait d'abord l'observation selon laquelle l'analyse des politiques publiques, très rare en Afrique pendant les trois décennies post-indépendances (1960, 1970 et 1980) où l'Etat était manifestement le principal artisan de la planification de son action, est à présent très mobilisée pour étudier un « retour » de l'Etat ou du politique au moment où paradoxalement celui-ci sort des réformes des programmes d'ajustement structurel. Ainsi, écrit-il, « il aura fallu attendre la mort de l'État postcolonial africain, organisée et financée par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, pour que la focale soit portée sur « l'État en action » dans la science politique africaniste, notamment française. Cet intérêt n'a paradoxalement rien d'eschatologique puisque depuis le milieu des années 2000, le monde tend à célébrer – sur la base des critères de l'économie libérale, obsédée par « la croissance économique » – le retour de l'État en Afrique. C'est donc davantage la « renaissance » du phénix que sa genèse qui a promu l'analyse des politiques publiques en Afrique »[979].

---

[977] Maurice Enguéléguélé, art .cit. p.7
[978] Maurice Enguéléguélé, art .cit. p.8
[979]Fred Eboko, , art .cit. p.4-5

C'est donc à la suite de ce cadrage qui situe historiquement les débuts de l'analyse de l'action publique en Afrique dans la période post-ajustement, c'est-à-dire à partir des années 1990, que l'auteur dégage, sur la base notamment de ses travaux sur les politiques de lutte contre le sida en Afrique, sept catégories d'acteurs qui composent selon lui la « matrice de l'action publique en Afrique » dans un monde globalisé. Ces différents groupes qui seraient au cœur de la configuration différentielle de l'action publique en contexte africain, sont ainsi décrits : une ou plusieurs organisations multilatérales onusienne(s) ou internationale(s), ce sont les agences de normalisation et/ou de standardisation ; une ou plusieurs organisations de coopération bilatérale, ce sont les agences d'ajustement ; une plate-forme de coordination des acteurs nationaux et internationaux présents sur le territoire des Etats africains concernés ; une structure étatique chargée officiellement de la mise en œuvre de l'action publique dans le secteur concerné, ce sont les agences de régulation nationale ; un partenariat dit « public-privé » entre les structures étatiques et internationales d'une part et les entreprises ou fondations impliquées dans la promotion, la gestion et la pérennité du secteur en question…ce sont des agences d'exécution issues de structures initialement créées par des acteurs internationaux ou nationaux pour faire « société civile » ; un bailleur de fonds multilatéral et des bailleurs de fonds privés notamment les fondations internationales occidentales ; et enfin des réseaux d'experts internationaux publics ou privés (universitaires, consultants, etc.), c'est dans ce cadre que l'on retrouve les « communautés épistémiques »[980].

À la lecture d'une description de la matrice de l'action publique, ce qui ressort principalement c'est la configuration complexe des acteurs en présence même si les fonctions que l'auteur attribue respectivement à chaque catégorie suggèrent l'existence à la fois d'une division du travail plus ou moins rigide et d'asymétries de pouvoir. Par exemple, les rôles de normalisation ou de standardisation des politiques sont joués par des acteurs positionnés à l'échelle internationale, tandis que les différents Etats n'occupent que des rôles d'exécution et de régulation nationale.

Ainsi, l'apport de la matrice de l'action publique par rapport à la perspective que nous essayons de suivre dans cette étude, tient notamment à sa capacité à dévoiler et à rendre intelligible une action publique multi-acteurs et multiniveaux. D'ailleurs, en plus du secteur de la santé et de la lutte contre le sida précisément, l'auteur a testé sa grille d'analyse dans

[980] Fred Eboko, art .cit. p.8-9

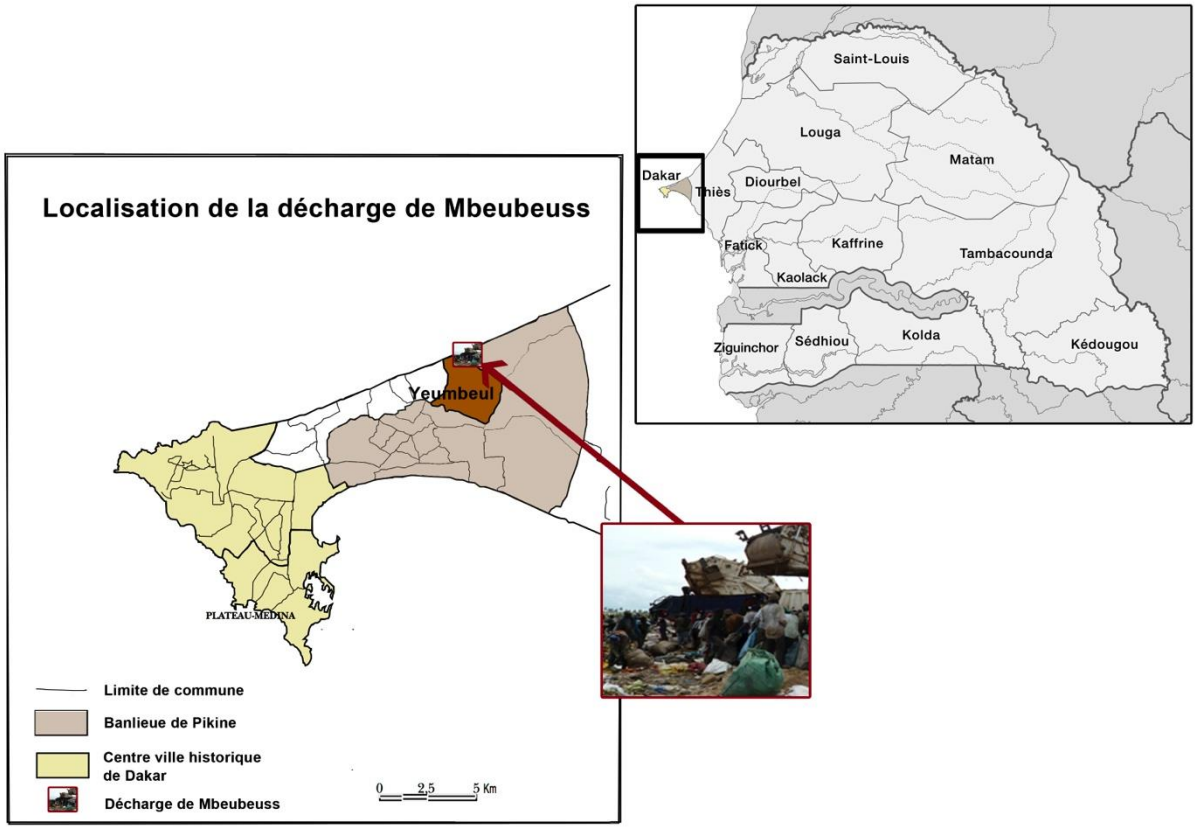
d'autres secteurs, l'éducation et l'environnement, qui lui ont permis tous les deux de valider la configuration de sa matrice de l'action publique. Car, qu'il s'agisse de biodiversité ou de protection des forêts dans le cadre de politiques environnementales, d'accès à l'éducation, ou de scolarisation des filles pour les politiques de l'éducation, l'auteur démontre qu'avant de susciter des dynamiques nationales, leur mise en politique a d'abord été d'inspiration internationale et portée par des standards et des recommandations au niveau supranational[981].

En fin de compte, c'est l'ensemble de telles perspectives d'analyse de l'action publique balisées par cette riche littérature que nous allons mobiliser ici à notre compte pour tenter de comprendre la gestion des ordures ménagères dans deux communes membres du FALP à Bamako et à Dakar. Le choix du secteur des déchets ménagers est très intéressant sur deux plans. D'abord, parce que le problème des déchets est généralement une source de différenciation et de tensions entre les centres villes classiques et les quartiers populaires situées en périphérie. Comme on le verra, à Dakar comme à Bamako, les communes populaires accusent souvent les mairies de la ville-centre de déverser leurs déchets municipaux sur des décharges implantées sur leur propre domaine communal.

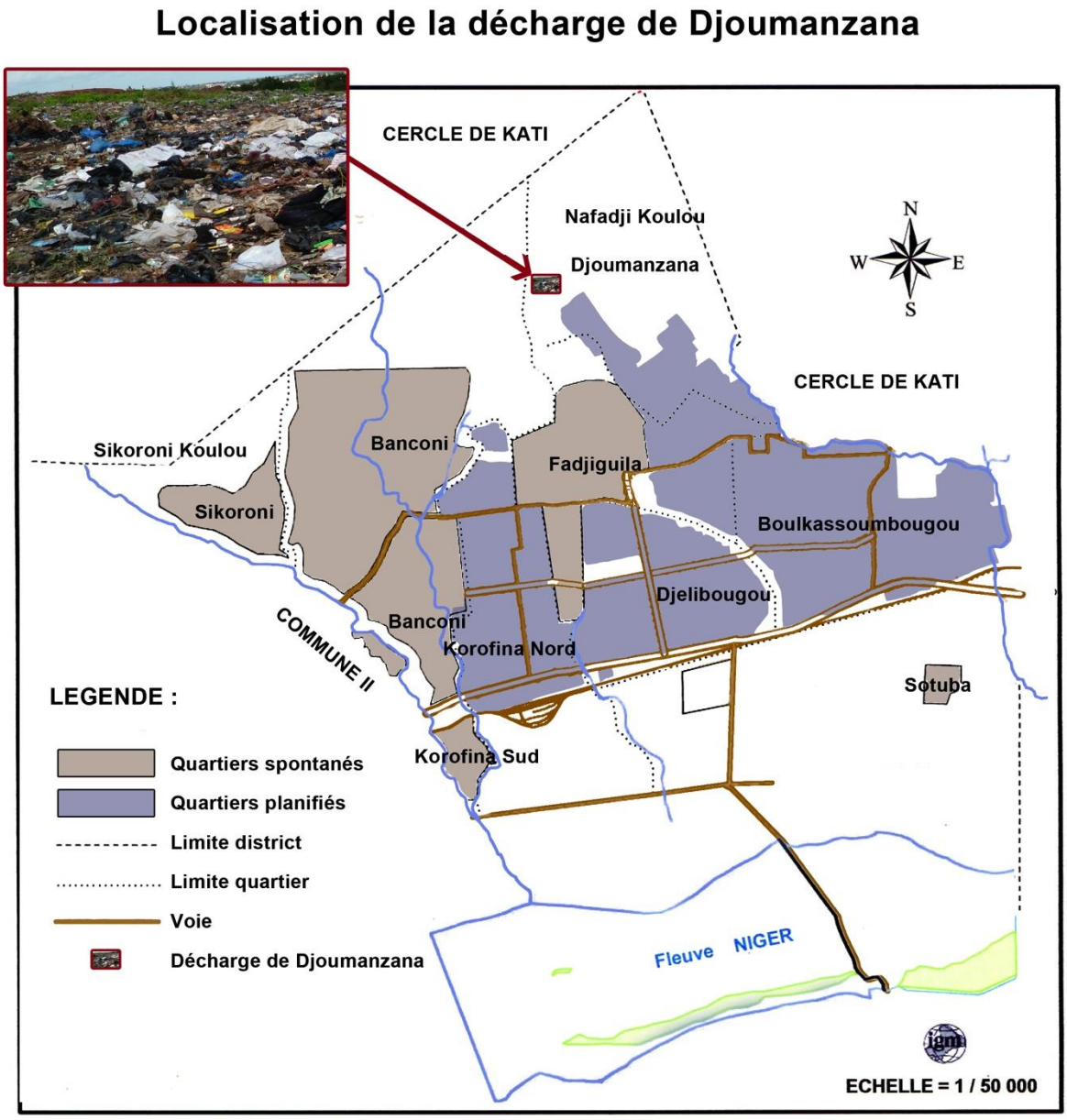
Ainsi à Dakar, c'est la décharge de Mbeubeuss située dans la banlieue de Pikine (carte n°7) membre du FALP qui accueille l'essentiel des ordures ménagères de la région-capitale toute entière.

[981] Fred Eboko, art .cit. p.4-5

carte 7 : Localisation de la décharge de Mbeubeuss



A Bamako, c'est la Commune I, elle aussi membre du FALP qui reçoit dans sa décharge de Djoumazana (carte n°7), en plus de ceux de ses propres administrés, une partie des déchets municipaux des communes II et III situées au cœur de la de la capitale malienne.



carte 8 : Localisation de la décharge de Djoumanzana

Dès lors, le secteur de la gestion des déchets va non seulement nous aider à révéler quelques dysfonctionnements de la décentralisation de cette compétence, mais aussi nous permettre d'interroger la capacité des deux villes périphériques concernées à traduire en acte les alternatives de gouvernance urbaine revendiquée par leur mouvement transnational d'élus locaux.

Le second intérêt du choix de la gestion des ordures ménagères tient au fait qu'il correspond parfaitement à la catégorie de politiques qui, comme celle de lutte contre le sida étudiée par F.Eboko, sont portées par des injonctions et des modèles supranationaux, mobilisent divers

groupes entre le local et le global, sont officiellement présentées à l'échelle nationale comme des priorités, font l'objet d'un traitement décentralisé…En effet, faut-il le rappeler, à l'instar des autres continents, l'Afrique n'a pas été épargnée par la grande vague de prise de conscience des enjeux environnementaux amorcée depuis la fin des années 1960 avec notamment la première Conférence onusienne de Stockholm de juin 1972 sur le sujet et tous les autres Sommets internationaux qui s'en suivirent. Là, les Etats tout juste sortis de la colonisation occidentale, ont tour à tour développé des cadres institutionnels de gestion de l'environnement pour manifester soit une volonté politique soit un alignement aux recommandations onusiennes relatives à ce problème global. C'est dans ce contexte porteur de nouvelles visions sur l'environnement autour d'enjeux de protection, de préservation, de gestion écologique, de développement durable…que la question des déchets ménagers apparaît parmi les problèmes environnementaux (sécheresse, déforestation, épuisement des écosystèmes, entre autres) qui prévalent en Afrique.

Ainsi en 1990 par exemple, le document de *Politique en matière d'environnement*[982], de la Banque africaine de développement (BAD)[983], souligne que « « le manque d'eau potable et le manque de réseaux d'égouts et d'évacuation des déchets solides sont les principales causes du manque d'hygiène du milieu dans plusieurs pays membres régionaux »[984]. Le Conseil économique et social pour l'Afrique des Nations Unies fait la même observation en 2009 quand il affirme que « des carences en matière de gestion des déchets, notamment la pratique répandue de déversement de ces déchets dans des masses d'eau et dans des décharges sauvages, aggravent l'état, généralement déplorable, de l'hygiène en Afrique »[985].

A la lumière de ces éléments, il convient d'appréhender les actions publiques en matière de gestion des ordures ménagères que nous allons analyser ici comme relevant d'un nouveau *référentiel global* dans la perspective de Muller, celui de la protection de l'environnement en

---

[982] Document approuvé respectivement aux 270ème et au 198ème réunions des conseils d'administration de la BAD et du Fonds africain de développement aux séances conjointes tenues du 11 au 15 juin 1990 à Abidjan

[983] Créée en 1964 la Banque africaine de développement est une institution regroupant 54 pays africains « pour promouvoir une croissance économique et une réduction de la pauvreté durable en Afrique » http://www.afdb.org/fr/about-us/. À ce titre, elle intervient en matière d'environnement notamment autour de deux objectifs : « Inclure les considérations environnementales dans la formulation des politiques, la conception et la mise en œuvre des projets et ensuite ; Aider les pays membres régionaux à améliorer leur environnement et à conserver leurs ressources naturelles », BAD, 1990, p.37

[984] Banque africaine de développement, *Politique en matière d'environnement*, Abidjan, 1990, p.25

[985] Nations Unies/Conseil économique et social pour l'Afrique, *Rapport d'examen africain sur la gestion des déchets (Résumé),* Addis-Abeba*,* octobre 2009, p.2

l'occurrence. Chez Pierre Muller en effet, « le global, comme cadre de référence, constitue donc un lieu de décodage du réel d'où va émerger une vision dominante ne s'imposant pas comme une «pensée unique», mais comme un contexte de sens, qui n'empêchera ni les conflits ni les débats, ni les incertitudes. De ce fait, évoquer la montée en puissance d'un « référentiel de marché » ne signifie pas que tous les pays et tous les secteurs de politiques publiques vont se convertir mécaniquement à l'idéologie libérale la plus pure, mais que les politiques publiques de tous les États vont, d'une façon ou d'une autre, connaître un processus de reconstruction cognitive et normative, ne serait-ce que pour justifier la poursuite de politiques antérieures qui sont menacées d'être frappées d'illégitimité »[986].

Ainsi présentée, cette grille d'analyse nous paraît tout indiquée pour saisir d'une part le travail de production de sens et de modèles de l'action publique en matière d'ordures ménagères sur des échelles globales, et d'autre part les capacités de retraduction et de reconfiguration de la pluralité d'acteurs intervenant localement dans leur mise en oeuvre. De plus, l'approche comparative empruntée permettra de révéler les convergences et divergences selon contextes nationaux du Mali et du Sénégal et les modes de gestion privilégiés dans chacune de leurs capitales.

Nous allons donc décrire le cadre de mise en politique de la gestion des déchets dans les deux pays avant de voir dans le chapitre 6, les configurations des groupes d'acteurs et la démultiplication des échelles et des légitimités revendiquées dans les modes de gestion quotidien. Nous défendrons dans ce dernier chapitre la pertinence de notre concept d' « élite plurielle » qui invite ici à s'intéresser de manière systématique aux relations multiformes entre les différents acteurs présents dans la gestion des déchets et souvent abordés de façon dichotomique dans l'analyse : l'externe et l'interne ; le moderne et le coutumier ; le partisan et le militant ; l'administrateur et l'administré.

[986] Pierre Muller, «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol. 55), p. 155-187, p.179

CHAPITRE 5 : LES ORDURES MENAGERES A DAKAR ET A BAMAKO, DE LA CONSEQUENCE URBAINE AU PROBLEME PUBLIC

« La chose qui ne me plait pas au Sénégal et qui frappe l'étranger, c'est la gestion des ordures. Ça pose problème. Les ordures sont partout à Dakar, dans les villes et villages. C'est un défi parmi d'autres. Pour des raisons environnementales et de santé, la question des ordures doit être traitée ». Tel était l'avis livré par Robert John Marshall, nouvel ambassadeur de la Grande-Bretagne au Sénégal depuis mai 2011 dans le cadre d'une interview accordée au quotidien sénégalais l'Observateur[987] en septembre 2012. Ce sentiment semble largement partagé aussi par l'opinion publique sénégalaise, les décideurs politiques et les partenaires internationaux qui s'accordent sur l'urgence d'enrayer ce phénomène.

La capitale du Mali, Bamako, semble donner la même impression d'absence de gouvernance du problème des ordures ménagères malgré un cadre réglementaire pourtant assez ambitieux et assez clair. Là aussi, tout comme au Sénégal, le secteur est caractérisé par une pluralité de groupes intervenant avec plus ou moins de coordination.

Ainsi, face à cette situation qui, au-delà de Dakar et de Bamako, concerne l'essentiel des capitales africaines, du fait notamment de la concentration de franges importantes de la population nationale dans ces métropoles, l'amélioration des services de gestion des ordures ménagères est de plus en plus affichée par les décideurs locaux, nationaux et leurs partenaires internationaux comme une priorité.

Dans ce chapitre, nous allons voir dans un premier temps que la littérature scientifique consacrée à cette question est principalement le fait d'urbanismes et de géographes. Ces derniers abordent généralement le problème de telles ordures comme une conséquence des formes d'urbanisation dominantes dans les sociétés africaines. Néanmoins, dans un second temps, nous soulignerons que la seule interprétation en termes de conséquences urbaines est

[987] *L'Observateur* n°2694 du mercredi 12 septembre 2012, p.10. *L'Observateur* est le quotidien le plus lu au Sénégal avec près de 80 000 exemplaires par jour. Il appartient au chanteur, homme d'affaire et maintenant ministre conseiller du Président, Youssou Ndour.

insuffisante. Car, l'étude des cadres réglementaires et institutionnels relatifs aux déchets ménagers à Bamako et à Dakar montre des liens très étroits entre ceux-ci et l'émergence de préoccupations et d'injonctions internationales en la matière à partir des années soixante-dix.

I. La problématique des ordures ménagères à Dakar et à Bamako

Dans les grandes aires urbaines d'Afrique subsaharienne, notamment celles abritant la capitale nationale, les contextes d'urbanisation dont les développements ne sont pas toujours maîtrisés des pouvoirs publics, sont généralement évoqués comme les seuls, sinon les principaux facteurs explicatifs de la situation très problématique des déchets domestiques et des décharges sauvages. Mais au-delà de ce constat général (1), on observe une répartition socio-spatiale inégale d'un tel problème. Les communes populaires de la périphérie des capitales semblent nettement plus exposées que les autres villes de la métropole (2).

1. L'urbanisation macrocéphale et la question des déchets ménagers

Depuis 2007, plus de la moitié des habitants de la planète réside désormais en ville alors que la population urbaine mondiale n'était encore que de 33% en 1950 et même de 19% en 1910[988]. S'il est vrai que cette proportion reste encore beaucoup plus élevée dans les pays occidentaux comme ceux d'Amérique du Nord (81%) et d'Europe de l'ouest (74%) que dans ceux d'Asie (41%) ou d'Afrique (41%), cette situation est probablement provisoire puisque, d'après les prévisions statistiques des Nations Unies[989] et autres spécialistes[990], la majorité des « citadins » dans le monde se trouveront dans ces pays du Sud à partir des années 2030[991].

Au Sénégal et au Mali, cette croissance tendancielle de la population urbaine, en dépit de l'absence d'un passé industriel des principales villes, s'est particulièrement amplifiée dans les régions abritant les capitales, Dakar et Bamako, qui connaissent une forte concentration politique et économique du fait qu'elles regroupent l'essentiel des services administratifs et

[988] Données officielles de la Banque mondiale accessibles sur *statistiques.mondiales.com*
[989] United Nations – Department of Economic and Social Affairs, *World Population Prospects. The 2006 Revision*, United Nations, New York, 2007
[990] Cf. notamment Jacques Véron, *L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte, 2006 ; Thierry Paulais, *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, Paris, Editions Pearson, 2012
[991] Cf. Introdcution générale

les sièges des institutions nationales et internationales. Le 4ème Recensement Général de la Population et de l'Habitat (RGPH) du Mali, réalisé du 1 au 14 avril 2009, confirme le statut de « capitale macrocéphale » (Gravier, 1947) du District de Bamako. En effet, avec ses 267 km2 de superficie représentant seulement 0,03% du territoire national (qui s'étend sur 1 240 192km2), la métropole bamakoise concentre pourtant 12,5% de la population totale du pays c'est-à-dire 1,8 millions habitants (parmi les 14,5 millions d'habitants au niveau national).

Ainsi, comparée à 1998 où elle était déjà de 1 million, la population résidente à Bamako a été multipliée par près de 1,8 en seulement 10 ans, ce qui représente un taux de croissance annuelle moyen de 5,4% qui est le plus élevé des villes africaines. De même, alors qu'au niveau national la densité était estimée à 12 habitants/km2 au niveau national, à Bamako, elle s'élevait à 7 160 habitants/km2 en 2010[992]. Dans le cas de la capitale sénégalaise, Dakar, le constat de sa croissance démographie galopante ne cesse de se confirmer depuis la période coloniale où elle fut capitale de l'Afrique de l'Ouest Française (AOF). Ainsi, sur ses 550 km2 de superficie c'est-à-dire 0,3% du territoire national (196 723km2), la région de Dakar regroupe 20,6% de la population nationale (2, 6 millions habitants sur le total des 12,9 millions de résidents au Sénégal)[993]. Aussi, alors que l'ensemble des sénégalais résidant en ville représentait 47,7%, soit 6 101 448 habitants en 2011 réparties sur les 14 régions du pays, dans la région de Dakar, cette proportion s'élevait à 97%[994].

Dans ce contexte de macrocéphalie, les villes de Dakar et de Bamako se retrouvent confrontées à de nombreux défis dont celui de la gestion adéquate des déchets ménagers. À Bamako, seulement 54,7% des 377,775 tonnes de déchets solides produites annuellement sont transportés en décharge. À Dakar, seulement 70% des 475 000 tonnes de déchets solides produits annuellement, sont évacués à la décharge finale de Mbeubeuss[995]. Le constat est d'ailleurs le même dans les autres capitales des pays voisins comme à Ouagadougou, plus grande ville du Burkina Faso avec 2 millions d'habitants, où la collecte des déchets solides ne couvre que les 76% des 300 000 tonnes produites annuellement.

---

[992] DRPSIAP/DB, Annuaire statistique du District de Bamako, avril 2010
[993] ANSD, Situation économique et sociale du Sénégal en 2011, Version définitive, février 2013, p.37
[994] ANSD, *op.cit.* p.37
[995] Pour plus de détails sur les taux de collecte des déchets solides dans les différentes villes africaines, voir la synthèse de la session internationale de formation : « *la gestion des déchets dans les villes africaines. Organisation et financement* » organisé par le Centre international de Formation des Autorités/ Acteurs Locaux (CIFAL) à Ouagadougou du 26 au 30 octobre 2009

En partant de ces considérations, on peut déjà émettre logiquement l'hypothèse que dans ces capitales macrocéphales, le problème des déchets ménagers n'est pas seulement lié à leur quantité, d'ailleurs sous-estimée[996], mais aussi à une incapacité des pouvoirs publics à le maîtriser. Ceci suppose qu'au-delà de la production croissante de déchets ménagers, le place et le rôle des autorités publiques officiellement chargées de ce problème peuvent fournir des éléments de compréhension.

Or, la problématique des déchets ménagers est rarement appréhendée avec les grilles de l'analyse de l'action publique pour, par exemple, tenter de saisir les défis de la gouvernabilité de ce secteur. Elle l'est encore moins avec la perspective de la sociologie des mouvements sociaux pour interroger, par exemple, le rôle des acteurs mobilisés autour de la question dans sa médiatisation voire dans sa prise en charge par les autorités politiques.

En effet, la littérature sur la gestion des déchets urbains dans les villes africaines est essentiellement l'œuvre de géographes et d'urbaniste[997] ayant en commun d'aborder la question des ordures ménagères comme un « problème public en soi », voire une « urgence » ou encore une « question épineuse »[998] qui s'explique schématiquement par deux facteurs : D'un côté une urbanisation rapide et anarchique des villes et les nouveaux modes de consommation qui l'accompagnent et, de l'autre, une pénurie de moyens humains, matériels et financiers des collectivités locales et des gouvernements pour relever le défi de la salubrité publique.

---

[996] Les données statistiques sur les quantités de déchets produits annuellement dans ces villes d'Afrique subsaharienne sont très approximatives dans la mesure où elles ne prennent en général que les chiffres des seules décharges autorisées et souvent équipées de ponts-bascules pour le pesage des camions à ordures. Ainsi, l'essentiel des déchets jetés dans des dépotoirs sauvages et ceux éparpillés dans la nature ne sont pas estimés.

[997] Adepoju G. Onibokun (dir.), *La gestion des déchets urbains. Une solution pour l'Afrique*, Paris – Ottawa, Karthala – CRDI, 2001 ; Oumar Cissé, *L'argent des déchets. L'économie informelle à Dakar*, Paris et Dakar, Editions Karthala et Crepos, 2007 ; Oumar Cissé (dir.), *Les décharges d'ordures en Afrique. Mbeubeuss à Dakar au Sénégal*, Dakar – Paris, IAGU – Karthala, 2012 ; PRUD, *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*. Programme de Recherche Urbaine pour le développement, Projet n° 82 – Rapport final, février 2004 ; Emmanuel Ngnikam, Emile Tanawa, *Les villes d'Afrique face à leurs déchets,* Université de Technologie de Belfort-Montbéliard, 2006 ; Cf. également les thèses de : Apollinaire Tini, *La gestion des déchets ménagers solides à Niamey au Niger. Essai pour une stratégie de gestion durable,* Thèse de doctorat en géographie, aménagement, urbanisme, INSA de Lyon, décembre 2003 ; Ibrahima Sy, *La gestion de la salubrité à Rufisque (Sénégal). Enjeux sanitaires et pratiques urbaines*, Thèse de doctorat en géographie, Université Louis Pasteur, Strasbourg, novembre, 2006 ; Amadou Bélal Diawara, *Les déchets solides à Dakar. Environnement, sociétés et gestion urbaine*, Thèse de doctorat en géographie, Université Bordeaux 3, décembre 2009 ; Quonan Christian Yao-Kouassi, *A la recherche d'une synergie pour la gestion des déchets ménagers en Côte d'Ivoire : Cas du District d'Abidjan*, Thèse de doctorat en géographie, Université du Maine, septembre 2010

[998] Ibrahima Sy, op ; cit, p.23

À titre indicatif, on peut citer cet extrait de l'ouvrage collectif écrit en 2001 par quatre équipes de chercheurs dans une approche comparative dans quatre grandes villes africaines (Abidjan en Côte d'Ivoire ; Ibadan au Nigéria ; Dar es-Salaam en Tanzanie ; et Johannesburg en Afrique du Sud) qui souligne que : « l'urbanisation rapide et sauvage des pays d'Afrique a causé la détérioration de l'environnement. L'une de ses conséquences les plus inquiétantes dans le monde en développement, et particulièrement en Afrique, réside d'ailleurs dans les problèmes de gestion des déchets solides, liquides et toxiques »[999].

Ce constat est partagé par bien d'autres auteurs comme Ngnikam & Tanawa pour qui, « plus de quarante après les indépendances africaines, les villes, les institutions, et les Etats n'ont pas trouvé les solutions appropriées pour collecter, traiter ou éliminer convenablement les déchets solides ménagers (DSM) en milieu urbain en Afrique et dans beaucoup de pays du Sud.(…) La majorité des villes d'Afrique au Sud du Sahara connaissent une forte croissance démographique et spatiale qui conduit à la complexification de la gestion des déchets solides ménagers »[1000] .

D'autres encore comme Sy expliquent que « la gestion de la salubrité dans les villes en Afrique représente l'un des défis majeurs des dernières décennies en matière de développement urbain. Elle demeure une question d'autant plus préoccupante que les croissances démographiques fortes, la multiplication des sources de production de déchets urbains et l'indifférence populaire vis à vis de l'hygiène publique constituent des obstacles difficiles à surmonter »[1001] .

Toutefois, au-delà de ce contexte général des ordures ménagères, il convient de souligner que la répartition géographique de ce problème environnemental est très variable à l'intérieur même des capitales en question. Ainsi, les populations habitant les centres-villes historiques bien planifiés avec des services très accessibles et un cadre de vie plus ou moins décent, ne vivent sans doute pas les mêmes problèmes que les nombreux « occupants résignés » des banlieues populaires qui manquent encore du minimum d'infrastructures adéquates et de systèmes d'assainissement collectifs de qualité, du fait que les gens se sont progressivement installés de manière anarchique et irrégulière avant même tout projet public d'aménagement.

---

[999] Adepoju G. Onibokun (dir.), op.cit.p.10
[1000] Emmanuel Ngnikam, Emile Tanawa, 2006 , op. cit.p.11
[1001] Ibrahima Sy, op ; cit, p.25

2. Les ordures ménagères, un problème très accentué dans les quartiers périphériques populaires

Les problèmes d'insalubrité quasi-permanents et omniprésents dans les communes populaires excentrées de Bamako et de Dakar sont dus en partie à leurs processus historiques d'occupation spontanée en dehors de tout cadre légal. Ainsi, comme nous l'avons souligné précédemment à travers les monographies de la commune I et de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord, il s'agit là de groupes d'anciens villages traditionnels érigés, en raison de leur étalement et de leur poids démographique, en collectivités territoriales avec les réformes de la décentralisation alors même qu'ils étaient encore dépourvus du minimum d'infrastructures collectives de base.

Dans de telles conditions où des quartiers réguliers (planifiés) et des quartiers irréguliers se rencontrent au sein d'un même territoire administratif, on peut imaginer d'emblée les difficultés de tout projet municipal de planification de l'assainissement et de la gestion des déchets ménagers à l'échelle communale. Car, outre les moyens déjà très limités des autorités locales, l'impraticabilité de certaines pistes et les difficultés certaines d'accès à certains endroits sont en général les facteurs aggravant de l'insalubrité dans ces zones d'habitation à très forte densité.

De plus, il faut souligner que l'ampleur du phénomène est quasi impossible à saisir, en l'absence de statistiques exhaustives et fiables dans les deux cas étudiés. Sur ce sujet, un superviseur d'une équipe de « techniciens de surface » intervenant dans la zone des quartiers de *Boune, Comico* et *Aïnoumady* à Yeumbeul nous disait le 10 septembre 2012: « *les chiffres qu'on vous donne sur les quantités d'ordures sont en général trompeurs. Ça fait 20 ans que je travaille sur les ordures et je vais vous dire pourquoi je dis ça : si vous prenez les poubelles des gens qui ont les moyens* [les riches], *qui habitent en centre-ville ou dans les SICAP*[1002]*, elles sont légères, pourquoi : parce qu'ils ont pavé leurs cours et il n'y pas de sable dans leur maison. Or si vous venez ici en banlieue, les ordures des gens sont remplies de sable. Il n'y a pas de dalles ici, vous voyez, donc à cause du sable on peut penser que la banlieue produit plus de déchets* ». Une explication tirée de son expérience quotidienne et qui paraît assez crédible même si, nous n'avons pas personnellement eu l'occasion de

[1002] Les SICAP sont à Dakar les quartiers résidentiels (comme Dieuppeul, Sacré-Cœur, Amitié, etc.) construits dans les années 1950 par la Société Immobilière du Cap-Vert (SICAP), un organisme parapublic chargé de l'exécution des plans de logement et d'aménagement des grandes villes sénégalaises.

comparer les poubelles des ménages selon les quartiers de résidence, ce qui aurait été sans doute un exercice assez stimulant de rudologie[1003].

Pour contourner cette difficulté et tenter d'avoir certaine une appréciation de la situation, nous avons privilégié une approche qualitative. A ce titre, en plus de l'observation participative pendant notamment les journées de travail aux côtés des éboueurs, nous avons eu recours à la méthode de la photographie et à l'entretien semi-directif. En effet, comme déjà indiqué dans l'introduction, l'usage de la photographie s'est faite ici dans la même perspective que celle déjà empruntée par de l'équipe de J.F. Guinchard[1004]. Suivant cette logique, une série de photographies a été prise sur les recommandations des personnes interviewées.

La question qui leur était posée consistant toujours à savoir quels étaient les endroits de la commune à prendre en photo pour illustrer soit l'ampleur du problème de l'insalubrité soit le niveau de propreté des espaces publics (c'est-à-dire les efforts de la municipalité ou des autres acteurs intervenant dans le système de collecte). Et en réponse à cette question, les enquêtés nous suggéraient ou nous accompagnaient même parfois sur les sites qu'il fallait prendre en photo selon eux.

De ce procédé, nous sommes parvenus à des dizaines de photos parmi lesquelles celles qui vont suivre. Elles remplissent bien entendu une fonction classique d'illustration de faits ou de situations, mais par rapport à l'option retenue, il convient de garder en esprit qu'elles répondent aussi dans ce travail à un autre objectif plus tourné vers la quête de sens, de jugements, de représentations que celle de la seule preuve visuelle d'un phénomène.

[1003] Jean Gouhier, *Rudologie. Science de la poubelle.* Publications du GEDEC, Université du Maine, 1985

[1004] Christian Guinchard, Jean-François Havard & Laetitia Ogorzelec, Concertation et coproduction de la propreté des rues. Terrains comparés à Mulhouse et Besançon (France), Rufisque (Sénégal) et Mohammedia (Maroc), Rapport Final, op.cit

photo 38 : Entrée principale de Yeumbeul en septembre 2012: une rue quasi impraticable par les bennes à ordures en période hivernale (Cliché : P. Diatta)

photo 39 : Caniveau bouché à Nafadji en Commune I à Bamako en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta)

Ce que révèlent ces deux photos prises pendant nos terrains au Sénégal et au Mali, ce sont les difficultés communes concernant l'accès aux quartiers populaires en périphérie de Dakar et de Bamako en période hivernale. C'est là, en effet, que les problèmes de collecte et

d'évacuation des ordures posent le plus de problèmes dans la mesure où les itinéraires habituels des concessionnaires et autres travailleurs du nettoiement sont modifiés.

La photo du caniveau de Nafadji nous a été suggérée par un agent du SACPN-CI, le service en charge des ordures ménagères et de l'assainissement en commune I. Il justifie son choix du lieu par son objectif de nous montrer les causes de « l'incivisme des populations qui laissent leurs déchets» et des « problèmes d'eau » qui font que malgré les efforts de son service, la situation perdure. La photo de l'entrée de Yeumbeul nous été conseillée par un chef de zone de collecte des ordures (voir le zonage et l'organisation des acteurs du nettoiement à Dakar dans le chapitre 6) qui explique que la difficulté de travail de ses agents pendant les périodes hivernales où l'activité est ralentie à cause des eaux de pluie. Il nous confie à l'occasion que « certains concessionnaires préfèrent louer leurs camions à l'Etat en période hivernale, car c'est plus rentable pour eux de transporter l'eau dans ces situations d'urgences que de prendre les ordures. En plus, il y a le risque des pannes à répétition si on s'aventurait dans certains quartiers de Yeumbeul, par exemple » (entretien du 22 septembre 2012).

Outre le problème des eaux de pluies, il faut souligner aussi comme on peut le voir sur les photos ci-après, que la construction anarchique de certains quartiers était déjà en elle-même un problème pour l'accès des bennes à ordures ou même des charrettes à ânes.

photo 40 : Aperçu d'une ruelle à Banconi en Commune I en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta)

photo 41 : Aperçu d'une ruelle du quartier Mame Gor Mbaye à Yeumbeul en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Par exemple, la prise de la photographie 41 nous a été proposée par le chef de quartier en personne pour montrer l'étroitesse des rues qui fait que les « jeunes de l'UGC [Unité de coordination et de gestion des déchets solides] ne viennent pas jusqu'ici». D'ailleurs comme il le précisera « si je trouve des partenaires pour m'appuyer, j'organise mes jeunes du quartier et je suis sûr qu'ils vont mieux gérer nos ordures »[1005] .

Bien d'autres photographies ont été prises sur les orientations de personnes rencontrées qui ont accepté de participé à ce jeu d'illustration de l'ampleur des problèmes que nous étudions. Ainsi, la photographie ci-après montre, selon le chef de quartier d'Aïnoumady à Yeumbeul que « quand l'Etat ne fait pas son travail, les gens sont obligés de jeter leurs ordures là où ils peuvent. Alors, ils prennent d'assaut nuitamment les maisons inoccupées ou en chantier».

photo 42 : Maison en chantier transformé en dépôt sauvage par les habitants d'Aïnoumady à Yeumbeul en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Quant aux deux photos ci-après, c'est le 3ème adjoint et chargé l'environnement de la Commune I de Bamako qui a souhaité nous montrer un dysfonctionnement dans l'organisation de la collecte des ordures. Il explique que « le curage des caniveaux est une compétence de la mairie du District et non des communes. Le District doit procéder aux opérations de curage avant chaque début d'hivernage ». Or, comme il l'affirme « ils ne font

[1005] Entretien du 17 janvier 2013

pas leur travail et, après les populations nos accusent de ne rien faire pour enlever les stocks de déchets qui les bouchent »[1006] .

photo 43 : Egout bouché à Korofina Sud en Commune I à Bamako en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta)

photo 44 : Egout à ciel ouvert obstrué par les ordures à 10 mètres de la mairie de Commune I à Korofina Nord en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta)

[1006] Entretien du 13 janvier 2011

Cette série des photos en question illustre très bien les problématiques de la gestion des ordures liées à la particularité des périphéries populaires des agglomérations de Dakar et Bamako. Ainsi, dans certains quartiers construits sur des sites inondables et avec des rues très étroites, le mode de collecte en « porte à porte » devient impossible pendant toute la saison des pluies (juin à septembre) et ce sont alors des collectes « groupées », appelées aussi collecte en « apport volontaire », qui sont organisées de façon périodique.

Dès lors, face à cette particularité de leurs quartiers qui rend difficile toute organisation et toute régularité des systèmes de collecte des déchets municipaux, les habitants attendent généralement la nuit avec la fréquence des coupures de courant intempestives (pour les quartiers déjà électrifiés) pour déposer leurs sacs de poubelles dans les maisons en chantier, les caniveaux (avec, m'a-t-on dit l'espoir que l'eau évacue ces déchets), ou d'autres dépôts sauvages. Dans ces conditions, l'ampleur du problème s'explique non seulement par la défaillance du système de collecte incapable de desservir de façon régulière certaines zones à certaines périodes de l'année, mais aussi certainement par l'incivisme, sinon la défiance collective de certains habitants qui jettent délibérément leurs déchets non collectés dans des endroits non prévus à cet effet.

Nous sommes bien conscients des limites que peut avoir ce procédé méthodologique consistant à suivre plus ou moins naïvement les indications de nos enquêtés pour le choix des lieux et/ou objets à photographier pour notre démonstration. En effet, dans la relation d'enquête, les différentes étiquettes – doctorant en science politique en France, émigré en Europe, Français d'origine sénégalaise, Spécialiste des collectivités territoriales françaises, Universitaire, Expert, l'Hôte du maire, Futur partenaire extérieur, Sénégalais, etc. – que j'accumulais aux yeux de mes enquêtés, ont dû influencer plus ou moins certains discours catastrophistes et certaines suggestions de prises de vue à visée dénonciatrice avec l'espoir implicite d'obtenir des soutiens financiers ou techniques (français ou occidentaux en général) et parfois aussi de dénigrer le rôle de la municipalité auprès d'un enquêteur qui détient vraisemblablement, à leurs yeux, un pouvoir, sinon un prestige « symbolique ».

Toujours est-il que, ce procédé nous aura permis de saisir, dernière ces photographies « téléguidées », les subjectivités collectives et les rapports sociaux de nos enquêtés vis-à-vis de ce problème. Certes, certaines photographies présentent un caractère caricatural de la réalité et ne reflètent pas la « réalité objective » du problème. Mais leur fonction dans ce travail n'étant justement pas d'illustrer « la véracité » d'un fait quelconque, leur intérêt

scientifique réside donc dans ce qu'elles permettent d'accéder aux imaginaires sociaux relatifs à l'insalubrité des espaces publics.

C'est d'ailleurs pour prévenir de telles limites, que nous avons combiné la méthode de la photographie avec celle le recours à des entretiens semi-directifs. Car, ce qui nous intéresse aussi au-delà de l'ambleur objective du phénomène, ce sont les subjectivités des habitants et des élus rencontrées qui traduisent globalement, comme nous allons le voir, un sentiment d'exaspération et une impression d'être envahis par les déchets :

- « D*euk bi dafa tilim » (*« ce pays est sale » en wolof) ;
- « *Yeumbeul dafa tilim ba paré leundeum »* (« Yeumbeul est non seulement sale mais aussi mal éclairé » en wolof) *;*
- *« Aïnoumady dafa khassaw »* (« Aïnoumady [à Yeumbeul] est un quartier avec de mauvaises odeurs » en wolof) ;
- « *Du Yeumbeul kesse, Dakar si bopom mo salte » »* (« ce n'est pas que Yeumbeul, c'est tout Dakar même qui est sale » en wolof) ;
- « *Commune I, c'est le « gnama to » de Bamako »,* (« Commune I, c'est la grande décharge à ciel ouvert de Bamako » en langue bambara) ;
- « Tu sais pourquoi on a donné au quartier de Banconi zékénékorobougou le surnom de « Zimbabwe », c'est justement à cause de la saleté de ce quartier. Je ne sais pas si c'est vraiment le pays le plus sale d'Afrique, mais pour nous ici, cette appellation est associée à la saleté, à la drogue, à la criminalité, au bordel, tout ce qui n'est pas légal »
- « Si vous voulez des chiffres comme preuve, amusez-vous à compter le nombre de « sununkun[1007] », vous verrez très vite que vous n'y arriverez jamais car il n'y en aura toujours de nouveaux après votre passage »

[1007] Le *sununkun,* signifie en langue bambara le dépôt d'ordures situé à proximité de la maison

photo 45 : Un *sununkun* à l'entrée d'une concession à Banconi *zékénékorobougou* en janvier 2011 (Cliché :P. Diatta)

photo 46 : Un *sununkun* à l'entrée d'une concession à Banconi *zékénékorobougou2* en janvier 2011 (Cliché P. Diatta)

Dans cet ensemble d'extraits d'entretien à Dakar et à Bamako, l'idée que le sujet des ordures ménagères soit constitutif d'un sentiment collectif de différenciation entre les quartiers populaires et les autres quartiers se renforce. En effet, quand les habitants de Commune I disent de celle-ci qu'elle est la *gnama to* (c'est-à-dire la grande décharge) de Bamako, ils disent par-là que toutes les autres communes dont les plus proches, les Communes II et III au centre de Bamako, déversent leurs ordures chez eux. Une situation seulement ressentie ou avérée, mais qui exprime dans tous les cas une impression de relégation par rapport à d'autres quartiers ou habitants.

Outre cette première série d'entretiens et de photographies laissant voir non seulement l'ampleur du problème des ordures ménagères mais aussi les visions répulsives dont elles font l'objet, nous avons aussi été amenés à prendre d'autres photos prises à des endroits suggérés comme étant l'illustration de la propreté publique. Ainsi, lors d'une discussion informelle autour d'un thé[1008] à Banconi le 5 août 2012, le groupe de mes interlocuteurs[1009] me proposait à l'unanimité les secteurs de *Doumanzana Petit Paris* et *Sotuba ACI* comme pouvant être les emblèmes de leur commune.

En effet, ces deux secteurs sont deux sites récemment aménagés (au début des années 2000) par l'Etat malien avec l'aide de son Agence de cessions immobilières (ACI – société parapublique). *Doumanzana Petit Paris*, qui est une extension de l'ancien quartier du même nom, est perçu localement dans l'imaginaire collectif comme la capitale française en miniature. Ce nouveau secteur serait un quartier propre et construit avec des « maisons de blancs ».

Quant au secteur de *Sotuba ACI*, qui est aussi une extension et une régularisation d'une partie de l'historique village de Sotuba, mes interlocuteurs m'ont indiqué qu'il serait le quartier de prédilection des expatriés maliens qui achètent des maisons à Bamako. Son confort et ses rues bitumées et bien dégagées l'aurait rendu très cher et donc difficilement accessible, même en location, aux couches populaires pourtant largement majoritaires dans cette commune.

[1008] Il est habituel au Mali, comme au Sénégal d'ailleurs, de se réunir après les repas au tour d'une boisson de thé (un thé vert venu de chine auquel on rajoute beaucoup de menthe et de sucre) pour partager des moments de convivialité, passer le temps et discuter durant de longues minutes.

[1009] Neuf personnes parmi lesquelles un informaticien, un agent immobilier, un tailleur, un gérant de cybercafé, un policier, une serveuse de restaurant, un conseiller communal, un étudiant et une institutrice

Au Sénégal, nous avons rencontrés à Yeumbeul des gens comme cet instituteur qui pense, de façon catégorique et sans doute caricaturale aussi, qu'il n'y a pas de lieux propres dans cette commune d'arrondissement et que celle-ci et le département de Pikine plus globalement seraient le réceptacle de toutes les ordures de la capitale. Pour étayer de tels points de vue, la prise des photos ci-après m'a été suggérée.

photo 47 : Le lac Warouwaye transformé en dépotoir de nuit par les riverains en août 2012 (Cliché P. Diatta)

photo 48 : Les dépôts sauvages le long de la route de Tally Bu mag à Pikine en août 2012 (Cliché P. Diatta)

photo 49 : La décharge de Mbeubeuss à Malika dans le département de Pikine en février 2011 (Cliché P. Diatta)

photo 50 : Les déversoirs des eaux usées sans surveillance dans les quartiers de Médina ASECNA en février 2011 (Cliché P. Diatta)

Les seuls endroits propres seraient ceux du centre-ville de Dakar, c'est-à-dire, en dehors de la commune périphérique.

photo 51 : Les poubelles de VEOLIA en plein centre-ville de Dakar en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

En effet, dans le centre-ville de Dakar (qui correspond à l'actuelle commune d'arrondissement Dakar Plateau) où c'est la multinationale française, VEOLIA, qui gère les déchets municipaux, l'opinion de nos enquêtés est mitigée. D'un côté, l'on pense que l'entreprise française fait bien son travail et que la ville est propre, de l'autre, son contrat est communément suspecté d'être « léonin » et, donc très avantageux par rapport à ceux des concessionnaires sénégalais.

Encadré 16 : Les contrats de Veolia Propreté avec l'Etat sénégalais sous les feux de la critique

Les contrats successifs de la multinationale française Veolia avec le Sénégal pour le nettoiement et la gestion des déchets municipaux de Dakar sont dénoncés dans la presse nationale de façon récurrente :

« Signature d'un contrat léonin : Véolia fait son beurre dans les poubelles dakaroises », titrait M. Guèye son article paru dans le journal *Le Matin* du 19 novembre 2006;

« Veolia Propreté Sénégal. Le symbole d'un esclavagisme des temps modernes » publié le 6 juin 2009 par A. Diame sur le site slouxew.com ;

« Les concessionnaires sénégalais réclament le départ de Véolia » pouvait-on lire dans un article publié le 29 avril 2010 en ligne sur le de senewebnews.com ; etc. figurent parmi les nombreux titres de la presse sénégalaise dénonçant les contrats qui lient l'Etat sénégalais à la filiale de Véolia.

D'autres habitants de Yeumbeul pensent, en revanche, qu'il y existe bien des quartiers, sinon quelques sites propres dans la commune d'arrondissement. A ce propos, le cas du quartier d'ASECA a été fréquemment évoqué.

photo 52 : Une vue du quartier ASECNA de Yeumbeul-Nord depuis une terrasse en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

Au terme de cette analyse des entretiens et d'« écriture photographique » pour reprendre le terme de (Guinchard, op.cit. :52), deux représentations se dégagent : d'un côté, la question des ordures ménagères est associée voire assimilée à tout ce qui parait comme sale, laid, désordonné, ancien, etc. de l'autre, la question de la propreté devient synonyme de tout ce qui s'avère neuf, moderne, occidental. Suivant ces imaginaires, les endroits les plus sales seraient non seulement ceux où le système de ramassage des déchets est moins organisé mais aussi ceux où l'habitat semble plus ancien et moins occidentalisé. Ce sont donc les quartiers populaires comme Banconi en Commune I ou Aïnoumady à Yeumbeul qui renverraient ces

images. D'où une assimilation de la propreté à tout ce qui rappelle la ville occidentale, qui véhicule d'ailleurs le modèle de la modernité.

De même, il est ressorti de ce procédé méthodologique, comme nous le dévoilent les photographies précédentes que si le constat de l'ampleur particulière du problème des déchets dans ces communes péri-urbaines des régions de Dakar et Bamako paraît faire l'objet d'un large consensus, avec des « lieux » apparemment « plus sales les uns que les autres », l'appréciation des principaux facteurs de ce problème varient, en revanche, d'un groupe à l'autre, voire d'un individu à l'autre. Toute la complexité du problème des ordures révélée à travers ces images réside dans le fait que ses causes supposées sont aussi diverses que les solutions attendues.

Ainsi, tantôt perçue comme les symptômes d'une gestion défaillante (le coupable étant dans ce cas l'autorité politique compétente), la présence des ordures est pour certains révélatrice du niveau d'incivisme, sinon d'insouciance environnementale (dont sont accusées les populations), ou encore une conséquence de la pauvreté (les lieux les plus sales étant ceux habités par les plus pauvres), etc.; Cette dernière vision de la problématique de la salubrité publique comme révélatrice d'inégalités sociales et territoriales a surtout été perceptible sur le terrain malien où les rares endroits communément considérés les « plus propres » ou les mieux assainies de la commune sont soit des habitations privées de personnes perçues comme très riches soit de nouveaux quartiers aménagés habités aussi par d'autres riches.

Toutefois, cette description de l'état des lieux à travers la littérature scientifique essentiellement géographique d'une part, et à partir des significations que les acteurs eux-mêmes, y compris les habitants, attribuent au phénomène ne saurait suffire à expliquer l'inscription de la problématique des ordures ménagères dans les agendas politiques des deux pays étudiés. L'augmentation des rejets de déchets ménagers comme industriels dans l'environnement est considérée comme un grand problème environnemental à l'échelle internationale à travers différents textes et engagements et les politiques menées à Dakar ou à Bamako ne sont pas sans lien avec ce contexte global.

Comme nous le montrons dans la partie qui suit, plusieurs échelles interviennent en effet dans la construction des cadres réglementaires et institutionnels de la gestion de gestion des ordures ménagères dans les deux pays.

II. Le cadre réglementaire et institutionnel de la gestion des déchets ménagers

En matière de politique environnementale au Sénégal comme au Mali, il existe une multitude d'intervenants, avec des rôles plus ou moins définis. Ces intervenants sont « multisitués » c'est-à-dire présents aussi bien au niveau national, au niveau local et même au niveau international. Le constat est le même en ce qui concerne le cadre légal qui laisse entrevoir, depuis la fin des années 1980 notamment, tout un arsenal juridique avec une abondante production législative et réglementaire montrant une juxtaposition de textes internationaux et de textes nationaux se rapportant à la gestion des déchets. Dans le seul secteur des déchets solides, le dispositif des lois et règlements s'est progressivement complexifié avec des réformes successives. Nous n'avons retenu que les plus marquants.

1. Les cadres réglementaires de la gestion des déchets ménagers au Mali et Sénégal

L'étude des cadres réglementaires maliens et sénégalais du secteur des déchets montre sur le plan international l'adhésion des deux pays aux mêmes conventions et principes en la matière. De même, sur le plan national, beaucoup de similitudes et de convergences caractérisent les législations des deux pays.

1.1 Un cadre réglementaire commun sur le plan international

Anciennes colonies françaises, le Mali et le Sénégal ont en commun d'avoir ratifié plusieurs textes normatifs internationaux en matière de gestion des déchets. Parmi les plus marquants, nous pouvons citer la ***Convention de Bâle*** sur le contrôle des mouvements transfrontaliers des déchets dangereux et leur élimination du 22 mars 1989. La République du Sénégal a adhéré à celle-ci à travers la loi du 10 juillet 1992[1010], tandis que la République du Mali l'a fait par la loi du 22 décembre 2000[1011].

[1010] Loi n°92-42 du 10 juillet 1992, autorisant le Président de la République du Sénégal à apporter l'adhésion du Sénégal à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et leur élimination, adoptée à Bâle, le 22 mars 1989.
[1011] Loi n°00-081 du 22 décembre 2000 portant ratification de l'Ordonnance n°00-035 / P-RM du 14 septembre 2000 autorisant l'adhésion de la République du Mali à la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontalières de déchets dangereux et leur élimination, adoptée à Bâle le 22 mars 1989.

Pour mieux comprendre l'esprit de cette convention, il faut rappeler au préalable, comme indiqué dans son préambule d'ailleurs, qu'elle s'inscrit dans la suite de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement de juin 1972 à Stockholm. En effet, en 1972 déjà, cette conférence onusienne avait manifesté à travers la *Déclaration de Stockholm*, sa préoccupation des risques environnementaux consécutifs aux rejets dans la nature de déchets et autres matières toxiques. Le principe 6 de ladite déclaration indiquait : « Les rejets de matières toxiques ou d'autres matières et les dégagements de chaleur en des quantités ou sous des concentrations telles que l'envrionnement ne puisse plus en neutraliser les effets doivent être interrompus de façon à éviter que les écosystèmes ne subissent des dommages graves ou irréversibles. La lutte légitime des peuples de tous les pays contre la pollution doit être encouragée ».

Mais, la *Convention de Bâle* du 22 mars 1989, peut être considérée officiellement comme l'acte fondateur de la prise de conscience internationale plus spécifique des risques socio-environnementaux directement induits aux déchets. Premier traité international consacré à la problématique des déchets, sa ratification intervient comme une réponse aux enjeux environnementaux dans un contexte où se développait l'exportation d'une partie de déchets industriels non traités des pays riches vers les pays moins riches. Une situation d'ailleurs qui rappelle ici, à une plus grande échelle, le phénomène déjà décrit à l'intérieur de Dakar et de Bamako à savoir une tendance à l'évacuation des déchets de la collectivité toujours vers les zones les plus pauvres.

Ainsi, après avoir déclaré dès le premier paragraphe du préambule de la Convention qu'elles étaient « conscientes des dommages que les déchets dangereux et d'autres déchets ainsi que les mouvements transfrontières de ces déchets risquent de causer à la santé humaine et à l'environnement », les 166 Parties représentant les États ont reconnu à celle-ci un champ d'application assez large incluant, outre les déchets industriels, les « déchets ménagers collectés » et les « résidus provenant de l'incinération des déchets ménagers » (art.1er).

Dans le prolongement de la Convention de Bâle et en vertu de son article 11 qui autorise la conclusion d'accords bilatéraux, multilatéraux ou régionaux touchant les mouvements transfrontalières de déchets dangereux et d'autres déchets, les Etats de l'Organisation de l'Unité Africaine – OUA (devenue Union Africaine – UA depuis 2002), se sont engagés dès 1991en faveur de mesures plus contraignantes en matière de circulation de tels déchets vers le continent. C'est la *Convention de Bamako* sur l'interdiction d'importation des déchets

dangereux et le contrôle des mouvements transfrontaliers en Afrique, adoptée par la Conférence de ministres de l'environnement de l'OUA le 30 janvier 1991 dans la capitale malienne, qui consacre cet engagement politique à travers ses 30 articles.

Toutefois, à la différence de la Convention internationale de Bâle davantage focalisée sur le contrôle, la régulation et les questions d'indemnisation en cas de dommages, la Convention régionale de Bamako semble aller davantage vers la pure et simple interdiction totale des mouvements transfrontalières des déchets dangereux. Comme l'indiqué à l'article 4 : « Toutes les parties prennent les mesures juridiques, administratives et autres appropriées sur les territoires relevant de leur juridiction en vue d'interdire l'importation en Afrique de tous les déchets dangereux, pour quelque raison que ce soit, en prévenance des Parties non contractantes. Leur importation est déclarée illicite et passible de sanctions pénales ».

Outre ces deux premiers exemples donnant une bonne illustration de l'émergence et de la traduction juridique d'une nouvelle préoccupation relative aux impacts environnementaux des déchets non seulement au niveau onusien ou international mais aussi au niveau régional, il y a bien d'autres conférences de l'Onu où les principes de gestion des déchets sont posés. C'est le cas, par exemple, du Sommet de la Terre de Rio de juin 1992. Le chapitre 21 de l'Agenda 21 adopté à ce Sommet était entièrement consacré à la « gestion écologiquement rationnelle des déchets solides et des questions relatives aux eaux usées ».

Ainsi, après avoir précisé que « les déchets solides, tels qu'ils sont définis dans le présent chapitre, comprennent toutes les ordures ménagères non dangereux, tels que les établissements commerciaux et collectifs, les balayures de voirie et les gravats »[1012], l'Assemblée générale des Nations Unies a établi un cadre d'action basé sur une hiérarchie d'objectifs et axé sur 4 domaines d'activités : « a) réduire le plus possible, c'est-à-dire minimiser, les déchets ; b) maximaliser la réutilisation et le recyclage des écologiquement rationnels des déchets ; c) promouvoir le traitement et l'élimination écologiquement rationnels des déchets ; étendre les services en matières de déchets »[1013].

On retrouve là, avec ce cadrage de la hiérarchie des modes de traitement des déchets par l'Assemblée de l'Onu, le travail de « normalisation et/ou de standardisation » bien décrit par

[1012] Paragraphe 21.3 du chapitre 21 de l'Agenda 21
[1013] Paragraphe 21.5 du chapitre 21 de l'Agenda 21

Fred Eboko quand il analysait la fonction des organisations multilatérales dans la fabrique de l'action publique de lutte contre le sida.

De plus, l'évocation de cet agenda pour le 21eme siècle dans cette étude présente un double intérêt. En effet, si le chapitre 21 est axé sur la gestion des déchets, son chapitre 28 enjoint les collectivités locales d'instaurer un dialogue avec les habitants, les ménages, les organisations locales et les entreprises privées dans leurs politiques et actions territoriales liées au développement durable. Il y est ainsi précisément indiqué : « Il faudrait que toutes les collectivités locales instaurent un dialogue avec les habitants et les entreprises privées afin d'adopter « un programme Action 21 à l'échelon de la collectivité ». La concertation et la recherche d'un consensus permettraient aux collectivités locales de s'instruire au contact des habitants et des associations locales, civiques, communautaires, commerciales et industrielles, et d'obtenir l'information nécessaire à l'élaboration des stratégies les plus appropriées. Grâce au processus de concertation, les ménages prendraient davantage conscience des questions liées au développement durable »[1014].

En 2000, parmi les 8 Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) adoptés au siège de l'ONU en septembre, l'objectif n°7 est consacré à la préservation de l'environnement. L'amélioration de l'accès durable à des sources d'eau potable et à services d'assainissement de base notamment pour les centaines de millions d'habitants des bidonvilles, figurent par les cibles stratégiques de cet objectif onusien.

En résumé, l'étude de la réglementation et des engagements internationaux en matière de gestion des déchets montre le développement d'une prise de conscience globale sur leurs risques environnementaux et sociaux à partir du début des années 1970. Celui-ci sera consacré en 1989 avec le Convention de Bâle et sur le plan régional africain avec la convention de Bamako de 1991. Et, on peut dire que si les différents actes mentionnés ont bien été le fait d'organisations interétatiques, leur médiatisation a eu sans doute eu également une certaine influence dans les opinions publiques internationales et nationales sur le sujet.

La question se pose à présent de savoir comment va se traduire dans les législations nationales des deux pays étudiés ce nouvel enjeu global de la gestion du problème des ordures ménagères.

[1014] Paragraphe 28.3 du chapitre 21 de l'Agenda 21

1.2 Deux cadres réglementaires nationaux convergents

L'examen des lois et règlements qui régissent la gestion des ordures ménagères, parfois appelées déchets solides dans les documents maliens pour mieux les distinguer des déchets liquides, permet de dégager deux points de convergence entre le Mali et le Sénégal, en plus du fait que les deux pays ont opté chacun pour une gestion décentralisée en la matière. Premièrement, la question des déchets ménagers y apparaît clairement, dans la même perspective que le contexte international décrit plus haut, comme un problème pour l'environnement et la santé. À ce titre, le cadre juridique semble essentiellement répressif. Deuxièmement, l'éloignement et la mise en décharge y apparaissent comme les seuls modes de traitement d'un tel problème public.

1.2.1 Des dispositions répressives en matière de déchets ménagers

Sur le plan législatif au Mali, c'est la loi du 30 mai 2001[1015] relative aux pollutions et aux nuisances qui fixe le cadre la gestion des ordures ménagères. C'est précisément son chapitre 5 qui traite exclusivement des déchets solides, liquides, agricoles, dangereux, biomédicaux et industriels. Là, le législateur malien précise, par exemple qu'« il est interdit de détenir ou d'abandonner des déchets domestiques solides dans les conditions favorisant le développement d'organismes nuisibles, d'insectes et vecteurs de maladies susceptibles de provoquer des dommages aux personnes et à l'environnement »[1016]. Tout comme « il est interdit d'entreposer ou d'enfouir des déchets domestiques solides dans des lieux que ceux prévus par l'autorité compétente »[1017]. Ceci dit, comme prévoit la loi, « seront punis d'une amende de 3 000 à 18 000 francs les auteurs d'infractions aux dispositions des articles 9, 10, 11, 12, 13 »[1018].

Sur le plan réglementaire et normatif, plusieurs décrets viennent confirmer l'arsenal répressif malien en matière de gestion des déchets, au nom de la préservation de l'environnement et de la santé. Parmi ceux-ci, il y a le décret du 06 septembre 2001[1019] les modalités de gestion

---

[1015] Loi 01-020/AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances
[1016] Article 9 du chapitre 5 de la 30 mai 2001, op.cit.
[1017] Article 12 du chapitre 5 de la 30 mai 2001, op.cit.
[1018] Article 43 du chapitre 5 de la 30 mai 2001, op.cit.
[1019] Décret n°01-394/P-RM Du 06 septembre 2001 fixant les modalités de gestions des déchets solides

des déchets solides ou celui du 04 juin 2002[1020] relatif au transfert de compétences en matières de santé et qui prévoit l'hygiène et la salubrité publique, ou encore celui du 16 avril 2007[1021] fixant la liste des déchets dangereux.

L'examen de la situation sénégalaise confirme la tendance vers une logique répressive. D'ailleurs, dans ce pays, les auteurs d'infractions aux règles en vigueur en matière d'ordures ménagères sont pénalisables depuis les années 1970. Par exemple, le décret du 10 avril 1974[1022] réformant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères indiquait déjà qu'« il est interdit de déposer des ordures ménagères sur la voie publique, que ces ordures soient mises en tas ou dans des récipients collectifs »[1023]. Ces dispositions sont confirmées par la loi du 05 juillet 1983[1024] portant code de l'hygiène et qui définit, entre autres, les règles d'hygiène domiciliaires, celles des installations industrielles, des voies publiques et le conditionnement des déchets.

Ainsi, de la même façon que « tout dépôt d'ordures à l'intérieur comme à l'extérieur des habitations, non conformes à la réglementation en vigueur est interdit »[1025], la loi sénégalaise du 05 juillet 1983 indique qu'« il est interdit de jeter ou de déposer des détritus, sur les trottoirs, chaussées, squares et jardins publics »[1026] comme « il est interdit de déposer de verser ou de déposer des ordures ou des déchets de cuisine dans les canaux d'assainissement ou dans les grilles d'eaux pluviales »[1027].

On peut donc voir à travers les dispositions réglementaires des deux pays, une volonté du législateur de s'aligner sur un contexte global où la réglementation de la gestion des déchets ménagers s'est imposée comme une exigence. L'antériorité de la réglementation sénégalaise par rapport au cadre malien même la convention de Bâle de 1989, s'explique sans doute par le fait que Dakar disposait déjà depuis la colonisation d'un système de gestion des ordures à l'instar de ceux de la métropole en sa qualité de capitale coloniale de l'Afrique de l'ouest française (AOF). Après ce premier point de convergence, le second se révèle dans les choix des modes de traitement.

[1020] Décret n°05-314/P-RM du 04 juin 2002 relatif au transfert de compétences en matières de santé
[1021] Décret n°07-135/P-RM du 16 avril 2007 fixant la liste des déchets dangereux
[1022] Décret n°74-338 du 10 avril 1974 réformant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères
[1023] Article 4 décret n°74-338 du 10 avril 1974 réformant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères
[1024] La loi n°83-71 du 05 juillet 1983 portant code de l'hygiène
[1025] Article L16 de la loi n°83-71 du 05 juillet 1983 portant code de l'hygiène
[1026] Article L21 de la loi n°83-71 du 05 juillet 1983 portant code de l'hygiène
[1027] Article L25 de la loi n°83-71 du 05 juillet 1983 portant code de l'hygiène

1.2.2 L'éloignement et la mise en décharge comme principal mode de traitement de déchets ménagers

Il faut partir de la définition des déchets ménagers pour mieux comprendre pourquoi leur éloignement des lieux de résidence et leur stockage en décharge sont privilégiés comme principaux modes traitement. Au Mali, les définitions retenues dans la loi du 30 mai sont assez illustratives. Le *déchet* y est défini comme « toute substance solide, liquide, gazeuse ou résidu d'un processus de production, de transformation ou d'utilisation de toutes autres substances éliminées ou destinées à être éliminées »[1028]. À ce titre, le *déchet domestique* est « tout déchet résultant de l'activité des ménages, y compris les excréta humains »[1029]. De ces définitions, le déchet apparaît comme un simple détritus dont il convient logiquement de se débarrasser. Les possibilités de recyclage ou même de réduction à la source[1030], ne semblent pas privilégiées.

D'ailleurs cette priorité à la mise en décharge semble plus explicitement affirmée au Sénégal où le décret du 10 avril 1974 indique que « l'évacuation des ordures ménagères constitue un des éléments essentiels de la salubrité publique »[1031]. Il est tout de même précisé plus loin dans le même décret que « l'élimination des ordures ménagères dans les collectivités locales s'effectue par l'un ou plusieurs des procédés ci-après : 1° la mise en décharge contrôlée ; 2° l'incinération ; 3° le traitement industriel »[1032].

De même, la définition des ordures ménagères retenue dans le cadre sénégalais rejoint celle proposée au le Mali même si elle paraît plus élargie. Ainsi, sont compris sous la dénomination d'ordures ménagères en vertu du décret de 1974[1033] au Sénégal, les détritus de toute nature comprenant notamment : déchets domestiques, cendres, débris de verre ou de vaisselle, papiers, les déchets provenant des établissements industriels et commerciaux,

---

[1028] Paragraphe 2. 7 de l'article 2 de la loi 01-020/AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances

[1029] Paragraphe 2. 8 de l'article 2 de la loi 01-020/AN-RM du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances

[1030] Par exemple, en Europe, la directive cadre déchets sur les déchets (Directive n°2008/98/08 CE du 19 novembre 2008) établit une hiérarchie dans les modes de gestions des déchets où l'élimination n'intervient que comme dernier recours après 4 premiers choix : la prévention, le réemploi, le recyclage, autres formes de valorisation, et enfin l'élimination

[1031] Article 1er du décret n°74-338 du 10 avril 1974 réformant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères

[1032] Article 10 du décret n°74-338 du 10 avril 1974 réformant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères

[1033] Article 2 du décret n°74-338 du 10 avril 1974 réformant l'évacuation et le dépôt des ordures ménagères

bureaux, administrations, cours et jardins privés ou publics, les produits du nettoiement et détritus des marchés, lieux de fêtes publiques, les résidus en provenance des écoles, des casernes, hôpitaux, prisons, bâtiments publics.

Sur les bases de ces éléments du cadre réglementaire, voyons maintenant les institutions mises en place pour la gestion concrète du problème des ordures ménagères.

2. Les cadres politico-institutionnels de la gestion des déchets ménagers au Mali et au Sénégal

Multiplicité des acteurs et chevauchement des échelles de l'action publique, et nomadisme institutionnel, sont les deux principales caractéristiques des cadres politico-institutionnels actuels de la gestion des déchets au Mali et au Sénégal.

2.1 Multiplicité des acteurs et chevauchement des échelles de la gestion des ordures ménagères à Bamako.

Sur le plan institutionnel, le domaine de la gestion des déchets est une mission du Ministère de l'Environnement et de l'Assainissement (MEA) mise en œuvre par la Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (DNACPN) créée par l'ordonnance n°98-027/P-RM du 25 août 1998. C'est cette dernière qui a pour mission « l'élaboration des éléments de la politique nationale en matière d'assainissement et du contrôle des pollutions et nuisances et d'en assurer l'exécution [1034]». Toutefois, à côté de cet acteur principal qu'est le MEA, deux autres acteurs principaux relevant d'autres départements ministériels ont aussi des missions officielles dans le secteur des déchets. Il s'agit de la Direction nationale de l'hydraulique (du ministère de l'énergie, des mines et de l'eau), censée s'occuper de l'évacuation des eaux de pluies et des eaux usées[1035] et de la Direction nationale de la santé (du ministère de la santé), officiellement chargée entre autres

[1034] Pour plus de détails, lire notamment l'article 2 de l'Ordonnance n°98-027 portant création de la Direction Nationale de l'Assainissement et du Contrôle des Pollutions et des Nuisances du 25 août 1998.

[1035] L'article 9 du décret n°99- 185/P-RM du 05 juillet 1999 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Direction nationale de l'hydraulique (DNH) précise que la « Division hydraulique urbaine comprend deux sections :
la section Approvisionnement en Eau des centres urbains et secondaires ;
la section Evacuation des Eaux Pluviales et Usées ».

de la conception et de l'élaboration des stratégies en matière de santé publique, d'hygiène publique et de salubrité[1036].

Pourtant, avec de telles attributions des trois services centraux de la gestion des déchets, si les possibilités de chevauchements, d'interférences et de confusions sont prévisibles, il n'existe pas encore à notre connaissance de cadre formel de collaboration ou, au moins, de concertation entre ces institutions.

Outre ces directions nationales et leurs structures déconcentrées, il faut compter les collectivités territoriales devenues des acteurs institutionnels des politiques relatives à l'environnement en général et des déchets en particulier depuis la Loi 95-034 du 12 avril 1995 portant Code des collectivités territoriales en République du Mali. Mais dans le cas spécifique du District de Bamako, avant même ce tournant de la décentralisation, la capitale malienne disposait déjà de ses propres services techniques régionaux de gestion des déchets dont les deux principaux demeurent la Direction des services urbains de voirie et d'assainissement (DSUVA) créée en 1986 et de la Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement (BUPE) créée en 1989[1037]. La DSUVA a pour missions principales :

- la conception, la programmation de la coordination des activités d'assainissement et de voirie dans le District ;
- l'évacuation des ordures ménagères des dépôts de transit vers la décharge finale ;
- l'entretien de la voirie, des caniveaux, des collecteurs et égouts ; etc.

Quant à la Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement (BUPE), elle a été créée par le Gouvernement avec l'accord du Conseil du District et le soutien technique de la ville française d'Angers[1038]. En vertu de son arrêté de création, la BUPE a entre autres missions:

- la salubrité générale de la ville ;

[1036] L'article 2 de l'Ordonnance n°01- 020/P-RM du 20 mars 2001 portant création de la Direction nationale de la santé (DNS), stipule que « la Direction nationale de la santé a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de santé publique, d'hygiène publique et de salubrité… »

[1037] La Brigade urbaine de protection de l'environnement du District de Bamako a été créée par l'Arrêté n°70/DB du 30 août 1989 à la suite d'une recommandation de l'Union démocratique du peuple malien (UDPM), parti unique créée par le régime militaire de Moussa Traoré le 19 novembre 1976, après le coup d'Etat de 1968. Le recours au terme militaire de Brigade n'a donc rien de fortuit et les 62 premiers employés de la BUPE avaient d'ailleurs suivi une formation militaire obligatoire de six mois.

[1038] La ville française entretient un jumelage avec le District de Bamako depuis 1974

- la lutte contre les installations commerciales anarchiques sur les voies et places publiques ;
- la propreté des rues, places publiques, marchés et caniveaux, etc.

Souvent présentée comme une « Police Civile Urbaine »[1039], la BUPE a une approche davantage répressive en matière de lutte contre l'insalubrité publique qui la démarque un peu de la DSUVA plus proche d'un prestataire de service.

Cependant, devant l'ampleur du problème des déchets et les moyens limités des seuls services étatiques et des collectivités locales, l'intervention d'autres catégories d'acteurs comme les associations et le secteur privé se formalise de plus en plus. Ainsi, dans les schémas de la gouvernance locale du secteur de déchets, des structures comme les Coordinations des GIE d'assainissement (CGIEA), qui composent au niveau national le Collectif des groupements intervenant dans l'assainissement du Mali (COGIAM), sont devenus des acteurs incontournables. Dans la commune I du District de Bamako où nous avons effectué nos enquêtes, c'est à la Coordination des 33 GIE de ramassages des ordures enregistrés dans la commune que la mairie a délégué la gestion de sa décharge principale.

Quant aux associations sur lesquelles nous reviendrons dans la dernière partie du chapitre suivant, elles sont aussi présentes dans la pré-collecte que dans le recyclage des déchets ménagers et se sont ainsi intégrées, officiellement ou de fait, parmi les acteurs locaux du secteur « déchet ».

A ces trois catégories d'acteurs (Etat ; collectivités locales ; secteur privé et associatif local), se rajoutent les ONG occidentales notamment, les organisations internationales, les agences de coopération bilatérale, les acteurs de la coopération décentralisée, etc. communément rangés dans la catégorie de ce qu'il est convenu d'appeler les « partenaires techniques et financiers » ou parfois les « partenaires au développement ». Il faut souligner d'emblée que ces derniers, loin d'être de simples bailleurs de fonds, techniciens, ou experts, jouent de plus en plus un rôle politique en ce sens qu'ils véhiculent des modèles de gestion publique dont celui de la participation.

[1039] Ibrahima Traoré, Formation des agents de la Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement du District de Bamako. Note de réflexion et d'information, Gouvernorat du District de Bamako, Juillet 1990, p.4

Après la description de ce cadre institutionnel malien, caractérisé par la multiplicité des parties prenantes dans le secteur de la gestion des ordures ménagères, il s'agit de voir comment le cadre sénégalais s'empare de la question.

2.2 Le nomadisme institutionnel de la gestion des ordures ménagères à Dakar

Au Sénégal, le secteur des déchets a été successivement rattaché à différents départements ministériels et la délimitation même de ce secteur a évolué au gré des changements politiques. Ainsi, par exemple, plus récemment en 2008 le secteur était sous l'autorité du ministère de l'urbanisme, de l'habitat, de l'hydraulique urbaine, de l'hygiène publique et de l'assainissement avant de se retrouver scindé en deux aujourd'hui et placé sous la tutelle de deux ministères autonomes : celui de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales (pour les déchets solides) et celui l'Hydraulique et de l'Assainissement (pour les déchets liquides). A ce titre, l'Office national de l'assainissement du Sénégal (ONAS) [1040]gère les déchets liquides sous l'autorité du ministre de l'Hydraulique et de l'Assainissement et l'Unité de Coordination de la Gestion des déchets solides (UCG)[1041] s'occupe des déchets solides sous l'autorité du ministre de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales.

En matière de déchets solides, qui nous concernent davantage dans le cadre de cette étude, il faut dire que rien que dans les cinq dernières années par exemple, leur sous-secteur a fait l'objet de plusieurs changements de tutelles ministérielles. Ainsi, alors qu'en 2006 la gestion des déchets solides était sous la responsabilité du ministre chargé des collectivités locales avec son Agence nationale pour la propreté du Sénégal (APROSEN)[1042], elle va être transférée au ministère de la Culture, du Genre et du Cadre de Vie en 2011[1043] avant de revenir au ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales à partir de mai 2012 à la suite des élections présidentielles sénégalaises de mars 2012.

Outre ces différents ministères qui ont eu à assurer la tutelle officielle des déchets solides, d'autres ministères comme celui de la santé (dans le cadre de sa politique relative à l'hygiène

[1040] Créé par la loi n°96-02 du 22 février 1996 et organisé par le décret 96-667 du 07 août 1996
[1041] Créée par l'Arrêté n°012551 du 17 novembre 2011
[1042] Décret n°2006-08 du 9 janvier 2006 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de la propreté du Sénégal (APROSEN)
[1043] Conformément à l'Arrêté n°012551 du 17 novembre 2011 portant création de l'Unité de Coordination de la Gestion des déchets solides (UCG)

publique et à la salubrité) ou encore celui de l'urbanisme et de l'habitat (en ce qu'il s'intéresse au cadre de vie) sont autant d'acteurs qui interviennent dans le secteur au niveau national et régional avec leurs services déconcentrés. De même, dans le cadre de la décentralisation avec notamment la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales, ces dernières sont ainsi devenues dans leurs territoires respectifs les principaux maîtres d'ouvrage de la gestion des déchets solides.

Mais dans la région de Dakar, en tant que capitale économique et politique nationale et territoire concentrant plus de 20% de la population sénégalaise, le schéma politico-institutionnel de la gestion s'est souvent révélé instable et confronté à des évolutions. Ainsi, dans la première décennie post coloniale, c'est-à-dire de 1960 à 1970, le service de nettoiement de la région de Dakar était assuré par la régie municipale de la commune de Dakar dont l'expérience en la manière datait déjà de l'époque coloniale où Dakar fut la capitale de l'Afrique occidentale française (AOF).

La prestation de la régie municipale devait être financée grâce à la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) dont le taux maximum était fixé à 6% sur les propriétés bâties dans les zones où fonctionnait le service d'enlèvement des ordures ménagères. Mais les très faibles taux de recouvrement de cette taxe censée financer le système de nettoiement dans l'agglomération dakaroise vont pousser la municipalité à concéder ce service public à une société privée, la Société africaine de diffusion et de promotion (SOADIP), en octobre 1971.

La contractualisation avec cette société privée va être rompue au début des années 1980 et l'Etat va promouvoir un nouveau modèle de gestion intercommunale en créant, par le décret n°83-1131 du 29 octobre 1983, la Communauté urbaine de Dakar (CUD). Celle-ci, regroupant les communes de Dakar, Guédiawaye, Pikine, Rufisque et Bargny, va assurer jusqu'en 1986 le service public de la gestion des ordures avec l'aide du génie militaire avant de le confier à une société d'économie mixte à capitaux publics majoritaires, la Société industrielle d'aménagement du Sénégal (SIAS), placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

Le contrat de la CUD avec la SIAS va à son tour être interrompu et la gestion des déchets solides de Dakar va être déléguée à l'Agence d'Exécution des Travaux d'intérêt public (AGETIP) avec comme conditionnalité de recruter la main d'œuvre essentiellement dans les

associations et mouvements de jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar[1044] dans le but officiel de lutter contre le sous-emploi.

Ainsi, avec la délégation de maîtrise d'ouvrage à l'AGETIP, nous assistons aussi à l'intervention d'autres privés comme les concessionnaires, avec qui est sous-traité le transport des ordures ménagères, ou les GIE (composés essentiellement d'anciens membres de leaders associatifs) pour le balayage et la pré-collecte des ordures dans les quartiers périphériques les moins accessibles aux camions.

À cette diversité d'acteurs dont tout un travail de rapprochement et de coordination reste à faire, s'ajoutent encore les ONG nationales et internationales ou encore les nombreux et divers partenaires techniques au développement sur lesquels nous allons revenir dans le chapitre 6.

En résumé, la lecture des cadres réglementaires et institutionnels de la gestion des ordures ménagères suggère d'une part la pertinence des échelles internationales et nationales dans la l'encadrement et la standardisation d'une gestion dite décentralisée et donc locale, et d'autre part l'apparition de l'autorité compétente à savoir les communes, comme finalement un simple acteur parmi bien d'autres. C'est à la description et à la compréhension des légitimités plurielles et des poids politiques de ces divers acteurs des systèmes de gestion locale des ordures ménagères dans les deux cas observés que nous consacrons le 6eme et dernier chapitre de cette étude.

[1044] Regroupés sous la Coordination des Associations et des Mouvements de jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar (CAMCUD)

CHAPITRE 6 : VERS LA CONFIGURATION D'UNE *ELITE PLURIELLE* DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALISEE

Pour des raisons plurielles et variées parmi lesquelles figurent l'histoire, la géopolitique ou le niveau de développement, la multiplicité des acteurs et des légitimités constitue une des caractéristiques de l'action publique dans le contexte des Etats décolonisés d'Afrique subsaharienne. Et c'est précisément pour rendre compte des implications d'une telle situation que l'idée de « pluralisme normatif » ou de « pluralité de normes » est parfois avancée dans la littérature scientifique.

Ainsi, chez Séverine Bellina, Dominique Darbon et leurs co-auteurs, « par « pluralisme normatif », on entend les situations dans lesquelles plusieurs systèmes de normes et sources de légitimité (légaux, traditionnels, religieux, etc.) coexistent et se livrent en quelque sorte à une « compétition » »[1045]. Pour Jean-Pierre Chauveau, Marc Le Pape et Jean-Pierre Olivier de Sardan qui utilisent l'expression de « pluralité des normes », l'existence de celle-ci n'est pas une particularité de l'Afrique contemporaine. Mais, les auteurs observent cependant que « si cette pluralité prend aujourd'hui en Afrique des formes particulières, parfois paroxystiques, la coexistence de normes différentes n'est ni un phénomène spécifiquement africain ni, en Afrique, un phénomène spécifiquement contemporain. Il reste néanmoins que les sociétés africaines postcoloniales semblent à l'évidence caractérisées par un pluralisme accentué ou particulier, une sorte de « sur-pluralisme » des normes, où l'on peut sans difficulté reconnaître diverses traces ou divers effets de l'histoire récente du continent »[1046].

Ainsi décrit, le paysage de l'action publique nationale comme locale dans le contexte africain contemporain apparaît comme celui des pluralités, qu'il s'agisse des visions du monde, des acteurs, des temporalités, des échelles, des institutions, etc. Mais, la simple révélation des pluralités diversifiées et donc de la complexification de la gestion publique dans ces contextes ne permet pas d'élucider l'énigme de l'action publique. Les questions du processus concret de la production de l'action publique ou de la gouvernabilité d'une telle

---

[1045]Séverine Bellina, Dominique Darbon, Stein Stundstøl Eriksen, Ole Jacob Sending*, L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer, 2010, p.56.

[1046] Jean-Pierre Chauveau, Marc Le Pape et Jean-Pierre Olivier de Sardan, « Chapitre 9 : La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », In Gérard Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs,* Paris, Karthala et IRD, 2001, pp.145-162, p.147.

action ne sont pas éclairées en signalant simplement la présence de divers acteurs. La division politique du travail, l'accumulation chez un même groupe de sources de légitimités différentes, les asymétries de pouvoir entre les parties prenantes de l'action publique, etc. ne sont pas clarifiées. Par ailleurs,cette littérature s'intéresse peu à la comparaison de configurations d'acteurs dans la production d'action publique dans différents pays. C'est la raison pour laquelle nous suggérons la notion d'*élite plurielle* de l'action publique localisée comme une catégorie susceptible de permettre d'éclairer l'analyse comparée de la production d'actions publiques en matière de gestion des ordures ménagères dans les capitales sénégalaise et malienne,.

Pour mieux saisir l'avantage analytique de cette notion, il convient de rappeler, comme déjà indiqué dans l'introduction générale, que l'approche sociologique de l'élite que nous défendons dans ce travail ne se réduit ni à l'approche moniste suggérant une lecture homogénéisante des catégories composant l'élite[1047] ni à l'approche pluraliste, supposant l'élite comme un groupe ouvert et instable[1048] .

Il s'agit bien d'une approche dynamique, stratégique et positionnelle qui réunit au sein d'un même cadre aussi bien des individus aux attributs sociaux distingués (ceux des familles assurant les fonctions coutumières de chefferie, par exemple) que des individus aux compétences valorisées (les techniciens, les concessionnaires privés, etc.), des groupes légalement investis (les conseils municipaux, par exemple) que ceux qui détiennent le pouvoir financier (les bailleurs de fonds étrangers) ou encore ceux qui revendiquent leur appartenance au territoire.

Ainsi, et c'est l'hypothèse avancée ici, si l'action publique dans le contexte de sociétés urbaines complexes et inégalitaires décrites plus haut peut bien être considérée comme le produit de négociations, d'arrangements ou de compétitions entre diverses catégories d'acteurs, elle ne constitue pas pour autant un champ totalement ouvert et facilement accessible à tout groupe social sans « droit d'entrée ». Au contraire, avec la complexification et le brouillage des bases du pouvoir local du fait de l'intensification des interactions entre le local et le global en matière de circulation des visions et des modèles, de mobilisation des ressources ou encore de mobilité des personnes, ce ne sont pas seulement les conditions

[1047] C. Mills, 1956, op. cit . ; P. Bourdieu, 1989, op. cit.
[1048] R. Dahl, 1961, op. cit.

d'exercice des mandats locaux ou le métier d'élu local qui changent[1049]. De nouvelles figures de citoyens, d'entrepreneurs de causes locales, de prestataires privés d'un service public, de chefs de quartier coutumiers, ou de nouvelles carrières militantes, sociales, économiques, etc. émergent aussi dans ces conditions.

De ce fait, malgré la diversité de groupes coexistant dans ces champs de l'action publique localisée, deux facteurs sous-jacents permettent ensemble la structuration d'une « élite plurielle » singulière. Le premier réside dans la connaissance, par chacune des parties prenantes, des visions et du langage propres aux autres potentiels partenaires. Par exemple, les partenaires privés peuvent présenter leurs activités comme relevant de la fourniture de service public ou de la prestation de mission d'intérêt général c'est-à-dire avec des termes habituellement reconnus aux autorités politiques et à l'administration publique. Ces acteurs institutionnels de l'action publique peuvent à leur tour invoquer les principes d'efficacité, de performance, ou d'économie budgétaire, des termes généralement associés au secteur privé, pour justifier les recours à la délégation et à la contractualisation de certaines de leurs compétences légales. De la même manière, les expressions de renforcement des capacités citoyennes ou de responsabilisation des habitants, très présentes dans la rhétorique des bailleurs de fonds internationaux, sont souvent mobilisées dans le discours des associations locales en quête de soutien étranger.

Ce phénomène d'interconnaissance entre les parties prenantes de l'action publique multipartenariale constitue ici une véritable source de *capital social* au sens de Pierre Bourdieu, notamment dans la constitution et la consolidation de « *réseaux d'action publique* » spécifiques. Sur cette dernière expression, il convient de rappeler avec deux de ses théoriciens, Patrick Le Galès et Mark Thatcher, que « l 'étude des réseaux d'action publique s'enracine dans une conception des politiques qui souligne leur nature incrémentale et qui s'est développée contre la vision monolithique, d'un centre unique de domination »[1050].

Le second facteur de la configuration d'une élite plurielle tient aux positions et aux fonctions stratégiques que confèrent finalement à chaque groupe d'acteur du réseau d'action publique sa connaissance et sa maîtrise du langage des autres parties prenantes. Ce deuxième élément

---

[1049]Christian Bidégaray, Stéphane Cadiou, Christine Pina (dir.), *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble, 2009

[1050] Patrick Le Galès et Mark Thatcher (dir.), *Les réseaux de politique publique, Débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan, 1995, p.15

de notre hypothèse s'inspire grandement de travaux sur les phénomènes de médiation dans les sociétés paysannes[1051] du sociologue Henri Mendras ou encore sur les analyses de la fonction de courtage dans le champ des projets de développement des anthropologues Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan[1052].

Ainsi, étudiant les rapports entre l'Etat qu'il qualifie de « société englobante » et les collectivités paysannes qui seraient la « société englobée » notamment du point de vue politique et économique par l'échelle nationale, Henri Mendras explique que « pour investir de toutes parts le village, la société englobante doit recourir au truchement de médiateurs. Qu'ils soient économiques, culturels ou « politiques », tous les rapports entre société englobante et société paysanne créent des rôles et des fonctions d'intermédiaire »[1053]. Et pour l'auteur, « toutes ces positions sociales, aussi diverses soient-elles dans des contextes sociaux et historiques très différents, sont des positions marginales à la jointure de deux sociétés. (…) C'est la position marginale qui permet d'être membre de l'une et d'être reconnu par l'autre »[1054].

Dans ce cas, c'est la double connaissance, voire la double appartenance à la société englobante et à la société englobée qui confère une position stratégique à ceux qui réussissent à s'insérer dans cet entre-deux, cet espace interstitiel du national et du local. Ce faisant, comme le précise Mendras, « la marge de manœuvre de l'intermédiaire est d'autant plus grande qu'il est seul à assurer les relais et que les deux mondes, qu'il est seul à connaître, s'ignorent plus complétement. Son intérêt de manœuvrier lui commande donc de servir plus d'écran que de moyen de communication ; autrement dit, d'isoler autant que possible « ses paysans » du monde extérieur, de la société englobante et même, si possible, de la société paysanne environnante. Etre l'intermédiaire obligé, si possible le seul, permet de contrôler complétement l'incertitude de part et d'autre »[1055].

Quant aux anthropologues analysant les fonctions de courtage dans les projets de développement destinés à l'Afrique, il convient de souligner d'emblée que si leur terrain et leurs échelles d'analyse sont bien différent de ceux de H. Mendras, il n'en demeure pas

---

[1051] Henri Mendras, *Sociétés paysannes*, Paris, Armand Colin, collection U, Paris, 1976
[1052] Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets.* Paris, Karthala, 2000
[1053] Henri Mendras, op.cit.p.101
[1054] Henri Mendras, op.cit.p.102
[1055] Henri Mendras, op.cit.p.104

moins que comme ce dernier, ils montrent comment des « notables » et autres leaders traditionnels se saisissent des opportunités des projets impulsés et financés par des partenaires occidentaux pour acquérir et/ou affermir leur position. En effet, dans le domaine de l'aide publique au développement où il est de plus en plus demandé aux pays du Sud d'impliquer les populations dans la gestion des projets financés à leur intention, Th. Bierschenk, J.P.Chauveau et J. P. Olivier de Sardan mettent en exergue le rôle stratégique des intermédiaires ou traducteurs locaux, bref, ceux qu'ils ont appelés les *courtiers au développement.* Ils décrivent ainsi ces derniers et leurs rôles : « les « courtiers locaux en développement » sont ces acteurs sociaux implantés dans une arène locale (dans laquelle ils jouent un rôle politique plus ou moins direct) qui servent d'intermédiaires pour drainer (vers l'espace social correspondant à cette arène) des ressources extérieures relevant de l'aide au développement. Si l'on prend le « projet de développement » comme la forme quasi idéal-typique de l'opération de développement, quel que soit l'opérateur, les courtiers représentent les porteurs sociaux locaux de projets ; ils assurent l'interface entre les destinataires du projet et les institutions de développement ; ils sont censés représenter la population locale, ou en exprimer les « besoins » vis-à-vis des structures d'appui et de financement extérieures »[1056].

Dans la même perspective, les anthropologues soulignent d'ailleurs que « durant la colonisation, notamment, la régulation des rapports entre les pouvoirs coloniaux et les populations s'est largement appuyée sur des groupes d'intermédiaires qui, de l'interprète au représentant ou au chef de canton ou de village, étaient censés assurer la liaison entre les autorités coloniales et les sociétés locales. Pourtant, dans une situation de domination extrême, avec des barrières manifestes entre des groupes culturels, socio-économiques et politiques hétérogènes, et un véritable fossé entre les sociétés locales et les centres de décision territoriaux et métropolitains, ces intermédiaires n'ont pas simplement joué un rôle de courroie de transmission. Ils ont largement détourné et amplifié la fonction prescrite par le dispositif colonial et contribué à orienter les politiques et les pratiques coloniales dans le sens de leurs intérêts ou en fonction de leurs propres systèmes de représentation du politique »[1057].

Comme on peut le voir, ces travaux sur les fonctions de médiation et de courtage et les potentielles ressources politiques qu'elles impliquent ont en commun de placer la focale de

[1056] Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, op.cit., p.7
[1057] Thomas Bierschenk, Jean-Pierre Chauveau et Jean-Pierre Olivier de Sardan, op.cit., p.5-6

l'observation sur les reconfigurations du pouvoir du seul côté des acteurs locaux. Or, ce que suggère notre concept d'élite plurielle de l'action publique localisée, c'est précisément le fait qu'il faille en plus de tels acteurs locaux, intégrer des acteurs supranationaux, dont les bailleurs de fonds et autres partenaires positionnés à l'échelle internationale mais empiriquement très influents (grâce à leurs diverses interventions récurrentes, leurs antennes locales…) dans les dynamiques du champ politique local.

Dans cette logique, la notion d'élite plurielle permet d'abonder justement dans le sens d'un décloisonnement des pluralités d'échelle, d'acteurs et de modèles que la littérature a tendance à appréhender de façon cloisonnée, pour mieux révéler le cadre du monde finalement très restreint et très sélectif du paysage de l'action publique localisée. À ce titre, notre élite plurielle est une élite qui se constitue à partir de ce que M. Crozier et E. Friedberg[1058] appellent le « système d'action concret » c'est-à-dire le processus par lequel des acteurs se configurent concrètement pour construire une action collective organisée.

Pour mieux démontrer cette hypothèse, les terrains de la gestion décentralisée des ordures ménagères reconnues depuis l'échelle internationale et transnationale jusqu'au niveau local comme un problème à la fois environnemental, sanitaire et même économique se révèlent particulièrement intéressants. En effet, dans la mesure où la plupart des services urbains (eau, logement, école, santé, salubrité publique, assainissement, aménagement…) relèvent désormais de la compétence des maires dans le cadre des lois de la décentralisation au Nord comme au Sud, la lutte pour le droit à la ville devient indissociable de la fourniture de services municipaux de qualité dans tous les endroits de la ville.

Or, sachant que la question de la gestion des déchets municipaux n'est pas un enjeu majeur pour seulement les défis environnementaux et sociaux déjà évoqués mais aussi pour l'image et l'attractivité de la commune, il est intéressant de voir comment les communes populaires habituellement plus exposées au problème d'insalubrité publique que les villes centres tentent de rendre effectif le droit à la ville dans ce secteur problématique.

Dans quelle mesure observe-t-on dans ce secteur d'action publique localisée une élite plurielle multi-positionnée et aux ancrages idéologiques pluriels dans le travail de standardisation et de contrôle politique, financier, technique ou symbolique de la gestion des

[1058] Michel Crozier et Erhard Friedberg, L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective, Paris, Seuil, 1977

ordures ménagères ? De quelle marge de manœuvre disposent les élus locaux détenteurs de la compétence légale dans un contexte de prolifération des catégories d'intervenants et de production dite « partenariale », « contractuelle », ou parfois « participative » de la ville propre, assainie, durable et attractive ? La concrétisation du droit à la ville nécessite, suivant les termes du FALP, l'existence d'un pouvoir local fort et une implication de toutes les couches sociales urbaines dans la construction collective de la métropole solidaire et durable. Dès lors, dans quelle mesure peut-on analyser le fonctionnement concret des deux systèmes locaux de gestions des déchets observés à Bamako et à Dakar comme révélateurs avant tout, de l'absence d'écho des alternatives défendues au niveau global par le FALP ?

Pour traiter de ces questions, ce dernier chapitre s'articule en deux sections. Dans une perspective comparative, nous décrivons les positions qui se sont révélées lors de nos enquêtes comme les plus influentes dans les systèmes quotidiens de gestion des ordures ménagères et dressons la typologie des groupes configurant l'élite plurielle, en nous intéressant successivement au cas de Bamako (Section I), puis au cas de Dakar (Section II).

I. La structuration de l'élite plurielle de la gestion des déchets en Commune I de Bamako

Au Mali, la prise en compte de la cause environnementale dans les politiques publiques nationales semble s'être confirmée depuis les années quatre-vingt-dix, à la suite du Sommet de la Terre de Rio (1992) et surtout en 2002 quand a été créé le tout premier ministère entièrement dédié à l'environnement. En effet, comme on peut le lire dans le site du ministère malien de l'environnement et de l'assainissement, « *en novembre 2002, quelques mois après son élection à la tête du pays, le Président de la République Amadou Toumani Touré dote le Mali d'un Ministère de l'Environnement, marquant ainsi clairement son engagement pour la protection de l'environnement. Ce ministère a pour mission de préserver les ressources forestières et fauniques et d'améliorer le cadre de vie des populations, aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain* »[1059].

[1059] www.environnement.gov.ml

Mais comme nous l'avons déjà indiqué[1060], si la gestion des ordures ménagères est une compétence décentralisée, les élus locaux ne sont pas pour autant les seuls acteurs déterminants dans les systèmes quotidiens de prise en charge du problème. En effet la démarche ethnographique empruntée qui « n'est pas une simple méthode de collecte de données », mais « une enquête sur des ordres en train d'émerger, des régularités en train de se faire, des rationalités en train de s'articuler, des légitimités en train de prendre »[1061] comme le préconise Daniel Cefaï, permet d'identifier quatre types de groupes stratégiques formant l'élite plurielle : les acteurs politico-administratifs, les acteurs issus du monde des GIE des « Gnamatélaw »[1062], les acteurs internationaux, et enfin les acteurs traditionnels.

1. La reconnaissance d'une élite du milieu politico-administratif

En vertu du 12 avril 1995 portant code des collectivités locales au Mali, les conseils communaux règlent par délibération les affaires de la commune dont celles relatives aux plans de développement économique, social et culturel (PDESC) où figurent entre autres la protection de l'environnement ou la création et la gestion des équipements collectifs dans les domaines de l'hygiène publique et de l'assainissement[1063]. Suivant ces dispositions, c'est bien le conseil communal qui est l'autorité politique légale de la gestion des déchets produits dans son périmètre. Cette attribution et cette position privilégiée confèrent ainsi aux élus locaux un poids et une légitimité légale en matière de choix et de réalisation de programmes d'actions publiques dans le secteur.

C'est donc à ce titre qu'en Commune 1, la compétence de l'assainissement et la gestion des ordures ménagères sur ses 34,26km2 de superficie relève de la tutelle de la mairie. Or, une des caractéristiques de cette commune périphérique de 360 000 habitants[1064] est qu'elle est communément admise comme la plus défavorisée des six communes du district de Bamako aussi bien au niveau des infrastructures (routes bitumées, réseaux d'eau potable, d'électricité,

---

[1060] Voir chapitre 5.
[1061] Daniel Cefaï, *L'engagement ethnographique,* Paris, éditions, EHESS, 2010, p.9-10
[1062] L'appellation *Gnamatélaw* en langue bambara dont la racine « *gnama* » signifie « déchet » pourrait se traduire en français par « les travailleurs des déchets », « les éboueurs ». « les opérateurs de la collecte des ordures ménagères », etc.
[1063] Cf. article 14 de ladite loi
[1064] Soit plus d'un quart des habitants de la capitale (1.911.782) avec une densité de 10.274 habitants/km2 au-dessus de la moyenne régionale qui est de 7.160. Cf. statistique du Recensement Général de la Population et de l'habitat (RGPH) d'avril 2009.

de téléphone, de caniveaux…) qu'à celui des équipements de base (santé, écoles, etc.). Dans certaines parties, notamment dans les quartiers très populaires comme Boulkassoumbougou ou Banconi, les dépôts sauvages se multiplient et la mairie ne maîtrise rien des quantités de déchets ainsi non-collectés ni même les différents types de déchets rejetés.

Dès lors, la question se pose de savoir comment la mairie parvient à relever ce défi municipal des déchets ménagers dans ces conditions d'explosion démographique, d'augmentation des quantités de déchets jetés dans la nature et de faiblesse de ses moyens. En clair, comment les responsables politiques apparemment dépourvus de pouvoirs face à cet enjeu peuvent-ils tout de même être considérés comme faisant partie de l'élite plurielle de l'action publique en question ?

Formulée ainsi, la question est d'autant plus intéressante que pour tout observateur étranger débarquant pour la première fois à Bamako, le constat peut être frappant de l'inexistence à Korofina (siège de la mairie) de service communal en charge des ordures ménagères. Ainsi, quand nous arrivons à la mairie de Commune I le 6 janvier 2011 en tant que «chercheur étranger » à double titre à ce terrain – nous n'étions ni originaire de la ville ni spécialiste des déchets –, pour tenter de cerner les enjeux locaux de la gestion des ordures et établir la typologie de ses principaux acteurs, nous avons-nous-mêmes fait cette observation. Après les formalités de présentation dans son bureau en présence de deux de ses plus proches collaborateurs à savoir le 1er adjoint au maire et le secrétaire général de la mairie, le maire demande au secrétaire général de nous faire visiter les différents services municipaux.

Mais le tour des différents bureaux des services municipaux terminé vers 12h, nous remarquons très vite qu'à part les services des impôts et domaines en passant par les services des formalités administratives, des ressources humaines ou de la promotion de la femme, la mairie ne dispose pas en réalité de services propres pour certaines compétences de son ressort comme l'urbanisme ou encore les actions de la salubrité et de l'hygiène publiques. Ce constat n'est d'ailleurs pas spécifique à la commune I puisque dans les 5 autres communes du district de Bamako, l'hygiène et la salubrité publiques tout comme l'urbanisme ou l'habitat sont en réalité toujours gérés par des techniciens de l'Etat qui conduisent la politique au quotidien.

C'est ainsi que dans le domaine environnemental plus précisément, la mairie a bénéficié notamment des concours de deux services techniques principaux pour l'élaboration de son programme de gestion des ordures contenu dans son *Plan de développement économique,*

social et culturel (PDESC) pour la période 2009-2014. Il s'agit précisément des agents du service d'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances – SACPN (photo), une administration déconcentrée de la Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (DNACPN) mise par l'Etat à la « disposition » des communes pour leurs politiques en matière de collecte et de traitement des ordures et de la Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement (BUPE), une administration régionale créée dans les années 1990 pour assister aussi techniquement les collectivités locales du district de Bamako.

photo 53 : Le bureau de l'assainissement dans l'enceinte de la mairie à Korofina en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta)

- Le Service d'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (SACPN) abrité par la mairie est un démembrement de la Direction régionale de nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (DRACPN) qui relève à son tour de la Direction nationale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (DNACPN) créée en 1998. Pour le responsable qui dirige ce service de 11 personnes : « *nous sommes un service d'appui-conseil. Les communes maliennes n'ont pas assez de moyens ni de personnel qualifié pour les missions que l'on a transférées. Alors, nos*

services sont à la disposition de chaque commune pour les besoins de la réalisation des plans d'assainissement à leur niveau local »[1065].

Ensuite, il confie que « la politique communale d'assainissement a trois missions principales : la gestion des déchets liquides c'est-à-dire les eaux usées, de pluies, etc. qui polluent nos quatre marigots[1066] et peuvent provoquer des inondations en période hivernale ; la gestion des déchets solides comme les ordures ménagères ou en provenance des marchés ; la gestion des pollutions et des nuisances sonores. Mais cette dernière mission est impossible à réaliser puisque nous n'avons pas ici les moyens ni les compétences pour mesurer le bruit ou la qualité de l'air. Notre activité quotidienne tourne donc autour de la gestion des ouvrages d'assainissement et de la gestion des déchets avec la précieuse participation de nos 33 GIE intervenant dans le secteur». Ainsi comme on peut le voir à travers cet extrait, il s'agit d'une politique résolument orientée vers la gestion des déchets.

- la Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement (BUPE) également abritée par la mairie est un service régional directement rattaché au Gouvernorat du District de Bamako et qui assiste les 6 communes de la capitale dans la sensibilisation et le contrôle de l'application permanente des règlements en de salubrité générale de la ville, de lutte contre les installations commerciales anarchiques sur les voies et places Publiques, de propreté des rues, places publiques, marchés et caniveaux, etc. Selon son responsable en Commune I, « *ce service est indispensable. La mairie ne peut rien réussir sans nous. C'est même nous qui leur expliquons ce qu'il faut faire. Nous, nous sommes sur le terrain depuis les années 1990 et nous serons là toujours, inch' Allah. Eux, ça change à chaque élection. Donc ils viennent à chaque fois prendre les bons conseils chez nous. S'il n'y avait pas le concours de nos agents de contrôle, on n'allait même pas pouvoir respirer ici aujourd'hui tellement ici les gens sont indisciplinés mais aussi ignorants des règles d'hygiène publique* »[1067].

De ce qui précède, l'on peut retenir que pour assumer ses compétences en matière environnementale la mairie de la Commune I est assistée notamment par divers services techniques qui sont institutionnellement extérieurs à la commune parmi lesquels le SACPN et la BUPE. Mais ces derniers, nonobstant leur moyen technique et leur compétence restent

[1065] Entretien du 31 juillet 2012
[1066] Les quatre marigots traversant la commune I, banlieue au Nord-Est de Bamako, sont : *Banconi, Tienkolé, Molobalini, Farakoba*
[1067] Entretien avec le secrétaire général de la mairie de la Commune I de Bamako, 7 janvier 2011.

officiellement au niveau communal sous la supervision du maire adjoint en charge de la protection de l'environnement. Ainsi, c'est bien le conseil communal qui, avec les prérogatives associées aux principes de sa libre administration et de son autonomie de gestion, décide des actions publiques circonscrites dans son périmètre. C'est ce constat qui nous amène à qualifier ce couple entre techniciens déconcentrés et autorités politiques communales de l'élite politico-administrative de l'action publique de gestion des déchets.

De plus, même si l'autorité politique des élus locaux dans l'orientation des actions en matière environnementale paraît plus ou moins minimisée par les agents des services techniques rencontrées qui revendiquent leur expertise et leur référence au cadre national, dans la réalité la commune est très loin d'avoir perdu son pouvoir de coordination, de contrôle etc. dans ce contexte d'intervention multi-acteur. L'extrait ci-après de l'entretien que nous a accordé le secrétaire général de la mairie est édifiant :

« Dans le PDESC, toutes les orientations qui y figurent ont été adoptées en conseil communal. C'est ce conseil qui prend les décisions en toute indépendance. Pour le volet assainissement et gestion des déchets qui t'intéresse, les services techniques nous avaient suggéré par exemple de déloger certaines populations sous prétexte qu'elles s'étaient installées anarchiquement et qu'on ne pouvait pas y construire d'équipements collectifs. Mais madame le maire a refusé de suivre cette orientation. La commune n'a pas à l'heure actuelle d'autres sites à proposer à tous ces gens-là. Vous voyez ? Donc le dernier mot revient toujours à la mairie. C'est vrai que la Direction des services urbains de la voirie (DSUVA), la Direction régionale de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (DRACPN), l'Agence nationale d'investissement des collectivités territoriales (ANICT) et consorts ne sont pas nos services. Mais quand on les consulte, c'est pour avoir des conseils, c'est de la démocratie participative. Après, c'est madame le maire qui tranche. Elle a été élue pour ça »[1068].

Ce long extrait suggèrent que les responsables politiques locaux gardent un certain pouvoir d'orientation et de contrôle. Ils peuvent donc être classés dès lors dans la catégorie de l'élite des actions publiques localisées.

D'ailleurs, à l'occasion de la réunion de restitution de mes premières résultats d'enquête sur la participation organisée à la mairie de la Commune I de Bamako le 27 janvier 2011,

[1068] Du 31 juillet 2012

madame le maire déclarait elle-même: « *En matière de participation des habitants, la commune I a une longueur d'avance sur beaucoup de communes au Mali et en même en Afrique. Chaque année, la mairie dépense plus de 15 millions de francs CFA [23 milles euros] pour permettre la participation. Nous aidons certains GIE à renouveler leur matériel de collecte des déchets parce qu'il faut que la jeunesse participe à l'effort du développement urbain de la commune. La coordination des GIE qui s'occupent de l'assainissement est régulièrement consultée ; nous avons organisé les usagers de nos 5 marchés en coopératives pour collecter pour nous les taxes qu'ils doivent verser à la commune ; nous n'hésitons pas à donner un coup de pouce aux associations de santé communautaire (ASACO) qui font un travail remarquable pour la santé dans les quartiers, etc. Tout le monde est impliqué ici. Notre expérience de la participation est enviée par beaucoup de maires* ».

De cet extrait, il apparaît clair que si la mairie n'exécute pas directement certaines compétences dont celle du ramassage des ordures, elle l'organise et la soutient institutionnellement, techniquement ou financièrement. De même, l'extrait fait ressortir une vision de la participation du public qui consiste en effet en la seule exécution par ce dernier de missions d' « intérêt général » relevant légalement de ses compétences transférées. Il s'agit donc d'une forme de gestion déléguée. Car derrière la reconnaissance officielle aussi bien des associations qui ont en charge les Centres de santé communautaire (CSCOM), que les coopératives des commerçants qui collectent les taxes des marchés à verser à la commune, l'enjeu d'efficacité de l'action publique paraît évident. Mais, compte tenu de ses moyens limités pour assumer ses nouvelles compétences, la mairie avait-t-elle un autre choix que celui de déléguer officiellement, sinon de laisser-faire des acteurs associatifs ou économiques qui, en plus reçoivent le plus souvent leurs soutiens financiers de partenaires internationaux ?

D'ailleurs, l'adjoint au maire en charge du développement social, de la démocratie participative et de la coopération décentralisée estime que : « *le problème de la participation des femmes ici c'est qu'il y a trop d'associations féminines. Or beaucoup parmi ces associations n'ont pas de projet viable de création d'activités génératrices de revenus (AGR). Nous ne pouvons pas subventionner tout le monde et c'est pour ça que certaines*

femmes vous diront qu'on ne les implique pas »[1069]. Ainsi, ce qui est considéré comme de la participation par les autorités politiques vise l'efficacité de l'action envisagée et conditionne l'élargissement d'une telle participation à la disponibilité du budget. Une conception qui paraît plus soucieuse des retombées socio-économiques que démocratiques au sens d'ouverture du processus de prise des décisions. Mais ces deux visions ne semblent d'ailleurs pas incompatibles.

Par exemple, lors des réunions des « comités de salubrité » organisés à la mairie, « les groupements les plus dynamiques comme la coordination des GIE de la collecte des déchets ou la coordination des associations et ONG féminines (CAFO) sont toujours invitées », nous disait, l'élu en charge de la protection de l'environnement de la mairie. Une situation qui révèle un certain néocorporatisme aux antipodes de toute gouvernance ouverte.

Pour autant, la reconnaissance par la mairie de l' « expertise technique et/ou d'usage » des acteurs présents dans le secteur depuis des années ne remet pas en cause l'exercice de son autorité politique. Au contraire, loin de se désengager ou de se désintéresser d'un service collectif entièrement délégué à des groupes privés, la mairie parvient tant bien que mal à instrumentaliser et politiser la situation.

Comme le disait le maire de la commune à l'occasion d'un dîner le 6 août 2012 : « Les responsables de GIE peuvent s'agiter comme ils veulent. Quand ils vous rencontrent, vous qui venez d'Europe, ils racontent n'importe quoi pour vous amadouer, vous faire croire que la mairie ne fait rien, elle est absente et que c'est eux qui font tout ici. Mais ils connaissent très bien les limites à ne pas franchir. Qui signe les contrats de concession ? Qui donne les autorisations de collecte ? A qui appartiennent les camions benne que nous mettons à leur disposition ? Personne ne peut obtenir de soutien extérieur s'il n'obtient pas le cachet officiel de la mairie. Même les partenaires au développement, ils ne peuvent rien faire dans ma commune sans m'aviser et obtenir officiellement mon aval ».

Il apparait de cet extrait que les autorités locales semblent très conscientes de l'enjeu politique de la maîtrise et du contrôle des règles du jeu spécifiques à ce secteur multi-acteurs. Et c'est cette capacité à faire de la présence des acteurs non institutionnels une ressource politique plutôt qu'une menace de leurs prérogatives qui fait que, tout en apparaissant

[1069] Entretien avec le 5ème adjoint au maire de la Commune I de Bamako, en charge du développement social, de la démocratie participative et de la coopération décentralisée, 25 janvier 2011.

comme absent du fait des choix de délégation des prestations publiques, le conseil communal joue bien un rôle de téléguidage ne serait-ce que grâce à son cachet officiel sans l'apposition duquel aucune action publique dans son périmètre ne semble légalement envisageable.

En définitive, les acteurs politico-administratifs, malgré les carences de leurs services et la faiblesse de leurs moyens, peuvent tout de même être considérés dans cette analyse comme une réelle élite des actions locales. En raison non seulement de leur position d'un point de vue institutionnel mais aussi de leur marge de manœuvre réelle dans le système d'action.

D'ailleurs, à propos de la mise en location des seuls 3 camions en marche (l'essentiel des véhicules du parc automobile de la mairie, étant semble-t-il généralement en panne) qui sont, du reste, des dons de la commune de la communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole dans le cadre de son jumelage avec le District de Bamako, de nombreux membres de GIE rencontrés dénonçaient ce qu'ils qualifiaient de « favoritisme ». En période hivernale notamment où la plupart des pistes sont impraticables pour leurs charrettes à traction animale, la municipalité ne louerait selon, eux, ces camions qu'à ses soutiens politiques.

photo 54 : Les camions de la coopération Bamako-Angers loués aux GIE par la mairie de Commune I (Cliché : P. Diatta, 2012)

photo 55 : Les charrettes à traction animale utilisées par les GIEs pour la collecte et le transport des ordures ménagères en août 2012 (Cliché : P. Diatta)

Même si ces accusations sont réfutées par le chargé de l'environnement de la mairie, cette instrumentalisation supposée ou réelle du matériel communal laisse en tout cas entrevoir les multiples possibilités pour élus locaux de renforcer leur autorité politique dans diverses circonstances y compris dans celles où ils apparaissent comme les plus affaiblis.

Après la description de cette première catégorie d'élite, analysons à présent le pouvoir spécifique dans l'action publique de gestion des ordures ménagères en commune I des acteurs issus et notamment des leaders des organisations des agents de la propreté urbaine localement appelés les « *Gnamatélaw* ».

3. L'imposition d'une élite issue de l'univers des GIE

Dans cette catégorie d'élite, il s'agit essentiellement de jeunes et de femmes issus des Groupements d'Intérêts Economiques (GIE) locaux. Les GIE – très développés en Afrique et en milieu urbain notamment depuis les années 1980 à la suite des programmes internationaux d'ajustement structurel préconisant le retrait de l'Etat planificateur, la sectorisation et la libéralisation de l'activité économique –, sont une forme de microentreprise régie en Afrique de l'ouest par l'Acte uniforme relatif au droit des Sociétés commerciales et Groupement d'Intérêt Economique (GIE) de l'Organisation pour

l'Harmonisation en Afrique du droit des affaires (OHADA) adopté le 17 avril 1997 et en vigueur depuis le 1er janvier 1998.

Il s'agit, conformément à la définition de ce traité uniformisant le droit des affaires des pays africains, de groupements de personnes ayant pour but de développer une activité économique, à améliorer ou à accroître les résultats de cette activité[1070]. Régime juridique intermédiaire entre la *société* où un capital social minimum est habituellement fixé et l'*association* qui poursuit un but dit non-lucratif, le GIE peut être constitué sans capital[1071] et il suffit de deux personnes pour le constituer[1072].

A ce titre, l'intervention des GIE dans le secteur des déchets en Afrique est encouragée et soutenue par les partenaires internationaux, l'Etat et les collectivités dans le contexte post-ajustements structurels. Des auteurs[1073] ont bien souligné comment les agences pour l'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP) lancées au début des années 1990 dans différents pays africains par la Banque mondiale et d'autres partenaires internationaux ont beaucoup contribué à la promotion du développement de ce régime simplifié de microentreprise dans les opérations de pré-collecte des déchets urbains. De plus, le statut de GIE permet aux membres d'avoir accès au crédit, aux subventions publiques, aux contrats de délégation de services publics, aux programmes d'aides des partenaires internationaux, etc.

Ainsi renforcés par ce cadre juridique et ce contexte de l'libéralisation qui font d'eux des opérateurs économiques indépendants et reconnus comme tel, les GIE présents dans le ramassage des ordures à en commune I à Bamako, ou plutôt les leaders de ces organisations populaires que nous avons rencontrés ne se conçoivent justement pas du tout comme de simples administrés, encore moins comme de simples exécutants d'un service municipal délégué. Au contraire, comme nous le disait le président du GIE *Dieya wale* (qui veut dire action de salubrité en Bambara) « *ici en commune I, nous nous considérons comme la cheville ouvrière du secteur du ramassage des ordures. Si nous prenons le cas de mon GIE,*

[1070]Cf. Article 869 de l'Acte uniforme relatif au droit des Sociétés commerciales et Groupement d'Intérêt Economique (GIE) de l'OHADA du 1er janvier 1998

[1071] Article 870 du même Acte uniforme de l'OHADA

[1072] Article 871 du même Acte uniforme de l'OHADA

[1073] Cheikh Diop et Ramata Molo Thioune (dir), Les déchets électroniques et informatiques en Afrique. Défis et opportunités pour un développement durable au Bénin, au Mali et au Sénégal, Paris - Ottawa, Karthala - CRDI, 2014, p.128

nous avons commencé à faire ce travail depuis 1992 grâce à un prêt que nous avait accordé la Caisse française de développement[1074] *pour acheter des charrettes. La mairie n'avait même pas encore cette compétence à l'époque. Ils savent que nous avons plus d'expérience qu'eux sur cette question et elle ne peut rien décider là-dessus sans notre accord ».*

Cette défiance à l'égard de l'autorité de la mairie de Commune I dans le domaine du ramassage des ordures est assez perceptible sur le terrain où, comme on a pu le constater lors de nos observations, les élus sont souvent impuissants par, exemple, face aux plaintes d'habitants dénonçant l'irrégularité des opérations de pré-collecte et de collecte de certains GIE. A une habitante qui venait se plaindre dans son bureau – pendant l'entretien qu'il m'accordait le 9 août 2012 – de la non-collecte des poubelles laissées dans son secteur de Nafadji depuis plusieurs jours, l'élu en charge de l'environnement lui conseillait tout simplement d'aller voir directement les responsables de la coordination des travailleurs du nettoiement car c'est à eux que la mairie a transféré cette responsabilité.

En effet, réunis autour de la Coordinantion des GIE intervenant dans l'assainissement en commune 1 (CGIAC-1), qui regroupe 33 groupements, les présidents[1075] et/ou propriétaires[1076] de GIE sont parvenus à s'imposer comme des acteurs incontournables dans un secteur sur lequel ils prétendent vraisemblablement avoir des prérogatives. Une « élite issue de cet univers des « *Gnamatélaw* » émerge à partir de cette situation et engage avec les autorités institutionnelles des rapports de pouvoir tantôt complémentaires tantôt conflictuels. Chez cette deuxième catégorie, la revendication d'un droit à la participation dans l'action publique est entendue à la fois comme la possibilité de pouvoir fournir un service public et comme l'obligation d'être consulté avant toute réforme en lien avec ledit service.

C'est ainsi que, par le passé, des tentatives de la mairie pour modifier la répartition des 9 quartiers en une vingtaine de zones de pré-collecte que se partagent les différents GIE auraient toutes été bloquées par la coordination, nous disait le président du GIE « *Dougou Dieya* » (Propreté du quartier, en bambara). Ce GIE créé en 2000 et qui gère la zone Doumanzana Nafadji et Doumanzana Petit Paris compte 20 agents dont les recouvreurs, les

[1074] Devenue Agence française de développement depuis 1998

[1075] Par président du GIE, on entend généralement celui assure la direction du GIE, qui y travaille lui-même et gagne essentiellement sa vie à partir des activités du GIE.

[1076] Par propriétaire du GIE, on entend généralement le fondateur du GIE qui, le plus souvent, achète le matériel puis confie la gestion du GIE à d'autres personnes, en général des « cousins » plus jeunes en chômage ou des jeunes saisonniers venus des villages maliens pour tenter leur chance dans la capitale.

conducteurs de charrettes et les manœuvres. Cette capacité d'opposition des organisations de Gnamatélaw aux projets communaux est confirmée par deux autres femmes interviewées. Il s'agit de la présidente du GIE « Coup de balai » créé depuis 1994 à Sikoro et de la propriétaire du GI « *Bessé Ya Ton* » (association pour la propreté, en bambara) qui nous rappellent un projet de la commune et du gouvernorat de Bamako de délocaliser l'actuelle décharge publique de Doumanzana vers le village de Noumoubougou dans la commune rurale de Tienfala à une vingtaine de kilomètres de Bamako et que la mobilisation des GIEs aurait fait échouer.

D'ailleurs à propos de cette décharge, il convient de signaler qu'en plus d'opposer les GIE d'assainissement à la mairie, elle fait aussi l'objet d'un litige actuellement porté devant les tribunaux entre la municipalité et le Collectif des riverains de ce dépôt d'ordures (encadré).

Encadré 17 : Le conflit de la décharge de Doumanzana en Commune I

La décharge de Doumanzana est initialement un dépotoir sauvage d'ordures ménagères sur une ancienne carrière d'environ 10ha depuis les années 1990. Elle obtiendra la reconnaissance de « dépôt officiel mais provisoire » en 2001 avec l'arrêté n°009 du 19 juin du Maire de la commune I. Mais cette reconnaissance institutionnelle, loin de mieux l'encadrer, va au contraire, en plus des résidents de Commune I, inciter les habitants des communes II et III et de tous les autres quartiers frontaliers ne disposant encore de décharge légale dans leurs propres territoires à y acheminer toutes les ordures. C'est ainsi que la décharge va progressivement accueillir d'abondantes quantités provenant de la quasi-moitié des habitants du District de Bamako et rendre de plus en plus difficile la cohabitation avec des riverains de plus de plus nombreux du fait des prix attractifs du foncier dans ce secteur. Faute de pouvoir assurer une gestion satisfaisante de cette décharge, la mairie délègue à travers une convention signée août 2006 sa gestion à la Coordination des GIEs de la filière. Ces derniers, comme indiqué dans ladite convention devaient entre autres « assurer la surveillance de la décharge, la régularisation de l'accès des engins et usagers, l'entretien des installations et des voies d'accès », etc. Or, malgré ces dispositions, un incendie manifestement criminel va se déclarer sur la décharge le 20 mars 2011 constituant le point de départ officiel du conflit opposant aujourd'hui dans les tribunaux la mairie et la Coordination des GIEs aux groupements des habitants riverains.

Du côté de la mairie, ce collectif serait avant tout un mouvement politique d'opposition composé essentiellement de militants du parti URD (Union pour la république et la

démocratie)[1077] et soutenu par le député du secteur, Mahamadou H. Gassama. Du côté du collectif, il s'agit simplement «de jeunes, de notables, de femmes du marché jouxtant la décharge et de bonnes volontés des quartiers de Doumanzana et de Konatebougou excédés par les nuisances d'une décharge qui initialement devait être provisoire et non pérenne » (entretien en juillet 2012 avec un étudiant en droit à Bamako et membre de l'association pour le développement de Boulkassoumbougou et Doumanzana (ADBD) et membre fondateur du collectif). Puis, notre interlocuteur précise que certes la plupart des gens du collectif sont à l'URD ou au parti SADI[1078], « *mais, là nous nous mobilisons en tant qu'habitants exposés à des risques de santé publique, ce n'est pas de la politique. Nous revendiquons notre droit à donner notre avis face à des projets sans concertation et nuisibles pour nous* ».

Sans même faire de cette situation une illustration, d'autant plus qu'il s'agit d'une affaire sensible en cours d'instruction au Tribunal de première instance de Bamako, bien d'autres exemples montrent clairement que la frontière entre le monde des associations et autres regroupements locaux d'habitants intervenant dans la gestion des déchets, et celui des partis politiques n'est pas imperméable. C'est le cas de responsables de GIE de ramassage des ordures qui avaient été élus sur la liste de partis politiques au conseil communal lors du mandat 2004-2009. C'est aussi le cas de trois adjoints au maire pour le mandat 2009-2014, membres du même parti ADEMA, qui avaient étaient auparavant respectivement directeur de la coordination des conseils de développement participatif (une instance de la société civile locale), présidente de l'association des femmes (la section locale de la CAFO) et fondatrice d'un GIE de nettoiement.

Il ne s'agit donc pas ici d'opposer systématiquement cette deuxième élite à celle politico-administrative décrite ci-dessus, car il existe parfois des passerelles entre les deux. Néanmoins, nous pouvons affirmer schématiquement que la vision de la participation dans l'action publique dominante du côté de l'élite Gnamatélaw, c'est-à-dire des gens du terrain oscille entre une participation défiante à l'égard de l'autorité communale et une participation défendant des intérêts catégoriels. Cette dernière tendance qui peut rappeler la logique d'un mouvement syndical est surtout présente du côté de la coordination des GIE.

[1077] L'URD est un parti créé en juin 2003 par Soumaïla Cissé à partir d'une scission du parti ADEMA (parti majoritaire au conseil communal).

[1078] Le parti SADI (solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance) est aussi un parti d'opposition créé par le docteur Mariko en 1997.

Les résultats de nos enquêtes auprès des responsables des GIE opérateurs de la collecte des ordures montrent donc que différentes logiques habituellement opposées dans la littérature académique coexistent voire s'articulent chez les discours et pratiques de ces acteurs. Il existe notamment une logique relative à l'entrepreneuriat puisqu'il s'agit de lancer et de développement une activité génératrice de revenus économiques ; une logique relative aux enjeux de l'emploi puisque dans ces contextes de chômage de masse le GIE constitue souvent un des moyens d'insertion professionnelle les plus populaires ; ou encore une logique invoquant les impératifs en matière d'empowerment, d'engagement civique ou de participation citoyenne pour relever collectivement les défis municipaux.

Dans ces conditions, il apparaît que l'enjeu de démocratisation et d'ouverture des processus de décisions au plus grand nombre, qui constitue l'alternative préconisée par des mouvements transnationaux dont le FALP, ne paraît pas ici comme un but prioritairement recherché. Or, c'est bien ce discours de démocratisation qui caractérise la rhétorique de bien des partenaires financiers extérieurs intervenant dans cette commune de Korofina en appui aux divers acteurs dits la société civile locale. Il est vrai que chez ces partenaires internationaux, l'enjeu de démocratisation de l'action publique ne paraît vraisemblablement pas incompatible avec celui de sa libéralisation.

4. La structuration d'une élite issue des organisations internationales

C'est le cas de la Caisse Française de Développement (CFD)[1079] qui, en partenariat avec le Bureau International du Travail (BIT), a eu à appuyer le GIE *Djeya uwale,* essentiellement composé d'anciens étudiants maliens en recherche d'emploi, avec un prêt de 7 millions de FCFA (soit environ 11 000 euros). L'objectif de ce soutien, comme nous disait le président fondateur dudit GIE, lui-même sorti de l'Université de Bamako en 1990 avec un DEUG de sciences économiques, était « *d'aider la jeunesse malienne à se structurer, à se créer eux-mêmes de l'emploi, à s'approprier les problèmes de l'environnement et s'engager politiquement* ».

L'objectif de faire de la participation des jeunes dans les questions environnementales un enjeu politique et d'insertion professionnelle rejoint en partie la vision de l'ONG

[1079] Devenue Agence française de développement (AFD) depuis 1998

néerlandaise de développement, SNV, qui a impulsé et appuyé la mise en place de comités de concertation sur la problématique de l'insalubrité dans chacune des six communes de la capitale malienne. Celui de la Commune I s'appelle le *Comité Bèssè* (c'est-à-dire « Comité Propreté » en bambara) et regroupe les élus, les techniciens, la CGIAC-1, les responsables des marchés de quartier, la coordination des chefs de quartiers, la coordination des associations de femmes et les partenaires extérieurs intervenant dans le secteur des déchets.

Le programme de la coopération décentralisée entre la ville française de Meylan en Isère et la Commune I dans le domaine du *renforcement des capacités institutionnelles* de cette commune et du *renforcement des capacités* de sa société civile peut-être classé dans cette catégorie de vision de la participation. En effet, outre le financement de la construction en 2000 d'une maison des associations appelée Agence municipale de développement des quartiers (AMDQ), la ville française a proposé et soutenu la création de neuf comités de développement participatif (CDP) dans chacun des neuf quartiers de Commune I avec comme objectif de pouvoir de promouvoir des séances de concertations par quartier sur toutes les questions y compris celle cruciale de l'insalubrité et de l'hygiène publiques.

Une autre illustration de cette perception de la participation peut être le cas du Programme de développement social urbain (PDSU) cofinancé dans les six communes de Bamako par les agences bilatérales de coopération française et suisse en partenariat avec la direction nationale du développement social urbain du Mali pour les périodes 1999-2002 et 2002-2005. Appelé *Siguida Kura* en bambara (nouveau cadre de vie, en français), ce PDSU a créé au nom du renforcement des capacités neuf comités de développement des quartiers (CDQ) afin de permettre aux habitants de s'approprier et de maitriser le devenir de leurs quartiers. C'est ce pouvoir normatif des acteurs internationaux réconfortés par leur position de bailleurs de fonds qui nous amène à les décrire comme une élite internationale des actions publiques en matière de propreté publique, d'assainissement du cadre de vie et de promotion d'une certaine citoyenneté.

Les organisations internationales dont l'AFD ou l'ONG SNV sont, en plus de leur accompagnement technique, financier ou institutionnel, physiquement présentes à travers leurs antennes locales ou régionales, dont une bonne partie des agents est d'ailleurs recrutés localement. Dès lors il s'avère indispensable de les prendre en compte dans la description de l'élite plurielle qui détermine les règles et les dynamiques du pouvoir politique local. Divers

autres acteurs internationaux ont cette même présence physique ou symbolique dans la filière de la gestion des ordures ménagères. Parmi celles-ci, nous pouvons citer :

- La Fondation espagnole d'aide aux réfugiés, CEAR (*Consejo De Apoyo A Los Refugiados*) qui soutient financièrement et institutionnellement depuis le début des années 2000 les GIEs intervenant dans le secteur du quartier de Sikoro, à l'ouest de la Commune 1. Ce soutien s'est traduit en 2009 avec un 3ème protocole de partenariat autour d'un *Projet d'éducation environnementale et d'assainissement de Sikoro-P.E.A.S* (annexe). Dans le cadre de ce partenariat, les GIEs ont reçu de la part de la fondation CEAR des microcrédits à rembourser à hauteur de 60% pour l'achat de leur matériel de travail. Ainsi, pour l'achat de leurs véhicules tricycles, des charrettes, des ânes pour la traction et des poubelles, COUP DE BALAI a bénéficié de 335 000 fcfa (510€), BADENYA de 295 000 fcfa (450€) et SIGUI DAMU de 332 000 FCFA (505€)[1080]. Et parallèlement à ces financements, la fondation espagnole forme les membres des GIE sur le montage d'opérations de sensibilisation et de salubrité afin, comme le dit le coordinateur, de « susciter une conscience environnementale et politique des habitants ». Avant d'ajouter, « une fois qu'ils connaitront l'urgence environnementale et leurs droits politiques, les habitants pourront interpeller quotidiennement les élus sur leurs manquements ».

- Le système des Nations Unies qui, à travers le PNUD et le PNUE, soutient notamment des regroupements de femmes dans les activités de récupération et de recyclage des déchets plastiques de la décharge de Doumanzana. Dans ce partenariat avec les organisations internationales, l'association locale la plus emblématique est peut-être *Débo-Golobé* («femme dynamique » en langue Halpulaar). Il faut rappeler que dans un contexte de pauvreté urbaine généralisée et touchant particulièrement les femmes, des partenaires financiers internationaux comme le PNUD mais aussi les agences bilatérales de coopération allemande, canadienne et espagnole ont apporté leurs concours à cette association fondée en 1997 par sa présidente, madame Mariko F. Diallo.

Cette dernière, la cinquantaine avec un niveau d'études égal au baccalauréat, était teinturière (activité très pratiquée par les femmes maliennes) jusqu'aux années quatre-vingt-dix avant de se lancer dans cette aventure associative qui regroupe une trentaine de femmes anciennes

[1080] Chiffres avancés lors de mes interviews par les responsables des trois GIEs respectifs et confirmés par un représentant de la fondation CEAR à Bamako.

couturières, femmes au foyer, jeunes filles déscolarisées, etc. autour de la transformation des déchets plastiques en articles ménagers réutilisables (photos 56).

photo 56 : Quelques objets transformés de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta)

Même si les montants exacts des aides apportés par les partenaires ne nous ont pas été précisés, la présidente nous a quand même révélé que le « *souhait de ces partenaires était d'aider les femmes dans la création d'activités génératrices de revenus et à se faire entendre dans l'espace public sur les questions d'assainissement. Car ici en Afrique, comme tu le sais, la propreté des maisons c'est d'abord une affaire de femmes* »[1081].

Aujourd'hui, l'association se démarque dans le secteur de l'assainissement à Bamako non seulement avec l'agrément « Centre de formation en arts appliqués et artisanat réalisé en matériaux locaux » reçu en 2003, mais aussi de nombreuses distinctions officielles de sa présidente comme en témoigne les photos ci-après :

[1081] Extrait de l'entretien du 24 janvier 2011 au siège de l'association.

photo 57 : Le prix d'honneur du groupe Unilever 2009 au siège de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta)

photo 58 : Le prix OMPI 2002, siège de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta)

photo 59 : La reconnaissance de l'ambassade des Etats-Unis en 2010, siège de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta)

Ainsi avec ces marques de reconnaissance locale, nationale et internationale de l'activité de l'association en matière de tissage, crochetage, cordage, confection des petits pots de fleurs, poubelles, sacs, porte-clés, trousseau, pagnes, poupées, etc. à partir de déchets plastiques

recyclés, la présidente de *Débo-Golobé « est devenue très sollicitée par les médias et les élus locaux qui ne cessent de lui envoyer des femmes à former »* nous dit son mari, lui aussi instituteur et militant écologiste, présent à l'entretien qu'elle nous a accordé. Ce dernier rajoute d'ailleurs que beaucoup d'élus l'incitent [son épouse] à faire de la politique *: « je lui ai dit de refuser pour l'instant* ».

Deux autres partenaires internationaux porteurs des visions de changement normatif dans l'action publique locale en matière d'hygiène et d'assainissement ont aussi été présents pendant notre terrain à Bamako. Il s'agit de l'entreprise Coca-Cola et de l'agence américaine de coopération internationale au développement (USAID). Ces deux acteurs que nous avons déjà évoqués précédemment[1082], interviennent notamment dans les quartiers de Nafadji et de Doumanzana dans le soutien aux groupements de femmes. C'est en effet, par l'intermédiaire de l'ONG malienne *JIGI* qui leur sert d'interface avec les groupements locaux de femmes que les deux partenaires américains interviennent et financent depuis 2000 la construction de réseaux d'approvisionnement en eau potable à destination des femmes des quartiers pauvres de Bamako dont ceux de Nafadji et de Doumanzana en Commune I.

Plus qu'un simple appui matériel, le projet a aussi des visées résolument politiques. Car, comme l'a précisé le représentant de JIGI que nous avons rencontré : « *cette action ciblant les femmes ne répond pas seulement aux risques de santé publique avec l'eau non potable. Tu sais, les américains sont plus pragmatiques que vous, les français. Et ils ne sont pas misérabilistes. En intervenant, ils veulent aider ces femmes analphabètes à alléger leurs tâches domestiques tout en leur faisant gagner du temps, du temps libre pour s'éduquer et participer plus activement à la vie économique et politique de la cité. Le financement de bornes-fontaines participe donc aussi dans une stratégie de renforcement des capacités des femmes»*[1083].

Pourtant, le projet des américains auprès des groupements de femmes ne présente pas de différences évidentes avec les approches des partenaires français que semble suggérer notre interlocuteur. Au contraire, les deux bailleurs de fonds bilatéraux partagent relativement la même vision en ce qui concerne la finalité politique de leurs interventions. Il s'agit pour les deux, comme pour bien d'autres partenaires extérieurs d'inciter à la participation politique des communautés locales dans les actions publiques de leurs collectivités au risque parfois,

[1082] Voir chapitre 1.
[1083] Représentant de JIGI, entretien du 2 août 2012.

de donner l'impression de marginaliser voire de discréditer l'autorité des élus locaux. À ce titre, l'on peut affirmer qu'il existe un objectif convergent au sein de l'élite internationale. Celui-ci visant après tout, au moins officiellement, l'« empowerment » c'est-à-dire la responsabilisation des publics destinataires des projets soutenus et le renforcement de leur capacité d'intervention et d'expression publiques.

Ainsi, chez ces partenaires de la catégorie *élite internationale* l'action publique localisée, la place et le rôle des habitants sont attendus aussi bien dans la cogestion des affaires publiques voire la prise d'initiative privée dans ce domaine où les pouvoirs publics peinent à garantir efficacement tous les services fondamentaux. Les habitants sont dès lors incités à ne plus rester des destinataires ou usagers passifs des services d'intérêt général mais acteurs, sinon débrouillards et responsables de leurs sorts. Ceci dit, il faut donc voir maintenant, comment ces habitants dont les chefs de quartiers demeurent des leaders populaires rarement contestés interviennent dans la gestion des affaires publiques locales. En quoi observe-t-on dans le secteur des ordures la présence d'une élite traditionnelle du côté des habitants ?

5. La confirmation d'une élite traditionnelle du côté des habitants : les « *ndugu tigi* »[1084]

L'intensification de la circulation de modèles institutionnels et normatifs d'action publique locale imposés de l'extérieur, parmi lesquels les principes relatifs à la décentralisation et à la participation du public, semble paradoxalement avoir débouché sur l'affermissement des positions de pouvoir déjà très stratégiques du cercle restreint des notables coutumiers. Les réappropriations locales des visions de changement de gouvernance urbaine promues sur le plan transnational et/ou international que nous avons observées dans le contexte malien signalent une tendance très éloignée de l'idée d'émancipation économique et politique recherchée pour les jeunes et les femmes notamment.

C'est en effet la chefferie traditionnelle (cf. tableau 15) qui remplissait déjà les fonctions de médiation et d'interface entre la mairie et les habitants des différents quartiers, qui s'est à nouveau imposée comme le relais des populations auprès de la municipalité, des GIE, de l'Etat ou des partenaires internationaux en matière de problèmes relatifs aux ordures

[1084] *Les mots bambara « ndugu » voulant dire « le chef » et « tigi »* le « quartier ou le village», les chefs de quartiers sont localement appelés *ndugu tigi*.

ménagères. Historiquement, cette chefferie est un système coutumier où les hommes les plus âgés du clan des premières familles installées dans le quartier dirigent de manière dynastique celui-ci.

Tableau 15 : L'organisation de la chefferie traditionnelle par quartier en Commune I

Nom du Quartier ou Secteur	Nom de famille de la chefferie traditionnelle	Nom du clan d'appartenance des familles
BANCONI Flabougou	Famille DIALLO	Peul
BANCONI Layebougou	Famille KONÉ	Malinké
BANCONI Plateau	Famille NIARÉ	Bambara
BANCONI Zékénékorobougou	Famille DIARRA	Malinké
BOULGASOUMBOUGOU	Famille MAGASSA	Soninké
DJELIBOUBOU	Famille KONATÉ	Malinké
DOUMANZANA	Famille COULIBALY	Bambara
KOROFINA Nord	Famille CISSOKHO	Malinké
KOROFINA Sud	Famille DIATRÉ	Malinké
NAFAFADJI	Famille COULIBALY	Bambara
SIKORO	Famille NIARÉ	Bambara
SOTUBA	Famille SAMAKÉ	Bambara

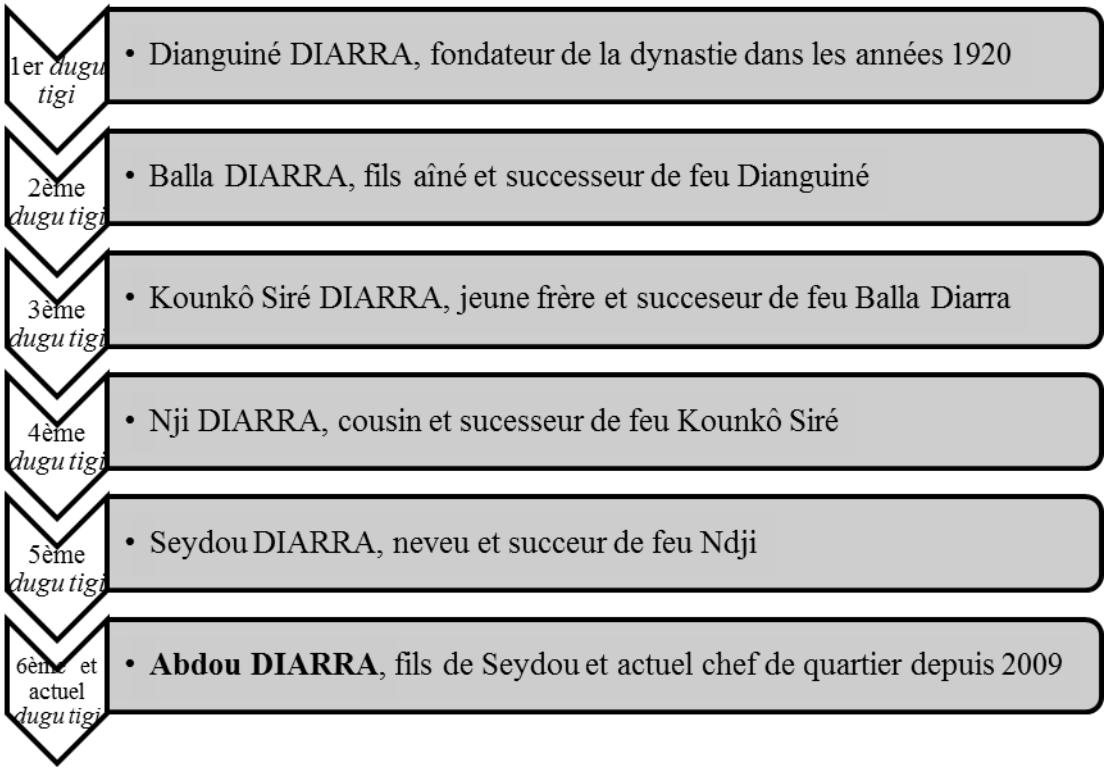
Par conséquent, comme le montre le tableau ci-dessus, ce sont précisément les représentants des dynasties Niaré, Diarra, Coulibaly, Cissokho…qui représentent habituellement les habitants de leurs quartiers respectifs à l'occasion des manifestations communales ou de réunions dans des dispositifs participatifs comme la plateforme *Bessè* consacrée aux enjeux de la salubrité publique dans la commune. Par exemple, les habitants peuvent se plaindre, et c'était souvent le cas pendant nos enquêtes, auprès des chefs de quartiers qui, à leur tour, relaient les plaintes et doléances soit directement aux GIEs opérateurs dans le secteur en question, soit à la coordination de l'ensemble des GIEs ou encore à la mairie. Ce faisant, un *ndugu tigi* peut par exemple obtenir du conseil communal la cessation d'un contrat avec un opérateur GIE pour manquement à ses obligations ou encore négocier à la baisse les tarifs des abonnements des ménages pour l'enlèvement de leurs poubelles. Sur ce dernier point, précisons d'emblée que la seule réelle participation élargie, inclusive des habitants dans le

système de nettoiement de leur commune réside dans le cofinancement du service à travers leur abonnement hebdomadaire, mensuel ou annuel auprès des GIEs de *gnamatélaw*.

On ne saurait comprendre la confirmation des *ndugu tigi* en tant qu'intermédiaire incontournable dans le système multipartenarial de gestion des ordures en contexte malien sans rappeler les dispositions du cadre réglementaire qui, le premier, leur garantit de telles prérogatives dans le champ du pouvoir local malgré l'installation des nouvelles autorités politiques élues au suffrage universel. En effet au Mali, si la loi d'avril 1995 portant Code des collectivités territoriales fait émerger les collectivités locales comme les autorités publiques les plus rapprochées des populations, elle ne supprime pas pour autant les chefferies traditionnelles. Cette chefferie comme, l'a montré le tableau, est quasi exclusivement monopolisée en Commune 1 par deux groupes ethniques, les Bambara et les Soninké et ne s'inscrit donc pas dans le registre de la démocratie telle qu'on l'entend aujourd'hui.

Et pourtant, les dispositions du code des collectivités territoriales semblent avoir ouvert aux *ndugu tigi* un nouveau canal d'expression et de maintien de leurs prérogatives traditionnelles. Ainsi, après avoir retenu le quartier comme la communauté de base en milieu urbain dans son article 60, la loi précise à l'article 61 que celui-ci est « administré par un chef de quartier investi par la communauté concerné… ». Or, justement en commune I comme dans le reste des autres communes du district de Bamako, les différents chefs ne sont ni élus, ni mêmes nommés. Leur accession à pouvoir est assurée par héritage du simple fait de leur descendance d'une des premières familles fondatrices du quartier en question. Le schéma ci-après du règne de la dynastie du clan Diarra dans le quartier de Banconi Zékénékorobougou depuis près d'un siècle est très illustratif de l'organisation de ce pouvoir coutumier reconnu et consolidé dans les réformes de la décentralisation en cours.

schéma 3 : La dynastie des Diarra à Banconi Zékénékorobougou (depuis les années 1920 environ) (schéma réalisé d'après les informations recueillies auprès de l'actuel chef de quartier, A. Diarra)



De plus, en leur garantissant ce privilège historique, l'article 64 de la même loi stipule que « le chef de village, de fraction et de quartier participent à l'élaboration et à la mise en œuvre des actions de développement en direction de leur communauté. A cet effet ils expriment auprès du Maire les besoins de leur communauté, les solutions et les objectifs préconisés par celle-ci et les modalités de sa participation aux actions projetées ». L'article 17 rend même obligatoire la consultation des conseils de villages, de fractions et de quartiers par les conseils municipaux avant toute délibération relative entre autres à la protection de l'environnement, à l'implantation et à la gestion des équipements collectifs, des collecteurs de drainage et d'égouts.

Au-delà de ces dispositions réglementaires consacrant la reconnaissance de la participation de cette élite traditionnelle en tant que représentants des quartiers, il faut observer que les relations traditionnelles de cousinage entre familles détentrices de la chefferie jouent un rôle majeur dans le renforcement du poids politique des *Dugu Tigi*. L'extrait de cet entretien avec le maire de la commune I, seule femme parmi les six maires des communes du district de Bamako est révélateur d'une telle réalité. Le maire déclare qu'il arrive que des chefs de quartiers proposent aux partis politiques des noms de candidats à investir sur leurs listes des

élections communales. Mais, pour son propre cas, elle précise que si c'est bien son parti politique, l'ADEMA-PASJ qui l'a investie tête de liste des élections communales de 2004 en toute autonomie, elle a néanmoins eu « *la chance d'être une cousine à Cissokho, le chef de quartier de Korofina-Nord qui fut à l'époque le président de la Coordination des Dugu Tigi de Commune 1* ».

Poursuivant son propos, elle explique : « ici au Mali, les Cissokho et les Doumbia [son nom de jeune fille] se considèrent comme frère et sœur. Car dans l'histoire, jusqu'en 12 siècle, il y avait un seul grand clan, celui des Malinké. Mais des rivalités entre frères vont conduire à une petite scission avec les Malinké d'un côté et les Bambara de l'autre. Mais on a les mêmes ancêtres, les mêmes cosmogonies et nos langues sont quasi-similaires. Alors, en 2004, Cissokho a battu campagne pour mon élection et a demandé aux autres chefs de quartiers d'appeler à voter pour moi. D'ailleurs celui du quartier de Nafadji, Coulibaly, est lui un cousin proche. Tout ça, en plus de mes compétences car je suis quand même professeur d'histoire et de géographie au lycée, a fait que j'ai été élue sans beaucoup de problèmes »[1085].

De cet extrait d'entretien, ce qui ressort c'est bien plus les rapports de proximité, de connivence, de confusion des pouvoirs traditionnels et modernes que des rapports d'opposition ou de rivalité entre les deux types d'autorités comme le laissent imaginer souvent la littérature. Dans cette dernière, la cohabitation des pouvoirs traditionnels et des autorités politiques modernes dans les contextes de la décentralisation en Afrique subsaharienne est souvent appréhender dans une perspective dichotomique et de compétition. L'anthropologue H. Ouédraogo[1086] parle par exemple de « paradoxe des légitimités locales » pour dévoiler la survivance de pouvoirs coutumiers. A. Rochegude et C. Plançon voient dans cette situation estiment un « symbole d'une Afrique que les colonisateurs n'ont pu ni éliminer, ni normaliser »[1087] .

Cependant, d'autres auteurs dont l'anthropologue Yaouaga Félix Koné avaient bien identifié l'enchâssement des pouvoirs coutumiers et modernes notamment dans les villages maliens.

[1085] Entretien avec la Maire de la Commune I, 2 août 2012.
[1086] Hubert M. G. Ouedraogo , « Décentralisation, acteurs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », *Mondes en Développement*, 2006/n°133, p. 9-29
[1087] Alain Rochegude et Caroline Plançon, *Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiche pays*, Paris, AFD/MAEE, 2009, p. 14

Là, l'auteur affirme que le choix même du maire est généralement déterminé soit par l'appartenance au groupe lignager du chef de village, soit par une relation sociale et/ou de parenté suffisamment valorisée. Ce qui l'amène à recourir carrément à l'expression de « « *conseil municipal lignager* »[1088] dans certains cas. Ainsi, pour lui « le plus souvent, les chefs de village (les détenteurs de vestibules majeurs) ont commencé par investir les partis politiques, en plaçant les hommes de leur choix aux postes de décision. Dès lors, il n'est plus rare de rencontrer dans un village un *paysage politique multipartiste mais monopolisé de fait par les lignages régnants.* On y rencontre le cas de figure assez fréquent où le fils du chef de village est secrétaire général d'un parti, son neveu président d'un autre, un de ses beaux-fils trésorier d'un troisième. L'implantation même des partis est conditionnée par ces compromis. Ce faisant, les autorités traditionnelles cherchent à réunir les conditions pour être présentes, dans tous les cas de figures, dans les instances dirigeantes de la vie politique locale de type moderne[1089] .

Outre ces quelques éléments explicatifs du pouvoir local des *Dugu Tigi*, on peut ajouter que l'autorité de ces chefs traditionnels est encore plus manifeste en matière foncière. Ainsi, dans tout ce qui relève des choix de sites pour l'installation d'équipements de gestion des déchets, l'aval du chef de quartier du futur site est toujours prérequis. En effet, malgré la législation foncière et domaniale qui attribue les domaines aux collectivités territoriales[1090], l'emprise foncière coutumière des familles de la chefferie reste toujours d'actualité avec des Dugu Tigi qui non seulement continuent de réaliser des transactions foncières mais aussi sont régulièrement consultés par les autorités légales avant chaque projet d'installation publique.

Ainsi, comme nous expliquait dans un entretien du 1er août 2012 le coordonnateur local d'un projet de dallage des cours d'eaux devenus des dépotoirs sauvages d'ordures dans le secteur de Sikoro financé par des partenaires espagnols[1091], « le démarrage des travaux en 2007 avait été retardé par le chef de quartier qui ne comprenait pas son opportunité au début ». Ainsi, poursuit-il, « il aura fallu négocier pendant plus d'un an avec le chef de quartier de Sikoro pour avoir enfin son aval et ses conditions ».

[1088] Yaouaga Félix Koné, « Le vestibule et/ou l'urne. Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ? » In FAY C., KONE Y. F. et QUIMINAL C. (éd.) *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD Editions, 2006, pp.127-144, p.139

[1089] Yaouaga Félix Koné, op.cit., p, p.138

[1090] Loi n°96-50 Portant principes de constitution et de gestion du domaine des collectivités territoriales

[1091] Voir chapitre 1.

En résumé, on aura compris que la coproduction collective de l'action publique de gestion des ordures ménagères observée grâce à une démarche ethnographique en Commune I s'avère un processus complexe et relativement fermé. Son caractère élitaire – qu'il prenne le visage de leaders des GIEs opérateurs du ramassage des ordures, de chefs de quartier médiateur sur les problèmes d'insalubrité dans son quartier, de partenaires financiers internationaux ou qu'il prenne la forme d'une institution – impose la maîtrise d'un certain langage valorisant les principes de démocratie, de proximité et d'intérêt général tout en promouvant en même temps les exigences d'efficacité, de professionnalisation et d'entreprenariat.

Ainsi par exemple, l'essentiel des appels à projets pour délégation de service public, les montages de projet pour demander des aides internationales bilatérales ou multilatérales, les négociations sur les fréquences du ramassage de déchets ou sur le zonage de carte de la collecte ou encore sur le choix des sites d'accueil des décharges à travers lesquels est véhiculés le lexique particulier de l'action publique, se fait à l'abri des citoyens « ordinaires ». Ces derniers, en ne participant qu'au cofinancement du service municipal, sont ici plus proches de simples usagers voire de clients ordinaires que de citoyens actifs, vigilants et exigeants.

Avec les quatre catégories de groupes d'élites identifiées (cf. tableau récapitulatif) comme jouant un rôle déterminant dans le système de gestion des ordures ménagères, on assiste dans ces conditions à une participation « censitaire »[1092] à l'action publique localisée dans la mesure où la possibilité même de participer semble conditionnée par l'acquisition d'une certaine légitimité, elle-même donnée soit par le pouvoir financier, la connaissance technique, la bonne maîtrise du français qui est ici la langue officielle du pays, le statut social, l'ancienneté, etc. De ce fait, au-delà des différences de visions et d'échelles, il est permis de parler d'une « seule » élite plurielle à cause de l'intensité des relations, des échanges, de l'interconnaissance entre ses différentes composantes. La gouvernabilité

[1092] L'idée est ici empruntée aux analyses de Fabien Desage et David Guéranger, *La politique confisquée* (2011) où les auteurs démontrent comment les institutions et les politiques intercommunales en France font figure aujourd'hui d'objets *doublement confisqués* par leurs élus eux-mêmes et par leurs réformateurs et autres experts, à un moment où la commune paraît pourtant comme la cellule de base de la démocratie locale, cf. notamment Chapitre 8 : les « sens cachés » de l'intercommunalité pp.195-219. Aussi, comme ils le précisent eux-mêmes, les deux auteurs s'inspirent de l'ouvrage classique de Daniel Gaxie, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique,* Paris, Editions du Seuil, 1978

quotidienne de la question des ordures ménagères s'est faite par le concours de ces divers acteurs et par la marginalisation de la majorité des habitants dans ces réseaux d'actions publiques.

Tableau 16 : l'élite plurielle de l'action publique localisée de gestion des ordures en Commune I (Mali)

Catégories d'élites	Légitimité (s)
Elites politico-administratives	Electives, administratives…
Elites du monde des « *Gnamatélaw*» des GIE opérateurs	Expériences, connaissance du terrain, savoir-faire, matériel de collecte…
Elite des organisations internationales	Partenaires techniques, financiers, incarnation du « global », de l' « universel »…
Elite traditionnelle, les « *ndugu tigi* »	Coutumière, institutionnelles, populaire…

Après la description de la situation malienne, il convient à présent d'analyser les configurations et les interactions de l'élite plurielle des programmes locaux de ramassage des ordures et de lutte contre l'insalubrité publique dans le système sénégalais observé dans la capitale, Dakar.

II. La structuration de l'élite plurielle de la gestion des déchets à Dakar

Il est important de préciser d'emblée que dans notre terrain d'enquête sénégalais, quatre catégories de groupes d'élite ont également été identifiées. Mais, il existe quand même quelques nuances aussi bien par rapport à la nature de ces groupes ou à leurs interactions que par rapport à leurs échelles. Ainsi, si nous retrouvons les mêmes positions stratégiques des acteurs politico-administratifs et des acteurs internationaux, telles que décrites dans le contexte malien, les deux autres groupes décisifs dans le mode de gestion des ordures ménagères étudié à Dakar sont les syndicats des travailleurs du nettoiement et les opérateurs privés du transport des ordures communément appelés les concessionnaires. Les GIEs et les autorités coutumières ne semblent pas peser dans les différentes actions observées en 2011 et 2012.

2. La reconnaissance d'une élite du milieu politico-administratif malgré tout

Dans la catégorie des groupes que nous classons dans l'« élite politico-administrative » de l'action publique locale de gestions des ordures ménagères, nous retrouvons ici, comme au Mali, les élus locaux et les agents des administrations techniques (déconcentrées ou nationales). Au Sénégal, l'article 34 du décret du 27 décembre 1996 précise bien que : « *la commune gère les déchets produits dans son périmètre. Elle prend toutes les dispositions indispensables pour leur collecte, leur transport et leur traitement. Des centres appropriés de traitement des déchets peuvent être installés dans la commune »*[1093].

Toutefois, dans le cas spécifique de la capitale sénégalaise, comme nous l'avons déjà indiqué[1094], les différentes communes ne gèrent pas individuellement cette compétence décentralisée. Elles l'ont déléguée à une organisation intercommunale, dénommée l' « *Entente Cadak-Car* » créée par décret le 9 janvier 2006[1095]. Cet établissement public de coopération intercommunale dédié exclusivement à la gestion des déchets solides urbains est elle-même issue de la fusion de deux structures intercommunales créées deux ans plus tôt – la « Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) »[1096] à l'Ouest et la « Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR) »[1097] à l'Est – dans le but d'harmoniser et d'homogénéiser le système de gestion de la salubrité sur l'ensemble des collectivités locales de la région-capitale.

De même, et c'est là encore une autre particularité notre terrain sénégalais, malgré la mise en place de cette *Entente Cadak-Car* en tant qu'organe exécutif au niveau régional de tout ce qui relève des déchets solides urbains, du nettoiement des rues et de la gestion des

---

[1093]L'article 34 du décret n° 96-1134 du 27 décembre 1996 portant application de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

[1094] Voir le Chapitre 5.

[1095] Décret n°2006-05 du 9 janvier 2006, portant transfert du programme de gestion des déchets solides urbains à l'Entente intercommunautaire de Dakar

[1096] Cf. Décret n°2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK). Organisme de coopération intercommunale chargée des projets d'intérêt communautaire dont essentiellement la gestion de l'éclairage public de la voie communautaire ou le nettoiement des rues et l'enlèvement des ordures ménagères ou encore la gestion du cimetière des naufragés du Joola, la « Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) » regroupait les communes de trois départements de la région dakaroise, à savoir Dakar, Pikine et Guédiawaye.

[1097] Cf. Décret n°2004-1094 du 4 août 2004 portant création de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR).Organisme de coopération intercommunale chargée des projets d'intérêt communautaire dont essentiellement la gestion de l'éclairage public de la voie communautaire ou le nettoiement et l'enlèvement des ordures ménagères dans le périmètre communautaire, la « Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR) » réunissait la ville de Rufisque, les communes de Bargny, Diamniadio et Sébikootane et les communautés rurales de Sangalkam et de Yenn.

décharges, l'Etat n'a de cesse, au gré des alternances politiques, de lui substituer des agences privées créées par décret[1098]. D'ailleurs sur le plan strictement règlementaire, cet interventionnisme de l'Etat dans ce domaine décentralisé ne semble pas nécessairement contradictoire dans la mesure où le décret de création même de l'Entente *Cadak-Car* du 9 janvier 2006 prévoit la possibilité que « la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains peut être retirée par l'Etat à l'Entente, en cas de mise en œuvre jugée insatisfaisante »[1099].

Cependant, comme nous avons pu nous en rendre compte pendant nos enquêtes, au-delà des défaillances certaines de la gestion intercommunale des déchets dakarois et du besoin d'assistance des administrations étatiques dans la coordination, le suivi et l'évaluation des actions publiques locales, les interventions répétées de l'Etat dans les compétences dévolues à *Cadak-Car,* implique manifestement de gros enjeux non seulement politiques mais aussi économiques et d'emploi. C'est cela qui ressort d'un de nos entretiens avec l'adjoint au maire de Yeumbeul-nord en charge de l'environnement et du cadre de vie : « *Bien sûr qu'il y a de gros enjeux à contrôler la gestion des ordures de la capitale. Ce n'est pas pour rien que les travailleurs du nettoiement eux-mêmes parlent « d'or dur » parce que c'est devenu vraiment une ressource. Pour les autorités politiques, il faut contrôler ce marché qui emploie en contrat saisonnier ou en CDI des milliers de jeunes sans diplôme et sans qualification. Il y a un calcul politique derrière. Parce que ces jeunes, eh bien ils voteront, eux et leurs familles, pour celui qui les aura donné du travail. En plus, économiquement ce n'est pas rien car l'Etat est censé octroyer chaque année à l'Entente [Cadak-Car] une dotation de 10 milliards de francs CFA [15 millions d'euros] pour la propreté de Dakar. Dakar est quand même la vitrine du pays. Avec une telle somme, c'est vous qui recrutez les embauches, c'est vous qui choisissez les entreprises privées de transport avec qui vous voulez travailler, etc. Tout ça vous donne trop de pouvoirs* »[1100].

Ce constat des enjeux à la fois politiques et économiques de la gestion des déchets ménagers est entièrement partagé par un enseignant vacataire à l'université de Dakar (Ucad), à l'université de Bambey et consultant à l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU), rencontré en septembre 2012. D'abord cet environnementaliste commence par nous retracer

[1098] Voir chapitre 5.
[1099] Article 5 du décret n°2006-05 du 9 janvier 2006, op.cit.
[1100] Adjoint au maire de Yeumbeul-nord, en charge de l'environnement et du cadre de vie, 27 août 2012.

brièvement son expérience dans le secteur : « *Je me souviens de ma première mission de conseil technique des collectivités au Sénégal, c'était en 2007 pour appuyer la commune de Ngor*[1101] *qui avait bénéficié d'un grand programme financé par ONU-habitat « assainissement et gestion des déchets ». Tout le monde voulait avoir un droit de regard sur la gestion de ces fonds car il parait que par le passé, beaucoup d'argent de projets similaires a été détourné. La gestion de cet argent était devenue une pierre d'achoppement entre l'opposition qui réclamait la création de commissions dédiées et les partisans du maire qui n'entendaient pas partager son contrôle. C'est là que j'ai pris conscience pour la première fois des enjeux politiques et économiques liés à ces questions* »[1102].

Ensuite, poursuivant sa démonstration, cet expert nous dit : « Figurez-vous, il y a aujourd'hui un budget de 10 milliards [15 millions d'euros] par an et Dakar est encore sale. Pourquoi ? Parce que tout simplement il y a une confusion dans les rôles et les responsabilités. Il y a une nébuleuse et on ne sait pas à quel saint se vouer. Et dans cette nébuleuse j'ai retenu 3 acteurs principaux : le ministère de l'environnement qui est le bras technique de la gestion des déchets ; l'Entente Cadak-Car car c'est le bras financier. Or entre ces deux structures, il n'y a jamais eu d'entente. Il y a même parfois ces petits jeux qui consistent à pourrir la situation pour indexer l'autre. Le troisième acteur, ce sont les concessionnaires qui en réalité n'ont rien à avoir avec les déchets. Ils ont juste des camions à mettre à la disposition pour le transport et ne connaissent rien aux déchets. Ils sont là pour l'argent ».

Et pour finir, il affirme que « les 10 milliards, Dieu seul sait qu'une grande partie est utilisée à des fins politiques. C'est quoi la preuve ? La preuve, elle est simple. Quand c'était le PDS qui était au pouvoir, c'est l'Entente qui gérait ces sous. Mais en 2009, quand il y a eu changement de maire à Dakar[1103] et à Rufisque[1104], la situation a également changé. Le PDS n'entendait pas laisser cette manne financière à des adversaires politiques. Alors l'Etat, pour contourner les lois de la décentralisation et garder les 10 milliards, a trouvé l'astuce consistant à dire le problème des déchets ne se posait pas qu'à Dakar mais au niveau national

[1101] Située en bordure de l'Océan Atlantique, Ngor est l'une des 19 communes d'arrondissements de la Ville de Dakar
[1102] Entretien, 13 septembre 2012.
[1103] C'était le PDS Pape Diop, battu en 2009 par le socialiste Sall soutenu par la coalition Bennoo Bokk YaKaar (BBY)
[1104] C'était le PDS Ndiawar Touré, battu en 2009 par le président du parti de l'alliance républicaine pour la citoyenneté (ARC), Barada Mamaya Sène, soutenu par la coalition Bennoo Bokk YaKaar (BBY)

et que par conséquent, il fallait créer une agence nationale pour s'occuper de ce problème dans tout le pays. C'est comme ça qu'est né en 2011 la société SOPROSEN[1105], qui va récupérer l'argent et dont la gestion sera confié à un proche du parti de Wade ».

Sur ce sujet, un ancien cadre du PDS, aujourd'hui transhumant dans le parti de *Rewni*, rencontré à Yeumbeul va encore plus loin dans les révélations des enjeux économico-politiques de la gestion des déchets : « *Beaucoup pensent que c'était seulement pour les 10 milliards que Wade a créé la SOPROSEN. Ils ignorent que c'est plus gros que ça. En fait dans le cadre de la préparation du Sommet international de l'Organisation de la Conférence Islamique (OCI) abritée par le Sénégal en 2008, l'Etat avait démarché plusieurs pays arabes pour demander de l'argent pour construire des infrastructures d'assainissement. On avait très peu de réponses favorables à l'époque. Or maintenant que le Sommet de l'OCI est passé, voilà que la Banque Islamique de Développement manifeste au Sénégal sa volonté de dégager 18 milliards de francs CFA [27 millions d'euros] pour appuyer de grands programmes d'assainissement et de gestion des ordures dans les trois villes religieuses sénégalaises que sont Thiès, capitale des Tidjianes, Kaolack, capitale de la confrérie Niassène et Touba, capitale des Mourides. Tout ça représente beaucoup d'argent que l'on ne voulait pas laisser filer directement comme ça à ces collectivités sans aucun contrôle de l'Etat. Donc la société nationale [SOPROSEN], c'était pour contrôler l'argent et aussi s'attribuer certaines réalisations futures* » (extrait de l'entretien du 27 août 2012).

Toutefois, cette société SOPROSEN n'aura pas survécu à la défaite de ses initiateurs. Car, à l'avènement de l'alternance politique à la suite des élections présidentielles de mars 2012, le nouveau président Macky Sall, conformément à une promesse de campagne, va très vite annoncer sa dissolution à l'issue du Conseil des ministres du 31 mai 2012 et ainsi, la réhabilitation et la consolidation de l'intercommunalité Entente Cadak-Car. C'est donc aujourd'hui cet établissement intercommunal qui reprend la responsabilité politique de ce problème et est assisté pour l'exécution de ses plans par l'Unité de Coordination et de Gestion des déchets (UCG) du ministère de la gouvernance locale, du développement et de l'aménagement du territoire.

[1105] Pour rappel, comme déjà indiqué dans le chapitre 5, notons que c'est la Loi n°2011-17 du 30 août 2011 qui a autorisé la création de la « Société anonyme à participation publique majoritaire chargée de gérer les déchets solides dans l'ensemble du territoire national ». Puis, le décret n°2011-1677 du 30 septembre 2011 crée la SOPROSEN S. A.

A l'issue de cette description, nous nous retrouvons donc, dans le cas sénégalais, avec une catégorie d'élite politico-administrative regroupant l'Etat et les collectivités dans des rapports de force alternant entre conflit, coopération et contournement selon les circonstances. Même si, de ce que révèlent nos entretiens, ces acteurs paraissent plus souvent comme obstacles que comme solutions à une meilleure gestion de ce problème, ils restent tout de même considérés dans la présente recherche comme des élites dans la mesure où leurs « jeux politiques » sont grandement déterminants des orientations, sinon des formes et des contenus des actions publiques de gestion des ordures ménagères.

Toutefois cette élite politico-administrative n'occupant généralement que les fonctions de coordination ou de maîtrise d'ouvrage, l'exécution concrète des actions est quotidiennement assurée par une catégorie de salariés appelés en wolof *Tour kat mbalit* qui se traduit littéralement par « les videurs de poubelle ». Mais ces *Tour kat mbalit* sont loin d'être que de simples exécutants subordonnés. D'ailleurs, un des leurs me disait à Pikine le 23 août 2012 qu'ils [les travailleurs] n'ont de cesse de rappeler à leur hiérarchie : « *nous travaillons dans les ordures mais nous ne sommes pas des ordures* » !

6. Le pouvoir d'une élite issue des syndicats des travailleurs du nettoiement

Pour comprendre pourquoi nous abordons dans cette étude ces travailleurs du nettoiement, ou plus précisément leurs leaders comme une élite, il convient de rappeler qu'au Sénégal, à la différence de ce que nous avons décrit du cas malien, le secteur de la collecte des ordures n'est pas dominé par de petits opérateurs GIEs marchandant directement avec les ménages les tarifs quotidiens ou hebdomadaires d'enlèvement de leurs poubelles. Ici, les travailleurs du nettoiement sont des employés généralement recrutés soit par l'intercommunalité, soit par le ministère en charge des collectivités locales ou encore par les grandes sociétés privées ou parapubliques en charge de ce problème. La question se pose alors de savoir pourquoi regrouper cette diversité d'employés dans un même groupe.

En réalité, aussi nombreux et divers que paraissent les profils de ces travailleurs de « l'or dur », terme qu'ils emploient eux-mêmes, ces travailleurs du nettoiement ont en commun pour la majorité d'avoir été par le passé des membres très actifs du mouvement des associations sportives et culturelles (ASC) de Dakar.

Les ASC au Sénégal sont un type d'associations de la jeunesse sénégalaise apparues dans les années 1960 avec entre autres objectifs d'organiser pendant les vacances d'été, appelées « grandes vacances » et allant de fin juin à fin septembre au Sénégal (soit 3 mois), des tournois de football, des championnats de lutte ou des concours de théâtre inter-villages ou inter-quartiers à l'intérieur de chaque département ou de chaque région. Ces compétitions sont appelées en Wolof (langue la plus parlée dans le pays) « *Navétanes* » qui pourrait être traduit par « championnat de la saison des pluies». Il s'agit donc d'un mouvement résolument tourné vers le sport et la culture. Au niveau régional, il est dirigé par des instances appelées organismes régionaux de coordination des activités de vacances (ORCAV) et ces derniers sont eux-mêmes fédérés à l'échelle nationale autour de l'Organisme national de coordination des activités de vacances (ONCAV)[1106].

Toutefois, l'irruption de ces organisations sportives et culturelles et a priori apolitiques dans le champ de la protection de l'environnement serait parti, m'a-t-on dit, des « grandes vacances » de l'année 1989. Ce serait, en fait, au cours de cet été 1989 qu'à Dakar, certaines de ces associations autrefois cantonnées à l'animation et au divertissement seraient apparues dans le secteur des déchets municipaux en organisant de leurs propres initiatives et bénévolement des Journées de nettoiement des artères de certains quartiers populaires. Dénommées opérations « *Set Setal* » en langue wolof (« être propre et rendre propre » en français), ces opérations ponctuelles largement couvertes par les médias vont se reconduire aux « grandes vacances » suivantes et faire ainsi progressivement partie intégrante des activités des ASC.

C'est ainsi qu'à partir de 1991, soit après la deuxième édition des Journées *Set Setal*, des leaders de la Coordination des Associations et des Mouvements de jeunes de la Communauté Urbaine de Dakar (CAMCUD) vont commencer à réclamer plus de soutiens matériels et financiers aux autorités publiques pour soutenir leurs activités encore bénévoles et ponctuelles.

C'est donc en réponse à une telle sollicitation que la Communauté Urbaine de Dakar (CUD), dirigée à l'époque par le maire de Dakar, le socialiste Mamadou Diop, va proposer à aux membres de la CAMCUD, non seulement de répondre favorablement à leur demande ponctuelle, mais mieux, d'incorporer une bonne partie d'entre eux au système municipal de

[1106] Consacré par le décret n° 76-193 du 17 février 1976.

gestion des ordures. Il faut dire que le contrat de la société privée, la Société industrielle de l'aménagement du Sénégal (SIAS) à qui la CUD avait délégué la collecte et l'évacuation des ordures de toute l'agglomération pour la période 1986-1991 arrivait à son terme et que son bilan était semble-t-il très négativement apprécié par les Dakarois. C'est en tout l'avis de beaucoup d'enquêtés dont M. Sy, lui-même témoin de cette expérience puisqu'il travaille dans le secteur du nettoiement à Dakar depuis 1991.

Pour lui : « Ce sont les carences de la SIAS dans le nettoiement de la ville de Dakar qui vont pousser l'Etat et la Communauté urbaine de Dakar à se retourner vers le mouvement associatif pour nous demander d'intervenir, non pas spontanément comme on le faisait avec le Set Setal, mais régulièrement pour les aider à relever le défi. Ils nous ont dit, montez de petits GIE dans vos quartiers. Répartissez-vous le ramassage des ordures dans vos micro-environnements respectifs. Et puis, ils nous payaient chacun au minimum 25000Fcfa [environ 40€] ».

Ainsi, à l'instar d'autres camarades des mouvements associatifs des « grandes vacances », M. Sy va, pendant toute l'année 1992, parallèlement à ses études à l'université de Dakar, s'est attelé au ramassage des ordures dans son secteur de Liberté 4 avec un GIE qu'il a cofondé appelé GIE *YaKaar (*GIE *Espoir*, en français). Mais l'aventure de ces petits GIEs portés par des jeunes citadins et étudiants pour certains, très motivés peut-être, mais sans expérience et sans matériels adéquats, ne va pas durer bien longtemps. Car dès 1995, la Communauté urbaine de Dakar reprend ce service et le délègue à l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP)[1107].

Toutefois, loin d'être congédiés, les anciens entrepreneurs de GIE vont au contraire se voir recruter massivement par le nouveau maître d'ouvrage, l'AGETIP, qui en fait sa principale main d'œuvre. C'est donc avec l'AGETIP qu'une partie des anciens militants associatifs signa son 1er contrat de salarié dans ce secteur depuis 1995. Et à ce titre, ces éboueurs issus

[1107] Les organismes appelés AGETIP sont des agences privées très répandues dans les pays en développement. Elles sont en général mises en place sous l'impulsion de la Banque Mondiale qui promeut la contractualisation des grands chantiers publics dans ces pays pauvres et très endettés. Ainsi, l'AGETIP du Sénégal, premier de ce type en Afrique subsaharienne, a été mis en place en juillet 1989 avec l'appui de la Banque Mondiale et de la France avec comme double objectif d'assurer de manière efficace la maîtrise des travaux publics délégués par les autorités politiques et de devenir un grand pourvoyeur d'emplois principalement pour la main d'œuvre non-qualifiée particulièrement concernée par le chômage de masse. S'en suivent après les AGETIP du Bénin en 1990, du Burkina Faso et du Niger en 1991, du Mali en 1992, de Madagascar et de Gambie en 1993, du Togo en 1994, de la Guinée-Bissau en 1995, du Rwanda en 2005, etc. cf. Christian Diou et al., 2007, *La délégation de maîtrise d'ouvrage en Afrique en 2007. Bilan, enjeux et perspectives*, Rapport financé par la Banque mondiale et PPIAF, Avril 2007

des associations sportives, sont devenus des salariés à part entière relevant de la convention collective nationale du BTP.

De même, malgré les nombreuses mutations qui caractériseront l'évolution du système de la gestion des ordures à chaque alternance politique ou changement de prestataires, bien de ces éboueurs du début des années 1990 sont parvenus à consacrer leur poste et même gravir les échelons pour certains d'entre eux. Pour preuve, M. Sy, de l'ASC du quartier de Liberté 4 et qui avait son GIE *YaKaa*r dans les années 1990, est depuis 2000 le Secrétaire général du plus grand syndicat de la filière à savoir le Syndicat national des travailleurs du nettoiement (SNTN) qui revendique plus de 700 adhérents sur les 1800 travailleurs que compte la filière dans la seule agglomération de Dakar. Dans la suite de l'entretien qu'il nous accordé le 11 septembre 2012 au siège du Syndicat, il nous rappelle, avec une certaine fierté, qu'il a échappé aux nombreux licenciements survenus après chaque changements de prestataire : « *J'ai connu l'AGETIP en 1995, l'APRODAK*[1108] *en 2001, l'APROSEN*[1109] *en 2006, la SOPROSEN*[1110] *en 2011 et maintenant l'UGC*[1111] ». Avant de préciser que son engagement syndical était justement lié au fait qu'il s'agissait de lutter pour préserver les contrats des salariés en dépit des nombreuses restructurations et des changements incessants d'employeurs. Après « avoir réussi à obtenir des autorités une mutuelle de santé pour les travailleurs du nettoiement », la MSTN (photo 60) dont il est président du conseil d'administration, il nous indique que son prochain combat « *c'est de sortir de la corporation des travailleurs du BTP où nous sommes actuellement classés pour faire reconnaitre notre propre convention collective de travailleurs du nettoiement* ».

[1108] Agence pour la propreté de Dakar créée en 2001
[1109] Agence pour la propreté du Sénégal créée en 2001
[1110] Société pour la propreté du Sénégal créée en 2011
[1111] Unité de Gestion et de Coordination des déchets solides créé en 2011

photo 60 : Le logo de la Mutuelle de Santé des travailleurs du nettoiement-MSTN en septembre 2012 (Cliché P. Diatta)

photo 61 : L'ambulance de la MSTS offerte par la ville de Dakar en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

Avec sa position de secrétaire général du plus grand syndicat de son domaine, Madany Sy remplit les critères de l'élite des politiques de nettoiement dans la capitale sénégalaise. Les prises de position de son syndicat sont souvent médiatisées (photos) et tous les projets de

changement de circuits des évacuations des ordures, de fréquence des collectes, du zonage des quartiers, des conditions de travail, etc. sont devenus des sujets sur lesquels il est toujours consulté. Lui-même affirme qu' « *qu'il ne peut avoir des réformes dans le secteur du nettoiement aujourd'hui sans concertation inclusive et globale. Impliquer les travailleurs dans les prises de décisions est devenu obligatoire. Parce que nous sommes le maillon le plus essentiel du dispositif. Il suffit que nous décrétions une grève pour que tout Dakar devienne un dépotoir à ciel* ».

photo 62 : La une du Quotidien sur le très médiatique SG du SNTN en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

photo 63 : La SG du SNTN face au ministre de tutelle en couverture du journal L'AS en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

Quant aux deux autres syndicats du nettoiement, à savoir le Syndicat national des professionnels du nettoiement et de l'environnement (SYNAPRONE) et le Syndicat national des agents de la propreté du Sénégal (SNAPS), ils aussi dirigés par deux secrétaires généraux, anciens étudiants de l'Université de Dakar et anciens membres actifs du Mouvements de jeunes de la communauté urbaine de Dakar (CAMCUD). Il s'agit de Ndiaga Diawara pour le SYNAPRONE et de Cheikh Tidiane Yade pour le SNAPS. D'autres personnes encore à l'instar du Directeur technique national de l'Unité de coordination pour la gestion des déchets (UCG), Ibrahima Diagne, ou des superviseurs des zones des

arrondissements des Niayes, de Dagoudane ou de Thiaroye, des chefs des secteur Yeumbeul, Malika, Keur Massar, etc. sont tous issus de ce mouvement associatif de la CAMCUD.

Une élite initialement associative s'est donc bien implantée dans ce système. Sa vision de la participation publique dans les politiques se confond avec ce qu'on appellerait en France le *dialogue social* c'est-à-dire des échanges entre partenaires sociaux par branches d'activités professionnelles. La participation est donc absorbée par des logiques syndicales c'est-à-dire par des enjeux catégoriels. Cette conception diffère de celle qui est portée par les groupes que nous avons classés dans la catégorie des élites internationales.

7. La configuration d'une élite issue des organisations internationales

Dans le « paysage participatif » (C. Blatrix, 2012) de la gestion des ordures ménagères à Dakar, les divers acteurs que nous regroupons dans la catégorie de l'«élite internationale » occupe une place centrale. Ils sont ceux qui, face aux nombreuses carences du dispositif de nettoiement de la capitale sénégalaise, défendent le plus explicitement le renforcement des pouvoirs locaux et l'encouragement d'une plus grande implication des habitants, aussi bien dans l'élaboration que dans l'exécution des décisions des programmes de salubrité publique.

Ainsi, parmi les nombreuses ONG d'envergure internationale intervenant à Dakar dans le domaine de l'environnement en général et dans le secteur de la gestion des déchets en particulier nous n'en évoquerons que quatre. ENDA Tiers monde (Environnement et développement du Tiers Monde), EVE (Eau Vie Environnement) LVIA (Association Internationale des Laïcs Volontaires) et IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine). Ces dernières paraissent d'ailleurs auprès des Dakarois et notamment des habitants de la banlieue de Pikine rencontrés comme les plus-en-vue et donc les plus connus.

Avant d'obtenir en 1978 le statut d'ONG internationale basée à Dakar, Enda Tiers-Monde (Environnement et Développement du Tiers Monde), fut initialement fondé en 1972 comme un programme conjoint du Programme de l'Institut Africain de Développement Economique et de Planification (IDEP), financé par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), et de l'Agence Suédoise pour le Développement International. Depuis 1983, l'ONG environnementaliste a créé en son sein une équipe spécialement dédiée à l'accompagnement des municipalités et des habitants dans ce qu'elle appelle « la gestion communautaire des problèmes d'assainissement ».

Dénommée RUP pour *Relais pour le Développement Urbain Participé,* l'équipe ENDA-RUP n'a cessé d'élaborer des programmes locaux participatifs de gestion des ordures pour le compte de collectivités comme les communes d'arrondissement de Grand-Yoff, de Yeumbeul, de Yoff, la ville de Rufisque, etc. C'est à ce titre d'expert « reconnu » (cf. annexe) sur les questions de participation des communautés de base dans l'assainissement de leur cadre de vie qu'ENDA-RUP participe depuis 2012 au côté d'autres ONG dont EVE à l'aventure d'une ressourcerie urbaine dans la banlieue de Pikine.

Pour le secrétaire exécutif de l'ONG EVE qui participe aussi à l'encadrement de cette ressourcerie dans la banlieue de Pikine, « *le projet a été financé par l'Agence française de développement (AFD) dans sa ligne de financement dédié à l'accompagnement des ONG. Les objectifs étant de promouvoir une participation active et efficace des habitants à la valorisation des déchets, d'aider à leur insertion professionnelle et enfin de renforcer la conscience civique et politique de ces bénéficiaires sur les enjeux environnementaux* ». Rencontré le 27 août 2012 au siège de son ONG localisé à Diameguène dans la banlieue dakaroise, le secrétaire exécutif d'EVE nous a d'abord brièvement exposé son parcours personnel puis l'historique de l'ONG dont il est un des membres fondateurs avant de nous raconter son récent intérêt pour la question des déchets ménagers. Titulaire d'un DEA de géographie en 1998 à l'Université Cheikh Anta Diop, il participa comme chargé d'enquête en 1999 à un programme national dénommé « Vision pour le 21ème siècle en matière d'eau, d'hygiène et d'assainissement » plus connu sous l'appellation « Vision 21 ». Le Sénégal avait été retenu par la communauté internationale pour expérimenter un tel programme suivant un processus de mobilisation sociale en vue de préparer sa contribution au Forum mondial de l'eau organisé à la Haye au Pays-Bas en 2000. Pour cela, un Comité national Eau, Vie et Environnement comprenant entre autres tous les enquêteurs fut mis sur pied afin de capitaliser toutes les informations recueillies.

Toutefois, l'existence de ce comité national cesse après le Forum mondial de 2000. Dans la foulée, il trouve un poste à Enda Tiers-Monde qui lui confie la mission de monter et d'animer au sein de son mouvement un pôle reprenant les thématiques (Eau, Vie et Environnement) du comité national défunt mais avec, comme innovation, d'intégrer plus explicitement dans son approche deux principes transversaux que sont la « gouvernance participative » et l' « écocitoyenneté », nous raconte-t-il. Il y animera ainsi ce pôle jusqu'en

2006, date où il décide de créer une association autonome, l'association Eau, Vie et Environnement (EVE) qui va avoir son agrément d'ONG en février 2011.

Depuis lors, l'ONG intervient en appui aux collectivités locales et/ou aux associations communautaires présentes sur leurs territoires autour des quatre axes suivants :

- Eau hygiène assainissement
- Gouvernance de l'environnement et des ressources naturelles
- Santé communautaire
- Assistance humanitaire

Ainsi, comme il le résume très bien lui-même : « *EVE a été créé en septembre 2006 mais c'est l'aboutissement d'un processus démarré au Sénégal depuis 1999* ». Le secrétaire exécutif précise ensuite que lui et son équipe – qui comprend une trentaine de salariés dont 20 dans la seule capitale de Dakar et les 10 autres répartis entre les régions de Thiès, de Tambacounda et de Ziguinchor – ont le postulat de travail suivant: « *une population informée, formée et motivée peut résoudre ses problèmes d'environnement, d'eau et de santé avec les moyens disponibles à son niveau et la coopération des partenaires* ».

Dans le domaine des déchets plus précisément, notre interlocuteur déclare : « nous sommes intervenus dans la gestion des déchets à la faveur de nos interventions sur les inondations dans la banlieue de Dakar. A la suite de chaque inondation, nous organisions ce qu'on appelle une évaluation rapide et participative pour mesurer les dégâts. Dans cette évaluation on rencontre les élus, les associations, les familles, etc. et chacun avance son analyse de la situation et ses plus grandes préoccupations. Il en est ressorti de ces recherches-actions que ce qui faisait le plus peur aux gens c'était les nombreuses ordures qui se mélangeaient aux eaux pluviales stagnantes avec tous les risques de maladie comme le péril fécal ou le choléra. Alors en réponse aux collectivités qui sollicitaient notre expertise, nous proposons d'une part de recenser tous les dépôts sauvages puis d'organiser avec les populations l'enlèvement de ces ordures et d'autre part on leur proposer de les assister à élaborer des plans participatifs de gestion des déchets sur leurs communes ».

Toujours sur cette question des déchets dans les banlieues sinistrées de l'agglomération de Dakar, le représentant de l'ONG EVE nous apprend, sans plus de détails certes, qu'en plus de ce qu'ils reçoivent des communes qui les sollicitent, ils sont soutenus financièrement par l'ONG Oxfam America et la Fondation Bill-et-Melinda-Gates, l'agence de coopération

américaine USAID, le Fonds mondial pour l'assainissement, l'ONG suisse Helvetas et l'AFD, qui sont des organismes qui partageraient tous la vision d'EVE selon laquelle « *s'il y a un travail de capacitation en terme de renforcement des capacité d'analyse des communautés de base et de planification des Collectivités locales, il y aura une amélioration de la gouvernance du volet déchet* ».

Cette conviction, sinon cette croyance aux vertus de la participation des habitants dans les systèmes publics de gestion des déchets est également très présente chez l'ONG italienne, LVIA (Association Internationale des Laïcs Volontaires). Intervenant sur les questions environnementales au Sénégal (depuis les années 1970) et dans d'autres pays africains comme la Côte-d'Ivoire, la Guinée ou la Mauritanie, l'ONG semble avoir fait aussi de la participation des communautés d'habitants son crédo. Ainsi, depuis 2005, dans la banlieue de Pikine mais aussi dans la région Thiès, LVIA conduit un programme financé par la ville italienne de Lombardie dénommé : *Programme de développement de la filière du recyclage du plastique au Sénégal à travers le renforcement des initiatives locales.* Et, dans le cadre de ce programme, des associations locales sénégalaises comme l'Association des métiers de la récupération (AMR) de Pikine bénéficient des appuis financiers et institutionnels de LVIA, comme nous le confirmait le président de l'AMR.

D'ailleurs, sur ce terrain du renforcement des capacités des ménages et des communautés locales dans les politiques environnementales municipales, la démarche de LVIA est finalement assez proche de celle de l'organisation non gouvernementale, l'IAGU (Institut Africain de Gestion Urbaine). La vision de cette dernière est bien résumée dans le passage ci-après extrait de son livre *Partenariats pour des villes durables* publié en 2008 : « *Dans sa mission d'appui aux municipalités du Sénégal, l'IAGU a initié plusieurs projets de planification locale concertée, dans le cadre du partenariat stratégique qui le lie à certains organismes de coopération multilatérale et plus particulièrement à ONU-Habitat. Durant ces dernières années, moult processus innovants ont été mis en oeuvre par l'Institut qui de ce fait a joué un important rôle de centre d'expérimentation de politiques et de méthodologies variées, conçues pour rendre possible un développement local et humain durable dans les pays africains. Ces politiques sont relatives à la traduction des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en réalisations concrètes au profit des couches vulnérables de la population urbaine, au renforcement des capacités des collectivités locales décentralisées pour améliorer la gouvernance, et à l'élaboration de stratégies de développement urbain*

durable qui prennent en compte les recommandations les plus communément admises en matière de planification et de participation »[1112] (IAGU, 2008 : 35).

L'IAGU, est une organisation non gouvernementale spécialisée dans l'accompagnement des municipalités africaines en matière de planification et de gouvernance dans les domaines de l'urbanisme et de l'environnement. Elle intervient au Sénégal depuis la fin des années 1980 sous l'égide de la fondation africaine pour la gestion urbaine (FAGU). Son approche, quelle définit elle-même de « recherche-action participative » (IAGU, 2008) comprend généralement une première phase d'enquêtes auprès des acteurs institutionnels et des populations locales concernées et une seconde phase d'élaboration participative des plans à adopter. Cette démarche a été réaffirmée le 28 août 2012 lors d'une réunion organisée avec le conseil communal de Yeumbeul-Nord dans le bureau du maire et à laquelle nous avions participé. Les représentants de l'IAGU à cette réunion, Cissé, Fall et Ndione, étaient venus expliquer aux élus locaux les modalités et les enjeux d'un projet de recherche-action participative sur les stratégies d'adaptions des Yeumbeulois face aux inondations dont ils envisageaient le lancement officiel le19 septembre pour une durée de 2 ans.

Ce projet qui, d'après les représentants de l'IAGU, est provisoirement intitulé « l'adaptation par l'amélioration de l'habitat et de la gouvernance locale pour réduire la vulnérabilité des ménages et des communautés », sera piloté par l'ONG avec des financements d'un de ses partenaires les plus réguliers, le centre canadien de recherches pour le développement international (CRDI). Ainsi, pendant les deux années de sa durée, les agents de l'IAGU devront dans un premier temps collecter l'ensemble des informations sur ces questions avant de rédiger pour le compte de la municipalité un plan participatif local d'adaptation aux inondations.

Dans le domaine des ordures ménagères plus particulièrement, outre les interventions sur le terrain toujours guidées par ce fameux principe de la recherche-action participative, un des 3 représentants de l'IAGU à la réunion du 28 août en marge de ladite réunion organisée à la mairie de Yeumbeul-nord que l'ONG propose depuis une dizaine d'années beaucoup de formations sur des « techniques de planification participative » en direction des élus locaux, des experts des départements ministériels et des agences privées qui ont eu à gérer le nettoiement de Dakar.

[1112] IAGU/Secrétariat Exécutif, IAGU 2004-2007, Partenariats pour des villes durables, Dakar, Sénégal, 2008

En définitive, l'analyse des discours et des pratiques de ces différentes organisations non gouvernementales révèle non seulement un consensus autour de la participation des administrés, mais une tendance à sa professionnalisation. Ainsi, des formations sont proposées au nom du renforcement des capacités de participation publique de la société civile, des accompagnements sont sollicités et réalisés à ce sujet, des financements alloués à cette cause, etc.

Ce faisant, ces ONG occupent une position élitiste dans ces dispositifs de gestion des déchets en ce sens qu'elles contribuent à la construction des visions dominantes et des finalités de l'action publique dans le secteur. Ces groupes constituent une catégorie d'élite résolument internationale non seulement du fait de leurs implantations et/ou interventions avec les mêmes approches dans différents pays à la fois mais également du fait que leurs partenaires financiers eux-mêmes sont souvent sous-régionaux ou internationaux.

La description du système des acteurs dominants dans la filière du ramassage des ordures à Dakar ne saurait se terminer sans évoquer la place singulière des concessionnaires c'est-à-dire des entreprises privées en charge du transport des ordures vers la décharge de Mbeubeuss.

8. L'émergence d'une élite issue des concessionnaires du transport des ordures ménagères

En effet, dans le système dakarois, l'autorité politique de tutelle de la gestion des déchets municipaux ou le maître d'œuvre privé en charge de ce problème sous-traite généralement le transport des ordures à des entreprises de transport habituellement appelés les concessionnaires. Ces derniers seraient plus d'une trentaine répartis sur les 13 zones de ramassage des ordures que compte la région de Dakar. Dans la seule zone de l'arrondissement de Thiaroye où nous avons eu à partager des journées entières avec les équipes de nettoiement dans une perspective d'observation participante, nous avons identifié 3 concessionnaires. EAD, SITRAMS et SYNTHRAS.

Toutes ces 3 entreprises privées sont, avec certaines de leurs homologues intervenant sur les autres points de collecte et de transports des déchets de la capitale, regroupées au sein du collectif des sociétés concessionnaires de l'enlèvement des ordures. Et c'est cette instance, en réalité informelle puisqu'elle n'a pas encore de statut officiel, m-a-t-on dit, qui occupe

une position d'autorité dans le dispositif du nettoiement. Nous avons rencontré le 12 septembre 2012 la directrice technique de l'entreprise EAD (Etablissement Abdoulaye Der), réputée comme un des concessionnaires les plus actifs et les plus influents du collectif. Crée en 1995, la société EAD est un établissement spécialisé dans la maintenance industrielle et la location d'immobilier d'entreprise. C'est seulement en 2006 que son propriétaire, Abdoulaye DER, développe à côté de ces deux activités initiales toujours majoritaires un troisième domaine d'intervention à savoir le transport des ordures ménagères.

photo 64 : Camion benne d'EAD en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

photo 65 : Un camion benne d'EAD en action à Pikine en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)

Ainsi, d'après l'entretien que nous a accordé sa directrice technique, l'aventure de l'entreprise démarra en 2006 avec 2 camions, « une benne tasseuse et une benne à ciel ouvert » qui travaillaient en « fréquence 2 »[1113] c'est-à-dire 2 fois par semaine à savoir les lundis et les vendredis précisément. Notre interlocutrice précise que les deux véhicules étaient neufs et étaient donc épargnés des pannes répétitives que connaissaient chaque semaine les camions des autres concessionnaires. Ce faisant, très vite les deux camions d'EAD étaient tout le temps sollicités en renfort dans les autres zones de collecte.

C'est donc en réponse aux nombreuses sollicitations de « ses camions en bon état », tantôt par d'autres homologues concessionnaires tantôt par l'autorité de tutelle, qu'EAD va progressivement développer à la fois son parc automobile dédié aux ordures, avec en 2012 un total de 6 camions benne et sa position d'influence non seulement auprès des autres concessionnaires à qui EAD sous-loue au besoin ses camions, mais aussi auprès des responsables politiques. Avec le temps, il aurait fini par gagner l'amitié de « certains hauts placés » et son contrat ne serait pas menacé par les différents changements de responsables institutionnels dans le secteur.

Aujourd'hui, l'entreprise a recruté 6 chauffeurs pour ses 6 camions assistés chacun d'un jeune journalier appelé « apprenti » dans le jargon et travaille en mode F7 c'est-à-dire 7jours sur 7. Un camion EAD transporte en moyenne 300 tonnes d'ordures par mois soit une moyenne mensuelle de 1800tonnes pour les 6 véhicules. Sachant que le tarif de la tonne d'ordures s'élève (en 2012) à 7200 francs CFA, on a estimé que le concessionnaire touchait en moyenne 12.960.000 francs CFA par mois (environ 20milles euros/mois) pour les ordures transportées par ses camions.

Mais ce n'est pas cette relative rentabilité économique qui a constitué notre critère d'analyse du pouvoir du concessionnaire EAD dans le système du nettoiement dakarois. En effet, comme nous a expliqué la directrice technique, dans sa relation avec l'Etat et les communes, « *EAD fait du lobbying au nom de tous les concessionnaires sur 3 sujets : la délimitation des zones de collecte, car la banlieue de Dakar est en extension permanente avec tous les deux ans l'émergence d'une nouvelle ville ; la définition des circuits, car en saison des pluies personne ne veut aller dans certains endroits inondés ; les négociations du prix de la tonne,*

[1113] Dans le jargon des transporteurs d'ordure, on entend par fréquence le nombre de fois par semaine où les camions bennes sont mobilisés. Ainsi fréquence 2, 3, 4…souvent abrégée en F2, 3, 4…signifie que le camion travaille 2, 3, 4…jours /semaine.

car à chaque changement de tutelle, les clauses des contrats précédents ne cessent d'évoluer ».

Ainsi, dans la mesure où le patron d'EAD participe à des négociations avec les autorités politiques et administratives pour déterminer le schéma et les orientations du système de gestion du problème des déchets ménagers et assimilés sur l'étendue de la capitale sénégalaise, l'on peut le considérer dans la présente étude comme une élite de cette action publique sectorielle. D'abord parce qu'il n'est pas représentatif du reste des concessionnaires dont il se distingue par l'importance de ses moyens, son réseau, sa réputation, etc., ensuite parce qu'il occupe une position qui l'éloigne des masses populaires pourtant concernées par la question des ordures et, enfin, parce qu'il participe officiellement à des consultations où sa vision et son avis sont explicitement requis.

En définitive, la configuration particulière des quatre groupes (cf. tableau récapitulatif) que nous qualifions d'élite de l'action publique localisée de gestion des ordures ménagères à Dakar confirme du côté politico-administratif, la prédominance de deux acteurs acteurs-clés : l'Etat dont l'interventionnisme politique persiste, et l'Entente intercommunale Cadak-Car devenue le maître d'œuvre pour le compte des collectivités locales dans ce domaine. Ces deux protagonistes ont en commun, au-delà des rivalités politiques fréquentes, d'insister de la même manière sur les enjeux d'une approche de gestion intégrée multipartenariale et plus ouverte à la population en raison des spécificités sociales, politiques et économiques de la métropole de Dakar. Cette vision se retrouve aussi d'ailleurs chez les trois autres types d'élites répertoriés à savoir les ONG, les syndicats et les concessionnaires qui justifient leurs rôles respectifs par la nécessité d'une gouvernance ouverte des questions de salubrité de Dakar.

Tableau 17 : l'élite plurielle de l'action publique localisée de gestion des ordures à Dakar

Catégories d'élites	Légitimité (s)
Elites politico-administratives	Electives, administratives…
Elites du monde des syndicats des travailleurs du nettoiement	Syndicale, expériences, connaissance du terrain, savoir-faire
Elite des organisations internationales	Partenaires techniques, financiers, incarnation du « global », de l' « universel »…
Elite du côté des concessionnaires	Matériel de collecte, technique, syndicale

De même, l'observation des interrelations entre les différents groupes constitutifs de l'élite plurielle montre des rapports de pouvoir tantôt conflictuels tantôt complémentaires ou interdépendants. Il y a donc sans cesse des dynamiques de reconfigurations des pouvoirs dans le processus de production collective de l'action publique. Mais sans que cette dynamique ne débauche sur une remise en cause de la dimension élitiste et donc discriminatoire du processus. Celui-ci reste contrôlé par les quatre types d'acteurs décrits ici et l'immense majorité des habitants est tenue à l'écart des décisions et des changements.

CONCLUSION PARTIE III

La sociologie politique de l'action publique locale dans le domaine des ordures ménagères que nous avons esquissée dans cette troisième et dernière partie de la thèse révèle deux résultats plus ou moins contradictoires. D'une part, l'analyse de la multiplicité des acteurs intervenants et de leurs échelles de référence atteste bien de la circulation, entre ces différentes catégories, de modèles de gouvernance valorisant la décentralisation et la participation. L'idée de recourir à la participation d'acteurs « non-conventionnels » au côté des autorités politico-administratives classiques semble ainsi largement consensuelle. Ce qui montre à la fois que le réseau transnational FALP n'a pas le monopole de l'alternative qu'il préconise et que son discours semble même très dilué et très difficile à distinguer dans un tel contexte de pluralités des acteurs.

D'autre part, et c'est là que paraît la contradiction, sinon la nuance par rapport à ce qui précède, les résultats de l'enquête ont montré que les contenus et les usages quotidiens de cette notion de participation variaient en fonction des contextes et des groupes. Ainsi, on aura montré qu'à Bamako les 4 groupes qui intervenaient dans le secteur avaient chacun leur interprétation du contexte participatif. Les discours oscillant entre une participation « palliative » ou de substitution de la mairie, et une participation où l'autorité publique sous-traite la gestion des services municipaux. Le même constat a été fait au Sénégal où les jeux politiques entre l'Etat et les collectivités locales, l'émergence de syndicats de travailleurs du nettoiement ou encore la professionnalisation des ONG, etc. sont autant de facteurs qui vont déterminer des appropriations différenciées du principe d'une gestion participative.

CONCLUSION GENERALE :

Questionner, face à ce que certains considèrent comme une *bidonvillisation planétaire* caractéristique de l'urbanisation contemporaine du monde, les origines d'un discours sur la gouvernance urbaine qui se donne à voir comme « alternatif », les mobilisations auxquels il donne lieu, et son caractère « transnational » : voilà le projet scientifique auquel a voulu s'atteler cette thèse. C'est ce projet qui nous a conduit à combiner les apports théoriques de trois sous-disciplines généralement cloisonnées – la sociologie des mouvements sociaux, la sociologie de l'action publique, et la sociologie des élites –, pour réfléchir à nouveaux frais sur les mouvements sociaux contestataires de l'ordre dit « néolibéral » de la mondialisation actuelle et la dimension transnationale voire universelle de leurs solutions pour un autre monde possible.

Le *Forum des autorités locales de périphéries pour des métropoles solidaires* (FALP) se présente comme « transnational » voire « mondial » et ambitionne d'être précisément la *voix* des territoires populaires délaissés. Ses membres promeuvent l'idée d'une alternative globale au modèle néolibéral qui prédominerait actuellement dans les métropoles. Cette alternative s'appuie notamment, comme on a pu le préciser, sur la revendication du caractère impératif et universel de la décentralisation et de la « démocratie participative » dans la gouvernance des métropoles.

Dans une perspective critique et comparative, l'analyse de ce mouvement nous permet de tirer plusieurs enseignements : les processus qui se donnent à voir comme « transnationaux » sont encastrés dans des logiques nationales. Il existe un contraste entre les tendances convergentes des modèles actuels en matière de décentralisation et de « démocratie participative » et la diversité des déclinaisons nationales de ces principes. Les solutions dites « alternatives » du FALP paraissent en réalité très accommodables au modèle de l'ordre dominant. Sur le plan méthodologique, une démarche originale alliant *enquêtes monographiques* et *enquêtes multi-situées* s'impose.

L'encastrement national des processus transnationaux

Les questions que nous avons posées en ce qui concerne notamment les origines du discours sur les situations des quartiers et des banlieues populaires en tant que catégorie de problème public mondial, appelant des mobilisations et des interventions à l'échelle transnationale,

trouvent des réponses dans les résultats exposés dans cette thèse. L'analyse, dans la première partie notamment, de l'historique et du contenu du discours du FALP, a permis d'affirmer l'ancrage de ce mouvement dans le contexte français, et ce malgré sa volonté affichée d'incarner une dynamique transnationale.

Pour insister sur le caractère transnational du mouvement, les responsables du FALP ont préféré à la notion de « banlieue », qui ne s'assimile pas dans d'autres pays aux territoires les plus populaires à la différence de la France, la notion de « périphérie ». Celle-ci a une dimension plus politique et renvoie directement aux inégalités de pouvoirs et de richesses entre différents territoires d'une même aire urbaine. Ainsi le recours stratégique à la notion de périphérie confirme la volonté des responsables du mouvement de mettre en scène une identité collective et un cadre commun de justification d'une action collective au-delà des spécificités des contextes. Car, après tout, quelle est la grande ville au monde qui ne soit pas traversée par des situations d'inégalités sociospatiales sur toute l'étendue de son aire ?

Et pourtant, en allant au-delà de ce discours mettant l'accent sur le transnational, les résultats de notre recherche permettent de voir, par exemple, que l'allusion au contexte français est quasi permanente. On a pu souligner que dans sa dialectique opposant d'un côté les villes considérées comme celles qui concentraient les richesses de l'ensemble de l'aire métropolitaine, et de l'autre les quartiers populaires considérés comme les réceptacles de toutes les misères, l'invocation de l'exemple de la banlieue parisienne était récurrente. Ainsi, qu'il s'agisse d'opposer les habitants quartiers populaires de Nanterre aux salariés des entreprises du Cac 40 situées dans le quartier voisin de La Défense, ou qu'il s'agisse de comparer l'accès inégal aux services de transport public entre les habitants de Clichy-Sous-Bois et ceux de Paris, le récit qui justifie l'urgence d'une mobilisation collective transnationale autour de la cause des périphéries puise souvent son argumentation à partir de réalités locales françaises.

Derrière la convergence des choix d'organisation politico-administrative des Etats contemporains, la diversité de leurs déclinaisons nationales : Quelle décentralisation pour quel Etat ?

En observant, ces dernières années, la généralisation des processus de décentralisation et la multiplication des discours en faveur d'une participation[1114] active des citoyens dans les politiques publiques, tout porte à croire qu'on est face à des processus sans précédent d'harmonisation et de convergence des modèles de gouvernement et d'action publique à l'échelle internationale.

Et pourtant, l'étude de la mise en œuvre au concret de ces principes dans les contextes sénégalais et maliens révèle un écart entre cette apparente convergence sur le plan des choix d'organisation politico-administrative et la pluralité des visions du monde qui président à leurs traductions quotidiennes. C'est cela que nous avons montré dans le cas précis du Mali où l'application de la décentralisation paraît bien plus répondre à une urgence de consolidation de l'Etat-central confronté depuis des années à des velléités de scission portées par certaines régions au Nord qu'à un quelconque renforcement des pouvoirs locaux des collectivités territoriales.

Dans le cas sénégalais, un tel grand écart a été aussi signalé. La mise en évidence de ce qui nous est apparu comme un mécanisme de canalisation voire de corsetage, par les partis politiques nationaux, de ce qui pourrait relever ailleurs du jeu politique local, permet de penser que les priorités attribuées à la décentralisation ne sont pas nécessairement l'expression d'une forte autonomie locale des collectivités infranationales. Comme souligné, le législateur sénégalais craignant des risques de divisions nationales sur des bases ethniques, religieuses ou territoriales, a pris le soin d'établir tout un ensemble des critères contraignants pas toujours compatibles avec ceux d'une affirmation de pouvoirs locaux à l'intérieur de l'Etat-central, telle qu'envisagée par le FALP.

Ces premières remarques sont l'occasion de rappeler ce que nous avons largement exposé dans la deuxième partie de cette thèse, à savoir que la décentralisation est bien finalement plus une *affaire d'Etat* qu'une volonté politique des élus locaux. Elles montrent comment

[1114] Yves Sintomer et al., « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », N°25 Edition française de la série *Dialog Global* publiée par le Service pour les Communes du Monde, Bonn, Allemagne, décembre 2014

deux Etats, dont les frontières héritées de la colonisation demeurent encore contestées par une partie de leurs populations, utilisent de façon différenciée ce principe aujourd'hui standardisé à l'échelle internationale, pour se redéployer et mieux s'affirmer en tant qu'autorité centrale incontestable.

A côté de cet usage de la décentralisation par l'Etat-central, que nous appelons, faute de mieux, la *décentralisation centripète* ou la *décentralisation centrale*, les résultats de notre travail d'enquête ont révélé d'autres pratiques et justifications de la centralisation du côté d'autres acteurs. Par exemple, les Institutions Financières Internationales (la Banque mondiale et le FMI notamment), qui semblent avoir fait de la décentralisation leur nouvelle *doxa* après les critiques de l'interventionnisme de l'Etat central depuis la fin des années 1980, développement un discours précisément très éloigné de celui accompagnant la décentralisation centrale.

Là, le discours est explicitement plus orienté vers la stratégie de ce qu'il est convenu d'appeler le « moins d'Etat, mieux d'Etat », c'est-à-dire vers un retrait progressif de l'Etat central dans les politiques publiques en faveur de l'éclosion des collectivités locales. Cette vision plus ou moins managériale de la décentralisation, peut être qualifiée de libérale dans la mesure où la préconisation de la décentralisation va de pair avec celle de libération des politiques et de la promotion du secteur privé.

Concernant les élus locaux, nous avons souligné leurs capacités à se réapproprier, selon les circonstances, tel ou tel autre discours sur la décentralisation. C'est ce qui se passe quand un élu renvoie systématiquement les réclamations de ses administrés à la faute de l'Etat central qui n'aurait pas transféré les moyens suffisants, mais met en avant son statut d'autorité locale dès lors qu'il s'agit de représenter ses administrés ou d'obtenir des aides financières extérieures pour des projets de développement local.

En prenant en compte tous ces résultats, une remarque d'ordre générale peut être faite. La confrontation des réformes menées çà et là sous les auspices de la décentralisation avec les pratiques auxquelles celle-ci donne lieu au quotidien, attestent d'une pluralité de visions et d'intérêt autour de ce principal à prétention universelle. Ces écarts interrogent à nouveau le poids et le caractère « transnational » des solutions du FALP qui semblent trouver beaucoup de mal à s'imposer dans de telles configurations. Sa conception d'une décentralisation qui renforce les pouvoirs des élus locaux tout comme ceux des citoyens grâce à la « démocratie participative », paraît très décalée voire utopiste dans les contextes décrits.

Néanmoins, si le discours du FALP ne semble pas trouver beaucoup d'adhérents parmi les acteurs de l'action publique au concret dans les communes de banlieues étudiées au Sénégal et au Mali, on peut se demander s'il ne participe pas pour autant indirectement à la légitimation des discours ambiants qu'il était censé combattre.

Des solutions dites « alternatives » apparemment très accommodables au modèle de l'ordre dominant[1115].

Les discours sur la décentralisation et sur la participation du public ont une longue histoire au Sénégal et au Mali. Depuis la période coloniale jusqu'à présent, différentes expérimentations se sont succédé.

Le plaidoyer du FALP pour la généralisation des réformes de la décentralisation, le renforcement des pouvoirs locaux et la promotion de la participation politique de tous les citoyens, intervenu, donc, dans un contexte général où une sorte de consensus sur de tels principes d'organisation politico-administrative, semblait déjà s'être établi. Outre les Etats, de plus en plus nombreux, à inscrire la décentralisation et la « démocratie participative» dans leurs cadres réglementaires, il est utile de signaler aussi que ces principes paraissent aussi vraisemblablement partagés par les grandes organisations internationales et régionales.

Ainsi, de l'Union européenne à la Banque mondiale, en passant par la FAO ou l'OCDE, toutes ces institutions dominant l'ordre international actuel, celui précisément critiqué par le FALP, n'ont cessé de développer chacune depuis la fin des années 1990 son programme ou son fonds dédiés au « renforcement des capacités de la société civile » ou à « l'accompagnement de la décentralisation ».

L'ensemble de ces remarques montrent encore une fois, s'il fallait le rappeler, que le FALP, ou du moins ses membres locaux, n'ont pas le monopole du discours appelant à la décentralisation et à la participation encore moins le monopole de la production des normes de gouvernement des collectivités locales. Dans ce cas, en rejoignant la liste des promoteurs de plus en plus nombreux de ces principes, le FALP participe sans le vouloir à la consolidation des visions déjà dominantes en la matière.

[1115] Pierre Bourdieu, Luc Boltanski, *La production de l'idéologie dominante*, Paris, Ed. Raisons d'agir, 2008 [1976, 1ère édition]

Sachant, comme on l'a vu comment les principes de décentralisation et de participation sont devenus des notions galvaudées et équivoques, on peut donc logiquement estimer qu'en recourant à ce lexique convenu pour porter ce qu'il présente comme une « alternative globale », le Forum des élus de banlieues renforce le nouveau langage de l'ordre dominant. Car, celui-ci peut toujours trouver là un argument supplémentaire de légitimation *a posteriori* de ses actions. Nous avons constaté cela à Bamako. Par exemple, à propos du mode de gestion déléguée de certains services municipaux, certains agents qui travaillent dans différents projets d'appui aux communes financés par l'USAID, l'AFD ou la coopération espagnole, nous ont tenu le double discours sur la décentralisation et la participation. Ces deux principes permettraient d'un côté, une gestion plus efficace des problèmes face à la pénurie de personnel compétent dans les mairies, le problème de moyens des mairies et parfois les élus « incompétents et corrompus ». De l'autre, ils permettraient une meilleure transparence, plus d'information aux populations et plus de possibilité d'implications pour tous les habitants qui souhaiteraient « participer à la construction de la cité ».

En prenant au sérieux ces visions, dont il est difficile d'affirmer la conviction profonde, l'un des apports de ce travail consiste à montrer que loin d'apparaître comme alternatives à un discours dominant, les solutions préconisées par le FALP s'emblent finalement très bien accommodables avec la logique libérale tant décriée. C'est dire que s'il est difficile de montrer empiriquement les traces du discours du FALP dans ces configurations complexes, il reste que la mise en regard du contenu de ses solutions avec certains discours des acteurs rencontrés autorise à parler d'une certaine banalité de ce qui devait être une alternative.

La question de la sincérité des discours ou des convictions politiques réelles des personnes enquêtées peut se poser. Mais, n'empêche, sur le plan de la rhétorique au moins, il est possible d'affirmer sans aucun doute que les solutions du FALP n'apparaissent ni comme une nouveauté, ni comme une alternative.

Une méthodologique alliant enquêtes monographiques et enquêtes multi-situées s'impose.

L'ensemble des résultats montre tout l'intérêt qu'il y a à procéder à un renouvellement méthodologique pour saisir la complexité des rapports entre le national et l'international, le

local et le global[1116] dans l'émergence de mouvements à vocation transnationale comme le FALP. C'est ce que nous avons tenté de faire.

En effet, nous avons mobilisé ensemble, comme deux méthodes complémentaires, deux techniques d'enquêtes pourtant initialement conçues comme étant opposées : celle plus ancienne des approches monographiques circonscrites sur un lieu d'enquête précis et celle plus récente qui se réclame de ce qu'il est convenue d'appeler l'*ethnographie multi-située*[1117]. L'ambition scientifique de notre recherche telle que nous l'avons exposée ne permettait pas de se limiter à une seule de ces deux méthodes d'enquêtes.

L'approche plus habituelle de l'enquête de terrain en sciences sociales, basée sur un lieu précis, présente l'intérêt majeur de permettre une compréhension approfondie du cas étudié. Mais sa circonscription sur une seule localité, peut dans ce contexte de mondialisation, empêcher de saisir toute l'influence du contexte global dans le processus observé. Se limiter à cette approche, pouvait donc faire courir le risque à une étude comme la nôtre d'appréhender les configurations complexes des acteurs des actions publiques observées comme étant des spécificités locales, sans voir le poids de l'échelle globale dans de telles dynamiques.

Quant à l'approche multi-située dont l'apport est de suggérer la conduite d'enquête en plusieurs lieux pour mieux comprendre les phénomènes de mondialisation actuels, elle présente ici l'inconvénient majeur de supposer l'existence d'une dimension déterritorialisée de tels phénomènes. Or, comme on a pu le montrer dans le cas du FALP, il ne s'agit point d'un mouvement déterritorialisée dans la mesure où ses membres sont bien ancrés dans des contextes territoriaux, qu'ils soient locaux ou nationaux.

Au contraire, les processus observés, suggèrent même une vraie dynamique de *re-territorialisation* chez les responsables de ce mouvement dit transnational. Les causes majeures de ses luttes collectives sont triplement territoriales. Elles le sont d'abord en ce que le FALP réclame un droit à un territoire plus valorisé, à travers le fameux droit à la ville.

[1116] Isabelle Sommier, Olivier Fillieule et Éric Agrikoliansky (dir.), *Généalogie des mouvements altermondialistes en Europe : une perspective comparée*, Paris, Karthala, 2008, p.11-12

[1117] George E. Marcus, « Ethnography in/of the World System : The Emergence of Multi-sited Ethnography », *Annual Review of Anthropology*, 24, 1995, pp 95-117; Arjun Appadurai, « Global ethnoscapes. Notes and queries for a transnational anthropology », In Richard G. Fox (ed.), *Recapturing anthropology, working in the present,* Santa Fe, School of American Research Press, pp. 190-210; Michael Burawoy (dir.), *Global Ethnography. Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World*. Berkeley, University of California Press, 2000

Elles le sont ensuite dans la mesure où il y a un portage politique du territoire qui se manifeste, à travers un processus de retournement de stigmate, dans des rhétoriques d'appropriation voire d'identification aux périphéries populaires. Elles peuvent être considérées comme territoriales, enfin, dans la mesure où le FALP est, après tout, un réseau de responsables de collectivités territoriales.

L'ensemble de ces remarques montre la nécessité finalement la nécessité d'éviter le piège du « prisme circulatoire »[1118]. Notre analyse confirme les limites d'une grille de lecture qui tendrait à surestimer les flux, les mobilités ou les mouvements caractéristiques de cette mondialisation en les appréhendant comme des faits indépendants de tout enracinement ou allégeance à des espaces physiques données. Les mouvements présentés comme « transnationaux » ne peuvent être compris ni avec une lecture linéaire ni avec un regard dichotomique opposant le local au global.

C'est cette perspective qui nous a conduit à ne pas nous limiter à la participation aux colloques organisés par le FALP en différents lieux, comme le suggérait l'ethnographie multi-située, mais à nous rendre aussi sur des sites bien localisés pour questionner la présence ou l'absence du global dans avec l'observation *in situ* des pratiques. C'est donc aussi un des apports de la thèse de partir du postulat les méthodes d'investigation empiriques dites multi-situées et celles de long séjour sur un terrain précis, que certains croient dépassées, gagnent à être mobilisées ensemble pour tenter de mieux les relations complexes entre différentes échelles dans l'émergence et le développement de certains mouvements sociaux contemporains.

[1118] Antoine Vauchez, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013/2 n° 59, p.9-16

Annexe 1 : présentation des acteurs interrogés

1. **Bamako (Mali)**

Mairies de Commune 1 et du District de Bamako

1. Mairie de Commune 1, Maire, janvier et février 2011 / juillet et août 2012
2. Mairie de Commune 1, 1er adjoint au Maire, janvier 2011
3. Mairie de Commune 1, 3ème adjoint au Maire délégué à la « Voirie, Assainissement et Cadre de vie), janvier 2011/ août 2012
4. Mairie de Commune 1, 5ème adjoint au Maire délégué aux questions de développement économique, social et culturel, janvier 2011
5. Mairie de Commune 1, 7ème adjoint au Maire délégué à la « Santé, Education, Développement social, Coopération, Sport et Vie associative », février 2011 et août 2012
6. Mairie de Commune 1, Secrétaire général de la Mairie, janvier 2011 / juillet et août 2012
7. Mairie de Commune 1, Chef du personnel de la Maire, janvier et février 2011 / juillet 2012 et août 2012
8. Mairie de Commune 1, Ancien membre de la Coordination des Comités de Développement Participatif (CCDP), février 2011 et août 2012
9. Mairie de Commune 1, directeur de l'agence municipal de développement des quartiers (AMDQ), février 2011 et juillet 2012
10. Mairie du District de Bamako, Responsable du jumelage et de la coopération décentralisée, janvier 2011
11. Mairie du District de Bamako, Agent de la Direction des Services de Voirie et d'Assainissement (DSUVA), juillet 2012

Services déconcentrés

1. Service de l'assainissement, du contrôle des pollutions et des nuisances (SACPN) en Commune 1, Directeur, janvier et février 2011 / juillet et août 2012
2. Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (ANICT), Membre du conseil d'administration, février 2011
3. Direction Régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat du district de Bamako, Chef de bureau de Commune 1, février 2011 et Juillet 2012
4. Brigade Urbaine de protection de l'environnement (BUPE), Chef de poste de la Commune 1, janvier 2011

Groupements d'intérêt économique du secteur des ordures ménagères (GIE des « gnamatélaw»)

1. Coordination des GIEs intervenant dans l'assainissement en Commune 1 (CGIAC1), Président, janvier et février 2011 / juillet et août 2012
2. GIE *Dieya wale*, Président, janvier et février 2011 / juillet et août 2012
3. GIE « *Dougou Dieya* », Président, février 2011 / juillet 2012
4. GIE « Coup de balai », Président, juillet et août 2012

Chefs de quartiers (dugu tigi)

1. Sikoro, janvier 2011 et juillet 2012
2. Nafadji, juillet 2012
3. Korofina-Sud, janvier 2011

4. Fadjiguila, août 2012
5. Doumanzana, août 2012
6. Banconi Zékénékorobougou, janvier 2011, août 2012

Associations, ONG, Partenaires extérieurs

1. Association des Municipalités du Mali (AMM), Secrétaire général, février 2012
2. Association Débo-Golobé, Présidente, janvier et février 2011
3. Radio communautaire *Jekafo,* Rédacteur en chef, février 2011
4. Association Malienne pour le Progrès de l'Islam (AMPI), janvier 2011
5. Fédération locale des Associations de Santé Communautaire (FELASCOM), janvier 2011
6. Le Mouvement SADI (Solidarité africaine pour la démocratie et l'indépendance), Membre, février 2011
7. Coordination des associations et ONG féminines (CAFO), Responsable en Commune 1, février 2011
8. Conseil National de la Société Civile, Chargé du suivi budgétaire, février 2011
9. Organisation néerlandaise de développement (SNV), Conseiller dans le domaine de la santé, janvier 2011 et juillet 2012
10. Réseau Réussir la décentralisation au Mail (RLD/Mali), Militant, janvier 2011
11. Réseau des communicateurs traditionnels, Secrétaire adjoint, février 2011
12. Collectif des riverains de la grande décharge de Doumanzana
13. l'association pour le développement de Boulkassoumbougou et Doumanzana (ADBD), Président, juillet 2012
14. ONG JIGI, chargé de mission, aout 2012
15. Coordination des associations, organisations, mouvements et fédérations des jeunes de la Commune 1 , Secrétaire général, janvier 2011
16. Coopérative des marchés, Président, février 2011
17. Plate-forme B*essé, membre du bureau*, février 2011
18. Association Sikoro Association de développement de quartier – Club des Amis de Mekin Sikoro (ADQ-CAMS), Coordonnateur local du projet de dallage, juillet 2012
19. Agence Française de Développement (AFD), Chargé de mission Assainissement et Développement urbain de Bamako, janvier 2011

2. Dakar (Sénégal)

Mairies de la Commune d'arrondissement de Yeumbeu1-Nord et de Pikine,

1. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), Maire, février et mars 2011 / août et septembre 2012
2. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), 1er adjoint au Maire, février 2011
3. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), Directeur de cabinet du maire, février et mars 2011 et / août et septembre 2012
4. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), Directeur administratif et financier de la mairie, février et mars 2011 et / août et septembre 2012
5. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), Chef de la Division « Environnement, Cadre de vie, Education, Santé et Sport », février et mars 2011 et / août et septembre 2012

6. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), Président de la Commission environnement et assainissement, mars 2011 et / septembre 2012
7. Mairie de la commune d'arrondissement de Yeumbeul-Nord (CAYN), Responsable de la maison des organisations communautaires de base (OCB), mars 2011 et septembre 2012
8. Mairie de Pikine, Directeur de cabinet du maire, février 2011

Services déconcentrés et Entente Cadak-CAR

1. Unité de coordination pour la gestion des déchets solides (UGC) – Antenne de Pikine, Responsable départemental, septembre 2012
2. Etablissement de coopération intercommunale Entente Cadak-car, Chargé de mission, février 2011
3. AGETIP, Chargé de programme, mars 2011

Syndicats et acteurs privés du secteur des ordures ménagères

1. Syndicat National des Travailleurs du Nettoiement (SNTN), Président, mars 2011, août et septembre 2012
2. Zone de collecte « Arrondissement des Niayes », Chef de zone membre du SNTN, septembre 2012
3. Zone de collecte « Dagoudane », Chef de groupe membre du Syndicat national des professionnels du nettoiement et de l'environnement (SYNAPRONE), août et septembre 2012
4. Etablissement Abdoulaye Der (EAD), Directeur technique, septembre 2012

Délégué de quartiers

1. Aïnoumady Sotrac, août 2012
2. Aïnoumady 4, février 2011 et septembre 2012
3. Bene Baraque, septembre 2012
4. Darou Salam Gazon, aout 2012
5. Alpoular, mars 2011
6. Médina Gazon, mars 2011
7. Bene Baraque, août 2012

Associations, ONG, Partenaires extérieurs

1. Association des femmes ressortissantes de Mandégane à Yeumbeul, Présidente, février 2011
2. Association des Femmes pour l'appui aux actions de développement (AFAAD), Présidente, août 2012
3. Groupe d'animateurs d'intérêts novateurs dans l'éducation (GAINDE), septembre 2012
4. ONG Environnement et développement du Tiers Monde (ENDA Tiers monde), chargé de projet, septembre 2012
5. l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU), Expert, aôut 2012
6. Réseau des associations de jeunes de Yeumbeul, Président, septembre 2012
7. Comité consultatif des femmes des Niayes, Présidente, mars 2011
8. Comité sénégalais du FSM, membre, mars 2011
9. Association *Dekkil sunu gokh* (Faire revivre notre quartier, Président, mars 2011
10. Collectif des sinistrés de Yeumbeul en lutte contre les inondations et pour l'émergence, aout 2012

11. Association des délégués de quartiers de Yeumbeul-nord, Président, février 2011 et septembre 2012
12. ONG Eau Vie et Environnement (EVE), Président, août 2012
13. Association des Maires du Sénégal (AMS), Conseiller spécial du président, mars 2011
14. Union des Associations d'Elus locaux, Chef de projet, mars 2011
15. Synergie des Acteurs pour l'Assainissement de la Banlieue (SAABA), Membre fondateur, août 2012

3. FALP

1. Mairie de Nanterre, 3ème adjoint au maire chargé de « l'impulsion de la ville participative, coordinations des quartiers, communication, nouvelles technologie de l'information, octobre 2011
2. Communauté d'agglomération Plaine Commune, Directrice de Cabinet , octobre 2010
3. Mairie de Nanterre, Service « Relations et coopérations avec le monde », Responsable, juillet 2010, octobre 2010, mars 2012
4. Mairie d'Aizaria (Palestine), Maire, juin 2010 à Getafe (Espagne)
5. Mairie de Getafe (Espagne), 1ère adjointe au maire, février 2011 à Pikine (Sénégal),
6. Mairie de la commune d'arrondissement de Dalifort, Maire, février 2011 à Pikine (Sénégal)
7. Mairie de Matola (Mozambique), Maire, juin 2010 à Getafe (Espagne)

Annexe 2 : Compétences de l'Entente intercommunautaire de Dakar (CADAK-CAR)

Ministère des Collectivités Locales et de la Décentralisation

Decret n° 2006-05 du 9 janvier 2006, portant transfert du programme de gestion des dechets solides urbains a l'Entente intercommunautaire de Dakar

Rapport de Presentation

La gestion de l'agglomération de Dakar a toujours posé aux collectivités locales qui la composent des problèmes récurrents en raison de ses spécificités sociales, politiques. économiques et administratives.

La création de l'Agence pour la Propreté de Dakar (APRODAK) et celle plus récente de la Communauté des Agglomérations de Dakar (CADAK) et de la Communauté des Agglomérations de Rufisque (CAR) participent des tentatives de prise en charge concertée de la gestion de la Région de Dakar.

Pour harmoniser et assurer une homogénéité du système de gestion de la salubrité sur l'ensemble de la Région de Dakar, la CADAK el la CAR ont décidé de mettre en commun leurs compétences en ce domaine en créant une entente intercommunautaire chargée de lutter contre l'insalubrité notamment la gestion des déchets solides urbains, le nettoiement des rues, l'enlèvement et la collecte des ordures ménagères et leur mise en décharge.

Afin de renforcer les moyens nécessaires a cette Entente pour une exécution correcte de ses missions. L'État a décidé de lui transférer la maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains financés dans le cadre des actions complémentaires. En outre, pour le suivi et le contrôle de l'exécution de ce programme. L'Entente pourra bénéficier de l'assistance des services et structures de l'État dans le cadre de conventions.

Tel est l'objet du présent projet de décret.

Le President de la Republique,

Vu la Constitution,
Vu la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales ;
Vu la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;
Vu la loi n° 2001-09 du 15 octobre 2001 portant loi organique relative aux lois des finances ;
Vu le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 fixant le régime financier des Collectivités locales ;
Vu le décret n° 2003-101 du 13 mars 2003 portant règlement général sur la Comptabilité publique ;
Vu le décret n° 2004-561 du 21 avril 2004 portant nomination du Premier Ministre ;
Vu le décret n° 2004-1093 du 4 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations de Dakar, (CADAK), modifié ;
Vu le décret n° 2004-1094 du 4 août 2004 portant création de la communauté des agglomérations dc Rufisque, (CAR), modifié ;
Vu le décret n° 2005-268 du 25 mars 2005 portant mise a disposition de l'Agence pour la Propreté de Dakar a l'entente intercommunautaire de Dakar ;
Vu le décret n° 2004-705 du 8 août 200S mettant fin aux fonctions de ministres, nommant de nouveaux ministres et fixant la composition du Gouvernement ;
Vu le décret n° 2005-724 du 11 août 2005 portant répartition des services de l'État et du Contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés a participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères ;

Sur le rapport du Ministre d'État, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation.

Decrete :

Article premier. — La gestion du programme de gestion des déchets solides urbains financé par l'État du Sénégal dans le cadre des actions complémentaires, confiée a l'Agence pour la Propreté de Dakar, est transférée a l'Entente intercommunautaire de Dakar.

Art. 2. — À ce titre, l'Entente assure la maîtrise d'ouvrage des opérations prévues dans le cadre du programme de gestion des déchets solides urbains notamment, le nettoiement des rues, l'enlèvement et la collecte des ordures ménagères et leur mise en décharge dans l'ensemble des collectivités locales de la Région de Dakar.

Art. 3. — Les ressources afférentes au financement des prestations du programme de gestion des déchets solides urbains sont mises a la disposition de l'Entente dans des conditions fixées par arrêté conjoint des ministres chargés respectivement des collectivités locales et des finances.

Art. 4. — L'Entente est, en tant que de besoin, assistée par les structures de l'État dans la coordination, le suivi et l'évaluation du programme de gestion des déchets solides urbains dans le cadre de conventions dûment établies.

Art. 5. — La maîtrise d'ouvrage du programme de gestion des déchets solides urbains peut être retirée par l'État a l'Entente, en cas de mise en œuvre jugée insatisfaisante.

Art. 6. — Sont abrogées toutes dispositions contraires notamment celles du décret n° 2005-268 du 25 mars 2005 portant mise a disposition de l'Agence pour la Propreté de Dakar a l'Entente intercommunautaire de Dakar.

Art. 7. — Le Ministre d'État, Ministre des Collectivités locales et de la Décentralisation, le Ministre d'État, Ministre de l'Économie et des Finances, le Ministre de l'Intérieur et le Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au *Journal officiel*.

Fait a Dakar, le 9 janvier 2006.

Abdoulaye Wade.
Par le Président de la République,

Le Premier Ministre.
Macky Sall

JORS, 1-4-2006, *6247* : 295-296

Annexe 3 : Déclaration finale de GETAFE de juin 2010

Déclaration finale

ENGAGEMENTS de GETAFE

LES AUTORITES LOCALES DE PERIPHERIES POUR DES VILLES ET REGIONS METROPOLITAINES SOLIDAIRES, DURABLES, DEMOCRATIQUES ET CITOYENNES

2ème FALP de GETAFE (Espagne) – 12 JUIN 2010

Après la ville de Nanterre (France) en mars 2006, la ville de Getafe (Espagne), a accueilli le 2ème Forum d'Autorités Locales de Périphéries (FALP), les 10, 11 et 12 juin 2010.

La mobilisation autour de sa préparation et sa réussite en termes de participation réaffirment notre volonté d'Autorités locales de banlieues d'être des acteurs centraux de villes et régions métropolitaines solidaires, durables et démocratiques. Dans le monde urbain qui est le notre, nous sommes convaincus que cet apport local est décisif pour contribuer à un monde plus juste, plus humain et plus respectueux avec son environnement.

A cette fin, nous revendiquons d'être des acteurs visibles et entendus du mouvement municipaliste mondial.

➔ ***Des Territoires et des pouvoirs locaux de périphéries mobilisés pour le « Droit à la ville »***

Nos territoires -dans leur diversité de situations- se sont urbanisés en quelques décennies aux « marges » des centres historiques. Ils sont l'expression du développement métropolitain, qui touche l'ensemble des continents depuis un siècle. Développement du fait de l'accueil massif de nouveaux habitants, souvent de condition modeste, relégués des centres et des zones rurales.

Notre histoire comme notre présent sont marqués par le refus d'être des lieux de relégation transformés en ghettos ou en « villes dortoirs ».

Avec la mobilisation des habitants, nous avons travaillé et travaillons encore, au quotidien, pour éradiquer l'habitat indigne, pour que nos villes soient des lieux de vie, d'inclusion sociale, d'épanouissement individuel et collectif, d'égalités, de création culturelle, d'emplois pérennes et pour tous, de services et d'espaces publics, de lien social, d'inventivité solidaire et démocratique, d'éducation et de formation, d'accès aux droits fondamentaux. Nous refusons les préjugés sur nos quartiers et toutes les discriminations dont leurs habitants sont victimes.

Nous militons pour le « droit à la ville », pour le développement et le respect des droits des femmes et des hommes dans la ville.

Confrontés aux inégalités spatiales, nous agissons en permanence pour obtenir les moyens, notamment financiers, pour répondre aux besoins de nos concitoyens. Nous refusons que nos budgets deviennent les « variables d'ajustements » de la crise mondiale. La répartition des richesses et le financement de nos villes doivent prendre en compte notre volonté de mettre en œuvre des politiques publiques qui répondent aux aspirations des citoyens et d'en finir avec les discriminations territoriales. Nous sommes conscients que dans de nombreuses villes et métropoles, notamment du Sud, il reste beaucoup à faire et que nous n'en sommes qu'au début.

➔ *Nous ne sommes plus les « invisibles »*

Notre époque est marquée par un débat de fond sur le rôle et l'avenir des régions métropolitaines dans notre monde global, sur leur fonctionnement et leur empreinte écologique. Des transformations urbaines, des planifications stratégiques, des formes de gouvernement sont repensées, préconisées ou mises en œuvres.

Nous affirmons que rien ne peut ni ne doit se décider sans prendre en compte nos expériences, nos identités, nos aspirations, nos richesses, nos avis, nos regards. Penser le présent et l'avenir métropolitains sans prendre en compte la diversité des territoires qui les composent on courre le risque de privilégier un seul point de vue : celui des centralités économiques, financières, politiques, culturelles.

Nos territoires, nos populations existent et ne sauraient être les victimes de politiques qui imposent, au nom de la concurrence mondiale entre les métropoles, la priorité aux « centres financiers ». La spéculation foncière et son corollaire, la « gentrification » (expulsion de populations modestes), la multiplication et l'allongement des temps de transports, la relégation spatiale et sociale des catégories populaires, voire leur enfermement et/ou leur éloignement des services publics de base.

La croissance urbaine accélérée et désordonnée menace la qualité de vie dans les villes et les métropoles. Des processus en cours dans les grandes régions métropolitaines contribuent aujourd'hui à la spécialisation des territoires, l'étalement urbain, à la multiplication des temps de transports (flux pendulaire) … Nous savons que ces phénomènes renforcent la précarité, les fragmentations spatiales et contribuent à dégrader le « vivre ensemble » et des conditions de vie jusqu'à faire naître des tensions entre habitants, voire des violences urbaines.

➔ *Agir pour un droit à la métropole pour tous*

Nous sommes convaincus que d'autres chemins sont possibles pour promouvoir l'inclusion sociale, la solidarité, la responsabilité écologique et la participation citoyenne qu'il convient de promouvoir. Des initiatives probantes sont prises en ce sens.

Des autorités locales construisent des coopérations « inter municipales ». Elles s'appuient sur la mise en commun d'une ambition : la valorisation de la richesse culturelle et sociale de nos territoires, des habitants, de leurs identités avec la volonté d'améliorer et diversifier les lieux de vies, de recréer de la proximité. Des initiatives et coopérations qui s'attachent également à promouvoir **un développement économique vertueux, diversifié et durable, qui contrecarre les délocalisations.**

Ces initiatives contribuent à une planification métropolitaine qui réduit les déplacements « subis » -pour des raisons de qualité de vie et d'empreinte écologique- tout en favorisant, pour toutes et tous, l'accès aux transports en commun, ce droit à la mobilité durable légitimement revendiqué dans toutes les régions métropoles.

Le droit au logement reste également une priorité. Certains d'entre nous, notamment dans les pays du Nord, ont démontré, au cours de leur histoire, qu'à force de détermination politique et en y consacrant les moyens nécessaires, il était possible, avec des programmes d'habitat social et populaire, de faire reculer l'habitat indigne. Mais aujourd'hui encore, nombre de régions urbaines du monde sont confrontées à une croissance non maîtrisée et voient se développer d'immenses bidonvilles.

Des populations se mobilisent et revendiquent l'amélioration de leur habitat. Pour y contribuer, des pouvoirs locaux mettent en place des programmes concertés avec les habitants. Souvent se sont les moyens qui manquent. Mais nous refusons que les populations les plus modestes soit condamnées à l'éloignement à l'accès aux services métropolitains. C'est un enjeu décisif pour préserver le « vivre

ensemble » dans la métropole, une question de solidarité mais aussi de maîtrise de l'expansion urbaine, afin de réduire son impact environnemental.

La communauté internationale doit se mobiliser pour garantir l'accès aux services de base aux habitants de toutes les métropoles, au Nord comme au Sud (eau, électricité, santé, éducation etc.). Ce sont des biens communs de l'humanité dont les populations des périphéries sont trop souvent privées.

Un des points commun historique de nos territoires c'est de savoir faire preuve d'inventivité pour promouvoir des solidarités dans une diversité de domaines. Nous souhaitons notamment encourager les projets d'économie sociale et solidaire. Nombre d'entre nous cherchent par exemple à développer l'agriculture urbaine et péri urbaine, d'autres encouragent sa réimplantation, afin de créer ou renforcer la proximité entre consommateurs et producteurs.

Nous misons sur l'inter culturalité comme réponse intégrale pour éliminer la discrimination raciale. Les pratiques de ségrégation raciale et/ou culturelle menacent certaines régions métropolitaines. « L'inter culturalité » est une richesse pour nos villes et nos communautés métropolitaines. Nous croyons et défendons le processus mené autour de « l'alliance des civilisations ».

Pour que nos villes soient durables, solidaires et démocratiques, il est fondamental de prendre en compte la place des femmes dans tous les domaines de la vie politique, sociale, culturelle. Il est donc nécessaire que les pouvoirs publics travaillent à « l'empowerment » personnel, politique et social des femmes dans ces domaines et au renforcement des réseaux de promotion de l'égalité femme/homme, à la mise en place de politique innovante tendant à l'instauration d'une démocratie paritaire.

La forte présence de jeunes est également une des caractéristiques de nos territoires. Nous devons construire une ville pour et avec les jeunes. Il est impératif de garantir et de promouvoir leurs droits à l'éducation, à la formation et à l'emploi, aux loisirs et nous nous devons de recueillir leurs opinions et de favoriser par tous les moyens leur participation aux choix. C'est une exigence pour le présent et pour l'avenir.

➔ Le futur de nos métropoles ne peut se décider sans nous, sans la participation des citoyens

Nous savons que pour aborder nombre de défis urbains nous devons les travailler, les penser à l'échelle métropolitaine. Des réflexions sur le gouvernement des grandes agglomérations sont menées dans nombre de pays. Des systèmes politiques et administratifs très divers existent.

Nous ne croyons pas qu''il puisse avoir un modèle unique de gouvernabilité transposable d'un pays à un autre, d'une région métropolitaine à une autre. Mais nous avons la conviction qu'aucun projet de région métropolitaine solidaire et durable ne peut s'élaborer et être viable sans tenir compte des périphéries, de leurs citoyens, leurs identités, leurs pratiques, leurs aspirations et moins encore en écartant ou minorant, dans la gouvernance métropolitaine, la voix des pouvoirs locaux qui les représentent.

Partout où la décentralisation et les politiques de proximité ont été mises en place et accompagnées des ressources nécessaires, elles ont été une réponse efficace pour favoriser la proximité des réponses aux besoins des populations. Remettre en cause la décentralisation, c'est affaiblir la démocratie et l'efficience des politiques publiques pour les habitants, cela serait faire marche arrière.

Il est possible et nécessaire d'impulser une coopération entre les différents pouvoirs locaux qui composent les régions métropolitaines, autour de projets inclusifs, de réductions de inégalités, qui impulsent du développement durable, le droit à la métropole pour tous et toutes.

Le « vivre ensemble », le droit à la centralité pour tous et le développement durable peuvent nous appeler à penser les régions métropolitaines de manière « polycentrique » et comme un ensemble de villes connectées.

Sur tous ces enjeux, une mobilisation de l'ensemble des acteurs sociaux, économiques, associatifs, citoyens, politiques est nécessaire. Nombre d'entre nous sommes convaincus que des politiques actives et innovantes de participation citoyenne doivent se développer localement (budget participatif, rencontres participatives, réseaux de villes etc) et s'interconnecter à différents niveaux pour agir sur les défis métropolitains. Inventer et connecter la démocratie participative à ce niveau est certainement l'un des plus grands défis que nous devons relever.

Le développement de la démocratie participative dans les villes et les régions métropolitaines est sans aucun doute un des défis majeurs auquel nous sommes confrontés.

Ensemble, avec la participation des habitants et dans un débat constructif avec les villes centres, nous sommes convaincus que nous pouvons construire des régions métropolitaines solidaires, durables, démocratiques et citoyennes. Une autre métropole est possible et nécessaire !

Plan de travail et agenda politique

AMPLIFIER LE RESEAU « FAL-P POUR DES METROPOLES SOLIDAIRES »

Un réseau « FAL-P pour des métropoles solidaires »
et une commission « villes de périphéries » de CGLU pour faire entendre notre « voix »,

L'échange d'expériences, la mise en réseau, au niveau mondial, de nos engagements locaux pour des villes, des territoires et régions métropolitaines solidaires, durables et démocratiques, sont pour chacun d'entre nous une source de connaissances, d'informations. Cette réalité démontre aujourd'hui combien nos aspirations locales sont inter connectées à l'échelle globale.

Ensemble nous sommes plus forts face aux puissants acteurs de la globalisation néolibérale qui n'entrevoient les villes et régions métropolitaines que comme sources de rentes financières, sans considération du bien être, du vivre ensemble, du droit à la métropole pour tous.

Dans une planète majoritairement urbaine, agir pour des villes et des aires métropolitaines inclusives, c'est contribuer à un monde plus solidaire.

➔ *Vers un « Rapport mondial des périphéries pour des métropoles solidaires »*

Cette volonté, construite à partir de l'expérience du réseau « FAL-P pour des métropoles solidaires » et le succès de son 2ème rendez-vous mondial à Getafe, nous amènent à proposer maintenant d'amplifier le travail en réseau. Nous souhaitons le faire en renforçant la collaboration que nous avons depuis le début avec des mouvements sociaux et citoyens, des militants du Droit à la ville, des chercheurs.

Depuis plusieurs années, nous avons accumulé nombre d'expériences et d'idées. Dans la diversité, nous avons construit une identité commune. Nous pouvons apporter beaucoup pour comprendre les enjeux et répondre aux défis des régions métropolitaines.

Nous entendons en conséquence **réaliser un rapport mondial sur les enjeux métropolitains** et formuler un ensemble de propositions que nous apporterons au congrès mondial de CGLU, au Forum Social Mondial (FSM), au Forum Urbain Mondial (FUM) et dans d'autres rendez vous internationaux. Pour contribuer à ce travail, nous proposons de **créer un comité scientifique international** ouvert à tous les chercheurs qui le souhaitent, ainsi qu'aux mouvements sociaux.

Le FALP encourage toutes les autorités locales qui désirent **organiser des séminaires thématiques** comme le proposent déjà des pouvoirs locaux du réseau, sur la mise en œuvre des Agendas 21 et la gouvernance métropolitaine ; les politiques publiques de santé ; la planification urbaine stratégique et l'expérience de l'intercommunalité…

Nous nous engageons à **poursuivre ou engager une collaboration avec les commissions de CGLU et notamment sa section métropolitaine « METROPOLIS » et d'autres réseaux mondiaux de pouvoirs locaux** (Observatoire international de la démocratie participative, villes éducatrices, programme URBACT « Net Topic », plateformes des budgets participatifs, MERCOCIUDADES….). Parallèlement, nous porterons et mettrons en débat nos engagements et nos propositions dans nos villes et nos régions métropolitaines.

En lien avec le réseau FAL et la Commission Inclusion Sociale et Démocratie Participative de CGLU, nous sommes déterminés à nous **mobiliser pour le succès du 9ème Forum des Autorités Locales, à Dakar (Sénégal), dans le cadre du Forum Social Mondial** qui s'y réunira du 6 au 11 février 2011.

Nous proposerons dans ce cadre que se réalise la première rencontre du FALP en Afrique, avec nos amis de la ville de Pikine, dans la banlieue de Dakar.

En 2012, un rendez vous du FALP pourrait se tenir **à Canoas** (Brésil), à l'occasion du 2ème « Forum social du Grand Porto Alegre ».
En 2014, la 3ème édition mondiale du FALP aurait lieu au Brésil.

Dans ce processus nous proposons que la coopération décentralisée entre Autorités locales de périphéries s'accélère afin de concrétiser des projets pour des villes et des métropoles solidaires.

➔ *Présents et reconnus au sein du mouvement municipaliste*

La mise en commun de toujours plus d'expériences, d'aspirations, de pratiques enrichit l'action de chacun au plan local et renforce la portée globale de la parole des périphéries. Nous nous adressons à l'ensemble des autorités locales métropolitaines du monde pour qu'elles contribuent au développement du réseau FAL-P et qu'elles rejoignent la commission « villes de périphéries » de CGLU, qui s'engage à porter leur « voix ».

Nous les appelons à contribuer au succès du sommet mondial des leaders locaux et régionaux de CGLU (3ème congrès mondial) à Mexico, en novembre prochain.

Nous demandons à ce dernier de faire entendre notre voix en son sein en nous permettant d'apporter notre contribution, nos expériences à l'ensemble des thématiques et en ouvrant un débat spécifique sur les régions métropolitaines. Nous nous engageons à le préparer en lien avec la section métropolitaine de CGLU « METROPOLIS » comme nous l'avons fait à plusieurs reprises.

Enfin, nous appelons le congrès de CGLU et ses sections régionales à faire toute leur place aux périphéries et aux pouvoirs locaux qui les représentent au sein de leurs instances de direction (Conseil Mondial, Bureau Exécutif, Coprésidences et Vice-présidences).

Getafe, le 12 juin 2010.

Annexe 4 : Engagements de Pikine de février 2011

ENGAGEMENTS DE PIKINE

Les Autorités Locales de périphérie, pour des Villes et métropoles solidaires, durables, démocratiques et citoyennes.

DECLARATION FINALE DE L'ASSEMBLEE GENERALE DU FALP DE PIKINE

(SENEGAL) 7 Février 2011

Après le Forum de Nanterre (France - Mars 2006), de Getafe (Espagne - Juin 2010), la Ville de Pikine a accueilli, en marge du Forum Social Mondial (Dakar, 6 au 11 février 2011) l'assemblée internationale du Forum des Autorités Locales de Périphérie (FALP), en prélude à la tenue du Forum des Autorités Locales pour l'inclusion sociale réalisé le 8 février 2011 à Dakar.

Cette assemblée s'inscrit dans la préparation du 3ème Forum des Autorités Locales de Périphéries, programmé au Brésil en 2013.

La forte mobilisation notée autour de son organisation, les résultats obtenus, qui témoignent de sa réussite, traduisent notre volonté et notre détermination, en tant qu'Autorités locales des Périphéries d'Afrique et du monde, d'être et de rester les principaux acteurs de l'émergence de villes et régions métropolitaines solidaires, durables et démocratiques, inclusives et citoyennes, dans un monde de globalisation marqué par l'acuité d'une crise financière et économique internationale.

Nous, Autorités locales des périphéries d'Afrique et du monde, conscientes de la place qui doit être la nôtre dans l'espace métropolitain, nous engageons à faire entendre nos voix et poursuivons notre lutte permanente pour le « droit à la ville », le droit à une vie meilleure, à plus de respect et de considération au sein d'un monde plus juste, plus équitable et plus humain, à la construction duquel nous devons apporter notre contribution effective dans le cadre de notre mise en réseau et de notre capacité à l'échange et à la coopération mutuelle.

- Considérant le dynamisme et la jeunesse de nos citoyens dans leur quête permanente pour le bien être social ; Considérant notre volonté d'ancrage dans les circuits décisionnels et le refus de la marginalisation, nous entendons rester des acteurs visibles et présents partout où se prennent les décisions engageant l'avenir du mouvement municipaliste mondial ;

- Réaffirmant solennellement les engagements du « FALP de Getafe » pour le réseau des villes périphériques pour des métropoles solidaires, durables, démocratiques et citoyennes, l'Assemblée générale de Pikine a été l'occasion pour les Autorités locales des Périphéries d'Afrique, de faire un diagnostic approfondi, objectif et sans complaisance des réalités socio-économiques et écologiques de leurs collectivités, de partager leurs préoccupations, leurs ambitions et leurs expériences pour porter, avec les

autres périphéries du monde, l'exigence du « droit à la ville » et à la métropole pour toutes et tous ;

- Considérant que les questions d'ordre écologique constituent une problématique partagée des banlieues d'Afrique et du monde à des degrés divers et sous des formes différenciées selon la spécificité des milieux considérés, et fort de nos principes d'intégrer le développement durable dans nos politiques locales, nous devons apporter des réponses durables dans un cadre partenarial, d'échanges et de coopération mutuelle ;

- Considérant que la gestion des inondations est indissociable de la gestion de l'eau tout court, leur impact négatif sur l'habitat, l'environnement urbain en général, le cadre de vie et les conditions d'existence des populations ;

- Considérant que des pays à l'échelle de la quasi totalité des continents sont affectés ces dernières années par des catastrophes naturelles de toutes sortes (avalanches, crues de fleuves, tempêtes) occasionnant des déplacements massifs de populations, et parfois la perte de vies humaines ;

- Attendu que les métropoles du tiers monde vivent la plupart du temps les mêmes malaises sociaux liés au sous développement (urbanisation galopante, maladies endémiques, chômage des jeunes, sous emplois des femmes), autant de difficultés dont l'exacerbation est de plus en plus manifeste dans les périphéries des grandes villes, lesquelles sont reléguées au rang de « villes dortoirs » et dont la principale caractéristique est d'être des localités populaires où sévissent des fléaux inhérents à leur position géographique (insécurité, toxicomanie etc.) ;

- Conscientes de nos devoirs et responsabilités pour le devenir de nos villes et régions métropolitaines dans une dynamique d'inclusion de toutes les couches de la population, d'approfondissement de la démocratie participative, de la solidarité, de l'entre-aide, du développement de la coopération décentralisée et d'un partenariat dynamique et fécond ;

Nous, Autorités locales des Périphéries, sommes réunies à Pikine ce jour, lundi 7 Février 2011, et avons mené des réflexions et des échanges fructueux autour du thème suivant : « la problématique des inondations dans les banlieues en Afrique, quel combat solidaire pour des solutions durables ».

Concernant le phénomène des inondations de manière générale, les causes ont été identifiées : réchauffement climatique, retour du cycle pluviométrique , occupation des zones non constructibles, des axes de drainage des bassins versants et abords des lacs, dégradation des réseaux hydrographiques, défectuosité ou mauvais usage des réseaux d'évacuation d'eau et des ouvrages de collecte dus au défaut d'entretien, absence d'ouvrages de dimension adéquate, non respect des mesures réglementaires préconisées.

Les conséquences sur le vécu quotidien des populations ont été cernées : effritement du tissu social, dislocation de la cellule familiale ou sociale et des économies locales, délocalisation et déplacements massifs de populations entrainant des pertes d'équipements sociaux (structures sanitaires, scolaires, sportives et culturelles, équipements marchands), absence d'infrastructures sur les nouveaux sites de relogement.

Dans notre optique d'améliorer la qualité de vie dans les établissements humains des périphéries urbaines, il serait envisageable de créer des aires géographiques métropolitaines de coopération, répondant aux impératifs de développement durable en s'appuyant fondamentalement sur les valeurs spécifiques locales de notre civilisation universelle pour concevoir et développer des banlieues écologiquement plus vivables.

Toutes solutions durables face au phénomène des inondations devront impliquer, dans une vision partagée et un élan de solidarité effective et agissante, l'Etat, les collectivités locales et les partenaires au développement.

Nos efforts dans ce sens devront aboutir à la création d'un environnement plus adapté au mode de vie de nos communautés à travers une planification participative.

Dans cette perspective, l'élaboration de plans stratégiques (plans directeurs d'urbanisme, plans d'urbanisme de détail et plans de lotissement), de manière à mieux gérer l'établissement sécurisé des populations, serait envisageable.

Aussi, la restructuration et la régularisation foncière initiée au Sénégal avec comme objectif une réhabilitation physique des habitats dégradés issus d'une occupation quasi anarchique et traditionnelle peuvent-elles constituer des solutions topiques et durables.

Dans une approche spécifiquement scientifique et technique, les stratégies de pompage, de gestion des risques hydrauliques par un système de drainage

gravitaire facilitant l'écoulement naturel des eaux, la requalification des zones inondables en zones non constructibles, l'installation d'un réseau d'assainissement adéquat et la réhabilitation de forages pour freiner la remontée de la nappe phréatique, pourraient atténuer l'ampleur des dégâts liés aux inondations.

Parallèlement, il conviendrait de systématiser les études d'impact environnemental pour tout projet de développement et renforcer les dispositifs de suivi et de prévisions des catastrophes naturelles.

Nous, Autorités locales des périphéries, prenons l'engagement d'harmoniser nos interventions dans ces domaines et d'aider au renforcement de la dynamique de solidarité et de coopération entre les différents acteurs concernés pour une meilleure maitrise du phénomène des inondations dans nos villes et périphéries urbaines.

Nos cours d'eau et nos bassins versants ne connaissant pas les limites de nos frontières respectives, nous sommes pratiquement condamnés à instaurer un dialogue inter communautaire et un cadre partenarial plus efficient en vue de créer des projets et programmes communs dans une dynamique d'intégration et d'inclusion de nos espaces métropolitains.

Nous porterons nos exigences aux Forums Mondiaux de l'Eau, à Marseille, en 2012.

Enfin, tout en revendiquant solennellement notre place au sein des instances de CGLUA et de l'ONU, nous nous engageons résolument à poursuivre notre combat avec tous ceux qui partagent nos idéaux et nos ambitions (réseaux, pouvoirs locaux, organisations non partisanes) de construire un nouveau monde ou de reconstruire le monde autrement.

Ce monde nouveau auquel nous aspirons est l'antisystème de celui que nous vivons actuellement, dominé par des injustices de toutes sortes, des inégalités et discriminations sociales et économiques qui caractérisent le néolibéralisme et la mondialisation.

En effet, avec l'avènement des multinationales et leur envahissement tentaculaire de nos espaces métropolitains, nous assistons à la destruction progressive des droits des peuples à disposer de cadres de vie adéquats, de moyens et de conditions d'existence décents.

C'est pourquoi, nous, Autorités locales des périphéries urbaines, sommes résolues, à partir de cette déclaration de Pikine, à porter toujours plus haut le flambeau de la lutte engagée par notre réseau depuis 2001, où sont incrustées en lettres d'or les étapes que nous avons franchies et nos perspectives :

- ***De PORTO ALEGRE (Brésil)***
Où la Charte de nos principes directeurs vit le jour…

- ***A NANTERRE (France)***
Qui consacra l'émergence du réseau FALP pour faire entendre la voix des banlieues.

- ***Des engagements de GETAFE (Espagne)***
« Pour des villes et métropoles solidaires, durables, démocratiques et citoyennes »…

- ***A PIKINE (Sénégal)***
Qui ouvre le combat solidaire pour des solutions durables et des banlieues sans inondation…

- ***En avant pour CANOAS (Brésil) en 2013***
Pour la systématisation et la consolidation du processus engagé pour reconstruire le monde autrement !

Pikine le 07 Février 2011.

Annexe 5 : Déclaration de Canoas de juin 2013

III FALP
Fórum Mundial de Autoridades Locais de Periferia

Déclaration de Canoas
pour le droit à la ville et à la métropole solidaire

1. Quelle que soit la terminologie employée, les villes, les métropoles, les aires métropolitaines, les agglomérations urbaines…continuent leur croissance et sont aujourd'hui le lieu de vie de la majorité des êtres humains. Les dimensions des agglomérations actuelles sont telles*, qu'on parle aujourd'hui* de méga-régions, de couloirs urbains et de ville-régions. Ces nouvelles formes d'urbanisation se retrouvent sur l'ensemble de la planète. Qualité de vie, « bien être », possibilité d'épanouissement individuel et collectif, préservation de l'environnement et de la biodiversité, inclusion sociale, rapport à l'Autre et égalité de genre, participation démocratique, effectivité des droits humains, gouvernement démocratique sont réinterrogés dans un nouveau rapport à l'urbanité. C'est donc dans la ville métropolitaine du 21ème siècle que se concentrent aujourd'hui les enjeux politiques, sociaux, économiques, environnementaux et culturels et que se joue l'avenir de l'humanité.

2. Il est donc légitime de s'opposer aux logiques qui, au nom d'intérêts particuliers et marchands, amplifient les ségrégations sociales, économiques et spatiales, aggravent les inégalités, érigent des murs réels et virtuels, ignorent la diversité culturelle, accroissent les insécurités, s'opposent à la promotion des services publics, saccagent l'environnement local et menacent les équilibres écologiques planétaires. Nos rues, nos places, nos quartiers, nos équipements publics, nos logements ne sont pas les cartes d'un vaste Monopoly urbain globalisé soumettant l'avenir aux seules règles de la rente foncière, de la spéculation immobilière et de la compétition entre mégapoles mondiales. Nous refusons que la planète urbaine soit le « Pire des mondes possibles » décrit par Mike Davis. Nous sommes convaincus que l'espace métropolitain peut être celui d'interventions et d'actions pour un autre monde.

3. Pour aller dans ce sens le « droit à la ville » doit irriguer l'ensemble des pratiques locales, des politiques publiques, des réflexions et actions communes afin de construire « des métropoles solidaires ». C'est-à-dire le droit à ce que tous les territoires de ces espaces métropolitains garantissent la proximité et l'usage des différentes fonctions humaines (services publics, marché du travail, espaces verts, centres culturels, espaces publics, logements etc.) La métropole solidaire que nous souhaitons n'accepte plus de territoires déclassés et de populations délaissées.

C'est la poly-centralité qui garantit le droit à la ville dans les aires métropolitaines. C'est ce qui nous rassemble au sein du « Forum d'Autorités Locales de Périphérie (FAL-P) pour des métropoles solidaires » et nous encourage à la rencontre avec d'autres réseaux de pouvoirs locaux (les Commissions de CGLU, réseaux des budgets participatifs…) mais aussi avec les mouvements sociaux (Coalition Internationale pour l'Habitat, Alliance Internationale des Habitants…).

4. Territoires populaires, souvent périphériques, suburbains, nous représentons une part importante de la « croissance urbaine ». Et si notre histoire et notre devenir d'Autorités locales sont liés à celles de « villes centres », ils ne peuvent se réduire au simple élargissement des frontières de celles-ci. Nous représentons une diversité de réalités, de subjectivités, de sensibilités que certains appellent agglomération urbaine, d'autres « aire » ou « région » métropolitaine ou simplement « métropole ». Mais quels que soient les mots pour qualifier cette réalité, nous nous retrouvons toutes et tous dans le refus d'être les invisibles de la métropole, convaincus que nos voix doivent être entendues pour faire face aux enjeux de notre monde urbain.

5. Lors du 1er Forum d'Autorités Locales de Périphéries de mars 2006 dans la ville de Nanterre (France – métropole parisienne) environ 100 pouvoirs locaux de périphéries populaires de 20 pays se sont rencontrés. Pour la première fois, ils sont devenus les acteurs -dans l'organisation comme dans le contenu- d'une rencontre du mouvement municipaliste mondial. Collectivement, ils ont fait émerger *« Un autre regard sur la métropole »*. C'est à partir de la diversité des vécus et des aspirations des périphéries qu'a émergé une « alter-métropolisation » qui a permis de rompre avec un seul point de vue du développement métropolitain, à la fois géo-centré et soumis aux logiques du marché. Le 1er FALP a fait de l'ambition d'une « métropole solidaire » un axe de rencontres, d'échanges d'expériences et de revendications collectives. A Getafe (Espagne –Aire métropolitaine de Madrid) en juin 2010, le 2e FALP adoptait une déclaration politique commune réaffirmant que notre écoute, notre participation, celle des citoyens, sont nécessaires pour construire *« des villes et régions métropolitaines solidaires, durables, démocratiques et citoyennes »*. Cette déclaration garde toute sa pertinence dans les débats sur le sens des projets métropolitains. Avec 300 autorités locales de 30 pays, le II° FALP, a traduit un nouvel élargissement du réseau. En février 2011 à Pikine, (Sénégal – métropole de Dakar), une assemblée du FALP rendait visible, notamment à travers la problématique des inondations récurrentes que connaît la périphérie dakaroise, les énormes défis et besoins auxquels sont confrontés les grandes métropoles d'Afrique, d'Amérique centrale et latine et d'une partie de l'Asie, notamment.

6. Héritiers de cette expérience, le 3ème FALP de Canoas (Brésil – Grand Porto Alegre), réunit sur le thème *« Droits et démocratie pour des métropoles solidaires et durables »* considère ses travaux, échanges et conclusions comme une contribution à penser le « Droit à la ville » comme cadre opérationnel des pratiques politiques locales pour faire émerger « des villes, des métropoles, des aires métropolitaines justes » en termes politiques, démocratiques, sociaux, économiques, environnementaux, spatiaux et culturels. Le « droit à la ville » c'est penser le quotidien et l'avenir de la ville par le prisme de l'accès aux droits humains et agir pour la promotion continue du droit au logement, à l'éducation, à la santé, à la culture, à l'épanouissement individuel et collectif, à la participation démocratique pour chacune et chacun. L'ensemble des fonctions de la ville métropolitaine, sa vie et ses usages ne peuvent être réservés à quelques-uns, pendant que d'autres en sont exclus. Ce droit à la ville doit être effectif quel que soit son lieu de vie, sa condition sociale, son origine, sa nationalité ou ses croyances, son genre ou son âge, son ancienneté d'installation sur le territoire considéré.

7. Notre engagement pour des métropoles polycentriques et solidaires, c'est le refus d'une civilisation urbaine ghettoïsée et de toute tutelle, institutionnelle et économique C'est l'affirmation de la place et du rôle des citoyens-nes, la reconnaissance et la visibilité des périphéries dans le débat et la construction métropolitaine, pour que chacune et chacun vive dans un territoire qui compte et contribue au projet commun. Pour y parvenir, il n'y a pas de modèle ou de projet « standard ». Les chemins vers des métropoles inclusives, solidaires, durables et démocratiques, sont à inventer et à construire avec les citoyen-nes. Pour faire émerger cet autre monde possible, il faut promouvoir la production du commun, de la solidarité, par la coopération de l'ensemble des acteurs et des niveaux institutionnels ; Il faut garantir une plus juste répartition des richesses et refuser que les Autorités locales paient le prix de la crise financière mondiale ; Favoriser le développement d'une économie créatrice d'emplois, notamment avec l'économie sociale et solidaire, au service des citoyens.

8. Avec ce 3ème congrès mondial de Canoas, notre réseau « FALP pour des métropoles solidaires », né il y a dix ans dans la ville d'Alvorada (région métropolitaine de Porto Alegre) dans le sillage du FAL pour l'inclusion sociale et du FSM de Porto Alegre, mesure aujourd'hui tout le chemin parcouru. Espace de débats informels et d'échanges d'expériences construit dans une démarche collective par la seule volonté d'Autorités locales en réseau, il a fait émerger la voix des périphéries populaires dans le débat mondial et au sein de CGLU, avec sa commission Villes de périphérie. Le réseau FALP a mis en lumière de nouveaux enjeux du processus mondial de métropolisation. Il renforce nos interventions locales dans chacune de nos « aires métropolitaines », afin d'en modifier les

lignes directrices dans le sens de l'inclusion sociale, de la valorisation des identités culturelles, de la démocratie, des droits humains, du polycentrisme, du respect de l'environnement… Pour le droit de chacune et chacun, à la métropole.

9. Dans ce sens, nous souhaitons relever trois défis pour renforcer le protagonisme des villes de péripérie. Le premier défi proposé est la construction collective d'« Engagements pour des Métropoles Solidaires, Démocratiques et Durables » avec la participation de tout le réseau FALP. Le second défi est d'élaborer un Rapport Mondial sur les régions métropolitaines avec le regard de la périphérie qui reflètera l'accumulation des contributions recueillies lors de ces dix dernières années avec la collaboration d'un Comité Scientifique du réseau FALP. Le troisième défi est de constituer une Plateforme de "Bonnes Pratiques" permettant l'échange entre les pouvoirs locaux à travers un site Internet et une publication annuelle.

10. Pour relever ces trois défis, il convient de structurer et coordonner les activités du réseau FALP. A cette fin, nous souhaitons une meilleure organisation permettant d'inscrire nos débats dans la continuité des éditions précédentes et de renforcer nos engagements. Nous réaliserons le prochain Forum Mondial au cours du premier semestre 2016. Il sera précédé d'une Assemblée Internationale préparatoire. Nous allons créer un Comité Intercontinental de Mobilisation constitué d'au moins dix autorités locales de continents différents et nous doter également de trois secrétariats : Permanent, Executif et de Communication.

11. Nous continuerons à renforcer la capacité de travail et d'organisation du réseau pour amplifier sa relation avec les mouvements sociaux et le monde universitaire pour exiger toujours plus et mieux notre place dans une « gouvernance » coopérative et démocratique des aires métropolitaines. Nous sommes, plus que jamais, convaincus que pour construire des métropoles durables et solidaires, la périphérie est capitale ! Pour nous, le centre est partout.

Canoas, le 13 juin 2013.

Bibliographie générale et autres sources écrites

ABBOTT J., 2002, "An analysis of informal settlement upgrading and critique of existing methodological approaches", *Habitat International* 26 (3), pp. 303-315, September

ABELES M., 2004, *Penser au-delà de l'État*, Paris, Ed. Belin

AGALASSOU A., 2009, « Electrification rurale au Mali : Cas des projets de candidatures spontanées d'électrification rurale (PCASER) » communication présentée à l'occasion de l'*Atelier de l'initiative d'électrification en Afrique*, Maputo, Mozambique, du 9 au 12 juin 2009

AGRIKOLIANSKY E. (dir.) et al., 2008, *Généalogie des mouvements altermondialistes en Europe : une perspective comparée*, Paris, Karthala, p.11-12

AGRIKOLIANSKY E., 2007, «L'altermondialisme en temps de crise » Réflexions sur un déclin annoncé », *Mouvements*, 2007/2 n°50, p. 33-41 ;

ALBA VEGA C., 2011, « La mondialisation par le bas et ses formes de régulation politique », *Revue Tiers-Monde* 2011/4, n°208, pp. 103-109

ALOU SACKO B. et al., 2007, *Droit de réponse de vérification du Vérificateur Général: Gestion des fonds du Forum Social Mondial Polycentrique de Bamako 2006*, Juillet

ALVERGNE C. et TAUTELLE F., 2002, D*u local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, Paris, PUF

AMINUL ISLAM S., 1997, « les gouvernements locaux en Asie du Sud » *Alternatives Sud*, Vol. IV 3, pp.195-202

ANDERSON A., 1998, *Politique de la ville. De la zone au territoire*, Paris, Ed. La Découverte et Syros

ANDERSON A., 2000, *La politique de la ville. Histoire et organisation*, Paris, Ed. ASH

ANSD, 2013, *Situation économique et sociale du Sénégal en 2011*, Version définitive, février

APPADURAI A., 1996, « Global ethnoscapes. Notes and queries for a transnational anthropology », In Richard G. Fox (ed.), *Recapturing anthropology, working in the present*, Santa Fe, School of American Research Press, pp. 190-210;

Association des anciens élèves Paris Grignon, 2004, « René Dumont, un agronome d'exception », In *Ingénieurs de la vie*, Paris

AUTHIER J-Y., 2007, « Les « quartiers » qui font l'actualité », *Espaces et sociétés* 2007/1 (n°128-129), p. 239-249 ;

AWENENGO DALBERTO S., 2010, « Frontières et indépendances en Afrique subsaharienne », Compte rendu de colloque, *Afrique contemporaine*, 2010/3, n°235, pp.73-83

BA A., 2008, *Le droit des terres : défis et enjeux dans le processus de décentralisation au Mali*, Thèse de doctorat en Droit, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

BACQUÉ M-H. et al., 2013, *L'empowerment, une pratique émancipatrice*, Paris, La Découverte, collection « Politique et Sociétés »

BADIE B., 1992, *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Fayard

BADIE B., 2009, *Puissant ou solidaire ? Principes d'humanisme international*, Paris, Desclée de Brouwer

BALANDIER G., 1974, *Anthropo-logiques*, Paris, PUF

BANDY J. et SMITH J., 2005, *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers

Banque Africaine de Développement (BAD), 1990, *Politique en matière d'environnement?*, Abidjan

BARÉ J.-F., 2006 « l'intervention de développement comme activité intellectuelle. Introduction » In Jean-François BARÉ (dir.), *Paroles d'experts. Étude sur la pensée institutionnelle du développement*, Paris, Karthala, p.5-30

BARKAOUI A. *et al.*, 2009, « Chapitre5. Impact territorial de la réforme de la Pac de 2003 : Enjeux du découplage », in AUBERT F. *et al.*, Politiques agricoles et territoires Versailles, éditions Quæ, pp. 119-140

BASTIÉ J. et al., « Banlieue », Encyclopædia Universalis [en ligne], consulté le 27 mai 2015. URL : http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/banlieue

BATHILY A.I., 2008, *L'impact de la décentralisation sur la politique et l'économie dans les cercles de Kati et Kita au Mali*, Thèse de doctorat d'anthropologie, Université Paris 8

BAUMAN Z., 2006, *Vies perdues. La modernité et ses exclus*, Paris, Ed. Payot et Rivages (pour la traduction française)

BAYART J-F., 1996, *L'historicité de l'Etat importé*, Paris, CERI / FNSP, Coll. Les Cahiers du CERI

BAYART J-F., 1999, « L'Afrique dans le monde, une histoire d'extraversion », *Critique internationale*, n°5 – automne pp.97-120

BEALL J., 2002, « Globalization and social exclusion in cities. Framing the debate with lessons from Africa and Asia», *Environment & Urbanization* Vol. 14 No 1 April, pp. 41-51

BELLANGER E. et al., 2007, *Paris* / *Banlieues. Conflits et solidarités*, Paris, CREAPHIS éditions

BELLANGER E., 2011, « Un Grand Paris plus solidaire a déjà existé », *Revue Territoires*, n°518 - mai 2011, pp.40-54

BELLINA S. et al., 2010*, L'Etat en quête de légitimité. Sortir collectivement des situations de fragilité*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer

BENNETT S.E et DAVID R., 1990, « The Implications of Nonvoting for Democracy in the United States », *American Journal of Political Sciences*, 34: 3, pp. 771-802

BERGER P. et al., 1996, *La construction sociale de la réalité*, Paris, A. Colin, 2e édition

BERNY N., 2014, « Les entrepreneurs de coalition d'ONG à Bruxelles. Une approche diachronique des processus de mobilisation des ressources », *Gouvernement et action publique*, 2014/1 n°1, pp. 75-106

BERRIET-SOLLIEC M. *et al.*, 2005 « La territorialisation de la politique agricole en France. Vers un renouvellement de l'intervention publique en agriculture ? », *Working Paper* (UMR INRA-ENESAD CESAER Dijon), 2005/6, 14p.

BERRIET-SOLLIEC M., 2002, « Décentralisation et politique agricole en France », *Economie rurale*, n°268-269, pp. 54-67

BERTHO A. et al, 2006, *Banlieue, lendemains de révolte*, La Dispute

BERTHO A. et al., 2010, *Le territoire contre la ville? L'intercommunalité dans la gouvernance métropolitaine : Plaine Commune, Evry Centre Essonne et Grand Porto Alegre*, Université Paris 8, septembre

BERTHO A., 2002, « Banlieue et Politique », In *Villes périphériques & démocratie participative*, Actes des Rencontres Internationales de Nanterre, Nanterre

BERTHO A., 2006, « Penser la « ville monde » », *Socio-anthropologie* [En ligne], 16 | 2005, mis en ligne le 21 novembre

BERTHO A., 2008, *Nous autres, nous-mêmes. Ethnographie politique du présent*, Éditions du Croquant, mars

BERTHO A., 2014 « Les mots et les pouvoirs », *Communications*, 2014/1 n° 94

BERTOLI G., 2000, *Décharges : quel avenir ?* Grenoble, SAP

BERTRAND M. et al., 2012, « Mesures démographiques et politique du logement dans la capitale malienne : un programme social au regard des pratiques résidentielles bamakoises ». XVIIe Colloque international de l'Association Internationale des Démographes de Langue Française : " Démographie et politiques sociales ", Novembre 2012, Ouagadougou, Burkina

BERTRAND M., 1998, « Marchés fonciers en transition : le cas de Bamako (Mali) », *Annales de Géographie*, t. 107, n°602. pp. 381-409

BERTRAND M., 2001, « Dynamiques urbaines, composition toponymique : le cas de Bamako (Mali) », In Hélène Rivière d'Arc (dir.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Éditions de la Maison des sciences de l'homme, p.250-272

BESSET J-P., 2013, *René Dumont, une vie saisie par l'écologie*, *Paris*, éd. Les Petits Matins

BIERSCHENK T. et al., 2000, *Courtiers en développement. Les villages africains en quête de projets.* Paris, Karthala

BLANC E., 1927, *La ceinture rouge. Enquête sur la situation – politique, morale et sociale – de la banlieue de Paris*, Paris, Ed. SPES

BLATRIX C., 2000, *La « démocratie participative », de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes.* Thèse de doctorat de science politique, Université Paris I

BLATRIX C., 2012, « Des sciences de la participation. Paysage participatif et marché des biens savants en France, », *Quaderni*, n°79, Automne, pp. 59-80

BLONDIAUX L. et SINTOMER Y., 2002, « L'impératif délibératif », *Politix*, Vol.15 – 57/2002, pp. 17-35

BLUNDO G., 1995, « Les courtiers du développement en milieu rural sénégalais », *Cahiers d'études africaines*, vol.35, n°1, pp.73-99

BOILLEY P., 1999, *Les Touaregs Kel Adagh. Dépendances et révoltes : du Soudan français au Mali contemporain*, Paris, Karthala

BOILLEY P., 2013, « Fractures maliennes », *Esprit*, 2013/5, pp. 124-127

BOILLEY P., 2013, « La révolte oubliée des insurgés de Kidal », *Alternatives Internationales*, n°59, juin

BOLI J. et THOMAS G. (dir.), 1999, *Constructing World Culture: International Nongovernmental Organizations since 1875*, Stanford, Stanford University Press

BOLTANSKI L. et al., 1976, « À armes égales » : la parade de l'objectivité et l'imposition de problématiques », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2-3, p.70-73

BOLTANSKI L., 1973, « L'espace positionnel. Multiplicité des positions et habitus de classe », *Revue Française de Sociologie*, Numéro 14, pp. 3-26

BONNOURE P., 1950, « Etudes sur les éléments de l'organisme urbain. I. — La Banlieue », *Revue de géographie* jointe au Bulletin de la Société de géographie de Lyon et de la région lyonnaise. Vol. 25 n°3. pp. 229-240.

BOURDIEU P., 2012, Sur l'Etat. Cours au collège de France 1989-1992, Raisons d'agir/ Seuil, Paris

BOURGEOT A., 1989, « Le lion et la Gazelle : Etat et Touareg », *Politique africaine*, n°34, pp. 19-29

BOURGI A., 2007, *Senghor et le socialisme*, Paris, l'Harmattan

BOUSSAGUET L. *et al.*, 2015, *Une French touch dans l'analyse des politiques publiques ?,* Paris, Presses Sciences Po, 2015

BOUTROS-GHALI B., 1973, *Les conflits de frontières en Afrique*, Paris, Editions techniques et économiques

BOUVIER P., 1972, « Un problème de sociologie politique. Les frontières africaines », *Revue de sociologie politique*, n°4, pp.685-720

BRECHER J. *et al*., 2000, *Globalization from Below: The Power of Solidarity*, Cambridge, South End

BRENNER N., 2000, « The Urban Question as a Scale Question : Reflections on Henri Lefebvre, Urban Theory and the Politics of Scale » *International Journal of Urban and Regional Research*, 24/2/2000, Blackwell, Oxford, p.362-378

BRIQUET J-L, 1989, « Les marxistes et la question urbaine », *Politix*. Vol. 2, N°7-8. Octobre-décembre. pp. 24-29

BROSIO G., 2000, *Decentralization in Africa*, octobre

BURAWOY M. (dir.), 2000, *Global Ethnography. Forces, Connections and Imaginations in a Postmodern World*. Berkeley, University of California Press

CABRERO MENDOZA E., 1997, « Les politiques de décentralisation : un point de vue latino-américain » *Alternatives Sud*, Vol. IV 3, pp.41-60

CAHEN M., 2000, « Mozambique : l'instabilité comme gouvernance ? », *Politique africaine* 2000/4 (N° 80), pp. 111-135

CANET R., 2008, « L'intelligence en essaim. Stratégie d'internationalisation des forums sociaux et régionalisation de la contestation mondiale », *Cultures & Conflits* [En ligne], 70 / été, consulté le 11 octobre 2012.

CARRÉ G. et al., 2008, *Le mouvement coopératif au Sénégal. Comprendre les enjeux de son développement*, juin, SOCODEVI

CASSEN B., 2002, « La démocratie a besoin d'impulsion », In *Actes des Rencontres Internationales de Nanterre* des 24, 25, 26 octobre 2002, Nanterre – France

CASTRO R.., 1994, « Pour une civilisation urbaine. Entretien avec Roland Castro », *Le Débat* 1994/3 (n° 80), p. 205-214

CEFAÏ D., 2010, *L'engagement ethnographique,* Paris, éditions, EHESS

CHABAL P. et DALOZ J-P., 1999*, L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*, Paris, Economica

CHABROT C., 2007, « La Charte européenne des droits de l'homme dans la ville : un exemple d'acte « pré-juridique » », *Revue de Droit Public*, Tome 123, n°2, mars-avril, L.G.D.J., pp. 355 -377

CHALAS Y., 2000, *L'invention de la ville*, Paris, Economica

CHALINE C., 1997, *Les politiques de la ville*, Paris, PUF, « Collection Que sais-je ?»

CHAMBOREDON J-C. et al., 1970 « Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement », *Revue française de sociologie*. 1970, 11-1. pp. 3-33, p.3

CHAMPAGNE P., 1990, *Faire l'opinion. Le nouveau jeu politique*, Paris, Minuit;

CHAUVEAU J-P. et al., 2001, « Chapitre 9 : La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », In Gérard Winter (coord.), *Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs,* Paris, Karthala et IRD

CHAUVEAU J-P., 1994, « Participation paysanne et populisme bureaucratie. Essai d'histoire et de sociologie de la culture du développement », *in* JACOB J.-P. et DELVILLE Ph.-L., *Les associations paysannes en Afrique. Organisation et dynamiques*, Karthala, Paris, pp. 25-60

CHAUVEAU J-P., 2001, « Chapitre 9 : La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques », In Gérard Winter (coord.), Inégalités et politiques publiques en Afrique. Pluralité des normes et jeux d'acteurs, Paris, Karthala et IRD, pp.145-162, p.147.

CHAUVEAU J.-P., 1991, « Enquête sur la récurrence du thème de la « participation paysanne » (P.P.) dans le discours et les pratiques de développement rural depuis la colonisation (Afrique de l'Ouest) » in ONNEFOND P Ph. (éd.), Modèles de développement et économies réelles, « Chroniques du Sud », n° 6,1991, pp.129-150

CHENA S. et TISSERON A., 2013, « Rupture d'équilibres au Mali. Entre instabilité et recompositions », *Afrique contemporaine*, 2013/1, n°245, pp. 71-84

CHENE-SANAGO A., 2012, *Enjeux fonciers et développement "durable" au Mali*, Thèse de doctorat en Droit, Université de Bourgogne

CHEVALIER J., 1978, « Le modèle centre/périphérie dans l'analyse politique », In CURAPP, *Centre, périphérie, territoire*, PUF, pp.3-131, p.28

CHOMBARD-GAUDIN C., 1992, « Pour une histoire des villes et communes jumelées », *Vingtième Siècle*, n°35, juillet-septembre, pp. 60-66

CHOMPSKY N., 2008, *La fabrique du consentement : de la propagande médiatique en démocratie, Marseille*, Ed. Agone, Collection « Contre-feux »

CISDP, 2009, *Pour un monde de villes inclusives*, Barcelone

CISSÉ K., 2010, *La revendication politique et citoyenne comme réponse à la marginalisation des femmes dans le développement : le cas du Sénégal*, Dakar, Codesria

CISSÉ M., 1986, *Les banques de développement en Afrique noire*, Thèse de Droit, Université Paris I, juillet

CISSE O. (dir.), 2012, *Les décharges d'ordures en Afrique. Mbeubeuss à Dakar au Sénégal*, Dakar – Paris, IAGU – Karthala

CISSE O., 2007, *L'argent des déchets. L'économie informelle à Dakar*, Paris et Dakar, Editions Karthala et Crepos

CISSÉ S., 1982 « Valeurs morales et structures traditionnelles de jeunesse », *Ethiopiques* numéro 31, 3ème trimestre 1982

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), 2008, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, coordonné par le Groupe de Recherche sur l'Administration Locale en Europe (GRALE) de l'Université Paris 1 sous la direction scientifique de Gérard Marcou

Cités Unies France, 2007, *Dossier pays Sénégal*, Paris, septembre

Cities Alliance, 1999, *Cities Alliance Without Slums: Action Plan for Moving Slum Upgrading to Scale*, Washington DC, The World Bank/UNCHS (Habitat)

CONAC F. (dir.) et al., 1985, *Les politiques de l'eau en Afrique. Développement agricole et participation paysanne*, Paris, Economica

CONAC G., 1979, « Introduction : Le développement administratif des Etats d'Afrique noire », in CONAC G. (dir), *Les institutions administratives des Etats francophones d'Afrique noire*, Paris, ECONOMICA, Collection « La Vie du Droit en Afrique », pp. 5-64

COOKE B. et KOTHARI U. (eds.), 2001, *Participation: The New Tyranny, London, Zed Books*

COPANS J. 2007, « Itinéraires de chercheurs : introduction », In *Tiers Monde* n°191, 2007/3, « Itinéraire de chercheurs et parcours d'une institution : l'IEDES a 50 ans ». p. 489-495

COPANS J. 2011, « L'Afrique noire comme paradigme fondateur des sciences sociales françaises et francophones du développement (1920-2010) », In *Ethnologie française*, 2011/3 Vol. 41, p. 405-414

COPANS J., 1980*, Les marabouts de l'arachide*, Paris, Le Sycomore, 1980

COQUERY-VIDROVITCH C., 1982, *Frontières : Problèmes de frontière dans le tiers-monde*, Paris, L'Harmattan

COQUERY-VIDROVITCH C., 2006, « De la ville en Afrique noire », *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 2006/5 61e année, p. 1087-1119

CORADINI O. L., 2008 « Les participants et les organisateurs du Forum social mondial : la diversité du militantisme », *Cultures & Conflits*, 70 | 2008, 153-175.

COSTES L. et al., 2009*, Le droit à la ville. Vers la sociologie de l'urbain*, Paris, Ellipses

COSTES L., 2010, « Le droit à la ville de Henri Lefebvre : quel héritage politique et scientifique ? » In *Espaces et sociétés*, 2010/1 (n°140-141), p.177-191 ;

COULIBALY A. L., 2003, *Wade, un opposant au pouvoir. L'alternance piégée ?* Dakar, Ed. Sentinelles

COULIBALY F., 2013, *Recomposition des territoires politiques et gouvernance urbaine : le cas de la ville de Bamako (Mali)*. Thèse de doctorat de Géographie, Université de Rouen

COULON C., 1981, *Le Marabout et le Principe : islam et pouvoir au Sénégal*, Paris, A. Pedone

COULON C., 1997, « Les dynamiques de l'ethnicité en Afrique noire », in Birnbaum P. (dir.), *Sociologie des nationalismes*, Paris, PUF

COUZON I., 1997, « La place de la ville dans le discours des aménageurs du début des années 1920 à la fin des années 1960. », *Cybergeo : European Journal of Geography* [En ligne], Aménagement, Urbanisme, document 37, mis en ligne le 20 novembre 1997, consulté le 03 juin 2015,

CROWDER M., 1964, « Indirect Rule: French and British style », Africa, 34(3), juillet 1964, pp.197-204

CROZIER M. et al., 1977, *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Seuil

CUNY C., 2014, *Changement urbain et démocratie participative à Berlin. Ethnographie du grand ensemble de Marzhan, Paris, Ed. MSH*

CUTOLO A. et GESCHIERE P., 2008, « Populations, citoyennetés et territoires. Autochtonie et gouvernementalité en Afrique », *Politique africaine*, 2008/4 n°112, pp. 5-17

DABDAB TRABULSI J.A., 2006, *Participation directe et démocratie grecque : Une histoire exemplaire ?* Besançon, Presses universitaires de Franche-Comté

DACOSTA H. et al., 2002, « la variabilité spatio-temporelle des précipitations au Sénégal depuis un siècle », *IAHS Publ. n°274* « Fourth International FRIEND Conference »

DAHL R.A., 1961, *Who governs?: democracy and power in an American city*, New Haven, Yale University Press

DAHOU T., 2002, « Entre engagement et allégeance. Historicisation du politique au Sénégal », *Cahiers d'études africaines*, 2002/3 (n° 167), pp. 499-520

DAHOU T., 2003, « Clientélisme et ONG », *Journal des anthropologues* [En ligne], 94-95 | mis en ligne le 22 février 2009, consulté le 05 septembre 2015. URL : http://jda.revues.org/1993

DARBON D. (dir.), 2009, *La politique des modèles en Afrique. Simulation, dépolitisation et appropriation*, Paris, Karthala

DARBON D., 1993, « A qui profite le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique », in MENY Y. (dir.), Les politiques du mimétisme institutionnel : la greffe et le rejet, Paris, L'Harmattan, pp. 113-137

DAUPHIN S. et SENAC-SLAWINSKI R., 2008, « Gender mainstreaming : analyse des enjeux d'un concept-méthode », *Cahiers du Genre*, n°44, pp. 5-16

DAVIS M., 2005, « La planète bidonville : involution urbaine et prolétariat informel », *Mouvements*, 2005/3 n°39-40, pp. 9-24

DAVIS M., 2006, *Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global*, (Traduit de l'anglais par Jacques Mailhos), Paris, Ed. La Découverte

DE AGOSTINI C., 1992, *La participation paysanne, condition du développement rural : vingt ans de luttes à la recherche d'une transformation sociale : le cas de la Unión de uniones ejidales y grupos campesinos solidarios de l'Etat du Chiapas (Mexique),* Thèse de doctorat de sociologie, IEDES- Université Paris 1-Panthéon Sorbonne

DE LA MORA L., 1993, *Pouvoir local, participation populaire et conquête de la citoyenneté. Evaluation du processus de participation dans le plan de récupération des bidonvilles de Recife (Brésil)*, Thèse de doctorat de sociologie, IEDES- Université Paris 1-Panthéon Sorbonne

DE ROMILLY J. et AMEDEO F., 2006, *Actualité de la démocratie athénienne : la démocratie d'aujourd'hui expliquée par une grande helléniste*, Paris, éd. Marabout

DE VERDALLE L. *et al*., 2012, « S'inscrire dans une démarche comparative. Enjeux et controverses », *Terrains & travaux*, 2012/2 n°21, pp. 5-21

DEBRIE J., 2007, « Géohistoire d'un tracé technique : frontières et réseaux en Afrique de l'ouest continentale « francophone » », *Flux*, 2007/4 n°70, pp. 49-58

Délégation Interministérielle à la Ville (DIV), 2009, « La « bidonvillisation » comme perspective urbaine mondiale ?», Dossier *Demain La Ville* n°3, mars

DELLA PORTA D., 2007, *The Global Justice Movement : Cross-National and Transnational Perspectives*, Boulder, Paradigm Publishers

DEMANGEON A., 1934, *Paris, la ville et sa banlieue*, Paris, Bourrelier, Collection « Monographies départementales

DEME B., 2007, *La délégation de maîtrise d'ouvrage en Afrique en 2007. Bilan, enjeux et perspectives*, rapport financé par la Banque mondiale et PPIAF, Avril

DESCHAMPS H., 1963, « Et maintenant Lord Lugard ? » Africa, 34(4), octobre 1963, pp.294-305

DEZALAY Y. et GARTH B.G., 2002, *La mondialisation des guerres de palais*, Paris, Seuil

DEZALAY Y., 2004, « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2004/1 n° 151-152, pp.4-35

DIABATÉ A., 2009, Dépenses publiques et croissance : Le cas du Mali, Thèse de doctorat, sciences économiques, Université Paris Dauphine

DIAGNE M. B., 2005, *Mise en place d'un système d'information documentaire à la SICAP SA,* Mémoire de fin d'études, EBAD-Université Cheik Anta Diop

DIANGITUKWA E., 2011, *Gouvernance, action publique et démocratie participative. Chemins vers de nouveaux modes de régulation sociale*, Suisse, Editions Monde Nouveau / Afrique Nouvelle

DIARRA A., 2010, *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire. Le cas du Mali depuis 1960*, Paris, Karthala

DIARRA B., 1999, *Dynamique spatiale et politique urbaine à Bamako : le rôle des images-sattelite SPOT dans la gestion des villes*, Thèse de géographie, Université Aix-Marseille

DIARRAH C.O., 1986, *Le Mali de Modibo Keita*, Paris, L'Harmattan

DIATTA P., 2011, « Les appropriations des injonctions participatives dans les systèmes de gestion décentralisée des ordures ménagères au Mali et au Sénégal. Entre transformation et permanence du pouvoir local », *Revue d'Economie Méditerranéenne*, Vol.59 – 1-2/2011, pp.101-120

DIAWARA A.B., 2009, *Les déchets solides à Dakar. Environnement, sociétés et gestion urbaine*, Thèse de doctorat en géographie, Université Bordeaux 3

DIMER V., 1998, Le discours idéologique de la méthode coloniale chez les Français et les Britanniques de l'entre-deux guerres à la décolonisation (1920-1960), Bordeaux-Talence, CEAN, Collection « Travaux et documents » n°58-59

DIOP A., 2006, *Dynamique de l'occupation sol dans des niayes de la région de Dakar de 1954 à 2003: exemples de la grande niaye de Pikine et de la niaye de Yeumbeul*, son mémoire de DEA, Université Cheik Anta Diop de Dakar

DIOP C. et THIOUNE R. M. (dir), 2014, Les déchets électroniques et informatiques en Afrique. Défis et opportunités pour un développement durable au Bénin, au Mali et au Sénégal, Paris - Ottawa, Karthala - CRDI

DIOP D., 2006, *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal : quelle pertinence pour le développement local ?* Paris, l'Harmattan

DIOP M. C. (dir.), 2002, *Le Sénégal contemporain*, Paris, Karthala

DIOP M. C. et al., 1990, *Le Sénégal sous Abdou Diouf*, Paris, Karthala

DIOUF M., 1999, « L'idée municipale. Une idée neuve en Afrique », *Politique africaine*, 1999/2, n°74, pp. 13-23

DIOUF M., 2000, *Sénégal. Les ethnies et la Nation*, Paris, L'Harmattan

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement (DGCID) et Agence Canadienne de Développement International (ACDI), 2007, *Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) -Évaluation rétrospective franco-canadienne (1991-2006)*, Paris, Ministère des affaires étrangères et européennes, février

DOGLIANI P., 1992, *Un laboratorio di socialismo municipale La Francia 1870-1920*, Milano: Franco Angeli

DONZELOT J., 1994, *L'Etat animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Editions Esprit

DONZELOT J., 1999 « la nouvelle question urbaine », *Esprit*, novembre (Dossier : « Quand la ville se défait »)

DONZELOT J., 2003, Catherine Mével, Anne Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux Etats-Unis et en France*, Paris, Le Seuil

DONZELOT J., 2004, « La ville à trois vitesses » : relégation, périurbanisation, gentrification », In Revue *ESPRIT*, mars-avril

DORIER-APPRILL E. et MEYNET C., 2005, « Les ONG : acteurs d'une « gestion disputée » des services de base dans les villes africaines ? », *Autrepart*, 2005/3 n° 35, pp. 19-37

DOZON J-B., 2007, « Un bain de religiosité électorale », *Esprit*, 2007/7, pp. 160-163

DOZON J-P., 2000, « La Côte d'ivoire entre démocratie, nationalisme et ethnonationalisme », *Politique africaine*, 2000/2 (N° 78), pp. 45-62

DRON M., de LATTRE-GASQUET M. (ed.), 2001, Politiques d'aide et recherche agricole. Bilan et perspectives, Conférences-débats organisées par la Direction scientifique du CIRAD, Montpellier, 1998-1999, Paris, INRA-CIRAD

DRPSIAP/DB, 2010 *Annuaire statistique du District de Bamako*, avril

DUBET F., 1985, Adil Jazouli et Didier Lapeyronnie, *L'Etat et les jeunes*, Paris, Ed. Les ouvrières

DUBOIS J., 2009, *Les politiques publiques territoriales : La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement*, Rennes, PUR

DUBOIS V., 2012, « Ethnographier l'action publique. Les transformations de l'État au prisme de l'enquête de terrain », *Gouvernement et action publique*, n°1, janvier-mars, pp. 83-101

DUBOIS V., 2014, « L'action de l'État, produit et enjeu des rapports entre espaces sociaux», Actes de la recherche en sciences sociales 2014/1 (n°201-202), pp. 11-25

DUFUMIER M. (dir.), 2002, *Un agronome dans son siècle. Actualité René Dumont*, Paris, Karthala-INAPG

DUFUMIER M., 1996*, Les projets de développement agricole. Manuel d'expertise, Paris,* Karthala

DUFUMIER M., 2012, *Famine au Sud, malbouffe au Nord. Comment le bio peut nous sauver*, Paris, NIL

DULONG D., 2010, *La construction du champ politique*, Presses Universitaires de Rennes

DUMAS A., 1983, « Participation et projets de développement », *Tiers-Monde*, tome 24 n°95. pp. 513-536

DUMONT R. et al., 1982, *Le défi sénégalais : reconstruire les terroirs, libérer les paysans*, Dakar, Enda, Série, Etude et recherches n°74-82

DUMONT R., 1959, « Développement communautaire en Inde », *Économie rurale*, n°41, pp. 31-35

DUMONT R., 1961, *Afrique noire : développement agricole. Reconversion de l'économie agricole (Guinée, Côte-d'Ivoire, Mali)*, Paris, PUF

DUMONT R., 1962*, L'Afrique noire est mal partie,* Paris, Seuil

DUMONT R., 1972, Paysanneries aux abois. Ceylan, Tunisie, Sénégal, Paris, Seuil

DUMONT R., 1992, *Démocratie en Afrique*, Paris, Seuil

DUMONT R., 2014, *Comment je suis devenu écologiste !* Textes présentés par Charles Rémy, Paris, Les Petits matins

DURAN P. 2010, *Penser l'action publique*, Paris, L.G.D.J. éd. Droit & Société

DURUFLÉ G., 1998, L'ajustement structurel en Afrique : Côte d'Ivoire, Sénégal, Madagascar, Paris, Karthala

EBOKO F., 2015, « Vers une matrice de l'action publique en Afrique ? Approche trans-sectorielle de l'action publique en Afrique contemporaine », *Questions de Recherche / Research Question*, n°45-Février, 40p

EISINGER P., 1973, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities", *American Political Science Review*, Vol.67, No.1, (Mar.), pp. 11-28

ÉLA J.-M., 1985, « Développement agricole et structures non étatiques de participation en Afrique noire » In Françoise CONAC « Les enjeux de la participation paysanne dans les politiques de l'eau » In Gérard CONAC, Claudette SAVONNET-GUYOT, Françoise CONAC (dir.), Les politiques de l'eau en Afrique. Développement agricole et participation paysanne, Paris, Economica, 1985 pp.69-77

EMELIANOFF C., 2008, « Les villes, actrices d'une politique mondiale ? », in *Pouvoirs Locaux n°77 II /*2008, pp. 103 -106

ENGUELEGUELE M., 2008, « Quelques apports de l'analyse de l'action publique à l'étude du politique en Afrique subsaharienne », *Politiques et Sociétés*, vol.27, n°1, pp. 3-28

ESPING-ANDERSEN G., 1999, *Les trois mondes de l'Etat-providence. Essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, Collection « Le lien social »

ESTEBE P., 2005 « Les quartiers de la politique de la ville. Une catégorie territoriale pour une politique de « discrimination positive », In René Ballain et al. (dir.) *Entre protection et compassion. Des politiques publiques travaillées par la question sociale (1980-2005)*, Presses Universitaires de Grenoble, p.111-120

ESTEBE P., 2005, *L'usage des quartiers : action publique et géographie dans la politique de la ville (1982-1999)*, Paris, L'Harmattan

FALL P.D., 1986, *Du village à la banlieue. L'évolution des villages Lebou du rivage méridional de Dakar*, Thèse de doctorat de géographie, 3ème cycle, Université Paris X – Nanterre

FAURE A. *et al.* (dir.), 2007, *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique,* Paris, L'Harmattan

FAURE A., 2002, *La question territoriale : Pouvoirs locaux, action publique et politique(s)*, Projet d'HDR, IEP de Grenoble et Université Pierre Mendès France, septembre

FAVRE P., 2000, *Sida et politique : les premiers affrontements (1981-1987)*, Paris, L'Harmattan

FAY C. *et al*., 2006, *Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français*, Paris, IRD Editions

FAYE M. M., 2011 *Cadre de gestion environnementale et sociale (CGES)*. *Rapport final*, PROGEP-PDM, Décembre

FEBVRE L., 1949, « Achèvement d'une grande entreprise : La géographie universelle et la France d' Albert Demangeon », *Annales Economies, Sociétés, Civilisations*, 4ème année, n°1, pp.65-72

FILLIEULE O. et al., 2004, « L'altermondialisation en réseaux. Trajectoires militantes, multipositionnalité et formes de l'engagement: les participants du contre-sommet du G8 d'Evian », *Politix*. Vol. 17, N°68. Quatrième trimestre 2004. pp. 13-48

FILLIEULE O. et al., 2009, « Structure des opportunités politiques », *in* Olivier Fillieule *et al.*, *Dictionnaire des mouvements sociaux*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) «Références», p. 530-540

Forum mondial des Autorités Locales de Périphéries (FALP), 2013, *Déclaration du 3ème congrès mondial,* Canoas, juin

FOURCAUT A. *et al*., 2007, *Paris / Banlieues. Conflits et solidarités*, CREAPHIS éditions

FOURCAUT A., 2006, « Les grands ensembles ont-ils été conçus comme des villes nouvelles ? », *Histoire urbaine*, 2006/3 n° 17, p. 7-27

FOURCAUT A., 2008, « Les violences urbaines de novembre 2005 sous le regard des historiens », *Histoire urbaine* 2008/1 (n° 21), p. 111-125

FOURNIER L., 2010, « Entre démocratie et autoritarisme. Vers des régimes hybrides ? », *Sciences Humaines,* février, n°212, pp. 30-35

FOURQUET F., 2002, « Une société mondiale? », *Revue du MAUSS* 2002/2 (n°20), pp. 222-240

FUKUYAMA F., 1992, *The End of History and the Last Man*, New York, The Free Press

GAILLARDOU C., 2005, *Assurer un accès à l'eau et à l'assainissement par la coopération décentralisée. Le cas de Villa El Salvador et Rezé*, Mémoire du DESS « Coopération Internationale et Développement », Sciences Po-Bordeaux

GALLOIS L., 1924, « L'achèvement du chemin de fer de Thiès à Kayes (Afrique occidentale française) », *Annales de Géographie*, 1924, t.33, n°181, pp.88-90

GARCIN-MARROU I., 2003, « L'injonction faite au politique : figures et rôles du traitement de l'insécurité par la presse écrite française », *Réseaux*, n° 97-98-99,p. 57-68

GARCIN-MARROU I., 2007, « Des « jeunes » et des « banlieues » dans la presse de l'automne 2005 : entre compréhension et relégation », *Espaces et sociétés* 2007/1 (n° 128-129), p. 23-37 ;

GARCIN-MARROU I., 2010, « Les émeutes de 2005 dans les discours de presse américains et français. Mémoires et diversités des regards médiatiques », in Sylvie Thiéblemont-Dollet et Angeliki Koukoutsaki-Monnier (dir.), *Médias, dispositifs, médiations,* Presses Universitaires de Nancy, p. 121-140 ;

GARNIER J-P, 1994, « La vision urbaine de Henri Lefebvre», In Revue *Espaces et sociétés* n°76, 1994/2, « Actualités de Henri Lefebvre », pp.123-146, p.124

GARRAUD P., 1990 «Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda», *L'Année sociologique*, pp. 17-41,

GARREAU L., 2011, *Louis-Joseph Lebret, précurseur de Vatican II (1897-1966). Dans la dynamique sociale de l'Église, auprès des marins-pêcheurs bretons, et dans le développement économique mondial*, Paris, L'Harmattan

GASPARI O., 1997, "Alle origine del movimento comunale europeo : dall'Union Internationale des Villes al Consiglio dei comuni d'Europa 1913-1953", *Memoria e ricerca*, 10

GASTELLU J-M., 1988, « Le paysan, l'Etat et les sécheresses (Ngohé, Sénégal : 1972-1982) », *Cahier des Sciences Humaines*, 24 (1), 1988, pp.119-136

GAUDIN J-P., 2007, *Gouverner par contrat*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2ème édition

GAUTIER A., 2007, « La place des organisations de villes dans l'espace public international », pp. 405 à 418 in *Revue Etudes internationale*s, Volume XXXVIII, n°3, septembre

GAXIE D. et LEHINGE P., 1984, *Enjeux municipaux, la constitution des enjeux politiques dans une élection municipale*, Paris, PUF

GAXIE D., 1978, Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégation politique, Paris, Editions du Seuil

GAXIE D., 1993, *Le cens caché. Inégalités culturelles et ségrégations politiques*, Paris, Editions du Seuil, 3ème édition

GAXIE D., 2003, *La démocratie représentative*, 4ème édition, Paris, Montchrestien

GENTIL D. 1986, Les mouvements coopératifs en Afrique de l'Ouest. Interventions de l'Etat ou organisations paysannes ? Paris, L'Harmattan, Collection « Alternatives Paysannes »

GÉRARD B., 2011, « L'évolution de la mixité sociale, enjeu du renouvellement urbain des grands ensembles d'habitation de l'agglomération strasbourgeoise », *Géographie, économie, société* 2011/1 (Vol. 13), p. 69-92,

GERVAIX-LAMBONY P. et DUFAUX F., 2009, « Justice... spatiale ! », *Annales de géographie*, 2009/1 (n° 665-666), pp. 3-15

GFDRR, 2014, *Sénégal, inondation urbaine : Le relèvement et la reconstruction à partir de 2009*, Juillet

GILLI F. et al., 2006, Une région de Projets, l'avenir de Paris, avec, La documentation française

GILLI F., 2009, Paris, métropole hors les murs : aménager et gouverner le grand Paris, avec J.M. Offner, Presses Sciences Po

GITLIN T., 2003, *The whole world is watching : Mass media in the making and unmaking of the New Left*, Berkeley, Los Angeles, London, University of California Press

GOERG O. et PONDOULO A. (dir.), 2012, *Islam et sociétés en Afrique subsaharienne à l'épreuve de l'histoire,* Paris, Ed. Karthala

GOFFMAN E., 1975, *Stigmate, les usages sociaux des handicaps*, Paris, Minuit

GOUHIER J., 1985, *Rudologie. Science de la poubelle.* Publications du GEDEC, Université du Maine

GOUSSAULT Y. et al., 1993, *Sciences sociales et développement*, Paris, A. Colin, Coll. « Cursus »

GOUSSAULT Y., 1961, « La participation des communautés rurales au développement », In *Tiers-Monde*, volume2 n°5, pp.27-40

GOUSSAULT Y., 1976, « L'Etat et le développement de l'agriculture. Le concept d'intervention », In *Tiers-Monde*, n°67, pp.615-633

GRAVIER J-F, 1958, *Paris et le désert français*, Paris, Flammarion, [1947 pour la 1ère édition]

GRET M., 2005, Yves Sintomer, *Porto Alegre, l'espoir d'une autre démocratie*, Paris, La Découverte

GUERRAN R-H. et al., 2005, *Henri Sellier, urbaniste et réformateur social*, Paris, La Découverte

GUERRAND R-H. et al., 2005, "*urbaniste et réformateur social"*, Paris, La Découverte, Collection « TAP/HIST Contemporaine »

GUINCHARD C. *et al.*, 2012, *Concertation et coproduction de la propreté des rues. Terrains comparés à Mulhouse et Besançon (France), Rufisque (Sénégal) et Mohammedia (Maroc),* Rapport Final

HAMEL P., 1994, « Henri Lefebvre, penseur de la postmodernité », In Revue *Espaces et sociétés* n°76, 1994/2, « Actualités de Henri Lefebvre », pp.41-58

HARVEY D., 2011, *Le capitalisme contre le droit à la ville. Néolibéralisme, urbanisation, résistances*, Paris, Ed. Amsterdam [traduit de l'anglais par C. Le Roy et alii] ;

HASSENTEUFEL P., 2000, « Deux ou trois choses que je sais d'elle. Remarques à propos d'expériences de comparaisons européennes », in CURAPP, *Les méthodes au concret*, PUF, pp. 105-124

HASSENTEUFEL P., 2005, « De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. Les déplacements de la construction d'objets comparatifs en matière de politiques publiques », *Revue française de science politique* 2005/1 (Vol.55), pp. 113-132

HASSENTEUFEL P., 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin

HASSENTEUFEL P., 2010, « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics», *Informations sociales* 2010/1 (n° 157), p. 50-58

HAUBERT M. 1993, « chapitre 9. Sociologie du développement : quelle sociologie et quel développement ? », In Choquet C., Dollfus O., Le Roy E., Vernières M. (dir.), Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française, Paris, Karthala, 1993, pp. 177-190

HAUBERT M., 1993, « chapitre 9. Sociologie du développement : quelle sociologie et quel développement ? », In Choquet C., Dollfus O., Le Roy E., Vernières M. (dir.), *Etat des savoirs sur le développement. Trois décennies de sciences sociales en langue française*, Paris, Karthala, pp. 177-190

HOEFFEL D., 1996, *Décentralisation en France : l'état des politiques publiques, la dynamique des réformes locales, la dimension européenne*, Paris, La Découverte

HONNETH A., 2000, *La lutte pour la reconnaissance*, Paris, Cerf

HOUÉE P., 1997, *Louis-Joseph Lebret. Un éveilleur d'humanité*, Paris, éd. De l'Atelier ; le site http://www.lebret-irfed.org;

HOUTARD F.(dir.), 1994, *Les effets sociaux des programmes d'ajustement structurel dans les sociétés du Sud*, Louvain-la-Neuve, Paris, Karthala

IAGU/Secrétariat Exécutif, 2008, IAGU 2004-2007, Partenariats pour des villes durables, Dakar, Sénégal

IEP de Rennes-Master ISUR, 2005, *Ville de Bamako, Mali. Rapport intermédiaire,* Janvier

JACQUET P. et alii, 2002, *Gouvernance mondiale*, rapport de synthèse du Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation Française

JAGLIN S., 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou*, Paris, Karthala-ORSTOM

JAILLET M-C., 2005, « La mixité sociale : une chimère ? Son impact dans les politiques urbaines, In Informations sociales, « Logement, habitat, cadre de vie », n°123, mai, pp.98-105

Jean Gouhier GOUHIER J., 1985, *Rudologie. Science de la poubelle,* Publications du GEDEC, Université du Maine

JOBERT B. (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan

KAMIAN B., 2003, *Des tranchées de Verdun à l'Eglise Saint-Bernard*, Paris, Karthala, collection « Tropiques »

KASSIKO B., 1997, « La Décentralisation au Mali : État des Lieux », *Bulletin de l'APAD* [En ligne], 14, mis en ligne le 26 janvier 2007, Consulté le 13 septembre 2014, p.3

KEINERT T.M. et DE CASTRO SILVA C., 1997, « Mondialisation, Etat national et instances locales en Amériques latine », *Alternatives Sud*, Vol. IV, 3, pp. 145-160

KEITA S., 2009 « Stratégie de développement de l'énergie domestique et de l'électrification rurale au Mali », communication présentée à la 13ème Conférence et Exposition sur la négoce et le financement du pétrole, du gaz et des mines en Afrique, Bamako, du 10 au 13 novembre 2009

KI-ZERBO J., 1972, *Histoire de l'Afrique noire*, Paris, Hatier

KINGDON J., 1984, *Agendas, alternatives and public policies*, Little, Brown & Co, Boston

KITSCHELT H.P., 1986, « *Political Opportunity Structures and Political Protest : Anti-Nuclear Movements in Four Democracies* », *British Journal of Political Science,* Volume 16, Issue 01, January, pp. 57-85

KONE Y. F., 2006, « Le vestibule et/ou l'urne. Quelles légitimités pour l'exercice du pouvoir communal ? » In FAY C., KONE Y. F. et QUIMINAL C. (éd.) Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français, Paris, IRD Editions, pp.127-144

KRIESBERG L., 1997, "Social movements and global transformation", in SMITH J. *et al.*, *Transnational social movements and global politics. Solidarity Beyond the State,* New York, Syracuse University Press, pp. 3-18

KUNANAYAKAM T., 2007, *Quel développement ? Quelle coopération internationale, Pour un nouvel ordre international*, Genève, CETIM

L'Observateur, mercredi 12 septembre 2012, n°2694

LABONNE M., 1994, L'impact des programmes d'ajustement structurel sur l'agriculture en Afrique, Rome, FAO

LACOSTE G., 2013, « La métropole du Grand Paris, intégration ou confédération ? », Métropolitiques, publié le 09/09/2013, consulté sur http://www.metropolitiques.eu/La-Metropole-du-Grand-Paris.html

LAGRANGE H., 2006, Marco Oberti « Introduction. Intégration, ségrégation et justice sociale », In Lagrange Hugues, Oberti Marco, *Émeutes urbaines et protestations*. *Une singularité française*, *Paris*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Nouveaux Débats », pp.11-36

LANGROD G., 1973, « Genèse et conséquences du mimétisme administratif en Afrique », *Revue Internationales des Sciences administratives*, Vol.39, n°2, Bruxelles, pp. 119-132

LAPEYRONNIE D. (dir.), 2003, *Quartiers en vacances. Des opérations Prévention Été à la Ville Vie Vacances (1982-2002)*, Saint-Denis, Les éditions de la DIV, collection «Études et recherches »

LAPEYRONNIE D., 2001, « La banlieue comme ville. Existe-t-il une nouvelle question urbaine ? » In *VEI Enjeux*, n° 124, mars, pp. 10-23,

LARRERE C., 2009, « La justice environnementale », *Multitudes* 2009/1 (n° 36), pp. 156-162

LASCOUMES P. et al., 2004, Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po

LASCOUMES P. et al., 2011, « L'action publique au prisme de ses instruments » Introduction, In Revue française de science politique, 2011/1 Vol. 61, p. 5-22

LASCOUMES P. et LE GALES P., 2012, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2ème édition

LATOUCHE S., 1989, L'occidentalisation du monde : Essai sur la signification, la portée et les limites de l'uniformisation planétaire, Paris, La Découverte

LAUGIER H., 1960, « Préface », In Tiers-Monde, tome1 n°1-2, pp.1-2

LAVIGNE DELVILLE P. *et al. (dir.), 2000, Gérer le foncier rural en Afrique de l'Ouest. Dynamiques foncières et interventions publiques*, Paris, Karthala

LE BART C., 2000, « La proximité des élus locaux : Remarques sur une mythologie politique d'aujourd'hui », *ESO Travaux et documents*, n°14, octobre, pp. 63-65

LE BRIS E., 1999, « La construction municipale en Afrique. La laborieuse gestation d'un nouvel espace public », *Politique africaine* 1999/2 (n°74), pp. 6-12

LE GALES P. (dir.), 2004 *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po

LE GALÈS P., 2003, *Le retour des villes européennes: sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, Paris, Presses de Science Po

LECA J., 2012, «L'état entre politics, policies et polity. ou peut-on sortir du triangle des Bermudes?», *Gouvernement et action publique* 2012/1 (n° 1), p. 59-82, p.59

LECLERC-OLIVE M., 1997, « Espaces « métissés » et légitimité de l'Etat : l'expérience malienne », in GEMDEV, *Les avatars de l'Etat en Afrique*, Paris, Karthala, pp. 177-192

LECLERC-OLIVE M., 1999, « Décentraliser la coopération : enjeux théoriques et débats politiques », Paris, 9ème conférence générale du GEMDEV et de l'EADI, 22-29 septembre 1999, 15p.

LECOCQ B. *et al*., 2010, *Disputed desert : Decolonization, competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Leiden-Boston, Brill

LECOMTE B., 1978, « Participation paysanne à l'aménagement et techniques des projets » *Tiers-Monde*. Janvier-Mars, tome 19, n°73. pp. 93-108.

LEFEBVRE H., 1972, *Espace et politique. Le droit à la ville, 2ème volume*, Chatou, Ed. Anthropos, [1968 pour la 1ère édition]

LEFRANCOIS C., 2012, «Articuler différentes échelles d'analyse dans la comparaison. Intermédiaires de l'emploi et mise en oeuvre des politiques visant les chômeurs âgés en France et au Royaume-Uni », *Terrains & travaux*, 2012/2 N° 21, pp. 93-108

LEGIER H.J., 1968, « Institutions municipales et politique coloniale : les Communes du Sénégal. », *Revue française d'histoire d'outre-mer*, tome 55, n°201, 4e trimestre, pp. 414-464

Lenoir, R., 1974, Les Exclus: Un Francais sur Dix Paris. Editions du Seuil

LEROY M., 2004, *Gestion stratégique des écosystèmes dans un contexte d'aide internationale. Engagements environnementaux et dispositifs de gestion de la vallée du fleuve Sénégal*, Thèse de doctorat, Paris, ENGREF

LINHART V., 2006, «Des Minguettes à Vaulx-en-Velin : les réponses des pouvoirs publics aux violences urbaines», *Cultures & Conflits* [En ligne], 06 | été 1992, mis en ligne le 31 mars 2006, consulté le 08 juin 2015

LIPIETZ A., 2005, « À quoi sert le Forum Parlementaire Mondial ? », Intervention au 5ème FPM, Porto Alegre, 29 janvier 2005, extrait de http://lipietz.net/spip.php?article1431

LY-SOUMARÉ N., 2012, « Politiques de l'Habitat au Sénégal : des clés de compréhension », *Actes de la 43ème Conférence internationale du Réseau Habitat et Francophonie, Dakar/Saint-Louis, 8-11 mai 2011 p.17-21*, Paris, Réseau Habitat et Francophonie

MACÉ E., 2002, *Médias et violences urbaines. Débats politiques et construction journalistique, Paris*, La Documentation française

MACÉ E., 2005, «Les faits divers de « violence urbaine » : effets d'agenda et cadrage journalistique », *Les Cahiers du Journalisme*, n°14 – Printemps/Eté, pp.188-201 ;

Mairie de Nanterre, 2006, *Les Actes du Forum des Autorités Locales de Périphérie des 2, 3 et 4 mars 2006*, Nanterre France

Mairie du District de Bamako, 2001, *Plan stratégique du développement du District de Bamako*, novembre

MANCHOTTE M-T., 2000, « Les programmes urbains de la Commission Européenne vers les pays en développement »n *Villes en Développement* n°48, juin

MANDIN C. et PALLIER B., « Chapitre 9. L'Europe et les politiques sociales : vers une harmonisation cognitive des réponses nationales », in LEQUESNE C. et SUREL Y., L'intégration européenne. Entre émergence institutionnelle et recomposition de l'État, Paris, Presses de Sciences Po, pp.255-285

MARCUS G.E., 1995, "Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-sited Ethnography", *Annual Review of Anthropology*, 24, pp. 95-117

MARIE A., 2005, *La coopération décentralisée et ses paradoxes. Dérives bureaucratiques et notabilités du développement local*, Paris, Karthala

MARTIN R., 1982, «The Theory of Social Space in the Work of Henri Lefebvre » In Forest R., Henderson J., Williams P. (dir.), *Urban Political Economy in Social Theory : Critical Essays in Urban Studies*, Gower, Aldershot, p. 160-185;

MASSARDIER G., 2003, *Politiques et actions publiques*, Paris, Armand Colin

MASSARDIER G., 2011, « Des transferts de politiques publiques en eaux troubles méditerranéennes. Les arrangements territorialisés de la gestion de l'eau », *Pôle Sud*, 2011/2 n° 35, pp. 7-20

MASSIAH G., 2002, « Quel nouveau monde mettre en place ? », In Mairie de Nanterre, *Actes des Rencontres internationales de Nanterre* des 24, 25 et 26 octobre 2002

MAUREL C., 2012, « L'UNESCO entre européocentrisme et universalisme (1945-1974) », *Les cahiers Irice* 2012/1 (n° 9), p. 61-72

MAYER N. et al., 2004, « L'espace de l'altermondialisme », *Revue française de science politique* 3/2004 (vol. 54), p. 373-378 ;

MAZEAUD A., 2012, « L'instrumentation participative de l'action publique : logiques et effets. Une approche comparée des dispositifs participatifs conduits par la région Poitou-Charentes », *Participations* 2012/1 (N° 2), pp. 53-77

MCADAM D. *et al.*, 1996, *Comparative perspective on social movements. Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings*, Cambridge, Cambridge University Press

McCARTHY J., 1997, « The Globalization of Social Movement Theory », In J.Smith et al., *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity beyond the State*, Syracuse University Press

MEDARD, J-F., 1990, « État patrimonialisé », *Politique africaine*, n°39, septembre, pp.25-36

MEILLASSOUX C., 1963, « *Histoire du kafo de Bamako d'après la tradition des Niaré* », In Cahiers d'études africaines, Vo. 4, n°14, p.186-227 ;

MELE P., 2008, « Conflits d'aménagement et débats publics » in JEAN Y., VANIER M. (dir.), La France, aménager les territoires, Paris, A. Colin, pp. 97-114, consulté sur https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00373528/document

MELLER H., 1995, 'Philanthropy and public enterprise: international exhibitions and the modern town-planning movement 1889-1913", *Planning perspectives*, 10

MENDRAS H., 1976, *Sociétés paysannes*, Paris, Armand Colin, collection U, Paris

MERCOIRET M-R., 1989, Les interventions en milieu rural. Principe et approche méthodologique, Groupe du travail Coopération française, Ministère de la coopération et du développement, Paris, La Documentation française

MIHAUD M., 1962, « Le développement communautaire, instrument de développement économique et social en Afrique ». In *Tiers-Monde*, tome 3 n°9-10. pp. 313-320

MILLS C.W., 2012, *L'élite au pouvoir*, Marseille, Ed. Agone, 2012

Ministère du logement, des affaires foncières et de l'urbanisme, 2009, *Note sur le marché du logement au Mali*, Aout

MOFFA C., 1997, « L'ethnicité en Afrique : l'implosion de la « question nationale »après la décolonisation », *Politique africaine*, n°66, pp. 101-114

MOHAMED A., 1995, *Nord du Mali, de la tragédie à l'espoir : l'histoire politique de la rébellion, les choix de développement économique et la problématique des réfugiés*, ACORD, NOVIB & OXFAM, Bamako

MOLO THIOUNE R.(dir) et al., 2014, *Les déchets électroniques et informatiques en Afrique. Défis et opportunités pour un développement durable au Bénin, au Mali et au Sénégal*, Paris - Ottawa, Karthala - CRDI

MORAN M., 2012, *The Republic and the Riots: Exploring Urban Violence in French Suburbs, 2005-2007*, Peter Lang, Oxford

MOREAU S. et VEYRET Y., 2009, «Comprendre et construire la justice environnementale », *Annales de géographie* 2009/1 (n° 665-666), pp. 35-60

MORIN E., 2002, « Au-delà de la globalisation et du développement, société-monde ou empire-monde ?», *Revue du MAUSS*, 2002/2 (n°20), pp. 43-53

MOSSE C., 2013, *Regards sur la démocratie athénienne*, Paris, Perrin

MULLER P., 1995, « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde », in FAURE A., POLLET G., WARIN P. (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris, L'Harmattan

MULLER P., 2000, « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, pp. 189-208

MULLER P., 2005, «Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », *Revue française de science politique*, 2005/1 (Vol. 55), pp. 155-187

MULLER P., 2014, « Secteur », *in* Laurie Boussaguet *et al*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références »,(4e éd.), p. 591-599

NAPPI-CHOULET I., 2012, « Le logement, laissé-pour-compte de la financiarisation de l'immobilier », *Esprit*, 2012/1 (janvier), pp .84-95

Nations Unies/Conseil économique et social pour l'Afrique, 2009, *Rapport d'examen africain sur la gestion des déchets* (Résumé), Addis-Abeba, octobre

NDAO M., 2012 *Dynamiques et gestion environnementales de 1970 à 2010 des zones humides au Sénégal : étude de l'occupation du sol par télédétection des Niayes avec Djiddah Thiaroye Kao (à Dakar), Mboro (à Thiès et Saint-Louis)*, Thèse de Géographie, Université Toulouse 2 Le Mirail

NDONG J-B., 1995, « L'évolution de la pluviométrie au Sénégal et les incidences de la sécheresse récente sur l'environnement » In *Revue de géographie de Lyon*. Vol. 70 n°3-4. « Sahel, la grande sécheresse ». pp. 193-198 ;

NDOYE M., 2008, « Le dispositif de lutte contre les inondations et de production de logements sociaux : l'exemple des départements de Pikine et Guédiawaye », In ENDA RUP, *La réduction des risques de catastrophes naturelles en Afrique de l'Ouest et en Afrique centrale : Perspectives locales*, Dakar, Enda Tiers monde, pp.80-91

NEVEU E., 2000, *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte

NEVEU E., 2011, *Sociologie des mouvements sociaux*, 5ème éd., Paris, La Découverte « Repères »

NEVEU E., 2015, *Sociologie des problèmes publics*, Paris, A. Colin

NEZ H. et al., 2012 « Généalogies de la démocratie participative en banlieue rouge : un renouvellement du communisme municipal en trompe-l'œil ? », *Genèses* 2010/2 (n° 79), p. 97-115

NGAÏDÉ A., 2012, L'esclave, le colon et le marabout : le royaume peul du Fuladu de 1867 à 1936, Paris, L'Harmattan

NGNIKAM E. et TANAWA E., 2006, *Les villes d'Afrique face à leurs déchets*, Université de Technologie de Belfort-Montbéliard

OLIVIER DE SARDAN J-P. (dir.), 2000, *Courtiers en développement : les villages africains en quête de projets*, Paris, Karthala

OLSON M., 1978, *Logique de l'action collective*, Paris, PUF

OLVER A.S.B., 1945, La politique coloniale britannique, Politique étrangère N°2 -10e année pp. 119-126

ONIBOKUN A.G. (dir.), 2001, *La gestion des déchets urbains. Une solution pour l'Afrique*, Paris – Ottawa, Karthala – CRDI

ONU-Habitat, 2011, *L'Etat des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalités et marchés fonciers urbains*, Nairobi

ONU-Habitat, 2011, *L'Etat des villes africaines 2010. Gouvernance, inégalités et marchés fonciers urbains*, Nairobi

Organisation des Nations Unies (ONU) - Habitat, 2011, *L'état des villes dans le monde 2010/2011 : réduire la fracture urbaine*, Nairobi

Organisation des Nations Unies (ONU), 2005, *Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections* et un *Code de conduite des observateurs électoraux internationaux*, New-York, 27 octobre, Commémoration à l'ONU

OSMONT A. *et al*., 2008, *La gouvernance urbaine dans tous ses états analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*, Paris, MAE-DGCID, collection « Etudes », janvier

OSMONT A., 1995, *La Banque mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement*, Paris, Karthala

OTAYEK R., 2001, « L'Afrique au prisme de l'ethnicité : perception française et actualité du débat », *Revue internationale et stratégique*, 2001/3 n° 43, pp. 129-142

OUEDRAOGO H. M. G., 2006, « Décentralisation, acteurs traditionnels : le paradoxe des légitimités locales », Mondes en Développement, 2006/n°133, p. 9-29

OZER P., 2002, « évolution pluviométrique et relation inondations – événements pluvieux au Sénégal », In *Bulletin de la Société géographique de Liège*, 42, 27-33

PALIER B. et al., 2010, « Introduction générale. L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques : identification, causes et mécanismes » In Bruno Palier, Yves Surel et al., *Quand les politiques changent : temporalités et niveaux de l'action publique*, Paris, L'Harmattan, coll. Logiques politiques, pp. 11-52,

PAOLETTI M., 1997, *La démocratie locale et le référendum*, Paris, L'Harmattan

PAQUIN S., 2004, *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, Collection «Régionalisme et Fédéralisme », n°3

PAQUOT T., 1990, *Homo urbanus : Essai sur l'urbanisation du monde et des mœurs*, Paris, Ed. du Félin

PAQUOT T., 2009, *Le territoire des Philosophes*, La Découverte «Recherches», p. 237-254.

Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), 2007, *Etat de la décentralisation en Afrique*, Paris, Karthala

PAULAIS T., 2012*, Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, Paris, Editions Pearson

PAYRE R. et SAUNIER Y., 2000, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », *Amministrare*, anno XXX, n 1-2, gennaio-agosto, pp. 217-239

PAYRE R., 2000, « Municipalités de tous pays, unissez-vous ! L'Union Internationale des Villes ou l'Internationale municipale (1913-1940) », In *Amministrare*, anno XXX, n 1-2, gennaio-agosto , p.217-239

PELBOIS D., 2008, *La diplomatie des villes,* discours à l'occasion de la rencontre annuelle des élus urbains, Université de Lille 2, janvier

PELLETIER D., 1996, *Économie et Humanisme. De l'utopie communautaire au combat pour le tiers-monde (1941-1960),* Paris, cerf

PHILIPPART E., 1998, « Gouvernance à niveaux multiples et relations extérieures : le développement de la « paradiplomatie » et la nouvelle donne belge », *Etudes internationales*, vol.29, n°3, pp. 631-646

PINA C. (dir.) et al., 2009, L'élu local aujourd'hui, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble

PIVETEAU A., 2005, « Décentralisation et développement local au Sénégal. Chronique d'un couple hypothétique », *Revue Tiers Monde*, 2005/1 n° 181, pp. 71-93

POMMEROLLE M-E. ,2008, « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militants africains », In Cultures et Conflits, n°70 (été 2008), pp. 129-149

POMMEROLLE M-E. et SIMEANT J., « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains », *Cultures & Conflits*, 70, pp. 129-149

POPPER K., 1983, *La logique de la découverte scientifique*, Paris, Payot

PORTA DELLA D. *et al.* (eds.), 2006, *Globalization from Below: Transnational Activism and Protest Network*, Minneapolis, University of Minnesota Press

PORTES A., 1997, *Globalization from Below*: *The Rise of Transnational Communities*, Working Paper du Centre for Migration and Development, Princeton University

POUPEAU F. et al., 2005, « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales* 2005/4 (no 159), p. 4-9

PRETECEILLE E., 1995, « Ségrégations urbaines », *Sociétés Contemporaines* n° 22/23 (p. 5-14)

Programme de Recherche Urbaine pour le développement (PRUD), 2004, *Les services urbains liés à l'environnement entre mondialisation et participation. Regards croisés Maroc-Sénégal*. , Projet n° 82 – Rapport final, février

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), 2011, *Rapport 2011 sur le développement Humain : Durabilité et équité : Un meilleur avenir pour tous,* New York

QUERRIEN A., 2000, « La stratégie urbaine de la Banque mondiale », *Villes en Développement* n°48, Juin

RAVET A., 2006, *La relation entre l'Etat central et les collectivités locales en Chine: regards croisés sur les représentations et les pratiques de la coopération décentralisée franco-chinoise*, Mémoire de Master 2, Sciences Po, Paris

RAVIGNAN A., 2013, « Mali : un Etat à reconstruire », *Alternatives économiques*, n°322, mars, pp.32-33

RAVINET P., 2010, « Fenêtre d'opportunité », *in* Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) « Références », (), pp. 274-282, *P.281-282*

RENARD V., 2008, « La ville saisie par la finance », *Le Débat*, 2008/1 (n°148), pp .106-117

Revue *Espaces et sociétés*, n°76, 1994/2 *« Actualités de Henri Lefebvre » ;*

Revue *L'Homme et la société*, n°185-186, 2012/3 *« Henri Lefebvre. Une pensée devenue monde ? »*

RIEGNER, H. et al., 2011, *La politique confisquée. Sociologie des réformes et des institutions intercommunales*, Éditions du Croquant. Métropoles, (9)

RIST G., 1996, Le développement : histoire d'une croyance occidentale, Paris, Presses de Sciences Po, Coll. « références »

ROCHEGUDE A. et PLANÇON C., 2009, Décentralisation, acteurs locaux et foncier. Fiche pays, Paris, AFD/MAEE

ROLIN C., 1964 « Le développement planifié », *Développement et Civilisations,* n°17 de mars

ROOTES C. et SAUNDERS C., 2008, « Le développement du mouvement pour une justice globale en Grande-Bretagne », in Sommier I., Fillieule O. et Agrikoliansky E. (dir.), *Généologie des mouvements altermondialistes en Europe : une perspective comparée*, Paris, Karthala, pp. 67-86

RUSSEIL S., 2006, *L'espace transnational, ressource ou contrainte pour l'action internationale des villes à la fin du XXème siècle ?* Thèse de doctorat de science politique, Université Lumière Lyon 2, décembre

SA VILAS BOAS M-H., 2012, « Écrire la comparaison lorsque les données sont asymétriques. Une analyse de l'engagement dans les dispositifs participatifs brésiliens », *Revue internationale de politique comparée* 2012/1 (Vol. 19), pp. 61-74

SADRAN P., 2009, « Faire de la politique autrement ? La question de la démocratie participative », in BIDEGARAY C. *et al.*, *L'élu local aujourd'hui*, Grenoble, PUG, pp. 69-79, p.71

SAINT GIRONS A., 2008, *Les rébellions touarègues*, Paris, Ed. Ibis Press

SALANSKIS J-M, 2009, *La gauche et l'égalité,* Paris, PUF, Collection « Intervention philosophique »

SALEM G. et al., 1994 « Espace urbain et risque anophélien à Pikine », *Cahiers de Santé*, n°4, pp.347-357

SALEM G., 1989, « Géographe : ne dire que ce qui se voit ou donner à voir ?» *Tropiques. Lieux et liens,* Paris, Editions ORSTOM, pp. 291-296,

SALEM G., 1998, *La santé dans la ville. Géographie d'un petit espace dense : Pikine (Sénégal)*, Paris, Karthala

SALL B. (dir.), 1997, Ajustement structurel et emploi au Sénégal, Dakar, CODESRIA/ Paris, l'Harmattan

SAMSON F., 2005, *Les marabouts de l'Islam politique*, Paris, Karthala

SANÉ Y., 2006, « La politique de l'habitat au Sénégal : une mutation permanente », Les Cahiers d'Outre-Mer [En ligne], 263 | Juillet-Septembre 2013, mis en ligne le 01 juillet 2016, consulté le 24 juillet 2014. URL : http://com.revues.org/6913, p. p.311-312

SANGLA S., 2010, *Politique et espace chez Henri Lefebvre*, thèse de doctorat de philosophie, Université Paris 8, décembre

SASSEN S., 1991, *The Global City : New York, London, Tokyo*, Princeton University Press

SASSEN S., 1996, *La ville globale: New York, Londres, Tokyo*, Descartes & Cie à Paris, [traduction en français par Denis-Armand Canal]

SASSEN S., 2009, *La globalisation. Une sociologie*, Traduit de l'anglais (Etats-Unis) par Pierre Guglielmina, Paris, éd. Gallimard

SAVOIE E., 2001, *Les noms que l'on se donne. Processus identitaire, expérience commune, inscription publique*, Paris, L'Harmattan

SCHMITZ J., 1991, « Les cahiers de sciences humaines et l'anthropologie du développement (1980-90) », Bulletin de l'APAD [En ligne], 2 | 1991, mis en ligne le 30 juin 2006, Consulté le 16 août 2013

SECK A., 2005, *Sénégal, émergence d'une démocratie moderne (1945-2005) : Un itinéraire politique*, Paris, Karthala

SÉDAR SENGHOR L., 1964, *Liberté 1* : *Négritude et humanisme*, discours, conférences, Paris, Le Seuil

SÉDAR SENGHOR L., 1971, *Liberté 2* : *Nation et voie africaine du socialisme*, discours, conférences, Paris, Le Seuil

SÉDAR SENGHOR L., 1977, *Liberté 3* : *Négritude et civilisation de l'Universel*, discours, conférences, Paris, Le Seuil

SÉDAR SENGHOR L., 1983, *Liberté 4* : *Socialisme et planification*, discours, conférences, Le Seuil, Paris

SÉDAR SENGHOR L., 1992, *Liberté 5* : *Le Dialogue des cultures*, Le Seuil, Paris

SENGHOR L. S., 2002, « Deuxième congrès de l'UPS/PFA, Rapport de politique générale, Saint-Louis 2-3 Juillet 1960 »

SERVOISE R., 1962, « Une auto-critique de la colonisation britannique », In: Politique étrangère, n°3 - 27

SHIELDS R., 1991, *Places on the Margin : Alternate Geographies of Modernity*, London, Routledge

SIMÉANT J., 2004, *Contester au Mali. Formes de la mobilisation et de la critique à Bamako*, Paris, Karthala, collection « Les Afriques »

SIMÉANT J., 2008, « Voix africaines au Forum social mondial de Nairobi. Les chemins transnationaux des militantismes africains », *Cultures & Conflits*, 70/2008, p. 129-149

SIMÉANT J., 2010, « La transnationalisation de l'action collective », in AGRIKOLIANSKY É. et al., *Penser les mouvements sociaux*, Paris, La découverte « recherches »

SIMEANT J., 2013, «Protester/mobiliser/ne pas consentir. Sur quelques avatars de la sociologie des mobilisations appliquée au continent africain », *Revue internationale de politique comparée* 2013/2 (Vol. 20), pp. 125-143

SINON A., 1981, « Les moments fondateurs de quelques villes coloniales », *Cahiers d'études africaines*, vol. 21, numéro 81, pp.375-388

SINTOMER Y. et al., 2008, *Les budgets participatifs en Europe : des services publics au service public*, Paris, La Découverte

SINTOMER Y. et al., 2014, « Les budgets participatifs dans le monde. Une étude transnationale », N°25 Edition française de la série *Dialog Global* publiée par le Service pour les Communes du Monde, Bonn, Allemagne, décembre

SINTOMER Y., 2011, *Petite histoire de l'expérimentation démocratique. Tirage au sort et politique d'Athènes à nos jours*, Paris, La Découverte Poche

SMITH A., 2011, « Le changement dans la régulation de la globalisation : de l'Economie politique internationale au travail politique mondial », Communication à la section thématique n° 2 (*Penser le changement international*) du congrès de l'Association française de science politique, Strasbourg, 30 août-1er septembre 2011

SMITH B. & J., 2005, *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers

SMOUTS M-C. (dir.), 1998, *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories, Paris*, PUF

SOMMIER I. (dir.) et al., 2005, *Radiographie du mouvement altermondialiste*, Paris, La Dispute

SOMMIER I. *et al*. (dir.), 2008, *Généalogie des mouvements altermondialistes en Europe : une perspective comparée*, Paris, Karthala

SORENSEN E. et TORFING J., 2005, « Network governance and post-liberal democracy », *Administrative Theory & Praxis*, Vol.27, n°2, pp.197-237

STANEK L. J., 2008, *« Henri Lefebvre and the Concrete Research of Space : Urban Theory, Empirical Studies, Architecture Practice* », Faculty of Architecture, University of Technology, Delft

SUBRA F., 2006, « Heurs et malheurs d'une loi antiségrégation : les enjeux géopolitiques de la loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) », *Hérodote* 2006/3 (no 122), p. 138-171

SY I., 2006, *La gestion de la salubrité à Rufisque (Sénégal). Enjeux sanitaires et pratiques urbaines*, Thèse de doctorat en géographie, Université Louis Pasteur, Strasbourg

TARRIUS A., 2002, *La mondialisation par le bas. Les nouveaux nomades de l'économie souterraine*, Paris, éditions Baland

Tarrow S. (dir.), 2005, *Transnational Protest and Global Activism*, Lanham, Rowman & Littlefield

TARROW S., 2000 « La contestation transnationale », Cultures & Conflits [En ligne], 38-39 | été-automne, mis en ligne le 20 mars 2006, consulté le 05 août 2015. URL: http://conflits.revues.org/276

TEISSERENC P. *et al.*, 2011, *La recomposition territoriale : un défi pour la Guadeloupe*, Paris, Ed.Publibook

THATCHER M. (dir.) et al., 1995, *Les réseaux de politique publique, Débat autour des Policy networks*, Paris, L'Harmattan

THIRIOT C., 2002, « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue internationale de politique comparée*, 2002/2 Vol. 9, pp. 277-295

THOENIG J-C., 1985, *Les politiques publiques*. Tome 4 Traité de Science Politique, Paris, PUF, p.6

TIETZMANN E SILVA J-A., 2007 *Vers un droit pour les établissements humains durables*, Thèse de droit, Université de Limoges, décembre

TINI A., 2003, *La gestion des déchets ménagers solides à Niamey au Niger. Essai pour une stratégie de gestion durable*, Thèse de doctorat en géographie, aménagement, urbanisme, INSA de Lyon

TOTTE M. *et al*., 2003, *La décentralisation en Afrique de l'ouest. Entre politique et développement,* Paris, Karthala

TOURAINE A., 1984, « Les mouvements sociaux : objet particulier ou problème central de l'analyse sociologique? », *Revue française de sociologie*, n°25-1, pp. 3-19

TRAORÉ A., 2005, *Lettre au Président des Français à propos de la Côte d'Ivoire et de l'Afrique en général,* Paris, Fayard

TRAORÉ A., 2007, *L'Afrique humiliée*, Paris, Fayard

TRAORÉ A., 2012 *[avec Nathalie M'Dela-Mounier]L'Afrique mutilée,* 2ème éd., Bamako, Taama éditions

TRAORE I., 1990, *Formation des agents de la Brigade Urbaine de Protection de l'Environnement du District de Bamako. Note de réflexion et d'information*, Gouvernorat du District de Bamako, juillet

TRAORE M. et DIABY S.M.C., 2011, *Les élections au Mali : Pourquoi le taux de participation est toujours si bas*, Fondation Friedrich Ebert, octobre

TRIAUD J-L., 2007, *Islam, sociétés et politique en Afrique subsaharienne : les exemples du Sénégal, du Niger et du Nigéria*, Paris, Ed. Indes savantes

TURGEON L. et al (dir), 1997, *les espaces de l'identité,* Presses de l'Université Laval

United Nations – Department of Economic and Social Affairs, 2007, *World Population Prospects. The 2006 Revision*, United Nations, New York

VADELORGE L., « Grands ensembles et villes nouvelles : représentations sociologiques croisées », *Histoire urbaine*, 2006/3 n° 17, p. 67-84

VALLADARES L., 2005, « Louis-Joseph Lebret et les favelas de Rio de Janeiro (1957-1959) : enquêter pour l'action », *Genèses*, 2005/3 no 60, p. 31-56

VAUCHEZ A., 2007, « Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970) », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2007/1 n° 166-167, pp. 54-65

VAUCHEZ A., 2013, « Le prisme circulatoire. Retour sur un leitmotiv académique », *Critique internationale*, 2013/2 n° 59, p.9-16

VERGNE C., 2009, *Décentralisation en Afrique Francophone : réflexions sur la Réforme de la Fonction Publique Territoriale*, AFTPR, septembre

VERNIÈRE M., 1973, « Pikine, « Ville nouvelle » de Dakar. Un cas de pseudo-urbanisation », *L'Espace géographique*, n°2, pp. 107-126 ; p. 110

VERNIÈRE M., 1977, *Volontarisme d'Etat et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde : Formation et évolution des banlieues dakaroises. Le Cas de Dagoudane Pikine*, Paris, Bibliothèque Nationale

VERON J., 2006*, L'urbanisation du monde*, Paris, La Découverte

VERON J., 2007, « La moitié de la population vit en ville », *Population & Sociétés*, n°435, juin, p.2

VIDAL-NAQUET P., 2000, *Les grec, les historiens et la démocratie. Le grand écart*, Paris, La Découverte

VIEILLARD-BARON H., 2001, *Les Banlieues. Des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette Livre

VIEILLARD-BARON H., 2008, « La construction de l'imaginaire banlieusard français. Entre légende noire et légende dorée » In Serge Jaumin et Nathalie Lemarchand (dir), *Vivre en banlieue. Une comparaison France / Canada*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, Collection « Etudes canadiennes n°14», pp.17-32

VIEILLARD-BARON H., 2011, *Banlieues et périphéries : des singularités françaises aux réalités mondiales*, Paris, Hachette

VILTARD Y., 2008, « Conceptualiser la « diplomatie des villes » ou l'obligation faite aux relations internationales de penser l'action extérieure des gouvernements locaux », *Revue Française de science politique*, Vol.58, n°3, pp. 511-533

VILTARD Y., 2010, « Diplomatie des villes : Collectivités territoriales et relations internationales », *Politique étrangère*, 3, 593-604

VION A., 2002, «Les jumelages ou la commune libre : invention d'une tradition et mobilisations pour un droit (1951-1956)», Communication aux *Journée d'études AFSP/Groupe Local et politique*, IEP de Rennes/CRAP, 8 février 2002

VION A., 2003, « L'invention de la tradition des jumelages (1951-1956) : mobilisations pour un droit », *Revue française de science politique*, 2003/4 Vol. 53, p. 559-582

VION A., 2006, « L'affirmation des gouvernements urbains dans l'Union européenne : une légitimation professionnelle diffuse », *Politique européenne* 2006 / 2 (n°19) pp.143-167

VOLDMAN D., 1993, « Chemetov Paul, La fabrique des villes », *Revue d'histoire*, Volume 38, numéro 1

WAGNER A-C., 2005, « Les élites managériales de la mondialisation : angles d'approche et catégories d'analyse », *Entreprises et histoire*, 2005/4 n° 41, p. 15-23

WASSERMAN G., 2003, « L'embryon d'une citoyenneté mondiale », *Mouvements* 2003/1 (n°25), pp. 31-36

WENNERHAG M., 2010, « Another Modernity is Possible? The Global Justice Movement and the Transformations of Politics », *Distinktion* n°21, pp. 25-49

WHITMAN ROSTOW W., 1963, *Les étapes de la croissance économique*, Paris, éditions seuil

WOOD L.J., 2005, "Bridging the Chasms: The case of Peoples' Global Action", in BANDY J. & SMITH J., *Coalitions Across Borders. Transnational Protest and the Neoliberal Order*, Lanham, Boulder, New York, Toronto, Oxford, Rowman & Littlefield Publishers, pp. 95-118

WORK R., 2002, "Overview of Decentralisation Worldwide: A Stepping Stone to Imploved Governance and Human Development", 2nd International Confernece on Decntralisation, Federalism: *The Future of Decentralizing States?* 25-27 July 2002, Manila, Philppines

WREDE S. *et al*., 2006, «Decentred comparative research: context sensitive analysis of maternal health care», *Social Science and Medicine*, vol. 63, n°11, pp. 2986–2997

YAO-KOUASSI Q.C. ,2010, *A la recherche d'une synergie pour la gestion des déchets ménagers en Côte d'Ivoire : Cas du District d'Abidjan*, Thèse de doctorat en géographie, Université du Maine

ZACCAI E. et al., 2007, « Inégalités écologiques, inégalités sociales. Bibliographie indicative », Développement durable et territoires [En ligne], Dossier 9, mis en ligne le 03 mai 2007, consulté le 22 septembre 2015. URL : http://developpementdurable.revues.org/3492.

ZAOUAL H., 1984, « La crise du paradigme du développement : critique des discours critiques par un économiste du Tiers Monde », In *revue Tiers-Monde*, vol. 25, n°100, pp. 829-836

Liste des tableaux, figures, encadrés et photos :

Table des encadrés

Encadré 1 : Exposé des motifs de création d'une association des maires de banlieue en 1909 66

Encadré 2 : Henri Lefebvre, un intellectuel marxiste engagé pour le droit à la ville 98

Encadré 3 : Marc VERNIERE, "Volontarisme d'Etat et spontanéisme populaire dans l'urbanisation du Tiers-Monde". Formation et évolution des banlieues dakaroises. Le cas de Dagoudane Pikine, Bibliothèque Nationale, 1977, p.11 124

Encadré 4 : Impacts attendus du PROGEP dans les zones périurbaines de Dakar 139

Encadré 5 : Objectifs du plan Jaxaay et actions à mener 141

Encadré 6 : Sénégal : Polémique autour du plan Jaxaay - Le PS exige une commission d'enquête..... 142

Encadré 7 : Affaire Jaxaay, cinq personnes ont été arrêtées au total par la Gendarmerie.... 143

Encadré 8 : Les conséquences des inondations urbaines au Sénégal, 2009 et 2012 imposent une approche globale des politiques 146

Encadré 9 : Déclaration finale du Congrès de Getafe de juin 2010 198

Encadré 10 : Le Centenaire du mouvement municipal international 200

Encadré 11 : la labellisation de l'OIBP..... 267

Encadré 12 : Biographie d'Alain Bertho, co-fondateur de l'OIBP 268

Encadré 13 : Des doctrines des gouvernements coloniaux britannique et français..... 328

Encadré 14 : Quelques exemples de programme de coopération internationale dans le domaine de l'appui à la société civile et de la démocratie participative dans les pays en développement 383

Encadré 15 : Cadre réglementaire et légal de quelques programmes de coopération internationale dans le domaine de l'appui à la société civile et de la démocratie participative dans les pays en développement 385

Encadré 16 : Les contrats de Veolia Propreté avec l'Etat sénégalais sous les feux de la critique 445

Encadré 17 : Le conflit de la décharge de Doumanzana en Commune I 479

Table des schémas :

Schéma 1 : Frise chronologique de la fabrique politique d'un gouvernement de la banlieue à Dakar 149

Schéma 2 : Une cartographie de réseaux trans-nationaux de pouvoirs locaux 222

schéma 3 : La dynastie des Diarra à Banconi Zékénékorobougou (depuis les années 1920 environ) (schéma réalisé d'après les informations recueillies auprès de l'actuel chef de quartier, A. Diarra) 490

Table des tableaux :

Tableau 1 : Augmentation des populations urbaines en Afrique subsaharienne entre 2011 et 2014 (source : Banque mondiale) 16

Tableau 2 : Les chiffres du déclin du communisme municipal dans la petite couronne parisienne (1977-2008) 79

Tableau 3 : Évolution et prises de positions politiques de l'association Ville et Banlieue . 113

Tableau 4 : Répartition de la population totale par région de résidence au Sénégal..... 117

Tableau 5 : accroissement démographique de Pikine et des trois autres grandes villes de Dakar 132

Tableau 6 : Du Pikine de la campagne dakaroise au Pikine de la Ville aux 16 communes d'arrondissement 133

Tableau 7 : Situation des bidonvilles ou quartiers spontanés du District de Bamako en 1995 182

Tableau 8 : Les congrès de l'Union Internationale des Villes (1913-1938) - extrait de R. Payre et Y. Saunier, op.cit : 14 203

Tableau 9 : Une chronologie du mouvement municipaliste international 225

Tableau 10 : Du droit à des métropoles inclusives comme projet politique du FALP 238

Tableau 11 : Des élus locaux intervenants aux Rencontres Internationales des Villes de Périphéries à Nanterre (24, 25 et 26 octobre 2002) 251

Tableau 12 : Les six phases de la méthode ECRIS selon ses auteurs, Bierschenk et Olivier de Sardan (1994) 359

Tableau 13 : Une échelle de la participation des chercheurs à la construction de la démocratie participative (extrait de Blatrix, 2012 : 73) 362

Tableau 14 : Situation des financements reçus à la date du 10 février 2006 399

Tableau 15 : L'organisation de la chefferie traditionnelle par quartier en Commune I..... 488

Tableau 16 : l'élite plurielle de l'action publique localisée de gestion des ordures en Commune I (Mali) 494

Tableau 17 : l'élite plurielle de l'action publique localisée de gestion des ordures à Dakar 513

Table des photos :

Photo 1 : quartier spontané d'Alpoular 2 de Yeumbeul-nord en septembre 2012 (Cliché P. Diatta)..... 129

Photo 2 : quartier spontané d'Aïnoumady 4 de Yeumbeul-nord en février 2011 (Cliché P. Diatta)..... 129

Photo 3 : Quartier inondé de Mame Gor Mbaye Commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 136

Photo 4 : Quartier inondé de Darou Salam 1 Commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta)..... 136

Photo 5 : Visite de terrain d'une délégation du ministère de l'hydraulique et de l'assainissement public à Yeumbeul-nord le 22 août 2012 (Cliché : P.Diatta)..... 137

Photo 6 : Les camions citernes affrétés par le gouvernement pour l'évacuation des eaux stagnantes vers le lac Warouwaye à l'est de Yeumbel-nord en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 137

Photo 7 : Pose de tuyaux de drainage des eaux de pluies au quartier Léona Commune Yeumbeul-nord en février 2011 (Cliché : P. Diatta)..... 137

Photo 8 : Quartier de Bène Baraque de Yeumbeul sous les eaux en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 137

Photo 9 : Recensement des sinistrés déplacés à l'Ecole ASECA de la Commune d'arrondissement de Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 137

Photo 10 : Route de Malika sous les eaux à Yeumbeul-nord en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 137

Photo 11 : Une vue des rues du secteur de Sotuba ACI en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta) 171

Photo 12 : Une vue des rues du secteur de Sotuba ACI en juillet 2012 bis (Cliché : P. Diatta) 171

Photo 13 : Une vue des constructions typiques du secteur Doumanzana Petit Paris en juillet 2012. La construction de cette extension du quartier traditionnel de Doumanzana est toujours en chantier comme en témoigne la rue non encore bitumée (Cliché : P. Diatta) 172

Photo 14 : La rue 268 du quartier Djélibougou et une façade de la maison de B.S.Sylla en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta) 173

Photo 15 : La rue 312 du quartier Djélibougou et, à droite, une façade de la maison de M. D. Simpara en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta) 174

Photo 16 : Panneau du projet de dallage à Sikoro en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 175

Photo 17 : La couverture du collecteur de Sikoro en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 175

Photo 18 : Panneau du projet du Partenariat USAID, Coca-Cola et l'ONG JIGI à Nafadji en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta) 176

Photo 19 : Raccordement électrique clandestin au réseau électrique à Fadjiguila en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta) 176

Photo 20 : Entrée principale du centre de transit des déchets de la Commune I en août 2012 (cliché : P. Diatta) 183

Photo 21 : File indienne à l'intérieur du centre de transit des déchets de la Commune I en août 2012 (cliché : P. Diatta) 183

photo 22 : une des plénières du IIe Congrès mondial du FALP en Espagne dont la thématique était consacrée aux : "Métropoles solidaires, durables et démocratiques" en juin 2010 (Cliché : P. Diatta) 232

photo 23 : La banderole de l'Assemblée internationale du FALP à Pikine en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 258

photo 24 : Le panneau publicitaire de l'Assemblée internationale du FALP à Pikine en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 259

photo 25 : La plaque apposée à l'entrée du HCC (Cliché P. Diatta) 318

photo 26 : Une banderole du Forum social mondial 2011 à Dakar au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 393

photo 27 : Marche d'ouverture du FSM 2011 au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 394

photo 28 : Marche d'ouverture du FSM 2011 bis au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 394

photo 29 : Itinéraire de la marche d'ouverture du FSM au FSM de Dakar en février 2011 (cliché : P. Diatta, 2011) 395

photo 30 : Quelques-uns des nombreux stands implantés dans le campus de l'UCADII pour le FSM au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 401

photo 31 : Stand de l'association USOFORAL avec son "partenaire allemand, l'ONG WFD au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 402

photo 32 : Stand du réseau FODDE avec son "partenaire américain, la fondation New Field au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 403

photo 33 : Intérieur du stand de la coalition CNEPT du Sénégal au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 404

photo 34 : Stand du MAEJT au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 405

photo 35 : Stand de l'ONG ENDA Tiers-Monde au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 407

photo 36 : Les artisans au FSM de Dakar en février 2011 (Cliché : P. Diatta) 408

photo 37 : les artisans au FSM de Dakar en février 2011 bis (Cliché : P. Diatta) 408

photo 38 : Entrée principale de Yeumbeul en septembre 2012: une rue quasi impraticable par les bennes à ordures en période hivernale (Cliché : P. Diatta) 436

photo 39 : Caniveau bouché à Nafadji en Commune I à Bamako en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta) 436

photo 40 : Aperçu d'une ruelle à Banconi en Commune I en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta) 437

photo 41 : Aperçu d'une ruelle du quartier Mame Gor Mbaye à Yeumbeul en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 437

photo 42 : Maison en chantier transformé en dépôt sauvage par les habitants d'Aïnoumady à Yeumbeul en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 438

photo 43 : Egout bouché à Korofina Sud en Commune I à Bamako en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta) 439

photo 44 : Egout à ciel ouvert obstrué par les ordures à 10 mètres de la mairie de Commune I à Korofina Nord en janvier 2011 (Cliché : P. Diatta)..... 439

photo 45 : Un *sununkun* à l'entrée d'une concession à Banconi *zékénékorobougou* en janvier 2011 (Cliché :P. Diatta) 442

photo 46 : Un *sununkun* à l'entrée d'une concession à Banconi *zékénékorobougou2* en janvier 2011 (Cliché P. Diatta) 442

photo 47 : Le lac Warouwaye transformé en dépotoir de nuit par les riverains en août 2012 (Cliché P. Diatta) 444

photo 48 : Les dépôts sauvages le long de la route de Tally Bu mag à Pikine en août 2012 (Cliché P. Diatta) 444

photo 49 : La décharge de Mbeubeuss à Malika dans le département de Pikine en février 2011 (Cliché P. Diatta) 444

photo 50 : Les déversoirs des eaux usées sans surveillance dans les quartiers de Médina ASECNA en février 2011 (Cliché P. Diatta)..... 444

photo 51 : Les poubelles de VEOLIA en plein centre-ville de Dakar en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 445

photo 52 : Une vue du quartier ASECNA de Yeumbeul-Nord depuis une terrasse en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 446

photo 53 : Le bureau de l'assainissement dans l'enceinte de la mairie à Korofina en juillet 2012 (Cliché : P. Diatta) 470

photo 54 : Les camions de la coopération Bamako-Angers loués aux GIE par la mairie de Commune I (Cliché : P. Diatta, 2012) 475

photo 55 : Les charrettes à traction animale utilisées par les GIEs pour la collecte et le transport des ordures ménagères en août 2012 (Cliché : P. Diatta) 476

photo 56 : Quelques objets transformés de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta)..... 484

photo 57 : Le prix d'honneur du groupe Unilever 2009 au siège de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta) 485

photo 58 : Le prix OMPI 2002, siège de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta)..... 485

photo 59 : La reconnaissance de l'ambassade des Etats-Unis en 2010, siège de l'association Débo-Golobé en janvier 2011 (P. Diatta) 485

photo 60 : Le logo de la Mutuelle de Santé des travailleurs du nettoiement-MSTN en septembre 2012 (Cliché P. Diatta) 503

photo 61 : L'ambulance de la MSTS offerte par la ville de Dakar en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 503

photo 62 : La une du Quotidien sur le très médiatique SG du SNTN en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 504

photo 63 : La SG du SNTN face au ministre de tutelle en couverture du journal L'AS en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 504

photo 64 : Camion benne d'EAD en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta) 511

photo 65 : Un camion benne d'EAD en action à Pikine en septembre 2012 (Cliché : P. Diatta)..... 511

Table des matières :

REMERCIEMENTS....5
SOMMAIRE....7
LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS....9

INTRODUCTION GÉNÉRALE....15
VERS UNE MONDIALISATION DES BIDONVILLES ?....16
« Faire entendre la voix des banlieues » : L'émergence d'un mouvement transnational....18
Démocratie participative et décentralisation, des impératifs à vocation universelle ?....19
Une tendance à la transnationalisation des mouvements sociaux ?....21
Comment étudier la construction d'une alternative globale à l'« urbanisation néolibérale » et ses incidences dans l'action publique locale ?....23
Une sociologie des mouvements sociaux transnationaux centrée sur les ONG....23
Une sociologie des relations internationales qui continue à mettre l'Etat au centre de l'analyse....26
Etudier l'action publique (locale) en contexte africain....28
Une standardisation de l'action publique locale ? Les acteurs des processus de circulations des idées et des dispositifs....30
CADRE METHODOLOGIQUE DE L'ETUDE : 33
Comparer l'action publique aux échelles nationale et locale....35
La comparaison, pour quoi faire ?....36
Comment comparer ? Le choix du mode de comparaison....38
Que comparer ?....39
Une démarche ethnographique....41
Négociation de l'accès aux terrains et premières étapes de l'enquête....41
Le choix d'une politique publique locale : la gestion des déchets....41
Les méthodes de l'enquête ethnographique utilisées à la seconde étape de l'enquête à Bamako et à Dakar....43
Les techniques d'entretien....43
Les techniques d'observation participante....44
Le recours à la photographie....45
Quelques difficultés de l'enquête de terrain....46

L'asymétrie des données recueillies 46
La relation d'enquête : de quelques malentendus et frustrations 47
PRESENTATION DES CAS DE L'ETUDE : 48
Le choix des terrains maliens et sénégalais *48*
Le terrain des ordures ménagères : un révélateur des inégalités socio-spatiales entre les villes-centres et les périphéries des métropoles *49*
ORGANISATION DE LA THESE 53
PARTIE I : DE LA BANLIEUE COMME UN PROBLEME PUBLIC ET COMME UNE CAUSE 55
CHAPITRE 1 : UNE MISE A L'AGENDA INEGALEMENT REPANDUE DE LA BANLIEUE... 59
I. LES BANLIEUES FRANCILIENNES : UNE MULTIPLICITE DE FENETRES D'OPPORTUNITES ET D'ENTREPRENEURS POLITIQUES 60
1. Une succession d'évènements structurants des fenêtres d'opportunités *63*
1.1. Une série de conflits déterminants dans le développement du gouvernement des banlieues 64
1.1.1. Des maires de banlieue unis contre la Ville de Paris 64
1.1.2. Le Grand Paris, la relance d'une nouvelle question des banlieues à l'échelle métropolitaine 68
1.2. Le rôle des alternances politiques décisives 77
1.2.1. L'avènement du communisme municipal à partir des années 1920 78
1.2.2. Le gouvernement socialiste des banlieues franciliennes depuis le début des années 1980 81
1.2.3. Le gouvernement des banlieues franciliennes par la droite depuis 1995 83
1.2.4. Le gouvernement des banlieues franciliennes avec Français Hollande depuis 2012 85
1.3. L'impact de la couverture médiatique des émeutes urbaines dans la politisation de la question des banlieues 86
1.3.1. Les émeutes de la banlieue est lyonnaise des 1970-1990 87
1.3.2. Les émeutes de la banlieue nord parisienne de 2005 90
2. Quelques entrepreneurs-clés des fenêtres d'opportunité sur le gouvernement des banlieues *92*
2.1. Des enseignants-chercheurs critiques et théoriciens de la ville 92
2.2. Henri Lefebvre et le « droit à la ville : l'influence d'un marxiste avocat de la cause des banlieues populaires 97
2.3. Des élus locaux entrepreneurs politiques de la cause des banlieues 109
II. LA BANLIEUE A DAKAR : UNE ENTREE TARDIVE EN POLITIQUE AMORCEE AVEC LES INONDATIONS DES ANNEES 2000 114
1. Pikine : Une zone d'accueil des « déguerpis » devenue une banlieue populaire Dakaroise *119*
1.1. L'héritage colonial français d'une politique de décongestion et d'extension de Dakar 120
1.2. La poursuite d'une politique urbaine ségrégative par l'État sénégalais à Pikine 123

2. Un tas de problèmes sans « entrepreneurs de cause » 125

2.1. Une croissance incontrôlée de la banlieue de Pikine qui n'enclenche pas de débat public 126

2.2. Une instabilité incessante de l'architecture administrative de la banlieue de Pikine : entre laboratoire et cimetière de réformes 131

3. Une entrée tardive en politique de la question des banlieues dakaroises 134

3.1. L'enjeu structurant des inondations dans l'émergence d'un nouveau débat sur la banlieue dakaroise 135

3.2. La démocratie sacrifiée sur l'autel des « priorités absolues» de la banlieue sinistrée : report d'élections et suppression du sénat 144

III. LA BANLIEUE A BAMAKO : DISSEMINATION ET BANALITE D'UN PROBLEME URBAIN 150

1. District de Bamako : La longue fabrique d'une capitale macrocéphale 154

1.1. Bamako : Un village en pleine expansion à l'époque précoloniale 155

1.2. Bamako : la formation d'une capitale coloniale 157

1.3. Bamako : l'héritage colonial de la planification urbaine du district-capitale de la république du Mali 162

2. Une banlieue sans nom : le cas de la Commune I du District de Bamako 168

2.1. La Commune I : Tous les indicateurs d'une banlieue pauvre 170

2.2. Quelques éléments de l'absence de mise sur agenda de la problématique des banlieues pauvres de la capitale Bamakoise 177

2.2.1. Une commune absente dans les imaginaires de ses habitants ou le triomphe du quartier comme territoire d'identification collective 178

2.2.2. Le quartier spontané et/ou précaire : problème le mieux partagé dans l'espace métropolitain de Bamako 180

CONCLUSION DU CHAPITRE 1 185

CHAPITRE 2 : LA CONSTRUCTION PAR LE FALP D'UNE CAUSE « GLOBALE» DES BANLIEUES AUTOUR DE LA NOTION DE «PERIPHERIE» 187

I. LA NAISSANCE DU FALP, ENTRE RUPTURE ET CONTINUITE DANS LA TRADITION DU MOUVEMENT MUNICIPAL INTERNATIONAL 190

1. Une naissance dans le sillage de l'altermondialisme 191

1.1. Une naissance en marge du FSM 193

1.2. Le FALP et la notion de « périphérie ». la fabrique d'un cadre d'expérience commune 196

2. Une simple étape dans le processus déjà centenaire de structuration d'un mouvement municipal international ? 200

2.1. Emergence, structuration et institutionnalisation du mouvement municipal international 201

2.1.1. Avant la seconde Guerre mondiale : l'Europe et l'Amérique, foyer des premiers jumelages transfrontaliers 201

2.1.2. Après la seconde Guerre mondiale : extension et reconfiguration du mouvement municipal international autour des enjeux de paix et de développement dans le monde 204

2.1.2.1. Entre 1945 et fin des années 1960 : la recherche de la paix, nouveau paradigme 205

2.1.2.2. Entre les années 1960 et 1990 : la « coopération » entre municipalités pour le développement du Tiers-monde, unnouvel instrument pour la paix et l'amitié entre les peuples 207
2.1.3. La décennie 1990 : généralisation de la décentralisation et de la coopération décentralisée, multiplication et complexification des réseaux internationaux d'élus municipaux 212
2.2. Depuis les années 2000 : L'avènement du FALP dans un mouvement oscillant entre unification mondiale et spécialisation des réseaux internationaux d'élus locaux 217
II. « NOUS, AUTORITES LOCALES DES PERIPHERIES », UN ENTREPRENEUR DE CAUSE « GLOBALE » EMINEMMENT FRANÇAIS 226
1. Le processus d'objectivation et de légitimation universalistes d'une problématique assez spécifique 228
1.1. Quand le *Droit à la ville* de Henri Lefebvre devient le manifeste politique du réseau FALP 229
1.2. Le couple «décentralisation et participation», la voie pour construire les métropoles solidaires et inclusives 239
1.2.1. La participation des habitants 241
1.2.2. La décentralisation 244
2. « Elus locaux des périphéries de tous les pays, unissez-vous ! », un universalisme et un apolitisme en trompe-l'œil 249
2.1. Le FALP comme un prolongement du communisme municipal français 249
2.2. D'éminents collaborateurs français : mouvements sociaux et chercheurs proches du FALP 261
2.2.1. Des collaborations récurrentes entre mouvements sociaux et autorités locales du FALP 261
2.2.2. Des chercheurs collaborateurs du réseau transnational FALP 267
CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE 272
PARTIE II : AU-DELA DU RECIT GLOBALISANT : LES SINGULARITES DES CONTEXTES NATIONAUX DE DECENTRALISATION ET DE PARTICIPATION DU PUBLIC 275
CHAPITRE 3 : LES ELEMENTS D'UNE « DECENTRALISATION CENTRIPETE » AU SENEGAL ET AU MALI 283
I. SENEGAL : DES POUVOIRS LOCAUX POUR MIEUX RENFORCER LA FORMATION DE L'ETAT-NATION 289
1. Les enjeux de la canalisation nationale de la vie politique locale 290
1.1. Les grandes étapes du processus de la décentralisation au Sénégal 291
1.2. Décentralisation et construction de l'unité nationale : la canalisation nationale de la vie politique locale 295
2. L'enjeu national de la décentralisation dans le champ du « développement » 300
2.1. De la décentralisation comme une technique au service du développement national 301
2.2. Quand la décentralisation devient un problème pour le développement national 304
II. MALI : LA DECENTRALISATION A L'EPREUVE DE LA RECHERCHE DE LA STABILITE NATIONALE ET DE L'INTEGRITE TERRITORIALE 307

1. Le cadre général de la décentralisation au Mali 308

1.1. Un cadre juridique ambitieux en matière de décentralisation 308

1.2. Les partis politiques nationaux et les pouvoirs locaux : l'hégémonie de l'*Adema-Pasj* dans le jeu politique local 311

2. La décentralisation, un défi commun aux différents gouvernements maliens 313

2.1. Une éclosion de pouvoirs locaux éprouvée par le parcours tumultueux de l'Etat 313

2.2. La décentralisation, un enjeu capital face au risque de scission de la République 316

CONCLUSION DU CHAPITRE 3 319

CHAPITRE 4 : LA PARTICIPATION DU PUBLIC OU LES AVENTURES D'UNE CROYANCE PATERNALISTE AU MALI ET AU SENEGAL 323

I. PARTICIPATION PAYSANNE ET PROJET DE DEVELOPPEMENT AGRICOLE AU MALI ET AU SENEGAL AVANT LES ANNEES 1990 325

1. L'administration coloniale et la participation des paysans..... 327

2. La contribution des « sciences du développement » dans la normalisation de la participation : Des chercheurs-avocats de la « participation paysanne », entre paternalisme et militantisme 334

2.1. Des chercheurs-avocats de la participation 338

2.1.1. Yves Goussault (1923-2003) : de la cause des pauvres et à la cause de la mobilisation du paysannat 341

2.1.2. René Dumont (1904-2001): Agronome-conseiller de la Banque mondiale et militant de la libération paysanne dans le Tiers-monde 343

2.1.3. Louis-Joseph Lebret (1897-1996) : Chercheur au CNRS, Prêtre dominicain et « missionnaire » de la participation 348

2.2. La contribution des chercheurs à l'ingénierie et à la professionnalisation de la participation 355

3. Les nouveaux Etats et les politiques de la « participation populaire » dans les chantiers du développement national 364

3.1. Les politiques d'encadrement de la « participation populaire » des premiers gouvernements sénégalais et maliens indépendants 364

3.1.1. L'Etat socialiste et l'encadrement de la participation au Sénégal 367

3.1.2. Les premiers gouvernements maliens et l'encadrement de la participation 370

3.2. La participation : une rhétorique au service des partis politiques au Mali et au Sénégal 373

3.2.1. Les usages de la participation dans les premières décennies des indépendances au Mali 373

3.2.2. Les usages de la participation dans les premières décennies des indépendances au Sénégal 376

II. LA PARTICIPATION EN MILIEU URBAIN AU MALI ET AU SENEGAL A PARTIR DES ANNEES 1990..... 380

1. Les organisations internationales et la participation : Une participation pour combler le retrait de l'Etat ? 380

1.1. Le retrait de l'Etat dans le cadre des Programmes d'ajustement structurel (PAS) 381

1.2. La promotion des acteurs non-étatiques par les organisations internationales 383
2. L'émergence et/ou le renforcement de la professionnalisation et de l'ouverture à l'international des associations en milieu urbain 389
2.1. La professionnalisation des associations dans un contexte de désengagement de l'Etat 389
3. Un militantisme associatif urbain de plus en plus ouvert à l'international : le FSM de Dakar de 2011 révélateur des contradictions intrinsèques de la « société civile» au Mali et au Sénégal 393
3.1.1. L'instrumentalisation politique du FSM de Dakar par le parti socialiste sénégalais 395
3.1.2. Le problème de l'autonomie des mouvements de la société civile africaine 400
CONCLUSION DE LA PARTIE II 410
PARTIE III : QUI GOUVERNE LA GESTION DES ORDURES MENAGERES A BAMAKO ET A DAKAR ? LE MODELE « ENGLOBANT » DU FALP A L'EPREUVE DE L'ACTION PUBLIQUE « LOCALISEE » AU CONCRET. 413
CHAPITRE 5 : LES ORDURES MENAGERES A DAKAR ET A BAMAKO, DE LA CONSEQUENCE URBAINE AU PROBLEME PUBLIC **..... 429**
I. LA PROBLEMATIQUE DES ORDURES MENAGERES A DAKAR ET A BAMAKO 430
1. L'urbanisation macrocéphale et la question des déchets ménagers 430
2. Les ordures ménagères, un problème très accentué dans les quartiers périphériques populaires 434
II. LE CADRE REGLEMENTAIRE ET INSTITUTIONNEL DE LA GESTION DES DECHETS MENAGERS .. 448
1. Les cadres réglementaires de la gestion des déchets ménagers au Mali et Sénégal 448
1.1. Un cadre réglementaire commun sur le plan international 448
1.2. Deux cadres réglementaires nationaux convergents 452
1.2.1. Des dispositions répressives en matière de déchets ménagers 452
1.2.2. L'éloignement et la mise en décharge comme principal mode de traitement de déchets ménagers 454
2. Les cadres politico-institutionnels de la gestion des déchets ménagers au Mali et au Sénégal 455
2.1. Multiplicité des acteurs et chevauchement des échelles de la gestion des ordures ménagères à Bamako. 455
2.2. Le nomadisme institutionnel de la gestion des ordures ménagères à Dakar 458
CHAPITRE 6 : VERS LA CONFIGURATION D'UNE *ELITE PLURIELLE* DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALISEE **..... 461**
I. LA STRUCTURATION DE L'ELITE PLURIELLE DE LA GESTION DES DECHETS EN COMMUNE I DE BAMAKO 467

1. La reconnaissance d'une élite du milieu politico-administratif 468
2. L'imposition d'une élite issue de l'univers des GIE 476
3. La structuration d'une élite issue des organisations internationales 481
4. La confirmation d'une élite traditionnelle du côté des habitants : les « ndugu tigi » 487
II. LA STRUCTURATION DE L'ELITE PLURIELLE DE LA GESTION DES DECHETS A DAKAR 494
5. La reconnaissance d'une élite du milieu politico-administratif malgré tout 495
6. Le pouvoir d'une élite issue des syndicats des travailleurs du nettoiement 499
7. La configuration d'une élite issue des organisations internationales 505
8. L'émergence d'une élite issue des concessionnaires du transport des ordures ménagères 510

CONCLUSION PARTIE III 515

CONCLUSION GENERALE : 517
L'encastrement national des processus transnationaux 517
Derrière la convergence des choix d'organisation politico-administrative des Etats contemporains, la diversité de leurs déclinaisons nationales : Quelle décentralisation pour quel Etat ? 519
Des solutions dites « alternatives » apparemment très accommodables au modèle de l'ordre dominant. 521
Une méthodologique alliant enquêtes monographiques et enquêtes multi-situées s'impose. 522

ANNEXE 1 : PRESENTATION DES ACTEURS INTERROGES 525
ANNEXE 2 : COMPETENCES DE L'ENTENTE INTERCOMMUNAUTAIRE DE DAKAR (CADAK-CAR) 529
ANNEXE 4 : ENGAGEMENTS DE PIKINE DE FEVRIER 2011 537
ANNEXE 5 : DECLARATION DE CANOAS DE JUIN 2013 540
BIBLIOGRAPHIE GENERALE ET AUTRES SOURCES ECRITES 545
LISTE DES TABLEAUX, FIGURES, ENCADRES ET PHOTOS : 567
Table des encadrés 567
Table des schémas : 568
Table des tableaux : 568
Table des photos : 569

Titre:
Du gouvernement des banlieues à l'émergence des périphéries dans la gouvernance urbaine mondiale? *Mises en récits du global et singularités des champs politiques nationaux*

Résumé : La généralisation du fait urbain en ce début de XXIe siècle s'accompagne d'une mondialisation des bidonvilles et des formes de ségrégation socio-spatiale dans les métropoles. C'est contre cette dynamique globale imputée à la logique néolibérale que sont créés, dans le sillage du Forum social mondial, des réseaux d'élus locaux dont le *Forum des Autorités Locales de Périphéries pour des métropoles solidaires* - FALP. La thèse étudie l'émergence de ce mouvement de plus de 200 collectivités territoriales en tant qu'acteur transnational porteur de normes et de modèles à vocation universelle et ses incidences dans la gouvernance locale de politiques urbaines. Plusieurs sous-disciplines de la science politique (sociologie des mouvements sociaux, de l'action publique, des élites) sont mobilisées. Une démarche méthodologique alliant enquêtes localisées dans des banlieues membres du FALP en France, au Mali et au Sénégal et enquêtes multi-situées lors d'évènements internationaux du réseau a été adoptée. La première partie de la thèse s'intéresse aux asymétries de pouvoir dans les processus de construction et de mise à l'agenda de la question des banlieues populaires comme un problème global. La deuxième partie traite des difficultés d'affirmation d'un pouvoir local et d'une participation effective du public selon la perspective universaliste du FALP dans les contextes de la décentralisation au Mali et au Sénégal. La troisième partie pose la question des répercussions des alternatives revendiquées par le FALP dans l'action publique de ses collectivités membres à partir des cas de la gestion des ordures ménagères à Bamako et à Dakar.

Title :
From governmental suburb issues to the emergence of outskirts in global urban governance? *Between a global model and national specifics*

Summary: The generalization of the urban phenomenon in the early 21st century is accompanied by a globalization of slum areas and forms of socio-spatial segregation in major metropolises. Therefore, global networks of mayors from popular suburbs such as the *Forum of the Peripheral Local Authorities (FALP)* created an alter-globalization movement against the global trend spread by the neoliberal ideology. This thesis analyses the emergence of the FALP network as a transnational actor promoting norms and models with a universal vocation and playing a major role in the local governance of urban policies. Several sub-disciplines of political science have been mobilised from a comparative perspective: a specific methodological approach combining local surveys of different suburban areas, members of FALP, in France, Mali and Senegal, and a multi-sited research of various international events organized by the FALP network. The first part of the thesis examines the asymmetries of power and political influence in suburb issues from a global point of view. The second part sets out the challenges of FALP's universalist project for decentralisation and participatory democracy in both Mali and Senegal. The third part explores the influence of alternative solutions advocated by the FALP network in the management of domestic waste, focusing on two case studies in Bamako and Dakar.