

Évolution des structures spatiales de quartiers et aménagement de l'espace communal

Ousmane DEMBÉLÉ

IGT - Abidjan

Patrick POTTIER

IGARUN - Nantes

UMR 6590-CNRS Nantes "*Espaces géographiques et sociétés*"

Résumé : Quels sont, à l'échelle des quartiers, les découpages et les informations les plus adaptés pour considérer ces espaces comme des unités élémentaires d'une stratégie d'aménagement de l'espace local par la mairie ? Cet article décrit et analyse la mise en place des découpages territoriaux à l'échelle du quartier, sous le double jeu des comportements des populations et de la mairie, dans un contexte de redéfinition des politiques de gestion et d'aménagement d'Abidjan.

Mots-clés : Quartier. Planification locale. Association. Municipalité.

Abstract : What may be the size and the nature of the datas relating to the level of quarter which are the more adapted as the elementary social unit for a municipal development strategy ? This issue is a description and an analysis of the dynamic of the constitution of the quartier as it is seen and built by population and local authorities.

Key words : Quarter. Local planning. Citizen association. Local authorities.

L'un des faits marquants de l'urbanisation en Côte d'Ivoire au cours de ces vingt dernières années est l'avènement de la politique dite de municipalisation (création de communes de plein exercice), dont on espère qu'elle apportera la solution à la maîtrise des problèmes urbains par une gestion de proximité résultant du changement d'échelle⁽¹⁾. La métropole d'Abidjan est particulièrement concernée par cette réforme de son organisation spatiale. Les pouvoirs publics initiateurs de la gestion urbaine décentralisée fondaient en effet l'espoir que les dix équipes municipales, issues de la restructuration de la ville en autant de collectivités territoriales, produiraient un encadrement plus adapté des populations et de leur cadre de vie.

Cette forme de territorialisation de la gestion de la métropole suppose dès lors, au sein même des communes, une approche des structures spatiales et de leur contenu humain, tant au plan de la diversité des usages du sol que des identités sociales et économiques, l'enjeu étant la mise en place d'une politique d'aménagement plus conforme aux composants de l'espace local.

La notion de quartier émerge ainsi dans la terminologie des équipes municipales comme, d'une part, un des moyens d'exprimer ce besoin d'une gestion de proximité, et d'autre part une approche globale de l'aménagement de l'espace communal par la planification intégrée de ces espaces locaux. Cet article s'interroge sur la configuration, l'évolution et l'efficacité de ces espaces de quartiers. La recherche entreprise dans le cadre du partenariat IGT-IGARUN⁽²⁾ a pour objectif d'identifier les difficultés d'ordre conceptuel, méthodologique et technique dans la réalisation d'une politique de quartier. Le présent exposé analyse les évolutions de la notion de quartier et les utilisations progressives qui en sont faites comme lieu d'ancrage d'une politique urbaine.

I - PERCEPTION DU QUARTIER DANS LE CONTEXTE DE LA GESTION CENTRALISÉE DE LA VILLE D'ABIDJAN

La modification de la répartition géographique de la population en Côte d'Ivoire, s'illustre par une forte urbanisation dont l'une des caractéristiques est la formation d'une métropole qui domine de loin, par sa taille, la "galaxie" des centres secondaires d'où émerge à peine quelques villes régionales⁽³⁾. L'administration du territoire, mise en place depuis 1960, consacre la division de l'espace national en circonscriptions administratives (départements et sous-préfectures) dont les chefs-lieux sont les villes. Les préfets et les sous-préfets sont à la fois mandataires des fonctions de commandement de la responsabilité de l'aménagement et de l'administration urbains.

Quelques exceptions institutionnelles émaillent ce paysage de la gestion urbaine. Elles consistent en l'érection de sept villes en mairies ayant un statut particulier, caractérisé par la nomination d'administrateurs-maires. Dans le cas de la ville d'Abidjan, le territoire communal est constitué des différents quartiers que sont : Adjamé, Cocody, Yopougon, Marcory, Port-Bouët, Treichville, Le Plateau, Koumassi, etc (Fig. 1).

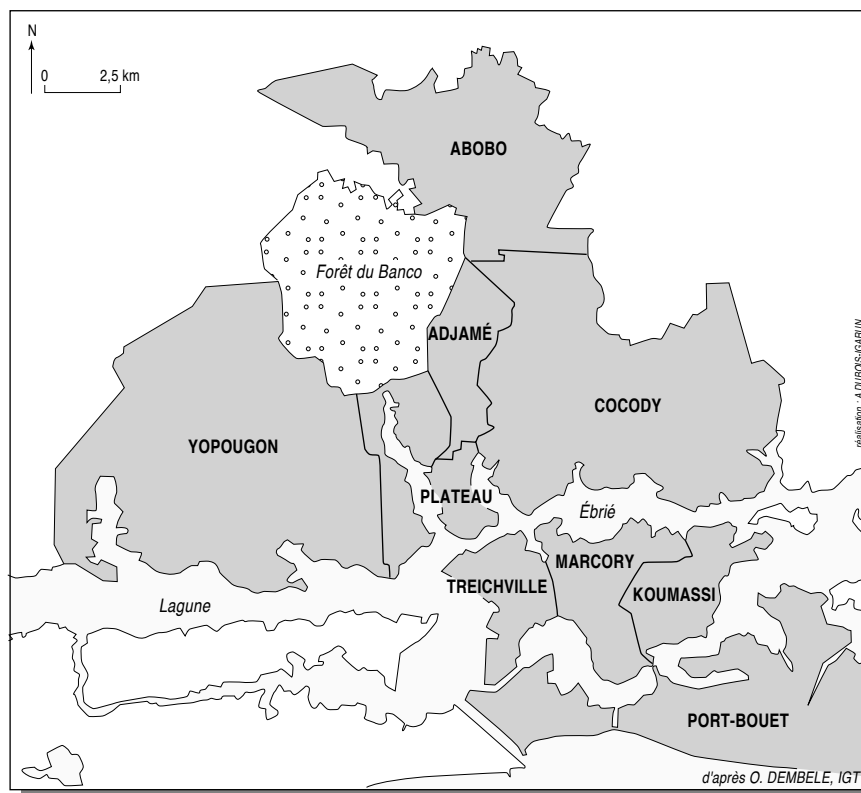


Fig. 1 : Quartiers de la ville sous administration centralisée

La mairie, à l'échelle métropolitaine, a produit dès le début des années soixante-dix des formes de partition de son espace en quartiers ayant la taille des communes actuelles. Ces divisions territoriales étaient fondées sur l'étendue de l'espace métropolitain dont la maîtrise commandait que l'accent soit mis sur des unités homogènes, conformes aux besoins de l'administration centralisée, et plus directement contrôlée par l'État que par la mairie d'Abidjan.

On pouvait observer que les limites de ces espaces n'étaient pas connues des populations qui s'en référaient davantage pour se localiser dans la ville que pour indiquer un chez-soi bien particulier. Dire par exemple "habiter Port-Bouët", n'était pas une référence à son espace de vie, mais plutôt à sa position par rapport à la ville. Pour les autorités urbaines, les frontières qui consacraient ces divisions

territoriales ne portaient pas la marque d'une identification précise rattachée à l'homme habitant les lieux ou à quelques traits identitaires d'une collectivité urbaine localisée. Le périmètre du quartier, défini comme la lisière du bâti et des secteurs en extension, donnait plutôt une signification physique aux zones urbaines. Ce sens se trouvait renforcé par le fait que les espaces considérés comme tels représentaient de grands pans de la ville dont l'identité physique au plan de l'urbanisme était très prononcée. Le secteur du Plateau, chargé d'histoire coloniale et ensuite quartier des affaires et de l'administration, les vieux lotissements d'Adjamé et de Treichville, comme les zones d'habitat moderne, étaient tous qualifiés de quartiers avec des limites essentiellement formées par les discontinuités spatiales (ravins, routes, ponts, qualité du bâti) alors très précises et bien reconnues par l'administration.

Le choix porté sur une définition morphologique du quartier et s'appuyant sur les différences d'aménagement et de fonction urbaine, oriente la politique des quartiers vers de grands travaux d'infrastructures ou de logement, au travers desquels on pouvait lire la traduction d'une politique sociale et économique de la ville. Urbanisme de zonage ou urbanisme fordien, les autorités urbaines d'Abidjan ont pu ainsi utiliser les quartiers comme lieu d'expression d'une conception de la ville, où la rénovation urbaine et les projets d'aménagement modernes devinrent le support de l'organisation du cadre de vie de certaines catégories de la population (commerçants, ouvriers, cadres, etc). Si les spécificités des habitants furent prises en compte, ce n'est que par rapport à ces catégories socio-économiques générales et à la volonté de l'État de les promouvoir ou de les aider à disparaître, au nom du progrès et des nécessités qu'impose la production économique.

Il est possible de comprendre ainsi que la politique de développement urbain exprimée en développement de quartier se soit présentée pendant dix ans, entre 1970 et 1980, dans le quartier de Port-Bouët sous l'angle de la rénovation de l'habitat sur toute l'étendue de la zone par la destruction massive des bidonvilles qui accueillaient 70 000 habitants.

La personnalité des quartiers fut définie, dans ce contexte, moins par les habitants, leur style de vie, leurs besoins quotidiens, leur organisation inexistante que par les normes d'urbanisme du plan d'aménagement et une conception mécano-fonctionnaliste de la métropole. Si l'avantage de cette conception des quartiers a été de structurer la ville en lui donnant une âme autour de la triade logement travail, récréation, l'action urbaine n'a pas eu la capacité de s'intéresser aux besoins locaux à l'échelle des pratiques quotidiennes de la majeure partie de la population. Aucun terme n'apparaît dans le langage urbain entre 1960 et 1982 pour désigner des lieux au sein des quartiers, sinon celui de secteur, qui procède de la même dénomination désincarnée et de la même logique de zonage. Ce terme employé pour Port-Bouët fait référence à des positions géographiques (secteurs central ou périphérique) ou bien à des différences fonctionnelles ou liées à la nature du bâti, (secteur d'activités économiques, secteur d'habitat moderne et secteur d'habitat précaire).

Les organisations des populations dans ce système se sont limitées en la présence de délégués de partis politiques et de grands groupes ethniques par secteur. La structure de cette représentation est celle d'un seul délégué politique par grand groupe ethnique, sans un bureau élu et sans aucune voix sur les questions d'aménagement de l'espace.

Quels changements apporte la décentralisation au niveau métropolitain à cette configuration spatiale des quartiers ?

II - ENTRE GESTION URBAINE ET PROMOTION DES COLLECTIVITÉS LOCALES LORSQUE L'ÉTAT REDESSINE LES QUARTIERS

La question s'est très rapidement posée, pour l'État, de savoir comment il était possible d'accompagner par des appuis institutionnels, la décentralisation de la ville d'Abidjan alors répartie en 10 communes de plein exercice depuis 1980. Un aspect de ces aides de l'État aux municipalités sans expérience a consisté en la proposition d'une forme de répartition de la collectivité locale en unités spatiales susceptibles d'offrir une prise à l'action communale.

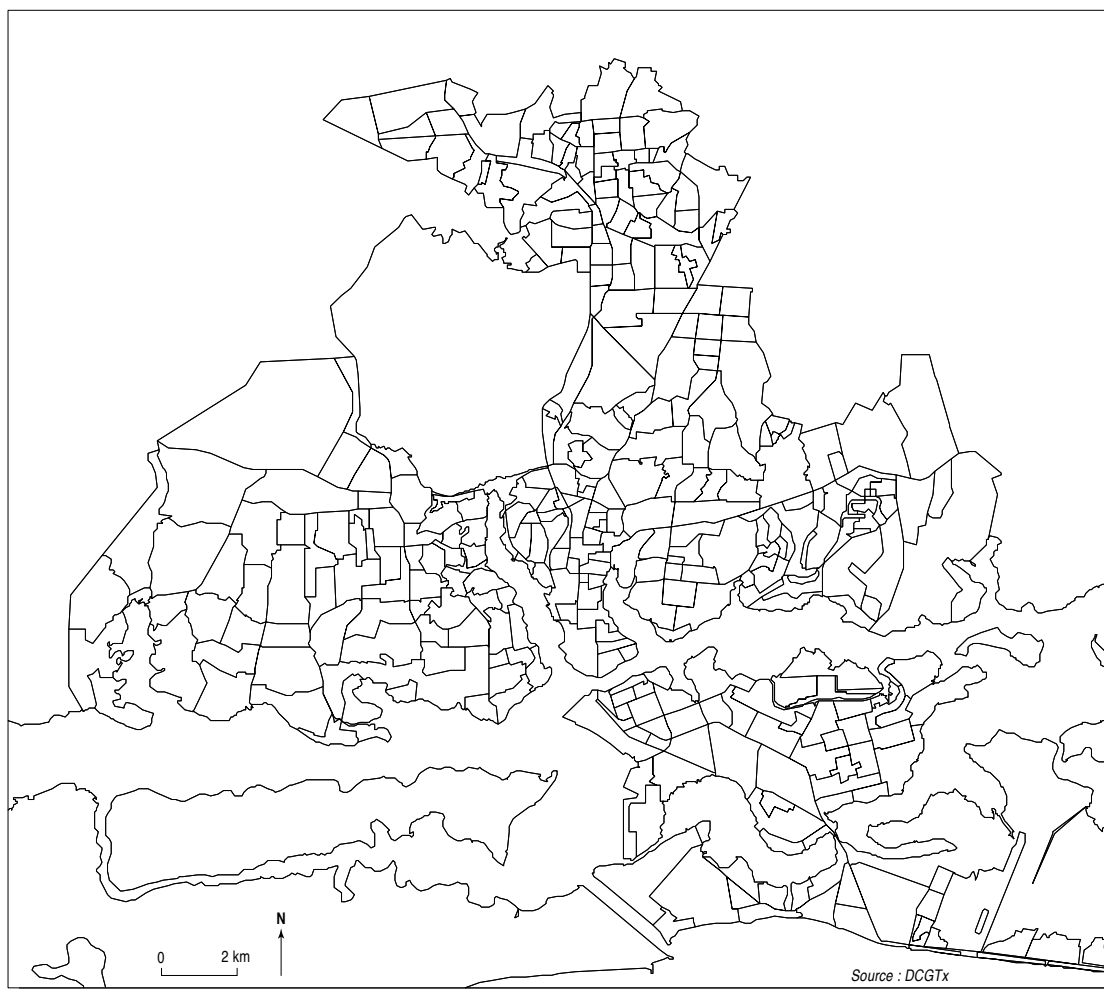


Fig. 2 : Découpage en quartiers des communes de l'agglomération d'Abidjan

La DCGTx d'alors, actuel BNETD⁽⁴⁾, organisme de l'administration centrale chargé de concevoir cet appui, a élaboré un tableau de bord communal⁽⁵⁾, condensé des principaux indicateurs urbains mais aussi et surtout un plan métropolitain de répartition des communes en quartiers (Fig. 3). Dans cette initiative, les anciens quartiers de la métropole étant devenus des communes, il fallait aller vers la définition de nouveaux sous-ensembles. Il s'est agi, en fait, d'inventer quelque chose qui n'existait pas encore et de lui donner un sens dans la gestion urbaine. La question posée est celle de la motivation de l'initiative.

La DCGTx est partie de l'idée qu'une division de l'espace municipal en sous-espaces, permettrait à la mairie de bien gérer l'aménagement de la collectivité. Elle s'appuya, pour justifier cette approche, sur l'habitude devenue loi chez les planificateurs de procéder à des déclinaisons de toute entité spatiale qui apparaît être un ensemble. Ainsi, la collectivité locale n'était compréhensible et fonctionnelle que si elle pouvait se décomposer et se reconstituer en quartiers, organisation hiérarchisée ou quasi-autonome de cellules socio-spatiales dont le développement devait être planifié. Le quartier fut ainsi, dans l'approche DCGTx, l'unité élémentaire de planification et de promotion de la collectivité.

Ces choses n'ont pas été expliquées aux maires qui n'ont pas non plus été sollicités en vue de la production des aires de quartiers, les populations n'ayant pas été davantage consultées. Quelle a donc été la démarche de la DCGTx dans la définition des territoires ? Les quartiers ont été définis sur des critères tout d'abord de superficie, et ensuite de poids démographique⁽⁶⁾, estimés suffisants pour

devenir la cible d'une action d'aménagement local. Les discontinuités spatiales telles que les rues et les routes ont été utilisées pour harmoniser les contours du quartier. L'unité de référence se présentait ainsi comme un espace d'habitants de superficie variant entre 3 et 10 ha, avec une certaine homogénéité du bâti.

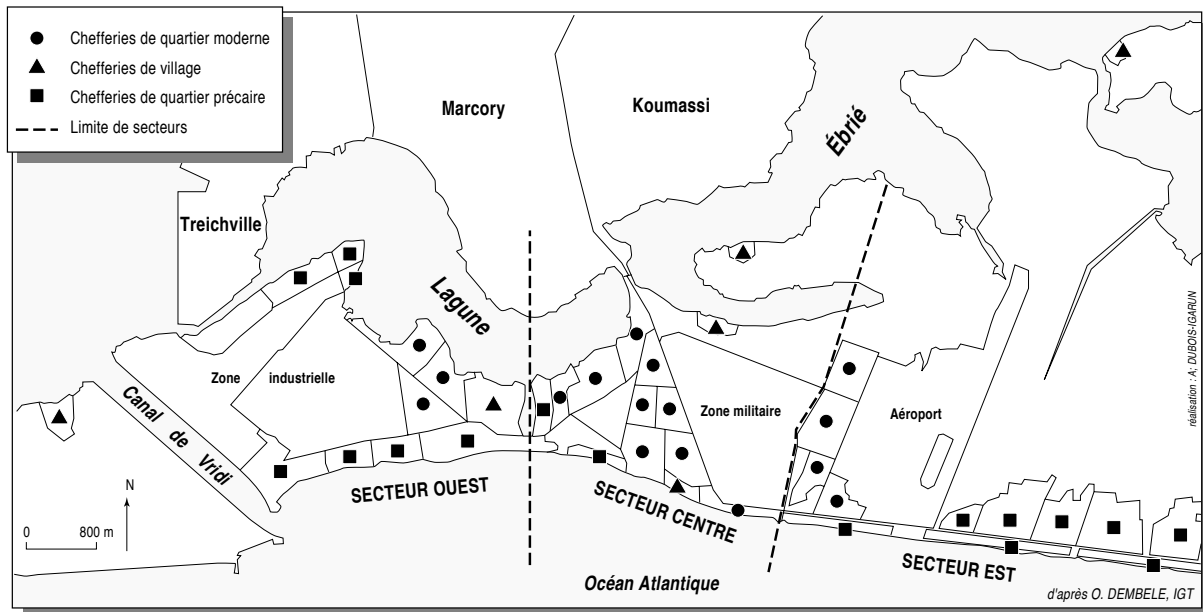


Fig. 3 : Maillage des nouveaux quartiers de Port-Bouët

La référence pratiquement unique à la superficie peut s'expliquer par le fait que les techniciens de la DCGTx qui ont opéré les découpages travaillaient à partir de cartes et de données limitées. En outre, leur ambition de parvenir très vite à la proposition pour toute la ville d'un plan de quartier, ne leur alloua que peu de temps pour une étude plus approfondie à partir de paramètres d'analyse plus nombreux. Il fut alors plus pratique d'utiliser une approche visuelle du découpage, fondée sur la retenue d'une maille estimée suffisante pour opérer⁽⁷⁾. La commune de Port-Bouët a ainsi été subdivisée en 19 quartiers issus des six secteurs anciens (Fig. 3), avec une identification selon une codification d'échelle métropolitaine de trois chiffres⁽⁸⁾ (tableau 1).

La question de savoir si ces espaces délimités par l'équerre et le compas et passés au tamis d'une maille "raisonnable" correspondent à une unité de vie locale chez les populations qui les habitent, n'a pas *a priori* été posée. L'étaient-ils vraiment, ou peut-on émettre l'hypothèse que ces quartiers furent une anticipation de l'aménageur, visant à faire adopter par les mairies et les populations concernées de nouveaux cadres plus fonctionnels pour le développement local ? Quelles distances y avait-il alors entre ces anticipations et les capacités ou les volontés des populations à les rejoindre ?

Les noms donnés aux lieux définis par la DCGTx l'ont été sur la base d'enquêtes de terrain, mais de nombreuses dénominations n'ont en fait pas été retenues réellement par rapport aux quartiers qu'elles étaient sensées désigner, ou sont apparues comme des identifiants recueillis sur le vif sans une exploration approfondie de l'adhésion des habitants⁽⁸⁾. Le choix souvent fait pour des noms véhiculés par les jeunes et mal perçus par les adultes qui ne s'y reconnaissent pas, a renforcé le malaise de cette partition.

L'utilité première de ce travail de désignation fut la détermination normalisée de la localisation des territoires communaux par la mairie. Localiser avec précision pour les agents municipaux est une nécessité dans le cadre de leurs activités administratives. La fragmentation opérée avec la création des quartiers leur permet, à ce titre, d'amener à l'existence des secteurs cachés de la commune et d'en tenir compte du point de vue administratif comme lieux d'action.

Anciens secteurs avant la commune	Nouveaux quartiers DCGTx Début de la commune	Population en 1988	Codes quartiers DCGTx
Sogefiha –Siporex	Selmer-Hôpital	11 022	80101
	Selmer–Camp	18 863	80102
	Phare de Port-Bouët	15 080	80103
Quartier des éleveurs	Quartier Abattoir	5 094	80201
	Quartier cimetière	6 624	80202
Camp du 43ème BIMA	CAMP du 43ème BIMA	567	80301
Aéroport	Cité GATL	416	80401
	Cité ASECNA ANAM	803	80402
	Cité air Afrique Adjoufou-1	3 695	80403
	AMCAV Adjoufou-1	3 941	80404
	Adjoufou-2 Janfoli–Gonzagueville	3 512	80405
Vridi	Camp-Douaniers	11 028	80501
	Petit–Bassam	2 737	80502
	Vridi–Plage	1 791	80503
Zone industrielle	Zone industrielle de l’État	2 756	80601
	Zone industrielle du Port-1	852	80602
	Zone industrielle du Port-2	277	80603
	Pointe-Aux–Fumeurs	485	80604
	Vridi–Canal	5 389	80605
Total : 6 secteurs	Total : 19 quartiers	94 932	

Sources : DCGTx 1985

Tableau 1 : Réorganisation des quartiers de la commune de Port-Bouët par la DCGTx

Dans l’optique de la DCGTx, les équipes communales devaient s’appuyer sur ces entités socio-spatiales de quartiers pour répondre aux besoins des populations selon le principe des unités de programmation de l’action de développement local avec des projets et une gestion personnalisée. L’innovation dans la conception du quartier découlant de l’approche de la DCGTx fut de considérer l’espace local davantage par son contenu humain que physique, mais la prévalence des critères physiques dans le découpage plutôt que des critères humains ou sociaux reste pour le moins difficile à comprendre.

En effet, l’approche des quartiers créés par la DCGTx s’accommode mal de l’objectif d’évaluation et de satisfaction des besoins des populations qui sont visées. En observant les informations qu’elle a produites pour accompagner la cartographie des espaces locaux, en vue de rendre opérationnels les quartiers dans l’objectif d’en faire des unités de promotion humaine et de planification souhaitée, il y

apparaît une pauvreté étonnante des données socio-démographiques. La population en effectif total, la superficie et la nature du bâti ont été les seules données d'identification des quartiers et se sont révélées à l'examen comme des agrégats trop peu significatifs pour les perspectives souhaitées. La DCGTx a présenté ces données de quartiers comme celles ayant quelques significations locales et qui pouvaient aussi être extraites de la base de données constituée à l'échelle métropolitaine. Il s'agissait selon elle, de l'esquisse d'un tableau d'informations municipales que les équipes communales devaient enrichir par des initiatives de production de statistiques et d'indicateurs afin de rendre plus expressif le contenu démographique.

Cependant, même si la mairie de Port-Bouët exprima un besoin impérieux pour la cartographie des quartiers de la DCGTx, une demande municipale pressante d'informations sur ces quartiers ne fut jamais suivie dans le sens voulu. Cette question de l'indisponibilité des données fut en fait davantage posée en termes de concurrence avec d'autres priorités de l'action locale, que de l'incapacité de la mairie à les produire.

Dans la pratique pourtant, la mairie n'a pas cessé de mener une action de quartier dans le sens d'une politique de développement. Quelle a été sa démarche par rapport à l'initiative de la DCGTx et quels sont ses résultats ?

III - LE QUARTIER DU POINT DE VUE DE L'ÉQUIPE COMMUNALE ET DE LA POPULATION

Le besoin de quartier au niveau de l'équipe communale a été extrêmement fort. Le constat de l'existence de ces unités spatiales dans la commune et leur connaissance empirique relative par le conseil municipal et les agents de la mairie, n'ont toutefois pas satisfait la nécessité de formaliser cette connaissance dans des documents cartographiques et statistiques exploitables selon les vues de l'autorité locale. La mairie a d'abord fait appel aux documents de quartiers de la DCGTx, puis elle s'est engagée à les modifier, tant dans leur contenu que dans leur forme, par une démarche à la fois fondée sur la pratique de l'espace par les populations, qu'en fonction d'orientations commandées par ses propres points de vue sur la ville.

Dans les dix premières années de la commune, entre 1980 et 1990, les quartiers de la DCGTx ont été utilisés par la mairie essentiellement en exploitant les découpages qu'ils formaient en tant qu'enveloppe prédéfinie. Quels contenus et quels usages ont été donnés à ces unités spatiales ?

La mairie a surtout fait valoir le quartier comme une unité d'administration d'un point de vue démographique et territorial, en s'appuyant sur les chefferies de lieux spontanément organisées autour des espaces de vie qu'elles contrôlent⁽⁹⁾ et qui traduisent une forme d'appropriation territoriale par une démocratie locale naissante. Ces chefferies de quartiers n'étaient pas homogènes sur toute l'étendue de la commune, tant dans leur organisation spatiale que dans la constitution de leur structure de gestion. Certains espaces locaux, comme les villages des autochtones Ébrié (Petit-Bassam, le quartier Alladjan, etc) étaient des territoires fortement contrôlés par des groupes ethniques ou communautaires, qui élisaient ou choisissaient leurs chefs. D'autres quartiers, principalement les plus récents, étaient par contre diffus, aussi bien pour ce qui concerne les frontières, que les organes de gestion (Adjoufou, Janfoli, etc). Avec les premières années de la réforme municipale, tous les principaux groupes locaux ont tenté de se repositionner en interlocuteurs de la mairie, en consolidant les chefferies traditionnelles ou en formant à l'image de ces chefferies de nouveaux quartiers "d'opportunité". Si les villages tiraient en effet leur légitimité en tant qu'unités locales de vie des autochtones, les nouvelles chefferies sont nées grâce à des facteurs multiples : volonté de groupe, habitants solidarisés autour d'une expérience commune de déguerpissement, noyaux des premiers habitants d'un quartier, etc.

La mairie a repris et légitimé ce mouvement par des élections de présidence de quartier, dont elle a fait coïncider les limites le plus possible avec le découpage proposé par la DCGTx. Ces présidences de quartiers ont été pourvues d'un Président qui est toujours un leader local du parti au pouvoir et un membre de la mairie. Le corps de la présidence de quartier est une structure fédérative locale composée de tous les autres présidents des groupes associatifs ou communautaires qui se sont

spontanément formés sur la même base locale. Cette structure devenue depuis un standard d'organisation de l'espace-quartier comprend :

- une association de notables propriétaires fonciers et immobiliers au sein de laquelle se recrute le Président,
- une association des jeunes garçons,
- une association des jeunes filles,
- une association de chaque groupe ethnique ivoirien ou étranger,
- une association des femmes,
- des groupements coopératifs.

Les associations ont chacune des structures internes très normalisées. Elles s'organisent avec un bureau exécutif élu composé de la manière suivante : un président, un secrétaire général, un trésorier, un commissaire aux comptes, des chargés de mission spécifiques et une assemblée générale⁽¹⁰⁾. L'État fait obligation à ces structures de se déclarer selon la loi de 1960 sur les groupes associatifs. L'aspiration à la légalité est très forte chez les groupes qui ne rencontrent pas de réticence du ministère de l'Intérieur pour les enregistrer. Mais beaucoup d'entre eux considèrent que ce n'est pas une condition nécessaire à leur activité. Il n'existe pas de niveau intermédiaire d'organisation associative entre le quartier et la commune. Les liens de ces structures avec l'échelle communale se font avec les bureaux communaux des présidents des comités de soutien du parti, de la jeunesse et des femmes, eux-mêmes maillons d'une plus vaste organisation métropolitaine représentée par des fédérations.

Cette absence de niveaux supérieurs en termes de regroupement de structures de quartier peut à ce titre étonner. La mairie ne souhaite probablement pas voir apparaître de forts contre-pouvoirs qui s'appuieraient ainsi sur la légitimité d'organisations territoriales renforcées par le poids des quartiers, mais sans doute s'agit-il également d'un manque réel de perception de ce niveau territorial chez les populations.

Le contrôle municipal sur l'espace local s'est exercé par sa capacité à peser sur l'élection des bureaux des groupes associatifs et de la présidence de quartier qu'elle supervise. L'objectif administratif n'a pas cependant occulté celui d'une politique d'aménagement de l'espace local fondée sur l'activité et l'efficacité que suppose un corps de représentants désignés par le quartier lui-même.

La nécessité de structurer l'administration de la collectivité sur des relais associatifs localisés est par ailleurs conjointe à l'utilité d'appuyer l'action d'aménagement local sur les présidences de quartiers et les groupes qui lui sont plus ou moins fédérés. La mairie a, dans cette perspective, opéré des projets tout à fait adaptés à la structure de l'organisation populaire dans les quartiers, et qui lient un objectif d'aménagement local (la gestion de l'environnement local) à une stratégie politique d'intervention (la participation populaire).

Considérée comme une action de développement par la mairie dans la mesure où elle permet d'atteindre à la fois la sensibilisation de la population à l'esprit civique et au sens de la commune, ainsi qu'au règlement par l'engagement populaire de certains problèmes cruciaux de la collectivité, la participation populaire s'est conçue principalement dans les espaces de quartiers où les habitants et les groupes manifestaient leur appartenance au lieu⁽¹¹⁾.

Sur ce fondement de mobilisation locale, la mairie a entrepris des projets d'entretien des espaces de vie en impliquant la population. Le ramassage des ordures ménagères, la gestion de la sécurité par des équipes de surveillance, le curage des caniveaux, ont mobilisé des associations de jeunes, de femmes de locataires et de propriétaires de maisons sous encadrement municipal.

Le contrôle municipal ne laisse pas moins une forte possibilité d'expression aux groupes associatifs au travers de la défense de valeurs d'usage et de valeurs d'échanges qui ont formé une conscience

d'intérêts liés au cadre de vie. Il découla alors de tous ces dynamismes de nouvelles configurations spatiales.

IV - DE NOUVEAUX ARRANGEMENTS DE QUARTIERS PROCÉDANT DE LA POPULATION

Les quartiers de la DCGTx qui ont servi à la mairie de référent spatial pour l'organisation des populations se sont avérés bien vite inadaptés comme instruments et lieux de l'encadrement des dynamiques sociales émergentes.

Le plus souvent, les associations spontanées de salubrité, constituées de jeunes, et les groupes de gardiennage formés par les adultes se sont mal accommodés de ces quartiers parfois trop étendus ou trop petits. Ces deux types d'activité autour desquelles se fonde la reconnaissance par les habitants des frontières de leur cadre de vie, nécessitent en effet des tailles fonctionnelles empiriquement définies par des critères, tout d'abord d'efficacité du champ géographique lié à la nature du service, ensuite de rentabilité de ce champ pour les associations locales qui délivrent ce service, et enfin de reconnaissance de cet espace par les habitants comme leur quartier. À partir d'un certain périmètre d'espace vécu, la fonctionnalité de ces services diminue en effet, ou est concurrencée par des organisations territorialisées adverses. L'ajustement des organisations de service public participatif, par le jeu des confrontations des groupes visant à délimiter et défendre leurs espaces de vie sur le principe des solidarités de voisinage, a eu pour effet de tracer en filigrane les contours de nouveaux quartiers plus réels.

Ces aspects ont été renforcés par des adversités internes concernant le contrôle de l'espace par les groupes d'intérêts. Les quartiers, surtout ceux de taille importante, ont été le théâtre d'oppositions entre groupes associatifs ou communautaires qui se sont opposés sur plusieurs points. Sur le plan de la représentation locale et de la lisibilité de leur présence par la mairie, la domination de certains groupes, l'exclusion d'autres, ont été mal ressenties. Sur le plan du bénéfice même de l'action associative coordonnée dans le cadre des quartiers par des présidences, des groupes d'intérêts se sont estimés perdants. À la Pointe-Aux-Fumeurs, par exemple, les groupes communautaires malien et ghanéen qui partageaient le quartier avec les groupes ivoirien et burkinabé ont manifesté leur mécontentement en relevant que bien qu'étant plus investis dans la gestion de l'environnement du quartier, les résultats substantiels espérés de leur demande d'accession à la propriété foncière étaient confisqués par la présidence de quartier dirigée par les Ivoiriens. Moins cristallisées sur des rapports étrangers-Ivoiriens, sont les difficultés des autochtones Ébrié à partager leur village avec des migrants dans la zone de Derrière Wharf⁽¹²⁾.

La mairie, très souvent placée devant ces concurrences, a dû constater la naissance de nouveaux territoires en entérinant leur chefferie. Dans un certain nombre de cas, le pouvoir municipal a procédé à des divisions de nouveaux quartiers après avoir constaté que les présidences et les leaderships d'associations ne parvenaient pas à contrôler la population de territoires trop étendus. La Pointe-aux-Fumeurs qui formait au départ un ensemble, a été ainsi divisée sous la pression de la population en quatre quartiers ayant chacun leur présidence et leurs diverses associations rattachées.

Ces pratiques d'ajustement de l'espace sous le jeu progressif de l'action populaire ont abouti à une nouvelle configuration spatiale de la commune avec la formation de 48 quartiers en lieu et place des 20 produits par la DCGTx. Dans toutes ces unités élémentaires de fonctionnement de l'espace social, on trouve les mêmes structures d'encadrement standard.

Le rapport de multiplication des quartiers de 1 à 4 par la DCGTx, puis de 1 à 2 par la mairie, représente dans l'ensemble avec le passage du nombre de quartier de 6 à 48 un coefficient de fragmentation de l'espace communal de 8. Le recours prudent aux effectifs de populations pour tirer un sens de cette répartition donne les résultats suivants. En 1975, alors que la population communale de Port-Bouët était de 74 270, les secteurs communaux, au nombre de six, comptabilisaient en moyenne 12 370 habitants. En 1988, avec une population totale de 168 795 habitants et 20 quartiers, ce poids démographique est passé à 8 439. En 1997, avec une population de 250 000 habitants, le

nouveau découpage proposé par la mairie a encore réduit le contenu démographique à une moyenne de 5 208 habitants par quartier.

Ce mouvement peut-il être considéré comme un ajustement, une métamorphose spatiale sous le jeu des dynamiques sociales permises par l'expression démocratique vers une structure fonctionnelle des premières cellules organiques de la commune ? Dans l'ensemble, cette politique des quartiers par jeu réflexif mairie/associations fonctionne-t-elle bien par rapport aux objectifs d'aménagement de la collectivité locale et de promotion des habitants que l'on est sensé attendre de la réforme municipale ?

V - DE LA FONCTIONNALITÉ DES QUARTIERS DE LA COMMUNE PAR RAPPORT AUX OBJECTIFS DE DÉVELOPPEMENT LOCAL

La dynamique du concept et de la matérialité des quartiers dans le cours des politiques d'aménagement de l'espace local est le fait du croisement des initiatives collectives et de l'action de la mairie en quête d'espaces adaptés ou ancrés dans le débat social pour l'aménagement. La morphologie actuelle des quartiers est le résultat des formes d'usage de l'espace déterminées par les acteurs locaux et la mairie suivant leur attente du jeu municipal.

L'observation que le champ communal n'est pas neutre ou vierge face à la mairie mais qu'il existe des populations capables de proposer et de défendre auprès de l'Administration un projet de quartier, est l'expression d'une certaine forme d'assimilation des objectifs de la commune par les habitants. Le quartier en tant que lieu de fonctionnement de cellule de la collectivité locale émerge, se personnalise et se trace dans l'espace, grâce aux interventions successives des groupes associatifs.

Le mode associatif tel qu'il apparaît et l'invariance dans la constitution des structures de ces associations qui gèrent les quartiers, amènent à poser la question d'autres modes de représentation des quartiers et de défense des intérêts des populations en l'état actuel des collectivités locales. Les associations de femmes, de jeunes, les présidents de quartier et les différents groupements ethniques porteurs d'une volonté locale d'aménagement ne contribuent-ils pas à l'effacement des individus ?

Il y a bien une volonté d'appropriation de la démocratie locale à la base et une certaine expression claire des attentes des populations dans les quartiers. Peut-on alors inférer que l'ensemble des intérêts des groupes sociaux, lorsqu'ils sont isolément défendus par les associations elles-mêmes, représente un projet cohérent de développement de quartier ? À l'examen, ces volontés populaires ne constituent pas un projet cohérent et systématique de développement de quartier, car les présidences ne sont pas des instances délibératives de plans et n'ont pas une vue d'ensemble de l'espace. La pratique consiste à faire défendre, sans concertation véritable, les différents intérêts du quartier par les groupes associatifs qui le composent (jeunes, femmes, propriétaires, chefs ethniques, etc).

Ce mode opératoire ne permet pas à la mairie d'établir une perspective à son action de développement ciblant les quartiers en tant que cellule d'application d'un plan d'aménagement, car dans les faits ces structures spatiales ne sont pas visées par la mairie, mais apparaissent plutôt comme la seule expression des groupes sociaux qu'elles abritent. L'action de développement ne procède pas par une analyse croisée des configurations spatiales avec les besoins des populations, mais plutôt par la prise en considération des besoins politiquement exprimés des groupes sociaux.

Les entrées d'une politique municipale de développement social doivent être multiples et comporter notamment une approche satisfaisante des groupes sociaux forcément territorialisés, au travers de laquelle sont saisis certains besoins des quartiers, mais également une approche aménagement de quartier qui doit corréliser les objectifs de fonctionnement global du quartier avec les besoins des habitants. Cette seconde entrée étant occultée, l'action municipale apparaît incohérente et surtout marquée par la volonté du contrôle politique des groupes sociaux. Le quartier comme un continuum spatial reste peu perçu et peu mis en valeur, enfermé dans une démarche qui n'est pas en mesure de permettre de penser et d'agir en fonction d'un plan d'aménagement de l'espace local. Tout procède de la capacité des groupes d'intérêt localisés dans les quartiers à faire pression sur l'autorité municipale.

Certains groupes obtiennent plus satisfaction de la mairie que d'autres, certains quartiers plus que d'autres...

La première source d'informations sur laquelle se fonde l'organisation municipale pour le développement des quartiers, provient ainsi des groupes associatifs locaux qui expriment leurs besoins plus ou moins bruyamment. Le constat qui peut être fait de ce système de production d'informations et d'actions sur les quartiers est son caractère aléatoire et improvisé, lié à la force des groupes de pression, à leur intensité variable au cours du temps et aux relations de clientélisme. Les zones de silence et les groupes muets sont moins connus de la mairie et de fait moins pris en compte. Les quartiers bien connus dans le fichier de la mairie sont ceux qui revendiquent fort et ceux dont les associations sont de bons alliés politiques ou des adversaires redoutés.

VI - L'AMÉNAGEMENT URBAIN À L'ÉCHELLE DU QUARTIER, ENJEU DE CITOYENNETÉ ?

Cette problématique de la participation des individus-citoyens dans la recomposition des espaces de vie en milieu urbain, et notamment des politiques d'équipement, est aujourd'hui au centre de nombreuses démarches, aussi bien dans les pays du sud que dans les pays les plus avancés. L'expérience engagée par la ville de Nantes (France) dans ce domaine nous apporte un éclairage intéressant qui pose, au-delà des différences de moyens et de cultures, mais finalement en des termes très proches de ceux exposés pour l'agglomération d'Abidjan, la question de la démocratie participative, des échelles et des méthodes de sa mise en œuvre.

Depuis 1996, la ville de Nantes s'est en effet engagée dans une réflexion visant à renforcer le dialogue avec ses administrés. Cette démarche s'est appuyée sur l'élaboration d'un nouveau découpage territorial en 11 quartiers, dont les critères de délimitation furent à la fois démographiques (population d'environ 20 000 à 30 000 habitants), et de recherche de mixité urbaine (volonté d'aborder la gestion urbaine en privilégiant les réalités contrastées du milieu et des pratiques de la ville). Chacun de ces quartiers a été doté d'un comité consultatif composé d'élus du quartier, de représentants des associations et des institutions publiques exerçant une activité dans le périmètre défini. Un chargé de quartier, employé municipal, assure l'animation permanente des échanges et la diffusion "délocalisée" des informations de la ville. Il favorise les rencontres par l'organisation de réunions plénières (deux par an), mais surtout de commissions de travail, thématique ou géographique. Le découpage de ces quartiers a toujours donné lieu à débat contradictoire. Il illustre en fait la volonté municipale de privilégier une approche gestionnaire, au plus près des préoccupations liées à l'organisation des équipements publics et à la rationalité de la démarche.

Pour rendre compte des pratiques et des problèmes qui sont ceux de l'échelle du quotidien et de la proximité, une approche micro-territoriale est venue compléter le découpage par quartier. La Direction du Développement Urbain et les chargés de quartiers ont ainsi engagé un découpage en 98 micro-quartiers, élaboré sur des critères d'identité territoriale. Ces espaces, qualifiés "d'unités de vie, aussi cohérentes que possible géographiquement"⁽¹³⁾, ont été délimités en s'appuyant sur l'histoire de la ville, les formes d'habitat, les périmètres scolaires et de l'INSEE, des enquêtes auprès des agents municipaux habitant les quartiers, et surtout les polarités urbaines de type commercial ou d'équipement collectif. Les services municipaux reconnaissent cependant, dans ce domaine de la méthode, les limites liées au manque d'études rigoureuses sur les pratiques territoriales en milieu urbain, et soulignent qu'une part d'intuition a également conduit leur démarche.

Ce niveau de découpage n'en constitue pas moins le niveau le plus fin de la réflexion municipale. Il permet d'identifier des unités spatiales regroupant de 10 à 5 000 habitants, pour des micro-quartiers quelquefois constitués essentiellement de bâti à usage d'activité, et d'autres d'habitat collectif. Plus qu'un outil d'action et de débat, cette division territoriale est plus un support de réflexion suffisamment fin pour être pertinent aux yeux des élus et des techniciens de la ville. Un document regroupant trente-deux indicateurs socio-démographiques et économiques a d'ailleurs été réalisé à

cette échelle des micro-quartiers⁽¹⁴⁾ et constitue aujourd'hui un élément utile pour l'identification des diversités du milieu urbain et des particularités de certains espaces à forte identité.

Le débat démocratique se situe davantage à l'échelle du quartier. Il révèle, par opposition à ce qui est engagé sur la commune de Port-Bouët à Abidjan, une forte volonté de construction d'un projet municipal. Pour avancer sur cette voie, la ville de Nantes a entrepris de dresser, pour chaque quartier, un état des lieux-diagnostic associant largement les élus, les services municipaux, les partenaires de la ville, les associations et les habitants. Les "carrefours des citoyens" qui permettent de créer les lieux de rencontre entre les partenaires ne sont qu'une étape de la construction et l'élaboration de Plans de référence, qui doivent constituer à terme "un cadre permanent de débat" et "un moyen de définir les axes d'intervention... les priorités de la ville... de mieux intégrer les projets... et d'atteindre le degré d'intégration souhaité, notamment en matière des équipements de la vie collective"⁽¹⁵⁾.

Cette démarche de démocratie participative, même si elle représente au niveau national français une originalité qu'il convient de souligner, n'en demeure pas moins expérimentale et pose à ce titre un certain nombre de questions.

La nature du débat qui associe la municipalité et les représentations, notamment associatives, ne peut comme à Abidjan occulter la question des pouvoirs. Qui de la ville ou des associations domine réellement l'échange, y a-t-il véritable négociation, ou volonté de contrôle et de maîtrise d'influence ? La démarche municipale n'est pas, en effet, sans risque de faire naître des espérances non satisfaites et des frustrations aux conséquences électorales certaines. L'arrière-pensée électoraliste constitue probablement la dimension la plus critiquée aujourd'hui de la méthode engagée par la ville et la perversion la plus subtile des démocraties occidentales. Les débats déboucheront-ils réellement sur des résultats tangibles ? Il est encore trop tôt aujourd'hui, seulement deux ans après sa mise en place, pour évaluer l'efficacité du dispositif.

La seconde question concerne la méthode qui régit les échanges, et surtout les outils qui sont utilisés comme support de réflexion. Ces outils contraignent-ils en effet l'efficacité et la qualité des résultats obtenus ? Le choix de découpage constitue-t-il un support admis par le plus grand nombre, ou un habillage que certains trouvent inadapté et de nature à détourner les débats des questions centrales des proximités ou d'expressions qui ne trouvent pas place dans ces rencontres (une part importante des populations des quartiers n'est pas représentée au sein des associations). Enfin, les enjeux forts de l'avenir trouvent-ils réellement place d'expression dans ces forums bien encadrés ?

Ce regard croisé entre deux niveaux de gestion communale qui n'ont rien de commun dans leur histoire, comme dans leurs moyens, n'en demeure pas moins riche d'enseignement dans le domaine des pratiques urbaines et des moyens pour mettre en œuvre une méthode de gestion appropriée aux réalités du terrain.

Conclusion

L'observation menée à Port-Bouët nous amène à rappeler que le mode de fonctionnement de la politique communale de développement des quartiers qui s'appuie sur les demandes et les pressions des groupes sociaux territorialisés n'est pas satisfaisante, car elle est, entre autres, spatialement incohérente. Il faut contre cela une démarche rationnelle de planification municipale. Qu'entend-on par rationnelle dans cette perspective critique ? L'idée est qu'en agissant comme elle le fait, la commune fait le jeu des groupes de pression qui confisquent la démocratie locale. Au titre de représentant de l'ensemble des intérêts des citoyens, elle devrait au contraire opérer en tenant compte des besoins objectifs des habitants en tant que personnes et des exigences qui en découlent dans l'aménagement des quartiers.

À la suite de ces premiers résultats de travail dans la commune de Port-Bouët sur la réalité des quartiers, l'une de nos questions de recherche est de savoir si le pouvoir municipal peut être intéressé à produire un plan d'aménagement des quartiers à partir d'une assistance portée à la collecte des

données nécessaires à cette fin. L'intention de la recherche, entreprise en collaboration avec la mairie et l'Institut de Géographie Tropicale en partenariat avec l'IGARUN, était de travailler à identifier les données socio-spatiales du niveau quartier sur lesquelles pourrait se fonder cette approche de planification⁽¹⁶⁾. La recherche entend notamment fournir la méthode d'une base informationnelle sur les quartiers comportant des données sociales, socio-démographiques, socio-économiques, infrastructurelles d'une part et des moyens d'analyse identifiant des indicateurs et des opérations formant le corps d'une politique d'aménagement des quartiers d'autre part. À ce propos, l'étude engagée a l'opportunité, dans le cadre du partenariat avec l'IGARUN, de faire la comparaison entre l'expérience de la commune de Nantes, qui fonctionne sur la base de ces données socio-économiques, et celle de Port-Bouët qui s'appuie sur un modèle gestionnaire tributaire des groupes sociaux communaux constitués.

Notes

1 - TESSY B. : *La démocratie par le haut en Côte d'Ivoire*.

2 - Ce travail présente quelques résultats de la recherche en collaboration entre l'Institut de Géographie Tropicale d'Abidjan et l'Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes dans la perspective de l'étude des dynamiques spatiales de la ville. L'entrée par la commune a été privilégiée comme un angle d'approche de ces changements sociaux et spatiaux. L'optique de l'application des possibilités de la géomatique à la fois pour l'apprentissage chez les étudiants et les chercheurs et le projet d'en faire un instrument de diagnostic et de proposition ont orienté nos efforts vers l'analyse des quartiers.

3 - Abidjan constitue avec 3 millions d'habitants, 20 % d'une population urbaine qui représente la moitié de la population totale du pays. La ville s'étend sur une superficie de 60 000 hectares d'un diamètre moyen de 30 km.

4 - DCGTx : Direction et Contrôle des Grands Travaux, devenue BNETD : Bureau National d'Études Techniques et de Développement, organisme de l'État chargé des études de développement et rattaché au ministère de la Planification.

5 - DCGTx : Tableau de Bord Communal comprenant quelques statistiques sur les communes, 1982, 300 pages.

6 - Les statistiques de population quand elles se rapportent au niveau communal et local doivent être prises avec une extrême précaution. Si l'on se réfère par exemple au tableau de la DCGTx, l'ensemble des quartiers totalise, en 1988, 94 932 habitants. Le recensement de la même année fait état de 168 725 personnes.

7 - La métropole est partagée en 410 quartiers ayant chacun un codage systématique de trois chiffres.

8 - Voir à ce propos, les *Mots de la ville*, étude réalisée par François Leimdorfer et al. sur la phylogénèse des noms de lieux dans la ville d'Abidjan.

9 - Ces chefferies sont, elles-mêmes, le résultat de l'organisation de la première campagne électorale de niveau communal qui a besoin de s'appuyer sur des unités d'animation très localisées.

10 - SALAS N., Les associations de jeunesse dans le développement communal à Adjamé et Port-Bouët.

11 - Dembélé O., 1990, Délégation de mission de services publics aux associations.

12 - JUSTIN C., La Pointe-Aux-Fumeurs, Évolution des enjeux dans l'aménagement d'un quartier.

13 - Direction du Développement Urbain, *État des lieux diagnostics de quartier, une démarche un outil*, Ville de Nantes, 1998, 3 pages.

14 - Direction du Développement Urbain, *98 micro-quartiers en 32 cartes*, Ville de Nantes, 1997, 66 pages.

15 - Développement Urbain des Quartiers, *Plan de référence des quartiers*, Ville de Nantes, 1999, 23 pages.

16 - Des étudiants ont ainsi pu travailler sur des diagnostics et un système d'informations de quartiers, et des travaux de recherche sur le niveau de finesse des données démographiques, sociales et économiques ont pu être conduits. Cette activité sur la méthodologie du diagnostic des quartiers ainsi que de son support cartographique fera l'objet d'un prochain compte rendu.

Bibliographie

BOTTI BI C., 1998, *Logique et stratégies d'intégration des villages Ébrié à la métropole d'Abidjan, le cas de la commune de Cocody*, IGT-Université de Cocody, Mémoire de maîtrise, 150 p.

DEMBÉLÉ O., 1995, *La commune face à la gestion des jeunes dans la métropole d'Abidjan*, Symposium d'Ibadan sur la violence urbaine, IFRA, Vol II.

DEMBÉLÉ O., 1996, *Organisation de la collecte des ordures ménagères dans la ville d'Abidjan*, Étude réalisée pour le Ministère de l'Urbanisme, 133 p.

Direction du Développement Urbain, 1997, *98 micro-quartiers en 32 cartes*, Ville de Nantes, 66 p.

Direction du Développement Urbain, 1998, *État des lieux diagnostics de quartier, une démarche un outil*, Ville de Nantes, 3 p.

Développement Urbain des Quartiers, 1999, *Plan de référence des quartiers*, Ville de Nantes, 23 p.

DCGTx, *Quartiers d'habitats précaires à Abidjan*, 1985, 268 p.

- DONZEL A., 1998, *L'expérience de la cité*, Ed. Anthropos, Collection villes, 196 p.
- DIBY M., 1998, *Logique et stratégies d'intégration des villages Ébrié à la métropole d'Abidjan, le cas de la commune de Yopougon*, IGT, Université de Cocody, Mémoire de maîtrise, 150 p.
- GESCIVIA, 1998, Centre IRD de Petit-Bassam, 30 p.
- JUSTIN C., 1995, *La Pointe-Aux-Fumeurs, Évolution des enjeux dans l'aménagement d'un quartier*, Université de Nanterre Paris X, Centre IRD de Petit-Bassam, 150 p.
- LEIMDOFER F., 1996, *Abidjan les mots de la ville*, Centre IRD de Petit-Bassam, Notes internes du GIDIS, 25 p,
- POULIQUEN J.-L., 1997, *À la Goutte d'or, Paris 18^e, Chronique pour un quartier*, Éd. Aidda.
- SALAS N., 1997, *Les associations de jeunes dans les communes de Port Bouët et d'Adjamé*, Centre IRD de Petit-Bassam, 80 p.
- TESSY D. B., 1992, *La Démocratie par le haut en Côte d'Ivoire*, Ed. L'Harmattan, 318 p.