

Gouverner les villes

Le mouvement mondial en faveur de la décentralisation des autorités territoriales a donné une importance accrue au gouvernement des villes. Mais les facteurs déterminants de l'efficacité de la gestion locale sont indissociables de la culture politique propre à chaque ville.

La question du gouvernement des villes est aujourd'hui sur l'agenda international, car les collectivités locales ont été, pendant la dernière décennie, reconnues comme des acteurs incontournables du développement économique, social et comme le premier lieu d'expression de la démocratie par les institutions internationales et les bailleurs de fonds de développement.

Ce rôle présuppose que les autorités locales soient représentatives, légitimes et efficaces dans le pilotage du développement urbain – ces qualités sont le produit de trois logiques : la culture et les institutions politiques locales ; les relations entre l'échelon local et le gouvernement central ; les contraintes extérieures.

Participer au budget



Une réunion municipale à Belém (Brésil).

En 1988, le Parti des Travailleurs (PT) met en place un outil de cogestion du budget à Porto Alegre (Brésil). Grâce à une pyramide participative, les habitants peuvent attribuer 3 à 15 % du budget municipal : le premier échelon, organisé par immeubles ou rues, délègue au deuxième, déterminant les quartiers et les secteurs prioritaires, lui-même participant au Conseil du budget participatif avec l'administration et les acteurs sociaux.

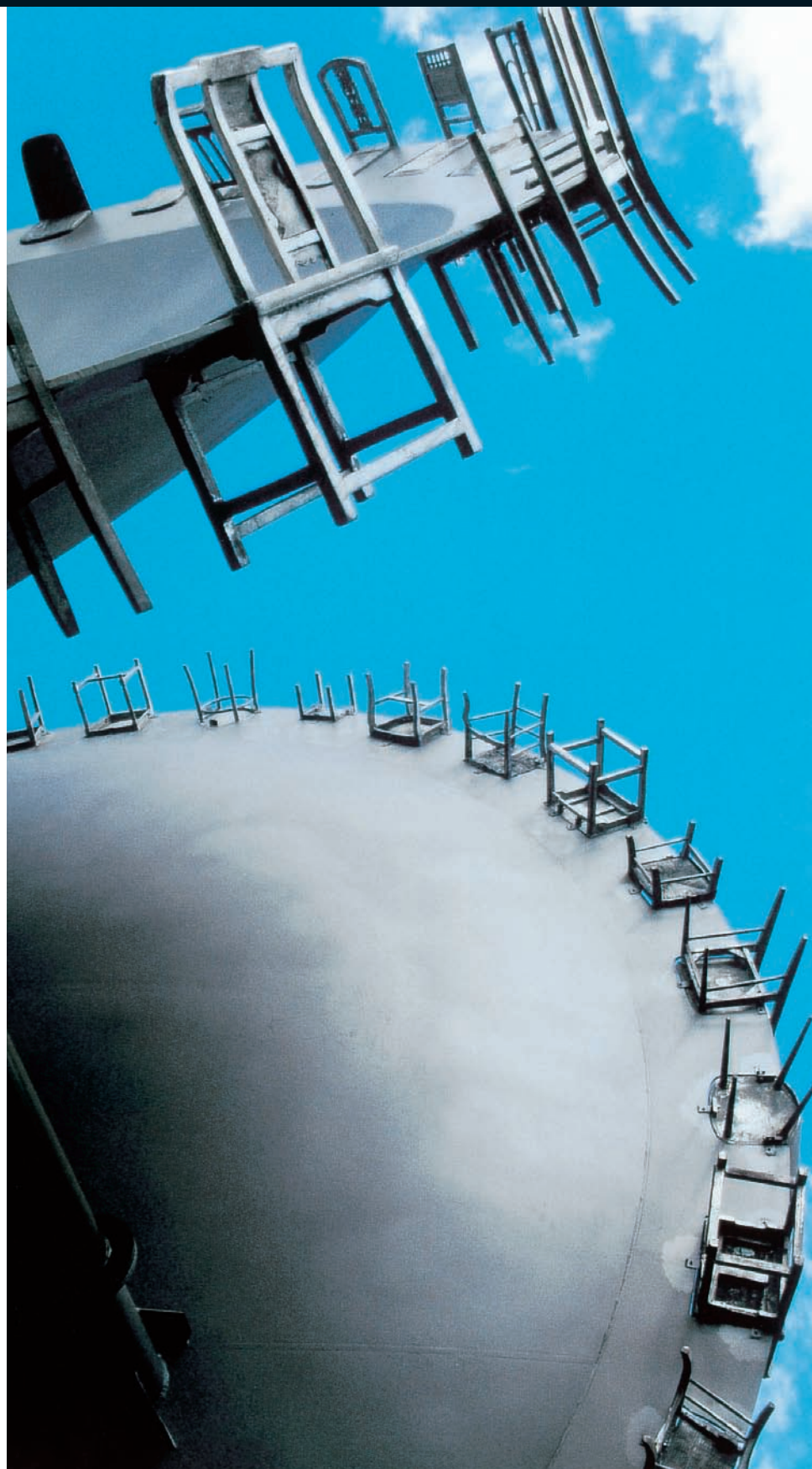
Près de 200 villes ont implanté de telles expériences. Avec des variantes : Rio Grande Do Sul a mis en place un budget participatif au niveau de l'État ; Belém a élargi son dispositif en Congrès de la ville ; Belo Horizonte a introduit un budget participatif du logement social. Hors du Brésil, on retrouve des démarches équivalentes au Pérou, en Équateur et en Bolivie.

Culture urbaine et politique

La culture politique locale est spécifique à chaque tradition, à chaque région, voire à chaque ville, et les institutions territoriales – dans leur organisation, leurs pouvoirs et leur fonctionnement – témoignent de cette diversité. La solidité de la culture politique et des institutions est un produit de l'histoire, comme le montre le rôle central des maires en Amérique latine. Ailleurs, l'idée même d'autorités locales est parfois encore trop récente pour que leur rôle soit déterminé ou reconnu.

L'idée de citoyenneté locale, elle non plus, n'est pas universelle et la société civile n'est pas partout constituée à des niveaux comparables. Si, en Amérique latine, de véritables expressions de la société civile existent, permettant d'associer les populations aux processus de prise de décision, sur le continent africain, ces expressions relèvent plus de pratiques de contournement de régimes autoritaires.

Dans ces conditions, comprendre le mode de fonctionnement d'une ville demande une appréhension fine des relations entre le territoire administré, les enjeux de développement urbain et la culture politique locale. Les



Campagne pour les élections municipales à Caracas (Venezuela).

La Constellation Humaine, une œuvre qui symbolise "les champs modernes du dialogue et de l'échange fraternel entre les peuples", selon son auteur Chen Zen.

Eau publique malgré tout

Le refus de la délégation de la gestion municipale de l'eau par la population de Cochabamba (Colombie) en 2000 est devenu un symbole international de résistance à la privatisation des services. Après une année de bras de fer, les sociétés prestataires avaient dû se retirer avec des pertes estimées à 50 millions de dollars. Aujourd'hui, l'eau de la ville est gérée par une entreprise publique, SEMAPA, dont 3 des 7 administrateurs sont des représentants de la population. Grâce à plusieurs bailleurs de fonds, la société a réussi à étendre son réseau et à proposer des tarifications sociales. Les deux prestataires ont renoncé à réclamer des dommages et intérêts en janvier 2006 au terme d'une médiation du gouvernement bolivien.

grandes infrastructures, l'approvisionnement en eau potable ou l'assainissement demandent souvent d'autres niveaux d'administration – l'équivalent d'agences de bassin pour l'approvisionnement en eau ou des communautés d'agglomération pour les transports urbains. Le regroupement des autorités pour une meilleure administration du territoire est ainsi observable dans de nombreuses grandes agglomérations. La ville de Bangkok a élaboré, depuis les années 1980, une stratégie de gestion territoriale à l'échelle de son agglomération. Depuis 2004, Bombay et la ville nouvelle de Navi Mumbai disposent d'une enceinte commune de gestion des questions de développement de l'agglomération.

L'émergence généralisée de villes, marquées par la ségrégation des communautés et l'étalement urbain, apparaît souvent comme le résultat de la difficulté à formuler une vision directrice du développement. Aujourd'hui, certaines agglomérations essayent de réagir à cette évolution et proposent de redécouper le territoire urbain en plusieurs entités dans lesquelles il serait plus facile de définir une idée de ville et de mettre en place une stratégie de développement capable d'orienter l'intervention de l'ensemble des acteurs. Cette tendance est notamment observable au Brésil, qui dispose d'une longue expérience maintenant dans la construction de

modos décentralisés de gouvernance urbaine.

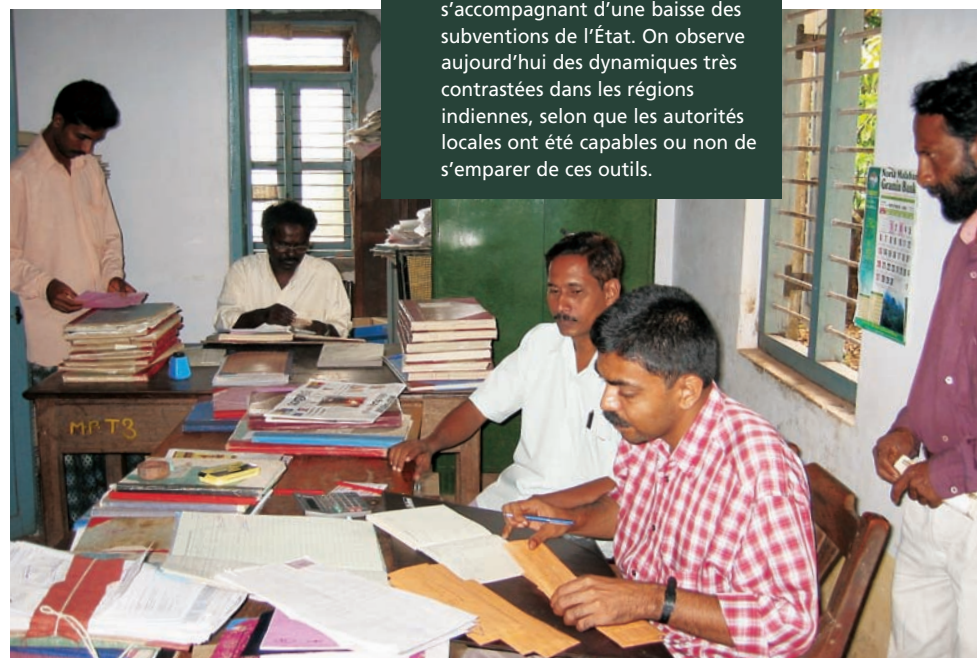
À la sortie de crises – catastrophes naturelles, guerres –, les autorités locales se retrouvent en première ligne pour répondre aux besoins immédiats des populations et construire l'avenir. Dans la plupart de ces cas, les logiques d'urgence (reconstructions rapides, relogement, problèmes sanitaires, etc.) l'emportent sur l'investissement pour un projet de ville à long terme. À cet égard, l'Afrique du Sud a été capable d'élaborer une vision de la ville post-apartheid, une ville compacte. L'idée est de recoudre le tissu urbain, en rapprochant les morceaux de villes créés par l'apartheid, en organisant la circulation, en redistribuant le sol urbain et en réorganisant les activités dans le sens d'une plus grande mixité, avec un projet de densification.

La décentralisation et la gouvernance locale à l'épreuve

Depuis une quinzaine d'années, un large processus de décentralisation politique, fiscale et administrative s'est mis en place dans une grande majorité de pays. Il correspond au souci de rendre les gouvernements plus efficaces dans le traitement des affaires locales en associant secteurs publics, secteurs privés et associa-



Conseils municipaux des villes de Papudo (Chili) et Praia Grande (Brésil).



tions d'habitants. Les rapports entre autorités locales et État central tendent néanmoins aujourd'hui à s'organiser partout selon ce modèle.

Là où les politiques d'ajustement structurel ont prôné la réduction du rôle de l'État à celui de simple régulateur, privé de ses moyens financiers, les politiques de décentralisation peuvent représenter une opportunité pour les gouvernements centraux de se décharger d'une partie de leurs devoirs sur les autorités locales. Sur le continent africain notamment, le nécessaire transfert de ressources pour faire face à ces attributions n'a toujours

Décentralisation à l'indienne

Les villes indiennes accueillent seulement un tiers de la population du pays, mais contribuent pour 60 % au revenu national. Ce rôle moteur a été reconnu par le gouvernement indien à partir des années 80. En 1992, la constitution est amendée, faisant des autorités locales, rurales comme urbaines, le troisième échelon de gouvernement. Les conseils élus, dans lesquels un tiers des sièges sont réservés aux femmes, sont chargés non seulement de la gestion de l'aménagement urbain, mais de leur financement – le transfert de responsabilité s'accompagnant d'une baisse des subventions de l'État. On observe aujourd'hui des dynamiques très contrastées dans les régions indiennes, selon que les autorités locales ont été capables ou non de s'emparer de ces outils.

pas eu lieu. C'est ainsi que des responsables politiques locaux se trouvent privés de capacités de maîtrise d'ouvrage et de négociation avec les bailleurs de fonds.

Les capacités d'intervention des collectivités territoriales sont encore très limitées et tout à fait insuffisantes par rapport aux compétences qui leurs sont accordées dans le cadre des processus de décentralisation. Cela est du en particulier aux moyens limités dont elles disposent tout à la fois en ressources humaines propres mais également auprès des services déconcentrés de l'État et des services publics locaux. Ce besoin de compétence concerne en priorité la gestion des services en gestion directe, mais également la conduite des services concédés. Former les responsables locaux constitue donc une condition nécessaire au gouvernement efficace des villes.

La reconnaissance des villes comme acteurs centraux du développement n'a pas suffi à créer partout les conditions de leur autonomie politique. Leurs nouvelles attributions les placent néanmoins dans une position d'acteurs incontournables dans tous les dispositifs locaux de développement et de coopération. ■

Le panchayat (conseil communal) de Bidar (ci-dessus) et celui de Kasaragod (ci-contre), en Inde.



Webographie

Programme des Nations unies pour les établissements humains – ONU-Habitat
www.unhabitat.org

Page de la Banque mondiale dédiée à la gouvernance et au secteur public.
www.worldbank.org/publicsector

Cités et gouvernements locaux unis – CGLU Observatoire mondial de la démocratie locale et de la décentralisation GOLD, selon l'acronyme anglais, est un portail Internet lancé par CGLU pour informer les acteurs locaux sur la situation de la décentralisation et des gouvernements locaux à travers le monde.
www.cities-localgovernments.org/gold

Cities Alliance Partenariat entre la Banque mondiale, des organisations internationales, des agences de coopération de différents pays et des villes, l'Alliance a été créée pour lutter contre les bidonvilles et la pauvreté urbaine.
www.citiesalliance.org

World Local Authorities – WLA ALM-WLA est une base de données qui offre aux représentants locaux, décideurs, universitaires et entreprises, des fiches d'information très brèves sur les gouvernements locaux dans les différents pays du monde.
www.almwla.org

Groupe d'intérêt scientifique pour l'étude de la mondialisation et du développement – GEMDEV
www.gemdev.org

Partenariat pour le développement municipal – PDM
www.pdm-net.org

Association internationale des maires francophones – AImf
www.aimef.asso.fr

Webographie en ligne
www.villesendevenir.org