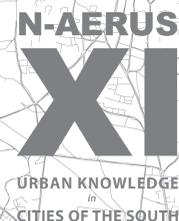


Difficile capitalisation des savoirs sur la ville en Afrique de l'Ouest

Retour sur une expérience de comparaison au Mali et au Ghana



Monique Bertrand

Institut de Recherche pour le Développement:
UMR 201 «Développement et Sociétés», Université de Paris 1-IRD
monique.bertrand@ird.fr

La présente communication se présente comme un retour sur expérience de recherches menées en Afrique de l'Ouest depuis les années 1990. Dans les capitales malienne et ghanéenne¹, ces travaux se sont attachés aux marchés fonciers, aux pratiques du logement, aux parcours migratoires et résidentiels de leurs habitants. Ils offrent le recul nécessaire à l'évaluation d'une stratégie de l'information urbaine, et des manques à combler en matière de capitalisation des connaissances sur les trajectoires passées, les incertitudes présentes et le devenir des politiques de satisfaction des besoins citadins. Sans être directement liée à une commande d'expertise, cette recherche est doublement à l'écoute des transformations de l'action publique. Dans un contexte général de mondialisation des termes de référence de l'urbanisme de projet, et de décentralisation de ses applications, entre autre mécanisme de « décharge » de l'Etat², elle en présente deux volets :

- Les changements à l'œuvre dans la gestion foncière des capitales et leurs implications sur l'offre de logement. Ce premier volet d'analyse met l'accent sur les conditionnalités des bailleurs internationaux des Projets urbains (Banque mondiale et coopérations bilatérales), leur appropriation par les acteurs nationaux et locaux, le financement de l'aménagement foncier, les conditions de reconversion du sol agricole en parcellaire à usage d'habitation, les pratiques de cession administrées et néo-coutumières, et de régularisation de quartiers « spontanés ».
- L'analyse des insuffisances de ces dispositifs marchands constitue le second volet d'étude au regard de besoins résidentiels variés et en forte croissance. Il souligne la conflictualité renouvelée des enjeux fonciers dans les espaces sociaux et municipaux des grandes agglomérations. Leurs biais politiques apparaissent également accrus, depuis les transitions démocratiques des années 1990, quand populations et communautés sont de plus en plus enjointes à « participer » à l'aménagement de leurs cadres de vie.

Les conclusions tirées de cette expérience ouest-africaine ne peuvent donc être défendues de manière transversale dans les Suds, indépendamment du contexte considéré. Dans la perspective d'une amélioration des savoirs fondamentaux sur la fabrique urbaine africaine, qui devrait s'attacher conjointement aux pratiques « d'en haut » et « d'en bas », les différences entre le Mali et le Ghana sont au moins aussi importantes que leurs ressemblances, et qu'une contextualisation d'ensemble de l'Afrique de l'Ouest au regard d'autres Suds. Ces regards croisés apportés aux Afriques francophone et anglophone, soudano-sahélienne et côtière, souligneront en particulier deux enjeux d'une stratégie de mobilisation de connaissances appliquées dans la durée :

- La mesure de l'hétérogénéité sociale en matière de logement, de durée de résidence et d'attachement à la vie en ville, comme analyseur de la propension des citadins à s'approprier les politiques qui les concernent ;
- Le contenu « du local ». Non sans biais idéologique, ce niveau d'expression de besoins et de mise en œuvre de programmes urbains apparaît promu pour fonder une perspective de régulation sociale, des cadres de participation voire de pacification des rapports sociaux. On s'interroge donc sur les moyens et le statut cognitif d'une

1 Le District de Bamako compte 1,8 million d'habitants en 2009 (résultats provisoires du 4^{ème} RGPH du Mali) mais ne circonscrit plus les contours de l'étalement urbain depuis le recensement de 1998 ; la Région du Grand Accra a elle dépassé les trois millions d'habitants dans les années 2000, mais comporte encore deux districts à majorité de population rurale.

2 Béatrice Hibou, « Retrait ou redéploiement de l'Etat », Critique internationale, 1 (1998) : 151-168.

analyse locale dans des métropoles en pleine expansion territoriale ; et notamment s'il ne s'agit que de valider en miniature de « bonnes pratiques » de gouvernance, ou de renouveler la mesure de l'hétérogénéité urbaine au profit d'autres échelles territoriales d'intervention publique.

Le gain de connaissances : tiraillements et mise en œuvre d'un urbanisme de Projets

En matière de « foncier et habitat », la recherche consacrée aux capitales ouest-africaines s'est beaucoup nourri des logiques de programmation nées de la succession de Projets de la Banque mondiale depuis la fin des années 1970, et de leur évolution dans le multipartisme des années 1990. Les principaux acquis sur Bamako et Accra sont repris ici d'une bibliographie de recherche figurant dans deux ouvrages à paraître d'ici la fin de 2010 :

Monique BERTRAND, *De Bamako à Accra : mobilités urbaines et ancrages locaux en Afrique de l'Ouest* (Paris : Karthala).

Elisabeth ARDAYFIO-SCHANDORF, Monique BERTRAND, Paul W. K. YANKSON, *The Mobile City of Accra. Urban Families, Housing and Residential Practices* (Dakar: Codesria).

Le gain de connaissance a porté notamment sur :

- les transferts d'impulsion et d'orientation des crédits voués à l'urbanisme opérationnel ;
- les tensions et l'instrumentalisation politiques des marchés fonciers ;
- les réactions et les anticipations des citoyens pauvres face aux opérations menées au moindre coût à leur intention ;
- la mise en concurrence de ces catégories populaires du fait de priorités et de sélections opérées à l'échelle locale.

La logique de projet prend donc le pas depuis une vingtaine d'années sur l'urbanisme réglementaire des Schéma directeurs et des Master Plans, qui reste mal doté au Mali et au Ghana. Selon les trajectoires politiques et les coopérations internationales des deux pays, elle conduit à des observations différenciées dans leurs capitales.

Au Mali

Les changements institutionnels observés sous la Troisième République malienne, depuis 1992, concernent principalement la maîtrise foncière. Ils renouvellent la vieille préoccupation d'en rationaliser les coûts et perspectives de rentes, manifeste dès le premier Projet Urbain du Mali en 1979. A la fin des années 1990, les changements de gouvernance du District de Bamako, au titre des réformes de décentralisation, ont amplifié les contraintes politiques de ce fonctionnement marchand. Deux dispositifs mis en place dans la foulée de la Transition démocratique ont donc rapidement usé leurs ambitions de transparence financière et politique (passation des marchés publics, lutte contre la corruption, ventes aux enchères aux plus offrants des lots viabilisés) et d'inclusion des pauvres (sécurisation foncière et mobilisation financière locale).

- Le pari de désadministrer la production de trames foncières, sous les auspices d'une nouvelle Agence de Cession Immobilières (ACI), conduit d'abord à des effets particulièrement sélectifs dans la demi-douzaine d'opérations programmées depuis 1992. Leur répliquabilité atteint ses limites avec l'épuisement des réserves territoriales du District. L'inflation des prix et la fin du verrou de non-cumul d'achats sont clairement entrées en contradiction avec les affichages *pro-poor* et démocratiques du nouveau régime. L'argument de la solvabilité des acquéreurs est récupéré par les nouvelles équipes municipales pour leurs propres pratiques d'attributions foncières, hautement clientélistes, et pour leurs stratégies financières locales. La densification des quartiers ACI reste enfin à construire, depuis le nouveau pivot économique de l'agglomération, ACI 2000 au péricentre, jusqu'aux extensions du sud et du nord-est. Dans une ville à

l'habitat encore largement horizontal, elle restera surtout à argumenter dans le parc renouvelé des « villas ». Car pointe à Bamako le débat plus général sur les contraintes et les mérites respectifs de la ville compacte *versus* de l'étalement urbain³. La première imposerait la rénovation d'un centre ville taudifié, tandis que le second justifierait le financement d'infrastructures de communication à grande vitesse.

- Le souci de mettre en concurrence les clientèles s'est pour l'heure propagé de ces ventes aux enchères sur le segment des titres fonciers définitifs, aux comités de mise en œuvre de la régularisation foncière dans le cadre du Programme spécial « Sauvons notre quartier » (SNQ). Si celui-ci apparaît d'impulsion nationale en 1993, le soutien qu'il reçoit d'une coopération multilatérale, au titre de l'« amélioration des conditions de vie dans les Quartiers Pauvres Périurbains de Bamako », fait apparaître son bilan médiocre dans l'évaluation du troisième Projet urbain du Mali en 2005. Les travaux d'équipement en bornes fontaines et en éclairage public ont réduit à sept le nombre de quartiers assistés, sur les 25 que comptait le programme de bornage et d'ouverture de voies. Le ciblage des actions favorise la commune la plus centrale dans la géographie de l'emploi à Bamako, tandis que deux vastes communes ne comptent que deux opérations à l'ouest et au sud de l'agglomération.

La régularisation a surtout activé un réflexe spéculatif dans la ville des pauvres : auprès des courtiers en reconversion d'usage du sol sur les marges de l'agglomération, dans les communes inégalement placées pour négocier une péréquation d'aménagement foncier avec l'ACI, au sein des comités de quartier inégalement réceptifs à l'idée de faire participer leurs membres au coût du redressement foncier. Dès la fin des années 1990, les opérations SNQ apparaissent diluées dans les manœuvres tout azimut des communes pour mobiliser des ressources financières dans leur périmètre de compétences. L'objectif de recasement des déguerpis est détourné au profit de ventes de lots non ciblées sur les plus vulnérables. La contribution du petit entrepreneuriat à ce rattrapage urbain se révèle enfin modeste dans les quartiers irréguliers, et bien en deçà de nouvelles perspectives de construction en périphérie du District de Bamako.

- Quant aux quelques opérations immobilières réalisées au titre d'une Stratégie Nationale du Logement, formulée en 1995, elles reproduisent l'urbanisme comme fait du prince et de la sollicitude présidentielle, mieux que comme le produit de la capacité institutionnelle des autorités locales⁴. Elles n'ont surtout d'habitat « social » que le nom, dans une capitale qui contrairement à ses homologues de la côte n'a guère connu de parc social locatif dans son histoire. La vente en accès à la propriété s'adresse à une cible d'employés des secteurs public, parapublic et privé, minoritaire sur le marché du travail et parmi la population locataire. Mais cette orientation suit bel et bien l'évolution générale des termes de référence de la question du logement, favorable au désengagement public et à un relai bancaire⁵.

Si les réformes et les slogans se suivent, du Fonds National de Logement à l'Office Malien de l'Habitat en 1996, du Projet de développement urbain et de décentralisation (1996-2005) à la Stratégie pour le Développement des Villes du Mali (2009), il s'agit toujours de recycler de plus générales injonctions internationales : agir « pour que les marchés incluent les pauvres », gérer des « villes sans bidonvilles ». Mais leur traduction concrète ne freine guère la montée en force de la location dans un parc de bailleurs pauvres, en même temps que se fragilise le ratio production / besoins de logements neufs.

3 Le débat est plus large et s'affiche à la : Banque mondiale, « Repenser la géographie économique ». Rapport sur le développement dans le monde (Bruxelles : De Boeck, 2009). Une fois actée la nécessité de la croissance urbaine pour la croissance économique, la densification des agglomérations figure comme un paradigme clef pour leur intégration dans les marchés mondiaux.

4 Par delà les effets d'annonce relayés par ONU-Habitat, 5 000 logements ont été produits entre 2003 et 2009 à Bamako et dans les capitales régionales, tandis que les deux tiers de la population urbaine du Mali sont estimés vivre en habitat précaire.

5 World Bank, "Housing, Enabling Markets to Work". A World Bank Policy paper with Technical Supplements (Washington, DC: World Bank, 1993).

Entre autres éléments d'évaluation des politiques publiques maliennes sous la Troisième République, ce triple suivi « Habitat » débouche donc sur un bilan peu satisfaisant dans la dernière décennie. Le dernier Projet urbain du Mali n'a guère augmenté la capacité de conception et de mise en œuvre (ni autonomie financière, ni crédibilité technique) des autorités locales que la décentralisation des années 1990 avait précisément promues : *capacity building is compromised* ! L'incorporation en ville de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, puis le Programme présidentiel de Développement Economique et Social et les récents Etats généraux du Foncier (décembre 2009) font monter la prévision d'investissements urbains par centaines millions de dollars, mais sans fonder d'autres perspectives que les négociations du gouvernement national à l'égard de bailleurs de fonds internationaux. Dans les dernières années, l'enchaînement de projets urbains (le quatrième en cours de préparation en 2010) ou sectoriels n'est pas mieux assuré que précédemment de renforcer la productivité des secteurs économiques urbain et rural, ni de renforcer la crédibilité des acteurs locaux. Si la nécessité de leur coordination territoriale vient d'être affirmée pour Bamako, les évolutions constatées en matière d'action publique, ou pressenties pour mieux intégrer les périphéries urbaines à une planification stratégique d'échelle métropolitaine, laissent toujours un grand désert de dispositifs de suivi en continu des évolutions citadines.

Les acteurs de la programmation urbanistique (Banque mondiale pour l'ACI, gouvernorat puis mairie du District pour le Programme SNQ et ses avatars) ne s'appuient en effet que peu, et tardivement, sur des bureaux d'études maliens. *L'information disponible sur les pratiques et les besoins résidentiels des citoyens* circule difficilement, et pas toujours avec rigueur. Il n'est pas rare pour le chercheur de constater que les rapports et publications déposés un jour en un lieu voué à leur consultation, ne sont guère inventoriés le lendemain quand elles n'ont pas tout simplement disparu.

Les crédits urbains sont en effet orientés à partir de coopérations multi- ou bilatérales, ou encore décentralisées, de telle sorte qu'ils procèdent essentiellement d'argumentaires exogènes : lutte contre pauvreté, préservation de l'environnement, participation des femmes... Leur ciblage relève d'opérations pilotes, forcément sélectives et laissant d'autres nécessités « sur la touche », en tout cas de formats imposés qui ne sont pas appropriés sur la scène locale sans biais financiers ni détournements d'usage. L'intégration recherche / programmation et évaluation des opérations est quasi inexistante ; le milieu académique malien n'offre pas de capacité d'expertise à la portée des collectivités territoriales urbaines. Celles-ci pâtissent d'un défaut structurel de ressources pour entretenir leurs propres bases techniques et bases de connaissance : données foncières, extractions de micro-données depuis le Bureau du Recensement. Leurs représentants pâtissent également d'une réelle instabilité électorale dans le régime pluraliste, les mieux qualifiés pour s'imposer dans les entreprises de communication régionale et internationale ne pouvant jouer dans la durée de réseaux d'échange d'informations et de confrontation d'expériences de coopération décentralisée : portails du type de Cités Unies, assises de jumelages-coopération, programmes africains de promotion du Développement Municipal, plates-formes de discussion du « droit à la ville », alliances et coordinations de grandes villes.

Quant à la recherche urbaine, elle reste principalement étrangère pour les ressources bibliographiques et le montage financier d'opérations d'enquêtes, et intègre mal le potentiel bamakois en sciences humaines et sociales. Ces faiblesses découlent de la mise en place récente de l'Université du Mali, de son défaut de moyens et de vie de laboratoire, de collaborations relevant de prestations individuelles plus que de partenariats collectifs, mais aussi de concurrences personnelles contreproductives autour d'opportunités à endosser le statut de consultant rémunéré, quand de nombreux diplômés s'auto-qualifient « experts » sans production scientifique à la clef.

La recherche compte pourtant de bonnes analyses des conditions de vie et des contraintes de l'insertion en ville. Mais en ce qui concerne le suivi des marchés du travail et du logement, emblématiques de fortes discriminations socio-économiques et

spatiales, elle doit compter sur des collectes *ad hoc*, lourdes à monter ou à renouveler, plutôt que de disposer aisément de mesures nationales : suivis statistiques de la pauvreté, de type Living Standard Survey ou Core Welfare Indicators, modules d'Enquêtes Démographique et de Santé, recommandations Afristat pour la mesure du secteur informel dans les dispositifs d'enquête « 1-2-3 ». Sa principale faiblesse concerne donc la description et l'interprétation de l'hétérogénéité urbaine, la définition de profils locaux de la dynamique métropolitaine, l'argumentation de priorités territoriales à court et plus long termes.

Au Ghana

Dans l'Aire Métropolitaine du Grand Accra (GAMA), l'analyse des quatrième et sixième projets urbains de la Banque mondiale (UESP-1 et UESP-2) a porté principalement sur *la réappropriation et la pérennisation d'opérations pilotes d'aménagement de quartiers déshérités*. La recherche a montré les confusions qu'entraînait la sélection de trois *deprived communities*, sur les 17 que comptait la ville-centre de l'agglomération, à l'égard d'autres acteurs du pouvoir urbain local. Plus généralement, le suivi des réformes de décentralisation sous la Quatrième République ghanéenne souligne les contreperformances qui se multiplient dans la gestion des ressources métropolitaines, au fur et à mesure que se politise la vie municipale. Par deux fois entre 2000 et 2009, le changement de majorité présidentielle a ainsi renversé les débats dans les assemblées de district, et restructuré leurs domaines de compétence d'une manière scissipare.

- A la fin des années 1990, la mise en œuvre de trois opérations de réhabilitation de quartier renoue avec la programmation urbaine au Ghana. Cette orientation, de type *slum upgrading*, a bien le vent en poupe dans les stratégies de réduction de la pauvreté. Mais elle est très loin de régler le nœud gordien des disponibilités foncières et de leur gestion conflictuelle dans les métropoles du pays. Elle le révèle au contraire, en dépit du vœu des bailleurs de fonds de retenir des communautés ayant fourni des gages d'engagement financier et de cohésion sociale pour l'« implication des populations à la base ». Le projet suivant (Urban Environment Sanitation Project-2) n'élargira pas significativement ce dispositif de dotation financière consenti à quelques quartiers et à leur assainissement. Il en réduira plutôt les applications de fait en faisant désormais jouer la compétition à l'échelle de plusieurs districts urbains de GAMA. Ainsi s'active encore la concurrence des pauvres, ici par lobbying territorial de leurs représentants et sur un mode fragmenté au sein d'un nombre accru d'assemblées décentralisées. Dans l'aire métropolitaine, celles-ci passent en effet de trois en 2003 à huit en 2008. En matière de programmation foncière (des sites de décharge des ordures ménagères par exemple) comme de régulation du trafic routier (une problématique montante pour le financement de nouvelles infrastructures de communication), le défaut de coordination territoriale et de transparence des priorités locales est patent.

- Ce biais politique rappelle des conclusions tirées au Mali. Mais il s'applique à un pays et à une capitale dont l'action publique s'inscrit dans une véritable bipolarisation politique depuis les années 1990. Sur le fond, les dispositifs d'orientation des fonds de soutien aux collectivités locales (District Assemblies Common Fund) et de gestion urbaine (autorités relevant de trois statuts différents : métropolitain, municipal et de simple district) se montrent touffus et encore instables. Ils compartimentent l'action décentralisée sans rendre les « comités de base » de la participation populaire (Unit Committees) véritablement actifs en ville. Les collaborations recherche / action ne s'appliquent qu'à des morceaux de cette gestion, en particulier sur les marges péri-urbaines. Les nouveaux partenariats de gestion et l'implication d'une société civile renforcée débouchent sur une politisation acerbe et sur de réelles « guerres des toilettes »⁶.

6 Dans la deuxième métropole du pays : Joseph J. AYEE, Richard CROOK, "Toilet wars": urban sanitation services and the politics of public-private partnerships in Ghana (Brighton : Institute of Development Studies, Working Paper 213, 2003).

Les Projets urbains ghanéens sont malgré tout évalués de manière assez satisfaisante par la Banque mondiale et les coopérations qui lui sont associées. Mais leur enchaînement, de projets multisectoriels à projets sectoriels (eau et assainissement, transport) continue de dépendre des agendas des bailleurs. Les tiraillements d'affichage restent forts : d'un côté des impératifs *pro-poor* à l'appui de conditions sanitaires difficiles ; de l'autre l'ambition de faire d'Accra un portail des investissements sous-régionaux, la nécessité d'en fluidifier tant les flux de transport que les transactions foncières pour attirer les capitaux étrangers dans le pays. Le bilan des choix locaux menés dans les opérations pilotes n'est pas fait. Associations et ONG continuent de manquer de recul sur l'effectivité des solidarités communautaires, par-delà le retour de *focus group discussions*, et sur les termes convenus de *ability and willingness to pay* qui ont orienté la dotation de quelques communautés « gagnante » dans la masse métropolitaine.

L'information scientifique disponible sur les dynamiques urbaines est pourtant mieux centralisée sur l'Université du Ghana, à Accra (Legon) comme à Kumasi (université technologique). Quelques instituts et laboratoires y mobilisent des ressources statistiques, cartographiques et de télédétection, en lien avec des coopérations internationales. Cela n'exclut certes pas la circulation sélective de la littérature grise. Mais la vente, voire la mise en ligne, de rapports d'étude et de véritables publications, comme depuis l'Institute of Statistical Social and Economic Research attestent de réelles capacités d'expertise, au sein desquelles le domaine académique urbain attend d'être mieux structuré à Accra. Ce sont d'ailleurs deux bureaux d'étude ghanéens, consortiums privés d'ingénieurs et de consultants en sciences sociales, qui ont assuré pour la Banque mondiale et le Ministry of Local Government, commanditaires, les enquêtes préalables et le rapport de faisabilité des Projets urbains UESP-1 et UESP-2 dans les années 1990 puis 2000.

Ce potentiel d'analyse et de recommandations butte malgré tout sur les difficultés d'accès aux données existantes, éparpillées dans différents ministères, et plus encore de constitution de corpus originaux d'enquête ou de valorisation d'outils de la connaissance que l'on examinera plus loin. A l'unique contribution du Department of Geography and Resource Development à la prospective démographique de GAMA⁷ succèdent depuis le recensement de 2000 de réelles difficultés de ses universitaires à s'en procurer les données autrement qu'en comptant sur la contribution financière de collègues étrangers, à des prix bien variables.

En deçà de rapports « macro » orientés vers les besoins de ministères et de bailleurs internationaux, force est donc de constater que ce milieu académique qualifié ne contribue pas au renforcement des capacités de connaissance des collectivités territoriales locales. Sous le dernier mandat de la Présidence Kufuor (2004-2008), on a vu pourtant monter en force la préoccupation de Chief Executives de nouvelles assemblées municipales à mieux évaluer les potentiels fiscaux de leurs districts. Mais les stratégies d'inventaires sont pensées en direction de bureaux d'études privés, qui sont souvent les milieux professionnels d'origine ou de reconversion de cette nouvelle génération de cadres locaux. Une autre opportunité aurait pu venir d'un projet d'initiative gouvernementale de recensement, région par région du pays, des terres non seulement disponibles mais surtout gérées de manière consensuelle dans un cadre foncier dominé par les propriétaires « traditionnels ». Dans la dernière décennie, ces Land Information Banks sont censées rassurer les investisseurs privés, nationaux et surtout étrangers, face aux contraintes structurelles de l'accès au sol au Ghana⁸. En l'état, elles restent d'une utilité limitée pour les acteurs locaux de l'urbanisme dans la Région du Grand Accra.

Leçons à tirer de recadrages locaux

Assurément les bilans diffèrent quant à la programmation technique

7 Accra Planning and Development Programme, "Demographic Studies and Final Projections for Accra Metropolitan Area", UNDP and UNCHS / Ministry of Local Government: Town and Country Planning Department (Legon: University of Ghana, 1990).

8 Ministry of Lands, Forestry and Mines: The Ghana Land Bank Directory (2008).

et la mise œuvre politique des Projets urbains dans les capitales du Mali et du Ghana. Bamako illustre l'opacité politique avec laquelle les nouvelles prérogatives foncières des collectivités décentralisées sont gérées selon des intérêts clientélistes versatiles. Les cohésions municipales et de quartiers sont peu démonstratives, la conflictualité est manifeste sur les plans social et institutionnel. A Accra, les « recommandations » auxquelles se livrent davantage de chercheurs procèdent des mêmes enchaînements rhétoriques qu'ailleurs, incluant la mise en exergue « du local » comme niveau d'orientation des projets. Mais ces recommandations trouvent des échos plus forts dans la société et la trajectoire politique du Ghana : le crédit conféré aux communautés de terroir et de quartier est solide même en ville, en lien avec la reconnaissance constitutionnelle des droits fonciers « coutumiers » et des propriétaires « traditionnels », en lien avec le positionnement des élus locaux dans les assemblées de district, et avec l'émergence d'associations de résidents parmi les classes moyennes. C'est aussi dans ce cadre de proximité spatiale que se coulent bien des attentes et des pratiques de développement sexo-spécifié, l'*empowerment* des citadines trouvant de nombreux relais dans les *Community Based Organisations* et les associations locales, autour du microcrédit et de filières d'emploi informel. Non seulement le format communautaire a le vent en poupe parmi les bailleurs de fonds, mais il produit des réseaux d'entregents et des mécanismes de défense d'intérêts rodés aux attendus de la participation.

Malgré leurs différences, les deux expériences ouest-africaines engagent sur ce terrain la comparaison avec d'autres contextes « Sud ». Car c'est aussi la mondialisation des termes de référence urbains, dans la logique de projets des bailleurs, qui a conduit à recadrer à l'échelle locale, censée être plus inclusive et mieux mobilisable, les réponses à apporter aux problèmes des villes⁹ : meilleur ajustement des coûts fonciers, dans un cas ; dotation en équipements dans l'autre cas. Dans les deux métropoles, ce recadrage des perspectives d'aménagement pour les pauvres se donne les apparences d'une neutralisation de la charge conflictuelle de la mobilisation, expression politique pourtant inhérente à toute remontée de légitimités contradictoires et de logiques d'intérêts depuis la base. Par ses échos moraux dans la lutte contre la pauvreté, comme version miniaturisée des consensus néolibéraux, il participe d'une promotion idéologique.

Pour l'heure, les limites d'un tel ciblage scalaire ressortent d'un fréquent défaut d'entente locale et de problèmes évidents de coordination métropolitaine. Elles sont aujourd'hui de nature à ré-infléchir la programmation des infrastructures urbaines : selon des corridors transversaux de vitesse, ou des programmes sectoriels de mise en réseaux moins focalisés sur les environnements de proximité. Mais la capitalisation de ces expériences de gestion urbaine ne vaut pas accouchement immédiat d'une solution clef en main pour régler les problèmes posés par la fragmentation des compétences territoriales, comme à Accra, et par la mise en concurrence des communes urbaines et périurbaines, comme à Bamako. S'il convient de prendre acte d'un changement de mots clefs des projets, qui passeraient d'une logique de trames et de communautés foncières à une logique de grands axes et de connexions d'ensemble, la question reste à poser des stratégies de connaissance des acteurs chargés de les mettre en pratique pour le plus grand nombre. Une recherche plus finement prédictive dispose-t-elle à cet égard d'outils améliorés en proportion de ces évolutions dans les deux dernières décennies ?

Tenaces angles morts de l'évaluation des besoins urbains

Au-delà des fléchages financiers (sur les groupes démunis *versus* de véritables investisseurs individualisés) et des cadrages territoriaux (mobilisation locale *versus* planification métropolitaine), dont les tensions ont marqué le tournant du millénaire, la décision peut-elle se suffire de l'adhésion des populations aux formats des Projets urbains ? Ou requière-t-elle de nouvelles orientations méthodologiques ? Dès lors

9 Corinne WACKER, Alain VIARO, Markus WOLF, "Partnerships for urban environmental management: the roles of urban authorities, researchers and civil society", *Environment and Urbanization*, 11-2 (1999): 113-126.

que la recherche se démarque des effets d'agenda urbain, la relation savoir/pouvoir butte sur un défaut de capitalisation des connaissances sur la ville. Les changements de priorités qui lui sont accordées d'un Projet à l'autre affectent la constitution et la pérennisation d'un système d'informations et de références, qui ne pourrait s'envisager que sur le long terme. Les décalages de vie universitaire l'ont déjà montré entre le Ghana et le Mali.

On se propose de revenir ici, relativement à la manière dont la question du logement conditionne encore les débats sur l'accès à la ville (réseaux vs territoires), sur trois faiblesses d'une connaissance de base. Alors que l'analyse de la pauvreté se doit d'être aujourd'hui multidimensionnelle et plus cognitive, de réelles lacunes de mesure, voire les impensés tenaces de politiques publiques, subsistent en effet sur :

- les variations de croûts naturels et migratoires dans l'espace métropolitain,
- les formes de cohabitation et de location dans l'espace résidentiel,
- l'articulation de mobilités relevant de différentes temporalités et spatialités, et les effets de quartier qu'elle produit dans les capitales.

Principal outil de connaissance des populations dans les pays considérés, le recensement est d'autant plus important qu'il est fondé sur la catégorie et l'inventaire du logement. Mais le premier constat vient du fait qu'il ne joue pas son rôle de pourvoyeur régulier de micro-données ni de bases de sondage représentatives. Ni les unes ni les autres ne sont accessibles aisément et de manière transparente à la recherche et à l'expertise, selon les formules attendues ailleurs d'achat ou d'extraction à titre gracieux. On connaît de plus les limites générales des recensements africains : sous-évaluation – quand les recensements administratifs surévaluent notablement –, espacement entre les collectes, délais entre collecte et publication des résultats définitifs, cartographie non géo-référencée, catégorisations limitées ou contestées, en particulier en ce qui concerne le travail, absence de perspective longitudinale, désagrégation incertaine des données à l'échelle des quartiers, hétérogénéité des agrégats administratifs.

D'autres enquêtes nationales se montrent également difficiles à exploiter : soit qu'elles ne sont pas renouvelées après un premier passage, soient qu'elles se fondent sur une définition particulière du ménage ou qu'elles comportent trop peu de questionnaires en ville. Les données d'état civil et les fichiers électoraux, d'usage sensible, ne sont pas davantage exploités à des fins scientifiques. Quant aux observatoires de populations, qui ne sont pas exempts de critiques sur certains sites suivis pendant plusieurs décennies, ils font totalement défaut à l'Afrique urbaine.

Ces limites de l'analyse affectent particulièrement l'intervention dans les territoires les plus vite remaniés, en étendue et en composition interne, du fait d'un croît urbain rapide. L'auteur de ce texte pourrait multiplier les anecdotes sur la négociation toujours très personnalisée, et finalement aléatoire, de ces données tantôt pour fonder la stratification d'un échantillon d'enquête, tantôt pour caler les résultats d'une étude plus qualitative. Dans cette laborieuse économie des informations contextuelles, le recensement ne fonde que peu de capitalisation des savoirs et n'assiste guère de dispositif de suivi localisé. C'est d'autant plus regrettable que deux des trois manques méthodologiques déplorés ici renvoient à des variables et des catégories bel et bien présentes dans les grandes opérations de comptage. Outre celui des unités de logement et le statut résidentiel de leurs occupants, il s'agit du comptage des individus comme résidents présents, absents et visiteurs, et celui des naissances et des décès dans l'année précédant la collecte. Rapportées à des espaces finement mesurables avec les progrès de l'imagerie aérienne, ces variables pourraient informer plus sûrement qu'aujourd'hui les densités citadines et les dynamiques de croît urbain.

Densités des populations et variations de croît dans l'espace métropolitain

Les variations de population suscitent des enjeux et des défis évidents dans l'espace et dans le temps : relativement aux dynamiques d'ensemble des métropoles, qui sont encore fortement extensives en Afrique de l'Ouest, mais aussi pour leur composition interne.

Dans le cas d'Accra, on connaît recensement par recensement les parts

respectives du solde naturel et du solde migratoire dans le gain total de population régionale. L'évolution en dent de scie de ces bilans en dit long sur la contextualisation à mener d'abord au niveau national, qui conditionne le gros des flux migratoires et la transformation de la pyramide des âges à l'entrée puis à la sortie de la transition démographique. Il y a là de quoi relativiser les sirènes des uns sur les effets pervers de la mondialisation en matière de migrations internationales, et les promesses des autres sur leurs retombées financières dans les villes en développement. Il n'empêche qu'une mesure aussi essentielle reste à fonder dans le cas de Bamako. Déjà minoritaire dans les années 1990, la contribution du solde migratoire n'a fait l'objet que d'hypothèses. Elle pose plus de questions, sur des systèmes migratoires particulièrement composites, qu'elle ne permet de tirer les conséquences du taux de population née en ville. Tenu en février 2010, le premier Forum sur le développement urbain de Bamako, à l'initiative de son Conseil de District, s'empressait ainsi de citer les résultats provisoires du dernier recensement malien, et la progression non ralentie du croît démographique de la capitale : 4,5 % par an dans la période intercensitaire 1976-1987, 5,4 % entre 1998 et 2009 ! Mais la précision immédiatement attenante était bien qu'aucune information ne pouvait être déduite de la dernière progression sur ses composantes naturelles et migratoires.

Certaines mesures, encore frustrées, ou défauts de mesure signalent ainsi les objets négligés de l'analyse au regard de variables surexposées et de points d'expertise promus par commande internationale : l'accent mis sur l'émigration internationale, et ses attendus en remises financières, masque depuis longtemps déjà la question de la place en ville des immigrés étrangers. Plus récemment, il éclipse aussi le gros des apports exogènes de la ville, y compris dans les classes d'âges jeunes. D'une manière générale, ces contributions démographiques sont évaluées globalement à l'échelle régionale, mais rarement dissociées par district ou cercle d'origine, et encore par zone de destination dans les capitales : a minima en dissociant le cœur d'agglomération, les banlieues selon leur constitution chronologique – par exemple en distinguant la génération des indépendances et celle de l'ajustement structurel –, et les périphéries métropolitaines encore majoritairement rurales.

Ni Accra ni Bamako ne sont non plus simplement modélisées, en gradient de croissance ou selon une rupture patente d'étalement, quand il s'agit de donner quelques clefs de mesure et d'interprétation aux densités brutes de population à l'hectare. Celles de la capitale malienne ne sont guère désagrégées en-deçà des six communes constitutives du District, c'est-à-dire d'un cadre de peuplement trop hétérogène dans l'histoire urbain. La collectivité territoriale semble vouloir renouer avec une planification d'ensemble, mais aucun lissage démographique n'est prévu non plus avec les anciens arrondissements et les nouvelles communes créées à ses frontières, bien qu'ils constituent le principal réceptacle du débordement urbain sur la Région administrative de Koulikoro. Aucune méthodologie n'est enfin envisagée en ce qui concerne les densités relatives au seul bâti à usage d'habitat. Autant les stratégies de réduction de la pauvreté conduisent depuis une dizaine d'années à réformer quelques bases de données dans un sens mieux sexo-spécifié, à compléter la mesure des ressources des ménages par celle de leurs consommations, à appairer les actifs et leurs unités d'emploi, autant l'information démographique reste mal discriminée en ville : en particulier sur la base du mode d'occupation du logement et à l'échelle des quartiers.

Tenures et cohabitations résidentielles, profils de location dans l'espace du logement

A cet égard, l'évolution du marché locatif vers des formes socialement et spatialement diffuses¹⁰, mais aussi la diversité de formes sociales de la propriété et de l'hébergement, sont des questions cruciales soulevées lors d'évictions brutales, de compromis passés dans les opérations de réhabilitation, ou encore à l'examen des résistances populaires apportées à ces politiques : régularisation, lotissement *a posteriori*, viabilisation à faible coût. Les pouvoirs locaux chargés de leur mise

10 La proportion de ménages locataires rattrape celle des ménages propriétaires dès la fin des années 1980 à Bamako.

en œuvre, et plus généralement de l'inventaire fiscal de leurs « ressortissants », ne disposent pourtant guère de bases de données en la matière, ni pour gérer leur fonctionnement courant ni pour anticiper sur les programmes d'exception. Dans le cas de Bamako, la décentralisation et la dévolution de nouvelles compétences foncières aux communes du District a même suscité une véritable régression administrative au cours des années 1990. Car elle a délocalisé les demandes de parcelles à usage d'habitation du niveau régional, déjà outillé en registres et capacité d'archivage, à celui des municipalités beaucoup plus démunies et opaques. Quant à l'information disponible sur l'offre en parcelles à bâtir et sur le bâti à gager en hypothèques bancaires, elle se réduit au segment le plus sécurisé et le plus sélectif, celui des titres fonciers pleinement individualisés et définitivement immatriculés, à un niveau d'enregistrement difficilement accessible au commun des citoyens. La mémoire administrative des sélections foncières (candidats à l'attribution de lots administrés, candidats à la régularisation, demandes de permis de construire et d'habiter, mutations de droits après successions...), se perd ainsi entre des services dispersés, selon des pratiques inégales de commissions domaniales et de procès-verbaux des décisions, et d'un mandat municipal à l'autre.

En matière d'indicateurs de l'urbain et du logement, les efforts d'harmonisation à l'échelle mondiale comptent encore peu de contributions sur l'Afrique de l'Ouest. Le Mali est pour l'instant absent du Global City Indicators Programme¹¹ et le Ghana n'y est représenté que par la troisième de ses métropoles. Bien que plus raffinés depuis la Conférence Habitat II¹², les programmes UNCHS butent de même sur la composition résidentielle des agglomérations et sur l'hétérogénéité de leurs composantes territoriales. C'est pourtant dans un cadre déjà ségrégué que s'affirme la nécessité d'estimer les besoins à venir des nouveaux migrants et des natifs arrivés à l'âge adulte. Outre la non-équivalence des catégories en usage d'un pays à l'autre, ce que montre aisément la comparaison Mali/Ghana, ces efforts conduisent surtout à réduire l'information disponible à l'opposition propriétaires / non propriétaires. Le fait signale bien l'orientation générale des politiques urbaines sous ajustement économique structurel : désengagées de la production de logements subventionnés, en particulier dans le parc social locatif, elles se sont orientées vers le recouvrement de coûts de trames et de droits fonciers. La mesure devient donc plus floue, ou par défaut, en ce qui concerne le plus grand nombre des pratiques citadines : locataires, usufruitiers en nom commun, hébergés à titre gratuit, parfois sur un temps long, cadets sociaux en panne d'individualisation de leur logement.

Une mesure simple de la composition métropolitaine, mais mal exploitée, découle enfin du ratio des ménages et des maisonnées, « concessions » ou « housing units », qu'ils occupent. Cette approche au plus juste de la pression résidentielle mérite une attention commune aux deux capitales considérées¹³, comme à nombre de leurs homologues africaines : le parcellaire voué à l'habitat de cour, qui a longtemps déterminé le profil architectural bas de ces villes, continue d'organiser les variations de densités à l'hectare habité. S'impose alors une typologie des formes de cohabitation dans les maisonnées, selon le profil des propriétaires, occupants ou non, bailleurs ou non, individualisés ou usufruitiers en nom commun, et le nombre de ménages locataires voire d'hébergés à titre gratuit. Pour l'heure, le manque de suivi de ces compositions internes ne fait que souligner le défaut de mise en forme de données déjà disponibles et de capitalisation des connaissances portant sur la tenure du logement.

Ce n'est pourtant pas faute, pour la recherche urbaine, d'avoir pointé le fait que les plus prompts à déménager, souvent en sauts de puce mais au prix de fortes turbulences territoriales, étaient précisément les locataires en panne d'accès à la propriété ; que la progression manifeste de la location vers les périphéries urbaines

11 Sponsorisé par la Banque mondiale, il offre une rubrique Shelter caractéristique de la demande de mesures comparées. Il s'agit de compter, sans données relatives aux citoyens plus nantis des mêmes villes, la population vivant dans les bidonvilles et selon une occupation illégale.

12 Joe FLOOD, "Urban and Housing Indicators", *Urban Studies*, 34-10 (1997): 1635-1665.

13 Les variations étudiées sont aussi significatives entre les deux métropoles (moins / plus de trois ménages par unité parcellaire à Bamako / Accra) qu'en leur sein (avec des écarts de valeurs localisées de 1 à 6 à Bamako, et de 1 à 9 à Accra, dans les différents corpus d'enquête).

transcendait souvent les différences de parcs immobiliers et de sécurité foncière des quartiers ; qu'elle rendait par conséquent plus diffuse, aussi, la géographie du travail informel en particulier pour les femmes actives dans l'environnement de leur domicile ; que ces modes composites d'occupation du sol, partagés entre propriétaires et non-propriétaires, affectaient enfin la visibilité de la ségrégation et des formes d'enclavement dans les grandes masses démographiques de centres et de banlieues.

De la mesure des mobilités migratoires, résidentielles et quotidiennes à leur articulation dans la géographie de la ville

Mieux qu'aujourd'hui, le logement devrait enfin constituer le point nodal de suivi de flux et de déplacements divers, externes et surtout internes aux métropoles. Chacune de ces mesures migratoires, résidentielles et quotidiennes importe pour jauger la cohésion des ménages et des voisinages, le renouvellement démographique des territoires et le vivre-ensemble urbain. De ces durées de résidence et logiques de stabilisation, voire d'ancrage local, dépendent bien des crédits accordés à l'aménagement des quartiers et à vitalité de la participation communautaire. Sur ce plan la recherche a progressé en soulignant les enjeux théoriques et pratiques de la mobilité, entre mises en réseau et assignations territoriales. C'est bien l'interrelation de ces flux, plus qu'une vitrine gestionnaire ou technologique recherchée dans telle ou telle infrastructure de transport, qui explique comment les discriminations de l'accès à l'emploi et aux services marchands s'agencent sur celles du logement¹⁴. En l'occurrence, les deux capitales considérées ne valident pas totalement l'idée d'une relégation générale des pauvres en périphérie. Dans le Grand Accra en particulier, leurs masses de travail et de consommation produisent même des centralités informelles et de nouvelles circulations orientées vers les banlieues. Il reste toutefois à consolider ces perspectives d'analyse en appariant plus systématiquement les données du logement et celles relatives à d'autres usages et pratiques : lieux d'emploi et de services, malgré leur géographie souvent mouvante.

C'est donc une approche spatialisée de la collecte et de l'exploitation des données urbaines, voire de véritables systèmes d'information géographique, qui font encore défaut aux métropoles africaines. Leur nécessité s'impose d'autant plus que les limites de ces agglomérations reculent rapidement, en s'affranchissant des frontières administratives, et que bien des interprétations de la vulnérabilité et de la légitimité de la vie en ville découlent de ce rapport mobile à l'espace urbain.

Conclusion : biais localistes, réponses scientifiques

Face aux défauts de capitalisation des connaissances que peut illustrer le suivi des questions foncières et d'habitat, les recommandations de la recherche urbaine pourraient donc s'orienter vers la mobilisation d'indicateurs simples, mais dans une méthodologie donnant la priorité à la mesure intra-urbaine spatialisée. Si celle-ci est de nature à satisfaire des demandes particulières d'expertise, d'aide à la décision locale ou d'évaluation de programmes ciblés, en aucun cas elle n'a vocation à perdre de vue la totalité métropolitaine et une stratégie d'investigation attentives aux effets d'hétérogénéité internes aux grandes agglomérations.

On en revient donc au statut cognitif « du local » dans les besoins très larges d'équipement des capitales ouest-africaines. A l'issue de Projets urbains qui ne cessent de cibler leurs crédits sur un nombre réduit d'opérations, à l'issue de réformes qui ont mis la décentralisation en exergue, à quoi sert la mobilisation de données, de connaissances et de savoir-faire si ce n'est pas pour seulement valider les orientations localistes de politiques publiques,

14 Monique BERTRAND (éd.), « Mobilité, pauvretés : les villes interrogées », Revue Tiers Monde, 201 (2010) : 7-23.

et s'il s'agit en plus d'en souligner les biais et les limites dans une simple gestion de la pauvreté urbaine ? Deux types de contributions sont en réalité à défendre, opposant un principe de localisation et de désagrégation à toute entreprise de réduction ou de réification « du local »¹⁵.

La première contribution est méthodologique et pragmatique à l'égard de demandes d'aide à la décision, qu'il s'agit de satisfaire et éventuellement d'infléchir selon leurs périmètres et leur niveau d'échelle, au gré d'agendas et d'opportunités financières, mais qu'il s'agit aussi d'anticiper dans une démarche de long terme : auto-identification des manques, ré-archivage ou reformatage de données disponibles, appui à la circulation d'information, diffusion de corpus, formation méthodologique, hiérarchisation des sources d'analyse...

La seconde contribution est théorique et met en jeu l'interprétation des discriminations intra-urbaines. Il s'agit alors de pointer les biais politiques et la charge idéologique inhérente à tout effet de cadrage – « un local » surchargé d'attendus, laissant en creux de l'analyse l'horizon de l'Etat ou celui des mouvements sociaux –, quand il promeut un mode d'action dans le registre du slogan ou quand il neutralise les rapports de force dans la sémantique du consensus. « Le droit à la ville » n'échappe pas, comme la « lutte contre la pauvreté », à ce risque d'instrumentalisation de véritables questions de sociétés¹⁶ dans des références creuses, des mots d'ordre convenus ou platement recyclés, dans un spectre large courant de l'édifiant au militant, du politiquement correct au politiquement radical. Autant l'approche des villes ouest-africaines par les « luttes urbaines » n'est pas très convaincante face au marais sociologique auquel ne cesse de renvoyer emploi, logement, transport... informels. Autant certains credo communautaires ou des formules fragmentaires d'*empowerment*, mériteraient d'être revisités dans un sens plus critique et plus analytique. C'est là où se joue le passage d'une compilation de connaissance à une véritable capitalisation des savoirs : en évitant que la décision et le suivi des opérations urbaines restent tributaires d'évaluations mal bâties et de (faux) modèles de nouveauté ; en tirant pour cela le meilleur parti des comparaisons en interne des villes autant qu'entre agglomérations d'une même région.

15 Alain BOURDIN, *La question locale* (Paris : PUF, 2000).

16 Alison BROWN, Annali KRISTIANSEN (dir.), *Urban Policies and the Right to the City. Rights, responsibilities and citizenship* (Cardiff University and Danish Institute for Human Rights, UNESCO: MOST-2 Policy Papers series, 2009); Sabine HORLITZ, Anne VOGELPOHL, "Something Can Be Done! A Report on the Conference 'Right to the City. Prospects for Critical Urban Theory and Practice', Berlin November 2008", *International Journal of Urban and Regional Research*, 33-4 (2009): 1067–1072.