

**LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT EN MILIEU URBAIN
LE QUARTIER, L'ÉTAT ET LES ONG**

**ÉVALUATION FINALE DU PROJET VILLES :
« GESTIONS DES TRANSFORMATIONS SOCIALES ET DE L'ENVIRONNEMENT »
UNESCO - MOST**

-EXTRAIT-

Denis Merklen*
UNESCO, Paris, janvier 2001

* **Denis Merklen**, sociologue. Centre d'Études des Mouvements Sociaux – École des Hautes Études en Sciences Sociales (CEMS–EHESS) 54, Bd Raspail 75006 Paris - France. Tél. : +33 (1) 49.54.24.59. E-mail: denis.merklen@free.fr ou merklen@ehess.fr

Résumé.

En accord avec ses termes de référence, ce rapport contient les principaux résultats de l'évaluation finale du « **Projet Villes** : gestion des transformations sociales et environnementales (MOST/UNESCO) ». L'évaluation a été réalisée en trois étapes. Dans les deux premières nous avons procédé à l'évaluation des actions menées dans les deux sites-pilotes d'implantation du **Projet Villes**, à Dakar et à Jalousie. Dans la troisième étape, dont ce rapport est l'objet, nous avons procédé à une évaluation générale du **Projet Villes**, en continuité avec les deux étapes préliminaires. Le processus d'évaluation en général est de type qualitatif ; c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas d'une évaluation financière ni du rapport coûts-bénéfices entendu en termes stricts.

Les observations, les analyses et les recommandations contenues dans ce rapport visent à une évaluation de la relation entre les objectifs du **Projet Villes**, sa mise en œuvre, les méthodologies employées et les résultats obtenus. De ce point de vue, nous nous efforçons de répondre à un nombre assez vaste de questions concernant notamment deux points :

a) Les acteurs et les cadres relationnels d'un projet de développement en milieu urbain. Dans une première capitalisation de la mise en œuvre du **Projet Villes** et mettant à profit l'expérience accumulée en la matière, nous avons élaboré un « cadre général de l'action » pour des projets de développement en milieu urbain (cf. p.17 ss.). Dans un premier temps, nous nous efforçons d'analyser le type d'agir des organisations de quartier et les réseaux de solidarités locales qui leur servent de support. On souligne d'abord la valeur des organisations locales comme étant souvent le principal capital social des habitants ainsi qu'un formidable outil pour l'action sociale. Outre ce caractère utilitaire, le soutien aux organisations des plus démunis opère sur le terrain de la reconnaissance des oubliés et en conséquence de la culture démocratique. Nous soulignons, ensuite, le caractère extrêmement complexe des réseaux de solidarités, ce qui oblige à opérer une connaissance approfondie des particularités de chaque site. Qui plus est, cette observation doit servir d'avertissement devant les dangers de « dérive communautaire » qui laissent souvent les individus seuls face à des réseaux trop serrés et oppresseurs. Cela rappelle le rôle de l'État. En effet, dans un deuxième temps, nous soulignons le caractère irremplaçable des institutions publiques et de l'État dans un double rôle : en tant que soutien et articulation de l'espace public et, donc, de la résolution démocratique des conflits. Les institutions ont un rôle de régulation de la vie sociale auxquelles ne peuvent se substituer ni les associations de quartier ni les ONG de développement.

b) La valeur ajoutée du **Projet villes**. Suivant les objectifs du **Projet Villes**, on a essayé de situer celui-ci dans le double cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté et de promotion d'une culture démocratique. Nous avons ainsi défini les initiatives du **Projet Villes** comme relevant d'un projet de développement ; c'est-à-dire, répondant à la fois aux exigences de l'amélioration de la qualité de vie et à la promotion d'une participation sociale et citoyenne. Ce rapport contient un certain nombre d'éléments visant à sortir des fausses alternatives concernant les projets de développement : micro/macro, État/société civile, recherche/action.

Nous avons défini la « valeur ajoutée » du **Projet Villes** à partir de trois types de contributions et lignes d'action majeures : Légitimité, catalyse et recherche-action. 1) Inscrit dans une logique de « faire faire », le **Projet Villes** vise à susciter un type de dynamique participative (catalyse). 2) Il exerce une action de légitimation des acteurs du développement (soutien des initiatives des habitants et de leurs organisations de quartier ; « incitation de l'État à être l'État ») ainsi que d'un type d'agir démocratique. 3) A travers un processus d'élaboration collective et d'un va et vient entre les actions et leur conceptualisation, le **Projet Villes** vise à la capitalisation des actions et à la production de cadres conceptuels et méthodologiques devant servir à l'élaboration de modèles d'action pour des projets de développement en milieu urbain.

Conclusions de l'évaluation et recommandations générales.

L'évaluation du **Projet Villes** dans toutes ces étapes permet de tirer une série de leçons sur son rôle. Étant donné que l'UNESCO n'occupe pas une fonction exécutive, son principal rôle doit être défini à partir de trois plans ou niveaux d'action : légitimité, catalyse, recherche-action. Ces trois dimensions définissent en termes de plus value la contribution spécifique que l'UNESCO apporte à travers le **Projet Villes** aux stratégies de lutte contre la pauvreté (Cf. 160 EX/13).

1. La valeur ajoutée du Projet Villes.

La valeur ajoutée du **Projet Villes** tient avant tout au fait d'avoir produit des actions, dans le cadre d'un projet de développement en milieu urbain, à une haute valeur d'exemple. Notamment, le **Projet Villes** a su produire la synthèse d'un nombre important de recommandations en matière de politiques de développement en milieu urbain à travers des réalisations concrètes.

À ce titre, l'ensemble des contributions apportées par le **Projet Villes** trouve sa synthèse dans la dynamique enclenchée dans chacun des sites-pilotes. Cette dynamique permet de sortir d'une série de controverses en matière de développement s'avérant, désormais, inopérantes :

- Niveau micro ou macro ? Le **Projet Villes** permet une stratégie de soutien à la participation des habitants qui, partant du niveau micro, ne comporte pas la négation du niveau macro. Au contraire, la dynamique éveillée doit permettre aux acteurs locaux de se situer au niveau du contexte le plus général.
- État ou société civile ? L'expérience du **Projet Villes** permet de voir que la prise en compte de la tension État – société civile est une clé fondamentale pour une initiative visant à la promotion de la citoyenneté. Elle doit permettre de dépasser les politiques naïves cherchant à promouvoir les initiatives de la société civile en négligeant complètement la dimension politique. Le **Projet Villes** constitue une alternative innovante le soutien aux initiatives des habitants et à ses organisations comme une voie pour contribue à la restitution des liens avec l'État et une restitution conséquente et simultanée de l'autorité publique et de la participation des populations.
- Recherche ou action ? De par sa dynamique de recherche-action l'expérience du **Projet Villes** permet de sortir du cloisonnement typique entre la pratique et le savoir, s'exprimant souvent par la méfiance des uns vis-à-vis des autres. Le **Projet Villes** doit se traduire comme un processus d'apprentissage collectif intégré dans une dynamique de va et vient où la pratique et la capitalisation de cette expérience ne sont que des moments d'une même démarche. Dès lors, les savoirs produits doivent être surtout accessibles à tous.

Ainsi, la valeur ajoutée du **Projet Villes** peut être synthétisée par l'encadrement du projet de développement dans un cadre général de l'action comprenant une typologie d'acteurs intégrés dans une trame complexe de relations, de réseaux et de capitaux (culturels, matériels, etc). Voir le Cadre général de l'action pour un projet de développement en milieu urbain, *supra*, pp. 18-19.

2. Recommandations générales.

Au niveau de la distribution des rôles entre le Siège et le Bureau local ou régional, on recommande une précision des fonctions respectives. On a vu (dans le cas de Jalousie) que la coopération entre bureau et Siège peut apporter des effets multiplicateurs. Surtout par le contact quotidien du bureau avec le terrain, ce qui permet de valoriser et de préciser le rôle du Siège et des missions. Des instructions devraient préciser les rôles respectifs du bureau et du Siège, tout en laissant la possibilité d'une gestion souple en fonction des besoins de la mise en œuvre du **Projet Villes** dans chaque site.

Au niveau du caractère intersectoriel. La coopération avec les sciences écologiques doit être aussi soulignée et précisée. Des effets positifs ont été constatés cette fois à Dakar, et on a vu à Jalousie qu'une intervention du secteur des sciences écologiques apporterait une contribution précieuse (par exemple au niveau de la résolution du problème des ordures). À ce niveau, il est recommandé que le Secteur sciences écologiques de l'UNESCO intervienne en coopération avec les chercheurs des universités locales. En outre, l'implication des autres Secteurs (éducation, culture et communication) est aussi souhaitable car leur contribution ne peut avoir que des effets positifs. Sur cet aspect, il semble qu'une collaboration entre les différents secteurs doit être impulsée par le Siège et opérationnalisée sur le terrain par les Bureaux hors siège.

Sur les contributions financières. Les moyens déployés doivent être augmentés considérablement par rapport à ce qui a été fait dans les cas de Yeumbeul-Malika et de Jalousie. Afin de ne pas limiter excessivement l'effet démonstration et l'exemplarité des actions, l'impact de chaque implantation du Projet doit signifier une amélioration significative de la qualité de vie. Souvent les actions menées dans le cadre de micro-projets se voient discréditées par le fait qu'elles ont un impact trop limité en termes d'amélioration réelle des conditions de vie. Dans le cas de Yeumbeul-Malika, par exemple, le programme d'accès à l'eau potable s'est vu limité à l'installation d'une dizaine de bornes-fontaines pour une population approchant les cent mille habitants. Au cours de l'évaluation on a pu constater l'effort (réussi) du **Projet Villes** pour impliquer d'autres partenaires qui, dans le cas des bailleurs de fonds, ont élargi les moyens financiers en disponibilité¹. Dans cette direction, la capacité de légitimation de l'UNESCO, en tant qu'organisation éthique, doit permettre un déploiement de moyens en accord avec l'évolution du niveau de participation. On ne peut pas faire l'impasse sur le fait que l'*empowerment* des populations doit se traduire par un transfert significatif de ressources.

Au niveau de l'apport en légitimation.

L'UNESCO occupe une fonction d'organisation éthique et intellectuelle qui la distingue au sein du système international et qui lui donne sa spécificité. À travers son apport en légitimation, l'UNESCO doit jouer de son autorité pour : promouvoir l'installation du Projet dans l'espace public ; soutenir les organisations de quartier ; contribuer à la restitution de la légitimité de l'État dans son rôle ; favoriser la construction des liens démocratiques de coopération populations – État ; rappeler le rôle des ONG.

Cette légitimité doit être précisée comme étant en substance :

¹ Plusieurs bailleurs de fonds ont été contactés et certains ont été mobilisés pour les deux sites du **Projet Villes**. Au Sénégal c'est le cas notamment de la Coopération française et en Haïti c'est le cas de l'ambassade du Japon.

- a. Un soutien aux organisations de quartier, comme valorisation dans leur capacité d'innovation dans la gestion sociale et environnementale ainsi que dans l'élargissement et l'enrichissement de l'espace public. Promotion d'une culture démocratique au sein des organisations de quartier à travers le soutien des modalités démocratiques d'organisation à l'intérieur du quartier.
- b. La restitution de la légitimité de l'État, dans le souci de ne pas miner son autorité (soutien et garant de l'espace public et de la démocratie) et de rappeler le rôle des institutions publiques dans la régulation de la vie sociale.
- c. Soutien du Projet par la création d'un lien population – État comme résultat d'une pratique démocratique.
- d. Rappel du double rôle de l'ONG de développement. Premièrement dans l'innovation et la création de nouvelles solutions dans le domaine social et environnemental, et dans le support technique aux organisations de quartier. Deuxièmement en tant que médiateur privilégié entre les populations et les différentes instances de pouvoir : politique, technique, économique, informationnel, etc. L'ONG ne se substitue pas à l'État. Elle ne remplace pas non plus les organisations de quartier.

Comme «catalyseur». La définition du rôle de l'UNESCO comme étant un «catalyseur» n'a pas uniquement valeur de métaphore. A travers le **Projet Villes**, l'UNESCO agit par les réactions qu'elle déclenche par sa seule présence ; c'est-à-dire, dans une logique de « faire faire ». En effet, du point de vue de l'action et en comparaison avec le rôle des autres acteurs, l'UNESCO devient cette « substance », qui, en quantité infime comparée à celle des « réactants » (les acteurs), provoque la catalyse, c'est-à-dire une modification (surtout une accélération) d'une réaction « chimique » qui doit se traduire par la création d'une dynamique et d'une culture démocratique, et par le passage d'une stratégie de lutte contre la pauvreté à une stratégie de développement.

Au niveau de la recherche-action. Chaque intervention du **Projet Villes** constitue un laboratoire de recherche-action. Une voie doit être ouverte entre la distance souvent infranchissable entre la vérité d'un savoir purement pratique et celle correspondant à des recommandations strictement techniques ou théoriques. Dans chacune de ses mises en œuvre, le **Projet Villes** doit chercher à produire un modèle d'action. Cela implique un travail de conceptualisation des pratiques de la part de tous les acteurs impliqués. Conceptualisation collective devant permettre de synthétiser l'ensemble des points de vue : ceux des habitants de quartier et de l'État, les ONG, ceux des chercheurs universitaires, de l'Unesco ou d'autres agences internationales ayant une expérience en la matière.

A la différence des élaborations purement théoriques, le **Projet Villes** doit viser à l'apprentissage par la voie de l'exemple. Or, les mises en œuvre nécessitent, en même temps, qu'une conceptualisation rende possible la reproductibilité des expériences.

Ce point rejoint le problème du niveau des interventions. Le niveau micro des projets permet un contrôle continu des pratiques collectives en termes d'apprentissage. Après une première étape, chaque projet devrait déboucher sur un passage au niveau macro par le biais de la transformation du projet ponctuel en politique de développement.

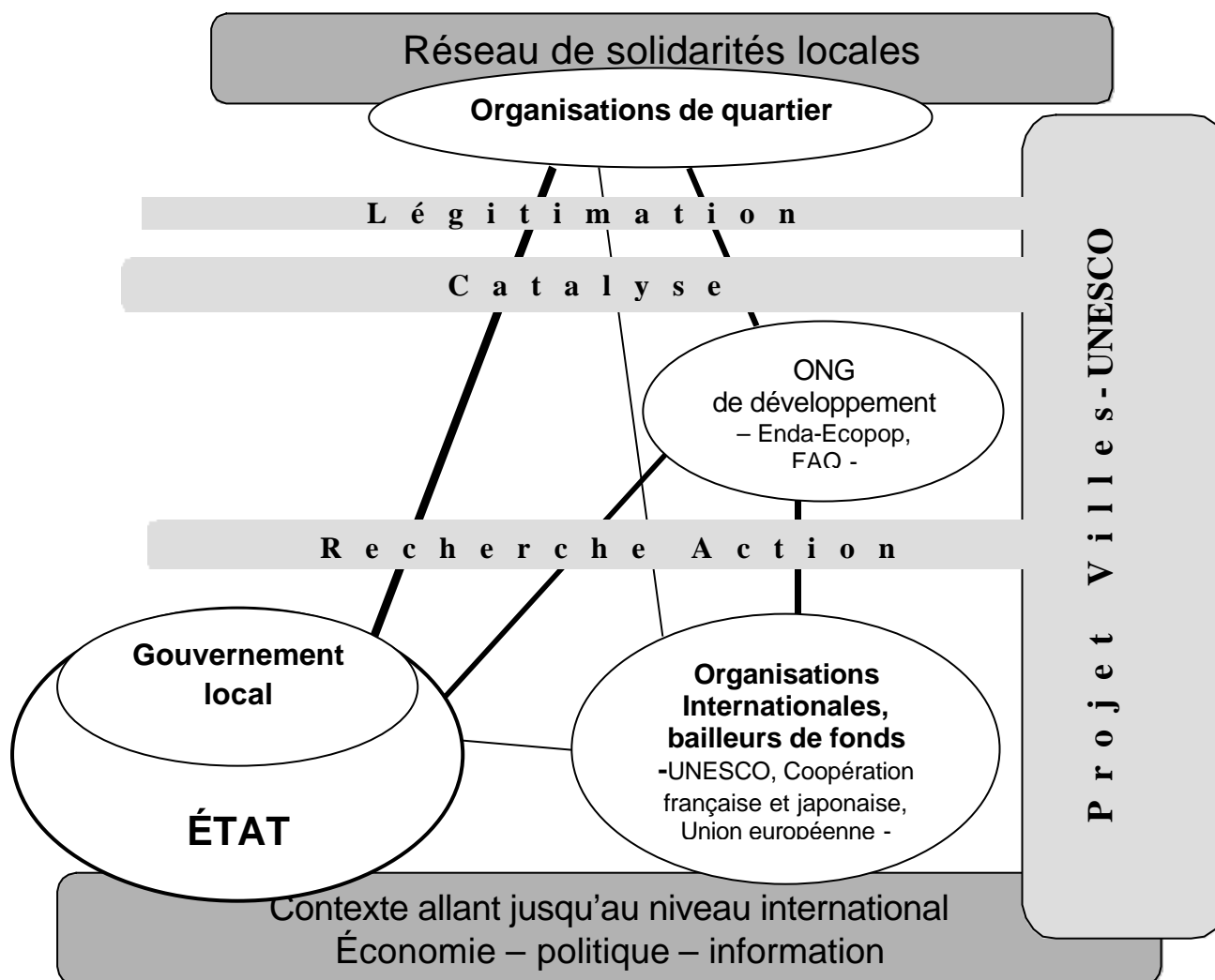
La pertinence des interventions du **Projet Villes** ne peut pas être évaluée en une seule dimension. La dynamique intrinsèque du Projet impose une évaluation en termes de « research relevance » en parallèle avec une évaluation en termes de « policy relevance ». Dès lors, le caractère de recherche-action doit être considéré comme une dynamique rendant possible l'articulation de ces deux dimensions.

La période 1996 – 2001 devrait s'achever sur un **colloque d'élaboration collective** des deux expériences à partir de la présente évaluation. Dans le colloque doivent intervenir tous les

types d'acteurs impliqués dans chaque site-pilote (cf. le Cadre général de l'action, *infra*, p. 18-19) ainsi que de chercheurs, experts et des décideurs politiques. Le caractère d'élaboration collective doit être assuré. Des associations de quartier jusqu'aux membres du gouvernement en passant par les ONG de développement et les autres agences internationales, tous les acteurs doivent être convoqués à travailler sur deux points : leur propre évaluation des actions menées par chacun des acteurs dans le cadre du projet et les lignes d'actions qu'ils peuvent proposer au niveau général pour un projet de développement en milieu urbain. Dans cette perspective, chaque acteur sera invité à parler des rôles des autres acteurs à partir de son propre point de vue. Il est souhaitable que le colloque réunisse les projets Yeumbeul-Malika et Jalousie en une rencontre unique.

L'UNESCO doit assurer le dialogue et la capitalisation. Cette capitalisation doit servir à l'élaboration d'un « **position paper** » contenant deux types de lignes directrices. D'une part il fixera les principaux objectifs et méthodes d'action pour des futures actions du **Projet Villes** (ou d'autres interventions menées par l'UNESCO dans des domaines similaires de lutte contre la pauvreté). D'autre part, la capitalisation doit permettre l'élaboration d'un document général contenant les recommandations de l'UNESCO pour des projets de développement en milieu urbain. C'est-à-dire, la production d'un cadre conceptuel et méthodologique pour ce type de projet. Ce document aura comme principaux destinataires les États membres de l'UNESCO mais aussi les autres agences du système international, les ONG de développement et les bailleurs de fonds. Ce document devrait être élaboré dans la continuité dudit colloque et de l'évaluation du **Projet Villes**. L'expérience mise en œuvre par le Projet Villes contient déjà dans la synthèse que cette évaluation représente, une indication des principaux topiques qui devront être visités par ce document général.

Schéma 1 : Cadre général de l'action menée par Projet Villes



Le schéma montre la typologie des acteurs, les positions qu'ils occupent et les liens les mettant en relation entre-eux. Dans les bulles blanches on trouve les principaux acteurs. Dans le cas de l'État, la bulle principale contient celle du Gouvernement local (lien privilégié avec les organisations locales) ; or, elle contient aussi (dans la signification générale du mot État) les ministères et autres institutions publiques ainsi que les normes résultant de l'action démocratique.

Les cadres gris foncé enferment les contextes du projet. Les organisations du quartier ressortent du réseau des solidarités locales alors que l'État et les organisations internationales s'intègrent au contexte plus général caractérisé par des rapports économiques, politiques ou de contrôle de l'information.

Les lignes représentent les relations entre les acteurs. Deux types de lien sont privilégiés : le premier définit la relation des organisations de quartier avec l'État, dans le but de promouvoir une dynamique de type démocratique ainsi que d'autonomiser les actions. Le deuxième concerne le rôle de médiation devant constituer la matrice d'action de l'ONG de développement.

L'UNESCO occupe une double place. D'une part, elle figure parmi les différents organismes internationaux. D'autre part, l'UNESCO constitue un acteur particulier (en gris clair) producteur de catalyse, légitimation et recherche-action. L'UNESCO situe son intervention dans une logique de « faire faire ». Sa contribution traverse les liens entre tous les acteurs et constitue ainsi un apport au système d'action dans son ensemble. Le schéma représente une conception du **Projet Villes** comme un exercice de médiation entre un contexte plus général et la population locale structurée par ses réseaux de solidarité locale et représentée par ses organisations de quartier.

Table de matières

Résumé	4
I. L'évaluation : termes de référence, méthodologie, procédure de l'évaluation.....	5
II. Le Projet Villes. Objectifs, méthodologie et terrain d'action.....	7
L'appui aux initiatives des habitants	7
Un projet de terrain. Le niveau micro	7
Un projet de recherche-action	8
L'inscription du Projet Villes dans le cadre du MOST et dans le contexte du système des Nations Unies	9
Le caractère intersectoriel du Projet Villes	9
III. Les sites-pilotes.	
Synthèse des expériences du Projet Villes à Dakar et à Port-au-Prince	11
Le Projet Villes à Yeumbeul et Malika, Dakar.....	11
Le Projet Villes à Jalousie, Port-au-Prince	13
Principaux résultats de l'action du Projet Villes à Yeumbeul-Malika et à Jalousie	15
Recommandations	16
IV. Le Projet Villes dans le double cadre des stratégies de « lutte contre la pauvreté » et de « construction d'une culture démocratique »	17
Schéma 1 : Cadre général de l'action menée par le Projet Villes	18
Schéma 2 : Cadre général de l'action pour un projet de développement en milieu urbain	19
1. Les organisations de quartier dans les réseaux de solidarité locale.	20
Les réseaux de solidarités locales : sortir des visions naïves	21
Recommandations	24
2. Les institutions publiques et l'État : la régulation et l'espace public.....	25
a) La régulation	26
b) Démocratie et espace public	28
Recommandations	29
3. L'ONG locale de développement. La médiation et le soutien technique.....	29
IV. L'UNESCO et le Projet Villes	32
a) Rôle du Siège et rôle du Bureau local	32
b) Le caractère intersectoriel du Projet Villes	32
Trois rôles majeurs pour le Projet villes	33
c) Légitimation : soutien aux organisations de quartier et incitation à l'État à être l'État.....	33
d) Catalyse : résolution des conflits, élargissement du champ des actions et implication des institutions publiques.....	34
e) Recherche-action : élaboration des cadres et des modèles d'action.....	
V. Conclusions de l'évaluation et recommandations générales.....	37
1. La valeur ajoutée du Projet Villes	37
2. Recommandations générales	38