

Quels plans pour la ville ? Gouvernance, gestion et politique urbaines **Table ronde de l'UNESCO au II Forum social mondial**

Présentation

Germán Solinís¹

L'UNESCO, en tant que laboratoire d'idées et d'échanges d'expériences pour la défense de principes et l'élaboration de politiques, doit contribuer à l'avancement du savoir et à la coopération intellectuelle et scientifique internationale. Pour ce faire, elle appuie le développement des dialogues et confrontations entre la connaissance scientifique, les savoirs empiriques et l'action publique, incluant les principaux acteurs des enjeux contemporains, appartenant aussi bien à la société politique qu'à la société civile. Dans ces dialogues, l'analyse des conditions historiques sous-jacentes accompagnent des propositions pour répondre aux problèmes qui affectent les valeurs universelles.

C'est dans ce cadre que se déploie la participation de l'UNESCO au Forum social mondial dès l'année 2001. Lors du Premier Forum Social Mondial, nous avons promu un débat autour de la Gouvernance démocratique. Au centre de ce débat, les apports des participants africains, asiatiques, européens et latino-américains, peuvent être présentés en quatre points essentiels :

- a) le rôle de l'Etat et des mouvements sociaux dans le renforcement de la capacité des démocraties à contrer et gérer la mondialisation au profit de leurs citoyens ;
- b) les instances de régulation internationale existantes et celles à mettre en place ;
- c) les moyens d'instaurer une gouvernance du système mondial fondée sur des principes démocratiques ;
- d) les actions pour les Nations unies et pour les agents non-étatiques, notamment les ONG, dans cette gouvernance démocratique mondiale.

Le Programme MOST de l'UNESCO, le Département de Sciences Politiques et l'Institut latino-américain de hautes études de l'Université Fédérale de Rio Grande do Sul (UFRGS, Brésil) et la Fondation de soutien à la recherche de l'état de Rio Grande do Sul (Brésil) ont organisé, dans le cadre du II Forum Social Mondial de Porto Alegre, début 2002, des table-ronde autour de la gouvernance mondiale démocratique, dans trois domaines spécifiques :

- l'interculturalité (Démocratie, gouvernances et complexités : Défis posés par le pluralisme culturel).
- l'éducation (Créer des sociétés d'apprentissage : participation, citoyenneté et gouvernance), et
- la vie urbaine (Quels plans pour la ville ?).

Plusieurs publications sont sorties à partir du riche matériel dérivé de ces discussions².

Quels plans pour la ville ? Gouvernance, gestion et politique urbaines.

¹ Programme MOST-UNESCO

² Cf.: JAGWANTH, Saras : Democracy, Civil Society and the South African Constitution: some challenges. MOST Discussion Papers N°65. UNESCO, 2003. 19p PRECIADO CORONADO, Jaime: Not globalophiles or globalophobes, but globalocritics. MOST Discussion Papers N°66. UNESCO, 2003. 18p (existe aussi en espagnol). RUIZ MURRIETA, Julio : Democracia y participación política de los pueblos indígenas en América Latina. MOST Discussion Papers N°67. UNESCO, 2003. 31p. MILANI, Carlos, ARTURI, Carlos et SOLINIS, Germán : Démocratie et gouvernance mondiale: Quelles regulations pour le XXIe siècle? Paris, Karthala-UNESCO, 2003. 299p.

Nos sociétés sont urbaines. Ceci est certifié par les faits et données démographiques et quantitatives, et proclamé par la Conférence des Nations unies sur les établissements humains (Habitat II). En 1996, Istanbul a également établi un bilan négatif sur les modes et politiques de contrôle des processus d'urbanisation pratiquées pendant les dernières décennies. Paradoxe apparente, les agglomérations, moteurs du développement, sont également des lieux de ségrégations sociales, d'insécurité et violence ; elles manquent souvent de conditions matérielles minimales (logement, infrastructures, équipements et services), perdent leurs identités et grandissent informellement. Le droit à vivre dans un cadre bâti avec des conditions d'existence dignes et de qualité pour tous, fait défaut dans la pratique.

La dimension économique de la société ne donne pas encore le sens à tous les processus urbains et à tous les enjeux territoriaux. En même temps, la ville ne fonctionne pas seulement comme un engin technique ; l'intervention sur la ville, forme complexe au carrefour de forces multiples, et la pratique de l'urbanisme, demandent une approche différente à la hauteur de la complexité du problème, des nécessités sociales, culturelles et politiques, et des conflits évincés par les tendances actuelles.

Les processus d'urbanisation ont une dimension programmatique qu'il convenait d'appeler jadis « planification », ensuite « plan stratégique » et maintenant « gestion ». En termes d'horizon, les premiers mettent l'accent sur les solutions d'avenir et le dernier sur celles du présent. Entre la planification, de nature plus technique et la gestion, plus administrative, les plans stratégiques prônent des ajustements constants et le développement d'approches dites sociales. Tous considèrent les interactions entre les acteurs dont principalement les décideurs. De cette manière et au cours des dernières années d'urbanisme, on a glissé, des approches technicistes ou bureaucratiques, aux paradigmes d'intégration et de durabilité.

Le séminaire s'est placé dans l'exploration de ces problèmes et de leurs éléments constitutifs. Il s'est proposé de contribuer au débat contemporain qui vise à comprendre et à structurer le changement de la gestion, de la gouvernance et des politiques urbaines, afin de répondre à la question-titre du séminaire : Quels plans pour la ville ? L'objectif étant d'améliorer les pratiques techniques et de prise de décisions en vue d'atteindre un développement plus juste et un fonctionnement plus démocratique de la gouvernance urbaine³.

De notre point de vue, ceci suppose la mise en œuvre de meilleurs modes de concertation entre acteurs, instances et médiations à l'intérieur de leur juste dimension politique. Notre invitation était d'approcher ces interactions comme des rapports sociaux et de redimensionner le problème des politiques urbaines dans le domaine de la politique *lato senso*.

Atteindre une régulation publique capable de répondre démocratiquement aux impératifs de la réduction des inégalités et à la consolidation de la cohésion sociale dans les villes, suppose à son tour au moins cinq conditions :

- la consolidation de la citoyenneté, au quotidien et dans les institutions ;
- la modification des principes recteurs de l'urbanisme ;
- la révision critique des dits paradigmes du développement urbain ;
- la rénovation des méthodes et techniques pour la maîtrise spatiale des processus urbains ;

³ Définie comme les processus qui orientent et considèrent les relations entre les divers acteurs qui interviennent dans le développement urbain : décideurs, autorités et citoyens appartenant aux sociétés politiques et civile. Complète la directivité centralisatrice avec des démarches participatives pour tenter d'assurer la contribution de tous les groupes concernés, la négociation des conflits entre ces acteurs, la prise de décisions transparente. Ceci suppose l'innovation des stratégies et méthodes d'intervention dans le développement urbain.

-l'amélioration des procédures des normes de l'urbanisme opérationnel.

Nous présentons ensuite les principaux documents et résultats de la table ronde. Cette réunion a été pour nous l'occasion de réfléchir sur ce qui est devenu une de ces questions principales et qui se réfère à la régulation publique pendant que se met en place la mondialisation et toutes les dérégulations. En termes urbanistiques et sociales, cela se rapporte aux interrogations sur les nouvelles manières d'établir des politiques urbaines et par conséquent de mener à bien la planification territoriale sous le principe de la démocratie et de la justice sociale. D'où le titre de la table ronde : Quels plans pour la ville ? Gouvernance, gestion et politique urbaines.

Sans avoir prétendu établir une étude comparative, nous avons abordé la question de manière internationale (Afrique, Amérique latine, France), interdisciplinaire, de plusieurs points de vue : de l'académie, de la profession, de la gestion publique et des associations d'habitants et surtout à partir de constatations empiriques. Ont participé : Carlos Arturi (UFRGS), Pierre Sané (UNESCO) et Guy Hermet (Centre d'études et de recherches internationales – Centre national de la recherche scientifique / Institut d'études politiques CERI-CNRS/IEP, France), dans la présidence, modération et introduction aux débats. Annik Osmont (Institut d'Urbanisme, Université de Paris VIII, France), Enrique Ortiz (Habitat International Coalition - Amérique latine), Yves Cabannes (Programme de Gestion Urbaine, Amérique latine) et Davinder Lamba (Mazingira Institute - Kenya)⁴.

Pour une planification urbaine démocratique

Annik Osmont⁵

Abstract

Il faut des plans pour les villes. Mais il faut des plans qui s'inspirent de politiques urbaines clairement énoncées et approuvées. Il faut aussi des outils de gestion urbaine qui respectent ces politiques et les plans qui en découlent. A moins que l'urbanisme ne reste le fait du Prince, tout est donc bien affaire de négociation, de compromis et de consensus, pour bâtir une planification urbaine acceptée par la majorité, et donc démocratique. Le défi est de taille : changer la tendance actuelle qui vise les villes en tant que support le plus efficace possible du développement économique, celui qui prône sélectivement l'intégration à la ville seulement de ceux qui sont susceptibles d'améliorer la productivité, dans une recherche d'efficacité, et qui deviennent les citoyens reconnus. Il faut revenir aux sources et penser que l'urbanisme est vraiment l'affaire de tous. Pour qu'il y ait une possible planification urbaine, il faut l'asseoir sur deux piliers : la citoyenneté, un minimum d'adhésion à un contrat commun identifiant les droits et les devoirs d'acteurs reconnus qui acceptent de constituer un espace public de négociation et de compromis. Mais il faut aussi un contrat de citoyenneté sans lequel le citoyen n'aura pas tout son pouvoir de contrôle démocratique.

⁴ Nous regrettons l'impossibilité de présenter ici le texte de Monsieur Lamba.

⁵ Socio-anthropologue au laboratoire « Théorie des mutations urbaines » (CNRS-Université de Paris VIII France). Secrétaire exécutive du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), financé par le Ministère français des affaires étrangères, et mis en œuvre par le GEMDEV (Groupe Economie Mondiale et Développement, groupement d'intérêt scientifique) et l'ISTED (Institut des Techniques et Sciences de l'Environnement et du Développement). Adresse électronique : a.osmont@wanadoo.fr

Texte complet

La volonté de maîtriser le développement des villes, objet même de l'urbanisme, s'est inscrite d'emblée dans la recherche des moyens d'instaurer une méthode de gouvernement urbain fondée sur des principes démocratiques et s'est appuyée sur la planification urbaine destinée à traduire l'intérêt général. En effet les villes, socio-systèmes complexes, se forment, vivent et meurent en fonction de dynamiques diverses, concurrentes et souvent divergentes, économiques, sociales, politiques, culturelles, qui mettent en jeu de nombreux acteurs aux intérêts divers et le plus souvent divergents. Comment canaliser ces dynamiques, comment réduire les conflits qu'elles engendrent, comment gérer l'intérêt local, déclinaison supposée de l'intérêt général, tout cela dans la durée et non pas dans l'improvisation ? Comment lier citoyenneté et citoyenneté ? Tout cela suppose de l'anticipation, de la prévision, la mobilisation programmée de ressources identifiées dans le temps et dans l'espace, des mécanismes d'application acceptés de tous et valant donc règlement, démocratiquement élaborés, mis en œuvre et contrôlés.

Bref, il faut des plans pour les villes. Mais il faut des plans qui s'inspirent de politiques urbaines clairement énoncées et approuvées, et il faut des outils de gestion urbaine qui respectent ces politiques et les plans qui en découlent. A moins que l'urbanisme ne soit le fait du Prince, tout est donc bien affaire de négociation, de compromis et de consensus, pour bâtir une planification urbaine acceptée par la majorité, et donc démocratique.

La question de la planification urbaine, pour une maîtrise de l'urbanisation et pour une gestion urbaine rationnelle, se pose donc dès qu'on parle de politique urbaine. Cependant elle est plus que jamais au cœur des enjeux et des modalités d'intervention sur les villes, alors que celles-ci doivent, elles et leurs populations, faire face aux nouveaux défis de l'urbanisation dans la mondialisation. Défi du temps notamment, celui de l'économie qui se contracte, alors que le temps de l'urbanisation demeure long. Défi des inégalités sociales croissantes, qui laissent sur le côté de la route un nombre toujours plus important d'exclus.

Choc des idées, choc des modes opératoires, choc des pratiques, tout cela est à l'œuvre dans l'urbanisme. Il en a toujours été ainsi depuis que l'on essaie de mieux produire et de mieux faire fonctionner les villes dans le cadre de politiques publiques, avec une double exigence, beaucoup plus marquée dans les modes d'urbanisation actuels. Il faut en effet :

- faire en sorte que les villes soient le support le plus efficace possible du développement, entendu plutôt comme développement économique. La ville comme moteur de la croissance, tel est l'enjeu de plus en plus affirmé dans les discours sur le développement urbain, même s'il a été présent dès qu'on s'est intéressé à la planification urbaine. Dès lors la dimension politique de l'intervention sur les villes tend à s'effacer devant les enjeux économiques.
- faire en sorte que ceux qui habitent les villes et qui produisent la richesse puissent s'intégrer aussi largement que possible dans le processus de développement et donc dans l'espace urbain. Cependant deux voies divergentes marquent cette intention d'une forte ambiguïté : il y a celle qui affirme le Droit pour tous à la ville, qui s'exprime dans les luttes urbaines, notamment pour le droit au logement, et celle qui prône sélectivement l'intégration à la ville de ceux qui sont susceptibles d'améliorer la productivité, dans une recherche d'efficacité économique maximum et qui sont les citoyens reconnus.

Les deux figures de cette exigence, ville productive et fonction sociale de la ville (ville inclusive) ont rarement été conciliables. Dans la réalité historique, les politiques urbaines ont le plus souvent été dominées par le souci de soutenir une croissance économique forte. Ce fut le cas en France pendant la période des « Trente Glorieuses » (1945-1975), qui a été marquée par une politique urbaine volontariste, s'appuyant sur une planification urbaine très liée en fait à des impératifs d'aménagement du territoire (les pôles de croissance, les métropoles d'équilibre, les villes nouvelles, etc.), et à la nécessité de mobiliser et d'installer dans les bassins d'emploi en pleine croissance, une main-d'œuvre abondante et peu payée, souvent d'origine étrangère. Une part importante de la planification urbaine a concerné la production programmée et subventionnée sur fonds publics de dizaines de milliers de logements sociaux concentrés aux marges des villes et destinés à cette main d'œuvre. C'est l'époque des trop célèbres « Grands ensembles » devenus depuis les « Quartiers sensibles », lorsque cette population, augmentée de ses enfants, est devenue pléthorique dans une économie à croissance réduite.

La planification urbaine classique

La planification urbaine ainsi constituée est normative, et vise sans équivoque l'efficacité économique. Elle est aussi de la responsabilité pleine et entière de l'État. Si elle correspond à une politique publique, elle est beaucoup plus technocratique que démocratique, puisque les élus sont à peine consultés – l'État planificateur est un État centralisé- et les citoyens encore moins. C'est seulement lorsqu'ils se manifestent dans des luttes urbaines et mouvements sociaux urbains plus ou moins puissants (Montréal, Bruxelles au début des années 70, à propos d'opérations de rénovation urbaine « lourde », le Portugal au sortir de la dictature en 1974-1976, etc.) que les citoyens voient leurs revendications plus ou moins prises en compte dans les politiques urbaines.

Bien sûr le modèle orthodoxe a connu des variantes : la revendication d'une gestion sociale urbaine existe depuis qu'existe l'urbanisme, et elle a rencontré l'intérêt de municipalités progressistes, ou simplement soucieuses de maintenir la paix sociale sur leur territoire. De même, la demande de concertation formulée par les habitants organisés en acteurs collectifs a reçu des réponses partielles, souvent limitées dans le temps, de la part de municipalités qui ont engagé des expériences de participation démocratique. Grenoble a été exemplaire sur ce plan dans les années 1965-1975⁶. Un des effets de ces initiatives a été une remise en cause certaine du poids de l'État dans la production et la gestion des villes. Et quand la croissance s'est fortement ralentie, quand les grands ensembles sont devenus des quartiers de relégation et que la planification urbaine technocratique a montré ses limites, la contestation a visé l'État central tout-puissant, l'État aménageur, plus que l'échelon municipal. La critique libérale s'est engouffrée dans la brèche ouverte, en s'appuyant sur l'argument du « biais urbain » pour dénoncer le coût trop élevé d'un urbanisme subventionné, favorisant les villes au détriment des campagnes, et empêchant la mobilisation de l'épargne privée plus à même aux yeux des libéraux de permettre un développement urbain dynamique.

Deux autres variantes, importantes elles aussi, se situent sur un autre plan : elles concernent les méthodes d'élaboration de la planification urbaine, qui dans le temps, ont vu se succéder un urbanisme de plan et un urbanisme de projet.

⁶ La municipalité de Grenoble, élue en 1965 sur un programme d'urbanisme participatif faisant appel à la participation des citoyens au sein de comités de quartier ayant pour objectif d'analyser les besoins en logements et en équipements collectifs, fut la première en France à créer une Agence d'urbanisme municipale.

De l'urbanisme de plan à l'urbanisme de projet

L'urbanisme de plan correspond le plus strictement à la planification urbaine. S'il est destiné à anticiper une image future de la ville, il faut bien garder à l'esprit qu'il ne peut se déployer sans tout un appareil réglementaire destiné à maîtriser le sol urbain pour une affectation et une gestion conformes au plan : mécanismes d'expropriation, de préemption et d'acquisition pour créer des zones aménagées et équipées, etc. Et le plan suppose également des moyens financiers mobilisables en fonction des objectifs à atteindre. Enfin, un tel urbanisme de plan permet, en principe, une implication de la démocratie représentative aussi bien que participative. Cela suppose durée, continuité du cadre d'intervention, espaces de concertation et de contrôle et adaptation à un modèle de développement voulu par les citoyens. Dans le cours actuel des choses, et alors que le marché dicte sa loi, aucune de ces conditions n'est réunie. Dès lors la gestion urbaine devient défensive, donc répressive, et les plans d'urbanisme, souvent non approuvés d'ailleurs, sont remis dans les placards. Mais cela ne condamne pas pour autant la recherche d'une méthode adaptée de planification urbaine.

Il y a eu de nombreuses tentatives pour exporter l'urbanisme de plan dans les Pays en développement. Si l'on considère par exemple le cas de l'Afrique, et plus précisément des anciennes colonies françaises, ce transfert a commencé dès l'époque de la décolonisation⁷. On remarquera que la démarche est contemporaine de la conception du développement économique et social en termes de planification. Au Sénégal par exemple, les plans d'urbanisme sont apparus au rythme des plans de développement économique et social dès le milieu des années cinquante. Les uns et les autres seront élaborés sur le modèle de ceux qui existent en métropole, et le plus souvent par les mêmes urbanistes et experts.

Les travers de ce type de planification urbaine ont été maintes fois soulignés : outre le fait qu'ils supposent des investissements complètement surévalués pour la réalisation d'équipements d'infrastructure et de superstructure fort coûteux, ils misent sur un taux de croissance urbaine très sous-évalué, ce qui compromet très vite le caractère opératoire de tels plans. Certes, ils se fondent sur des politiques publiques sectorielles parfois soigneusement élaborées, dont la principale est celle du logement économique à vocation sociale. Chaque plan de développement contient les prévisions de réalisation de logements sociaux s'appuyant sur une analyse des besoins pour la durée du Plan, en général quatre ans. Ces prévisions sont inscrites dans les plans d'urbanisme selon un échéancier précis. Toutefois, les dotations budgétaires étant toujours très insuffisantes, voire parfois inexistantes, le caractère opératoire des plans d'urbanisme a vite relevé plus de l'imaginaire que du réel. La plupart des capitales des pays d'Afrique anciennement colonisés par la France, ont fait l'objet de l'élaboration de schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme qui n'ont jamais vu la moindre application, tant leur ambition était démesurée : zones résidentielles selon le modèle des cités-jardins de Le Corbusier à Dakar, autoroutes urbaines à Abidjan, centres commerciaux en nombre à Ouagadougou, la liste serait longue des énormités découvertes dans ces plans d'urbanisme.

On retiendra malgré tout de cet urbanisme de plan qu'il prend en compte la totalité de l'espace urbain, et qu'il tente d'inscrire le développement urbain dans la durée, en recherchant une cohérence entre le niveau local de l'aménagement et le niveau global du développement.

⁷ Dakar, alors capitale de l'Afrique occidentale française, fut dotée d'un plan d'urbanisme moderne dès 1945

L'urbanisme de projet a en grande partie été promu par les organismes, multilatéraux notamment d'aide au développement. Il y a plusieurs raisons à cela : une des principales est que, plus peut-être encore dans les Pays en développement (PED) que dans les pays riches, l'urbanisme de plan a été l'objet de critiques souvent convergentes des libéraux et des anti-technocrates. Ces deux courants critiques se sont très vite retrouvés, à la fin des années 70, dans un urbanisme de projet. Que s'est-il passé ? D'une part les deux exigences de ville productive et de ville inclusive devenaient encore moins conciliables dans la mondialisation de type néo-libéral qui s'est alors développée et que nous connaissons jusqu'à maintenant, qui sacrifie systématiquement l'inclusion des citoyens défavorisés à la recherche quasi obsessionnelle de l'efficacité économique. Cette conception libérale a donc préconisé fortement le projet urbain comme mode privilégié d'intervention sur des fragments de l'espace urbain et de la population urbaine qui font partie de la ville utile, celle qui promet des performances économiques satisfaisantes.

D'autre part, les modalités d'aide au développement pratiquée par la Banque mondiale sont depuis longtemps une aide-projet, qui se distingue de l'aide-programme pratiquée un temps par d'autres formes d'aide au développement. Lorsque la Banque mondiale est devenue le principal acteur de l'aide au développement urbain dans les années 70, l'approche par projet s'est vite imposée au nom d'une meilleure efficacité économique. En effet, les projets sont par définition délimités dans le temps et dans l'espace. Ils visent souvent un secteur du fonctionnement urbain (les transports, l'habitat par exemple) ou une portion de la ville (centre-ville, un quartier périphérique à restructurer, un bidonville à améliorer). Ils doivent, par définition, être « bancables », sinon ils ne seront pas financés. Ces critères peuvent permettre de « maximiser » les résultats escomptés par rapport aux ressources affectées.

Cependant cette forme d'intervention est de plus en plus contestée pour plusieurs raisons :

- Nous sommes passés d'une approche par problèmes et besoins auxquels la planification urbaine devrait apporter des solutions globales, à une approche par projets, censés apporter des solutions à des problèmes précis. Or, ces projets se révèlent plus souvent être eux-mêmes à l'origine de nouveaux types de problèmes sur le terrain de leur mise en œuvre, dans la mesure où le mécanisme de leur conception revient souvent à construire les problèmes autour de solutions disponibles, au détriment d'une adaptation aux besoins des bénéficiaires. Paradoxalement, on problématise alors des solutions et on en sort des projets urbains, ce qui peut déboucher sur des conflits graves que méconnaît l'usage qui désigne certains projets de « *best practices* ».
- Lorsqu'ils sont sectoriels ou lorsqu'ils ne prennent en compte qu'une partie de la ville, ils introduisent bien évidemment des inégalités de développement soit sur un plan sectoriel, soit dans l'espace. C'est le cas des projets pilotes, qui souvent ne prennent en compte qu'une partie réduite d'un ensemble marqué de façon homogène par la pauvreté et la précarité des conditions de vie. La règle de l'efficacité maximum des résultats par rapport aux financements mobilisés pour un projet précis autorise toutes les dérives dont les moins graves sont technocratiques.
- Dans ce type d'approche, on constate que si la population est conviée à participer, il ne s'agit que de celle qui est supposée être la bénéficiaire du projet. On reproche dans ce cas aux responsables des projets d'instrumentaliser la participation, et pour cela de s'appuyer de plus en plus souvent sur les ONG nationales et internationales.
- Mais il y a plus grave : d'une manière générale, la logique de projet conduit de proche en proche à ne s'intéresser qu'à la « ville utile ». La conséquence est la non prise en compte d'un ensemble hétérogène de situations ayant en commun de se trouver aux limites ou en dehors des limites du champ des politiques urbaines au sens large,

notamment : les zones franches, industrielles et commerciales, les villes privées, les espaces infra-légaux, les zones urbaines de non-droit où apparaissent des catégories d'acteurs urbains (réseaux religieux, sectes, associations criminelles etc.) incontrôlés mais qui contrôlent des portions de territoire urbain pour les organiser à leur manière. La relégation d'une partie importante des candidats à la citoyenneté vers des zones périphériques de plus en plus vouées à l'économie souterraine, désignation euphémique d'activités souvent liées au crime organisé, et lieux de dissidence sociale, se traduit par une stigmatisation de ces zones. Et c'est alors l'idéologie sécuritaire qui vient légitimer des politiques répressives et d'abandon de ces morceaux de ville qualifiés de plus en plus de zones de « non-droit », donc de non-intervention urbanistique.

L'urbanisme stratégique : une fuite en avant ? Une supercherie ?

Reste le recours à l'urbanisme stratégique, inspiré par la pratique de Barcelone. Que dire de ce modèle dont on pense qu'il va résoudre toutes les contradictions mentionnées, parce qu'on aura réuni toutes les forces vives, depuis la société civile (organisation de quartiers, syndicats, associations diverses), jusqu'aux partenaires économiques, publics et privés, et des experts de tout genre, en vue d'élaborer et de mettre en œuvre un grand projet de développement du système socio-économique urbain. Ce fut, à Barcelone, le fait d'un gouvernement municipal fort de sa très grande légitimité démocratique au sortir de la dictature, accompagnée d'une cohorte d'experts progressistes qui furent très impliqués dans les luttes urbaines du temps de la dictature, et qui s'est appuyé sur une société civile elle aussi légitimée par ses luttes. Pour Jordi Borja (Borja, 1998), un des concepteurs de ce type de planification urbaine, « *un plan stratégique est la définition d'un projet de ville qui unifie les diagnostics et des actions publiques et privées, et qui établit un cadre de mobilisation et de coopération des acteurs sociaux urbains* ». Elaboré à la suite d'un processus de participation « *qui définit les contenus, il est un contrat politique entre les institutions publiques et la société civile* ». C'est dans cette démarche qu'on peut situer le « *projet de ville (ou de région), fondé sur un plan stratégique, fruit d'une large concertation sociale* ». Ainsi le projet de ville représente pour l'auteur « *une grande opportunité pour la démocratie* ».

Mais on peut avoir des craintes lorsqu'on constate que la Banque mondiale et l'idéologie ultra-libérale qu'elle porte se sont emparées de la planification stratégique pour la promouvoir comme le meilleur instrument destiné à rendre des villes totalement compétitives dans un monde de libre-échange généralisé. En fait, la planification urbaine stratégique, après avoir subi une éclipse lorsque l'urbanisme de projet est devenu prédominant, est maintenant considérée comme 'LA' méthode par excellence de la planification urbaine. C'est le libéralisme triomphant de la fin des années 80 qui a remis à la mode la planification stratégique, qui s'inspire, au moins dans les apparences, de ce qu'on désigne comme le « modèle de Barcelone ». Portée par des urbanistes proches des théories libérales de la mondialisation, cette manière de traiter l'urbanisation a été reprise au sein de la Banque mondiale, qui en a fait un modèle opérationnel portant son sceau⁸. Ce modèle se propage à grande vitesse, au gré des décisions d'engagement financier pris par la Banque, suivie de près par d'autres formes de coopération, multilatérale, régionale et bilatérale.

⁸ Une définition de la stratégie de développement des villes a été récemment donnée par la Banque mondiale (<http://www.worldbank.org>) : "A city development strategy is a process devised and owned by local stakeholders to formulate a holistic vision for their city. The process involves analysis of the city's projects for economic and social development and redress of poverty, identification of priorities for investment and development assistance and implementation of this vision through partnership-based actions".

Que dit ce modèle de planification stratégique ?

Partant du principe affirmé depuis longtemps que les villes sont les moteurs de la croissance et qu'elles doivent être au service du développement, celui de la mondialisation libérale, les nouvelles stratégies de développement urbain ont pour objectif d'installer les villes dans un système de concurrence pour attirer les grands investisseurs internationaux, ceux qui font la mondialisation. Il convient donc que les pays se dotent d'une stratégie urbaine nationale distincte de la stratégie macro-économique, mais en cohérence avec elle, puisque les questions urbaines sont dorénavant traitées dans les CASs (*country assistance strategies*). Il s'agit donc de réunir les conditions d'une amélioration de la performance économique des villes, ce qui peut être atteint si quatre conditions préalables sont réunies :

- la **compétitivité**, améliorée par des opérations destinées à corriger les dysfonctionnements tout autant physiques –infrastructures de transport notamment– qu'administratifs et de services aux entreprises ;
- la **qualité de vie en ville**, par la lutte contre la dégradation de l'environnement, contre la violence et la délinquance, et contre la pauvreté ;
- la **bonne gestion et la gouvernance**, visant l'amélioration de la collecte et de l'allocation des ressources, et une gestion privée des services urbains ;
- la « **banquabilité** », condition selon laquelle une ville ayant fait la démonstration du sérieux de sa gestion, peut recevoir la garantie de la Banque pour ses emprunts sur les marchés financiers.

Tout cela veut dire : procédures de sélection des villes qui peuvent prétendre obtenir l'appui de la Banque mondiale pour le financement de projets découlant de leur plan stratégique. Cela veut dire aussi que les métropoles, confirmées ou émergentes, font l'objet d'un intérêt marqué dans cette sélection. Cela veut dire également que si l'idée de partenariat existe bien dans cette planification stratégique, son contenu, et donc le contrat qui le pérennise, sont définis selon une logique descendante inspirée par les partenaires les plus puissants, à savoir les firmes internationales. Les plus pauvres des partenaires peuvent sans doute parler, mais ils sont instrumentalisés, mobilisés au service d'un développement de type libéral et leur sort individuel dépend du développement communautaire et des ONG. Quant aux élus locaux, leur marge de manœuvre, déjà limitée par la puissance des investisseurs, est en outre enfermée dans des stratégies nationales, urbaines et macro-économiques, qui les ligotent un peu plus. On constate que les autorités locales sont littéralement tétanisées par l'obligation qui leur est faite d'adopter, préalablement à toute aide, un modèle de gouvernance de type *corporate governance* qui vide « leur » gouvernement local de tout contenu politique ; on voit aussi une supposée « société civile » devenir l'objet d'une instrumentalisation, au service d'une mobilisation pour que se réalise le développement de type libéral.

Que faire ?

Il faut sans doute revenir aux sources, et penser que l'urbanisme est vraiment l'affaire de tous. Pour qu'il y ait une possible planification urbaine, il faut l'asseoir sur deux piliers : il faut qu'il y ait un minimum d'adhésion à un contrat commun identifiant les droits et les devoirs d'acteurs reconnus qui acceptent de constituer un espace public de négociation et de compromis. Ce pilier, c'est celui de la citadinité sans lequel la citoyenneté se réduit dans le meilleur des cas, à l'acte de voter et à payer des impôts. Mais il faut aussi –c'est le second pilier– un contrat de citoyenneté sans lequel le citoyen n'aura pas tout son pouvoir de contrôle démocratique. C'est aussi fonder la continuité entre le local et le national.

La ville est décidément une société politique, c'est la société politique locale, au sens plein et classique du terme. Et seules des initiatives émanant d'une volonté politique forte, prises aux différents échelons territoriaux, peuvent autoriser l'espoir d'un renversement de tendance, et redonner vie à l'enjeu majeur d'une gestion sociale de la ville, sur la base d'un développement plus solidaire. Et cela ne peut s'instaurer que si cette volonté politique est le fruit d'analyses rigoureuses et non de discours idéologiques qui privent la majorité de la capacité de décider en toute lucidité. Et à condition que les pratiques urbanistiques soient au service de politiques concrètes élaborées à partir de cette connaissance rigoureuse et documentée des situations urbaines, au lieu d'être l'application technique de modèles opératoires venus d'ailleurs et à vocation universelle. Dans tout cela nous retrouvons bien l'idée de « projet de ville », mais il s'agit d'un projet qui s'appuie sur un « contrat politique ».

Les actions volontaires sur la ville visent à modeler et à transformer des systèmes urbains et territoriaux, sachant qu'il y a une revendication de plus en plus forte des citoyens à participer aux projets de transformations économiques et sociales dont la ville est le lieu, et qui les concernent au premier chef. Pour mener ces actions volontaires, nous avons vu plus haut que nous disposons de moyens d'intervention techniques, réglementaires, financiers, qui sont connus et répertoriés. Mais il faut souligner que nous sommes dans un domaine où, même avec les moyens techniques les plus perfectionnés, il n'y a pas de garantie de résultats, sauf dans l'imaginaire. Dès lors, et pour conclure, nous attirons l'attention sur quelques points majeurs de la réflexion en matière opérationnelle.

1. Dans les situations urbaines auxquelles doit faire face l'aménageur, il y a de plus en plus fréquemment et de plus en plus d'une manière forte, une contradiction entre le temps court de l'économie et le temps long de l'urbanisation. Cette contradiction, bien sûr s'approfondit avec la mondialisation et les changements brutaux qu'elle provoque dans les socio-systèmes urbains. Que pèsent les projets urbains à Djakarta après l'éclatement de la bulle financière indonésienne, suivie de celui de la bulle immobilière, en 1997 ? Face à cela, une planification à moyen et a fortiori à long terme doit s'efforcer d'intégrer des facteurs de risques très difficiles à apprécier pour garder de la crédibilité. Le risque majeur est celui d'un endettement, qui viendra lorsque la ville se sera appauvrie en raison par exemple de mesures de délocalisation industrielle, prises au nom de critères de rentabilité maximum sur le court terme.
2. Une autre considération importante est celle qui concerne la **continuité du cadre d'intervention** sur la ville. C'est la question du lien entre le local et le national qui est ici posée, dans le domaine du financement de l'urbanisme, mais aussi dans le domaine réglementaire et enfin dans la place faite aux citoyens dans l'élaboration de la planification urbaine. La question est à poser à ceux d'en haut, qui par exemple décentralisent sans assurer la dévolution par l'Etat des moyens budgétaires nécessaires. Mais elle est à poser également à ceux d'en bas, et aux nostalgiques du « *small is beautiful* » on peut faire la remarque suivante : la pratique exemplaire de Porto Alegre d'une planification stratégique fondée sur le budget participatif aurait-elle pu s'installer durablement et faire tache d'huile, s'il n'y avait pas un article de la Constitution brésilienne de 1988 qui établit la fonction sociale de la ville ?
3. La question des acteurs fait grandement défaut partout. Leur place, leur rôle, leurs stratégies et leurs pratiques, tout cela reste du domaine de la plus grande confusion, au moins apparente, marquée par le flou des mots utilisés : qui peut donner une définition claire, acceptable par, disons une majorité d'acteurs, de la **société civile**, du **partenariat**, de la **gouvernance**, de la **démocratie locale** ? On se trouve ici face à un important déficit de recherche sur ces questions, ce qui rend parfois problématique

l'élaboration de ce contrat politique qui nous apparaît pourtant indispensable, dans toutes les situations opérationnelles, mais encore plus lorsque se manifestent des initiatives populaires d'aménagement, lorsqu'elles ont pour objectif de devenir pérennes.

4. Une autre question intervient, plus spécifique aux pays du Sud. L'aménagement est devenu un domaine majeur des politiques de développement. Dès lors, les dispositifs techniques, financiers et institutionnels destinés à mettre en œuvre les politiques urbaines de développement sont élaborés au titre de l'aide selon les modèles opérationnels des organismes multilatéraux, régionaux et bilatéraux d'aide au développement.

Ainsi en est-il des programmes de décentralisation et plus largement des politiques de développement urbain dit « intégré », programmes inscrits en fait dans des programmes de réformes économiques et administratives mis en œuvre à une échelle nationale. C'est aussi le cas des actions relatives à la gouvernance urbaine, visant à inscrire localement selon un modèle global, des réformes de structure en matière d'administration, de fiscalité, et qui touchent au cœur les structures du pouvoir local. La question se pose alors du degré de pertinence de ces dispositifs « transférés » qui ont peut-être fait leurs preuves dans certaines sociétés urbaines dites développées, mais dont la transposition dans les sociétés historiquement, économiquement et culturellement distinctes compromet, parfois radicalement, leur caractère opératoire.

Dès lors, qu'il s'appuie sur une planification stratégique à visée large et démocratique, ou sur un mouvement d'initiative populaire plus ou moins contrôlé qui veut s'installer dans la durée, le développement urbain est constamment dans une situation paradoxale, voire contradictoire, parce qu'il est à la fois volonté d'organisation, de planification, mais aussi instrument de régulation sociale et de production de richesses, vision à moyen et long terme, locale et globale. Tout cela milite pour le renoncement au prêt-à-penser la ville et pour la pratique du doute méthodique.

Bibliographie

BANQUE MONDIALE. **A strategic view of urban and local government issues : implications for the Bank.** Paper draft, Washington 1999. Version française : **Villes en transition : vue stratégique des problèmes urbains et municipaux.** Washington : Éditions de la Banque Mondiale, 2000.

BANQUE MONDIALE. **Le Développement au seuil du XXI^{ème} siècle. Rapport sur le développement dans le monde.** Washington : Éditions de la Banque Mondiale , 1999 (version française : 2000).

BORJA, [Jordi](#). *Las ciudades y el planeamiento estrategico. Una reflexion europea y latinoamericana,* In : [Urbama \(22\)](#), Caracas, Éditions de la Faculté d'[Architecture et d'Urbanisme de l'Université Centrale du Venezuela](#), 1998.

BORJA, [Jordi](#) et CASTELLS, Manuel. **Local and global. The management of cities.** London : Earthscan , 1999.

BRETAUDEAU, Henri. **La Banque Mondiale.** Paris : [Presses Universitaires de France](#), n°2330, 1995 (Que sais-je ?).

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine**. Paris : François Maspéro, 1972.

CENTRE DE RECHERCHE D'URBANISME. **Aménagement urbain et mouvements sociaux**. Colloque de recherche urbaine. Paris 4-7 avril 1978, Paris, Editions du. Centre de recherche d'urbanisme.

GEORGE, Susan et SABELLI, Fabrizio. **Crédits sans frontières. La religion séculière de la Banque Mondiale**. Paris : [La](#) Découverte, 1994 (Essais).

LAÏDI, Zaki. **Enquête sur la Banque Mondiale**. Paris : Fayard, 1989.

OSMONT, Annik. *La « governance », concept mou, politique ferme*, In : **Les Annales de la recherche urbaine (80-81)**, Paris, Ministère de l'équipement, du logement et des transports, 1998.

OSMONT, Annik. **La Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement**. Paris : Karthala, 1995.

SASSEN, Saskia. **The global city : New York, London, Tokyo**. Princeton : Princeton University press, Princeton, New jersey, 1991.

STIGLITZ, Joseph. *Vers un nouveau paradigme pour le développement*, In : **L'économie politique (5)**, Paris : Ed. Alternatives Économiques, 2000, pp. 6-39.

STIGLITZ, Joseph. **La grande désillusion**. Paris : Fayard, 2002.

VELTZ, Pierre. **Mondialisation, villes et territoires; l'économie d'archipel**. Paris : PUF, Paris, 1996 (Economie en liberté).

WILLIAMSON, Olivier E. **Les institutions de l'économie**. Paris : InterEditions, 1994.

WOLFENSOHN, James D. **Proposition pour un cadre de développement intégré**. Paper draft, Washington 1999.

Participation dans des espaces institutionnels et politiques publiques⁹

Enrique Ortiz Flores¹⁰

Abstract

Las grandes expectativas sociales abiertas por los primeros gobiernos elegidos democráticamente en la Ciudad de México permiten evaluar y dar seguimiento a los procesos

⁹. Article présenté pour la première fois au Colloque "La ville de Mexico : participation et espace public". Université de la ville de Mexico, octobre 2001. Traduit par Nicole Maurice pour la Programme MOST de l'UNESCO.

¹⁰ Enrique Ortiz Flores : architecte mexicain engagé depuis 1965 dans des activités liées au logement et à l'habitat populaire. Il a travaillé dans ce domaine depuis le secteur ONG, au gouvernement mexicain et au niveau international en tant que Secrétaire Général et actuellement il est le Président de la Coalition Internationale de l'Habitat.

orientados a construir una nueva relación entre gobierno y sociedad civil organizada. Hoy como nunca antes se incluyen las palabras participación social, participación democrática o democracia participativa en todo discurso político o documento que hable de gestión pública. Asimismo, no hay organización social o no gubernamental que no reclame estos conceptos en sus propuestas e interacciones con el Estado. Sin embargo, son pocos aún los actores que orientan su trabajo a construir espacios, instrumentos, programas y proyectos que avancen hacia estadios más altos de ejercicio de la participación -esto es, aquella capaz de incidir en las decisiones, en la gestión y en el control mismo de los procesos. La experiencia vivida recientemente en la Ciudad de México permite constatar que la voluntad política del Estado y el legítimo reclamo de las organizaciones de la sociedad civil para abrir espacios más amplios a la participación social en la gestión de lo público no son suficientes. Se requiere de instrumentos pertinentes, cambio de mentalidades en ambos actores, acceso a información completa y oportuna, capacitación y desarrollo de nuevas destrezas que contribuyan a dar mayor consistencia a los procesos conjuntos que se emprendan. Tres casos diferentes en los que participara el autor en los tres primeros años de gobierno democrático de la ciudad, ilustran el peso de estas condicionantes y permiten reflexionar sobre el potencial transformador de los diversos espacios participativos y su eficacia en la confrontación de las tendencias actuales a la exclusión, la expropiación de activos y saberes populares, la desarticulación social y las nuevas formas de dominación que conllevan los procesos de globalización económica.

Texte complet

L'immense espoir suscité par l'élection au suffrage universel direct des premiers gouvernements locaux de Mexico (DF), mérite qu'on s'attarde sur les processus en cours de construction d'une nouvelle relation entre l'Etat et la société civile organisée.

En effet, l'évaluation des progrès et des obstacles rencontrés par les organisations de la société civile dans le cadre du processus d'institutionnalisation de la relation gouvernement-société, demanderait un travail élaboré et rigoureux, étant donné la diversité des expériences et des espaces ouverts (mais aussi fermés) aux cours des trois administrations du *Partido de la Revolución Democrática* (PRD).

En attendant que ce travail d'analyse soit réalisé et que nous puissions tirer des enseignements à partir de faits concrets et non pas des discours, j'ai décidé de limiter cette intervention à la présentation de quelques réflexions issues de mon expérience personnelle au sein de divers espaces institutionnels ouverts à la société civile aux cours des trois années de gouvernement démocratique.

Afin de mieux situer ces expériences, je commencerai par la définition du modèle de gestion adopté par les administrations successives de Cuauhtémoc Cárdenas et de Rosario Robles¹¹ en distinguant trois modèles possibles :

- Le modèle populiste : Cherche à répondre aux besoins populaires en construisant des relations clientélistes qui permettent d'accumuler du pouvoir politique au moyen d'un leadership centralisé qui, d'une part, est un obstacle à l'autonomie et par conséquent, l'appui à la diversité des initiatives sociales. D'autre part, il établit un contrôle politique strict des acteurs sociaux.

¹¹. Tous les deux élus gouverneurs de Mexico.

- Le modèle technocratique : Cherche l'efficacité et la productivité à partir d'une vision pragmatique, de l'utilisation de la technologie et de l'imposition de contrôles autoritaires qui permettent d'imposer sa vision des choses.
- Le modèle participatif : Ouvre des espaces destinés à la mise en oeuvre d'une gestion publique participative et co-responsable entre le gouvernement et la société civile ; en encourageant l'organisation sociale autonome et la cogestion, l'interaction multiactorale et l'utilisation d'outils qui facilitent la concertation et la participation sociale dans la prise de décision, dans la définition de politiques publiques, dans la mise en oeuvre de programmes et dans le contrôle social de l'action publique.

Bien que tout gouvernement présente des caractéristiques propres à chacun de ces trois modèles, il n'est pas difficile d'identifier ses orientations principales à partir des éléments mentionnés ci-dessus. Ainsi, il est certain que les trois premières années de gouvernement démocratique de Mexico (DF), qui sont au centre de notre analyse, s'approchent plutôt du modèle participatif.

Plus de 35 années de travail dans le domaine social et dans le secteur public me permettent de faire la différence avec les gouvernements populistes des années 60-70, qui évitaient toute forme de gestion sociale participative et qui empêchaient par tous les moyens le développement d'expériences sociales qui échapperaient au contrôle politique établi et à la gestion corporative des demandes sociales.

La remise en question de ce modèle, aussi bien par les tendances technocratiques que par la pratique sociale, a permis la réalisation d'expériences participatives importantes basées sur des pratiques et des projets presque héroïques développés par les organisations sociales, par les ONGs et autres acteurs de la société civile organisée.

Le *Fondo Nacional de la Habitación Popular* (FONHAPO), el *Instituto Nacional para la Educación de Adultos*, et d'autres organismes et programmes publics, ont permis la mise en place au cours des années 80, de formes de gestion participative de la question publique. Ces formes allaient à l'encontre des tendances « technocratiques » qui ont fini par s'imposer sous le gouvernement de M. Carlos Salinas (alors président du Mexique). Ce dernier réussit à instaurer des contrôles autoritaires pour imposer un modèle conçu par des technocrates qui n'a pas réussi en termes d'efficacité et de productivité, mais dans la progressive disparition de quelques espaces de reconnaissance de la gestion et la production sociale participative et autonome.

A cette époque, le Mexique est connaît une très grande pauvreté due aux ajustements structurels imposés par des organismes internationaux tels que le FMI ou la Banque Mondiale dans le cadre de la négociation de la dette extérieure. « *Solidaridad* », le grand programme « saliniste » de lutte contre la pauvreté, met un terme au début d'institutionnalisation créé en appui aux processus responsables de gestion sociale et participative en ouvrant à nouveau la voie à des formes de paternalisme qui ressemblent beaucoup au populisme que l'on disait vouloir combattre.

En apparence, le nouveau gouvernement national prétend mettre un terme à cette tendance récurrente au populisme et nous rapprocher du modèle *technocratique-managerial* qui, malgré un discours favorable à la participation sociale et aux initiatives citoyennes, semble les réduire encore une fois, à des tâches physiques, à des consultations et à la réception passive de bénéfices sociaux, des formes très limitées pour rendre effective l'influence de la société

civile dans les politiques et programmes publics, dans la construction d'espaces de co-responsabilité et dans le renforcement des formes les plus hautes de participation et gestion sociale.

Aujourd'hui plus que jamais, des mots tels que « participation sociale », « participation démocratique » ou « démocratie participative » sont dans tous les discours politiques ou dans tous les documents traitant de gestion publique. De même, il n'y pas d'ONG qui n'inclut pas ces concepts dans ses propositions écrites ou dans ses partenariats avec l'État.

Les uns semblent concentrer leurs efforts dans des déclaration alors que les autres se préoccupent essentiellement d'inclure le thème dans leurs agendas pour négocier avec les différents échelons de l'État et avec le pouvoir législatif, plus attentifs à ce qu'ils soient inclus dans les décisions qu'à l'ouverture d'espaces aux processus populaires qu'ils disent appuyer.

Très peu sont les acteurs qui orientent leur travail à la construction d'espaces, d'instruments, de programmes et de projets qui contribuent à faire évoluer les niveaux de participation, c'est-à-dire celle capable d'influencer les décisions, la gestion et le contrôle même des processus en étroite collaboration avec les secteurs sociaux les plus affectés par les politiques excluantes, d'expropriation et de désarticulation qui nous sont imposées aujourd'hui.

Il est important de préciser qu'il est seulement légitime d'appeler « participation démocratique » celle qui atteint des niveaux autonomes de décision, de gestion et de contrôle des processus.

Dans le contexte de ces événements et de ces tendances, les premiers gouvernements démocratiques de la Ville de Mexico apportent un peu d'air frais et l'espoir d'ouvrir des espaces et de concevoir des outils qui contribuent au développement d'un modèle participatif de la gestion publique.

Pour mieux cerner le débat à partir de cette expérience intense vécue entre 1998 et 2000 je pars des postulats suivants :

- a) La volonté politique de l'Etat et la légitime revendication des organisations de la société civile pour élargir des espaces à la participation sociale dans la gestion des affaires publiques ne sont pas suffisants. Nous avons aussi besoin d'outils adaptés, un changement de mentalités chez les deux acteurs, l'accès à l'information et au développement de nouvelles compétences qui contribuent à donner plus de consistance aux processus qu'ils entreprennent ensemble.
- b) La nature même de l'espace institutionnel ouvert à la participation sociale, définit ses objectifs et ses possibilités réelles d'influencer les politiques publiques ainsi qu'un changement effectif de la relation gouvernement-société.

Avec ces éléments en main, il est possible d'analyser très brièvement trois expériences différentes de participation au sein d'espaces institutionnels dans lesquels j'ai été impliqué au cours des trois premières années du gouvernement démocratique de Mexico.

Participation aux *Consejos Consultivos*¹²

¹². Conseils de Consultation.

Suite à une invitation du gouvernement de Mexico, différents Conseils de Consultation sectoriels ont vu le jour, avec des représentants des principaux acteurs impliqués : gouvernement, pouvoir législatif, entreprises privées, syndicats, églises, institutions d'assistance privée, ONGs, universités et dans quelques cas, très peu à vrai dire, des organisations et des mouvements sociaux.

De par leur caractère consultatif, ces conseils se limitent à recueillir des opinions et des propositions, à réaliser des études et dans le meilleur des cas, à analyser les programmes et les projets lancés par le gouvernement. Ils fonctionnent à deux niveaux : en plénières, généralement présidées par le chef du gouvernement, ou l'adjoint correspondant et en commissions de travail.

Les sessions plénières fonctionnent comme une plate-forme politique dans lesquelles on prend des positions critiques, on revendique des intérêts de groupe et on exprime des exigences. Il y est très difficile d'écouter l'autre et de construire collectivement. Occasionnellement, lorsqu'on présente les résultats du travail en groupes, on prend des décisions qui très rarement influent dans la réorientation des politiques ou des programmes publics.

Les commissions fonctionnent comme des groupes de travail thématique. Elles donnent lieu à un débat plus productif, on génère des propositions et occasionnellement on élabore des documents qui les recueillent et les appuient. Les propositions et recommandations formulées dans les différentes tables sont canalisées vers la plénière et les entités gouvernementales impliquées. Après ce processus, généralement, il ne se passe plus rien.

De par leur caractère consultatif, les conseillers n'ont aucune ingérence dans les décisions et en conséquence, leurs recommandations sont rarement écoutées.

Le *Consejo Asesor de Vivienda del Distrito*¹³, déjà inclus en tant qu'instance de participation dans la Loi de Logement du District Fédéral approuvée par l'Assemblée Législative en décembre 1999, a réussi à coordonner les différentes tables pour proposer au Gouvernement de la Ville un *Programa Emergente de Vivienda*¹⁴. Il a été proposé d'allouer plus de ressources au logement, de s'occuper en priorité des situations à risques et de simplifier les très complexes et longues démarches administratives qui caractérisent ce secteur.

Au cours de la session plénière, cette initiative a été approuvée et il a été décidé d'établir un accord entre tous les acteurs pour sa mise en oeuvre. Malheureusement, jamais nous n'avons dépassé le stade de la formulation du projet et face au manque de ressources budgétaires, les décisions ont été reportées. Les participants aux différentes tables ont montré leur mécontentement, ils ont fait pression et finalement ont cessé d'y assister déléguant leurs responsabilités au fonctionnaire technique de l'*Instituto de Vivienda*¹⁵. Après un grand effort il ne s'est plus rien passé et il a été nécessaire d'annuler les réunions du Conseil.

D'autres Conseils comme celui de Développement social, du Développement urbain et le Groupe de travail convoqué par le chef du gouvernement, ont fonctionné sans interruption et ont permis une certaine interaction entre les différents acteurs. Ils ont formulé des propositions et rédigé des documents intéressants. Mais, encore une fois, leur influence dans la définition de politiques publiques, d'outils et de programmes a été minime.

¹³. Conseil chargé du logement de Mexico (DF).

¹⁴. Programme d'Urgence pour le Logement.

¹⁵. Institut du Logement.

Le caractère purement consultatif et l'usage politique de ces espaces, les ont réduit, au dire de nombreux participants, à des « exercices de thérapie professionnelle » sans conséquences d'ordre pratique.

Nous pouvons affirmer, en ayant recours à nos postulats du début, que ce type d'outils n'est pas adapté pour influencer la gestion des affaires publiques, qu'il ne favorise pas un changement des mentalités vers une collaboration productive impliquant l'ensemble des acteurs et qu'elle contribue très peu à faire évoluer la relation gouvernement-société et à générer des attitudes co-responsables. Tout au plus, il s'agit d'espaces d'échanges d'information, qui permettent de connaître les points de vue des différents acteurs concernés par un thème ouvrant ainsi la voie à un débat critique et constructif.

Cependant, même avec toutes ces limitations, ils représentent une avancée importante par rapport aux pratiques fermées et autoritaires du populisme et de la technocratie manageriale.

Expérience dans des espaces convoqués para la société civile : le cas de la *Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México*¹⁶.

La *Plataforma de Organismos Civiles de la Ciudad de México* a représenté un espace plus intéressant pour deux raisons : l'initiative n'émanait pas du gouvernement et elle ne s'insérait pas non plus dans un cadre institutionnel préétabli.

A ses débuts, lors du triomphe de Cárdenas, la plate-forme intégrait plus de 60 organismes civils engagés dans des domaines divers et travaillant dans la ville de Mexico.

La plate-forme s'est constituée avec l'objectif explicite d'influencer l'orientation des politiques urbaines ; augmenter et ouvrir la voie à la participation citoyenne dans les affaires publiques (une nouvelle relation gouvernement-société) ; développer des projets et des programmes qui rendraient possible et concrétisent l'action complémentaire entre organismes civils, sociaux et le gouvernement.

Afin de tenir ses objectifs, il a été demandé au chef du gouvernement l'intégration d'un organe inter-sécrétarial avec lequel établir des relations permanentes. L'initiative a été entendue grâce à la volonté politique de la nouvelle administration de gouverner avec les gens et d'ouvrir des espaces pour le dialogue et l'action co-responsable.

Nous avons intégré un groupe de liaison avec des représentants de la Plate-forme et des cinq secrétariats (Gouvernement, Développement urbain et Logement, Développement social, Développement économique et Environnement) et l'on a compté avec l'appui de la *Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil*¹⁷ placée sous la tutelle de la *Secretaría de Gobierno*.

Le temps de mettre d'accord toutes les volontés pour travailler ensemble, aussi bien les représentants du gouvernement que ceux de la plate-forme a été très lent. Dépasser la spécialisation des acteurs gouvernementaux et la sectorisation officielle n'était pas chose facile. Il a même fallu faire face à des problèmes de langage et d'attributions légales qui

¹⁶. Plate-forme d'Organismes Civils de la Ville de Mexico.

¹⁷. Coordination de liaison et de renforcement de la société civile.

imposent des termes différents et des restrictions à des processus qui nécessairement doivent être convergents.

A mi-mandat, il a été possible d'organiser le *Premier Forum de Co-responsabilité du Gouvernement du District Fédéral-Plate-forme des Organismes civils de la ville de Mexico* auquel ont participé des fonctionnaires du gouvernement de la ville, des huit secrétariats, des 13 délégations politiques et des représentants de plus de 40 organisations sociales et civiles qui travaillent dans la ville de Mexico.

Le Forum a été organisé en quatre Tables : *Ville démocratique*, *Ville habitable*, *Ville productive* et *Ville inclusive* qui ont formulé des propositions viables pour l'action commune et des activités possibles à mettre en oeuvre. Les principaux postulats et les accords ont été recueillis dans une Déclaration de Co-responsabilité écrite par Cárdenas et la Plate-forme. A partir de ce moment là, le travail collectif a consisté à établir les priorités en termes de propositions et à définir le calendrier d'action pour les matérialiser.

De l'ensemble des propositions recueillies pendant ce Forum, quatre thèmes ont été dégagés pour concentrer l'effort du gouvernement pour la suite de son mandat : la systématisation d'expériences de co-responsabilité ; l'identification des demandes de modification des textes législatifs et des normes en vigueur ; leur visibilité et articulation avec l'éducation civique ; l'identification des actions territoriales qui devront être menées de façon co-responsable.

A l'exception du thème de la visibilité et de l'éducation civique pour lequel nous n'avons pas dépassé le stade des propositions, nous avons pu obtenir quelques réussites importantes. Nous avons pu identifier et systématiser des projets de collaboration entre le Gouvernement du District Fédéral de Mexico et les organismes civils membres de la Plate-forme. Ceci a été fait de manière ouverte à tout genre d'expériences, aussi bien informelles que formelles (à travers un accord), bilatérales ou conjointes.

Nous avons travaillé dans la promotion et formulation des contenus de la Loi de *Fomento a las Actividades Sociales de las Organizaciones Civiles*¹⁸ et l'on a participé à la discussion sur la loi de *Desarrollo Social del Distrito Federal*¹⁹, toutes deux approuvées par l'Assemblée Législative.

Un troisième groupe a travaillé intensément pour mettre en marche des projets territoriaux qui permettent d'expérimenter quelques propositions centrales dérivées de l'interaction entre la Plate-forme et le Gouvernement du District Fédéral tels que :

- concrétiser quelques propositions des plans partiels de développement urbain réalisés de manière participative ;
- avancer dans le travail intersectoriel vers des processus plus intégrés et co-responsables aussi bien entre les dépendances de l'Etat qu'entre ces dernières et la société civile ;
- consolider au sein du processus le rôle des délégations, des commissions de voisinage et des organisations sociales qui travaillent sur des territoires définis.

Beaucoup d'énergie et de travail ont été investis dans ce travail, auquel ont participé des ministères, des délégations régionales de la Ville de Mexico, plusieurs ONG de la Plate-forme et des organisations sociales. Finalement, après un grand effort à la table de concertation et sur le terrain, il a seulement été possible de concrétiser deux ludothèques.

¹⁸. Loi d'appui aux activités sociales des organisations civiles.

¹⁹. Loi de développement social du District Fédéral Loi de Desarrollo Social del Distrito Federal.

Nous avons dû faire face à un manque d'outils intersectoriels et à des pratiques administratives rigides qui malgré la grande volonté politique d'appuyer cette expérience, ont fini par limiter sa portée et son incidence sur la transformation des politiques.

Mais le problème ne se place pas seulement du côté de l'administration publique. La faiblesse financière et l'énorme défi que ces expériences co-responsables imposent aux acteurs sociaux, contribuent au retrait progressif des organismes civils. Très peu ont eu la consistance et les ressources techniques et économiques pour se maintenir face à l'engagement pris. L'exercice productif de la co-responsabilité exige, en plus des outils administratifs et légaux adaptés, d'ouvrir les mentalités, de proposer des formations au développement de nouvelles habilités ainsi que de la continuité.

L'expérience de la Plate-forme ouvre, malgré le peu d'actions concrètes entreprises, des perspectives très intéressantes pour avancer vers l'avenir. Elle démontre qu'il est possible d'ouvrir des espaces de participation depuis la société civile qui puissent obtenir un appui institutionnel solide pour avancer dans des pratiques de gestion co-responsable des affaires publiques. Elle démontre que l'idée, si souvent admise de la gouvernabilité démocratique, est possible et qu'elle ne dépend pas seulement d'initiatives gouvernementales, de la création d'outils rigides pour canaliser la participation sociale, ni l'imposition de modèles d'intervention uniques.

Expériences orientées vers la co-gestion : le cas du Programme d'amélioration de l'habitat.

Des trois expériences de participation vécues au cours de la gestion du premier gouvernement démocratique de la Ville de Mexico, celle-ci est sûrement l'expérience la plus réussie. Elle est partie d'un processus de confiance mutuelle entre acteurs gouvernementaux et civils qui ont permis d'établir un processus co-responsable qui a réussi à s'institutionnaliser en très peu de temps.

A partir d'une proposition faite par la Coalición Hábitat Mexico (Habitat International Coalition), intégrée par quatre ONG spécialisées en thèmes urbains et de logement, nous avons commencé un travail en collaboration avec le Secrétariat au Développement Urbain et du Logement et plus particulièrement, l'Institut du Logement du District Fédéral pour concevoir, mettre en pratique, cofinancer et donner suite à deux programmes orientés à appuyer les secteurs de la société qui auto-produisent leurs logements : le *Programa de Mejoramiento de la Vivienda*²⁰ et le *Nueva Vivienda en Lotes Familiares*²¹.

A la conception et mise en oeuvre de ces programmes, a participé en tant qu'opérateur financier, la Caisse Populaire Mexicaine et une organisation sociale, l'UPREZ (Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata) qui, en association avec l'ONG FOSovi, participerait comme co-financeur. L'ONG colombienne FEDEVIVIENDA a été invitée à titre de conseil de par son expérience dans le montage d'un programme réussi d'amélioration de l'habitat dans son pays.

La conception initiale du Programme élaborée par HIC de Mexico est discutée avec l'*Instituto de Vivienda* (INVI) et soumis pour avis à différents acteurs publics, privés et sociaux. Avec les éléments recueillis au cours de cette première phase, nous avons procédé à la conception

²⁰. Amélioration de l'habitat.

²¹. Logement neuf en parcelles familiales.

des mécanismes institutionnels, des outils et des règles du jeu, processus fait de manière conjointe avec tous les acteurs concernés.

Le premier programme pilote a été mis en route seulement dix mois après sa conception et trois mois plus tard se termine l'amélioration des 300 premiers logements. L'institutionnalisation définitive du programme serait atteinte en 1999. En 2000 nous avons réussi à nous occuper de 5327 familles.

Le Programme se maintient avec quelques modifications avec l'actuel gouvernement avec pour objectif 19.000 actions pour l'année 2002.

Au cours de toutes les phases traversées par les programmes jusqu'à leur institutionnalisation définitive et leur évaluation à la fin de l'année 2000, les ONG et les organisations sociales qui ont participé au co-financement, ont continué à travailler avec l'INVI en tant qu'acteurs co-responsables et en tant que référents sociaux importants dans la conduite du projet.

A ces acteurs se sont ajoutés l'Ordre des Architectes de la Ville de Mexico, le Service Social de la Faculté d'Architecture de la *Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), le Collège National des Ingénieurs et architectes de la Ville de Mexico et beaucoup d'autres organisations sociales.

Nous pouvons affirmer que ces programmes ont été l'occasion de mettre à l'essai des processus d'autogestion qui ont permis de mettre en oeuvre un programme de grand impact social qui compte avec le consensus et l'engagement co-responsable et actif de tous les acteurs, les bénéficiaires inclus.

Les problèmes et les contradictions n'ont jamais cessé d'exister mais il a toujours été possible de trouver des solutions consensuelles grâce à l'expérience du travail en commun et le respect et la reconnaissance mutuelle tout le long du processus.

En plus de l'attitude ouverte et flexible des autorités, nous avons compté au cours de cette expérience, avec la participation d'acteurs sociaux formés et avec de l'expérience dans le domaine du logement, ce qui a facilité le travail en commun, le travail sur le terrain et le suivi des programmes. Tous les acteurs ont eu accès à la même information et ont participé à la systématisation critique des expériences.

En ce qui concerne le type d'espace institutionnel au sein duquel ont eu lieu les processus participatifs, il est important de souligner qu'il ne s'agissait pas dans ce cas là, d'un cadre conçu pour encourager ou canaliser la participation (conseil, junta ou comité thématique ou territorial) mais d'un organisme public qui mène des politiques et des programmes sociaux et qui a eu au cours de la période, la vision d'ouvrir des espaces à l'exercice de la co-responsabilité gouvernement-société civile organisée. Ceci a exigé que des deux côtés l'on dépasse des attitudes et des rôles stéréotypés pour céder la place au développement de nouvelles habilités nécessaires pour avancer depuis la négociation vers l'action concertée.

Le lien permanent avec le programme qui reposait sur un accord signé entre toutes les parties, a permis de maintenir une relation très productive, mais pas pour autant dépourvue de critiques.

Considérations finales

L'analyse sommaire des ces trois expériences parallèles, auxquelles j'ai participé en tant que sujet actif, me permet d'apporter quelques éléments pour le débat et proposer des thèmes qu'il sera nécessaire d'évaluer ou de étudier d'une manière plus profonde dans un futur immédiat. Ceci afin d'extraire des conclusions valables sur les possibilités d'influencer sur les politiques publiques au sein des espaces institutionnels ouverts à la participation sociale.

- Les espaces institutionnels conçus dans le but de canaliser la participation sociale ne semblent pas être les plus adaptés pour influencer de manière décisive la formulation et la conduite des politiques publiques. Notamment, les *consejos ciudadanos*²² semblent n'avoir qu'un très faible impact à cet égard. Est-il possible et souhaitable d'octroyer un caractère plus décisif à ce type d'espaces ?
- En considérant que l'actuel gouvernement de la ville ait délégué aux *comités vecinales*²³ certaines décisions et tâches relatives à la conduite des programmes sociaux du District Fédéral, il serait prudent d'évaluer ses résultats et le rôle qu'ils jouent vraiment dans la mise en oeuvre des politiques publiques.
- L'ouverture des espaces de participation co-responsable dans les organismes qui mènent des politiques publiques, semble être un chemin plus viable pour influencer la formulation des politiques sociales, la conception des outils et des programme, de même que leur mise en oeuvre, suivi et évaluation. Jusqu'où ce type d'espaces peut-il s'institutionnaliser comme un modèle à mettre en place dans différentes institutions, où jusqu'où doit-on laisser agir la dynamique des différents processus d'interaction gouvernement-société civile qui ont lieu dans le cadre de chaque secteur? Comment maintenir vivante l'interaction créative dans la conduite des programmes sociaux qui passent des processus de conception et d'expérimentation aux défis qu'impose la massification et le respect des objectifs fixés par les exigences politiques ?
- Le défi d'expérimenter et d'avancer dans l'intégration d'espaces participatifs intersectoriels semble le plus intéressant, mais aussi celui qui exige de grands changements dans les mentalités et dans les pratiques institutionnelles, un plus grand effort de formation et de consistance dans le temps. Les jeux de pouvoir et les conditionnants légaux imposent des restrictions à l'interaction sectorielle à l'intérieur du gouvernement. La faiblesse financière, la perte des cadres expérimentés des ONG et les organisations civiles, à cause de leur intégration en tant que législateurs ou comme fonctionnaires aussi bien au sein du gouvernement de la ville que du gouvernement national, et l'abandon que bon nombre d'organisations de la société civile ont fait du champs du social en faveur du politique, limitent beaucoup ce type d'expériences.

Réponses des villes latino-américaines aux défis posés par la planification urbaine participative

Yves Cabannes²⁴

Abstract

²² Conseils de citoyens.

²³ Comités de voisinage.

²⁴ Urbaniste et économiste. Il a travaillé en Asie, en Afrique, dans les pays Arabes et surtout en Amérique latine, notamment au Brésil et au Mexique avec des organisations sociales, des ONG et des gouvernements locaux dans le domaine du développement local, du logement, de l'emploi et de la formation et du micro crédit. Il a été directeur de programmes de recherche urbaine et professeur invité de plusieurs universités. Depuis 1997, il coordonne le Programme de Gestion Urbaine, PGU, (UN-Habitat/UNDP) pour l'Amérique latine et les Caraïbes.

Les plans d'urbanisme participatifs, nécessaires à la gestion démocratique de l'espace urbain, posent sur les plans opérationnel et conceptuel, au moins cinq défis d'inégale importance. Le premier est de concilier une planification à long terme et stratégique avec les impératifs et les besoins immédiats qui ne manquent pas d'émerger avec force lors de processus participatifs. Le second, est de concilier la planification du quartier où l'on vit avec celle de la ville dans son ensemble. Le troisième concerne l'articulation de la planification locale dans un contexte de globalisation et d'exclusion. Le quatrième se réfère la légitimité des plans conçus par une petite partie de la population dont les intérêts sont souvent divergents. Enfin, le passage d'une planification participative à une gestion urbaine démocratique pose également plusieurs problèmes théoriques et pratiques.

Certaines villes latino-américaines répondent de manière créative à un ou plusieurs de ces défis. Leur expérience accumulée, brièvement présentée, permet de mieux saisir comment l'élaboration de plans d'urbanisme et leur mise en application peut contribuer à consolider une gouvernance urbaine démocratique. Les processus entamés par ces villes permettent aussi de mesurer comment les citoyens construisent et conquièrent le droit à la ville, le droit de devenir citoyen.

Texte complet

1. Plans d'urbanisme et gouvernance démocratique, trois remarques préliminaires

Aborder le thème des plans d'urbanisme à partir du concept de *Gouvernance démocratique* proposé par l'UNESCO, nous oblige en première instance à préciser à quelle démocratie faisons-nous allusion. Une fois cette idée précisée, nous aimerions évoquer les défis posés par l'élaboration de ces plans et leur mise en œuvre. Les villes latino-américaines font face à ces défis de manière créative et novatrice. Elles répondent, à leur manière et à partir de leurs expériences, à la question posée dans le cadre de ce séminaire : *Quels plans pour la ville ?*

Leurs réponses permettent également de comprendre comment les citoyens vont à la conquête de leur droit à la ville et comment ils passent d'une citoyenneté formelle à une citoyenneté pleine que nous appellerons « citadinité ».

De quelle démocratie parlons-nous ?

Avant d'examiner les expériences significatives de planification urbaine menées dans certaines villes d'Amérique latine, il convient de revenir sur certains concepts et certaines thèses qui appuient le présent article. Il est nécessaire d'explicitier à quelle démocratie ou à quelles démocraties nous faisons allusion. Alforja (1997) fait la distinction entre deux types de démocratie. Tout d'abord et au sens strict, le terme se réfère à la démocratie en tant que « *régime politique* », ce qui caractérise la démocratie représentative : « *Au sens strict, le concept de démocratie se réfère à un régime politique; et plus particulièrement, il fait allusion à l'ensemble de règles, normes et procédures au moyen desquelles la majorité des citoyens participent à la délibération des affaires publiques, pour choisir leur gouvernement et leurs représentants ou pour promulguer l'adoption de définitions politiques* ». Dans cette approche, le fait le plus remarquable de la démocratie sont les élections.

Ensuite, et dans un sens plus large, il fait allusion à la démocratie en tant que projet de société et en tant que manière de vivre ensemble qui peut caractériser une démocratie participative : « *Dans un sens large, nous nous référons à la démocratie de manière générale, comme un mode de coexistence politique et social présent dans toutes les sphères de la société et qui par conséquent, n'exclut ni enlève de l'importance à l'institutionnalisation des procédures politiques qui permettent aux citoyens d'exercer leurs droits à participer à la décision politique. Mais il ne réduit pas la démocratie à des procédures politiques ni à la participation populaire au moyen d'un vote* » (Id.).

La démocratie locale, ou pouvoir local, ne peut pas se limiter au concept de démocratie représentative, qui a été la forme dominante des constructions démocratiques dans les villes européennes au sein des Etats de droit. La démocratie locale ne peut pas non plus être réduite à la démocratie participative, qui a été un des apports les plus positifs de plusieurs villes latino-américaines. Ce qui est en jeu dans la démocratie locale, ce qui l'identifie et la qualifie, c'est la nature des relations *entre* démocratie représentative et démocratie participative. Même si la démocratie et la démocratie locale reposent sur des droits universels, indivisibles et interdépendants, la démocratie locale, elle, dans telle ou telle ville et dans tel ou tel contexte sera caractérisée par les *liens* entre les formes de démocratie directe, de démocratie participative et de démocratie représentative.

1.2. Impact de la globalisation sur les villes latino-américaines

La globalisation néo-libérale a entraîné des changements significatifs en matière de mécanismes de domination. L'expansion coloniale et l'expansion capitaliste s'étaient faites à partir du contrôle des territoires nationaux. Ce contrôle de territoires nationaux était effectué par des nations qui en dominaient d'autres. Le paradigme libéral actuel est différent. Pour dominer et contrôler le marché mondial, il n'est plus nécessaire de dominer des territoires nationaux. Par ailleurs, les acteurs principaux de la domination ne sont plus les nations dites « développées ou civilisatrices », mais plutôt les transnationales. Ce double mouvement, d'espaces nations vers des marchés délocalisés et de nations dominantes vers des transnationales comme acteurs principaux, a entraîné une série de conséquences pour la planification et la préservation des « territoires globalement intéressants » pour l'expansion libérale. Nous pouvons, à ce stade, identifier au moins quatre types de villes qui sont les lieux d'enjeu de l'expansion libérale.

Les villes Etats

Une première catégorie correspond à la majorité des capitales et des métropoles urbaines de la région mais ne se limitent pas à elles seules. Du fait de leur puissance et de leur autonomie économique, elles tendent à entrer en compétition avec les Etats nationaux. Elles sont devenues de véritables *Villes-Etats*, génératrices de codes et de conduites.

Leurs caractéristiques sont relativement bien connues. Elles représentent la frontière actuelle ou le front pionnier de l'expansion libérale. Leur nombre est relativement réduit, probablement moins de 50 pour l'ensemble de l'Amérique latine. Les parties les plus développées de ces villes représentent un intérêt pour les investisseurs : elles sont en particulier des débouchés pour les marchés de biens et de services. Elles sont régulièrement évaluées par les compagnies de « *rating* » telles que *Standards and Poors* qui informent sur leur état de santé du point de vue financier, leur capacité d'endettement et les risques potentiels pour les investisseurs étrangers.

Il est intéressant de noter que dans des pays relativement instables comme la Colombie, Bogotá a réussi à devenir une ville acceptable par les entreprises de « *rating* ». Ce classement favorable a facilité son accès à des crédits sur le marché financier ce qui a permis à la ville de ne plus se limiter à des prêts proposés par les banques de développement qui transitent d'abord par les gouvernements centraux. Ces villes ont beaucoup en commun avec leurs sœurs européennes ou américaines même si leurs niveaux de pauvreté se situent à une autre échelle.

Les villes « enclaves »

La base économique de ces villes s'apparente à celle des enclaves coloniales du XVII^{ème} et XVIII^{ème} siècle dans la région. Les ports d'où partaient les minerais sont devenus des aéroports, les campements des colons sont quant à eux devenus des zones de tourisme exclusif ponctuées d'hôtels internationaux de luxe, les baraques des ouvriers et des *peones* sont devenues des bidonvilles et les galions se sont transformés en agréables bateaux de croisière. Comme au XVII^{ème} siècle, très peu reste dans le pays et encore moins à ceux qui y travaillent. Ces enclaves, petites îles de prospérité et de paix, nouent une relation pratiquement inexistante avec les terres et les villes avoisinantes, souvent considérées comme dangereuses.

Trois sortes de villes peuvent entrer dans cette catégorie :

- Les *villes du tourisme international* du littoral des Caraïbes et d'un nombre limité de zones côtières du continent.
- Les « joyaux des couronnes nationales » pour reprendre l'appellation utilisée par le magazine *Newsweek*. En général, leurs richesses ont été privatisées comme dans le cas des concessions des exploitations pétrolières en Equateur ou de la compagnie du Vale do Rio Doce au Brésil.
- Les « zones franches » qui offrent des coûts de production bas, des salaires réduits, des facilités à l'importation et à l'exportation ainsi que l'accès à des services modernes. Les villes qui accueillent les *maquiladoras* à la frontière Mexique-Etats Unis illustrent bien cette situation.

Les villes sur les nœuds du marché global

Une troisième catégorie correspond aux villes situées dans des réseaux du marché global, notamment le marché des drogues, comme les ports et les villes frontières dont les taux de croissance démographique et économique sont parmi les plus élevés de la région. Cependant, le volume et la vitesse des produits qui transitent par ces villes ne contribuent à améliorer ni l'état de santé de l'économie locale ni les conditions de vie des habitants.

Les villes situées sur les réserves écologiques de la biosphère et les réserves de matières premières

Dans la dernière catégorie se trouvent les grandes réserves de matières premières et de ressources naturelles et en particulier le complexe Amazone-Orénoque. La croissance exponentielle des villes petites et moyennes de ces zones est directement liée à l'exploitation du bois ou des minerais extraits à partir des *villes enclaves* et qui transitent par les *villes marchés* du réseau commercial global (villes frontières, villes de rupture de

charges et ports). Cependant, le territoire qu'elles occupent les différencie des *villes marchés*, mentionnées précédemment.

L'analyse des villes latino-américaines tend à démontrer que la plupart d'entre elles se situent en dehors des zones globalisées. C'est le cas en particulier pour la majorité des communes de moins de 10.000 habitants qui représentent environ 50% des municipalités de la région et par conséquent, 50% du territoire latino-américain. Ce sont elles, les principales laissées pour compte du processus de globalisation.

1.3. De la nécessité de planifier avec les habitants, et non pas seulement pour eux

D'un point de vue historique, les villes latino-américaines ont été construites et continuent à se construire en grande partie en dehors de la ville légale et plus encore, en dehors de la partie planifiée de la ville légale. Il est important, avant d'aborder les défis urbains posés par la planification participative, de reconnaître la contribution que les habitants font à l'extension et à la consolidation de leurs villes.

Les quartiers populaires sont le fruit de l'effort permanent de millions d'habitants et de leur capacité à optimiser le peu de moyens dont ils disposent. De plus, leur contribution à la construction d'une ville habitable se fait sur des terrains de plus en plus difficiles, où il est plus coûteux de construire : marécages, zones à risques, zones inondables, par exemple. La reconnaissance de leur capacité à « faire la ville » nous mène à une double considération. D'une part, la ville à planifier doit intégrer la ville qui n'a pas attendu les planificateurs pour se consolider. D'autre part, cet art populaire de produire la ville représente un patrimoine précieux pour planifier les villes de demain. Pour cette raison, une *planification participative* qui octroie toute sa place à ceux qui contribuent à faire les villes est une nécessité. Nous examinerons plus loin, les défis posés et les réponses apportées à une telle intention.

De notre point de vue, la *démocratie* en ville en tant que projet social et politique et la *démocratisation* comme processus sont des réalités inséparables. Cette affirmation permet d'émettre l'hypothèse que l'élaboration participative des plans urbains contribue à la consolidation du processus de démocratisation et que le plan est le reflet à un moment donné de la démocratie en tant que projet social et politique. On se propose d'examiner cette hypothèse, d'une part, à la lumière des défis que pose la planification participative en tant que processus inter acteurs et d'autre part, à la lumière des réponses concrètes apportées par les villes d'Amérique latine.

2. Cinq défis pour planifier des villes plus démocratiques

Les cinq défis examinés sont les suivants :

- I) Concilier les besoins immédiats de la population avec les exigences d'une planification à long terme.
- II) Concilier la planification du quartier avec la planification de l'ensemble de la ville.
- III) Planifier la ville dans un contexte de globalisation.
- IV) Concilier les intérêts des divers acteurs sociaux.
- V) Passer d'une planification participative à une gestion participative.

2.1. Premier défi : concilier les besoins immédiats de la population avec les exigences d'une planification à long terme

Il existe une contradiction, ou tout du moins une tension, entre les impératifs de la ville à long terme (dans une perspective de développement durable) et les besoins immédiats, ressentis par les populations appauvries pour survivre, pour avoir un toit ou pour préparer dans les prochaines heures un repas minimum pour leurs familles. Cette tension devient plus visible quand la population peut exprimer le type de ville qu'elle souhaite.

Les expériences de budgets participatifs menées par environ deux cents mairies brésiliennes et par un nombre croissant de villes dans le reste de l'Amérique latine ont permis de privilégier les besoins immédiats ressentis par la population dans son ensemble. Cependant, ces demandes correspondent rarement aux exigences d'une transformation urbaine à long terme : construction d'un métro, couloir interocéanique entre deux villes du Cône Sud, ou extension d'un aéroport. De tels projets ne font en général pas partie des demandes prioritaires de la population. Parfois même, ces projets urbains vont affecter les quartiers qui vont bénéficier des ressources des budgets participatifs. Par exemple, la construction de la troisième piste de l'aéroport de São Paulo Guarulhos, va entraîner la destruction de plusieurs quartiers et le relogement d'au moins cinq mille familles. En même temps, la municipalité de Guarulhos a mis en place un processus de budget participatif. Dans ce contexte, les habitants des quartiers qui seront affectés, ont défini des projets immédiats qui en pratique devront être réalisés cette année. Comment résoudre cette tension entre priorités à court et à long terme ?

Des mairies comme celles de Belém, Santo André ou de Porto Alegre au Brésil ont, chacune à leur manière, lancé un débat autour de ce point pour trouver des solutions adaptées à leur contexte. A Santo André, l'ex maire adjoint à la Participation Populaire, un des acteurs clés pour la mise en place du budget participatif indique : « *le budget participatif, né entre 1989-1992, n'est aujourd'hui qu'un des instruments pour la gestion participative. Un processus de planification participative à long terme, à vingt ans, et appelé Ville du Futur a été mis en place quelques années après la mise en place du budget participatif* ».

L'élément important est que son élaboration est ouverte aux citoyens qui ont déjà une expérience accumulée en matière d'affaires publiques, acquise en particulier au cours des nombreuses réunions du budget participatif. Par conséquent, la construction de la « *ville du futur* » a été un pas de plus dans le processus de démocratisation, qui s'est nourri des besoins immédiats des habitants, mais aussi de certaines de leurs revendications auxquelles le budget participatif ne pouvait pas répondre. Il y a eu dans ce cas une bonne complémentarité entre les deux démarches. Comme le précise le règlement du budget participatif de Santo André pour l'année 2002, les délégués des neuf commissions de la « *ville du futur* », sont aussi invités à composer le Conseil du budget participatif, lui apportant ainsi une vision de long terme de ses actions.

La capitale régionale de Belém (1,8 millions d'habitants) située à l'embouchure de l'Amazone a, pour sa part, transformé son processus consolidé de budget participatif en un processus de planification plus large appelé « *Forum de la ville* ». Il a pour objectif, comme dans le cas de Santo André, d'articuler une vision à long terme de la ville avec les demandes immédiates de la population, en particulier de la population la plus démunie. La différence avec Santo André est que les deux processus ne cohabitent pas. Dans ce cas précis, le « *Forum de la ville* » a substitué et a intégré le budget participatif.

Le troisième exemple est celui du District de Villa El Salvador, une des municipalités les plus récentes de la Région Métropolitaine de Lima. Ce district est un exemple remarquable d'autogestion communautaire qui, avec l'appui d'organisations non-gouvernementales et une mobilisation active des organisations de la société civile, a consolidé une ville populaire dotée d'une proposition urbaine bien définie. Depuis 1997, sous l'impulsion de la mairie, a eu lieu un processus de consultation qui a atteint un de ses objectifs : disposer d'un Plan de développement intégral à l'horizon 2010. La priorité a été donnée à trois grands axes thématiques : une ville saine, propre et verte ; une communauté éducative et un district producteur de richesses.

Cependant, la mairie relevait le défi suivant : comment articuler le Plan de développement intégral, approuvé par référendum municipal (le premier du genre en Amérique latine), avec les besoins urgents de la population tels que la collecte insuffisante des ordures ménagères. La réponse est venue en 2000, quand la Mairie a conçu et mis en place, avec d'autres acteurs urbains, un système original de budget participatif municipal, actuellement institutionnalisé et en fonctionnement. Un des aspects intéressants de cette expérience est de permettre à la population et aux acteurs urbains qui y ont participé, de canaliser leurs demandes immédiates sans perdre de vue la vision à long terme, officialisée dans le Plan de développement intégral. Contrairement aux cas brésiliens, la construction de cette vision d'avenir a anticipé la mise en oeuvre d'un budget participatif.

Ces trois expériences démontrent, d'une part, qu'il est possible de concilier une vision d'avenir pour la ville avec une réponse aux demandes immédiates et légitimes de la population. D'autre part, elles permettent de démontrer qu'une planification à long terme n'est pas incompatible avec la participation des citoyens et qu'au contraire, cette élaboration renforce la participation citoyenne.

2.2. Deuxième défi : concilier la planification du quartier avec la planification de l'ensemble de la ville.

Concilier la planification du quartier où l'on habite avec la planification de la ville dans son ensemble est un véritable défi dans la mesure où il s'agit d'échelles territoriales différentes (et non pas temporelles comme précédemment). A chacune de ces échelles correspondent des priorités et des logiques différentes, souvent en contradiction. Ce qui est bon pour le quartier n'est pas nécessairement bon pour la ville dans son ensemble, et inversement. La tension entre le quartier et la ville est exacerbée au cours des processus de planification participative. En général, les processus participatifs de planification sont initiés et se limitent à l'échelle du quartier dans lequel on vit. De très rares fois, les plans participatifs font référence à la ville dans son ensemble. Les conflits entre les habitants d'un quartier qui veulent préserver leurs habitations ou leurs espaces verts et le pouvoir public qui souhaite faire passer de nouvelles voies ou modifier l'occupation du sol, sont des manifestations tangibles de la tension entre le quartier et la ville.

Cette tension pose la question de la régulation entre ces deux échelles mais incite aussi à chercher les mécanismes appropriés pour arriver à des solutions acceptables aussi bien pour le quartier que pour la ville dans son ensemble. Quatre expériences en cours apportent des éléments de réponse.

La première s'inscrit dans le cadre des expériences municipales brésiliennes de budget participatif. Icapuí est une petite ville côtière du Nordeste du Brésil qui a initié en 1997,

une expérience de budget participatif. Parallèlement, avec l'appui du Programme de Gestion Urbaine pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (PGU-ALC), la municipalité cherchait à encourager la participation des enfants et des jeunes à partir aussi du budget participatif.

Un des défis a été précisément de pouvoir penser et planifier son quartier, mais sans perdre de vue la perspective de la ville dans son ensemble. Différents mécanismes de participation ont été expérimentés, tels que le « *Día Feliz* » (jour heureux) au cours duquel, une fois par an, les jeunes et les enfants des écoles expriment leurs souhaits, non seulement pour améliorer leur quartier mais aussi pour la ville dans son ensemble. A la fin du processus, un double jeu de propositions sont votées en parallèle par les participants. Ce mécanisme a permis de travailler sur les deux échelles spatiales, la ville et le quartier. De plus, il permet de développer chez les enfants et les jeunes une double appartenance, tant à la ville qu'à son quartier.

Une deuxième série d'expériences renvoie aux villes qui ont mis en place des mécanismes de déconcentration de leurs services municipaux et plus rarement de véritables processus de décentralisation intra-municipales. L'examen de ces expériences, comme celles de Montevideo en Uruguay ou de Juiz de Fora au Brésil, tend à démontrer que la décentralisation apporte des éléments pratiques pour concilier la planification du quartier avec la planification de l'ensemble de la ville.

Montevideo, capitale de plus d'un million d'habitants, a mis en place un des processus les plus accomplis de décentralisation municipale, à travers la création de 18 *centros comunales zonales* et la mise en place de *juntas locales* (organe politique). De plus, chaque zone élit ses *consejos vecinales* composés d'habitants qui contrôlent la gestion municipale et font des propositions. Actuellement, la Mairie réalise en coopération avec les *centros comunales zonales* des plans stratégiques de développement zonal qui sont le volet local du Plan de développement municipal. La décentralisation municipale a été l'élément décisif pour l'élaboration des plans de zone avec la population.

A Juiz de Fora, ville d'environ 600.000 habitants, les huit centres de décentralisation territoriaux ont été conçus pour encourager la participation et faciliter la création des Conseils de développement local²⁵. Une des fonctions de ces Conseils est l'élaboration des Plans locaux de développement. Ces plans sont eux-mêmes liés au Plan stratégique de la ville et en constituent la base. Il faut souligner que la formulation du Plan stratégique de Juiz de Fora a constitué une expérience exemplaire de planification inter-institutionnelle et fortement mobilisatrice de l'ensemble des acteurs sociaux. Cette expérience représente un grand pas vers une planification locale participative à plusieurs échelles territoriales.

2.3. Troisième défi : planifier la ville dans un contexte de globalisation

Contrairement aux autres défis, pour lesquels des solutions sont mises en place dans plusieurs villes, peu de réponses significatives ont été identifiées pour faire face aux défis de la globalisation et à ce que nous appellerons la planification urbaine fragmentée.

Une planification fragmentée

²⁵. Entretien avec le Maire et son équipe en août 2001.

La planification fragmentée est le résultat des effets combinés du mouvement de décentralisation et de la mobilisation populaire dans un contexte de globalisation. La logique spatiale sous-tendue par la globalisation néo-libérale est sa concentration sur un nombre limité de villes que nous avons décrites précédemment : les villes états, les villes « enclaves », les villes sur les nœuds du marché global et les villes situées sur les réserves écologiques de la biosphère et les matières premières. Toutefois, le développement et les investissements ne vont pas se faire sur l'ensemble du territoire urbain de ces « villes globales », mais sur des fragments de villes tels que les centres d'affaires ou les zones résidentielles sûres. En parallèle, la mobilisation des organisations sociales, leurs revendications pour améliorer leurs logements ou leurs quartiers et les réponses positives apportées par certaines communes, mène à la planification de quartiers différents de ceux qui ont bénéficié des effets de la globalisation.

La tension entre le mouvement global et les pressions sociales dans un contexte où l'autonomie des communes est plus grande, mène à programmer et à intervenir sur des « micro-espaces » qui cohabitent au sein du même territoire urbain, chaque intervention répondant à des logiques différentes.

La planification fragmentée résulte des interventions parallèles, menées par des acteurs différents, chacun avec leur logique et leurs intérêts. Le défi pour le planificateur est de constituer le puzzle de ces interventions ponctuelles. Cette fragmentation de la planification reflète à l'échelle de l'espace, l'opposition entre globalisation et démocratisation.

La ville de Eloy Alfaro-Manta, sur la côte Pacifique de l'Équateur est composée d'un ensemble de communes qui forment un espace multipolaire, le quatrième en nombre d'habitants du pays. La ville illustre le thème de la planification fragmentée. Pour le gouvernement central et les autorités portuaires, l'objectif central est la planification du port, dans une perspective d'ouverture vers le monde global (croisières, containers). Du point de vue des intérêts économiques locaux, la priorité est de planifier une « zone de libre échange » équidistante des pôles urbanisés. Pour les organisations sociales, l'espace prioritaire est celui des quartiers qui manquent de services de base. De son côté, la commune de Manta et dans une moindre mesure les communes qui font partie de la ville de Eloy Alfaro, ont fortement parié sur le tourisme national. Par conséquent, elles privilégient le développement de la zone côtière et des activités liées au tourisme. Enfin, et plus récemment, dans le cadre du *Plan Colombia*, un accord a été signé entre les Etats Unis, le Gouvernement Equatorien et la mairie de Manta pour construire un aéroport à des fins militaires et stratégiques. Au-delà des travaux qu'il implique, une partie de la ville sera l'objet d'une nouvelle intervention, qui polarisera encore davantage un tissu urbain déjà fragmenté.

Le défi posé par cette situation n'est pas seulement celui d'assembler dans une perspective rationnelle et stratégique toutes les pièces du puzzle. Il pose aussi la question d'où, comment et avec quelle logique assurer la régulation et la (re) construction de l'unité urbaine. Il s'agit probablement d'un des défis centraux des villes latino-américaines touchées par la globalisation.

2.4. Quatrième défi : comment concilier les intérêts d'acteurs sociaux différents, notamment de ceux qui d'un point de vue historique, ont été exclus de la planification et de la gestion de la ville ?

Les consultations urbaines, une réponse possible

Un des axes de travail privilégiés par le PGU-ALC des Nations Unies, est de précisément pouvoir répondre à ce défi, en appuyant des initiatives locales de dialogue et de concertation qui visent une planification participative, appelées *Consultations urbaines*. Chaque Consultation s'adapte aux circonstances spécifiques de la ville où elle a lieu et cherche à renforcer les changements entamés par la gestion municipale en privilégiant les dynamiques existantes. La spécificité de la méthode est de combiner avec flexibilité trois dimensions, la multiplicité des acteurs, la « multisectorialité » des thèmes et différentes échelles d'intervention.

Les Consultations urbaines sont des processus qui visent à améliorer la manière de gouverner les villes, en vue d'une gestion plus participative et plus démocratique. Elles facilitent et renforcent le dialogue entre les gouvernements locaux et les secteurs directement concernés par tel ou tel problème. Suivant les cas, des organismes non gouvernementaux, des organisations de base, des mouvements populaires, des universités, des centres de recherche, des syndicats, des associations, des représentants du secteur privé ou des institutions gouvernementales décentralisées sont associées à ces Consultations. Le dialogue vise avant tout la recherche de solutions à des problèmes prioritaires. L'objectif ne se limite pas à la réalisation de la Consultation en elle-même et à l'identification des solutions mais elle vise aussi le renforcement des capacités des acteurs locaux pour encourager un changement durable dans la gestion et fonctionnement de la ville.

Le résultat du processus de consultation est la construction de plateformes locales construites et approuvées par les partenaires et appelées *Plan d'action*. Ce Plan se traduit par l'adoption concertée d'une stratégie et de lignes d'actions pour faire face au problème traité pendant la Consultation. A cette étape, la priorité est de consolider les volontés politiques et d'identifier des instruments et des mécanismes pour mettre en œuvre les solutions retenues. Ces stratégies, ces projets concrets et ces politiques se concrétisent par *des Programmes d'actions prioritaires* (PAP). Ils constituent le passage d'une logique de planification à une logique et à un processus de programmation et d'exécution.

Il s'agit d'un outil opérationnel conçu par les acteurs locaux. Les autorités locales doivent donner leur aval en vue de leur mise en oeuvre et les légitimer au sein de la gestion municipale. Les PAP sont exécutés avec des ressources locales, nationales et/ou internationales. Ils prennent diverses formes selon les situations : il pourra s'agir de projets ou de programmes spécifiques, de politiques municipales, de nouveaux modèles de gestion financière, de changements dans les priorités budgétaires, de changements dans la culture politique ou de l'institutionnalisation de mécanismes qui encouragent la participation. Par ailleurs on attend des PAP une amélioration sensible des conditions de vie des plus démunis qui participent au processus de consultation.

L'expérience accumulée par les partenaires du PGU au cours de plus de cinquante Consultations urbaines dans la région, montre en particulier que les groupes traditionnellement exclus de la planification, les femmes, les enfants, les migrants, les déplacés, les afro-américains ou des peuples autochtones, ont pu faire écouter leurs voix et prendre part aux décisions. Il s'agit d'un des résultats majeurs dans la perspective de concilier les intérêts divergents des groupes sociaux qui composent la ville.

Deux exemples seront brièvement présentés : l'expérience de Quetzaltenango (Guatemala) qui a permis la participation de femmes, notamment de femmes indiennes et l'expérience de Barra Mansa qui est à l'origine du premier Conseil municipal du Budget participatif d'enfants.

Quetzaltenango, considérée comme la capitale du monde indien au Guatemala, est également connue par son nom Maya Kiché : *Xa Laluj Noj* (à l'ombre des dix sages). Pour la première fois, un gouvernement local est conduit par un Maya Quiché, ce qui est un vrai défi pour le peuple Maya, étant donné le degré d'exclusion sociale dont sont victimes historiquement les indiens du Guatemala. L'objectif de la Consultation était d'associer directement les femmes, notamment les femmes indiennes, dans la définition de l'agenda municipal et des actions prioritaires. Le processus a permis l'intégration des demandes des femmes dans la planification et la gestion du développement social et économique de la ville.

L'appui de la mairie et du *Comité Femenino Municipal* a 25 groupes de femmes indiennes, a permis que leurs voix et leurs propositions soient entendues. Le Comité s'est à son tour transformé en *Asociación de Mujeres Tejedoras de Desarrollo* (AMUTED). L'élargissement de leur base sociale a permis que leurs propositions soient incluses dans le plan de développement de la ville. Il est important de souligner que le processus de planification à travers la Consultation urbaine a entraîné une plus grande démocratisation de la ville. Plus particulièrement, dans le cas de Quetzaltenango, elle a non seulement renforcé le principe d'équité entre femmes et hommes mais aussi l'interculturalité.

La Municipalité de Barra Mansa est située dans la région du Medio Paraiba, à l'ouest de l'Etat de Rio de Janeiro. 37.5% de la population a entre 0 et 19 ans. La population est notamment confrontée aux problèmes suivants : violence familiale, décomposition de la famille, grossesses précoces, abandon du foyer, trafic et consommation de drogues.

Le processus a mobilisé plus de 6000 participants chaque année, la plupart venant d'écoles publiques dans le cadre d'un exercice pédagogique novateur grâce à la présence d'adultes volontaires, à la décision de la ville et à l'appui de plusieurs entités.

Le processus a permis une plus grande connaissance de la gestion publique, il a élevé le niveau d'estime que les enfants avaient envers eux-mêmes et suscité un intérêt plus grand pour les affaires publiques et les problèmes de leur ville. Il a également permis la promotion de l'équité de genre dans le choix des délégué(e)s dans les espaces de représentation et de décision.

Le Conseil Municipal a approuvé l'allocation d'un budget de 150.000 Reals (80.000 USD) pour l'année 2000 et de à 110.000 USD pour 2001. Ces ressources ont été investies en fonction des priorités établies au cours du processus de Budget Participatif des Enfants.

Il est important de souligner que le processus de Consultation urbaine a été déterminant dans le développement d'une planification et d'une gestion participative. La consultation a permis aussi l'inclusion des enfants et des adolescents dans la vie de la ville et de la mairie. De leur côté, les adultes concernés ont eu l'occasion de réfléchir à l'opportunité d'une plus grande participation des jeunes.

Ces deux cas montrent que la planification à travers les Consultations urbaines, ouvrent un espace de participation en rupture avec les processus d'exclusion. De plus, elles ont permis aussi bien aux enfants de Barra Mansa qu'aux femmes indiennes et métisses de Quetzaltenango, d'exercer leurs droits en tant que citoyen(ne)s et de construire activement leur *ciudadinité*.

2.5. Cinquième défi : passer d'une planification participative à une gestion participative

Bien que les Consultations urbaines et autres méthodes de planification participative soient importantes pour définir des plans d'action concertés, elles ne sont pas une garantie absolue de leur mise en œuvre ni même une garantie que les accords seront entièrement respectés. L'Amérique latine compte un grand nombre de plans de développement local, de plans stratégiques, de consultations ou de plans partiels qui n'ont jamais dépassé le stade des intentions. Il apparaît que trois facteurs sont essentiels à ce niveau : la claire volonté politique de l'équipe municipale de réaliser et de faire, la présence de ressources, entre autres, financières et une société civile forte, organisée et décidée. C'est sur ce dernier point que nous insisterons, sans diminuer l'importance des deux autres.²⁶

Le passage à une gestion participative est probablement un des problèmes les plus délicats pour construire une gouvernance démocratique et pour mettre en œuvre les décisions concertées. Ce passage exige un changement de rôle aussi bien des organisations sociales que des autorités politiques au cours d'un même processus.

Au cours de la phase de consultation, les organisations de la société civile ont la possibilité de proposer et de participer aux prises de décision. Au moment de la mise en œuvre des projets ou des programmes, ces mêmes organisations sociales se retrouvent face à deux nouvelles possibilités : participer directement à la mise en œuvre des projets approuvés ou simplement exercer un contrôle social afin de garantir leur correcte exécution. Le débat entre participer à l'exécution des projets ou contrôler les politiques publiques est loin d'être clos. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, le rôle des organisations n'est plus du tout le même, et souvent elles n'ont pas tous les outils nécessaires pour y faire face.

Plusieurs expériences ont eu pour objectif d'augmenter le degré de contrôle citoyen sur les politiques et les programmes publics. Même si en Colombie, les *Consejos de planeación* (*conseils de planification*) n'ont pas encore pleinement intégré la société civile organisée, les *veedurías ciudadanas* (contrôle citoyen) représentent un pas important vers le droit de regard social sur les actions des gouvernements locaux.

Par ailleurs, les médiateurs sociaux et les Ombudsmen, comme dans la ville de Santo André, au Brésil, ont fait une apparition encore timide et limitée, mais le phénomène semble irréversible.

Les politiques d'initiative populaires sont dans certains pays latino-américains tels que le Brésil ou le Pérou, un canal possible de proposition de lois directement par la population. Au Pérou, par exemple, la Loi 23.600, permet aux péruviens de proposer directement des projets de lois au Parlement (Congreso), s'ils sont accompagnés des signatures de 0,3% des électeurs.

²⁶ Entretien avec Jaime Vasconez, ancien Secrétaire à la Décentralisation de la Municipalité de Quito.

Deux éléments semblent importants pour passer d'une planification participative à une gestion urbaine participative. D'une part, la formalisation et/ou l'institutionnalisation des espaces et des canaux de participation ouverts pendant la phase de planification. Cette formalisation permet de passer d'une participation volontariste à une *participation de droit*. Ce droit est le garant d'une gouvernance démocratique. D'autre part, il est important de renforcer la capacité des organisations civiles à dialoguer, négocier et pouvoir exercer leur droit au contrôle citoyen. La reconnaissance de cette base sociale est une condition préalable à la consolidation de la sphère *publique non gouvernementale* qui s'apparente à l'*Agora* entendue dans son sens originel.

3. Réflexions finales

Des solutions sont possibles

Les réponses, certes limitées, apportées par les différents acteurs des villes latino-américaines sont encourageantes car elles contribuent non seulement à mieux planifier les villes de demain, mais aussi à inventer de manière originale une gouvernance démocratique. Les différentes expériences évoquées relèvent les défis posés par la planification urbaine participative. Au-delà de leur caractère opérationnel, elles contribuent aussi de manière décisive à construire une démocratie locale (ou pouvoir local), en contrepoint de recettes de gestion urbaine qui se voudraient universelles.

Quelques clés pour le succès des expériences.

Le succès des expériences de planification participative semble être directement lié à la capacité de prise de parole et de prise de décision des habitants eux-mêmes, et en particulier des habitants organisés. Cette capacité dépend non seulement de la volonté des citoyens et des citoyennes, mais aussi de la volonté des pouvoirs publics à renforcer les capacités des organisations sociales, de démocratiser leur accès à l'information, et de parier sur leur formation. Une autre des clés de succès semble dépendre de la volonté des exécutifs et des législatifs locaux de partager leur pouvoir politique avec les habitants qui à partir de ce moment participent de manière plus active et plus décidée.

Quelle ville voulons nous ? ou, Quelle société voulons nous ?

La planification urbaine participative, au-delà des difficultés surmontables qu'elle pose permet de repenser l'espace urbain, de donner un sens à la ville et de définir la ville que nous voulons. Mais, plus important encore, dans un contexte globalisé et d'uniformisation des styles de vie, dans un contexte où croissance est synonyme d'exclusion croissante, nous devons nous poser la question : quelle société voulons nous ? Ce n'est qu'une fois que nous aurons répondu à cette interrogation que la planification prendra tout son sens. En effet, si bien la ville est le creuset où se construit la société de demain, elle est tout autant le reflet physique, fidèle et dur, de nos sociétés encore inégalitaires.

Bibliographie

ALFORJA. Programa coordinado de educación popular. Desafíos y dilemas de la construcción de poder local. San José de Costa Rica : 1997. 67p.

BRITO, E. et al. O futuro de Belém. O povo que decide. Belém : Prefeitura Municipal, 2001. 12p.

CABANNES, Y. La democracia en la ciudad. Bruxelles : Programa URB-AL, 1998. 53p.

LLONA, M. et ZOLEZZI, M. *Planes Estratégicos de Desarrollo Local: la experiencia de Villa El Salvador*, In : Pobreza Urbana y Desarrollo (20), 2000.

PERÚ. ASOCIACIÓN DE COMUNICADORES SOCIALES CALANDRIA. Gestión urbana en la ciudad de Villa El Salvador. Perú. Quito : PGU-ALC, 2000. 24p.

PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA. COORDINACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Consultas urbanas. Hacia una gestión urbana participativa en ciudades latinoamericanas y del Caribe. Quito : PGU-ALC, 2001. 94p.

VALDIVIA, V. Presupuesto municipal participativo, un aporte a la gestión concentrada hacia el desarrollo integral de Villa El Salvador. Quito: PGU-ALC, 2000. 11p.

Ville de Santo André

Prefeitura Municipal de Santo André. Instituto de Governo e Cidadania do ABC. GOVERNABILIDAD PARTICIPATIVA PARA EL ACCESO A LOS SERVICIOS URBANOS Y EL DESARROLLO LOCAL: PRESUPUESTO PARTICIPATIVO. SANTO ANDRÉ. ESTADO DE SÃO PAULO. BRASIL. QUITO : PGU-ALC, 1999. 58p.

BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. Cidade futuro: A Santo André que você quer. Santo André : Prefeitura Municipal, 2001. 20p.

Ville de Barra Mansa

PREFEITURA MUNICIPAL DE BARRA MANSA. Orçamento participativo mirim. Barra Mansa : Prefeitura Municipal, 1999. 18p.

INSTITUTO BRASILEÑO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. NUCLEO DE DEREITOS HUMANOS E CIDADANIA. Orçamento participativo mirim. Relatório final. Barra Mansa : IBAM-PGU-ALC, 2000. 35p.

Ville de Belém

BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE BELEM. COORDENAÇÃO GERAL DO PLANEJAMENTO E GESTÃO. Congresso da cidade. Belém : SEGEP, 2001. 15p.

Ville de Cuenca

ALCALDÍA MUNICIPAL DE CUENCA. PROGRAMA DE GESTIÓN URBANA. COORDINACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. Plan estratégico de inversiones para el desarrollo local de la ciudad de Cuenca. Quito : PGU-ALC, 2001. 226p.

Ville de Eloy Alfaro

VIVERO, M. Centro de Investigaciones CIUDAD. Consulta urbana en Eloy Alfaro. Informe final. Quito : PGU-ALC, 1999. 67p.

VERA, S. et DELGADO, S. Proyecto monitoreo ciudades intermedias: San Pablo de Manta. Quito: PGU-ALC, 2001. 31p.

Ville de Icapuí

BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. Icapuí constrói o sonho do orçamento participativo. Icapuí : Prefeitura Municipal, 1998. 12p.

BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE ICAPUÍ. AGORA XXI. Brincando e cantando crianças e jovens constroem a gestão participativa de Icapuí. Quito : PGU-ALC, 2002. 74p.

Ville de Juiz de Fora

AGUIAR, V. Atlas geográfico escolar de Juiz de Fora. Juiz de Fora : UFJF, 2000. 46p.

BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. Orçamento participativo. Juiz de Fora: Prefeitura Municipal, 2001. 43p.

BRASIL. PREFEITURA MUNICIPAL DE JUIZ DE FORA. COMITÉ EXECUTIVO DO PLANO ESTRATÉGICO DE JUIZ DE FORA. Panorama de Juiz de Fora. Juiz de Fora : SMDE, 1999. 60p.

Ville de Lurigancho Chosica

MUNICIPALIDAD DE LURIGANCHO CHOSICA. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO. Consulta Urbana en el Distrito Lurigancho Chosica: mesa de concertación: creando posibilidades de vida y promoviendo gobernabilidad democrática. Lima : CENCA, 2000. 12p.

Ville de México

CABRERA, M. Proyecto de mejoramiento urbano integral participativo en Mesa de los Hornos. Quito : PGU-ALC, 1999. 15p.

Ville de Montevideo

URUGUAY. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. Gobernabilidad participativa para el acceso a los servicios urbanos y el desarrollo local: descentralización y servicios públicos. Quito : PGU-ALC, 1999. 98p.

URUGUAY. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. DEPARTAMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN. 10 años de descentralización: un debate necesario. Montevideo : Intendencia Municipal, 2001. 134p.

URUGUAY. INTENDENCIA MUNICIPAL DE MONTEVIDEO. DEPARTAMENTO DE DESCENTRALIZACIÓN. Descentralización y democracia : un debate necesario. Montevideo: Intendencia Municipal. Montevideo : 1999. 248p.

Ville de Quetzaltenango

LOPEZ, A. et TOC, O. Fortalecimiento de la participación de las mujeres en el desarrollo social y económico del Municipio: informe final de la consulta urbana. Quito : PGU-ALC, 2000. 25p.

En guise de conclusion générale

Guy Hermet²⁷

Il y a parfois des honneurs redoutables. Ayant eu le plaisir intellectuel de commenter à Porto Alegre les contributions présentées pendant deux séminaires MOST « Quels plans pour la ville ? Gouvernance, gestion et politique urbaines » et « Démocratie, gouvernances et complexités : Défis posés par le pluralisme culturel », je me vois prié maintenant de dépasser ce rôle de « discutant » pour résumer mes réactions par écrit et avec un recul dans le temps.

²⁷ CERI-CNRS/IEP

C'est autrement difficile, pour deux raisons au moins. En premier lieu, le style oral s'accommode sans risque grave des simplifications et des critiques un peu rapides, dans la mesure en particulier où les participants éventuellement mis en cause peuvent réagir de vive voix aux abus de pouvoir du "discutant", justement. En revanche, la forme écrite qui interdit ces à peu près requiert soit une argumentation fouillée impossible à développer en quelques pages, soit, à l'inverse, l'auto-limitation et la plus extrême prudence dans le propos. En second lieu, il va de soi que l'erreur la plus manifeste que je pourrais commettre pour répondre à la sollicitation qui m'est adressée serait de résumer les interventions présentées dans cette publication par leurs auteurs eux-mêmes, en livrant ainsi de celles-ci une synthèse personnelle inutile et discutable à la fois.

Je m'abstiendrai par conséquent de tout cela pour m'attacher à ce qui me semble essentiel, en me limitant dans ce but à une réflexion impressionniste nourrie du souvenir que je conserve de ces deux séminaires à quelques mois de distance, en citant peu de noms et sans recourir à mes notes qui me conduiraient à disperser mes remarques. Peut-être serai-je injuste en procédant de la sorte. Mais en revanche, j'exprimerai mieux ce qui m'a le plus marqué dans ces journées de Porto Alegre.

Leur trait le plus remarquable sans aucun doute se rapporte à l'unité ou à l'extrême proximité des thèmes des deux séminaires qui s'y sont déroulés en parallèle du Forum social mondial bien que sans lien direct avec lui. En effet, à y regarder de près, leurs deux intitulés apparaissent quasiment synonymes. "Gouvernances urbaines" ne signifie rien d'autre que modes de gouvernement des villes, tandis que "Démocratie et citoyenneté" évoque d'une part le seul mode de gouvernement – démocratique – jouissant de nos jours de la légitimité et, d'autre part, le fait que le mot de citoyen ne veut pas dire autre chose qu'habitant de la ville admis à exercer ses droits politiques ou les ayant conquis. Pour l'exprimer autrement, et sans mépriser un instant l'aspiration du monde rural à la liberté, la démocratie et l'identité citoyenne ont procédé et procèdent toujours avant tout de la ville, plus exactement de la condition urbaine, à la condition toutefois que le mode de gouvernement de la cité favorise la formation d'une société urbaine responsable. Nos discussions de Porto Alegre ont constamment porté sur cette phénoménologie à emboîtements successifs, sur cet ensemble de processus qui correspond à la formation d'un espace public vraiment digne de ce titre ainsi que l'a observé Carlos Arturi.

Mais aussitôt se posent dans cette perspective les deux éternelles questions d'Aristote : "Qui doit gouverner?", et "Quel est le meilleur gouvernement?". En d'autres termes, il ne suffit pas de savoir au regard de la première question si le gouvernement ou la gouvernance sont suffisamment démocratiques, s'ils associent suffisamment les intéressés à l'exercice du pouvoir et à l'orientation des politiques publiques ou de la gestion de la ville. Il convient de s'interroger en fonction de la deuxième question – du meilleur gouvernement – sur l'efficacité des modes de gouvernement. Selon Enrique Ortiz, ceux-ci sont actuellement au nombre de trois en Amérique latine en particulier : il y a le mode populiste, le technocratique-"efficient" (*eficientista*) et le participatif. Le mode populiste est toujours périlleux à cause de sa nature démagogique, le participatif séduit et paraît le plus démocratique sur le fond ou bien dans l'intention, mais peut-on répudier complètement le bien fondé de l'intervention des experts, surtout si leurs propositions s'inscrivent dans le long terme ?

C'est à ce point qu'on achoppe sur un autre grand problème soulevé au cours des séminaires du programme MOST pendant le FSM II. Les deux questions énoncées par Aristote cernent-elles vraiment toute la complexité de l'exercice de la politique démocratique? La réponse

semble devoir être de plus en plus négative de nos jours. Car il importe de se demander aussi pour quelle génération on gouverne, dans quelle perspective temporelle : s'agissant d'une ville, pour ses habitants d'aujourd'hui, ou dans le cas d'un pays pour sa population existante, ou bien davantage et dans les deux cas pour les générations futures qui peupleront cette ville ou ce pays ? Annick Osmont rappelle ce dilemme en observant l'évolution du concept d'urbanisme passé de l'urbanisme de plan à l'urbanisme de projet et à présent à la planification stratégique. Ce, en outre, dans un contexte bouleversé par l'irruption de la notion nouvelle de société de risque tel que la conçoit Ulrich Beck et par ce que j'appellerai l'évolution « indemnitaire »²⁸. La réflexion de l'UNESCO privilégie bien ce type de réflexion.

S'agissant de la ville aussi bien que des espaces plus vastes tels que les États nationaux, la gestion politique s'effectue sans conteste au présent. Cependant, c'est principalement dans l'avenir que se font sentir les effets de cette gestion. D'où l'immense complexité de l'exercice de la gouvernance démocratique. Il faut avoir une conscience claire de la dualité dans laquelle elle s'inscrit. D'un côté, en ce qui concerne en particulier les applications urbaines de cette gouvernance, elles doivent servir un type de développement « intégré » qui loin de se satisfaire des seuls indicateurs économiques ou statistiques, modifie d'emblée le présent dans toute sa complexité et son épaisseur sociales, culturelles et humaines. Mais, de l'autre côté, ce développement « intégré », de nature synchronique, ne clôt pas l'affaire. Il lui faut également être « durable », autant que possible, c'est-à-dire en ignorant spécialement les conditions réelles qui régiront l'avenir et qui détermineront l'environnement de ce développement. Autant avouer que c'est la quadrature du cercle.

Telle est la toile de fond générale, sur laquelle se situent les nouveaux concepts souvent abstraits en réalité de ce qu'on appellera la démocratie post-moderne du monde global. La démocratie ne va pas sans l'État de droit et la régularité juridique. Ce défi se manifeste partout. Mais les journées de Porto Alegre ont permis de constater combien l'Afrique du Sud est exemplaire à ce niveau, combien et comment elle affronte systématiquement les problèmes normatifs posés à niveau sur le plan constitutionnel comme sur celui de la loi en général. Mais, que faire dans ce domaine comme dans les autres quand on a à faire à des villes sans citoyens et même sans citoyens véritables, comme cela se produit par exemple à Nairobi (et en tant de lieux dans l'Afrique sub-saharienne, en Amérique latine ou dans la Péninsule indienne) ? Que penser aussi, avec Davider Lamba, du rôle des Organisations non gouvernementales qui, dans les sociétés et les villes en développement, prétendent de manière parfois un peu abusive se constituer en substitut d'une société civile défaillante ? La démocratie participative est-elle cela ? Ne s'agit-il pas plutôt d'une résurgence sous une forme renouée des vieilles esquives oligarchiques qui ont toujours tendu à refouler la démocratie ?

Dans les villes en particulier, ainsi que l'a observé Jaime Preciado, les organisations associatives peuvent jouer un rôle inestimable. Mais ces organisations ne risquent-elles pas d'accaparer une trop grande part de l'espace public, de se trouver en somme aspirées par le vide ? Et à l'inverse, ce point ayant suscité de très vives discussions à Porto Alegre, ne faut-il pas imaginer que le retour à la démocratie dans des pays en développement peut produire un effet démobilisateur au niveau associatif ou à celui des ONG ; cela dans la mesure où les canaux traditionnels représentés par les partis ou les syndicats resurgissent alors, en refoulant les cadres de substitution plus informels des temps de l'autoritarisme que sont ces mouvements plus spontanés.

²⁸ L'intervention croissante de mécanismes juridiques d'indemnisation en cas d'échec de certains actes professionnels et bientôt sans doute de certaines politiques ou actions publiques.

Et puis il y a les questions gênantes qui sont pourtant inévitables. S'interroger sur la citoyenneté démocratique ou les gouvernances urbaines oblige forcément à préciser au bout du compte à quelle société on pense. La question est idéologique. Ou bien, pour qui participe de la ligne plus technicienne des nouvelles politiques publiques, elle est plus neutre sans cesser d'obéir pour autant à des représentations ou à des préférences politiques, sociales et même philosophiques. Il est question alors de "référentiels", qui ne sont pas autre chose que des doctrines de l'action publique, et qui présentent par surcroît cette faiblesse qu'ils sont rigides, que s'agissant des villes ils tendent trop à mettre dans le même sac la gouvernance de cités-États, de cités enclaves, de villes nœuds du marché global ou encore de cités périphériques ainsi que le remarque Yves Cabannes.

Bref, tels qu'ils sont interprétés et non pas résumés ici, les débats des journées MOST de Porto Alegre montrent que le goût de la simplification trompeuse, que la propension aux propos caressants qui enchantent tout le monde tout en tournant le dos à l'éthique de responsabilité n'ont aucune raison de caractériser la réflexion de ceux qui aspirent à davantage de gouvernance démocratique au niveau tant urbain que général. Tout à l'inverse, une fois l'objectif précisé, le vrai travail commence : celui qui consiste à repérer les écueils, à dévoiler les illusions, à percer les intentions quelquefois un peu douteuses et à échafauder les mécanismes complexes capables de permettre au moins quelques avancées dans cette direction.