

Gestion des Transformations Sociales

MOST

Document de travail – n° 54

**Les projets de développement en milieu
urbain : le quartier, l'état et les ONG**

Evaluation Finale du Projet Villes (MOST)

par

Denis Merklen



Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture

Les idées et opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs et n'engagent pas la responsabilité de l'UNESCO.

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'UNESCO aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

**Publié par le Programme MOST
Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
1 rue Miollis, 75732 Paris CEDEX 15, France**

<http://www.unesco.org/most>

© UNESCO 2001

Le Programme MOST

Le Programme « Gestion des transformations sociales » – MOST – a été conçu par l'UNESCO pour favoriser la recherche comparative internationale en sciences sociales. Son objet premier est d'appuyer les recherches autonomes de grande envergure et de longue durée et d'en communiquer les conclusions et les données aux décideurs. MOST organise et soutient des recherches dans trois domaines hautement prioritaires :

- La gestion du changement dans les sociétés multiculturelles et multi-ethniques.
- Les villes, lieux de transformation sociale accélérée.
- La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales.

Les Documents de travail MOST

La collection des Documents de travail du Programme MOST présente des contributions émanant de chercheurs spécialisés dans les domaines de recherche de MOST. Ces écrits sont préparés afin de contribuer au débat scientifique international dans ces domaines.

Titres disponibles (decembre 2001)

1. *Les sociétés pluriculturelles et pluriethniques.* Henri Giordan. 1994. F/A/E
2. *Ville et gestion des transformations sociales.* Céline Sachs-Jeantet. 1994. F/A/E
3. *Différenciation des régimes de croissance et des gestions de la reproduction sociale.* Pascal Byé. 1994. F/A/E
4. *La recherche urbaine en Amérique latine. Vers un programme de recherche.* Licia Valladares, Magda Prates Coelho. 1995. F/A/E
5. *La gestion du multi-culturalisme et du multi-ethnisme en Amérique latine.* Diego A. Iturralde. 1995. F/A/E
6. *Lo global, lo local, lo híbrido.* Heinz R. Sonntag, Nelly Arenas. 1995. (en espagnol seulement)
7. *Reflections on the challenges confronting post-apartheid South Africa.* B.M. Magubane. 1995. (en anglais seulement)
8. *La gestion locale et régionale des transformations économiques, technologiques et environnementales.* S. Jentoft, N. Aarsaether, A. Hallenstvedt. 1995. F/A/E/R
9. *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine.* Francis Godard. 1995. F/A
10. *Diversité: bonne et mauvaise gestion. Le cas des conflits ethniques et de l'édification de l'Etat dans le monde arabe.* Saad Eddin Ibrahim. 1996. F/A
11. *Urbanisation et recherche urbaine dans le monde arabe.* Mostafa Kharoufi. 1996. F/A
12. *Public policy and ethnic conflict.* Ralph R. Premdas. 1997. (en anglais seulement)
13. *Some thematic and strategic priorities for developing research on multi-ethnic and multi-cultural societies.* Juan Díez Medrano. 1996. (en anglais seulement)
14. *La technologie de l'information au service de l'Organisation: Une véritable mutation sociale aux Etats-Unis.* Thomas R. Gullledge, Ruth A. Haszko. 1997. F/A/E

15. ***Global transformations and coping strategies: a research agenda for the MOST Programme.*** Carlos R.S. Milani, Ali M.K. Dehlavi. 1996. (en anglais seulement)
16. ***The new social morphology of cities.*** Guido Martinotti. 1996. (en anglais seulement)
17. ***Societies at risk? The Caribbean and global change.*** Norman Girvan. 1997. (en anglais seulement)
18. ***La reproduction des programmes sociaux : approches, stratégies et problèmes conceptuels.*** Nico van Oudenhoven, Rekha Wazie. 1997. F/A
19. ***VIH/SIDA et entreprise en Afrique: une réponse socio-médicale à l'impact économique? L'exemple de la Côte d'Ivoire.*** Laurent Aventin, Pierre Huard. 1997. F/A
20. ***Le développement humain: problématiques et fondements d'une politique économique.*** Siméon Fongang. 1997. F/A/E
21. ***Condition salariale et intervention de l'Etat à l'heure de la globalisation: l'Argentine dans le Mercosur.*** Susana Peñalva. 1998. F/A/E
22. ***Les mouvements d'argent et le trafic de drogue dans le Bassin Amazonien.*** Lia Osório Machado. 1998. F/A/E
23. ***Cities unbound : the intercity network in the Asia-Pacific Region.*** John Friedmann. 1998. (en anglais seulement)
24. ***Género y nación en el Mercosur.*** Elizabeth Jelin, Teresa Valdés, Line Bareiro. 1998. E/A
25. ***Chile y Mercosur : Hasta dónde queremos integrarnos ?*** Carolina Stefoni E., Claudio Fuentes S. 1998. E/A
26. ***La producción mediática de nacionalidad en la frontera. Un estudio de caso en Posadas (Argentina) – Encarnación (Paraguay).*** Alejandro Grimson. 1998. E/A
27. ***Globalización, regiones y fronteras.*** Robert Abínzano. 1998. E/A
28. ***Una navegación incierta : Mercosur en Internet.*** Anibal Ford. 1998. E/A
29. ***Los historizados y la producción de fronteras : el caso de la provincia de Misiones (Argentina).*** Héctor Eduardo Jaquet. 1998. E/A
30. ***Democratic governance in multicultural societies.*** Matthias Koenig. 1999. F/A/E
31. ***Aspectos culturales de las migraciones en el Mercosur.*** Fernando Calderón, Alicia Szmukler. 1999. (en espagnol seulement)
32. ***The participatory city : innovations in the European Union.*** Voula Mega. 1998. (en anglais seulement)
33. ***Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal.*** Sylvaine Bulle. 1999.
34. ***Cannabis in Lesotho: a preliminary survey.*** Laurent Lanier. 1999. (en anglais seulement)
35. ***Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil : 1980-1995.*** Alba Zaluar. 1999. (en anglais seulement)
36. ***Drug trafficking in Mexico : a first general assessment.*** Luís Astorga. (en anglais seulement)
37. ***Les discours techniques et savants de la ville dans la politique urbaine.*** H. Rivière d'Arc, J. Bitoun, M. S. Martins Bresciani, H. Caride, D. Hiernaux, A. Novick, S. Jatahy Pesavento. 1999.
38. ***Socio-economic transformations and the drug scene in India.*** Gabriel Britto, Molly Charles. 1999. F/A
39. ***Geography of illicit drugs in the city of Sao Paulo.*** G. Mingardi, 1999. (en anglais seulement)
40. ***La démarche comparative en sciences sociales. Esquisse pour un débat sur la méthode et les objectifs à partir de trois projets MOST menés au sein d'un réseau international de chercheurs.*** Cynthia Ghorra-Gobin. 1999.

41. *Scientific diasporas: a new approach to the brain drain*. Jean-Baptiste Meyer, Mercy Brown. 1999. (en anglais seulement)
42. *Science, Economics and Democracy: Selected Issues*. Dominique Foray, Ali Kazancigil. 1999. (en anglais seulement)
43. *Impact économique et social de la culture du pavot sur la Communauté des Yanacunas au sein du Massif Colombien*. Thierry Colombié, 1999.
44. *The Relationship between research and drug policy in the United States*. Laurent Laniel. 1999. (en anglais seulement)
45. *Coping with global economic, technological and environmental transformations : towards a research agenda*. Yoginder K. Alagh. 2000. (en anglais seulement)
46. *ONG, gouvernance et développement dans le monde arabe*. Sarah Ben Néfissa. 2000.
47. *El Crepúsculo del estado-nación : una interpretación histórica en el contexto de la globalización*. Ariel François. 2000. (en espagnol seulement)
48. *Urban development, infrastructure financing and emerging system of governance in India : a perspective*. Amitabh Kundu. 2000. (en anglais seulement)
49. *Quelques aspects du développement économique, social et politique aux îles du Cap-Vert (1975-1999)*. Elisa Andrade. 2000. F/A
50. *Managing cultural, ethnic and religious diversities on local, state and international levels in Central Europe: the case of Slovakia*. Dov Ronen, 2001. (en anglais seulement)
51. *Keeping away from the Leviathan: the case of the Swedish Forest Commons*. Lars Carlsson, 2001. (en anglais seulement)
52. *The Logic of Globalisation: Tensions and Governability in Contemporary society*. Gilberto Dupas, 2001. (en anglais seulement)
53. *NGOs, Governance and Development in Latin America and the Caribbean*. Jorge Balbis, 2001. (en anglais seulement)

F = Français; A = Anglais; E = Espagnol; R = Russe

Les publications MOST sont également disponibles en format électronique au Site Web du « Clearing House » de MOST: www.unesco.org/most

Remerciements

Cette évaluation n'aurait pas été possible sans la collaboration de l'ensemble des partenaires sociaux du Projet Villes, tant à Yeumbeul et Malika qu'à Jalousie. Je tiens à remercier tout particulièrement les personnes de Jalousie, Yeumbeul et Malika qui m'ont concédé de leur temps et de leur savoir, ainsi que les membres des organisations de quartier. Je remercie les équipes d'Enda – Epopop et de la Fondation d'appui au quartier qui ont répondu sans aucune restriction à toutes nos sollicitations, et spécialement MM. Mohamed Soumaré et Pape Bâ à Dakar et MM. Daniel Henris, Patrick Vilaire, Ledû Anacacis et Joseph Frantz Pierre à Port-au-Prince. Je remercie Messieurs les Maires des communes de Malika, Yeumbeul-Sud et Yeumbeul-Nord, et Monsieur le Maire de Pétion-Ville, ainsi que les autres élus qui nous ont accordé toute leur attention. Je remercie M. Souleiman Baldé (UNESCO Dakar) ainsi que Mlle Sara Camargo Piñuela et M. Bernard Hadjadj (UNESCO Port-au-Prince) pour leur soutien au cours des missions au Sénégal et en Haïti. Je remercie Mme Michèle Pierre Louie pour son regard et ses commentaires critiques, qui m'ont aidé à comprendre la société haïtienne. Je remercie les experts du système des Nations Unies qui m'ont aidé par leurs explications, leurs informations et leurs critiques, ainsi que par la mise à disposition d'une documentation précieuse. Je remercie M. le professeur Robert Castel (CEMS / EHESS) pour la lecture et les commentaires des rapports de l'évaluation. Je tiens à remercier aussi Mme Geneviève Domenach-Chich, coordinatrice du Projet Villes, pour sa collaboration tout au long du processus d'évaluation ainsi que pour sa générosité intellectuelle.

Les projets de développement en milieu urbain : le quartier, l'état et les ONG

Évaluation Finale du Projet Villes (MOST)

Denis Merklen

Denis Merklen est sociologue au Centre d'études des mouvements sociaux de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS) de Paris. Il est spécialisé dans la gestion de politiques sociales, de l'action collective dans les quartiers pauvres et marginaux, et dans le développement social. Consultant auprès de divers organismes gouvernementaux et internationaux, il a travaillé pour l'UNESCO, le PNUD, l'OEA et la Banque Interaméricaine de Développement, en Argentine, en France, en Haï ti, au Sénégal et en Uruguay. Il est l'auteur de *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro* (Buenos Aires, Ed.Catálogos, 1991), ainsi que de nombreux articles dans des revues spécialisés et dans des ouvrages collectifs. Il a enseigné à l'Université de Buenos Aires (Argentine) et à l'Université de la République (Uruguay) et enseigne actuellement aux universités de Paris V et d'Evry (France).

Table des matières

Résumé	11
I. L'évaluation : termes de référence, méthodologie, procédures de l'évaluation.....	13
II. Le Projet Villes. Objectifs, méthodologie et terrain d'action.....	15
L'appui aux initiatives des habitants	15
Un projet de terrain. Le niveau micro	15
Un projet de recherche-action.....	16
L'inscription du Projet Villes dans le cadre de MOST/UNESCO et dans le contexte du système des Nations Unies.....	17
Le caractère « intersectoriel » du Projet Villes	17
III. Les sites-pilotes. Synthèse des expériences du Projet Villes à Dakar et à Port-au-Prince .	19
Le projet « <i>Développement Social de Quartiers</i> » à Yeumbeul et Malika, dans la banlieue de Dakar, Sénégal	19
Le projet « <i>Développement Intégré d'un Bidonville Haïtien</i> » à Jalousie, dans la banlieue de Port-au-Prince, Haï ti.....	21
Principaux résultats de l'action du Projet Villes à Yeumbeul-Malika et à Jalousie	23
Recommandations.....	24
IV. Le Projet Villes dans le double cadre des stratégies de « lutte contre la pauvreté » et de « construction d'une culture démocratique ».....	25
Schéma 1 : Cadre général de l'action menée par Projet Villes	26
Schéma 2 : Cadre général de l'action pour un Projet de développement en milieu urbain	27
Les organisations de quartier dans les réseaux de solidarité locale. Quelques éléments pour l'évaluation de leurs capacités et de leurs limites	28
Les institutions publiques et l'État : la régulation et l'espace public	33
L'ONG locale de développement. La médiation et le soutien technique	37
V. L'UNESCO et le Projet Villes.....	40
a) Rôle du Siège et rôle du Bureau local.....	40
b) Le caractère intersectoriel du Projet Villes	40
c) Légitimation : Soutien aux organisations de quartier, incitation de l'État à être l'État, support éthique des actions et du projet de développement	41
d) Catalyse : Résolution des conflits, élargissement du champ d'action et implication des institutions publiques	42
e) Recherche-action : Élaboration des cadres et des modèles d'action à partir du processus de va-et-vient propre à la dynamique de recherche-action	42
VI. Conclusions de l'évaluation et recommandations générales	44
La valeur ajoutée du Projet Villes	44
Recommandations générales.....	44

Résumé

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

La fresque murale à Jalousie, Haï ti

Sous la direction du peintre et sculpteur haï tien Patrick Vilaire et sur la base d'une création originale de l'artiste, les habitants construisent petit à petit une fresque murale qui est l'objet de la fierté du quartier.



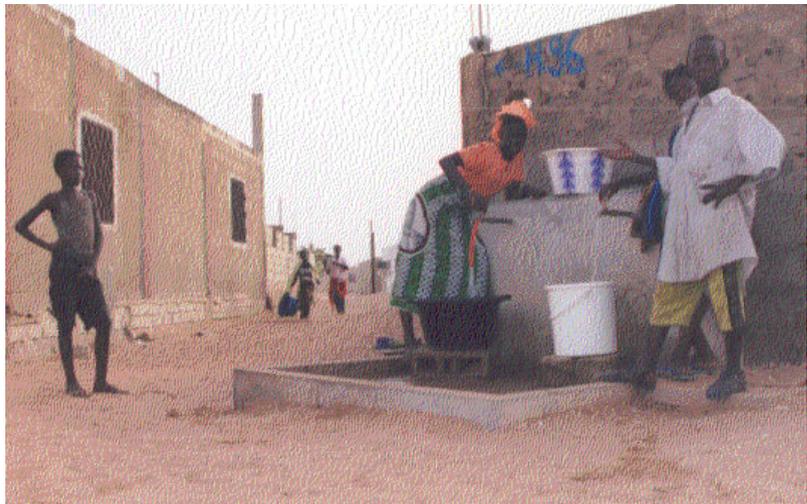
Les observations, les analyses et les recommandations contenues dans ce rapport visent à une évaluation de la relation entre les objectifs du Projet Villes, sa mise en œuvre, les méthodologies employées et les résultats obtenus. De ce point de vue, nous nous efforçons de répondre à un nombre assez vaste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

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

de la promotion d'une participation sociale et citoyenne. Ce rapport contient un certain nombre d'éléments visant à sortir des fausses alternatives concernant les projets de développement : micro/macro, État/société civile, recherche/action.

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

L'accès à l'eau potable à Malika, Sénégal



I. L'évaluation : termes de référence, méthodologie, procédures de l'évaluation

Le *Projet Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement* fut créé en 1996 dans le cadre du programme MOST (Gestion des transformations sociales) et a commencé ses actions la même année. Ayant pour objet « d'encourager les initiatives visant à améliorer la qualité de vie et à promouvoir l'exercice de la citoyenneté en milieu urbain », le Projet Villes se présente comme un projet intersectoriel¹ de recherche – action étalée sur une période de 6 ans (1996-2001). Conçu dans un cadre expérimental, le Projet Villes a eu une première phase destinée à la création de deux sites-pilotes : Yeumbeul-Malika, dans la banlieue de Dakar (Sénégal) et Jalousie, dans la banlieue de Port-au-Prince (Haï ti). Un processus d'évaluation a été prévu à la fin de cette première phase, au cours de la période 2000-2001.

Le processus d'évaluation a suivi les termes de référence approuvés par ADG/SHS le 8 mars 2000. Selon ces termes, l'évaluation a été conçue en trois temps. Dans les deux premiers, nous avons procédé à l'évaluation des deux expériences pilotes, notamment à travers une étude d'impact et une capitalisation des leçons à tirer des actions menées. L'évaluation des deux sites-pilotes s'est efforcée de répondre aux interrogations suivantes, en étroite relation avec les objectifs du Projet Villes :

En quoi le Projet contribue-t-il à la formation des acteurs locaux en matière de gestion sociale et environnementale ?

En quoi le Projet qui vise à l'amélioration des conditions de vie des habitants enclenche-t-il un processus de développement ? En quoi permet-il de passer d'une stratégie de lutte contre la pauvreté à une stratégie de développement ?

En quoi le Projet participe-t-il à la construction d'une culture démocratique et d'un sentiment d'appartenance collective au sens de l'intérêt général à travers un partenariat élargi - populations et donc à une réduction du fossé entre populations et État ?

En quoi le Projet interfère-t-il avec les jeux de pouvoir des acteurs locaux ?

Dans un troisième temps, l'évaluation finale du Projet Villes se présente comme étant le résultat du processus d'évaluation des sites-pilotes. Ainsi, ce rapport doit être considéré comme la continuation des deux rapports d'évaluation des sites-pilotes :

Évaluation du projet « Les Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement » – UNESCO. Le Projet Jalousie : « développement intégré d'un bidonville haï tien ».

Évaluation du projet « Les Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement » - UNESCO. Le Projet Développement Social de Quartiers à Yeumbeul et Malika, dans la banlieue de Dakar, Sénégal.

Les analyses contenues dans le présent rapport ont donc pour objectif d'offrir une synthèse des leçons tirées de l'évaluation de chaque site, ne contenant que le rappel essentiel de leurs éléments descriptifs et analytiques. Ce rapport a été élaboré suivant trois lignes directrices :

Si le rapport constitue principalement une synthèse des actions menées dans le cadre du Projet Villes, il intègre aussi d'autres expériences connues dans le domaine des projets de développement, promotion de la citoyenneté et lutte contre la pauvreté en milieu urbain.

Il contient une analyse du Projet visant à sa transférabilité dans d'autres contextes. Dans ce sens, l'évaluation fait l'économie des particularités issues de l'identité culturelle ou de la conjoncture propre à chaque site afin de se concentrer sur les éléments porteurs d'une certaine généralité.

¹ Il s'agit d'un projet « intersectoriel » puisque, dans le cadre de MOST, le Projet Villes implique à la fois les sciences écologiques et les sciences humaines. Nous y reviendrons.

Le rapport contient un certain nombre d'affirmations et de recommandations visant à la production future d'un « position paper » ou d'un « guide » conceptuel et méthodologique pour le montage de projets dans d'autres sites.

Cette évaluation a été élaborée de façon à permettre l'analyse du Projet Villes dans les deux dimensions fixées par ses termes de référence : « policy relevance » et « research relevance ». En termes de *policy relevance* on a observé « la capacité [du projet] à influencer sur les politiques, mais aussi, notamment, bien en amont [sa capacité à] nourrir une culture politique, une culture démocratique [...] une autre façon de faire de la politique dans des contextes de crise politique ». En termes de *research relevance*, on a observé la capacité du Projet Villes à créer une dynamique de « retro-alimentation entre recherche et action : une relation de va-et- vient continuuel de fécondation réciproque ». Il a été question alors « d'évaluer, dans la manière dont le Projet Villes a été conduit, cette relation action/observation/leçons tirées à travers les capacités de travail en commun entre acteurs sociaux (ONG) et chercheurs en sciences sociales ». Dans ce sens, ce rapport constitue une capitalisation cherchant à synthétiser de manière critique l'approche développée par le Projet Villes. Ce rapport se présente donc comme un moment de la dynamique recherche-action.

II. Le Projet Villes. Objectifs, méthodologie et terrain d'action

Le Projet Villes a été programmé au sein du Grand Programme II de l'UNESCO, dans le cadre du Programme MOST, pour la période 1996-2001². Trois objectifs étaient prévus pour ce Projet :

- Appuyer des initiatives locales expérimentant des méthodes novatrices de gestion des problèmes sociaux et environnementaux dans les villes.
- Contribuer à la formation intégrée de planificateurs nationaux et locaux et d'animateurs sociaux en matière de gestion sociale et environnementale de la ville.
- Assurer la diffusion d'une information appropriée auprès des décideurs, des citoyens et des médias.

Le Projet « a pour objet d'encourager les initiatives visant à améliorer la qualité de la vie et à promouvoir l'exercice de la citoyenneté en milieu urbain. Il vise surtout à développer la capacité des autorités locales à prendre en charge la gestion des problèmes sociaux et environnementaux ».

Sur la base de ces directives, nous avons donc procédé à une synthèse des principales lignes d'action du Projet Villes à partir des conclusions issues tant de l'analyse de la documentation que de l'observation sur le terrain des expériences menées dans chaque site-pilote.

L'appui aux initiatives des habitants

Dans ce cadre, une des principales lignes d'action du Projet Villes découle de sa volonté d'appui aux initiatives des habitants. Dans sa mise en œuvre effective, le Projet Villes part de l'initiative des habitants pour créer une dynamique sociale de développement local.

Au cours de l'évaluation, cette initiative s'est avérée porteuse d'effets très positifs. Elle part d'un double constat. D'une part, dans n'importe quel quartier pauvre de n'importe quelle ville on reconnaît l'existence de forces sociales organisées. D'autre part, ces forces sociales sont d'autant plus importantes que dans la plupart des cas ces populations se trouvent presque dans une situation d'abandon social, hors du soutien des institutions et de la reconnaissance de l'État. Cette force sociale, organisée sur la base des réseaux de solidarité locale (familiaux, traditionnels et/ou de voisinage), constitue le principal rempart des habitants face aux aléas de l'existence.

Les organisations locales constituent, du point de vue du Projet Villes, un capital social à haute valeur pour tout projet de développement social en milieu urbain. Le Projet Villes n'attribue pas aux organisations de quartier un caractère démiurgique. Elles sont considérées comme un point de départ dans la génération d'une dynamique de promotion de la culture démocratique et d'amélioration des conditions de vie.

Un projet de terrain. Le niveau micro

Le point précédent explique le caractère « micro » des interventions du Projet Villes. L'appui aux initiatives des habitants étant une prémisses générale de la mise en œuvre du Projet, celle-ci ne peut être effective que sous la forme d'interventions agissant au niveau du terrain.

Le caractère micro des interventions du Projet Villes ne doit en aucun cas être considéré comme un parti pris dans une fausse alternative entre stratégies macro/micro des politiques de développement. Le choix d'une stratégie micro n'invalide pas les actions qui doivent être menées au niveau macro. Au contraire, le Projet Villes est l'exemple d'une politique de médiation permettant de s'appuyer sur les capacités des acteurs et des structures locales pour développer une dynamique de projection sur le niveau macro.

² Cf. le document 28 C/5, constituant le texte de référence globale du Projet Villes et de cette évaluation.

En outre, face à l'incrédulité, voire à la méfiance, souvent manifestée par les acteurs du niveau macro (notamment les gouvernements et les agences internationales) vis-à-vis des projets de transformation globale, le niveau micro a en sa faveur la possibilité de se constituer en exemple. Cette valeur exemplaire permet d'enrichir le débat public autour des politiques de développement et de « lutte contre la pauvreté » à partir des actions concrètes.

Un projet de recherche-action

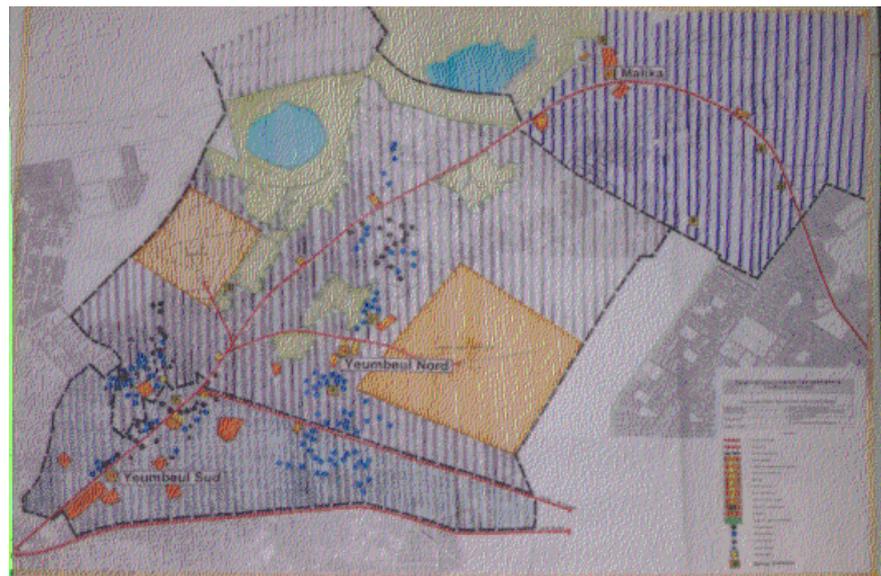
Tel qu'il est précisé dans les objectifs du Projet Villes, sa vocation ne se situe ni dans la réalisation directe, ni dans la mise en œuvre de projets de développement ou de financement des ONG. En tant que projet de recherche-action, son objectif est d'élaborer et de promouvoir des cadres et des modèles d'action pour le développement et la promotion d'une culture démocratique en milieu urbain.

Les actions menées dans le cadre du Projet Villes ont pour objectif principal la production de connaissances sur la gestion des transformations sociales. Ainsi, la dynamique d'aller-retour propre aux projets de recherche-action doit servir au renforcement des capacités des acteurs locaux, notamment les gouvernements locaux et les organisations de quartier.

Par ses interventions, le Projet Villes cherche à produire une relation de va-et-vient continu et de fécondation réciproque entre les différents moments du Projet : action/élaboration de cadres conceptuels pour l'action.

Plan de Yeumbeul et Malika indiquant les réalisations du Projet

Un produit de la capitalisation et de l'élaboration collective



L'inscription du Projet Villes dans le cadre de MOST/UNESCO et dans le contexte du système des Nations Unies

C'est à travers son caractère de projet recherche-action que le Projet Villes est inscrit au sein de MOST en tant que programme de recherches comparées en sciences sociales. Le Projet Villes répond alors aux trois objectifs de MOST :

Favoriser la production de connaissances sur les transformations sociales.

Accroître la pertinence de la recherche et de l'expertise en sciences sociales pour l'élaboration des politiques de développement.

Renforcer les capacités scientifiques, professionnelles et institutionnelles, en particulier dans les pays en développement³.

Étant donné la vocation de MOST de travailler avec l'ensemble des acteurs du développement dans le cadre de la formulation de politiques publiques (cf. 160 EX/12, p. 3), la spécificité du Projet Villes résulte de sa capacité à mettre en dialogue les parties concernées. Dès lors qu'une dynamique de recherche-action est déclenchée, la production de connaissances et l'expertise perdent leur caractère de circulation à sens unique (de l'université vers les décideurs ou, si l'on veut, de la recherche vers l'action) pour devenir un dialogue où l'ensemble des acteurs est le sujet qui détient le savoir et prend les décisions. Cela concerne tous les niveaux de l'action, des associations de quartier jusqu'aux bailleurs de fonds, en passant par les ONG de développement et l'État.

L'UNESCO n'étant pas une agence de financement de projets, chacune des interventions du Projet Villes doit donc être productrice d'un effet de démonstration et de connaissances synthétisables dans des cadres conceptuels. Ainsi, par son inscription dans le programme MOST, le Projet Villes participe de la mission de l'UNESCO en tant qu'« organisation éthique et centre de réflexion » au sein du système des Nations Unies.

En effet, si les actions menées dans le cadre du Projet Villes visent à l'amélioration de la qualité de vie des habitants, celle-ci ne constitue pas en dernière instance un objectif central du Projet. Étant un micro-projet de développement en milieu urbain, chaque site de mise en œuvre du Projet Villes vise à « appuyer les initiatives locales expérimentant des méthodes novatrices de gestion des problèmes sociaux et environnementaux ». Cet aspect caractéristique des interventions du Projet détermine sa position dans le cadre du rôle spécifique à l'UNESCO. À travers la conduite du Projet Villes, l'UNESCO ne cherche pas à se substituer aux autres agences de développement mais à apporter un cadre de légitimation des actions, d'élaboration et de catalyse des cadres conceptuels émanant de chaque mise en œuvre.

Le caractère « intersectoriel » du Projet Villes

Le Projet Villes a une vocation de projet intersectoriel, c'est-à-dire qu'il cherche à associer les sciences sociales et les sciences écologiques. En effet, dans une grande majorité des cas les problèmes concernant la qualité de vie des quartiers pauvres sont étroitement liés à des problèmes environnementaux. On constate alors que la coopération entre sciences sociales et sciences écologiques subit une double contrainte. D'une part, les initiatives des habitants, des ONG de développement et des gouvernements locaux visant à l'amélioration de la qualité de vie ont souvent besoin de l'apport des sciences écologiques à partir du moment où l'action présente une complexité technique majeure. C'est le cas typique de l'accès à l'eau potable et l'évacuation des eaux usées ou de la collecte, traitement et disposition finale des ordures. Qui plus est, les sciences écologiques apportent souvent un supplément de légitimité et de pédagogie à la mobilisation des populations. D'autre part, les initiatives visant à la résolution des problèmes environnementaux, pour s'inscrire dans une

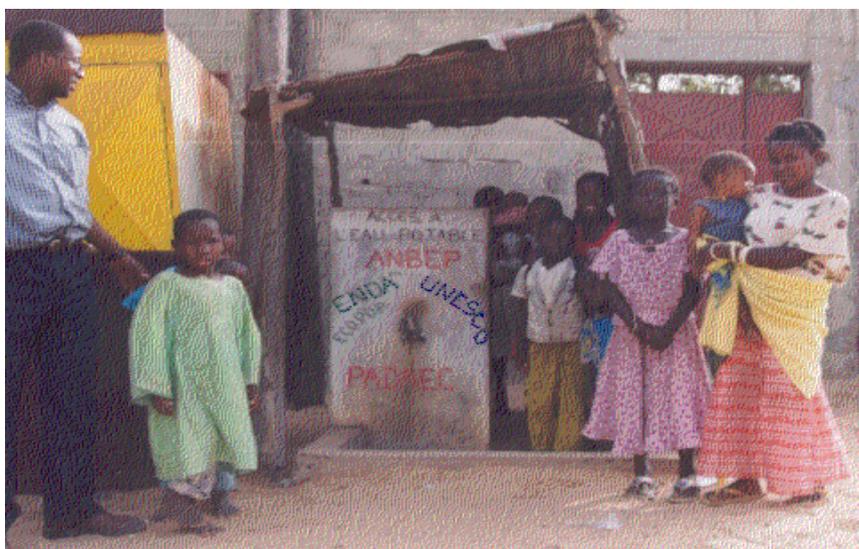
³ Cf. UNESCO, Conseil exécutif 160 EX/12 du 9 août 2000.

dynamique de développement durable, ne peuvent ignorer la participation et l'implication des populations et des acteurs concernés. La solution aux problèmes environnementaux implique souvent une sévère transformation des modes de vie ancrés dans des traditions socio-culturelles et faisant partie des stratégies de survie.

III. Les sites-pilotes. Synthèse des expériences du Projet Villes à Dakar et à Port-au-Prince

Etant un projet expérimental, le Projet Villes s'est implanté sur deux sites-pilotes en accord avec ses directives. Le document 28 C/5 a programmé l'élaboration de « deux activités pilotes concernant des quartiers urbains et/ou péri-urbains marginalisés (dont un dans une zone côtière) [...] Sur la base d'une évaluation des expériences connues en la matière et des informations statistiques disponibles, de nouvelles expériences seront menées, en étroite partenariat avec des associations de quartier et les autorités locales pour contribuer à la solution de problèmes d'ordre social et environnemental. » Ces deux activités pilotes se sont traduites par deux projets de développement :

Le projet « Développement Social de Quartiers » à Yeumbeul et Malika, dans la banlieue de Dakar, Sénégal⁴



Historique et description de l'implantation du Projet Villes à Yeumbeul-Malika

Dans le cas de Yeumbeul et de Malika, le Projet Villes se définit comme un projet visant à la fois à l'amélioration de l'environnement par l'assainissement et l'accès à l'eau potable, et à la promotion d'activités génératrices de revenus. L'amélioration des conditions de vie matérielles des habitants s'est vue réalisée à travers :

- la construction de plus de 256 puisards,
- la construction de 2 latrines,
- la construction d'une dizaine de bornes-fontaines,
- la construction de 4 édicules publics,
- la mise en place d'un dispositif pour la collecte des ordures⁵.

⁴ Le texte complet de l'évaluation du Projet Yeumbaul-Malika peut être trouvé in Denis Merklen : Évaluation du projet sur « Les Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement » - UNESCO. Le Projet Développement Social de Quartiers à Yeumbeul et Malika, dans la banlieue de Dakar, Sénégal, UNESCO-MOST, 2000. Le texte est disponible sur www.unesco.org/most

⁵ Cette liste des réalisations date du moment de l'évaluation du site (avril-mai 2000). Des évolutions ont eu lieu après cette date, notamment la mise en place d'un camion-vidange pour l'évacuation des eaux usées, et la construction d'un centre communautaire (sous financement français).

Le Projet concerne également l'appui à des activités économiques autogestionnaires, notamment :

les groupements de femmes,
la production de cartables,
la création d'une boutique communautaire.

A partir d'un contact avec l'ONG Enda-Ecopop, qui fait partie de l'ONG d'origine sénégalaise Enda Tiers Monde, le Projet Villes démarre sa première expérience en 1996 dans le quartier de Yeumbeul. Traditionnel village lébou⁶, la localité fait partie aujourd'hui de la commune de Pikine et se trouve intégrée à l'agglomération urbaine de Dakar. Le Projet est initié avec une organisation de quartier implantée dans le quartier de Yeumbeul-Sud.

Muni d'une longue expérience et d'une grande connaissance du terrain, Enda-Ecopop apporte un grand nombre d'innovations technologiques à la solution des problèmes environnementaux (tels les systèmes utilisés dans les puisards et le traitement des eaux usées) ainsi qu'à la gestion sociale (telle la longue expérience de capitalisation autour des groupements d'intérêt économique, notamment de femmes).

Après les premières réalisations, toute une dynamique se constitue autour du Projet avec les nombreuses associations des quartiers voisins qui sollicitent leur intégration au Projet. Celui-ci s'étend alors aux quartiers de Yeumbeul-Nord et de Malika, regroupant au total six associations et couvrant une zone dont la population est estimée à 150.000 habitants.

Presque simultanément avec la mise en œuvre du Projet, une loi de décentralisation promulguée en 1996 crée au Sénégal les Communes d'arrondissement. Yeumbeul-Sud, Yeumbeul-Nord et Malika deviennent alors des arrondissements qui adoptent chacun un gouvernement local. La dynamique prend un aspect conflictuel au moment où quelques maires perçoivent l'expérience du Projet Villes comme une source de concurrence politique minant leur représentativité. Malgré cette première perception de la part des autorités locales, la Commune de Malika décide de s'incorporer au projet de manière active et elle devient le partenaire de l'ONG de développement pour ce quartier, étant donné la faiblesse du tissu associatif dans cet arrondissement. Cette décision du maire de Malika pousse peu à peu les deux autres maires à en faire autant. Finalement le Projet Villes acquiert une dynamique très riche intégrant l'ensemble des acteurs politiques et sociaux de la zone de Yeumbeul et Malika dans un seul comité de pilotage du projet. La méfiance entre acteurs politiques et sociaux cède graduellement le pas à une dynamique de coopération et de dialogue qui aboutira à la gestion collective des investissements, des locaux et des ressources.

En même temps, le projet Yeumbeul-Malika a presque doublé le budget originel apporté par l'UNESCO grâce à la participation de deux bailleurs de fonds : la Coopération française et la Communauté européenne. Dans sa phase actuelle, le Projet est discuté avec deux ministères (celui de l'Urbanisme et celui de la Décentralisation) et incorporé aux discussions autour du projet de ville de la municipalité de Pikine (un million d'habitants).

⁶ Les Lébus sont l'ethnie ayant occupé la première la presqu'île du Cap Vert.

Le projet « Développement Intégré d'un Bidonville Haï tien » à Jalousie, dans la banlieue de Port-au-Prince, Haïti⁷

Historique et description de l'implantation du Projet Villes à Jalousie

Au cours de l'année 1996, la coordinatrice du Projet Villes contacte le Groupe de Recherche et d'Échanges Technologiques (GRET), une ONG de développement à portée internationale avec une forte implantation en Haï ti. Après une première étape de prise de contact et d'identification avec les populations des divers quartiers de l'agglomération de Port-au-Prince, l'UNESCO décide d'intégrer le quartier de Jalousie comme site-pilote de la première phase du Projet Villes.

Le GRET avait déjà une expérience importante du travail dans plusieurs quartiers de Port-au-Prince, articulant son effort autour de la problématique de l'eau potable. En prenant appui sur la politique de la compagnie des eaux de la région métropolitaine de la Capitale (CAMEP) pour l'alimentation en eau potable des bidonvilles, le GRET établit un programme « d'ingénierie sociale » visant à la mobilisation des populations et à la création d'une dynamique de renforcement des capacités des organisations locales.

Pour le GRET, Jalousie apparaît comme un terrain supplémentaire d'intervention dans les démarches centrées sur la problématique de l'eau envisagées jusqu'alors par l'ONG. Cette fois-ci le GRET profite de l'appui du Projet Villes pour aller plus loin : « Le programme de Jalousie, encore plus ambitieux, veut envisager le développement intégré de ce quartier, en partant de la dynamique initiale que crée l'eau dans une communauté pour aborder de manière cohérente les problématiques de l'assainissement, de l'espace, de l'emploi, des loisirs, bref de tout ce qui touche à la vie quotidienne ». Ce sont les termes dans lesquels le GRET imaginait le Projet Jalousie en 1997⁸. Très vite un problème technique provoqua un tournant dans l'ensemble du Projet. La CAMEP déclara impossible l'alimentation en eau potable de Jalousie à cause du coût trop élevé des investissements. La nouvelle est significative car elle oblige à modifier toute la stratégie du Projet. L'eau ne pourra pas jouer le rôle de déclencheur de la mobilisation du quartier ni sa gestion servir de point de connexion entre les associations de quartier, les habitants, l'ONG et l'État.

Le GRET a déjà créé la Fondation d'appui au quartier (FAQ), l'équipe qui prend en charge le Projet Jalousie. Cette équipe commence alors à travailler à partir de la difficulté annoncée par la compagnie des eaux. L'effort déjà réalisé en termes de mobilisation des populations donne ses fruits. Tout un processus de discussion est entamé, les associations de quartier ne voulant pas perdre l'appui de la FAQ et le soutien de l'UNESCO. Ce sont elles qui proposent alors de procéder à l'amélioration des conditions de vie urbaine.

Les conditions d'édification et d'environnement dues à l'entassement des maisons et à l'absence d'intervention étatique, et aggravées par le cadre géographique de Jalousie (construit sur la colline du morne Calvaire), s'imposent au quotidien comme une contrainte majeure. La ravine infranchissable en temps de pluie nécessite des ponts, l'écroulement progressif de certains secteurs du quartier montre le besoin de construction d'un mur de soutènement et d'amélioration de routes piétonnes impraticables, etc.

C'est ainsi qu'en accord avec les propositions des associations du quartier, le Projet Jalousie se tourne vers « l'amélioration du cadre urbain ». Le Projet Jalousie devra dans un premier temps démarrer sur l'amélioration du bâti faute d'autres alternatives. Ce qui change ce ne sont pas les objectifs globaux mais la stratégie de l'approche sociale. En effet, dans ses propositions originelles le GRET avait prévu le travail sur le bâti urbain. Le Projet Jalousie prévoyait à l'origine un travail sur les éléments suivants:

⁷ Le texte complet de l'évaluation du Projet Yeumbaul-Malika peut être trouvé in Denis Merklen : Évaluation du projet sur « Les Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement » - UNESCO. Le Projet Jalousie : « développement intégral d'un bidonville haïtien », UNESCO-MOST, 2000. Le texte est disponible sur www.unesco.org/most

⁸ BRAILOWSKY, Alexandre : *Projet Jalousie. Développement intégré d'un bidonville haïtien*, Port-au-Prince, GRET/Haï ti, 1997, p. 4.

l'alimentation en eau potable, l'assainissement, la voirie et les espaces publics, le problème foncier, le mobilier urbain, l'artisanat décoratif présent dans les traditions populaires haï tiennes.

La genèse du Projet Jalousie met déjà en évidence une évolution au niveau de la formation des acteurs locaux. En effet, la dynamique participative alimentée par l'intervention du FAQ et résultant de la mise en œuvre du Projet Villes, a mis très vite les associations de quartier en mesure de prendre l'initiative en ce qui concerne la stratégie du Projet. Les associations de Jalousie ont sans aucun doute évolué en matière de gestion sociale et environnementale. La mise en œuvre s'est concrétisée à l'heure actuelle par un certain nombre de réalisations :

l'amélioration de la voirie et de la circulation piétonne,
un mur de soutènement,
un petit pont-passerelle sur une ravine traversant le quartier,
un terrain de football,
trois petites places publiques et leur mobilier urbain,
l'installation de lampadaires solaires éclairant chacune des places,
la réalisation artistique du mobilier urbain avec des techniques de l'artisanat local,
la réalisation participative d'une fresque murale sous la coordination du sculpteur haï tien Patrick Villaire.

Un maximum de profit a été tiré du Projet, par la création d'une dynamique participative. En premier lieu, les réalisations ont servi à l'ouverture d'un espace public inexistant auparavant. En second lieu, la dimension culturelle ajoutée aux ouvrages a servi à démultiplier les visages du Projet. Comme nous l'avons vu⁹, ces deux dimensions (ouverture des espaces publics et visage culturel des réalisations), ont mis le Projet Jalousie dans la voie des objectifs du Projet Villes.

Lorsqu'on place la dimension artistique des réalisations du Projet au sein des dualismes propres à la société haï tienne, qui réduisaient souvent les manifestations populaires à la seule place du stigmate et du méprisable, la valeur de la contribution du Projet Villes apparaît. Cette action a eu un effet réparateur de l'identité populaire, indispensable à la formation d'acteurs politiques à vocation démocratique, tel que cela est énoncé dans les objectifs du Projet Villes.

Au niveau des acteurs et des jeux de pouvoir locaux, on a aussi constaté un impact positif de l'intervention du Projet Villes. Avant la mise en œuvre du projet, on trouvait à Jalousie trois associations engagées dans une dynamique concurrentielle manifestant la dispersion de l'action collective et la fragmentation du quartier. Sur proposition de la FAQ, ces trois organisations de base ont constitué un Conseil de gestion centrale (COGEC) dont la vocation était de donner une unité et une rationalité à l'organisation communautaire du quartier. L'organisation du COGEC est l'un des résultats de l'intervention de la FAQ dans sa fonction de médiation entre les organisations de base et l'UNESCO, et par conséquent de la mise en œuvre du Projet Villes. La création du COGEC est importante parce qu'elle permet de surmonter l'ancrage dans la territorialité, caractéristique des groupements locaux. En effet, comme nous l'avons constaté à Dakar, les associations de Jalousie ont aussi une matrice territoriale représentant chacune une zone du quartier. Cette fragmentation (en voie de dépassement par le biais du COGEC) constitue souvent un des problèmes centraux des organisations de quartier quant il faut se mettre en rapport avec l'État (parce que les partis politiques trouvent dans cette fragmentation une porte ouverte au clientélisme). Dans ce sens on voit là un résultat de la mise en œuvre du Projet, qui apporte une réponse aux questions portant sur le renforcement des acteurs. Effectivement, on constate que l'intervention du Projet Villes se traduit par un effet d'*empowerment* des organisations du quartier et de régulation des conflits internes au quartier lui-même.

Le rôle de l'UNESCO peut être synthétisé, comme dans le cas de Yeumbeul et de Malika, par sa fonction de légitimation et de catalyse. Celle-ci se manifeste à travers la communication entre les

⁹ Cf. le Rapport d'évaluation du Projet Jalousie, 2^{ème} étape de l'évaluation du Projet Villes.

acteurs et avec les différentes instances de l'État. Pendant notre mission d'évaluation à Port-au-Prince, nous avons été présent lors des réunions qui ont eu lieu avec le maire de Pétion-Ville, avec le conseiller du président de la République en matière d'urbanisme et avec le président de la CAMEP. Ces réunions sont la continuation d'un effort que la coordinatrice du Projet Villes poursuit depuis le début des actions. Cet effort s'inscrit dans la même optique de travail que celle suivie à Dakar, tel qu'on peut le constater dans les rapports de mission de la coordinatrice. Comme au Sénégal, il s'agit en Haï ti d'informer les autorités à propos de ce qui est fait, de les sensibiliser aux objectifs du Projet, de les rapprocher des populations, enfin de s'efforcer de les impliquer dans le Projet. Dans le cas de la CAMEP, un compromis a été obtenu pour la reconsidération des problèmes d'accès à l'eau potable à Jalousie (des actions sont déjà envisagées pour la mise en place de quelques bornes-fontaines à Jalousie). Dans le cas de la municipalité de Pétion-Ville, le nouveau maire a manifesté son intention d'impliquer la mairie dans le Projet. Cette volonté de communication avec les autorités est complétée par un effort pour rapprocher les populations de l'État. En effet, après chaque contact avec les autorités, les associations du quartier sont informées et encouragées à poursuivre leur effort de communication. L'UNESCO est particulièrement qualifiée pour remplir ce rôle du fait qu'elle occupe une position au-delà des enjeux politiques locaux. Ainsi, dans la conduite du Projet Villes, l'UNESCO use de toute son autorité pour exercer le rôle de légitimation des pratiques démocratiques et de promotion d'une culture citoyenne.

Principaux résultats de l'action du Projet Villes à Yeumbeul-Malika et à Jalousie

Amélioration de la qualité de vie comme conséquence directe des ouvrages réalisés. Impact direct sur l'environnement et la vie sociale des quartiers.

Renforcement des associations de quartier comme conséquence de :

- La réunion des associations dans le dispositif de gestion du Projet DSQ à Yeumbeul-Malika, et dans le Comité de Gestion Centrale à Jalousie.
- La formation des membres des associations.
- La mise en relation des associations avec l'État (à Yeumbeul-Malika, les communes d'arrondissement et la mairie de Pikine ; à Jalousie, la mairie de Pétion-Ville et la compagnie des eaux – CAMEP).

A Yeumbeul-Malika : élargissement du champ d'action du Projet de un à trois quartiers et intégration de cinq autres organisations de quartier (le Projet ayant démarré avec une seule association). L'installation au quartier d'un siège du Projet pour les associations, l'équipement informatique. L'intégration de certains représentants des associations à la structure de l'ONG de développement, Enda-Ecopop.

Restitution identitaire de la population comme résultat de l'intervention de l'UNESCO, du volet artistique du Projet et de la promotion du Projet Jalousie dans les médias et dans les sphères de pouvoir. Cela a eu un effet positif immédiat par le biais d'un effacement du stigmate disqualifiant Jalousie comme un « bidonville de prostitués et de délinquants ».

Implication directe de l'État comme conséquence de l'intégration des trois communes d'arrondissement à la gestion du Projet (à Yeumbeul-Malika).

Promotion d'une culture démocratique par :

- Le renforcement des organisations de quartier.
- La reconnaissance publique du quartier, de son projet et de ses acquis.

La médiation exercée par l'ONG de développement et l'UNESCO entre les populations et l'État. Dans le cas de Yeumbeul-Malika, création d'un lien directe populations-État inexistant auparavant et implication directe de l'État.

- L'instauration d'un style de travail avec des règles démocratiques.
- La sensibilisation des autorités publiques aux besoins du quartier et à la capacité de ses habitants de créer de nouvelles modalités d'action dans la gestion de leurs problèmes.

Recommandations

Le Projet Villes devrait continuer à suivre ses lignes de travail. Un arrêt de la collaboration de l'UNESCO aurait un effet certain de démobilisation sur les habitants ainsi que sur l'ONG de développement. Qui plus est, un arrêt de la participation de l'UNESCO nuirait aux liens (en voie de création ou de consolidation) entre les acteurs du Projet, notamment aux liens État-quartier.

a) Afin d'augmenter l'autonomie des populations dans le processus de développement initié par le Projet Villes, trois lignes de travail devraient être suivies :

Une diversification des sources de financement.

Un travail de formation dans les associations de quartier et les communes d'arrondissement les habilitant à accueillir des fonds de façon directe. Indépendance de l'ONG de développement.

Un travail de renforcement des capacités du gouvernement local au niveau des communes d'arrondissement.

A Jalousie : Un travail - déjà commencé - de renforcement du lien entre le gouvernement local (mairie), l'ONG de développement et le quartier. Cette action devrait profiter de la bonne disposition manifestée par Monsieur le Maire pour travailler sur les structures du gouvernement local. Un volet du projet comportant une gestion conjointe gouvernement local-COSEC peut constituer un moyen approprié. L'action devrait être envisagée comme un travail de renforcement des capacités du gouvernement local.

b) L'important travail de sensibilisation des structures de l'État et des agences internationales à propos du Projet Jalousie doit évoluer notamment vers la transformation du Projet en modèle d'action en milieu urbain pour le développement social et la création ou le renforcement d'une culture démocratique.

c) Des rencontres d'évaluation et de capitalisation collectives doivent être envisagées afin d'alimenter une dynamique de recherche-action encore peu développée. Un processus de discussion collective impliquant l'ensemble des acteurs plus des chercheurs universitaires doit être envisagé. La discussion, concernant l'évaluation du Projet, devrait aboutir à une capitalisation sous forme de recommandations pour l'action future et l'extension de l'expérience.

IV. Le Projet Villes dans le double cadre des stratégies de « lutte contre la pauvreté » et de « construction d'une culture démocratique »

Ayant pour objet « d'encourager les initiatives visant à améliorer la qualité de la vie et à promouvoir l'exercice de la citoyenneté en milieu urbain », le Projet Villes ne s'inscrit pas dans le cadre d'un choix entre une stratégie de lutte contre la pauvreté et une stratégie de construction d'une culture démocratique. Ces deux stratégies sont indissociables. Dans ce sens, nous recommandons la définition du Projet Villes comme un projet de développement, ce qui doit permettre l'élaboration d'un modèle d'action visant à la fois à l'amélioration de la qualité de vie et à la promotion de la démocratie.

En accord avec la stratégie de l'UNESCO pour le développement et l'éradication de la pauvreté¹⁰, le Projet Villes apparaît comme un outil privilégié pour l'élaboration d'instruments idoines. Son caractère de projet de recherche-action conduira à l'élaboration des outils qui résulteront de l'effet démonstratif de ses actions.

L'observation des deux sites d'intervention du Projet Villes ainsi que l'expérience accumulée en matière de projets de développement en milieu urbain permet d'identifier une typologie d'acteurs présente dans la plupart des contextes. Cette typologie comporte :

- Les organisations locales (associations de quartier, groupements de femmes, écoles communautaires, dispensaires, restaurants associatifs, etc.).
- L'État (entendu comme les divers niveaux de gouvernement ainsi que le système des institutions publiques).
- L'ONG de développement.
- Les organismes internationaux (dans notre cas l'UNESCO mais aussi les autres organismes concernés comme les agences de coopération bilatérale, les autres agences des Nations Unies et les différents bailleurs de fonds). En tant que projet de développement, le Projet Villes est contraint à l'élaboration de stratégies d'intervention dans le cadre des jeux de pouvoir établis à l'intérieur de ce système d'acteurs.

Tout cadre national comporte des configurations spécifiques au niveau des caractéristiques de chaque acteur ainsi qu'au niveau des rapports existant entre eux. Au-delà de ces spécificités à prendre en compte, nous recommandons que ce système d'acteurs et de rapports soit considéré comme le cadre général du Projet Villes.

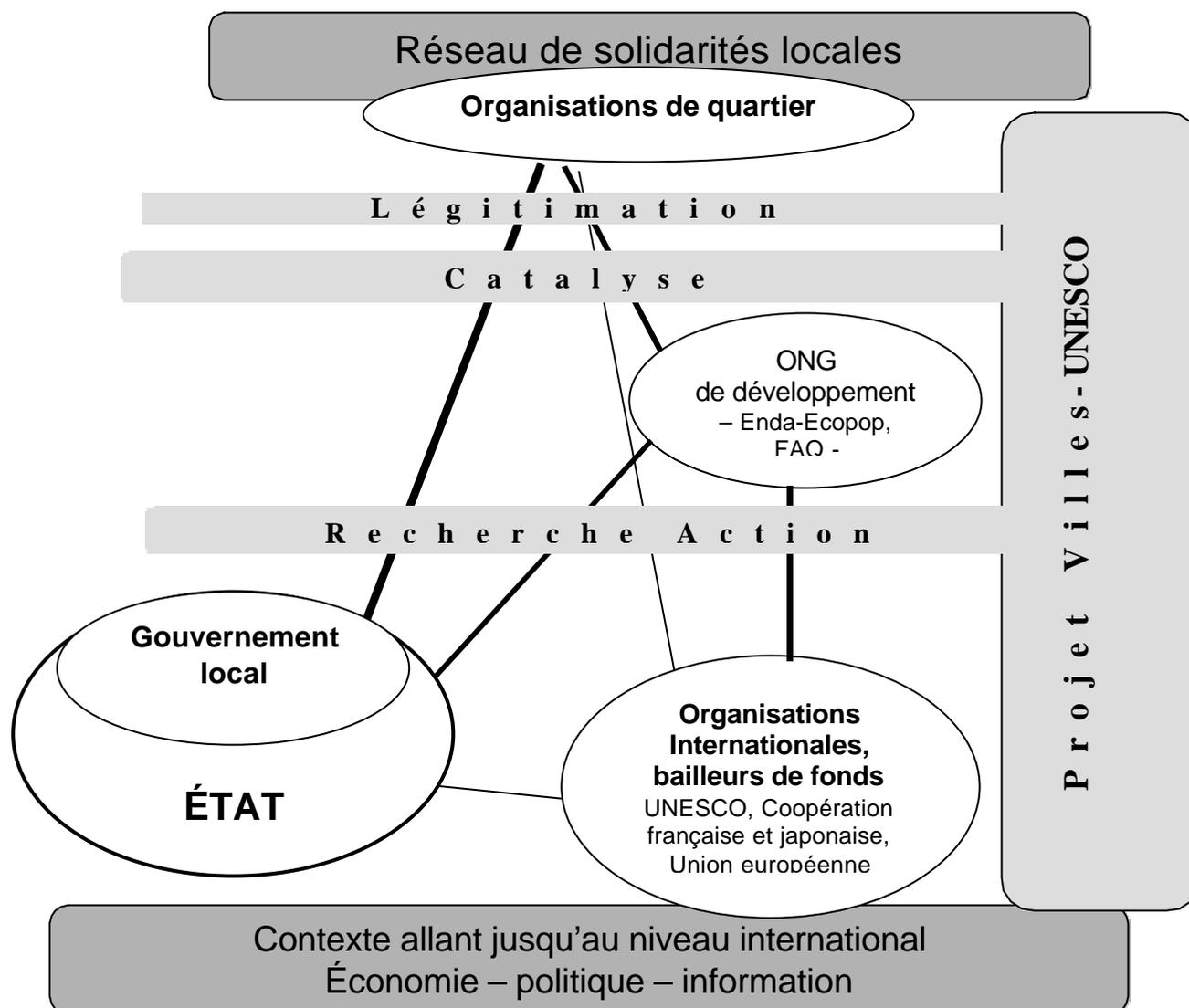
Le cadre général de l'action pour un projet de développement en milieu urbain est présenté dans les deux schémas suivants. Schéma 1 illustre la contribution spécifique du Projet Villes et le cadre d'action dans lequel il a opéré. Dans le Schéma 2 nous proposons un cadre général devant servir de modèle conceptuel à tout projet de développement en milieu urbain.

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

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

¹⁰ Cf. 160 EX/13 : *UNESCO's strategy on development and poverty eradication*, Paris, september 2000.

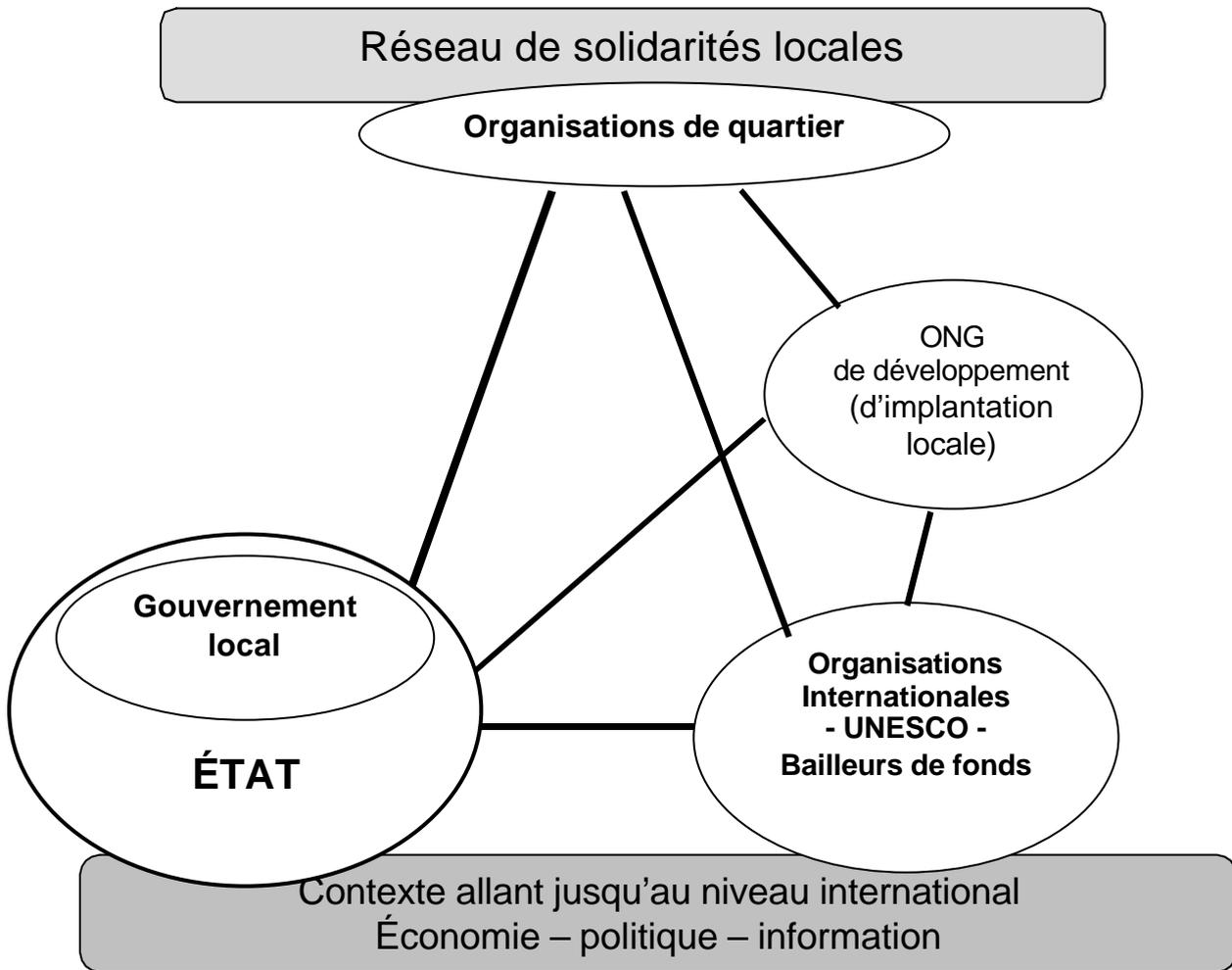
Schéma 1 : Cadre général de l'action menée par Projet Villes



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

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

Schéma 2 : Cadre général de l'action pour un Projet de développement en milieu urbain



Les organisations de quartier dans les réseaux de solidarité locale. Quelques éléments pour l'évaluation de leurs capacités et de leurs limites

Réunion d'un groupe de femmes à Yeumbeul



Les associations de quartier sont apparues comme un facteur important d'intégration sociale, particulièrement dans le cas des populations marginales des grandes villes des pays en voie de développement. De nombreuses expériences en témoignent. Lorsque d'autres supports sont inexistantes ou faibles (lorsque l'accès à l'emploi ou les protections sociales font défaut, par exemple), les habitants trouvent dans les organisations issues des solidarités locales leur seule protection. Cependant, leur importance n'est pas toujours reconnue au niveau de l'État et du système institutionnel. Elles sont souvent perçues par les gouvernements comme un élément déstabilisateur et pour les technocrates elles représentent un obstacle à la planification, alors que les partis politiques les considèrent comme un simple instrument électoral. Les organisations de quartier doivent recevoir des appuis afin d'être reconnues dans leur rôle d'acteur des politiques de développement et de promotion d'une culture de la démocratie.

Dans ce sens, le Projet Villes a su renforcer les organisations locales dans ses deux interventions, ce qui constitue une de ses principales contributions. Tel que nous avons pu le constater, les populations de Jalousie et de Yeumbeul-Malika ont développé leurs capacités de gestion des problèmes sociaux et environnementaux et la participation sociale s'est vue renforcée. A Jalousie, l'union des groupements présents dans le terrain autour d'une seule structure confère une augmentation du pouvoir aux populations et une amélioration de la qualité de la participation sociale. A Yeumbeul-Malika le lien établi entre les associations de quartier et les communes d'arrondissement, comme conséquence de la mise en œuvre du Projet Villes, est un résultat à souligner.

Dans les contextes les plus divers, les organisations de quartier ont fait preuve d'une capacité souvent surprenante dans la promotion de l'habitat et la gestion sociale. C'est le cas des « asentamientos », ces occupations illégales de terres qui, à Buenos Aires ou à Montevideo, ont su évoluer vers la construction de véritables quartiers avec un niveau d'équipement collectif très avancé. Des expériences similaires ont vu le jour dans la plupart des grandes villes d'Amérique du Sud, comme le cas très connu de « Villa El Salvador », au Pérou. Ces mouvements répondent à un phénomène de responsabilisation collective autonome et en général ils se battent pour une reconnaissance publique à partir d'une participation et d'une mobilisation importante¹¹.

¹¹ Sur l'expérience des « asentamientos » Cf. MERKLEN, Denis : *Asentamientos en La Matanza. La terquedad de lo nuestro*, Buenos Aires, Catalogos, 1991. Sur l'expérience de Villa El Salvador voir FRANCO, Carlos : "La experiencia de Villa El Salvador: del arenal a logros fundamentales a través de un modelo social de avanzada" in

Comme nous l'indiquons plus haut et au-delà de quelques cas de réussite remarquable, ces mouvements ont souffert d'une méfiance regrettable de la part des gouvernements. Dans ce sens, le Projet Villes apporte une contribution majeure en faisant des associations de quartier l'un des centres des politiques publiques de gestion sociale et environnementale en milieu urbain. En effet, depuis plus d'une décennie, plusieurs voix se sont manifestées pour réclamer le potentiel des organisations de quartier, notamment celles des ONG et des organisations internationales. Toutefois, ces manifestations n'ont pas encore abouti à une véritable reconnaissance de ce capital social.

Cela dit, la nature des organisations de quartier nécessite une analyse capable de préciser le rôle de ce type d'acteur dans un projet de développement visant à la promotion de la participation dans le cadre d'une culture démocratique.

Tel que nous avons pu le constater à Yeumbeul, à Malika ou à Jalousie, ces organisations de quartier sont prises entre deux logiques. D'une part, elles obéissent aux contraintes d'une logique communautaire dont elles sont la manifestation publique. D'autre part, elles sont en dialogue permanent avec des acteurs institutionnalisés situés en dehors du quartier.

L'analyse de ces deux composantes de l'action collective est d'une importance vitale pour la mise en œuvre d'un projet de développement. Nous analyserons d'abord la première de celles-ci à la lumière des expériences du Projet Villes ; pour ce qui relève des rapports des organisations de quartier avec leur environnement socio-politique, nous les considérerons quand nous analyserons le rôle de l'État (*cf. infra, 2. Les institutions publiques et l'État.*)

Les réseaux de solidarités locales : sortir des visions naïves

Les organisations de quartier constituent la partie mobilisée d'un groupe humain (le quartier) formé sur la base d'un tissu de solidarités locales. La nature de ces liens de solidarité est déterminante quant aux potentialités d'action des organisations locales et de leur intégration à une dynamique de type démocratique. A l'occasion de l'évaluation du Projet Villes à Dakar et à Port-au-Prince nous avons pu relever quelques-uns des principaux éléments de ces réseaux¹².

Ce tissu de solidarités locales propre aux populations pauvres et marginalisées en milieu urbain peut être décrit selon la métaphore d'une « société en grappe »¹³. Éloquente par elle-même, l'image décrit avec justesse le cadre d'une société locale structurée en groupes de nature diverse reliés par des pédoncules étagés sur un axe commun. Ainsi la famille, le lignage, l'ethnie, les associations de quartier, les confréries sont les grappes constitutives des quartiers comme Yeumbeul et Malika. A l'intérieur de chaque grappe, on trouve des « microsociétés » fonctionnant selon des modalités traditionnelles ou coutumières, religieuses, familiales ou associatives et définissant autant de modalités hiérarchiques. L'image des grappes permet de saisir le caractère à la fois fragmenté et connecté de la société locale.

Dans ce sens, il faut prendre en compte l'appartenance multiple des individus, c'est-à-dire le fait qu'un seul individu puisse adhérer à plusieurs groupements. Par exemple, un jeune peut participer à la solidarité familiale, être affilié à une confrérie, respecter la hiérarchie coutumière ou lignagère et s'intégrer dans une association de quartier pour l'éducation des enfants. L'inscription dans les divers types de groupes présents sur leur territoire constitue le principal rempart face à la dérive. Ainsi, les individus tentent de multiplier autant que possible leurs inscriptions dans les différentes *grappes*. Au

KLIKSBERG, Bernardo: *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*, México, PNUD/CLAD/FCE, 1993, pp. 421-432.

¹² Ces réseaux de solidarité locale ont été un objet d'étude très fréquent pour la sociologie urbaine (*cf.* les travaux de l'École de Chicago) ou pour l'anthropologie (*cf.* les travaux de Oscar Lewis). Pourtant, ces enquêtes n'ont presque jamais suscité l'intérêt des décideurs, des militants ou des planificateurs des politiques publiques.

¹³ L'image a été élaborée par Ndione pour la description des quartiers de la banlieue dakaroise *Cf.* NDIONE Emmanuel : *Dakar, une société en grappe*, Paris-Dakar, Karthala – Enda Graf, 1993, 1^{ère} éd. 1987.

niveau économique, cela constitue une sorte « d'assurance multirisques » permettant de faire face à la maladie, aux besoins de dépenses extraordinaires, aux moments de pénurie ou à l'incendie de la maison.

Au niveau collectif, les groupes se recouvrent entre eux en se superposant comme des cercles dans les intersections d'un diagramme de Wenn. Expression collective du phénomène antérieur d'appartenance multiple, il est important pour interpréter le rôle des différents acteurs et agents de la vie sociale. Toutes les formes d'action collective se trouvent superposées et si chaque niveau garde un certain degré d'autonomie, une arrière couche d'appartenance aux réseaux de solidarité locale (souvent de base familiale et religieuse) détermine la complexité de la trame sociale. Cet ensemble de rapports de proximité constitue la substance de la solidarité primaire que Robert Castel a défini comme des « systèmes de règles liant directement les membres d'un groupe sur la base de leur appartenance familiale, de voisinage, de travail, et tissant des réseaux d'interdépendances sans la médiation d'institutions spécifiques »¹⁴. Les régulations se produisent à partir de l'inscription des individus dans leur territoire. Des communautés à base territoriale organisent alors la protection sociale des démunis en mobilisant les ressources économiques et relationnelles de l'entourage familial et/ou local. Une telle inscription permet de comprendre la survie des individus dans ces sociétés où la pauvreté est parfois immense et générale.

C'est au cœur du réseau des solidarités locales que les traditions et les particularités de chaque peuple prennent leur plus grande importance. Et c'est dans ce registre que le Projet Villes doit faire place à la plus grande flexibilité dans la mise en œuvre de chaque projet. En effet, si en Haï ti c'est le vaudou qui assure en bonne mesure le ciment des solidarités, ce rôle est tenu au Sénégal par les confréries ou les ethnies, alors qu'en Amérique latine il serait plus probablement question des paroisses de l'Eglise catholique ou des réseaux de clientélisme.

Nous avons vu comment, dans le cas des groupements de femmes de la banlieue dakaroise, c'est la logique du fonctionnement communautaire lui-même qui empêche la pleine intégration de ces groupements à une logique de développement. En effet, inscrits dans une logique de la circulation et de la coopération basée sur une tradition de fonds d'assistance mutuelle administrés par des femmes notables, ces groupements ont une activité économique variée mais incapable de suivre une logique de l'accumulation, indispensable à l'intégration au marché. Tôt ou tard, tous les fonds injectés par les différents projets visant le développement économique des groupements disparaissent dans les labyrinthes de la solidarité de proximité.

Dans un autre registre, nous avons pu observer à Jalousie comment les associations de quartier ont développé des fonctions de « maintien de l'ordre » à l'intérieur du quartier en se substituant manifestement aux fonctions de la justice et de la police. Si ce développement des fonctions obéit notamment à l'absence d'État (caractérisant la conjoncture de la société haïtienne actuelle), il n'en est pas moins certain que ce pouvoir peut devenir totalitaire comme cela a été souvent le cas.

Il a été observé à maintes reprises comment le pouvoir des organisations de quartier peut adopter un caractère manifestement arbitraire vis-à-vis des habitants. Souvent opaque à l'observation de l'étranger, nous avons pu constater dans certains quartiers de la capitale argentine, par exemple, des formes de contrôle communautaire trop souvent incompatibles avec la liberté individuelle la plus élémentaire¹⁵. Ces constats doivent être pris en compte afin de ne pas projeter un modèle d'action sur la base d'une image trop naïve des organisations de quartier.

On constate alors un double risque. En premier lieu, l'aide allouée à un projet de développement peut être instrumentalisée par les organisations de quartier en fonction de leurs logiques communautaires.

¹⁴ CASTEL, Robert : *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard, 1995, p. 34.

¹⁵ L'observation de ce type de phénomène demande une approche de longue durée ou de type ethnographique. Cela dit, des observations semblables ont été faites partout dans les quartiers pauvres. Ces formes de contrôle social ont même servi de refuge à des organisations de type mafieux, comme dans les favelas de Rio de Janeiro.

C'est le cas déjà mentionné des groupements de femmes à Yeumbeul, et en général, c'est la difficulté à dépasser lorsque les orientations de type « chasseur » (qu'on décrira plus loin) sont très enracinées. En deuxième lieu, le projet peut servir au renforcement des organisations réglées par des modèles d'action incompatibles avec une culture démocratique.

En effet, la mobilisation sociale à l'appui de laquelle vient le Projet Villes et qu'il aide à susciter, est prise entre deux champs de force de nature différente. D'une part il est question des traditions culturelles et des liens des solidarités locales, indispensables et irremplaçables dans les conditions actuelles de survie. C'est ce qui alimente l'inertie des structures locales de participation. D'autre part, il est question de l'État et du système politique, dans la difficile conjoncture qu'ils traversent. En effet, la participation sociale soutenue et en partie suscitée par le Projet Villes, prend appui sur un quartier déjà organisé, que ce soit dans ses structures plus traditionnelles ou dans les organisations de base. Ainsi à Jalousie, le COGEC et la participation des jeunes répondent en partie aux traditions populaires construites tout au long d'une histoire de résistance à un pouvoir totalitaire et de coexistence avec lui. D'une certaine manière donc, la mobilisation sur laquelle prend appui le Projet de développement ne peut être que l'héritière des réseaux de solidarité locale, en partie résultant de la culture de survie et de résistance, en partie enracinée dans la vie communautaire, en partie obéissant à des traditions religieuses, en partie répondant à des structures familiales, en partie à des traditions politiques des catégories populaires. Ces structures d'inscription territoriale¹⁶ et ces héritages sous-jacents donnent sa force à la mobilisation sociale du quartier. Mais en même temps, elles peuvent limiter ses possibilités d'évolution vers une culture de la citoyenneté. Une voie possible d'évolution de cet héritage et de ces structures peut venir de la participation politique (dans le sens de l'intégration dans l'espace public). Or, le système politique et l'État s'avèrent souvent incapables de contrebalancer le poids des traditions locales. La société civile et le système politique sont alors pris dans des dynamiques relationnelles de type autoritaire. C'est pourquoi l'action d'un projet de développement doit être conçue sur deux champs d'intervention : société civile et société politique.

¹⁶ Il s'agit d'une « inscription territoriale » dans la mesure où elles fournissent le point d'ancrage des individus au sein du quartier, constituant souvent leur principale source d'intégration sociale.

Recommandations : « L'appui aux initiatives des habitants » et le soutien aux organisations locales doivent être maintenus au centre du dispositif du Projet Villes. Toutefois, les actions doivent prendre en considération trois points afin d'éviter des dérives « communautaires » :

Les objectifs, la méthodologie et les actions doivent être fondés sur une connaissance approfondie des réseaux de solidarités locales ainsi que des traditions culturelles. L'ONG de développement aura un rôle prépondérant dans ce domaine, vu son contact avec le terrain.

Un effort de promotion de pratiques et de schémas d'action de type démocratique doit être orienté vers les organisations de quartier. Cette conscience démocratique doit être promue dans deux directions : a) vers la participation des organisations locales dans l'espace public ; b) dans la relation des organisations locales avec les habitants du quartier.

La relation avec les organisations locales doit être conduite par l'ONG de développement en tirant à la fois les deux rênes de la culture et du développement. La promotion des traditions et des projets des habitants exige une attention permanente à la « culture » et à ses particularités. Sur cette base de respect de la culture locale, une promotion de la culture démocratique demande un effort permanent d'introduction des valeurs de type « universels » afin de ne pas tomber dans la seule reproduction des traditions et des réseaux locaux.

Les places construites à Jalousie, seul espace public du quartier

Vue de nuit d'une des places, éclairée par un lampadaire. La place s'ouvre ainsi comme l'un des rares espaces publics de sociabilité, la nuit tombée.



Les institutions publiques et l'État : la régulation et l'espace public

L'expérience du Projet Villes apporte un éclairage fondamental sur le rôle de l'État dans les projets de développement, éclairage qui rejoint les observations accumulées lors des autres expériences¹⁷.

La stratégie des interventions du Projet Villes a commencé, dans un premier temps, par un appui aux organisations de quartier, ce qui constitue, comme nous l'avons déjà signalé, l'un des principaux atouts du Projet. Cette procédure, que nous avons constatée dans les deux sites-pilotes, s'est poursuivie, dans un deuxième temps, par une volonté de sensibilisation des autorités gouvernementales et par une mise en contact des organisations de quartier avec l'État. Cette seconde étape a une importance majeure car elle comporte une reconnaissance institutionnelle de l'expérience et le début de l'implication des pouvoirs publics.

Cette évolution a eu des modalités différentes en Haï ti et au Sénégal. Dans le premier cas les turbulences du processus politique, se traduisant par une grande fragilité du système institutionnel dans son ensemble, perturbent l'établissement de liens stables des organisations locales avec l'État origine¹⁸. Dans le cas du Sénégal, les Communes d'arrondissement se sont intégrées au Projet faisant preuve d'un niveau d'implication croissant.

La démarche expérimentée par le Projet Villes est correcte et elle apparaît comme une alternative innovante. Il s'agit d'une dynamique s'initiant par en bas, à travers l'appui aux initiatives des organisations locales et ayant un premier effet de renforcement de celles-ci (*empowerment*), pour immédiatement viser l'implication de l'État et du gouvernement.

L'évaluation des deux sites du Projet Villes montre le rôle incontournable de l'État sur deux registres : la régulation de la vie sociale et l'institutionnalisation de l'espace public.

Dans la vie quotidienne des grandes villes contemporaines, les institutions remplissent une fonction indispensable de régulation, quelle que soit la forme spécifique qu'elles adoptent dans chaque société. L'implication de l'État est d'une importance capitale dans un projet de développement en milieu urbain. D'un côté parce que, comme on l'a vu pour le cas de Yeumbeul-Malika, l'amélioration de la qualité de vie dépend des ressources gérées ou devant être régulées par des institutions publiques (telles l'eau potable, l'électricité ou la collecte des ordures ménagères). Plus généralement, le développement d'un quartier pauvre ne peut pas se faire sur la base de la seule autonomie communautaire mais doit s'inscrire dans un cadre global d'intégration urbaine, économique et politique. De l'autre, parce que sans l'implication de l'État il n'y a pas de dynamique démocratique possible. En effet, tel qu'on l'a observé en Haï ti, la constitution des organisations de quartier en tant qu'acteurs du jeu démocratique dépend du contexte politique et de son histoire, aujourd'hui marqués par la déstructuration de l'État. De façon plus générale, il n'y a pas de développement de la participation sans formation d'un espace public élargi où l'État a une fonction irremplaçable.

L'analyse du rapport des quartiers à l'État (pris en considération sous ces deux fonctions) mettra en relief ce qui doit être un volet nécessaire du Projet Villes : « Inciter l'État à être l'État »¹⁹.

¹⁷ Cf. GRET/IRD : *Pour des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités*, Paris, ronéo, mai 2000. Le document apporte une synthèse des expériences de développement menées en Afrique par le GRET et soutenues par le Ministère des affaires étrangères français. Voir aussi HERMET, Guy : *Culture et développement*, Paris, Presses de Sciences Po, 2000. Le livre présente une synthèse des présentations faites au « Forum Culture et développement » – BID, UNESCO, Sciences Po, Paris, 1999, sur la base d'expériences latino-américaines.

¹⁸ On doit noter ici que cette difficulté va au-delà de l'effort du Projet Villes pour encourager la formation de ces liens entre les organisations de quartier et l'État. En fait, cette difficulté dépasse aussi la volonté affichée de l'ensemble des acteurs de travailler dans le sens de la création de liens de coopération État-quartier.

¹⁹ La formule appartient à Hermet, 2000.

a) La régulation

La résolution des problèmes en milieu urbain nécessite de la régulation institutionnelle. Il est impossible de résoudre d'une façon autonome l'accès à l'eau potable, le problème des transports en commun, la collecte des ordures ménagères ou l'accès à l'électricité. Si une implication des populations est souhaitable dans l'amélioration de leur qualité de vie, il est évident que le fonctionnement des grandes villes demande une régulation sociétale qui dépasse largement le cadre communautaire propre aux quartiers.

Nous avons observé une équation singulière à Jalousie. Au-delà de la situation de pauvreté extrême, une organisation communautaire solide arrive à doter le quartier d'un certain « ordre » social. Par contre, la ville reste dans une situation de chaos, reflet du dysfonctionnement de l'État.

Le rôle de l'État se manifeste « par défaut » face au dysfonctionnement des services urbains. On a vu à Yeumbeul-Malika comment la durabilité du Projet est tributaire de la société des eaux pour les bornes fontaines, des mairies pour la collecte des ordures et la vidange des puisards et latrines, etc. Les exemples renvoient à une contrainte commune à tout projet de développement en milieu urbain concernant les services et ses infrastructures. Qu'il s'agisse du transport, de l'eau potable, de l'assainissement, de l'électricité, de l'éducation ou de la santé, une solution autonome et exclusivement communautaire est impossible.

Derrière les problèmes techniques (*v. gr.* une adduction d'eau irrégulière), on constate l'absence de normes et des dispositifs garantissant la régulation de la vie sociale. Les services urbains sont dépendants des institutions. Dès lors, tout projet de développement doit viser l'approfondissement de la relation entre les acteurs locaux et les institutions représentant la société globale : l'État.

Or, au-delà de l'exemple des services, la réalité institutionnelle nous amène vers un autre problème, concernant l'identité des plus démunis.

Souvent, dans les sociétés des pays sous-développés, les institutions ne réglementent pas d'importants domaines de la vie sociale ou alors elles le font d'une façon laxiste : des lois et des normes qui ne sont pas respectées, l'économie parallèle, le chaos urbain, des contrôles publics affaiblis... L'expérience vécue peut s'exprimer de la façon suivante : *tu travailles, mais la moitié de ton salaire est payée au noir*. La sécurité sociale n'est qu'une prétention peut-être inscrite dans la constitution mais jamais réalisée. Les enfants vont à l'école mais ils n'apprennent pas un savoir reconnu comme utile. Dans une ville comme Dakar, le problème n'est pas que les institutions modernes n'existent pas, mais la forme réelle qu'elles prennent laisse des trous dans la société qui sont couverts par d'autres formes du social, comme celles que l'on peut trouver dans les quartiers marginaux : les réseaux des solidarités locales remplissant le rôle de l'État. Dans d'autres cas, comme celui de Port-au-Prince, on constate que les institutions sont en panne ou tout simplement qu'elles n'existent pas.

La précarité institutionnelle peut être le résultat, certainement, d'un faible niveau de développement économique mais aussi d'un nombre variable de facteurs politiques. Or, pour ce qui nous intéresse, cette précarité institutionnelle est en étroite relation avec la forme que dans chaque contexte national la « société civile » acquiert ; c'est-à-dire, avec les attitudes et les comportements des organisations de quartier et des individus inscrits dans les réseaux de solidarité locale. La précarité économique et institutionnelle sert de ferment à la consolidation d'une « culture du chasseur ». Caractéristique des quartiers « marginaux », cette culture exprime une forme du rapport des individus à la société, qui s'opère à travers la ville.

Installés dans la précarité, les populations se réfugient dans leurs quartiers pour aller tous les jours à la ville considérée comme une forêt offrant un répertoire varié de possibilités. Les histoires individuelles et l'action collective se caractérisent alors « par la recherche de l'interstice, de l'espace laissé libre par les institutions qui ne parviennent pas à garantir l'intégration sociale. Dans un univers marqué par l'instabilité et le risque, il n'y a pas de place pour la culture de l'agriculteur qui doit planifier sa vie selon le rythme des cycles naturels. Ainsi, les groupes et les individus agissent-ils comme des

chasseurs qui parcourent la ville et les institutions, à la recherche d'une occasion »²⁰. Peut-être prendront-ils aujourd'hui une bonne proie : un petit travail, une aide de la mairie pour l'association, un prêt d'une ONG, l'assistance de l'église ou du marabout, quelque chose à vendre au marché, l'occasion auprès d'un touriste. Ils voient la ville comme un monde où il faut savoir jouer sur l'occasion. En l'absence de planification et face à la faiblesse des régulations sociales, les habitants des quartiers pauvres apprennent à jouer leur sort dans l'opportunité que leur offrent les interstices des institutions dont les marges ne sont pas clairement définies mais restent diffuses.

Au niveau des organisations de quartier ainsi qu'au niveau des individus on constate la formation d'une culture de l'aléatoire, du présent et de l'astuce pour vivre « au jour le jour ». On ne cherchera pas une inscription dans des normes ou des institutions qui fonctionnent mal. On vise le bénéfice immédiat, matériel, tangible.

Lorsque l'État est faible dans sa capacité à réguler la vie sociale et absent dans son rôle de soutien des plus démunis, il coexiste avec l'apparition de pratiques sociales de type marginal. Cette situation institutionnelle et les types d'orientation d'action qui en découlent, influent sur le développement à long terme ainsi que sur la durabilité même des projets de développement.

Le réseau des solidarités locales configuré comme des « sociétés en grappes » devient alors le correspondant par défaut de l'informel et de la précarité des institutions. Ce diagnostic change radicalement le champ d'intervention du Projet Villes et des politiques de développement en milieu urbain. Dès lors c'est l'articulation entre déficits de l'État et culture des « marges » qu'il faut conjurer. C'est pourquoi, une stratégie reposant soit sur l'État soit sur la société civile, comme si une option pouvait remplacer l'autre, s'avère non pertinente.

En premier lieu, quand un projet de développement prend appui uniquement sur les énergies de la société civile, il a de fortes chances de se heurter à la méfiance défensive des populations. En absence d'inscriptions institutionnelles, les organisations de quartier auront souvent tendance à subordonner leur participation au fait que celle-ci soit capable de rapporter des bénéfices plus au moins palpables. C'est le cas des perpétuelles demandes d'assistance de la part des organisations incapables de devenir autonomes. Elles vont se mobiliser seulement dans la perspective d'un financement ou d'un apport concret. Le projet n'arrive alors à créer aucune dynamique. Nous l'avons vu dans le cas du système de pré-collecte d'ordures mis en place à Yeumbeul-Malika avec des charrettes tirées par des chevaux. Confrontés à la mort du cheval les organisations ne trouvent pas d'autre solution que de demander un remplaçant. Qui plus est, une fois les ordures ramassées dans le quartier, aucune connexion avec le système public de collecte n'a fonctionné.

En deuxième lieu, l'amélioration de la qualité de vie ne peut pas être uniquement conçue comme l'accès à des biens et des services. Ces améliorations doivent être inscrites dans un droit collectif, dans des régulations juridiques générales accompagnées en même temps par des dispositions institutionnelles (sous la responsabilité du pouvoir politique, c'est-à-dire l'État) les inscrivant dans la réalité. Si ce n'est pas le cas, nous risquons alors d'entretenir les populations dans des formes diverses de paternalisme, voire de clientélisme.

²⁰ Le chasseur est en quête d'occasions, il habite un perpétuel présent bergsonien. La logique de ses comportements est définie par opposition à la logique de l'agriculteur qui programmerait sa vie au rythme marqué par les cycles saisonniers. Cf. MERKLEN, Denis : "Vivir en los márgenes: la lógica del cazador" in M. SVAMPA: *Desde Abajo. La transformación de las identidades sociales*, Buenos Aires, Biblos, 2000, pp. 81-119. Voir aussi MERKLEN, Denis : "Más allá de la pobreza: cuando los olvidados se organizan. Las organizaciones locales como capital social frente a los problemas de integración en barrios marginales", en Kliksberg, B & Tomassini, L. : *Capital social y cultura : claves estratégicas para el desarrollo*, BID/Fund. Herrera/University of Maryland/FCE, 2000, pp. 245-262.

b) Démocratie et espace public

Un des problèmes majeurs auquel est confronté un projet de développement est la méfiance, trop souvent constatée, des populations démunies vis-à-vis du politique. S'il est vrai qu'à la fin du siècle la démocratie se présente comme un horizon généralement accepté, il est également certain qu'on trouve ces populations dans une situation de « distanciation à l'égard de la sphère publique et des affaires de la cité ». Cette distanciation, résultant souvent des pratiques de clientélisme et de la technocratisation de l'État ou de l'absence directe de démocratie, s'est vue aggravée par l'ajustement structurel et ses corollaires. « Les ressources de l'État [étant] désormais restreintes, l'accès à celui-ci, dans lequel se sont spécialisés les hommes politiques, ne constitue plus un enjeu aussi important qu'auparavant. Mieux vaut orienter ses demandes vers d'autres horizons ou les reformuler dans d'autres langages »²¹. Dans ce contexte, l'existence d'un Projet visant l'appui aux organisations de la société civile peut se traduire par une aggravation de cette faiblesse qui pousse les populations à tourner leur regard vers les ONG et les organismes internationaux, perçus comme plus crédibles et efficaces. Dans ce cas, on mine davantage la confiance des populations vis-à-vis d'un État déjà trop discrédité. Nous avons vu comment, dans le cas de l'implantation du Projet Villes au Sénégal, les sommes investies dans le cadre du Projet représentaient plus de dix ans de budget d'une des trois communes d'arrondissement. Comment éviter de part et d'autre le sentiment qu'une ONG et un organisme international sont venus faire ce qui était un devoir non accompli par l'État ? En somme, comment éviter qu'un projet de développement en milieu urbain vienne aggraver la perte de légitimité de l'État ?

L'expérience montre les dangers apportés par des projets venant en appui à la société civile (et contre l'État, même si cela ne constitue pas une volonté affichée). Trop souvent, des acteurs non-gouvernementaux du développement ont confondu gouvernement et État. Ils se sont lancés alors dans la promotion d'une « gouvernance contre l'État » à partir d'un raisonnement en termes de micro-gouvernance (Hermet, 2000 : pp. 159 – 175). Cherchant à contrecarrer les effets négatifs des exercices hiérarchiques et verticaux du pouvoir politique, ils ont fini par miner davantage l'autorité de l'État là où elle était déjà trop faible. Le résultat est une fragmentation encore plus incohérente de la société.

L'État est la seule instance de résolution démocratique de conflits. Il devient alors structure institutionnelle de l'espace public. Non qu'il ait le monopole de cet espace ou de l'intérêt général, mais parce que seul un État fort (en termes d'autorité légitime) permet l'articulation des acteurs au sein d'un espace public enrichi. Démocratie veut alors dire communication entre l'État et la société civile, où le premier récupère les voix dispersées de la société pour les rendre en retour à celle-ci sous forme instituée.

Le Projet Villes a su contourner ce risque, dans le cas du Sénégal par exemple, en intégrant les communes d'arrondissement et en visant l'implication de l'État. Dans ce cas, le risque potentiel se traduit par un effet positif sur les acteurs politiques. Le Projet Villes montre une voie d'action devant l'immobilisme caractéristique de la situation. Il promeut l'implication graduelle de l'État (dans ce cas en la personne des gouvernements locaux) afin de ne pas creuser le fossé existant entre les populations et la sphère publique.

Dans le cas de Yeumbeul-Malika, le dépassement de cette tension s'est construit, d'abord autour d'un système d'action intégrant les associations de quartier, l'ONG de développement et les communes d'arrondissement. Le passage à un niveau plus élevé exige que les actions soient ensuite inscrites dans des régulations du droit collectif et qu'elles se constituent en modèle de politique publique. Dans le cas contraire, on resterait, dans le meilleur des cas, dans la figure d'un micro-projet réussi mais sans conséquences majeures ni sur la culture politique ni sur la qualité de la vie.

Ce qui vient d'être dit appelle une précision à propos de l'État. Pour ce qui relève de sa fonction de régulation de la vie sociale, d'intégration et de protection des populations pauvres ou marginalisées, l'État est un système institutionnel de normes et de dispositifs. A ce niveau, le Projet doit s'attacher au

²¹ L'observation faite par Coulon pour le Sénégal peut être généralisée. Cf. COULON, Christian : « La tradition démocratique au Sénégal » in JAFFRELOT, Christophe : *Démocraties d'ailleurs*, Paris, CERI / Karthala, , 2000, p. 85).

renforcement des liens entre les associations de quartier et le gouvernement local (municipalités, par exemple), certains ministères ou entreprises publiques, d'autres systèmes publics (la santé publique et les hôpitaux ou l'école). Pour ce qui relève de l'espace public et de la dynamique démocratique, l'État est représenté par le gouvernement, le parlement et les acteurs politiques. On vise alors à une reconnaissance des organisations de quartier et des ONG de développement comme des acteurs faisant partie d'un espace public enrichi. Le soutien apporté par le projet de développement à la société civile (associations et ONG) cherche alors à renforcer les liens avec l'État d'une façon strictement « politique ».

Recommandations : La dynamique de construction de liens entre les populations et l'État mise en œuvre par le Projet Villes constitue une contribution majeure à l'expérience menée en Haï ti et au Sénégal. Afin de faire évoluer cette dynamique, trois points doivent être observés :

Un rôle crucial est réservé à l'UNESCO dans la légitimation simultanée des organisations locales et de l'État, chaque acteur trouvant une place qui lui est spécifique. Ce rôle revient à l'UNESCO de par son autorité reconnue.

Un soutien de l'État doit être envisagé (là où il est nécessaire) dans son double rôle de régulateur de la vie sociale et de garant de l'espace public. Le soutien de l'État sera assuré notamment à travers un renforcement des capacités des gouvernements locaux.

Des instances de communication entre l'État (notamment les gouvernements locaux, mais non exclusivement), l'ONG et les populations seront organisées. Ces instances peuvent faire partie intégrante des dispositifs de gestion dans chaque site.

L'ONG locale de développement. La médiation et le soutien technique

Au cours du processus d'évaluation, les ONG de développement Enda-Ecopop et FAQ, se sont avérées être le point d'ancrage du Projet Villes sur le terrain. Le rôle tenu par l'ONG constitue l'un des facteurs clés du Projet dans tous les aspects concernant sa mise en œuvre car la gestion d'un programme de développement et de promotion de la citoyenneté a besoin d'un suivi permanent auprès des populations et des acteurs locaux. Le rôle de l'ONG est d'assurer la communication entre les besoins et intérêts des populations (représentées par les associations de quartier), les institutions publiques et les bailleurs de fonds. Plus précisément, c'est l'ONG qui a permis le passage des besoins exprimés par les associations vers un projet de développement.

Premièrement, le rôle de l'ONG de développement apparaît, donc, par sa capacité de soutien des organisations de quartier. Dans le cas d'Enda-Ecopop au Sénégal et de la FAQ en Haï ti, la contribution des ONG s'est traduite par :

L'élaboration d'un projet de développement à partir des besoins manifestés par les organisations de quartier.

La mise en œuvre de formations dans maints domaines (techniques, de gestion, informatique, artisanat, politique).

La capacitation des organisations locales à la formulation de projets.

Deuxièmement, l'ONG contribue d'une façon décisive à l'établissement d'une dynamique communicationnelle. Dans ce sens, aussi bien Enda-Ecopop que la FAQ ont rempli une fonction essentielle de création et d'élargissement des capacités des associations locales. Cela se produit à travers la formation des membres des associations ainsi qu'à travers la création des dispositifs de gestion du Projet où la concertation participative est la base de toutes les décisions.

Dans le cas de Yeumbeul-Malika, le dispositif de gestion du Projet constitue l'une des contributions majeures de Enda-Ecopop. Un local loué à Yeumbeul sert de siège au Projet où travaille une équipe

composée du coordinateur du Projet de Enda-Ecopop, d'une secrétaire (recrutée à Yeumbeul), et de deux animateurs (représentants de l'UFY et de l'ANBEP), tous quatre salariés à temps complet. Un équipement informatique, le local permettant la rencontre des différents partenaires et la documentation mise à disposition des associations, constituent l'infrastructure. Le dispositif est ainsi conçu comme un point de rencontre entre les acteurs locaux, l'ONG et les autres partenaires (l'UNESCO lors des missions du Projet Villes, par exemple). Sur les murs des locaux sont affichés des tableaux avec les objectifs du Projet, leur état de réalisation et les difficultés rencontrées, ainsi que des cartes de la zone ou des synthèses des divers volets. Une réunion ouverte est organisée de façon hebdomadaire pour le suivi des actions. En outre, les infrastructures et les formations se traduisent par un accroissement des capacités des associations qu'on a pu observer lors de l'élaboration de nouveaux projets ou des discussions autour des différentes possibilités du Projet.

Pour ce qui est de la FAQ, son rôle doit être appréhendé sur le fond du dualisme social qui traverse la société haïtienne, où l'ONG a trouvé le moyen de remplir son rôle de médiateur. Non seulement la FAQ a réussi à renforcer et à améliorer les capacités organisationnelles de la population, notamment par le biais de la création d'un « conseil de gestion » (COGEC) regroupant les associations du quartier dans une structure de concertation et de gestion collective. Elle a aussi avancé dans la mise en contact des associations du quartier avec les bailleurs de fonds et les structures de l'État. Ainsi par exemple, dans les négociations récentes avec la compagnie des eaux de Port-au-Prince afin de rétablir la possibilité de l'accès à l'eau potable pour Jalousie, on a pu constater une participation très claire du COGEC. A tel point que les dirigeants du quartier peuvent expliquer l'état d'avancement des négociations dans tous ses aspects, qu'ils soient de niveau technique ou politique. Ce travail de médiation ou de communication est aussi présent dans la dimension culturelle du Projet et se manifeste dans la présence au bidonville d'un artiste de renom international comme Patrick Vilaire. C'est ainsi que cela est ressenti par les habitants de Jalousie.

Une dernière contribution importante de l'ONG réside dans sa participation à la démarche de recherche-action, ce qui définit son troisième rôle. Par sa position intermédiaire, l'ONG de développement acquiert un point de vue privilégié dans la connexion des divers ordres du savoir. C'est elle qui met en relation des savoirs propres au politique, au scientifique et aux populations.

Le Projet Villes a su donner un rôle spécifique à l'ONG de développement. Les leçons tirées sur les deux sites montrent que la valeur principale de l'intervention des ONG est communicationnelle et qu'elle résulte de l'établissement d'un espace de dialogue auquel ont accès tous les acteurs. Ce dispositif rend possible une évolution concertée, manifeste par exemple à travers l'élargissement du Projet à de nouveaux groupements et aux communes d'arrondissement au Sénégal ou dans la création du « conseil de gestion central » en Haïti.

Le rôle de l'ONG de développement peut être résumé comme une fonction de médiation, ce qui pose le problème des lieux de médiation et du rôle des intermédiaires dans des sociétés telles que les sociétés haïtienne ou sénégalaise. En fait, le fossé entre les élites et le reste de la population est souvent tellement profond que les structures intermédiaires deviennent rares. Dans ces conditions, les ONG se constituent parfois comme l'une des seules voies de connexion et de communication du centre avec sa périphérie.

Ainsi, les ONG de développement ont été décrites comme « un groupe relativement restreint » d'intellectuels appartenant à une certaine « classe moyenne » et souvent formés à l'extérieur. De tendance progressiste, ils ont créé des ONG cherchant à servir de structures de médiation entre la majorité exclue de la population, d'une part, et les organismes internationaux et les structures de l'État, d'autre part. Comme le signale Pouligny, ces groupes « ont toujours éprouvé de grandes difficultés à se situer à la fois vis-à-vis du pouvoir politique et de la majorité de la population, organisée sur des bases qui leur échappent pour une bonne part »²².

²² POULIGNY, Béatrice : « Haïti : recompositions politiques et interventions extérieures 'en faveur de la démocratie' » in JAFFRELOT, Christophe : *Démocraties d'ailleurs*, Paris, CERI / Karthala, 2000, p. 566.

Le Projet Villes a su trouver des partenaires ayant surmonté cette situation par une connaissance approfondie des populations et des organisations de base. Enda-Ecopop et la FAQ ont établi un rapport fort avec cette « majorité exclue de la population » en même temps qu'elles ont réussi à se mettre en contact avec les structures de l'État dans un rôle actif.

V. L'UNESCO et le Projet Villes

L'évaluation des deux sites-pilotes du Projet Villes a permis de mettre en lumière les principaux rôles que joue l'UNESCO dans le cadre d'un projet de développement.

a) Rôle du Siège et rôle du Bureau local

L'intervention de l'UNESCO s'est présentée de façon différente en Haï ti et au Sénégal en ce qui concerne les rôles joués par le Siège et par le Bureau local. Dans le cas du Sénégal, la mise en œuvre du Projet a été conduite principalement par la coordinatrice du Projet Villes (Siège), alors que le BREDA (Bureau de l'UNESCO à Dakar) a joué un rôle d'accompagnement. La principale contribution du BREDA s'est concrétisée par le suivi assuré par le conseiller en sciences sociales et humaines ainsi que par l'intervention du secteur des sciences écologiques dans les études sur la qualité de l'eau et les campagnes de conscientisation effectuées au début du Projet. Dans le cas de Haï ti, la répartition des rôles est tout à fait différente. A Port-au-Prince le travail du Bureau vient s'ajouter aux efforts du Siège, jouant un rôle significatif. On doit considérer, en premier lieu, le rôle du représentant du Bureau qui a su tirer profit de sa position vis-à-vis des élites locales et des organismes internationaux. Cette position a été utilisée très activement pour promouvoir le projet, trouver des partenariats et mettre le Projet Jalousie sur la scène publique. Ainsi, les leaders de quartier à Jalousie reconnaissent l'importance du rôle de l'UNESCO dans la légitimation du Projet. Qui plus est, la présence assidue du personnel de l'UNESCO sur le terrain ainsi que la possibilité des habitants de Jalousie d'être reçus au Bureau a opéré comme un facteur de reconnaissance sociale. Dans ce sens, le travail quotidien du responsable du secteur sciences sociales du Bureau de l'UNESCO constitue un important atout du Projet Jalousie renforçant le travail de médiation effectué par l'ONG de développement.

En relation avec le rôle joué par le Siège à travers la coordinatrice du Projet Villes, il est important de souligner que les missions de la coordinatrice sur le terrain, tant à Dakar qu'à Port-au-Prince, ont joué un rôle central dans la conduite du Projet. La continuité des missions sur le terrain tout au long des cinq années du Projet ont renforcé la présence institutionnelle de l'UNESCO en consolidant la confiance des populations et son rôle vis-à-vis des différents partenaires. En même temps, c'est aux missions de la coordinatrice qu'on doit le travail de sensibilisation des plus hautes sphères de l'État dans les deux sites-pilotes.

b) Le caractère intersectoriel du Projet Villes

Dans le cas du site Yeumbeul-Malika, on doit souligner la contribution des sciences écologiques et sociales du Bureau de l'UNESCO à Dakar, ce qui répond au mandat d'intersectorialité du Projet Villes. Cette étude a donné une légitimité objective et incontestable au Projet qui ne pouvait être apportée par aucun des acteurs locaux (concrétisé par l'étude de la nappe phréatique²³). Cette contribution a été d'une grande valeur puisqu'elle est allée au-delà de l'étude précise sur la qualité de l'eau. En effet, la présence des intervenants des sciences écologiques a permis d'améliorer et d'étendre la formulation originelle du Projet en signalant la connexion entre accès à l'eau potable et traitement des eaux usées et en précisant les principaux problèmes environnementaux. Elle a contribué à la formation et à la sensibilisation de la population, et a permis un renforcement direct des acteurs (mairies, ONG et associations) en donnant des bases scientifiques à leur perception des problèmes locaux. Le caractère intersectoriel du Projet apporte une légitimité technique et ouvre un schéma de coopération permettant une meilleure entente entre les partenaires. Ainsi, la participation des

²³ CSI/UNESCO info N° 3 : *Qualité de l'eau de la nappe phréatique à Yeumbeul, Sénégal. Étude sur le terrain*, UNESCO, 1997. L'étude a été réalisée en partenariat entre le Projet Villes : gestion des transformations sociales et de l'environnement et le Environment and Development in Coastal Regions and in Small Islands (CSI).

intervenants des sciences écologiques apparaît comme un aspect central du Projet Villes dans des sociétés qui souvent n'ont pas les moyens d'intégrer la dimension technico-scientifique des problèmes sociaux.

Dans le même sens, on recommande une mise à contribution des secteurs éducation, culture et communication. L'absence de participation de ces secteurs est significative dans les deux sites-pilotes. D'autant plus qu'à Yeumbeul, par exemple, l'une des principales associations partenaires du Projet (l'ANBEP) trouve le centre de ses activités dans une école communautaire.

Trois rôles majeurs pour le Projet Villes dans le cadre de MOST et de l'UNESCO : légitimation, catalyse et recherche-action.

c) Légitimation : Soutien aux organisations de quartier, incitation de l'État à être l'État, support éthique des actions et du projet de développement

Quand le Projet Villes prend contact avec un terrain, il le fait avec l'objectif explicite de venir « en appui aux initiatives des populations ». Cet « appui » est généralement perçu et attendu comme un appui financier – ce qui est le cas. Mais l'UNESCO n'est pas un bailleur de fonds et ce n'est pas l'ambition du Projet Villes. Le principal soutien que l'UNESCO peut apporter à un projet de développement résulte de son autorité, c'est-à-dire de sa qualité d'organisation éthique et intellectuelle. L'UNESCO produit alors une légitimité indispensable aux actions, surtout lorsqu'il s'agit de micro-projets initiés par quelques organisations de quartier (généralement très stigmatisées) et une ONG de développement.

Cette légitimité a permis dans chaque site-pilote le maintien du centre de gravité du Projet autour de la qualité des procédures et du type de dynamiques déclenchées par son action. Dans un premier temps, les interventions de l'UNESCO permettent une valorisation des organisations locales et l'installation du projet de développement dans l'espace public.

Ainsi, le Projet Villes a réussi à échapper à un risque majeur : étant donné le contexte de pauvreté, le danger résidait dans l'intérêt primordial que les acteurs locaux portent au financement. Ceux-ci exercent une pression permanente pour l'obtention de plus de ressources, ce qui alimente une dérive possible en direction de l'assistance et des comportements du style « chasseur » (déjà évoqués ; cf. *supra*, p. 23). Au contraire, dans les deux sites-pilotes, on a pu constater un processus de conscientisation croissante des populations vers la création d'une dynamique participative visant la culture démocratique comme stratégie pour le développement. Ce point est important parce que l'expérience montre qu'il y a une tendance à la fixation des bailleurs de fonds (et en l'occurrence l'UNESCO en est un, au moins du point de vue des associations des habitants) dans leur seul rôle de pourvoyeur d'argent.

Ce travail de l'UNESCO est enrichi par la communication avec les différentes instances de l'État. Pendant les missions d'évaluation à Port-au-Prince et à Dakar, nous avons été présents lors des réunions avec les maires, avec des conseillers du Président de la République, avec des dirigeants des compagnies d'eau potable, avec des ministres. Ces réunions sont l'expression de l'effort que la coordinatrice du Projet Villes poursuit depuis le début des actions. En Haï ti comme au Sénégal, il s'agit d'informer les autorités de ce qui est fait, de les sensibiliser aux objectifs du Projet, de les rapprocher des populations, enfin, de s'efforcer de les impliquer dans les actions.

Dans un deuxième temps, ce travail de légitimation vis-à-vis des autorités est complété par un effort fait dans les quartiers pour rapprocher les populations de l'État. En effet, après chaque contact avec les autorités, les associations du quartier sont informées et encouragées à poursuivre l'effort de communication et de coopération. Il ne faut pas oublier le fréquent discrédit dont pâtissent les

gouvernements vis-à-vis des populations, discrédit qui est naturellement transféré à l'État et à l'ensemble des institutions publiques.

L'UNESCO est particulièrement qualifiée pour remplir ce rôle du fait qu'elle occupe une position au-delà des enjeux politiques locaux. Ainsi, dans la conduite du Projet Villes, l'UNESCO profite de toute son autorité pour exercer le rôle de légitimation des pratiques démocratiques et de promotion d'une culture citoyenne qui est le sien. À travers le Projet Villes, l'UNESCO a déclenché une réaction chez l'ensemble des partenaires du Projet orientée par une logique démonstrative. Le Projet Villes a su ainsi surmonter son rôle de bailleur de fonds pour évoluer dans la direction de l'élargissement des partenariats et de l'autonomisation des acteurs locaux dans la dynamique proposée. Bien que les réalisations matérielles (puits ou bornes-fontaines à Yeumbeul, et places publiques ou mur de soutènement à Jalousie) soient la matière première sans laquelle le reste n'aurait pas eu lieu, on constate que la dynamique du Projet s'inscrit bien dans ses objectifs de type qualitatif.

d) Catalyse : Résolution des conflits, élargissement du champ d'action et implication des institutions publiques

Comme une conséquence qui découle de son autorité (et du bon exercice de légitimation), dans les deux sites d'implantation du Projet Villes, l'UNESCO a aussi rempli une fonction de catalyseur.

Il n'y a aucun doute que cela constitue un des principaux acquis du Projet Villes. Dans le cas de l'expérience sénégalaise, le travail conjoint de l'UNESCO et de l'ONG de développement, le projet pilote initié à Yeumbeul s'est élargi à Malika. Il a évolué en partant d'un petit groupe d'acteurs représentés par deux associations et une ONG, pour aboutir cinq ans plus tard à l'implication d'une dizaine d'associations, l'ONG, les trois communes, la sensibilisation d'autres sphères de l'État et de trois organismes internationaux de coopération (Coopération française et Union européenne). Dans le cas de l'expérience haïtienne, on a constaté l'implication progressive des différentes instances de l'État, la réunion des associations dans un seul organisme, etc. Cet élargissement de l'éventail des acteurs a permis une évolution vers l'autonomie des acteurs locaux par le biais de la diminution de la dépendance d'un bailleur unique, par la création de rapports directs entre les partenaires et par la création consécutive d'une voie de traitement et d'éventuelle résolution des conflits.

Dans cette perspective, le Projet Villes a joué un rôle important face aux impasses des enjeux locaux, par exemple dans les conflits entre les associations, les communes d'arrondissement et l'ONG de développement, propres à la mise en œuvre d'un projet de développement. Dans le même sens, le Projet Villes joue un rôle central pour convoquer les institutions publiques au-delà de la conflictualité locale. C'est le cas du désaccord fréquent entre les associations et les gouvernements locaux : l'intervention de l'UNESCO, accompagnée par celle de l'ONG de développement, permet l'installation d'une dynamique communicative, élargissant l'horizon du partenariat et donnant une forte impulsion à la durabilité des actions. Dans ce sens, le Projet Villes s'est traduit par un renforcement des capacités des populations en ce qui concerne le développement social et de la promotion de la citoyenneté.

e) Recherche-action : Élaboration des cadres et des modèles d'action à partir du processus de va-et-vient propre à la dynamique de recherche-action

Dans les deux sites du Projet Villes, l'UNESCO a joué un rôle central dans les étapes de définition des objectifs et du dessein du Projet ainsi que dans le suivi et la surveillance de sa mise en œuvre. Ce rôle lui est reconnu par les autres partenaires du fait même que c'est l'UNESCO qui a initié les actions grâce à ces apports financiers. Mais ce rôle découle notamment de son autorité intellectuelle et éthique. L'UNESCO occupe ainsi une place importante dans la sélection des orientations générales.

Inscrit au sein du programme MOST, le Projet Villes a la capacité de mettre en balance ses propres applications avec d'autres expériences réalisées et accumulées par d'autres acteurs, dans d'autres contextes.

L'expérience du Projet Villes est d'une grande richesse. Dans les trois rapports de l'évaluation nous avons essayé de rendre compte de la complexité dans laquelle s'est inscrit le Projet dans chacun des deux sites ainsi que de la complexité d'analyse des dynamiques déclenchées par la mise en œuvre du Projet Villes.

Nous avons pu constater un très haut niveau de réflexion et de problématisation chez l'ensemble des acteurs rencontrés sur le terrain lors de nos missions d'évaluation. La gamme des acteurs montre bien la mobilisation en termes de réflexion générée par le Projet Villes : membres des ONG et des associations de quartier, fonctionnaires des différents niveaux de l'État et des organismes internationaux, élus, chercheurs de disciplines diverses et consultants du système des Nations Unies²⁴. Or, le niveau de conceptualisation des expériences est très différent à Jalousie et à Yeumbeul-Malika. Dans le cas de Haï ti, la documentation produite par les acteurs locaux est très peu importante. A l'opposé, au Sénégal l'ONG Enda-Ecopop a réalisé un certain nombre de documents concernant plusieurs aspects du Projet. Dans aucun des deux cas il n'y a de productions écrites par les acteurs gouvernementaux. En ce qui concerne l'UNESCO, sa production, outre l'analyse du Projet présentée lors du Sommet des villes contre la pauvreté organisé par le PNUD (Genève, avril 2000) et lors des différents colloques (organisés par le CNUEH, l'OCDE, la Coopération française, l'USLA), est presque entièrement concentrée dans les rapports de mission de la coordinatrice du Projet Villes²⁵. Ces rapports contiennent un nombre important de conceptualisations à propos des principaux enjeux du Projet Villes et renferment quelques-unes de ses principales capitalisations. Mais, d'une part, du fait de leur nature (il s'agit de rapports internes à l'UNESCO), ils ne constituent pas le résultat d'une élaboration collective, et d'autre part, ils ne sont pas un élément idoine pour servir de modèle d'action aux acteurs.

Le point encore faible est la capitalisation des connaissances apportées par l'apprentissage collectif. Celui-ci devrait découler de l'expérience faite au cours des actions menées. Il manque surtout une formulation des expériences dans des documents qui seraient l'expression d'un processus d'*élaboration collective*. D'abord, l'élaboration collective doit permettre l'expression des différents points de vue car cette élaboration doit contenir les différentes positions et les points de conflits qui en résultent. Ensuite, une synthèse doit être produite de façon à contenir les convergences ainsi que les divergences ; celles-ci ne résultent pas de différences « idéologiques » mais des positions différentes occupées par chaque acteur.

Au moment précis de cette évaluation, l'expérience menée par le Projet Villes va dans une direction correcte mais il est encore à une étape inachevée du point de vue d'une dynamique de recherche-action.

²⁴ La liste des personnes interviewées est annexée à chacun des deux rapports d'évaluation des sites-pilotes.

²⁵ Un rapport d'évaluation d'étape a été réalisé pour le cas de Yeumbeul. Cf : BULLE, Sylvaine : *Gestion urbaine et participation des habitants : quels enjeux, quels résultats ? Le cas de Yeumbeul, Sénégal*, MOST, Document de travail N°33, 1999.

VI. Conclusions de l'évaluation et recommandations générales

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

La valeur ajoutée du Projet Villes

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

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

Niveau micro ou macro ? Le Projet Villes permet une stratégie de soutien à la participation des habitants qui, partant du niveau micro, ne comporte pas la négation du niveau macro. Au contraire, la dynamique éveillée doit permettre aux acteurs locaux de se situer au niveau du contexte le plus général.

État ou société civile ? L'expérience du Projet Villes permet de voir que la prise en compte de la tension État – société civile est une clé fondamentale pour une initiative visant à la promotion de la citoyenneté. Elle doit permettre de dépasser les politiques naïves cherchant à promouvoir les initiatives de la société civile en négligeant complètement la dimension politique. Le Projet Villes constitue une alternative innovante qui considère le soutien aux initiatives des habitants et à ses organisations comme une voie pour contribuer à la restitution des liens avec l'État et par conséquent à la restitution et de l'autorité publique et de la participation des populations.

Recherche ou action ? De par sa dynamique de recherche-action, l'expérience du Projet Villes permet de sortir du cloisonnement typique entre la pratique et le savoir, s'exprimant souvent par la méfiance des uns vis-à-vis des autres. Le Projet Villes doit se traduire comme un processus d'apprentissage collectif intégré dans une dynamique de va-et-vient où la pratique et la capitalisation de cette expérience ne sont que des moments d'une même démarche. Dès lors, les savoirs produits doivent être surtout accessibles à tous.

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

Recommandations générales

Au niveau de la distribution des rôles entre le Siège et le Bureau local ou régional, on recommande une précision des fonctions respectives. On a vu (dans le cas de Jalousie) que la coopération entre Bureau et Siège peut apporter des effets multiplicateurs, surtout par le contact quotidien du Bureau avec le terrain, ce qui permet de valoriser et de préciser le rôle du Siège et des missions. Des instructions devraient préciser les rôles respectifs du Bureau et du Siège, tout en laissant

la possibilité d'une gestion souple en fonction des besoins de la mise en œuvre du Projet Villes dans chaque site.

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

Sur les contributions financières. Les moyens déployés doivent être augmentés considérablement par rapport à ce qui a été fait dans les cas de Yeumbeul-Malika et de Jalousie. Afin de ne pas limiter excessivement l'effet démonstration et l'exemplarité des actions, l'impact de chaque implantation du Projet doit signifier une amélioration significative de la qualité de vie. Souvent les actions menées dans le cadre de micro-projets se voient discréditées par le fait qu'elles ont un impact trop limité en termes d'amélioration réelle des conditions de vie. Dans le cas de Yeumbeul-Malika, par exemple, le programme d'accès à l'eau potable s'est vu limité à l'installation d'une dizaine de bornes-fontaines pour une population approchant les cent mille habitants. Au cours de l'évaluation on a pu constater l'effort (réussi) du Projet Villes pour impliquer d'autres partenaires qui, dans le cas des bailleurs de fonds, ont élargi les moyens financiers disponibles²⁶. Dans cette direction, la capacité de légitimation de l'UNESCO, en tant qu'organisation éthique, doit permettre un déploiement de moyens en accord avec l'évolution du niveau de participation. On ne peut pas faire l'impasse sur le fait que l'*empowerment* des populations doit se traduire par un transfert significatif de ressources.

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

Cette légitimité doit être précisée comme étant en substance :

Un soutien aux organisations de quartier, comme valorisation dans leur capacité d'innovation dans la gestion sociale et environnementale ainsi que dans l'élargissement et l'enrichissement de l'espace public. Promotion d'une culture démocratique au sein des organisations de quartier à travers le soutien des modalités démocratiques d'organisation à l'intérieur du quartier.

La restitution de la légitimité de l'État, dans le souci de ne pas miner son autorité (soutien et garant de l'espace public et de la démocratie) et de rappeler le rôle des institutions publiques dans la régulation de la vie sociale.

Soutien du Projet par la création d'un lien population – État comme résultat d'une pratique démocratique.

Rappel du double rôle de l'ONG de développement. Premièrement dans l'innovation et la création de nouvelles solutions dans le domaine social et environnemental, et dans le support technique aux organisations de quartier. Deuxièmement en tant que médiateur privilégié entre les populations et les

²⁶ Plusieurs bailleurs de fonds ont été contactés et certains ont été mobilisés pour les deux sites du Projet Villes. Au Sénégal c'est le cas notamment de la Coopération française et en Haïti c'est le cas de l'ambassade du Japon.

différentes instances de pouvoir : politique, technique, économique, informationnel, etc. L'ONG ne se substitue pas à l'État. Elle ne remplace pas non plus les organisations de quartier.

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

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

A la différence des élaborations purement théoriques, le Projet Villes doit viser à l'apprentissage par la voie de l'exemple. Or, les mises en œuvre tout en nécessitant une conceptualisation doivent rendre possible la reproductibilité des expériences.

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

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

La période 1996 – 2001 devrait s'achever sur un **colloque d'élaboration collective** des deux expériences à partir de la présente évaluation. Dans le colloque doivent intervenir tous les types d'acteurs impliqués dans chaque site-pilote (*cf.* le Cadre général de l'action, *infra*, p. 18-19), ainsi que les chercheurs, les experts et les décideurs politiques. Le caractère d'élaboration collective doit être assuré. Des associations de quartier jusqu'aux membres du gouvernement en passant par les ONG de développement et les autres agences internationales, tous les acteurs doivent être convoqués à travailler sur deux points : leur propre évaluation des actions menées par chacun des acteurs dans le cadre du projet et les lignes d'action qu'ils peuvent proposer au niveau général pour un projet de développement en milieu urbain. Dans cette perspective, chaque acteur sera invité à parler des rôles des autres acteurs à partir de son propre point de vue. Il est souhaitable que le colloque réunisse les projets Yeumbeul-Malika et Jalousie en une rencontre unique.

L'UNESCO doit assurer le dialogue et la capitalisation. Cette capitalisation doit servir à l'élaboration d'un *position paper* contenant deux types de lignes directrices. D'une part, il fixera les principaux objectifs et méthodes d'action pour des futures actions du Projet Villes (ou d'autres interventions menées par l'UNESCO dans des domaines similaires de lutte contre la pauvreté). D'autre part, la capitalisation doit permettre l'élaboration d'un document général contenant les recommandations de l'UNESCO pour des projets de développement en milieu urbain. C'est-à-dire, la production d'un cadre conceptuel et méthodologique pour ce type de projet. Ce document aura comme principaux destinataires les États membres de l'UNESCO mais aussi les autres agences du système international,

les ONG de développement et les bailleurs de fonds. Ce document devrait être élaboré dans la continuité dudit colloque et de l'évaluation du Projet Villes. L'expérience mise en œuvre par le Projet Villes contient déjà dans la synthèse que cette évaluation représente, une indication des principaux thèmes qui devront être visités par ce document général.