

-
-

Bilan et perspectives de la recherche urbaine pour le développement

Rapport de synthèse
ÉLÉMENTS EN VUE D'UNE RELANCE DE LA
RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Annik Osmont - Charles Goldblum - Isabel Diaz
Août 2000

Table des matières

<i>Introduction</i>	3
Objectifs de l'étude	3
Déroulement du travail	3
Présentation du document de synthèse	4
<i>1. Un bilan de 25 ans de recherche urbaine pour le développement</i>	5
Logiques disciplinaires et schémas d'interprétation théorique	5
Un cadre institutionnel pour la recherche	5
Les appels d'offres	7
<i>2. La ville, objet de recherche spécifique : problématique et thématique</i>	11
Les interventions sur les villes comme objet de recherche	13
L'analyse des logiques et stratégies d'acteurs	14
Questions méthodologiques	15
<i>3. Modalités, perspectives et points d'ancrage</i>	18
Observations	18
Modalités de la démarche	18
Axes et thèmes	19
Orientations et perspectives	24
<i>Annexes</i>	26
Annexe 1 - Références bibliographiques	27
Dossier documentaire	27
Annexes 2 - Données quantitatives	28
Liste des laboratoires impliqués dans la recherche urbaine PED	28
Liste des bureaux d'étude, des experts et des associations impliqués dans le champ du développement urbain	28
Analyse quantitative concernant la production doctorale sur les villes des PED (1980-1990)	28
Annexes 3 - Réunions de travail	29
Comptes-rendus des réunions de travail	29
Liste des participants	29
Annexes 4 - Contributions écrites des participants	30

Introduction

Objectifs de l'étude

Le GEMDEV a été chargé par la DGCID du Ministère des Affaires étrangères de réaliser un état des lieux sur l'urbanisation dans les pays du Sud et d'animer un groupe de réflexion sur ce thème. Ces démarches coordonnées se situent dans la perspective d'une relance de la recherche incitative dans un domaine qui figure dans les priorités du développement, mais qui depuis une quinzaine d'années présente des déficits de recherche importants. Or, il existe une offre de recherche dans des laboratoires universitaires, des équipes associées au CNRS et à l'IRD (Institut de recherche pour le Développement). En outre, la demande de recherche est potentiellement forte, émanant d'acteurs du développement urbain de plus en plus diversifiés, publics et privés : services de ministères traitant tel ou tel aspect sectoriel de l'aménagement urbain et de la gestion des villes, collectivités territoriales, organismes interministériels, organisations non gouvernementales, entreprises du BTP et des services urbains et milieu de l'expertise.

L'exercice proposé vise à faire fructifier les échanges entre les décideurs et les chercheurs, en ouvrant un espace de dialogue et de réflexion prospective, pour mettre au jour les points de convergence entre l'offre et la demande de recherche urbaine pour le développement.

Compte tenu du peu de temps imparti pour réaliser cette mission, la demande a porté sur deux actions essentielles :

- la réalisation d'un bilan synthétique sur l'état de la recherche dans ce domaine ;
- l'organisation de réunions destinées à mobiliser les chercheurs d'une part, et les « décideurs » d'autre part, c'est-à-dire ceux qui sont en position de demander et de commander des recherches.

Déroulement du travail

Pour atteindre les objectifs visés, ces deux types d'actions ont été mis en œuvre de la manière suivante :

- Une documentation importante, portant notamment sur les nombreux bilans qui ont jalonné vingt cinq ans de recherche urbaine française pour le développement, a été constituée à partir du 1^{er} décembre 1999 ; à cet effet, une assistante de recherche a été recrutée spécialement pour participer à mi-temps à l'ensemble du dispositif mis en place en liaison étroite avec deux spécialistes des questions urbaines dans les pays du Sud, membres du GEMDEV. Des fiches résumant ces études et ces bilans ont été rédigées par l'assistante de recherche. Ce travail a été concrétisé par la production d'un document comportant ces fiches, ainsi que des extraits particulièrement significatifs des bilans

effectués. Remis à l'ensemble des membres du groupe de réflexion dans la semaine du 10 au 16 mars, cet instrument de travail a été bien apprécié des destinataires. Il a, par la suite, été augmenté des contributions d'un certain nombre de participants au groupe de réflexion, et des comptes-rendus des séances de travail. Ces documents ont été un des supports pour la réalisation du rapport de synthèse. L'ensemble de ces pièces figure en annexe du présent rapport.

- Un second dispositif a été mis en place, par le GEMDEV et sous sa responsabilité : les échanges envisagés pour une lecture croisée des grandes questions contemporaines posées par l'urbanisation des PED ont pris la forme de réunions de travail. Le programme suivant a été arrêté :
 - deux réunions de travail regroupant des chercheurs représentatifs de ce milieu de recherche, et auxquelles sont conviés quelques collègues étrangers ;
 - deux réunions s'adressant aux décideurs de politiques de développement urbain, demandeurs de recherche, et aux responsables institutionnels susceptibles de promouvoir des commandes de recherche.
 - Une réunion de synthèse s'est adressée à l'ensemble des participants ; elle a pris la forme d'un séminaire de convergence des réflexions formulées dans les réunions précédentes et s'est tenue à partir des bilans partiels résultant de chaque réunion. Ce séminaire de clôture a eu lieu le 12 mai.

Au total, 83 personnes ont participé à au moins une réunion. Les comptes-rendus des réunions et la liste des participants figurent en annexe.

Présentation du document de synthèse

Ce rapport s'articule en trois parties : la première présente un bilan synthétique de 25 ans de recherche urbaine pour le développement ; la deuxième partie est centrée sur les problématique et thématique concernant la ville comme objet de recherche spécifique ; la troisième partie propose des modalités et des perspectives en vue d'une relance de la recherche urbaine pour le développement.

1. Un bilan de 25 ans de recherche urbaine pour le développement

Un tel bilan ne vise pas l'exhaustivité. Il est toutefois apparu nécessaire de proposer quelques repères historiques pour mieux situer les propositions qui émanent du groupe de travail, dans l'optique d'une relance de la production scientifique relative à la recherche urbaine pour le développement.

Logiques disciplinaires et schémas d'interprétation théorique

Alors que les questions urbaines dans les PED sont complexes et requièrent une démarche pluridisciplinaire, la recherche urbaine pour le développement souffre particulièrement des cloisonnements disciplinaires qui marquent encore ce champ de recherche, rendant difficile son émergence en tant que tel. Du fait de l'exigence de pluridisciplinarité, ainsi que des contraintes spécifiques liées aux terrains d'investigation, la recherche urbaine dans ce domaine a longtemps été marginalisée.

Si la formulation de problématiques identifiables et leur évolution sont relativement liées aux logiques disciplinaires, il faut cependant souligner que l'apparition, à partir des années 1960, de courants globalement modernistes, critiques, et le plus souvent d'inspiration marxiste, a marqué les disciplines qui ont peu à peu attiré l'attention sur l'urbanisation comme objet de recherche dans le Tiers-Monde. Il s'agit essentiellement de la géographie, de la sociologie, de la socio-anthropologie et de l'économie.

Ces logiques disciplinaires se sont maintenues, et se maintiennent encore pour partie, parce que la demande de recherche urbaine a été pendant longtemps peu manifeste à l'égard des sciences sociales. Dans un domaine plus technique, on a vu se développer très tôt des recherches appliquées, non spécifiquement urbaines, mais sectorielles et sous-sectorielles, en rapport avec la recherche de réponses immédiates à des problèmes de construction notamment – de logements, d'infrastructures - dans les pays tropicaux.

Dans le domaine opérationnel, celui de l'urbanisme, on peut dire sans exagération qu'il y a eu longtemps absence de relations entre les chercheurs et les praticiens qui avaient en charge l'élaboration et la mise en œuvre de la planification urbaine, à travers l'assistance technique – les Missions d'urbanisme du Ministère de la coopération et les bureaux d'études.

Toutefois, la quantité et la qualité du travail de terrain mené de manière bricolée dans les années 70, a permis de relativiser le modèle occidental comme cadre théorique et opérationnel dominant, et d'introduire de nombreuses nuances liées notamment à l'observation fine des mécanismes et des pratiques de production et de gestion des villes des PED. Cette sorte de pression scientifique a compté pour beaucoup dans l'adoption par les pouvoirs publics d'une politique d'appui plus systématique à la recherche urbaine dans les PED. En effet, même si les situations urbaines sont source à la fois d'inquiétude et d'attente en matière de développement, il semble bien, avec le recul, qu'on ait été en présence d'une demande de recherche assez largement induite par les chercheurs.

Un cadre institutionnel pour la recherche

Les actions incitatives des années 80 ont très largement contribué à la consolidation et à la valorisation de la recherche urbaine pour les pays en développement. Il faut noter que la recherche en commandite constitue une spécificité du dispositif français. Le développement de

ce type de recherche a d'abord correspondu à une nécessité : il fallait, pour pallier l'absence d'informations fiables et récentes dans un secteur potentiellement porteur sur le plan du développement économique, pouvoir structurer et retenir des équipes de chercheurs dans ce domaine. La procédure des appels d'offres a effectivement stimulé les équipes en les incitant à se spécialiser et à se conformer à certaines orientations jugées prioritaires par les Ministères. De plus, la recherche internationale implique des financements supplémentaires souvent élevés par rapport au fonctionnement habituel des laboratoires¹.

Dès 1975, les pouvoirs publics décident de mettre en place, au niveau ministériel, un dispositif d'orientation, d'animation et de coordination de la recherche scientifique : la DGRST (Direction Générale de la Recherche Scientifique et Technique) est chargée notamment de coordonner le secteur de la coopération scientifique avec les PED. Jusqu'à sa suppression en 1993, la DGRST, et le ministère chargé de la recherche ensuite, constituent le point d'appui permanent du dispositif interministériel.

Le premier rapport commandité par la DGRST dans le domaine urbain/PED, rédigé par H. Coing, M. Jolé et H. Lamicq, *La politique de recherche urbaine française dans le Tiers Monde* (1978), a montré, en particulier, l'absence de structuration de la recherche et une sous-utilisation du potentiel des chercheurs. Cette étude convainc le Ministère de la Recherche de mettre en place la Commission de Recherche Urbaine en PVD pour répondre aux recommandations visant à structurer les équipes autour de thèmes définis comme prioritaires. Ce rapport marque le début d'une période faste pour le secteur Urbain/PED de la recherche sur contrat.

Cette impulsion donnée au début des années 80 à la politique de recherche française pour le développement s'inscrit dans un contexte de renouvellement général de l'activité de la recherche :

- création du ministère de la Recherche en mai 1981 et en son sein du Département RCD (Recherche en coopération pour le développement) ;
- grand colloque sur la politique française de recherche et d'innovation technologique de janvier 1982 ;
- vote de la loi d'orientation et de programmation de la recherche (LOP) ;
- institution, en 1982, de sept programmes mobilisateurs dans les domaines correspondant aux grandes priorités de la politique scientifique et technologique nationale, et parmi eux le **Programme Mobilisateur n°4 (PM4) intitulé : Recherche scientifique et innovation technologique au service du développement du Tiers Monde.**

Placé sous la double tutelle des ministères de la Recherche et de la Coopération, ce programme fut doté d'un dispositif institutionnel complet constituant un cadre pour la définition de la politique scientifique nationale au service du développement, sa programmation et sa mise en œuvre.

C'est dans ce cadre qu'ont été préparées les réformes du CIRAD (ex. GERDAT) et de l'ORSTOM -devenu depuis quelques années l'IRD (Institut de recherche pour le développement). Toutefois, leur forte polarisation sur les pays d'Afrique francophone n'a pas

¹ Voir annexes bibliographiques, extrait du texte de MILBERT et BIANCHI : *15 ans de recherche urbaine dans les PED, 1980-1994.*

favorisé les rapprochements avec les autres institutions de recherche françaises, ces dernières, coopérant essentiellement avec des pays « hors champ », n'ayant pas nécessairement pour finalité le développement.

Pendant cette période - entre 1979 et 1993 -, la demande institutionnelle s'est exprimée de manière volontariste à travers les actions incitatives. Des programmes de recherche sont mis en place à l'initiative d'abord de la DGRST, puis du ministère de la Recherche (MRT). Les objectifs affichés étaient les suivants : stimuler la recherche française, définir une nouvelle politique de coopération, constituer un milieu scientifique dans les pays partenaires et enfin diffuser les technologies françaises à l'étranger. Il s'est agi d'aider les chercheurs à se structurer en équipes, en réseaux, français et ouverts à des équipes et chercheurs étrangers, en les incitant à travailler sur des thèmes estimés prioritaires. Une attention particulière devait être portée à la diffusion des résultats de recherche, à travers des publications, des colloques, des rencontres entre chercheurs, décideurs et praticiens.

Les appels d'offres

Au cours d'une phase expérimentale entre 1979 et 1981, six programmes ont été financés et confiés à six équipes ou réseaux, sur des thèmes choisis à l'avance : alternatives techniques en matière d'assainissement, ajustement des pratiques de l'espace habité et des techniques modernes d'aménagement, procédures de choix d'investissements dans les transports urbains, évolution des systèmes de production foncière et immobilière, migrations internationales et effets du retour des migrants sur la croissance urbaine du Maghreb.

Deux programmes sont ensuite lancés sur appel d'offres.

Celui de 1982, qui s'est développé sur quatre ans, s'intitulait « **Recherches urbaines en coopération** ». Il a permis de financer 22 projets, sur 83 propositions reçues. L'objectif était d'améliorer la connaissance des éléments constitutifs de la ville, de leur fonctionnement et de leur gestion. Il a couvert les grands thèmes suivants : la croissance urbaine et ses conséquences, les techniques urbaines, le fonctionnement socio-économique de la ville, les modalités de gestion et de planification des villes.

Celui de 1985, intitulé « **Investissements publics et développement** », a bénéficié d'un apport complémentaire du MAE et du MULT (ministère de l'Urbanisme, du Logement et des Transports). Il a eu pour objectif un renouvellement des problématiques, à partir des constats concernant le poids et le rôle de la ville dans le développement. A noter aussi les deux niveaux complémentaires de la démarche proposée : une approche cognitive et une approche appliquée, pour répondre à la « nécessité d'une nouvelle réflexion sur l'effet d'entraînement des investissements faits en milieu urbain ».

Après la suppression en 1986 du PM4 et son remplacement en 1988 par un Comité de recherche pour le développement, un programme de recherche sur l'urbain dans les PED est lancé par le MRT. Il est géré par l'ORSTOM et porte sur : « Les problèmes posés par la gestion urbaine dans les PED », avec pour objectif de produire et de diffuser des documents de synthèse, d'améliorer de façon significative les rapports entre chercheurs et praticiens. Quatre réseaux de chercheurs sont constitués. Un premier sur : *Finances et fiscalités locales, décentralisation, gestion des patrimoines* ; un deuxième sur : *Les réseaux* ; un troisième sur : *La gestion sociale urbaine*, et un quatrième sur : *L'amélioration des outils de connaissance*.

En 1992 sera lancé un dernier appel d'offres par le MRT, sur le thème « Crise et mutations des villes des PED », ayant pour sous-thèmes : la redistribution des pouvoirs urbains, la segmentation des sociétés urbaines, l'évolution et les effets des politiques urbaines. Cet appel d'offres, qui mobilisa une soixantaine de propositions d'équipes confirmées, fut purement et simplement annulé en 1993.

Par leur thématique très large et en même temps novatrice, ces programmes vont mobiliser massivement la communauté des chercheurs. En outre, la création d'un cadre de recherche structuré, institutionnalisé, a eu un effet dynamisant sur d'autres acteurs susceptibles de développer ce domaine de recherche ; l'initiative du MRT va également se démultiplier à travers les principaux établissements de recherche.

En 1985, le CNRS, a monté un programme de recherche intitulé « Politiques et stratégies du développement dans le Tiers-monde », dont l'objectif a été d'utiliser les ressources intellectuelles disponibles ou peu mobilisées jusque-là sur les questions du développement (par exemple en anthropologie, en sociologie, en histoire, en linguistique) pour introduire sur le plan de la recherche fondamentale, de nouvelles questions, de nouveaux types d'analyse sur les problèmes du développement. La ville a bénéficié d'une petite place dans ce programme. Plus récemment, durant sa courte existence, le PIR-Villes s'est entrouvert à la recherche urbaine sur les PED, sous réserve qu'il s'agisse de villes de pays émergents.

L'ORSTOM, de son côté, a énoncé des objectifs clairs en matière de recherche en coopération : développer une recherche de pointe, au service des pays en développement ; ceci implique une programmation de la recherche en phase avec les problèmes du développement, une utilisation effective et correcte des résultats des recherches par les opérateurs et une coopération scientifique instaurant un débat permanent avec les partenaires concernés. C'est dans ce cadre que fut constitué à l'ORSTOM, en 1982, le Département « Urbanisation et socio-systèmes urbains », qui a regroupé jusqu'à une soixantaine de chercheurs et qui a constitué une nouvelle structure d'accueil pour des chercheurs étrangers. Mais ce département, emporté notamment par des logiques disciplinaires, a disparu en 1993.

Ce n'est qu'en 1993 qu'apparaîtra un effort de coordination entre le CNRS, l'ORSTOM, et les équipes de recherche universitaires, avec la création du réseau **Interurba**², qui a permis d'assurer une relative veille scientifique, par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires, jusqu'à sa disparition en 1996.

Par effet d'entraînement, d'autres structures ministérielles qui s'intéressent au transfert de savoir-faire français en liaison avec une politique d'exportation –dans le domaine des services urbains notamment- vont lancer des programmes de recherche. Parmi les plus importantes actions menées depuis 1980, on retiendra :

- le programme de recherche-action REXCOOP (1981-1987) du MULT, orienté vers la coopération et l'exportation dans les domaines du bâtiment et de l'habitat. Dans ce cadre, le principal point de rencontre avec les chercheurs sera offert par le lancement en 1984

² Il faut rappeler que les différents textes produits par le groupe INTERURBA ont valeur de bilans critiques sur l'activité du secteur : voir notamment les annexes 1, références bibliographiques, FICHES n°6 et n°8.

d'un appel d'offres sur " L'économie de la construction ", et un autre, en 1985, sur " Industrie des matériaux de construction et développement ". Ce programme aura produit au total plus de 180 recherches, des publications, des évaluations et aura permis d'organiser des colloques.

- Il sera prolongé par une action de recherche du Plan Urbain, créé en 1984, qui financera des recherches sur trois thèmes : connaissance des agglomérations, outils et méthodologies ; développement des services urbains ; gestion foncière. Au total, 50 contrats de recherche auront été financés.
- Le programme « **Jeunes, Ville, emploi** », lancé sur appel d'offres en 1993 par le Ministère de la Coopération, est le seul projet de recherche-développement clairement identifié dans le domaine urbain. Il a été initié grâce à la mise en place d'un FAC d'intérêt général.

L'abandon brutal en 1993 de l'appel d'offres du ministère de la Recherche qui portait sur le thème « **Crise et mutations des villes des pays en développement** », alors que douze projets avaient été retenus, marque la fin de cette période faste de la recherche commanditée par les pouvoirs publics.

Cette période nous autorise à tirer des enseignements positifs : la dynamique créée par le MRT a donné lieu à une production de connaissances largement valorisées sur laquelle vit encore la recherche urbaine pour le développement.

Les avancées effectuées par la recherche française dans ce domaine n'auraient certainement pas pu avoir lieu sans l'importance de la démarche incitative de la part des Ministères et sans sa continuité.

Rares sont les structures universitaires ou de recherche qui sont ainsi entrées de façon suivie (plus de 10 ans) en collaboration avec un ministère ou une agence de coopération, dans le secteur urbain/PED. Dans la plupart des autres agences de coopération occidentales, les partenaires privilégiés sont les ONG ou les entreprises. L'expérience française dans le secteur, par l'importance de ses financements et sa pérennité, a donc valeur d'exemple.

L'action concertée incitative de recherche sur la ville (ACIV), lancée récemment par le MENRT (1999), ne concerne pas les villes du Sud, quand bien même aucun des thèmes proposés n'est absent des préoccupations des chercheurs qui travaillent sur les pays en développement.

A la lumière des différents bilans qui ont été produits (IUP-Créteil, Coquery 1983, Becq 1986), on peut conclure que durant les années soixante-dix et jusqu'au milieu des années quatre-vingt, dominent les approches thématiques sectorisées et localisées ainsi que les approches monographiques. Dans cette période, la place de l'économie était réduite et les approches globales largement absentes. Néanmoins, avec la conférence Habitat (Vancouver, 1976) et la Table Ronde de Talence (1977), s'effectue un renouvellement considérable des approches du phénomène de la croissance urbaine dans les PED.

A partir du milieu des années quatre-vingt et jusqu'à la moitié des années quatre-vingt-dix, des interrogations nouvelles émergent notamment sur les thèmes des dynamiques urbaines, de la métropolisation, des services urbains, de la gouvernance. C'est également au cours de cette période que se fait sentir le poids croissant des institutions internationales sur le profil de la recherche.

Mais il faut attendre Habitat II (Istanbul, 1996) et le travail du CNC (Comité National de Coordination pour la recherche au service du développement) pour que la recherche élabore un nouveau bilan réflexif (rapport du groupe de travail sur la ville, CNC, 1996).

Premier constat : il s'agit d'orienter une relance après le coup d'arrêt porté sur l'appel d'offres de 1993. La dimension politique du thème proposé : « Crise et mutations des villes des pays en développement », ne semble pas sans rapport avec l'abandon de ce programme.

Second constat : il s'agit de relancer la dynamique créée, puis abandonnée par le ministère en charge de la recherche scientifique ; la prise de relais assurée tant bien que mal par d'autres départements ministériels, n'a pas empêché une dispersion de la recherche en des ensembles sectoriels qui, sans doute, ont permis une production riche de connaissances, mais ont aussi fait perdre de vue la transversalité du champ urbain et le nécessaire renouvellement de ses questionnements.

Le contexte actuel n'est ni celui des années quatre-vingt, pendant lesquelles s'est affirmée la volonté de renouveler la politique de coopération à travers des actions incitatives, ni celui du temps de la légitimation à la manière du CNC qui agissait après un coup d'arrêt. Dans les années quatre-vingt, l'approche thématique a été largement approfondie ; actuellement les compétences existent et l'on s'attend à reconnaître l'importance des enjeux urbains dans le développement. Néanmoins, le champ de la recherche urbaine pour les PED et l'offre de coopération qui devrait l'accompagner, restent largement en marge de la politique scientifique nationale³. De même, les grands opérateurs qui contribuent à faire la ville, ainsi que les secteurs techniques des ministères concernés, demeurent à ce jour très discrets quant aux besoins spécifiques de recherche dans ce domaine.

³Voir notamment le programme d'ACIV, MENRT de 1999.

2. La ville, objet de recherche spécifique : problématique et thématique

Reléguée pendant presque une décennie à l'arrière-plan des grandes orientations des politiques de développement urbain, alors même que les interventions de la coopération française dans ce domaine n'ont jamais été interrompues, la recherche urbaine pour le développement est de nouveau inscrite dans les priorités ; ce pour plusieurs raisons.

Il existe une convergence nouvelle entre politiques, chercheurs, opérateurs, pour considérer que la ville et l'urbanisation constituent des défis majeurs pour le développement. Le rapport produit en 1999, à la demande du Premier Ministre, par Laurence Tubiana sur "La ville et le développement durable"⁴, définit des orientations claires sur l'enjeu majeur de la ville comme moteur du développement durable.

D'autres documents récents, émanant par exemple de la Banque mondiale, affirment que la mondialisation requiert l'urbanisation et la métropolisation. Dans son rapport sur le développement dans le monde 1999-2000, intitulé *Le développement au seuil du XXI^{ème} siècle*, cet organisme international dont on connaît le poids dans l'élaboration des politiques de développement, condition de son aide aux projets, a consacré deux chapitres au développement urbain: le chapitre 6 (« Des villes dynamiques au service de la croissance ») et le chapitre 7 (« Des villes vivables ») sont très explicites quant aux priorités : les villes doivent devenir les acteurs de leur développement, tant au plan économique qu'au plan social., en s'inscrivant dans une perspective de développement intégré.

Par ailleurs, les grands opérateurs internationaux développant des stratégies économiques dans les pays du Sud portent une attention particulière aux villes et au développement urbain, ainsi qu'aux politiques publiques mises en oeuvre par les responsables nationaux et locaux, afin de créer un cadre satisfaisant pour le développement d'activités économiques qui opèrent à une échelle planétaire. Pour les grandes firmes, préparer des partenariats économiques dans des métropoles émergentes suppose une meilleure connaissance du terrain ; l'installation de ces firmes requiert la réalisation d'infrastructures pour la réalisation desquelles les opérateurs français dans le domaine des services urbains ont une position internationalement reconnue.

Ces bouleversements structurels, rapides et profonds, ont des conséquences sur la situation et le devenir des groupes sociaux qui composent la société urbaine, et qui réussissent plus ou moins bien leur intégration à cette nouvelle donne urbaine. Le rôle de régulation sociale dévolu à la gestion urbaine trouve une actualité renouvelée.

La ville est avant tout un champ de problématiques complexes, à la fois locales et globales où s'enchevêtrent: l'observation et l'analyse des situations socio-économiques, vues sous un angle historique et dynamique, diachronique et synchronique, dans un espace spécifique, la ville, mais aussi l'observation et l'analyse des politiques et des logiques d'intervention publiques et privées des acteurs qui modèlent et transforment la ville, et de leur impact sur les configurations sociales et spatiales. Ces situations, ces interventions, ne peuvent pas être correctement observées sans que soient analysées également les

⁴Voir la mission « Environnement et développement », rapport « ville et développement durable », de Laurence Tubiana, pour le Premier ministre, 1999.

représentations culturelles, les idéalisés sociales qui sous-tendent l'action et qui marquent,, elles aussi, la configuration de l'espace urbain.

La ville pose ainsi une multitude de questions, et il y a une multitude d'objets de recherche à construire pour cerner cette totalité qu'est chaque ville. Ces objets de recherche mobilisent des approches et des disciplines très variées: sociologie, géographie, anthropologie, économie, démographie, droit, architecture, sciences de l'ingénieur,... Les questions urbaines sont cependant étroitement liées entre elles, en interaction constante ; leur approche en tant que facettes d'un socio-système complexe relève donc d'une démarche pluri-disciplinaire.

Suscitant de nombreuses recherches, la ville est désormais reconnue comme objet spécifique de connaissance –notamment, mais non exclusivement, pour l'intervention-, et ce à plusieurs titres :

- l'analyse des mécanismes de l'urbanisation dans la durée est indispensable pour mesurer leurs effets sur l'organisation de l'espace urbain et mieux éclairer les décisions à prendre en matière de gestion patrimoniale de la ville ;

- les villes sont le lieu de transformations économiques et sociales en forte accélération au cours de ces dernières années; il est capital de les identifier, éventuellement de les localiser dans l'espace urbain, de les observer et de les analyser, pour en comprendre la logique ;

- les villes sont, à part entière, des acteurs majeurs du développement local et, pour les grandes métropoles, du développement à l'échelle mondiale ; compétition et marketing marquent la gestion du développement urbain ;

- les citoyens revendiquent leur participation à la gestion de la ville et aux décisions relatives à l'agencement de leur cadre de vie, ce qui pose le problème de la gestion démocratique de la cité et conduit à l'identification et à l'analyse de nouveaux espaces publics de négociation et de concertation dans la cité et à la recherche d'un intérêt local.

Au-delà de ces dimensions particulières, nombre de recherches imposent de considérer la ville comme objet global en tant que socio-système spécifique. Il en est ainsi de celles portant sur les métropoles, les villes portuaires, les villes "individuelles", les villes privées, les réseaux de villes, les villes dans leur espace régional. Ces configurations représentent autant d'avatars de la mondialisation actuelle et doivent être comprises comme telles. Cette forme d'approche converge avec la nécessité ressentie par beaucoup de décideurs, politiques notamment, de privilégier une vision de la ville autre que dépossédée de son histoire, segmentée géographiquement, fragmentée socialement et économiquement, et sectorialisée dans son fonctionnement et dans sa gestion.

Dans le contexte des pays en développement, la spécificité de la ville en tant qu'objet de recherche se charge de significations distinctes, en particulier pour les raisons suivantes :

- l'ampleur de la croissance urbaine et l'accélération du taux d'urbanisation ont posé, et posent de plus en plus, des problèmes structurels difficiles à résoudre, même s'il y a un léger fléchissement de la tendance depuis quelques années ; loin de se résorber, les extensions périphériques faiblement ou non intégrées à la ville utile, moderne, deviennent majoritaires dans la plupart des villes, grandes et moyennes ;

- les transformations économiques et sociales observables dans les villes des PED n'ont pas encore échappé aux modèles occidentaux d'urbanisation ; cependant ces modèles sont constamment réinterprétés, ou bien contournés ou détournés, ce qui impose de se garder d'interprétations globalisantes et linéaires du développement urbain ;

- alors même que la mondialisation semble signifier une uniformisation des stratégies urbaines de développement, une très grande diversité de situations apparaît, qui requiert un dispositif spécifique de recherche ;

- les socio-systèmes urbains s'inscrivent encore très souvent dans des systèmes de pouvoir peu ou non démocratiques, dans lesquels l'articulation entre intérêt local et intérêt général est peu lisible, de même que la démarcation entre démocratie représentative et démocratie participative, cette dernière étant souvent médiatisée par des ONG et des OSI.

De cette configuration spécifique aux mécanismes de l'urbanisation dans les PED, trois axes se dégagent qui, s'ils sont situés sur des plans distincts, paraissent conjointement susceptibles de contribuer au renouvellement problématique et thématique de la recherche urbaine et de nature à combler les déficits de recherche reconnus par la communauté scientifique et pour la sphère opérationnelle dans les domaines abordés. Le premier axe concerne les interventions sur les villes et désigne un domaine d'investigation sur des objets précis. Le second, relatif aux logiques et stratégies d'acteurs présidant donc aux interventions, concerne avant tout la démarche, le mode d'approche. Le troisième concerne le réexamen critique des outils et catégories d'analyse du développement urbain, pour contribuer à redonner sens aux actions dans ce domaine, en les dégageant des formulations stéréotypées en vigueur.

Les interventions sur les villes comme objet de recherche

La ville est depuis quelques décennies, un domaine spécifique de l'aide au développement et de la coopération, se rapportant aux interventions sur les villes, du global au sectoriel. Les politiques publiques urbaines et les dispositifs d'action sur les villes constituent ainsi un objet de recherche renouvelé, dans la mesure où ces interventions se partagent de plus en plus entre la classique coopération d'Etat à Etat et la coopération décentralisée ; or cette dernière associe plus nettement le public et le privé, dans une vision localisée, et met en jeu des relations entre de nouveaux acteurs: représentants des collectivités locales, ONG et OSI, petites et moyennes entreprises.

La spécificité de cet objet de recherche dans les pays en développement et émergents tient pour beaucoup au fait que les politiques urbaines (relatives à l'habitat, aux services urbains) et les dispositifs techniques, financiers, institutionnels destinés à les mettre en oeuvre 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, d'appui aux collectivités locales, de privatisation des services urbains, et plus largement des politiques de développement urbain « intégré » inscrites dans des programmes de réforme économique et administratives à l'échelle du pays. C'est le cas notamment des politiques urbaines qui, entrant dans la logique des programmes d'ajustement structurel, se traduisent par la privatisation des organismes de production du logement social comme de la gestion des services urbains.

C'est aussi le cas des actions relatives à la gouvernance urbaine, visant à inscrire localement des réformes de structure en matière d'administration, de fiscalité, à assurer une meilleure coordination entre partenaires économiques et sociaux du développement urbain et à optimiser l'allocation et l'utilisation des ressources. C'est enfin le cas des projets sectoriels du développement urbain, notamment de la réalisation ou la réhabilitation d'équipements

d'infrastructures ; ils constituent autant d'objets spécifiques de la recherche urbaine pour le développement.

L'analyse de ces dispositifs et des modèles opérationnels qui les sous-tendent vise à renouveler les questionnements spécifiques concernant la ville en développement, à travers une analyse des convergences et des décalages entre ces dispositifs et les initiatives qui se développent, à l'échelle nationale et locale, lors de leur mise en oeuvre. Se pose alors la question du degré de pertinence de ces dispositifs « transférés » qui ont, certes, pu faire la preuve de leur caractère opératoire dans des sociétés urbaines « développées », mais dont la transposition dans des sociétés historiquement, économiquement et culturellement distinctes demeure sujette à caution.

Le déficit de recherche dans ce domaine est net, et il l'est d'autant plus que l'approche opérationnelle des questions urbaines a considérablement évolué : on est passé d'une approche par problèmes, auxquels la planification urbaine devait apporter des solutions globales, à une approche par projets, censés apporter des solutions à des problèmes précis, délimités dans le temps et dans l'espace (par exemple les projets de restructuration de quartiers) ; or ces projets se révèlent être eux-mêmes à l'origine de nouveaux types de problèmes sur le terrain de leur mise en oeuvre, 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.⁵ Dans une période antérieure, les interrogations structurant les problématiques et thématiques de recherche portaient moins sur les stratégies urbanistiques que sur les situations urbaines (ainsi, la forte croissante démographique a longtemps figuré comme *le* problème des villes des PED) ; actuellement l'analyse des stratégies et des logiques d'acteurs diversifiés constitue un des axes essentiels du renversement problématique dans le domaine de la recherche, et réclame une mobilisation de la communauté scientifique.

Ainsi, les divers projets, leur contenu, leurs modalités de mise en oeuvre spatiale, technique, financière, institutionnelle, sont à constituer comme autant d'objets spécifiques d'analyse dans le domaine du développement urbain. Le fait que ce mode d'intervention sur les villes soit devenu le modèle opérationnel largement dominant dans l'aide apportée de l'extérieur au développement urbain (l'aide-projet), légitime à ce titre également son intérêt spécifique pour la recherche urbaine concernant les PED et les pays émergents.

Enfin, dans cette approche par projet, l'entrée en jeu, sur la scène du développement local de ces pays, d'investisseurs privés puissants agissant à une échelle internationale appelle aussi des analyses spécifiques en termes de recherche urbaine, celles-ci concernant plus particulièrement les stratégies de déterritorialisation et de reterritorialisation qu'impliquent ces projets, et les difficiles négociations qui sous-tendent leur implantation.

L'analyse des logiques et stratégies d'acteurs

Ce second axe ne se situe pas sur le même plan que le précédent. Ces logiques et stratégies d'acteurs, lorsqu'elles s'inscrivent dans des projets urbains, dans les interventions de gestion urbaine, apparaissent comme une composante problématique et thématique de l'axe précédent. Mais leur insertion dans des espaces urbains complexes, faisant l'objet

⁵Cf. Travaux de J.D. Naudet, Club du Sahel-Dial.

d'interventions multiples, déborde aussi le cadre limitatif des projets et impose une autre lecture.

En outre, dans la configuration actuelle du développement urbain, marquée par la puissance des acteurs privés que sont les firmes internationales et par un développement de politiques urbaines de privatisation associées et incluses dans des politiques globales de réformes structurelles drastiques, il existe un important déficit de recherche concernant l'analyse des stratégies, des logiques et des pratiques sociales des principaux acteurs qui font et gèrent la ville.

Enfin, la présence active de certains acteurs urbains constituant de puissants réseaux économiques et sociaux, et développant des stratégies situées à la marge, voire en dehors, des domaines et des territoires d'intervention de la gestion urbaine, conduit à reconsidérer le champ de l'action urbaine au-delà des distinctions courantes entre secteur public et secteur privé. Ainsi la création, en centre ville ou en périphérie, de pôles d'activités informelles appuyées sur des réseaux internationaux (religieux ou non), oblige à une relecture du (ou des) secteur(s) informel(s). Sont également à analyser, de ce point de vue, les stratégies résidentielles d'évitement développées par les promoteurs privés et certaines catégories d'habitants qui se retranchent de la ville commune pour réaliser et habiter des villes privées échappant à tout aux règles communes de gestion urbaine et aux solidarités qu'on est droit d'attendre.

Toutefois, si cette approche n'est pas à séparer fondamentalement de la précédente, notamment parce qu'une part des politiques urbaines et des projets urbains concerne la "gestion", elle peut en être distinguée dans la mesure où elle met en lumière les représentations de la ville à l'oeuvre dans le champ du gouvernement des villes et ouvre sur une série de questions mettant en relation les conceptions du politique et de l'urbain avec les conditions effectives de la gestion des villes et du développement urbain:

- Comment les villes et ceux qui les font, les vivent et les gèrent peuvent-ils envisager leur devenir? Cette question est à mettre en relation non seulement avec la préoccupation du développement au quotidien, mais aussi avec celle du développement urbain durable. La ville est-elle pour tous ses habitants un lieu d'intégration sociale? Les questions du droit à la ville, de la citoyenneté dans son rapport à la citoyenneté, sont à prendre en compte dans l'élaboration des problématiques de recherche.

- Quelles sont les règles du jeu entre les acteurs publics et privés? Comment s'exerce la maîtrise d'ouvrage urbaine, les rapports entre maîtrise d'ouvrage/ maîtrise d'oeuvre, quels acteurs sont impliqués dans les mécanismes de concertation, de gestion partagée, et plus largement dans la construction d'une démocratie locale renouvelée?

- Quels sont les mécanismes de rejet par rapport à ce devenir? Qui sont ces acteurs qui, en nombre plus ou moins important, s'installent à la marge de ces processus? Les comportements de désaffiliation, de non affiliation, de dissidence urbaine, sont à observer, car ils participent des facteurs d'incertitude et de risque dont la recherche urbaine doit tenir compte, mais qui restent largement en dehors de son actuel champ d'investigation.

Questions méthodologiques

Parallèlement à ces réflexions sur les thématiques, des problèmes d'ordre méthodologique sont soulevés depuis une époque récente, qui méritent une attention nouvelle; à travers eux, il s'agit en effet de s'interroger sur le passage de l'outil théorique à l'outil opérationnel, question qui concerne au premier chef le statut de l'expertise.

Cette volonté de faire se croiser les domaines de la recherche et de l'opérationnel répond à une préoccupation assez constante de la coopération. Les journées de Lille, organisées en 1989 sous l'égide, entre autres, du ministère de la Coopération et du Développement, ont été un moment important, dans la mesure où elles ont réuni de nombreux participants, venus des milieux de la recherche, de l'expertise, des praticiens, des responsables administratifs, politiques, et des représentants d'organismes d'aide au développement urbain – notamment la Banque mondiale. Événement d'importance puisqu'il fut l'occasion, pour les pouvoirs publics, de formuler clairement de nouvelles orientations concernant le cadre de leur intervention dans le domaine de coopération ; d'affirmer l'importance économique des villes ; de réaffirmer l'enjeu politique, économique et culturel d'une intervention française dans le développement urbain. Ont été notamment mentionnés : les marchés de l'équipement et de la gestion des villes.

Cette position avait le mérite de tracer un cadre possible à la fois pour des programmes de recherche et pour des interventions d'expertise dans le domaine opérationnel. La question des raisons pour lesquelles « la France doit prêter une attention plus grande au développement urbain des pays du Tiers-monde » était clairement formulées. Des questions précises ont, dans cette perspective, été posées aux chercheurs : le rôle et la part des villes dans le développement économique, l'évaluation des impacts de l'urbanisation sur l'environnement comme condition indispensable d'un développement durable, et, plus largement, les conditions d'une prise en compte des plus pauvres dans le développement économique.

Mais cette tentative n'a pas donné les résultats escomptés, en raison notamment d'un assèchement de l'expertise dans les questions qui touchent au développement urbain, son exercice ayant tendance à s'orienter vers le champ des techniques urbaines, de la gestion urbaine, sur des thèmes de plus en plus sectoriels et sous-sectoriels. En dépit d'une très forte demande d'expertise, de la part des départements et services ministériels engagés dans la coopération au développement urbain, de l'AFD et autres agences, des grands prestataires de services urbains, publics et privés, et d'acteurs spécifiques du développement urbain, ONG, collectivités territoriales, l'activité d'expertise ne semble pas à la hauteur des besoins. Une des explications à cet état de fait réside, semble-t-il, dans la logique obligée de « consommation » de la recherche développée par l'expertise, dans un contexte où la production de recherche peine à l'alimenter. Or l'expertise doit nécessairement s'appuyer sur un volume important de connaissances, pour saisir le cheminement du sectoriel au transversal, à la dimension globale du développement urbain, et du technique au politique et au sociétal ; c'est là une condition majeure de sa qualité et de sa valorisation.

Faute de pouvoir s'approvisionner aux sources de la connaissance scientifique, l'expertise s'est nourrie d'une recherche opérationnelle, assez peu fournie en France ces dernières années dans le domaine urbain, et surtout assumée par la Banque mondiale. Le principal programme de cet organisme concerne la *Gestion urbaine*; entamé en 1986; il a mobilisé de très importants moyens pour se déployer dans de nombreux pays. La gestion foncière, les finances municipales, les infrastructures, et plus récemment la planification stratégique, sont les principaux thèmes de ce programme. L'important programme de recherche sur la pauvreté, lancé au début des années 90, a surtout porté sur la pauvreté urbaine et a donné lieu à un grand nombre de monographies par pays.

Ces programmes, s'ils livrent des éléments factuels quantitativement importants, se révèlent peu utilisables par les experts et les décideurs, car ils reposent sur des postulats et esquivent, de ce fait, les interrogations fondamentales concernant les orientations à donner au développement urbain. La construction d'une démarche scientifique propre à élaborer et à élucider les questions, de même que le partage des résultats de ces recherches avec le monde de

l'expertise et de l'opérationnel devraient constituer des priorités pour la communauté scientifique du Nord et du Sud.

Dans cet ordre d'idées, on peut mentionner deux grands types de problèmes méthodologiques :

- Un premier se situe sur le plan conceptuel et concerne les « mots de la ville », la tendance à l'uniformisation du vocabulaire urbain. Parmi ces mots, on trouve des termes à connotation théorique qui tentent de construire la connaissance de réalités urbaines : l'espace public, l'intérêt général, le local, la citoyenneté, la cidadinité, la démocratie ; des termes se présentant comme des catégories d'analyse : la pauvreté, le genre, la société civile ; des termes à visée opératoire : la décentralisation, la gouvernance urbaine, le développement local, les coalitions locales, pour ne citer que les plus usités actuellement.

De sérieuses recherches sont certes engagées, parfois sur un mode critique, pour décrypter les mots et les concepts qu'ils sont censés exprimer ; ces questions d'ordre méthodologique voire d'ordre épistémologique restent cependant un vaste chantier, pour redonner sens aux mots, et dépasser le « prêt-à-penser », de plus en plus remis en cause.

- Un autre type de problème méthodologique se situe sur le plan instrumental et se rapporte aux banques de données urbaines en général, aux systèmes d'information géographique en particulier. On dispose là d'outils de connaissance remarquables, qui ne cessent de se développer, mais qui posent quelques questions de fond : quel est le degré de pertinence des indicateurs retenus, quelle pondération donner à des indicateurs qualitatifs par rapport aux indicateurs quantitatifs, et comment garantir la validité des indices retenus ? Plus largement, comment éviter que l'approche instrumentale ne se substitue aux problématiques de recherche et comment faire en sorte que ces banques de données deviennent de véritables tableaux de bord, susceptibles de rendre compte des évolutions et des dynamismes à l'œuvre. Des recherches en profondeur sur ces questions permettraient peut-être de proposer des réponses à d'autres interrogations qui sont posées : comment mieux comprendre et anticiper sur le non prévisible (catastrophes naturelles, mais aussi les conflits et les guerres) et assurer une fonction d'alerte.

3. Modalités, perspectives et points d'ancrage

Observations

Compte tenu du retard dont pâtit la recherche urbaine incitative dans le domaine du développement et de l'écart ainsi instauré par rapport aux démarches opérationnelles en matière de coopération urbaine, compte tenu également de l'évolution de ces démarches et - plus largement- de l'évolution des politiques de coopération, les actions incitatives envisagées ne sauraient s'établir sur un principe d'exhaustivité, ni sur une liste de thèmes visant à combler lacunes et retards.

Les évolutions, mentionnées plus haut, concernant le contexte des interventions urbanistiques, et le souci d'une cohérence programmatique incitent à orienter le programme initial de recherche vers l'univers de plus en plus complexe des projets urbains et de la gestion urbaine. Plutôt que de limiter la commande de recherche aux diverses facettes de la connaissance des contextes urbains et des dynamiques urbaines (états des lieux), il semble opportun de favoriser l'élaboration d'une **connaissance relative aux projets urbains**, de leurs modalités de mise en oeuvre, de leur (in-)compatibilité (état des projets et des dispositifs de gestion urbaine); ceci implique le passage par une **identification des systèmes et logiques d'acteurs** autant que des effets (attendus et observables) de ces projets et dispositifs.

A cet égard, deux observations paraissent propres à guider la confirmation des équipes de recherche susceptibles d'être mobilisées dans le cadre des actions incitatives envisagées:

- d'une part, l'évolution des modes d'intervention dans le champ urbain et l'évolution de la recherche urbaine « en général » confèrent un intérêt nouveau aux **démarches inter-/pluridisciplinaires** (complexification des programmes, multiplication des interfaces entre domaines de compétences ou de spécialités, etc.) ;

- d'autre part, l'internationalisation des acteurs de l'aménagement et de l'expertise dans ce champ, la logique de réseaux (« économie d'archipels ») qui sous-tend la métropolisation des régions urbaines, mais aussi l'élargissement opéré par la politique française de coopération dans un contexte de mondialisation incitent à favoriser les **démarches comparatives** à une échelle internationale.

Une telle mobilisation permettrait, en outre, d'assurer une meilleure articulation entre la recherche destinée à produire des connaissances et celle qui vise une traduction opérationnelle (à l'exemple de ce que furent les programmes « Rexcoop » et « Jeunes, ville, emploi »).

Ainsi s'esquisse une double perspective: celle d'une meilleure intégration entre recherche urbaine « en général » et recherche urbaine pour le développement; celle d'une confrontation des démarches de recherche relatives aux villes du Sud.

Modalités de la démarche

Ces principes de base conduisent à quelques considérations d'ordre méthodologique.

L'orientation -relative aux projets urbains- proposée répond au souhait, largement exprimé et justifié, d'un rapprochement de la recherche urbaine pour le développement en direction de la sphère des opérateurs (nationaux, internationaux, ONG...) et des experts. Une telle démarche se devrait, cependant, d'éviter la confusion de la recherche avec des logiques

(techniques) d'enregistrement des données ou des logiques (souvent économiques) d'évaluation des projets.

Assurer à la recherche son rôle de producteur de sens, c'est aussi veiller au statut de la recherche fondamentale dans l'approche des conceptions guidant l'action publique ou celle des organismes internationaux dans la coopération urbaine ; ceci concerne notamment la nécessaire mise à distance critique des théories et concepts qui investissent le champ urbain (gouvernance, société civile et participation, développement urbain durable, productivité urbaine, métropolisation...).

De même, on ne saurait réserver l'identification des problèmes urbains à l'observation directe des systèmes urbains et faire du champ de l'intervention le domaine exclusif des solutions à ces problèmes; au-delà de la logique institutionnelle des « bons exemples » (« best practices »), il convient d'admettre que tout le devenir urbain ne se joue pas dans l'univers des projets urbains et de la gestion des villes. La production des connaissances localisées, y compris dans le domaine de l'histoire (histoire sociale infra-institutionnelle, histoire des projets), demeure indispensable de ce point de vue. Ces connaissances permettraient notamment d'offrir un cadre pour l'analyse des **conflits qui se nouent autour des actions d'aménagement** et d'éclairer les formes que ceux-ci adoptent.

Une dimension à retenir concerne effectivement la question du temps et de la durée : les temporalités distinctes entre logiques financières d'investissement et portée à long terme des projets sont également source de conflits, mettant en évidence la question de l'intérêt général et de la prise en charge des intérêts collectifs à long terme.

Enfin, au-delà des comparaisons de profils de ville, établies à partir de données quantitatives toujours sujettes à caution -quel qu'en soit par ailleurs l'intérêt-, un champ d'observations comparatives s'ouvre quant aux modalités des interventions urbanistiques, qui trouve largement sa légitimité dans l'internationalisation des conceptions, méthodes et acteurs de ces interventions.

De telles approches comparatives de stratégies, de logiques de gestion, d'opérations présenteraient l'intérêt de mieux cerner les spécificités et convergences caractérisant les actions françaises de coopération dans ce domaine.

Axes et thèmes

La présentation synthétique figurant ci-dessus esquisse une manière d'aborder la thématique d'une action incitative en matière de recherche urbaine pour le développement. Elle s'écarte délibérément d'une approche par les « problèmes urbains » comme d'une approche par les « thèmes émergents », en dégagant une orientation centrée sur les modes opératoires (projets urbains, gestion urbaine) et a vocation à s'inscrire dans une programmation pluriannuelle cohérente par rapport aux actions de coopération urbaine elles-mêmes.

Sous cette réserve, quelques précisions peuvent être apportées quant aux axes et aux thèmes majeurs répondant à ladite orientation.

Des précédentes réflexions se dégagent deux axes ou domaines majeurs, deux entrées principales permettant d'orienter le choix des thèmes prioritaires de recherche.

Premier axe : domaine des actions urbaines, des interventions urbanistiques. Ce domaine recouvre tant la sphère de la gestion urbaine que celle des projets d'aménagement. En effet, dans la sphère opérationnelle, la distinction courante établie à partir des logiques budgétaires (distinction entre budget de fonctionnement et budget d'investissement), elle-même couplée à des perspectives temporelles (distinction entre le court, moyen et long terme) tend à être remise en cause, en raison du déficit accumulé en matière d'infrastructures et de services urbains, des problèmes majeurs concernant leur gestion et leur maintenance, également en raison des logiques d'investissement à court ou moyen terme qui, à la faveur de l'extension des interventions de la promotion privée, investissent le domaine des projets urbains.

En outre, ces deux sphères d'action urbaine sont communément confrontées au fait que leur maîtrise échappe, de plus en plus, aux pôles publics de décision qui en avaient, en principe, la charge.

Axe I - thème 1 : Les projets urbains dans le contexte de la métropolisation

La métropolisation comme manifestation spatiale de la mondialisation économique ne concerne pas les seuls pays développés. Avec une intensité diverse, elle concerne aussi les grandes villes du Sud, y oriente les logiques de réseaux comme les stratégies foncières ; redéfinissant les polarités et hiérarchies urbaines, déterminant les nouvelles liaisons fonctionnelles entre centre et périphérie, le processus de métropolisation sous-tend une nouvelle typologie des projets (requalification et tertiairisation des espaces centraux dans la logique des centres d'affaires et de commerce internationaux, couplage des aménagements industriels et des développements résidentiels...) et des opérations d'équipement (grands équipements de transports, infrastructures routières, services urbains...), typologie marquée par l'internationalisation des intervenants et des espaces urbains.

Il convient à la fois d'appréhender les caractéristiques propres à ces projets liés à la métropolisation, à leurs formes particulières de financement, d'élaboration et de mise en œuvre, d'analyser leurs articulations et leurs incidences sur les systèmes urbains, sur leur dynamique d'expansion (constitution de régions métropolisées, discontinues, hétérogènes),. L'objectif est non seulement d'identifier les problèmes particuliers de gestion, d'organisation urbaine résultant du changement d'échelle relatif aux espaces urbains comme aux opérations d'aménagement, mais également de restituer les actions de coopération en urbanisme dans ce nouveau contexte.

Une attention particulière est ici à porter aux mécanismes fonciers affectant les espaces privilégiés de la métropolisation (modes de fixation des prix fonciers, formes d'utilisation du sol, nature des « producteurs » et des exploitants) et aux contraintes que ceux-ci font peser sur les autres espaces urbanisés ou en cours d'urbanisation.

Axe I – thème 2: Crise urbaine et développement urbain durable : les logiques environnementales et patrimoniales

On avait coutume d'identifier la crise à partir de situations de pénurie et de faire de l'informel –dans les secteurs de l'habitat et de l'emploi- le révélateur de ces crises attachées au monde en développement. Mais les conditions et critères de crise ne constituent pas des données immuables ; tandis que les difficultés se déplacent en direction des « fondamentaux » de la ville et du fonctionnement urbain (problèmes de l'accès au sol, de l'eau, des moyens et infrastructures de transport), les manières de penser le développement urbain, sa valorisation,

s'ouvrent à de nouveaux critères que recouvre la notion -généralement admise, quoique souvent floue- de « développement urbain durable ».

Deux ordres de projets suscitent un intérêt à cet égard, à savoir, d'une part, les projets urbains directement orientés vers la production de l'environnement ou admettant un volet concernant sa prise en compte, d'autre part les projets relatifs à la conservation et à la préservation du patrimoine urbain bâti (au-delà des édifices classés en tant que monuments historiques), ainsi que des sites urbains.

Outre le fait que ces deux domaines d'intervention présentent certaines convergences sur le plan spatial, leur intérêt conjoint pour la recherche urbaine tient d'abord à leur position complexe de révélateur de nouvelles valeurs urbaines (fussent-elles, à l'origine, objets d'importation), de domaine de mobilisation (voire de conflictualisation) de la « société civile », d'enjeu économique (comme condition d'attraction de nouvelles ressources : investissements, développement touristique...). Cet intérêt tient également au fait que les dimensions environnementales et patrimoniales interviennent dans le cadre de projets complexes, requérant de nouvelles compétences professionnelles, de nouvelles qualifications techniques et font, de ce fait, généralement appel à l'expertise et aux compétences étrangères, françaises en particulier.

Axe I – thème 3 : Territoires, réseaux et services urbains

Figures majeures d'adaptation des territoires aux impératifs de l'internationalisation des économies, qu'il s'agisse de la desserte (nationale et internationale) des grands pôles de l'activité économique, de la mobilité de la main-d'œuvre, des marchandises et des informations ou des conditions de fonctionnement des entreprises et d'accueil de leurs cadres, les réseaux d'infrastructures et les services urbains constituent un domaine clé de l'intervention urbaine, ainsi qu'un enjeu primordial pour le développement.

C'est là, en effet, un domaine qui accuse les disparités socio-économiques : à l'échelle de la ville d'abord, au sein de la société urbaine et de ses quartiers l'accès aux réseaux et services urbains, les facilités de desserte deviennent des facteurs de discrimination socio-spatiale ; à l'échelle des territoires aussi, l'état de l'équipement dans ces domaines différencie les situations des villes ou des pays sur le plan de leur intégration économique, en favorisant ou en excluant les liaisons internes ou externes des fragments territoriaux. C'est là, enfin, un domaine privilégié de la confrontation entre dynamique urbaine, logiques techniques et systèmes sociaux.

L'intérêt d'une recherche relative à ce domaine d'intervention se porte vers plusieurs dimensions :

- les réalisations d'infrastructures marquent le développement urbain et territorial dans la durée ; or, elles ne sont plus du seul ressort des pouvoirs publics, mais font apparaître une multitude d'acteurs à la faveur des partenariats entre secteur public et secteur privé, des financements et contrats internationaux ; comment répondent-elles aux problèmes de coordination, de compatibilité, de connexion résultant de ce contexte et que condensent les relations du petit et du grand maillage ?
- ces réalisations mobilisent également des investissements lourds dans des actions de haute technicité impliquant à la fois l'aide des bailleurs de fonds internationaux (dans un cadre bilatéral ou multilatéral) et l'expertise technique

des pays développés ; comment s'articulent les intérêts propres du politique, de l'économique et du technique dans le cadre de ces projets ?

- le domaine des infrastructures et des services urbains fait l'objet d'un processus de privatisation multiforme à la faveur des divers types de contrats et de délégation relatifs à la réalisation, à l'exploitation ou à la maintenance (BOT, concessions, etc.); en quoi ces procédures contribuent-elles à atténuer ou à renforcer les disparités socio-spatiales mentionnées plus haut et qu'en est-il, le cas échéant, des contrats liant l'équipement général de la ville à l'amélioration des services urbains dans les quartiers « irréguliers » ?

Second axe : Domaine des configurations et logiques d'acteurs se manifestant à l'occasion des interventions urbaines. La multiplication des acteurs mobilisés dans le cadre de ces interventions, la complexification des modes de financement, l'internationalisation de la gestion urbaine à la faveur des nouveaux types de contrat et de délégation, les modes de dévolution des compétences attachés aux réformes décentralisatrices, les modes de transmission de savoirs professionnels rendent nécessaire une mise en relation avec l'évolution des systèmes d'acteurs et leur logique.

Cet axe ne se situe pas sur un plan identique au volet précédent ; si l'intervention urbaine désigne des objets spécifiques d'intervention urbaine, l'approche des systèmes d'acteurs relève du domaine des modes d'analyse –même si l'on peut admettre que certains ensembles ou fragments urbains particulièrement significatifs des mutations en cours puissent faire l'objet d'investigations systématiques de ce point de vue, notamment en ce qui concerne les réformes décentralisatrices ou la mise en œuvre de projets participatifs., notamment dans le domaine de l'élaboration des budgets municipaux, par exemple.

Axe II - Thème 1 : Décentralisation, démocratie locale, « gouvernance ».

Mises à l'ordre du jour dans les actions de coopération internationale -généralement plus sous la pression des bailleurs de fonds qu'à l'initiative d'institutions nationales souvent en quête de stabilisation-, les politiques de décentralisation recouvrent, de fait, un ensemble d'actions distinctes: depuis la réforme administrative, le mode de dévolution des compétences, de transfert budgétaire, jusqu'à l'instauration de nouvelles institutions territoriales dotées de pouvoirs et de ressources propres.

Souvent en phase avec les processus de délégation, de privatisation, voire de désengagement de l'Etat, ces démarches concernent éminemment la dimension territoriale - tant à l'échelle nationale (création de communes urbaines, développement régional, renforcement des villes secondaires, création d'un réseau urbain hiérarchisé) qu'à l'échelle urbaine (redéfinition des limites administratives et des compétences, instauration de systèmes représentatifs, modification des structures publiques de l'urbanisme et de l'édiction des normes).

Ces dispositifs visent, en principe, à favoriser le développement local, les nouvelles délimitations des espaces de gestion et les pouvoirs conférés aux instances locales étant censés optimiser l'allocation de ressources. En tout état de cause, ils contribuent à redéfinir le système d'acteurs - voire à le constituer et à mettre au jour les modalités de l'interaction entre les acteurs et les dispositifs. L'investigation dans ce domaine rencontre ainsi les questions relatives à la « gouvernance », à la participation et à la planification stratégique et implique, à ce titre, le réexamen critique de ces notions, des formes de légitimation qui y sont associées (au regard des

modes de légitimation « traditionnels »), des ambiguïtés qu'elles révèlent, entre optique gestionnaire et optique de la démocratisation.

Une telle investigation paraît nécessaire au titre de la recherche urbaine pour le développement, plus particulièrement:

- en raison de la création d'un nouveau cadre d'intervention pour la coopération urbaine, notamment sous l'aspect de la coopération décentralisée ;
- en raison des sollicitations en matière de formation des urbanistes et des cadres territoriaux résultant de la mise en place de ces dispositifs.

Cet intérêt vaut particulièrement pour les pays en cours d'ouverture à l'économie de marché où les contrats et accords de coopération bi- et multilatéraux passés par ces instances constituent une des modalités de cette ouverture.

Axe II - Thème 2 : Savoirs professionnels, cultures urbanistiques, expertise.

Dans le prolongement de l'urbanisme colonial, dans son adaptation ou en rupture avec celui-ci, les pays et villes du Sud ont été conduits :

- à élaborer des dispositifs et savoirs urbanistiques, désormais dotés d'une histoire propre,
- à constituer des corps professionnels en charge, à divers titres, du développement urbain et de la gestion urbaine, qu'il s'agisse des fonctionnaires des organes centraux, des cadres territoriaux ou des élus locaux, des urbanistes ou des intervenants du cadre bâti.

Cet ensemble constitue des configurations spécifiques - spécificités souvent masquées par les héritages coloniaux (notamment du droit et des institutions de l'urbanisme) ou par l'internationalisation du vocabulaire urbanistique, mais qui tiennent en particulier aux modalités pratiques d'élaboration et de mise en oeuvre des interventions urbaines.

Ce tissu « spécialisé » de l'intervention constitue largement l'espace professionnel avec lequel les acteurs de la coopération en matière de développement urbain sont appelés à dialoguer et à oeuvrer. A cet égard, il convient d'observer que les villes des pays en développement sont, à la faveur de la multiplication des projets sur financement externe, devenues des lieux privilégiés de confrontation des doctrines et des pratiques de l'urbanisme propres aux pays et organismes qui apportent leur contribution.

La pertinence et l'efficacité du montage d'actions de coopération et d'expertise dans ce domaine nécessitent non seulement la connaissance de la « réalité urbaine » et de ses problèmes, mais également l'identification de ces interlocuteurs privilégiés, de leurs systèmes de référence, de leurs réseaux (y compris dans la sphère infra-institutionnelle dont le rôle est avéré en matière de gestion et de régularisation foncières).

Une telle identification devrait être complétée par l'analyse de l'incidence des itinéraires de formation des coopérations et expertises étrangères co-présentes (à travers le bilan des projets opérationnels et l'examen des documents de coopération) et des écarts par rapport aux principes et conceptions « importés » qu'imprime leur reprise et leur réadaptation par les spécialistes nationaux ou locaux ; ce dans l'optique d'un meilleur ajustement des programmes de formation et des projets de coopération.

Ainsi, un apport particulier attendu de la recherche urbaine en appui aux actions de coopération concerne, sur les deux plans mentionnés, le travail d'élucidation du contexte, de la

formulation, de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'exploitation des interventions urbaines, en relation avec l'évolution des sociétés urbaines, des institutions, du champ professionnel et des compétences respectives des acteurs urbains (le terme de compétence étant à considérer sous l'angle des savoirs techniques comme sous l'angle des statuts juridico-institutionnels).

Cependant, un tel travail d'élucidation ne saurait s'accomplir sans la prise en compte d'un ensemble hétérogène de situations ayant en commun de se situer aux limites du champ des politiques urbaines au sens large ; ceci concerne tant les situations d'extraterritorialité des zones franches, voire de certaines « villes nouvelles » ou zones résidentielles dont la gestion échappe au cadre administratif courant, que les espaces ou réseaux (économiques et/ou confessionnels) infra-légaux, voire les zones urbaines de non-droit. Bien que situés à l'écart des formes communes de l'autorité et du droit, ces espaces et réseaux (aux dimensions parfois internationales) font apparaître d'autres catégories d'acteurs urbains et d'autres pouvoirs relatifs aux formes de l'organisation urbaine. Or ceux-ci concernent directement les interventions urbaines, tant en matière de planification stratégique que de régularisation foncière, et pèsent sur les perspectives de développement économique et de démocratisation des institutions locales.

Orientations et perspectives

La mise en œuvre de ces orientations est à penser en termes de dispositifs de recherche fonctionnant dans la durée - autrement dit, dans l'optique d'une programmation pluri-annuelle. Si les actions incitatives de recherche n'ont pas vocation à être reconduites en permanence, en revanche des relais sont nécessaires pour assurer la continuité de l'effort de recherche, sous peine de priver ce dernier de l'apport résultant de la capitalisation et de la mutualisation du résultat des actions incitatives; ce qui ne serait pas sans conséquences quant à la visibilité, sur la scène internationale, des contributions françaises aux recherches pour le développement.

Ces dispositifs gagneraient, à l'évidence, à s'appuyer sur des structures pérennes de recherche, tels que **réseaux de recherche** (GEMDEV ou N'AERUS, par exemple), **observatoires urbains** existants ou à constituer (dans une optique précisément centrée sur les dynamiques urbaines ou en référence aux projets urbains), **laboratoires spécialisés** dans la recherche urbaine et/ou dans le domaine du développement (laboratoires d'université, du CNRS et de l'IRD notamment), disposant des moyens de constitution de bases de données (moins conçues en termes de « stockage » de l'information que de « tableaux de bord » prenant en compte la mémoire des actions et projets antérieurs).

Les orientations proposées se situent explicitement en appui à la sphère opérationnelle de la coopération urbaine pour le développement. Mais là n'est pas le seul apport attendu, car la mise en place de structures de recherche bénéficiant d'une reconnaissance internationale participe pleinement d'une dynamique de développement. Sur ce point, il conviendrait d'éviter que les équipes de recherche des pays concernés ne soient cantonnées au travail de terrain « local » (comme terrain d'application de théories ou de problématiques élaborées en dehors d'elles) et ne limitent leurs échanges scientifiques aux seuls spécialistes de leur aire géo-culturelle. En assurant la participation de ces équipes aux échanges scientifiques internationaux, tant sur le plan des approches thématiques que sur le plan des théories et problématiques, ce sont, du reste, aussi -notamment à travers la recherche-action- les

conditions de développement d'une véritable expertise locale ou nationale, dans le sens d'une « expertise partagée », que l'on favorise.

Les dispositifs incitatifs relatifs à la recherche urbaine pour le développement seraient ainsi à compléter d'une présence régulière dans les appels d'offres relatifs au champ urbain, émanant d'autres ministères ou organismes, en y assurant l'existence d'un volet de confrontations internationales.

Dans cette perspective d'actions multiformes visant à assurer la pérennité de la recherche urbaine pour le développement, il serait souhaitable de veiller:

- d'une part, au renouvellement du corps des chercheurs français dans ce domaine, en particulier par un appui spécifique aux doctorants et jeunes chercheurs, ainsi qu'aux jeunes équipes ;
- d'autre part, à la constitution ou au renforcement d'équipes homologues dans les pays et villes concernés (notamment dans l'optique d'une formation à la recherche par la recherche, sans exclure des coopérations triangulaires associant, par exemple, France-pays émergents et pays en développement (si l'on admet cette classification provisoire). Les observatoires urbains existants, ou d'initiative locale et régionale, seraient susceptibles de jouer un rôle actif sur ce plan, assurant ainsi le lien avec l'expertise (y compris au titre de la formation d'experts) ; outre la réalisation d'un colloque international de clôture de l'action envisagée, la tenue de séminaires de recherche régionaux ou internationaux serait sans doute particulièrement bien venue dans cette optique.

Enfin, l'ouverture de la coopération internationale française qu'exprime la création de la « zone de solidarité prioritaire » (ZSP) serait à mettre à profit sur le plan de la recherche (fondamentale comme opérationnelle) dans les perspectives régionales et triangulaires mentionnées plus haut ; l'existence d'un important programme incitatif en sciences sociales élaboré en 1999, admettant un volet urbain mais ne concernant que l'Afrique subsaharienne,⁶ devrait aussi inciter à porter l'effort de coopération en matière de recherche urbaine, au-delà des anciens pays du « champ », dans le cadre de nouvelles recherches contractuelles, notamment en direction des villes du Maghreb, de l'Asie du Sud-Est, des Caraïbes (en particulier celles de Cuba et de Haïti) et du proche-Orient.

⁶Projet FAC (Fonds d'aide et de coopération) : « Coopération scientifique et recherches sur l'évolution de la vie politique, de l'économie, de la société et de la ville en Afrique ».

Rapport de synthèse
ÉLÉMENTS EN VUE D'UNE RELANCE DE LA
RECHERCHE URBAINE POUR LE DÉVELOPPEMENT

Annexes

Annexe 1 - Références bibliographiques

- Dossier documentaire

Annexe 2 - Données quantitatives

- **Liste des laboratoires impliqués dans la recherche urbaine PED**
- **Liste des bureaux d'étude, des experts et des associations impliqués dans le champ du développement urbain**
- **Analyse quantitative concernant la production doctorale sur les villes des PED (1980-1990)**

Annexe 3 - Réunions de travail

- **Comptes-rendus des réunions de travail**
- **Liste des participants**

Annexe 4 - Contributions écrites des participants