

12th EADI General Conference  
**Global Governance for  
Sustainable Development**

The Need for Policy Coherence  
and New Partnerships



**Informal Activities, Environmental Issues  
and Urban Sustainable Development**

**Representations, Discourses and Practices  
in some West African Cities**

Author:	Jean-Fabien Steck
Institution:	Université de Paris 10-Nanterre, Laboratoire de géographie comparée des Suds et des Nords « GECKO » / GEMDEV
Address:	UFR SSA, dpt. de géographie, bureau D 310, 200 avenue de la République, F-92001 Nanterre CEDEX, France  GEMDEV, Centre Malher, 9 rue Malher, F-75181 Paris CEDEX 04, France
E-mail:	jsteck@u-paris10.fr
Telephone:	+ (33) 140975848, + (33) 144783315

## **Abstract**

*short draft / version préliminaire, structure générale de l'intervention*

This paper (submitted in French) would try to examine how informal activities – and entrepreneurs – take place in debates about urban sustainable development. It would first point an important paradox in some discourses: informal activities can be seen in a social way as a relatively good thing and in an urban way (including environmental approaches) as a problem. So, the aim of this paper will be to study what sort of urban policy could be resulting from this paradox. It would question and discuss the importance of informal entrepreneurs in public debates and in urban governance too.

This submission is related to the second point of the working group on urban governance's call for papers, especially "papers examining different impacts by social class or networks, concerning environmental issues in local governance (including in their links with labor, basic services, land tenure, housing, heritage)."

## **Avant-propos : sources et précisions autour de la définition de l'informel**

Cette communication repose essentiellement sur mes travaux de recherche, associant recherche documentaire, suivi de l'actualité politique (et donc des discours), enquêtes auprès de personnes ressources au sein des municipalités et enquêtes semi-directives auprès d'entrepreneurs de l'informel à Abidjan (Côte d'Ivoire) et à Lomé (Togo), ainsi, en éclairage et comme élément de comparaison, que sur une revue critique de la littérature abordant ces questions, en Afrique comme ailleurs dans les mondes en développement et développés.

Par ailleurs, si ce n'est pas ici le lieu de revenir en détail sur ce qu'est l'« informel », catégorie multiforme, complexe, perpétuellement discutée, il faut au moins rappeler qu'en Afrique de l'Ouest il renvoie à la fois à une part importante, dominante même, de l'emploi urbain<sup>1</sup>, et à un mode de fonctionnement général des villes. Omniprésents dans la production du logement, les transports, comme dans le commerce, l'artisanat, la restauration<sup>2</sup>, ou, de plus en plus, les services urbains, les entrepreneurs informels contribuent en effet à les faire fonctionner et à rendre possible, quoique de façon incomplète et imparfaite, la vie de citoyens de plus en plus nombreux et souvent pauvres en leur offrant des biens et des services sinon peu accessibles, pour des raisons variées (disponibilité, accessibilité, prix...). Ces activités informelles urbaines, omniprésentes dans les rues (ce qui n'est pas sans intérêt pour notre propos), se caractérisent en outre, sur le plan entrepreneurial, par leur (relative) petite taille, par l'absence de comptabilité répondant à des normes officielles, par un enregistrement lacunaire et presque toujours *a posteriori* auprès des autorités locales ayant en charge leur gestion... et par leur grande fragilité économique<sup>3</sup>. On remarquera enfin que malgré leur importance elles ne sont

<sup>1</sup> L'informel représente 76,2% de l'emploi dans les grandes villes de l'UEMOA, dont 45,6% dans le commerce (source : enquête 1-2-3, UEMOA 2001-2003).

<sup>2</sup> A Abidjan, si l'on s'en tient aux activités marchandes de rue (sans les transports), on obtient par exemple la répartition suivante : commerce 45% ; artisanat 30% ; restauration 15% ; autres services 10% (source : Steck 2003).

<sup>3</sup> Cette « définition » de l'informel n'a pas prétention à l'exhaustivité et, comme toute autre, est discutable : elle a pour seule ambition de préciser la façon dont cette notion sera appréhendée dans cette communication. Pour une autre approche, voir par exemple Charmes 2003.

qu'exceptionnellement associées aux projets, à la planification et à la gestion urbains, posant de ce fait la question de ce que peut être, dans ces villes, la « gouvernance » urbaine.

## **Introduction**

A lire ou écouter de nombreux discours venant de personnes ayant en charge des fonctions d'encadrement et de pouvoir, quel que soit leur niveau et leur ampleur (gouvernement national, autorités locales décentralisées, municipalités...), il apparaît que les activités de l'informel sont presque toujours évoquées de façon au moins duale<sup>4</sup>.

- 1) Elles sont reconnues comme étant un marché de l'emploi important, contribuant, dans certaines villes, de plus en plus au fonctionnement des systèmes (*sl*) intra-urbains : leur dimension sociale et, même secondairement, économique et/ou urbaine n'échappe ainsi à personne, au point de susciter la volonté de mettre en place / la mise en place de programmes d'aide spécifiques, à tout le moins une certaine tolérance à leur égard – et ce quelles que puissent être leurs limites et défauts.
- 2) Pourtant, cette approche relativement bienveillante, au moins pragmatique, vis à vis de ces activités est très régulièrement contredite, parfois dans les mêmes discours et à quelques lignes d'intervalle seulement, par une toute autre vision des choses : présentées comme un « mal urbanistique », ces activités « de rue » (leur dénomination peut changer) sont décrites comme étant, en ville, source d'encombrement, de pollutions paysagères, d'insalubrité, de dégradations environnementales et, de façon générale, d'insécurité(s) nuisant ainsi tant au bon fonctionnement de la ville qu'à son image. Des mesures destinées à mieux contrôler, encadrer, voir à déplacer et, éventuellement, à remplacer ces activités informelles sont alors logiquement évoquées.

S'il est aisé d'expliquer cet apparent paradoxe (on a en fait affaire à deux types de discours dont les objets et les préoccupations ne sont pas les mêmes – même s'ils peuvent être présentés par une même personne en un même moment), il est bien plus délicat de voir à quels résultats il peut donner lieu.

Deux logiques s'affrontent en effet ici à propos de la gestion et de la régulation des activités de l'informel en ville : une logique socio-économique (la promotion d'un type d'activité économique ; la gestion par ce type d'activité de certaines questions – et problèmes – sociales et urbaines) ; une logique territoriale et, au moins partiellement, environnementale (la gestion d'un type d'espace, la ville ; le souci de la préservation de la salubrité, de l'environnement et des paysages urbains). Deux logiques qui ne sont pas nécessairement antinomiques, ne serait-ce que parce que dans certains cas les ressources de l'informel sont utilisées par les autorités municipales à des fins de gestion des espaces urbains (ramassage des déchets, entretien des espaces publics...), mais qui se traduisent dans la plupart des cas par des discours et, plus important encore, des pratiques – même inégalement et incomplètement appliquées – de gestion et de régulation urbaines souvent contradictoires.

Dans ce contexte plusieurs questions apparaissent alors, renvoyant pour l'essentiel aux débats autour de ce qu'est, de ce que peut-être, la gouvernance – mot, notion ou concept qui

---

<sup>4</sup> Ces expressions duales d'une représentation de l'informel évoquées ici n'impliquent pas que j'adhère aux approches dualistes qui ont longtemps accompagnées les débats relatifs à la nature de l'informel et à son insertion/articulation au système productif urbain dans sa globalité (approches qui d'ailleurs renvoient à d'autres questionnements à propos de ces activités que ceux développés ici).

nécessiterai discussion – : à quelles autorités, quelles institutions a-t-on affaire pour la conduite de quelles politiques urbaines (*sl*) ? Quelle(s) coordination(s), régulation(s), arbitrage(s) existent-ils entre elles ? Comment le citoyen-entrepreneur informel peut-il s’y retrouver ? Quel est, quel peut être, son rôle et quelles peuvent être ses actions possibles pour participer aux débats sur le gouvernement et le projet urbain, éventuellement (mais pas exclusivement, bien évidemment) en tant que citoyen doté du droit de vote ? Bref, en renvoyant aux thématiques du développement urbain durable et de la « bonne » gouvernance, associant le plus grand nombre d’acteurs concernés aux débats et pratiques gestionnaires les concernant, comment concilier, le plus souvent dans un contexte de crise urbaine multiforme la viabilité économique de ces activités informelles, leur dimension sociale, leur contribution au fonctionnement des espaces urbains et, bien évidemment et au delà de leur instrumentalisation dans les discours, la préservation le renforcement des exigences environnementales urbaines... ?

J’aborderai ces différentes questions, transversales, dans trois parties en revenant d’abord sur l’approche méthodologique et les enjeux d’une étude des discours et représentations de l’informel urbain, en interrogeant ensuite la pluralité des approches de la « durabilité » (dont la durabilité environnementale, toujours bien plus présente dans ces discours que autres dimensions économiques et sociales) et, *in fine*, les conditions de leurs éventuelles articulations dans une réflexion sur la gouvernance urbaine.

## **1. Des discours et leurs fondements**

Partir des discours pour traiter d’une telle question, les relations entre informel, questions environnementales, développement durable et gouvernance, implique quelques éclaircissements. Je tiens donc à justifier ce choix et à préciser ce que j’en attends.

Il est bien évident que l’on ne peut, ni ne doit, tout attendre d’une analyse des discours... notamment parce que certains d’entre eux sont souvent déconnectés des faits et des pratiques de l’informel, au moins en partie. *A contrario* ce serait à mon sens une erreur que de les ignorer, pour au moins deux raisons : la première est qu’ils véhiculent un certain nombre de représentations<sup>5</sup> à propos de ce même informel et de ce qu’il est ; la seconde est que le discours d’un dirigeant ou d’un acteur d’un encadrement propose, de fait, un diagnostic souvent associé à un projet, l’un comme l’autre pouvant être marqué d’un fort biais idéologique – autre dimension avec laquelle il faut composer. De la représentation aux prolégomènes à l’action le discours est donc un objet d’étude de toute première importance pour éclairer le gouvernement des villes et la question de leur gouvernance.

Encadré : quelques exemples de discours à propos de l’informel

- Un exemple de discours tenu au plus haut niveau de l’Etat : le discours de politique générale d’un nouveau Premier ministre togolais

Le 1<sup>er</sup> juillet 2005, Edem Kodjo, alors nouveau Premier ministre de la République togolaise, prononçait à l’Assemblée nationale son discours de politique générale et déclarait (dans l’ordre, mais à différents moments du discours) : « l’économie togolaise devient de plus en plus souterraine et informelle. Nous ne pouvons construire un Etat moderne ainsi » ;

<sup>5</sup> On me permettra de rappeler qu’une représentation n’est pas nécessairement fausse... loin s’en faut.

« l'économie informelle, expression de la créativité populaire, doit mieux s'organiser et participer davantage au financement de l'ensemble de l'économie » ; « nous devons dégager les trottoirs pour les rendre aux piétons, cesser d'installer les points de vente partout à même le sol, y compris face au cimetière. Tous ceux qui ont des choses à vendre au bord de la route doivent le vendre à domicile. Lomé ne peut devenir un immense marché sans fin » ; « favoriser l'auto-emploi »...

(source : *Togo Presse*, 4/07/2005, pp. 5-13)

- Un exemple de discours tenu à l'échelle d'une municipalité : le cas des trois communes centrales de l'agglomération d'Abidjan

*NB : les lignes qui suivent sont les résumés des réponses apportés par des responsables municipaux (directeurs des services techniques et des services financiers) à la question « quels sont les problèmes majeurs posés par ces activités ? Comment les régler ? » (source : Steck 2003, annexes XXIII-XXXVII)*

Commune d'Adjamé (principale gare routière et principal centre commercial abidjanais, assez populaire)

engorgement de la commune (les rues du centre sont inaccessibles à toute circulation automobile, boulevard Nanguy Abrogoua, gare routière) : les marchés gouro « engendrent d'autres nuisances, comme les embouteillages, que l'on n'arrive pas trop à maîtriser » ;

insalubrité localisée (dans le centre de la commune, à Bramakoté, aux abords et au sein des marchés gouro et de la gare routière, dégradation des chaussées) ;

risques urbains (ravinelements à Bramakoté, écoulements de boue au niveau des marchés gouro et de la gare routière, incendies) ;

insécurité ;

impossibilité de contrôler l'installation des nouvelles activités (« on reçoit plus de 2000 demandes par an d'ODP [autorisation d'occupation du domaine public] », « comme on ne contrôle pas tout le monde, il y a des installations dans les rues qui se font n'importe comment », « quand on autorise un kiosque, comme Marlboro ou Craven à l'angle des rues, et bien ce sont plusieurs autres petites activités que l'on ne contrôle pas qui viennent aussi s'installer autour », « même le nouveau grand marché qui n'est pas encore ouvert est déjà complet et dépassé... et puis comme il tarde à être livré on n'arrive plus à maîtriser les installations sur le boulevard principal ») ;

gestion du foncier avec de nombreux litiges en cours (installations temporaires pendant la construction du grand marché, marchés gouro, gare routière interurbaine et cours de déguerpissement...)

Commune du Plateau (centre administratif et des affaires)

nombreux, car la commune du Plateau est un marché porteur pour de nombreuses activités informelles (transports intra-urbain de passagers, restauration et commerce de rue). Les personnes exerçant ces activités sont peu enclines à respecter des décrets d'interdictions qui se succèdent finalement sans effets et qui ne sont pas approuvés par les travailleurs (administratifs publics et privés) du Plateau. La multiplication des politiques de déguerpissement traduit un manque d'efficacité des politiques municipales qui se manifeste aussi dans d'autres domaines (en particulier celui de la difficile coexistence résidents-activités informelles de rue, particulièrement dans le secteur de la restauration).

Le grand marché du Plateau est lui aussi source d'ennuis pour les autorités municipales qui souhaiteraient le faire disparaître « car ce n'est plus un marché, mais un vaste ensemble commercial informel hors normes... ainsi deux fois par semaines des grossistes en légumes viennent au petit matin vendre leur marchandise sur les abords du marché, ce qui nuit à la salubrité et des échanges et du lieu. Recentrer le marché sur ces fonctions d'approvisionnement vivrier ne servirait à rien : il y a Adjamé tout près et de toutes façons les populations résidentes du Plateau ne consomment pas ce genre de produits africains [sic.] ».

Commune de Treichville (centre commercial historique)

l'encombrement et la dégradation des infrastructures urbaines du centre de la commune ; l'insalubrité que les activités commerciales suscitent dans les quartiers centraux ; les problèmes de gestion et d'organisation des sites provisoires installés après l'incendie du grand marché

Ces quelques exemples n'ont bien évidemment pas vocation à l'exhaustivité, mais sont assez révélateurs de ce que l'on entend souvent à propos de l'informel, que ce soit de façon générale (discours de politique générale de M. Kodjo) ou plus concrètement (présentation des problèmes posés par la présence d'activités informelles). Une formule, entendue mot pour mot à plusieurs reprises dans la bouche de responsables municipaux abidjanais, résumerait, synthétiserait, parfaitement ce que pensent la majorité de ces derniers : « l'informel ? C'est un mal nécessaire ! » On remarquera par ailleurs que si dans ces discours sont repris et véhiculés un certain nombre de représentations à propos de l'informel, qu'il convient de décrypter, les enjeux n'apparaissent que de façon tronquée dans la mesure où la question de la participation, de la concertation avec les acteurs de l'informel eux-même n'est qu'exceptionnellement abordée : un « mal nécessaire », peut-être, mais pourquoi, comment et avec l'intervention de qui ?

#### a. Les nombreuses représentations de l'informel

Il existe un préalable à ces discours : ce sont les nombreuses représentations qui accompagnent les activités informelles. Celles-ci renvoient à plusieurs registres, juridiques, économiques, sociaux, politiques, urbains... qui tous peuvent avoir à voir avec la question du développement durable, associant ses trois piliers, mais aussi avec d'autres concepts et notions véhiculés par les organisations internationales, partenaires de la coopération et ONG qui posent la question des universaux (je ne développerai pas ce dernier point, bien trop ambitieux pour mon propos...) en une sorte de discours qui peut parfois donner l'impression de chercher à faire la promotion des « *best practices* » (Navez-Bouchanine & Valladares 2007)

La confrontation de ces représentations avec ce qui les fonde puis avec ce concept qu'est le développement durable est un exercice d'un grand intérêt, d'autant, j'y reviendrai plus spécifiquement ci-dessous (point 2), que dans la plupart des cas seule sa dimension environnementale est véritablement prise en compte, non sans arrières pensées. Cet exercice nécessite une approche pluriscalaire, diachronique... et implique que l'on ait bien réfléchi à la position de ceux qui prononcent ces discours et véhiculent ainsi ces représentations.

Eléments de démonstration : les entrepreneurs informels sont de plus en plus associés aux notions « à la mode », comme l'auto-emploi, le micro-crédit... dans des approches souvent

marquées par une idéologie d'inspiration libérale promouvant l'initiative individuelle. Cette approche implique une remise en cause des cadres légaux et réglementaires existants (de Soto 1986, 2001), ce que dénonce le BIT (ILO 2002, p.3)... et ce qui entre parfois en contradiction avec les pratiques des politiques et gestions urbaines. Car l'informel est aussi l'objet d'autres représentations, l'associant volontiers à l'illégal, au non respect des normes (notamment environnementales et hygiénistes, et ce depuis l'époque coloniale – voir Fourchard & Albert 2003, Agier 1999)... et au final à un couple indissociable insécurité-insalubrité.

#### b. Quelles autorités pour quels discours ?

Les discours dont il est question, qui tous sont alimentés de ces représentations mais aussi de pratiques gestionnaires urbaines différentes, d'enjeux locaux multiples et variés, renvoient en effet à différents niveaux et il convient de les analyser aussi bien verticalement (de l'Etat aux autorités locales) qu'horizontalement (d'une commune à une autre).

Le « d'où l'on parle », dans toute sa diversité, prend ici toute son importance et permet d'éclairer l'importance plus ou moins grande accordée aux approches sociales, environnementale, sécuritaires... urbanistiques. Ainsi, dans une même commune, le discours peut-être différent selon l'interlocuteur et sa tâche (service technique ou service financier, par exemple), et son quartier... Toute la question est alors de savoir comment s'articulent ces différents discours entre eux, d'autant qu'on remarquera aussi que selon les situations, les discours à tendances anti- ou pro-informel peuvent avoir des origines variées... et qu'aucune position n'est figée dans une représentation unique de l'informel. Il y a là, pour le chercheur, une justification à la multiplication des études monographiques, seules à même de rendre compte de cette diversité, de cette complexité... et de tenter de comprendre véritablement ces discours.

Eléments de démonstration : à Abidjan comme à Lomé, il apparaît que les discours s'entrecroisent, posant ainsi la question de la multiplicité des acteurs et des conséquences de leur co-présence dans des villes-capitales. Ainsi certaines autorités municipales sont-elles contre la présence d'activités informelles dans leurs rues, utilisant des arguments hygiénistes et environnementalistes, mais sont contredites par certains services centraux de l'Etat qui s'accommodent de leur présence (la présence de « restaurants-trottoir » leur évite d'avoir à ouvrir des restaurants administratifs...). Il est donc nécessaire d'identifier les auteurs des discours, mais aussi les circonstances dans lesquels ces derniers sont prononcés... et leur impact potentiel selon leur niveau de responsabilité.

#### c. La multiplicité des enjeux

Quoi qu'il en soit, ces discours sont toujours révélateurs d'enjeux multiples, allant pour faire vite du projet économique, au projet social et au projet urbain (incluant la gestion de l'espace et donc des questions environnementales)... bref renvoyant tous à un projet politique. Parmi les enjeux, on pourra évoquer les enjeux économiques, sociaux, fiscaux – l'informel étant souvent une source de ressources locales importante pour les municipalités – voire électoraux quand existent des élections locales... L'informel, par son importante présence est bien évidemment au cœur de la plupart de ces enjeux, même si les discours n'attirent pas

l'attention sur tous et se concentrent souvent sur les questions de gestion de situations de crises et de gestion de l'utilisation des espaces publics urbains.

La question de la gouvernance revient bien évidemment comme étant un élément central de ces discours, non qu'elle y apparaisse mais justement par son absence. Il conviendrait toutefois de préciser de ce à quoi renvoie cette notion de gouvernance : dans ce contexte, et autour de cette thématique de recherche, la définition qu'en donne Le Galès (2003, p. 422) pourrait inspirer les lignes qui vont suivre, à savoir :

« La gouvernance ne constitue pas en effet en l'état actuel des choses un concept ancré dans une théorie, ni *a fortiori* une théorie. Elle s'apparente plutôt à une notion, au mieux un concept de second ordre, qui n'apporte pas tant des réponses dans l'immédiat, qu'elle permet de formuler des questions. Ces questions, qui s'inscrivent dans une analyse des transformations de l'État et de l'action publique (mais aussi plus généralement de la régulation économique, sociale et politique), présentent un triple avantage: celui de révéler les limites des cadres d'analyse existants face à des phénomènes dont ils ne peuvent rendre compte; celui de suggérer des relations modifiées entre des variables; celui d'esquisser les lignes de réponse le long desquelles doivent s'inscrire les travaux empiriques. »

Plus concrètement, je tenterai de remplir les trois objectifs que Stren (2004, p. 276) assigne aux chercheurs s'intéressant à ces questions à propos des villes africaines, c'est à dire étudier :

« (1) la relation entre gouvernement (Etat) et société civile [même si la définition de cette dernière est fort délicate, y compris sur le plan conceptuel] ; (2) le nombre et la complexité des acteurs dans le processus ; (3) les politiques ou les préoccupations causées par le pouvoir et les autorités dans la résolution des conflits »

Eléments de démonstration : la présence d'activités informelles dans les rues des villes d'Afrique de l'Ouest renvoie à de nombreux enjeux. Elles assurent un emploi à de nombreux citoyens ; elles répondent à des demandes non-satisfaites par ailleurs (cas des transports collectifs ou de la restauration à bas pris), mais elles posent aussi de nombreux problèmes (encombrement des rues, insalubrité...). La résolution de ces derniers est d'autant plus délicate qu'elles sont en même temps essentielles, voire vitales, au (bon ?) fonctionnement des systèmes urbains (*sl*) – d'où l'importance de la question de la gouvernance.

→ Deux questions apparaissent alors à l'énoncé de ces enjeux multiples : à partir et au-delà des discours, comment articuler activités informelles et durabilités (notamment environnementales) ; comment permettre concrètement de dépasser dans les pratiques des politiques (*sl*) urbaines les contradictions que l'on vient de pointer dans les discours (notamment en posant la question de la mise en place de mécanismes de (bonne) gouvernance) ?

## **2. La pluralité des approches de la « durabilité » ; l'environnement comme alibi ?**

Ainsi les questions environnementales ne sont pas les seules à être avancées, mais entre la question environnementale pure, la question de la salubrité des lieux publics et, concernant les activités informelles de la restauration et de la vente vivrière celle de la sécurité alimentaire, il apparaît là que l'on a affaire à un *corpus* particulièrement important... *corpus* qui, en outre, est souvent associé à d'autres questions urbaines (image de marque de la ville, sécurité...).

On cherchera donc ici non seulement à présenter l'importance de la question environnementale en lien avec l'informel dans les villes ouest-africaines, mais aussi à aborder la thématique de la durabilité dans toute sa pluralité, associant dimensions économiques et sociales – pour reprendre les trois piliers fondateurs du rapport Brundtland. Je procéderai en trois temps : il faudra d'abord revenir sur la question environnementale telle qu'elle est abordée dans les discours afin de s'interroger sur le sens qu'on lui donne exactement – un problème à régler ou un alibi pour la conduite de politiques municipales ? - ; il faudra ensuite se pencher, au-delà des discours, sur la question des liens informel-dégradation/protection de l'environnement, car si les situations sont variées et interdisent de fait toute généralisation abusive, il apparaît toujours que ce sont les activités informelles, et donc leurs entrepreneurs, qui souffrent le plus des tensions et crises environnementales ; il faudra enfin élargir le débat en incorporant les deux autres dimensions de la durabilité, économique et sociales – celles-là même qui sont, de fait, à l'origine des contradictions que l'on rencontre au sein des discours qui ont servi de point de départ à cette communication.

a. La question environnementale, un « alibi » ?

S'agissant de durabilité, la question environnementale revient régulièrement. Il faudrait bien considérer ce que l'on entend par-là à propos de l'informel, sachant que dans les discours cette question côtoie les questions sécuritaires et d'image de marque de la ville dans certains quartiers. Dès lors, l'une des questions qui peut se poser à propos des enjeux environnementaux de la gestion urbaine est de savoir s'ils ne font pas en fait plus parti de ce « *dark side of urbanism* » décrit par Yiftachel (1998) que d'une réelle prise en compte des enjeux environnementaux urbains, non négligeables par ailleurs... et des autres dimensions du développement durable.

Bien souvent donc la dimension environnementale n'apparaît que comme un alibi destiné à justifier de politiques urbaines dont l'objectif réel est la lutte contre les activités informelles, l'encombrement des rues et, surtout, d'extraire du paysage urbain toute référence supposée faire trop « pays pauvre » dans les quartiers centraux des métropoles. Cette évidence, qui apparaît souvent dans les discours, ne doit toutefois pas masquer l'importante question que représente le lien informel/environnement. De nombreuses études ont cherché à explorer ce lien et aboutissent la plupart du temps à des conclusions radicalement différentes. Les politiques vis-à-vis de l'informel ne permettent d'ailleurs pas vraiment d'identifier de position générale et unique, ni vis à vis d'activités différentes et dont l'impact environnemental peut-être différent, ni en des lieux différents pour des cas similaires... Par contre il serait intéressant, partout, de s'interroger sur le qualificatif « environnemental » de ce qui est, de fait, souvent considérée comme une « dégradation paysagère » nuisant à l'image de marque du quartier.

Éléments de démonstration : ce qui montrera sans doute le plus que cette question environnementale présentée comme essentielle n'est qu'un alibi serait l'étude précise des fonctions des services techniques des municipalités. Ces derniers doivent normalement accorder une autorisation d'utilisation de l'espace public, après enquête. Faute de moyens, mais aussi de volonté, celle-ci n'est presque jamais conduite, ni à Abidjan, ni à Lomé. Elle ne l'est pas *a priori*, les entrepreneurs se déclarant rarement avant d'avoir commencé leur activité, mais elle ne l'est pas non plus *a posteriori*. La raison en est simple : payante cette

ODP est devenue une sorte d'impôt foncier dont les recettes municipales ne peuvent se passer... aussi face à des entrepreneurs qu'il faut déguerpir pour  $x$  raisons mais qui depuis parfois des années payent cet impôt, seuls les arguments environnementaux (salubrité, dégradation de l'environnement...) sont avancés.

#### b. L'informel face à la dégradation de l'environnement

Cependant, l'informel est-il un facteur important de dégradation de l'environnement (urbain) ? Alors que pour certains auteurs la proximité des ateliers informels des lieux d'habitat des entrepreneurs est garante d'un certain souci environnemental, pour d'autres le manque d'instruction de ces mêmes entrepreneurs et la faiblesse des investissements conduisent les entreprises informelles à dégrader le milieu (Kendie 1998 pages 29-30). Les enquêtes que j'ai pu conduire ne me permettent pas de conclure sur ce point, diverses situations contradictoires ayant été observées.

Par ailleurs de nombreuses activités informelles prennent place dans un environnement à risques (ravins, bords de lagune...) et les conséquences malheureuses de telles installations foncièrement (souvent) illégales risquent fort de ne se faire d'abord ressentir que par ceux qui sont, en partie, à leur origine. C'est une évidence, mais je ne pense pas qu'une telle situation exclut pour autant *a priori* l'existence d'un souci environnementaliste<sup>6</sup>, peut-être surtout en période de crise : celui-ci est toutefois, et c'est logique, d'abord économique – assurer la sécurité la plus totale à l'activité. Dans la plupart des cas, et quand ils sont confrontés à des crises environnementales d'origine « naturelle », les entrepreneurs informel se tournent d'abord vers les municipalités, car si ce sont bien des quartiers informels et donc des modes d'occupation de l'espace urbain informels qui sont menacés, leur développement et leur extension est bien le résultat d'une absence remarquable de cadres législatifs et de moyens permettant d'offrir au plus grand nombre un accès « sécurisé » à la vie urbaine. En retour, les municipalités n'hésitent pas à mobiliser les entrepreneurs de l'informel pour participer à des programmes de protection de l'environnement urbain, ou au moins de salubrité urbaine.

A défaut de véritable gouvernance qui puisse s'établir entre entrepreneurs informels d'une part et municipalités d'autre part, il semble apparaître, à travers ces quelques remarques, que les uns et les autres sont, en fait, engagés dans des relations de demandeurs de services : les résidents-entrepreneurs demandant que la municipalité assure leur sécurité – mais pas au prix d'un déguerpissement – ; les municipalités sous-traitant auprès de l'informel de plus en plus de services urbains qui ont trait à la salubrité (pré-collecte des ordures ménagères...) ou à la protection de l'environnement (cantonniers, entretien des sites érosifs...).

Eléments de démonstration : quelques exemples pris à Abidjan (ravins de Bramakoté et Attécoubé ; entretien des voies ferrées par les commerçants informels riverains...) et à Lomé (gestion des ordures...)

#### c. Les questions socio-économiques

---

<sup>6</sup> même si Pourcet (1992, p.186) pose l'intéressante question de l'applicabilité du principe pollueur-payeur aux entrepreneurs informels.

Le biais le plus important que l'on ne puisse manquer de remarquer dans de telles approches réside sans doute dans la partialité de l'approche en terme de « durabilité », le plus souvent réduite en fait à sa seule dimension environnementale. Or, et bien évidemment ceci est indispensable à propos de l'informel, on ne peut ni ne doit négliger les deux autres aspects, sociaux et économiques – on a déjà souligné *supra* combien le souci environnementaliste des entrepreneurs informels était d'abord économique (en est-il autrement pour les autres entrepreneurs ?). Dès lors la question du développement durable urbain doit aussi se préoccuper de viabilité économique et, vaste chantier, d'équité sociale. C'est, de fait, cette dimension sociale qui apparaît dans l'autre versant du (ou dans les autres types de) discours.

Il convient toutefois de faire la part des choses entre la « survie » urbaine que permettent les activités de l'informel au plus grand nombre, et le développement durable sur les plans économiques et sociaux. Reste aussi à rendre compatibles politiques, ou du moins tolérances, fondées sur un souci de (fragile et relative) paix sociale et impératifs de la gestion des espaces urbains.

Eléments de démonstration : la promotion de l'auto-emploi des jeunes à Abidjan et Lomé, en lien ou non avec les municipalités. Ce peut être l'occasion, par exemple à partir du cas de Yopougon (commune d'Abidjan), d'identifier les acteurs publics qui interviennent dans la promotion de fait de l'informel... mais en interrogeant les liens avec les autres volets des politiques urbaines municipales.

→ Chacune de ces approches pose bien évidemment la question de la gouvernance, à tout le moins de la participation : comment intégrer, ou plutôt comment sont intégrés à des réflexions gestionnaires qui les concernent souvent au premier chef, les points de vues, positions, besoins et désirs des acteurs de l'informel ?

### **3. Gouvernance des espaces urbains et gouvernance des activités informelles : quelles articulations ?**

Dans ces contextes la question de la gouvernance environnementale de l'espace urbain, associant autorités locales et acteurs de l'informel reste le plus souvent en suspend, à la fois polluée par la tentation de l'alibi et par une certaine ignorance. C'est du moins ce qui semble ressortir de ces quelques lignes : ce n'est pas en effet parce que les entrepreneurs de l'informel se tournent vers les autorités municipales en période de crise ou parce que les autorités municipales utilisent parfois les ressources de l'informel que l'on peut parler de gouvernance (*a fortiori* « bonne »). De même, et bien qu'elles ne semblent guère attirer autant l'attention, les autres approches de la durabilité ne semblent guère elle non plus se traduire dans les fait par une coopération autorités municipales-entrepreneurs informels.

Aussi, on ne pourrait conclure cette communication sans s'interroger sur cette absence apparente d'articulation fonctionnelle, dans les discours sur lesquels se fonde en grande partie cette communication comme dans les faits, entre le gouvernement des espaces urbains et le fonctionnement des activités informelles, alors que l'importance de ces dernières, et quoi que l'on puisse penser de leur efficacité ou de leur propre durabilité, rend inopérante de fait toute prospective en terme de développement durable urbain qui ne les intégrerait pas. Il faut, je

crois, pour tenter d'apporter quelques éléments de réflexion revenir à la fois sur les acteurs concernés ainsi que sur les politiques.

#### a. Quels acteurs ?

Il convient de revenir sur les acteurs en présence, en interrogeant à la fois l'usage qu'ils font de la ville, le degré d'implication dans le fonctionnement de la ville (au sens large), leur capacité à apporter des réponses durables aux enjeux multiples auxquels sont confrontées les villes en développement... On prendra bien soin toutefois de souligner une difficulté majeure, qui est celle d'une participation de la société limitée et d'une représentation des enjeux et intérêts partielle (Ngo Thi Bich Dao & Parenteau, p.60) ainsi que de l'illusion qu'il y a à attendre des entrepreneurs informels qu'ils puissent être des acteurs encore plus impliqués dans la gouvernance de leur ville alors qu'ils doivent d'abord assurer la survie de leur activité (Steck 2007a).

Au delà, la question des acteurs soulève aussi celle des associations, syndicats et autres regroupements d'entrepreneurs informels (la question de la diversité des acteurs institutionnels a de fait été déjà évoqué à propos des discours *supra*, même s'il y aurait beaucoup à dire sur leur multiplicité et les problèmes inhérents à cette multiplicité) et de leur représentativité. Deux faits méritent d'être soulignés à leur propos : leur multiplication, le plus souvent dans un contexte de libéralisation politique – même s'il est selon les pays plus ou moins contenu – ; la fin d'une certaine habitude au regroupement sectoriel au profit de regroupements territorialisés, plus à même de répondre aux enjeux de la gouvernance urbaine, que ce soit dans ses dimensions environnementales ou autres. Cette possibilité n'est toutefois que rarement exploitée par les municipalités qui, une fois encore dans leurs discours, reconnaissent de fait moins voir dans ces associations des partenaires à même de répondre aux enjeux de la démocratie participative et/ou de la gouvernance que des courroies de transmission de leurs propres politiques, voire même des supports associatifs à qui déléguer des fonctions non dans le cadre d'un échange équilibré mais plutôt dans celui d'une relation hiérarchique.

Eléments de démonstration : exemples des multiples acteurs institutionnels et informels qui interviennent dans les deux villes d'Abidjan et Lomé ; question des relations entre eux dans chacun des groupes et entre les groupes. Il faudra notamment s'interroger pour savoir dans quelle mesure les associations d'entrepreneurs informels finalement utilisées par les autorités dans une relation hiérarchique peuvent véritablement être présentés comme des acteurs dotés d'un minimum d'autonomie (cas des vendeurs de matériaux de construction du centre-ville de Lomé). Il faudra aussi, à Abidjan, interroger le pouvoir individuel des entrepreneurs de l'informel en tant qu'électeurs lors des élections municipales.

#### b. Quelles politiques ?

Cette difficulté à identifier et à mobiliser des acteurs susceptibles de « faire » fonctionner les principes de la bonne gouvernance en vue d'un développement durable se heurte aussi, en plus, à la faible lisibilité des politiques urbaines, parfois décalées, parfois absentes, rarement concertées... Il conviendrait aussi de rappeler ici qu'en plus ces politiques prennent place

dans un contexte urbain souvent marqué par les disparités/inégalités spatiales et que la question de la durabilité et des articulations entre acteurs et politiques est aussi à géographie variable. Les politiques urbaines vis à vis de l'informel sont en effet très variables d'un point à un autre des agglomérations – du moins dans les plus grandes villes. Ainsi, les politiques de déguerpissement qui se fonde sur l'argument environnemental ne se font pas toujours dans les quartiers les plus menacés, permettant ainsi d'appuyer l'hypothèse selon laquelle ces discours environnemantalistes sont bien souvent plus un alibi qu'autre chose. Par contre, dans certaines communes ou quartiers où les questions environnementales sont vraiment importantes, le manque de moyens (financier, mais aussi en ressources humaines à même de pouvoir élaborer des politiques ou plans *ad hoc*) limite les projets et, plus encore, les possibilités d'actions.

Ces faits, corrélés aux problématiques générales de gestion d'espaces disparates et inégalitaires, renforcent l'illisibilité des politiques inhérente aux enjeux multiples et contradictoires que l'on a pu identifier dans les discours et dans les pratiques des différents acteurs institutionnels qui interviennent dans ces villes.

Eléments de démonstration : exemples de politiques contradictoires entre volonté de l'Etat et politiques urbaines des municipalités (allant dans les deux sens : à savoir négation de l'informel par l'Etat et défense par les municipalités, et *vice versa*) ; exemple de politiques contradictoires selon les communes et quartiers des agglomérations, le tout dans le droit fil des discours évoqués dans cette communication. Une grille de lecture peut être offerte, à Abidjan, par le poids que peuvent représenter les élections municipales dans les choix politiques effectués.

→ Préoccupations environnementales, gestion de l'informel, politiques urbaines (*sl*) et développement durable semblent avoir du mal à s'accorder dans les villes que j'ai étudiées. Les discours sont le miroir de ces nombreux dysfonctionnements et permettent de mettre au jour les nombreuses contradictions, mais aussi incompréhensions qui apparaissent entre des autorités qui doivent faire face à de multiples, et toujours plus nombreux, enjeux, et des entrepreneurs informels qui cherchent d'abord à assurer leur survie en ville. Les évolutions décentralisatrices et démocratiques locales, quoi que modestes, ne permettent guère pour l'heure actuelle de rendre plus lisible ce tableau, à ceci près que je crois possible de formuler l'hypothèse selon laquelle la participation des entrepreneurs informels en tant que citoyens, quand ils le sont et en ont le droit, aux élections municipales peut contribuer à faire un peu bouger les choses.

### **Bibliographie indicative**

Agier M., *L'invention de la ville : banlieues, townships, invasions et favelas*. Amsterdam : Edition des archives contemporaines, 1999, 176 p.

Charmes J., « Informel (secteur) » dans J. Lévy & M. Lussault (éds), *Dictionnaire de la géographie, de l'espace et des sociétés*. Paris : Belin, 2003, 1034 p., pp. 509-512

Davis M., *Planet of Slums*. New-York : Verso, 2006, 256 p.

De Soto H., *L'autre sentier : la révolution informelle dans le Tiers-Monde*. Paris : La Découverte, 1994 (1<sup>ère</sup> éd. 1986), 245 p.

- De Soto H., *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme réussit en Occident et échoue partout ailleurs ?* Paris : Flammarion, 2005 (1<sup>ère</sup> éd. 2001), 302 p.
- Dorier-Apprill (éd.), *Ville et environnement*. Paris : SEDES, 2006, 512 p.
- Fainstein S., « Planning and the Just City », Conference on the Just City, GSAPP, Columbia University, 29 avril 2006  
<<http://www.gsd.harvard.edu/people/faculty/fainstein/text/Planning%20and%20the%20Just%20City-for%20Columbia%20conf.doc>> [consulté le 1<sup>er</sup> mars 2008]
- Fourchard L., Albert I. O. (éds), *Sécurité, crime et ségrégation dans les villes d'Afrique de l'Ouest du XIXe siècle à nos jours*. Paris-Ibadan : Karthala-IFRA, 2003, 451 p.
- Froger G., « Le développement durable : savoirs et politiques » dans V. Géronimi *et al.*, *Savoirs et politiques de développement : questions en débats à l'aube du XXIème siècle*. Paris : Karthala-GEMDEV, 2008, 258 p., pp.89-118
- ILO, *The Dilemma of the Informal Sector*. Genève : ILO Conference 78<sup>th</sup> Session, 1991
- ILO, *Decent Work and the Informal Economy*. Genève : ILO Conference 90<sup>th</sup> Session, 2002
- ILO, *Working out of Poverty*. Genève : ILO Conference 91<sup>st</sup> Session, 2003, 110 p.
- Kendie S. B., « Employment Structure and the Environnement in Cape Coast, Ghana ». *Singapore Journal of Tropical Geography*, n° 19-1, 1998, pp. 26-38
- Le Galès P., « Gouvernance » dans J. Lévy & M. Lussault (éds), *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris : Belin, 2003, 1034 p., pp. 418-422
- Leimdorfer F., « L'espace public urbain à Abidjan : individus, associations, Etats » dans F. Leimdorfer & A. Marie (éds), *L'Afrique des citoyens : sociétés civiles en chantier (Abidjan, Dakar)*. Paris : Karthala, 2003, 402 p., pp.109-154
- Lieberherr-Gardiol F. (éd.), « Slums and Urban Development ». *The European Journal of Development Research*, n°18-2, 2006, pp.275-336
- Massiah G., « Démocratie et développement dans le débat international sur la ville et l'habitat » dans A. Osmont & Ch. Goldblum (éds), *Villes et citoyens dans la mondialisation*. Paris : Karthala-GEMDEV, 2003, 300 p., pp. 285-296
- Navez-Bouchanine F., Valladares L. (éds), « Villes et best practices ». *Espaces et sociétés*, n°131, 2007
- Ngo Thi Bich Dao, Parenteau R., « Le rôle de la société civile dans la gestion environnementale urbaine (Vietnam) » dans PRUD, *Gouverner les villes du Sud : défis pour la recherche et pour l'action*. Paris : MAE, 2004, 296 p., pp. 58-61
- Osmont A., « La gouvernance : concept mou, politique ferme ». *Les annales de la recherche urbaine*, n°80-81, 1998, pp. 18-26
- Osmont A., Goldblum Ch., Langumier J.-F., Le Bris E., de Miras C., Musil C., *La gouvernance urbaine en questions : analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine*. Paris : GEMDEV-AMODEV, 2008, 74 p.
- Pourcet G., « La Ville, l'informel et l'environnement ». *Afrique contemporaine*, n°161, 1992, pp. 178-187
- PRUD, *Gouverner les villes du Sud : défis pour la recherche et pour l'action*. Paris : MAE, 2004, 296 p.
- P. Quantin, « La redécouverte des institutions » dans P. Quantin (éd.), *Gouverner les sociétés africaines : acteurs et institutions*. Paris-Talence : Karthala-CEAN, 2005, 338 p., pp. 9-26

Rakodi C., Romaya S. (éds) *Building Sustainable Urban Settlements: Approaches and Case Studies in the Developing World*. Londres : ITDG Publishing, 2003, 240 p.

Sen A., *Un nouveau modèle économique : développement, justice, liberté*. Paris : Editions Odile Jacob, 2000 (1<sup>ère</sup> édition 1999), 356 p.

Steck J.-F., *Territoires de l'informel : les petites activités de rue, le politique et la ville à Abidjan*. Nanterre : Université de Paris 10-Nanterre, 2003, 600 p., thèse de doctorat en géographie

Steck J.-F., « L'informel et la question du développement dans des villes en crises : à la recherche du juste équilibre entre sécurité collective et insécurité individuelle », 11th EADI General Conference (*Insecurity and development...*), Bonn, 21-24 septembre 2005 <<http://eadi.org/database/?dataset=egc2005&table=data&id=236&back=%2Fdatabase%2F%3Fdataset%3Degc2005%26table%3Dfrom%26id%3D15>> [consulté le 1<sup>er</sup> mars 2008]

Steck J.-F., « Itinéraires entrepreneuriaux informels et intérêt général... ou de l'erreur de croire que les "petits" peuvent pallier les lacunes des "grands" » dans F. Landy, E. Lézy & S. Moreau (éds), *Les raisons de la géographie : itinéraires au Sud avec Jean-Pierre Raison*. Paris : Karthala, 2007a, 328 p., pp. 137-148

Steck J.-F., « Activités commerciales, dynamiques urbaines et encadrement de l'informel à Lomé » dans Ph. Gervais-Lambony & G. Nyassogbo (éds) *Lomé : dynamiques d'une ville africaine*. Paris : Karthala, 2007b, 326 p., pp. 97-120

Stren R., « Faire de nécessité vertu : du gouvernement local à la gouvernance locale et au delà dans la gestion urbaine en Afrique » dans PRUD, *Gouverner les villes du Sud : défis pour la recherche et pour l'action*. Paris : MAE, 2004, 296 p., pp. 270-281

Yiftachel O., « Planning and Social Control: Exploring the "Dark Side" » *Journal of Planning Literature*, vol. 12 n°2, 1998, pp. 395-406

...