

LA FABRIQUE URBAINE ORDINAIRE

La rhétorique sur l'échec de la planification urbaine, la déficience des services essentiels, l'insalubrité des quartiers irréguliers constituent l'arrière-plan de toute recherche sur les villes en développement, avec en parallèle l'idéalisation et la promotion de solutions alternatives communautaires ou de la participation du secteur privé pour remplacer des pouvoirs publics défaillants. Pour échapper à ces visions extrém(ist)es des villes en développement (Gilbert A. 2009), nous optons ici pour une position intermédiaire sur plusieurs plans. D'une part, nous regardons l'étape de viabilisation, entre l'occupation-construction et la planification, c'est-à-dire le moment où les réseaux sont de fait étendus, où les entreprises de services travaillent de manière positive à desservir les populations (Encadré 1). D'autre part, lorsqu'une entreprise étend son réseau, elle le fait d'abord dans des quartiers qui lui apparaissent comme stables et rentables, certes irréguliers mais consolidés. Le terme de 'bidonville' est là bien trop vague et péjorativement connoté (Encadré 3) pour traiter de ce type d'urbanisation (Gilbert A. 2007). En nous concentrant sur cette étape et cet objet intermédiaires, prédominants mais peu spectaculaires, nous tentons de rendre compte de modalités 'normales' de la fabrique urbaine et d'offrir des perspectives conceptuelles et opérationnelles adaptées à la réalité des dynamiques des villes émergentes et cruciales pour un développement urbain durable.

Encadré 1/D&L. Le verre à moitié plein

Cette recherche se concentre sur les dynamiques positives de consolidation urbaine et de viabilisation. Les échecs et difficultés des entreprises de services dans les villes en développement sont déjà largement documentés et connus. Plutôt que de s'interroger sur les insuffisances des services urbains, le parti pris est d'identifier et de mettre en avant le potentiel de pratiques novatrices, effectives et efficaces. Loin d'être paralysés, les acteurs travaillent au quotidien à améliorer la desserte et à étendre les infrastructures. Peu à peu, les réseaux rattrapent leur retard et les taux de raccordement augmentent. Ces efforts restent largement ignorés alors que le réseau conventionnel dans les villes émergentes reste majoritaire et en expansion. Nous traiterons donc de ce qui se fait plutôt que de ce qui n'est pas ou mal fait. Ce biais volontaire dans l'examen des stratégies d'entreprises qui étendent leurs réseaux permet de formuler, en conclusion, des pistes d'action opérationnelles positives.

Cela ne signifie pas évidemment que tout est rose ! La qualité du service peut être insatisfaisante et inégale malgré le raccordement (Rakodi 2000), et requérir d'autres modes d'approvisionnement (Jaglin & Zérah 2010). Néanmoins, ces insuffisances ont déjà été étudiées ; nous nous concentrons sur l'étape amont de l'installation des infrastructures. Même si le service ne suit pas, c'est la couverture physique comme étape préalable qui nous intéresse ici.

▪ Le travail quotidien des fabricants de la ville

Regarder la manière dont les réseaux sont déployés suppose de s'intéresser aux actions des entreprises de services, et plus spécifiquement aux pratiques quotidiennes de leurs employés. C'est en étudiant les modes de faire des professionnels du secteur que l'on peut comprendre les problèmes et solutions qui déterminent les modalités concrètes de l'extension des réseaux.

– Une approche pragmatique : du pourquoi au comment

Nombre de travaux en termes de gouvernance s'attachent à rendre compte des jeux d'intérêts, des coalitions d'acteurs, des motifs qui sous-tendent les dynamiques de la fabrique urbaine et l'emportent sur l'intérêt général (Meisel & Ould Aoudia 2008). Néanmoins, la sociologie de l'action publique a désormais montré la rationalité limitée des acteurs ainsi que la labilité et la contingence des intérêts impliqués dans un processus décisionnel ; dès lors, les modes de prise de décision deviennent un objet d'étude des sciences politiques souvent déconnecté de l'action publique opérationnelle (Reigner 2013). La capture des sphères décisionnelles par les élites qui poussent des agendas particuliers peut rendre peu significatives les réformes administratives. C'est ainsi que les injonctions à la 'bonne gouvernance' ou à la soutenabilité environnementale, notamment dans les villes en développement, ne sont pas automatiquement suivies d'effets et peuvent être inutiles si les professionnels mettant en œuvre les projets ne changent pas de modes d'action et de cadres de référence (Massiah & Tribillon 1985).

Nous nous intéressons ici à l'aval plutôt qu'à l'amont des décisions. La question de savoir pourquoi les réseaux sont étendus aux quartiers irréguliers renvoie à des conflits d'intérêts contingents et confus : les motifs de raccordement peuvent varier de l'électoralisme à l'augmentation de la clientèle ou au respect des obligations de service public, mais quels qu'ils soient, l'extension des réseaux finit par avoir lieu. Rien ne prouve en outre qu'elle soit le résultat direct d'une prise de décision délibérée et précise : cela peut être un effet d'inertie, d'entraînement, un enchaînement automatique lié au fonctionnement bureaucratique, une externalité d'une autre politique, une opportunité de financement etc.

Dans une perspective pragmatique, nous nous intéressons ici aux manifestations concrètes et traductions opérationnelles des décisions, quels que soient les motivations et les intérêts en jeu : ce qui compte, c'est ce qui se passe et les conséquences des actions réalisées (Hoch 1984a). Les faits et leurs impacts sur la fabrique urbaine sont ici mis en avant par rapport aux

acteurs et à leurs relations (Bocquet 2006). Ainsi, au lieu de traiter des projets de raccordement comme des décisions politiques ou politisées, nous les abordons comme des interventions opérationnelles qui reposent sur l'usage d'outils et de dispositifs spécifiques. Cela suppose d'étudier les actions et les acteurs concernés sous un nouvel angle.

– Pratiques ordinaires et tactiques en situation

Le premier décalage porte sur le type d'actions : nous abandonnons la grille de lecture relationnelle de l'économie politique pour traiter de manière pragmatique des pratiques ordinaires et quotidiennes des acteurs sur un plan opérationnel et matériel. Certains travaux sur les transitions sociotechniques soulignent l'importance des pratiques, autrement dit des modes de faire des acteurs et non pas seulement de l'offre de produits innovants, dans les dynamiques de changement : les pratiques sociales des usagers tout autant que les savoir-faire et *modus operandi* des producteurs et professionnels impliqués sont déterminants (Pantzar & Shove 2010). Qu'il s'agisse de routines, d'adaptation marginale ou d'invention pragmatique, l'attitude que les acteurs adoptent sur le terrain est là de l'ordre de la tactique : la résolution des problèmes quotidiens provient du bricolage de solutions *ad hoc* qui s'accommodent de l'environnement – tandis que la construction délibérée de dispositifs complexes relève de stratégies visant à modifier le cadre d'action (de Certeau 1980). Dans une logique pragmatique, nous privilégions ici l'analyse des tactiques professionnelles ordinaires en situation à celle des stratégies globales et délibérées de changement que peuvent suivre les entreprises (Shove & Walker 2010). Forcés et contraints par un contexte sur lequel ils ne peuvent agir – l'irrégularité des quartiers –, les professionnels ajustent leurs modes de faire sans nécessairement suivre une stratégie consciente et articulée. Leurs pratiques, routinières ou innovantes, s'éloignent alors des techniques dominantes et convenues (de Certeau 1980) ; l'un des enjeux de la durabilité du changement sociotechnique réside justement dans l'institutionnalisation de ces pratiques hétérodoxes (Shove & Walker 2007).

Dans le cas des villes en développement, c'est dans les interstices de la planification officielle que l'espace est fabriqué par une myriade de tactiques isolées (Roy 2009a). L'introduction de petits changements dans l'ordinaire de la fabrique urbaine est une forme de pratique improvisée et adaptée au contexte qui a des effets concrets et par là génère du changement (Hamdi 2004). Ces pratiques inventives permettent ainsi de régler des problèmes imprévus et inhabituels que ne peuvent appréhender les cadres conceptuels et opérationnels standardisés adaptés aux situations d'urbanisation planifiée.

Intelligent practice builds on the collective wisdom of people and organizations on the ground – those who think locally and act locally – which is then rationalized in ways that make a difference globally [...]. Practice then is about making the ordinary special and the special more widely accessible – expanding the boundaries of understanding and possibility with vision and common sense. It is about building densely interconnected networks, crafting linkages between unlikely partners and organizations, and making plans without the usual preponderance of planning. It is about getting it right now and at the same time being tactical and strategic about later. This is not about forecasting, nor about making decisions about the future. But it is about the long-range, about making sure that 1+1 equals 2 or even 3, about being politically connected and grounded, and about disturbing the order of things in the interest of change. (Hamdi 2004: xviii–xix)

En présentant différentes solutions tactiques, dans différentes villes et différents secteurs, l'ambition de cette recherche est double : d'une part, rendre compte des pratiques ordinaires et des initiatives pragmatiques locales, quels que soient leurs formes ou leurs contenus ; d'autre part, démontrer que leur seule existence, indépendamment de leur efficacité, est la preuve d'une recherche d'adaptation quotidienne, réactive et inventive. Il ne s'agit pas de promouvoir les bonnes pratiques des entreprises comme des stratégies gagnantes, mais simplement d'apporter des exemples d'innovations qui sont effectives et opérationnelles car elles ont été forgées par les acteurs pour leur usage. Nous montrons ainsi qu'il existe déjà une palette de dispositifs et d'arrangements alternatifs, et nous pouvons alors nous interroger sur la manière dont ils peuvent réussir et inspirer des stratégies d'intervention urbaine plus générales.

– Les professionnels des services, acteurs de l'entre-deux

Dans l'ensemble, les études sur les villes en développement se concentrent sur deux groupes d'acteurs : d'une part les pouvoirs publics en tant qu'entités décisionnaires souvent présentées comme servant de manière élitiste un agenda néolibéral et moderniste ou au contraire comme freinant les réformes au sein de bureaucraties corrompues ; d'autre part, les populations, longtemps considérées comme incompetentes et exclues sur le plan sociopolitique (Berry-Chikhaoui & Deboulet 2002), mais que la recherche et le courant participatif ont progressivement remis sur le devant de la scène (Deboulet & Nez 2013). Cette analyse duale de la ville prise entre les logiques des experts et celles des habitants mène à une vision conflictuelle de l'action urbaine (Karpouzoglou & Zimmer 2012; Khakee *et al.* 2000).

Nous défendons qu'il existe d'autres voies et acteurs encore inexplorés : entre la ville des savants et celle des habitants, nous déplaçons le regard vers la ville des fabricants. Le rôle des

entreprises de services dans la gouvernance et la fabrique urbaines et leurs modalités d'action ont été sous-traités par la littérature académique (Graham & Marvin 1994), et sont souvent ignorés par les politiques³. Les professionnels des services sont par défaut considérés comme à la fois compétents sur le plan technique et exécutants silencieux de décisions politiques ; leur action est donc prise pour acquise sans être problématisée. Cependant, ayant à leur disposition une légitimité scientifico-technique valorisée, des outils, des ressources et le support matériel d'un réseau, ils ont une capacité et des leviers d'action conséquents sur la ville. Lorsque, par exemple, une politique de régularisation urbaine est initiée, elle ouvre souvent des droits aux services et ce sont les entreprises de services qui transforment ces droits en raccordement effectif : loin d'être de simples exécutantes, elles jouent un rôle déterminant dans la fabrique urbaine réelle qui mérite d'être analysé.

What the tenure debate has mostly failed to consider is the perspective of infrastructure providers themselves. (Connors 2007: 34)

Quelques – trop rares – travaux ont ainsi largement inspiré cette recherche, notamment : l'identification des institutions informelles auxquelles ont recours les entreprises de services et les municipalités pour étendre les services dans les quartiers irréguliers stambouliotes (Baharoğlu & Leitmann 1998; Leitmann & Baharoğlu 1998; 1999) ; l'étude de l'élaboration en interne de stratégies sociales par des entreprises de services pour intervenir dans les quartiers irréguliers à Buenos Aires et Chennai (Botton 2005; Connors 2005; 2007) ; l'observation des pratiques professionnelles des *street-level employees* (Lipsky 1980) et de leur impact direct sur la qualité de l'offre de services publics y compris dans le cas d'administrations fragiles (Coelho 2004; 2006; Crook & Ayee 2006). Là aussi, ce sont les acteurs intermédiaires qui se révèlent particulièrement intéressants : les ingénieurs et gestionnaires, entre les décisionnaires politiques et les directeurs d'une part, les populations d'autre part. Nous suivons ces approches en ouvrant la boîte noire des entreprises de services essentiels, de leur fonctionnement et de leurs modes de faire à proprement parler 'dans la rue'.

Encadré 2/D&L. Les extrêmes hors-jeu

On se concentre ici sur les trajectoires d'accès aux services, non pas pour regarder les configurations hybrides auxquels ont recours ceux qui ne sont ni branchés ni débranchés (Jaglin 2004b), mais plutôt pour comprendre le passage de la catégorie de consommateur irrégulier ou exclu à celui de client reconnu et intégré par les opérations de raccordement et les changements induits. Nous ne distinguons

³ cf. L'absence de mention des opérateurs ou entreprises de services dans les 'Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous' d'UN-Habitat (2009b).

pas *a priori* les entreprises privées et publiques, considérant que l'innovation, la bonne gouvernance ou l'efficacité ne sont pas liées à un statut (Hall & Lobina 2007a), mais plutôt à des dynamiques de restructuration sectorielle et d'expansion de l'activité (Dominguez *et al.* 2009).

Ce type de dynamique se trouve particulièrement dans deux secteurs en phase d'expansion: l'eau et l'assainissement à Lima, la distribution d'électricité à Delhi. Ces entreprises ont été largement réformées depuis les années 1990, permettant d'améliorer significativement la couverture et la gestion des services. C'est dans ces secteurs que l'on peut observer au mieux les innovations techniques, les arrangements sociaux et les ajustements institutionnels que requiert mais aussi que suscite l'extension des réseaux ; c'est aussi dans ces entreprises que le personnel a le discours le plus construit, le plus réflexif et le plus engagé. Par contraste, le secteur électrique à Lima est stabilisé, avec une couverture totale, uniforme et 'moderne' peu problématisée ; l'histoire du passage d'un service insuffisant au début des années 1990 à une desserte universelle de qualité reste toutefois un exemple de trajectoire intéressant à étudier rétrospectivement. À l'autre extrême, l'eau et l'assainissement à Delhi sont au point mort : soit les quartiers sont desservis par camions-citernes, bornes-fontaines et/ou puits mais ne sont pas considérés comme clients, soit ils sont raccordés et sont alors assimilés indifféremment à la grande masse des clients. Ces derniers secteurs seront donc moins utilisés dans la démonstration⁴.

▪ La consolidation progressive des quartiers populaires

Les quartiers que nous étudions ici peuvent également être qualifiés d'intermédiaires, entre les zones aisées planifiées et les bidonvilles précaires, ce qui permet de prendre le contre-pied des discours catastrophistes ou naïfs sur les 'bidonvilles' (cf. Davis M. 2006; dans Gilbert A. 2009). Leur situation d'entre-deux en fait des espaces travaillés par des dynamiques d'émergence économique, d'affirmation sociopolitique et de consolidation urbaine.

– Les opportunités et tensions dans des contextes d'émergence

L'Inde et le Pérou sont des pays à revenus 'moyens inférieurs' selon la Banque Mondiale. Leur croissance économique soutenue leur offre certaines marges de manœuvre : les pouvoirs publics et/ou le secteur privé ont une capacité d'investissement suffisante pour financer l'extension et le fonctionnement des réseaux, et leur capacité d'endettement facilite l'octroi d'aide des bailleurs. La question financière n'est pas un enjeu pour les acteurs, ce dont atteste l'effective mobilisation des fonds. Néanmoins, il existe encore des populations et des quartiers en marge de cette croissance : pauvreté et inégalités restent des défis importants.

⁴ cf. Index en annexe, représentatif de l'importance respective des dynamiques de chaque secteur.

En tant que capitales, Delhi et Lima sont des lieux de création de richesse et de transformation urbaine qui concentrent l'attention des pouvoirs publics, les investissements privés et la pression sociale. Ce contexte d'émergence présente des contraintes et des atouts pour la fabrique urbaine : une croissance – démographique et économique – soutenue, une insertion dans les réseaux globalisés, un savoir-faire institutionnel et des appareils administratifs consolidés, mais aussi une hétérogénéité sociale, des enjeux de stabilité et durabilité de la croissance, une informalité économique et urbaine constitutive (Lorrain *et al.* 2011). Ces éléments créent une matrice particulière pour l'action publique, distincte à la fois de celle des capitales occidentales et des villes plus pauvres ou plus petites. Dans ces villes, les réseaux de services urbains suivent la forme du tout-réseau conventionnel mais restent incomplets : les périphéries ou des poches de pauvreté en restent encore exclues (Jaglin 2012). Toutefois, c'est bien par l'extension de ce réseau conventionnel que les pouvoirs publics, les entreprises de services et les populations conçoivent l'amélioration de l'accès aux services. Nous nous inspirons donc là des travaux qui défendent que c'est justement dans ces grandes villes émergentes que peuvent être inventées de nouvelles formes techniques et gestionnaires de desserte des services urbains. Loin d'être en situation catastrophique, ces grandes villes seraient plutôt à la pointe des transformations sociotechniques (Lorrain 2011b).

– Les attentes invisibles d'une nouvelle classe sociale

Ces villes regroupent une grande diversité de statuts sociaux, des élites cosmopolites aux populations très pauvres et vulnérables. Là encore, nous choisissons l'entre-deux : la petite classe moyenne, groupe ignoré par la recherche et les politiques car elle n'offre prise ni à l'empathie comme le prolétariat, ni à l'attraction comme l'élite (Mayer 1975). Toutefois, la division tripartite des classes sociales, fondée sur les sociétés occidentales est trop générale dans le cas des villes émergentes : par classe moyenne dans les pays émergents, on entend par défaut la classe moyenne supérieure, globalisée, nouvellement enrichie et au mode de vie tourné vers la modernité occidentale (Kharas 2010), en oubliant la classe moyenne inférieure, prépondérante mais invisible, qui réside dans les quartiers populaires.

Dans la classe moyenne indienne, on peut distinguer une classe moyenne supérieure de haute caste, qui s'autoproclame 'classe moyenne' pour se distinguer de l'élite opulente ; une classe moyenne inférieure – employés de bureau, professeurs, ouvriers qualifiés, petits boutiquiers – dont l'aspiration principale est la stabilité, avec des revenus médiocres mais réguliers, un niveau d'instruction honorable et des conditions de vie et de logement confortables mais

sommaires ; et une classe populaire – vendeurs, chauffeurs, ouvriers, employés municipaux – moins stable, mais qui aspire à appartenir à la classe moyenne inférieure ou en est tombée (Heuzé 1999). Au Pérou, et plus particulièrement à Lima, on trouve également les classes moyennes supérieures tournées vers l'international, les classes moyennes traditionnelles conservatrices et en repli social et économique, et enfin la classe moyenne populaire et dynamique constituée des migrants d'origine andine qui forment le 'nouveau Lima' dans les périphéries (DESCO 2003; Matta 2012). Bien qu'il n'existe pas d'études spécifiques sur les cas de Delhi et Lima, ces catégories correspondent en grande partie au *low-income group* en Inde – entre le *middle-income group* et la *economically weaker section* (Graphique 2) –, et aux catégories de revenus C et D au Pérou – sur une échelle allant de A à E (Graphique 7).

Ces classes populaires de 'petite prospérité' (Darbon & Toulabor 2011) sont sorties des trappes à pauvreté et sont dans une dynamique de stabilisation et d'amélioration sociale, économique et matérielle de leurs conditions de vie, laquelle passe par la consolidation de l'habitat. Pour achever leur intégration à la ville, ces populations sont certes en demande de services (Bayat 2000), mais aussi de services de qualité qui satisfassent leurs aspirations à la modernité et à leur reconnaissance politique en tant que citoyen à part entière (Jaglin 2012).

Encadré 3/D&L. Le poids des mots

À Delhi, il existe huit types d'habitat répartis en trois catégories (Figure 7) : les quartiers planifiés et hérités de la colonisation britannique ; la vieille ville et ses extensions caractérisées par leur insalubrité et une forte congestion, combinées à une valeur patrimoniale ; et les espaces construits non-planifiés destinés à être améliorés. Cette dernière catégorie regroupe les *Jhuggi-Jhompri clusters*⁵, les colonies de recasement, les villages urbains et ruraux, les *unauthorised colonies* et les *regularised unauthorised colonies* tous regroupés sous l'appellation 'bidonvilles' ou 'logement informel' tant dans les classifications officielles que dans les conceptions mentales. L'assimilation des villages et colonies non-autorisées – quartiers irréguliers ni pauvres ni illégaux (chapitre 2) – à la catégorie de l'informel limite l'émergence de connaissances des dynamiques spécifiques de ces quartiers, tant du côté de la recherche que des acteurs opérationnels et a créé des confusions pendant l'enquête. Cette assimilation est significative de l'association négative qui est faite entre les quartiers et leurs habitants marginalisés (Gilbert A. 2007). Pendant les entretiens, les cadres des administrations et des entreprises ont utilisé alternativement les adjectifs : illégal, insalubre, pauvre, non-éduqué, non-civilisé, en infraction, irrespectueux, voleur, profiteuse, incivil, *retarded*... La différenciation entre planifié et informel s'inscrit dans une culture de distinction et de stigmatisation prégnante (Butcher 2011).

⁵ Poches de bidonvilles précaires, vulnérables et insalubres éparpillées dans la ville (Dupont 2008).

À Lima, le terme ‘informel’ n’est apparu que dans les années 1990, avec l’application des théories de De Soto, mais il reste peu usité. Les travaux de Turner notamment ont permis la reconnaissance des quartiers périphériques et de leurs habitants au statut socioéconomique plus élevé que dans les ‘taudis’ centraux ; ces quartiers, plutôt que pauvres ou marginaux, sont définis comme populaires (Gilbert A. 2007; Ludeña 2006). Trois ouvrages de référence ont des titres significatifs : *Desborde popular y crisis del Estado. El nuevo rostro del Perú* (Matos Mar 1984), très empathique envers les mouvements populaires ; *La ciudad ilegal* (Calderón 2005), poussant avec provocation la notion d’informalité ; *Estado desbordado y sociedad nacional emergente*⁶ (Matos Mar 2012), révélant l’émergence d’un nouvel équilibre sociopolitique. Les quartiers irréguliers ont successivement été qualifiés par les pouvoirs publics de *barriadas*, *pueblos jóvenes*, *asentamientos humanos*⁷, cônes nord, sud et est, et dernièrement Lima Nord, Lima Est et Lima Sud aux côtés de Lima Centre (chapitre 3). Ces termes sont utilisés par tous, des fonctionnaires et ingénieurs aux populations en passant par les médias. Le terme de ‘quartiers irréguliers’ sera utilisé pour les deux cas de Delhi et Lima, et permet de rendre compte sans jugement de valeur de l’irrégularité morphologique et juridique de leur urbanisation.

– La consolidation et l’amélioration des espaces urbains

Plus qu’à partir de caractéristiques sociales difficiles à cerner sans études dédiées, les quartiers irréguliers sont ici définis comme intermédiaires en raison de leur processus d’émergence : c’est le *self-help housing* ou l’urbanisation progressive telle que définie par Turner (Gilbert A. 2007). Cette urbanisation progressive constitue une réserve et une offre de logements pour une grande frange de la population qui rend difficile et aujourd’hui souvent inconcevable – politiquement, socialement et économiquement – sa démolition. Elle se situe notamment sur des terres agricoles subdivisées par leurs propriétaires ou des terrains laissés vacants par les pouvoirs publics et envahis, prélotis et revendus par des promoteurs informels. D’une manière ou d’une autre, il y a acquisition contractualisée de la parcelle qui crée une forme de possession et des preuves de cette occupation qui la distinguent du squat direct et par conséquent risqué et précaire. Cette sécurité de la tenure *de facto* apporte une stabilité à ces quartiers qui ne respectent pourtant ni les plans urbains, ni l’usage des sols, ni les règles de construction et échappent au contrôle des pouvoirs publics. Quant au logement, il est progressivement consolidé, entretenu et étendu avec des matériaux en dur, en fonction de l’évolution de la situation familiale et économique et acquiert ainsi une valeur immobilière.

⁶ ‘Débordement populaire et crise de l’État. Le nouveau visage du Pérou’ ; ‘La ville illégale’ ; ‘État débordé et société nationale émergente’.

⁷ Quartiers, nouveaux bourgs et établissements humains.

Le nécessaire capital initial puis les investissements continus en réservent l'accès à des populations majoritairement propriétaires, et dotées de revenus minimums et réguliers.

Étant occupés et construits sans planification et avant leur viabilisation, ces quartiers font cependant face au déficit de services essentiels : si les habitants peuvent prendre en charge la consolidation de leur logement individuel, c'est pour l'accès aux services urbains qu'ils dépendent de l'intervention publique. Avec des revenus encore médiocres, ils n'ont pas suffisamment de ressources pour pouvoir s'autonomiser des services publics comme le font les classes aisées (Maria 2006) mais ils ne sont pas non plus ciblés par les aides sociales ou caritatives. Ce sont justement ces populations qui sont les plus dépendantes et demandeuses des réseaux publics (Barbier *et al.* 2007), et il est avéré qu'elles ont une certaine capacité et volonté de payer pour les services urbains, comme l'attestent à la fois des études (Misra & Goldar 2008) et les entreprises de services qui y interviennent elles-mêmes. La légitimité de leur présence, leur pression sur les élus ou les stratégies commerciales des entreprises en font d'ailleurs les premiers et principaux bénéficiaires des campagnes de raccordement.

En tant qu'espaces ordinaires pris entre des types d'habitat plus facilement identifiables, ces quartiers sont *off-the-map* (Robinson 2002). Ils sont pourtant représentatifs de l'urbanisation par consolidation progressive et autonome des villes en développement (Baross 1991). Les enjeux primordiaux de ces quartiers ne sont ni socioéconomiques ni légaux : c'est bien sous l'angle urbanistique qu'ils constituent un défi pour l'action publique. Bien qu'exclus de et par la planification, ils apparaissent comme les lieux émergents et majoritaires des métropoles, sur les plans sociaux, politiques, économiques et urbanistiques ; des lieux privilégiés d'action et de changement où l'on peut observer les dynamiques effectives d'extension des réseaux de services essentiels, et par là de développement urbain.

▪ Méthode qualitative des enquêtes de terrain

Le déroulement de cette recherche suit les pistes fournies par les enquêtes de terrain, qui ont orienté le positionnement et la construction des objets d'études (Gibbal *et al.* 1981a).⁸

Ce détour tient essentiellement au renoncement à des modèles explicatifs trop empreints d'eurocentrisme, voire de néocolonialisme intellectuel, pour se reporter à l'observation de la

⁸ La posture de recherche ainsi que la conduite des enquêtes dépendent de choix personnels réalisés en fonction de la disponibilité aléatoire des informations et de la contingence de certaines situations sur le terrain. Par conséquent, ce qui relève de ces options méthodologiques – présenté au fil du texte dans les encadrés – est rédigé à la première personne afin de rendre compte du caractère personnel du positionnement au cours de la recherche.

réalité urbaine telle qu'elle se présente à nous, vue du dedans et d'en bas, et non pas telle qu'on pouvait l'imaginer, vue du dehors et d'en haut. (Gibbal et al. 1981b)

Pour rendre compte des processus ordinaires et quotidiens de fabrique de la ville, trois sources d'information locale viennent compléter la littérature académique sur les thèmes et terrains d'études : la littérature grise réglementaire, commerciale et technique qui décrit et encadre l'activité des entreprises de services ; les récits des professionnels sur leurs pratiques et les projets qu'ils mettent en œuvre ; l'observation des formes concrètes de fabrique urbaine dans les quartiers irréguliers. Les enquêtes de terrain se sont déroulées en trois temps : trois mois à Delhi mi-2011, six mois à Lima mi-2012 et trois mois de nouveau à Delhi fin 2012. Elles ont été accompagnées d'une veille continue par des revues de presse en ligne, et d'une rapide mise à jour début 2014 (Encadré 13). Les recherches ont porté en détail sur le développement des quatre secteurs de services depuis les années 1990 en englobant les entreprises, les tutelles, les sous-traitants etc., ainsi que de manière générale sur la planification et les politiques urbaines depuis les années 1950 et sur les dynamiques sociales plus récentes dans les quartiers irréguliers telles que perçues par les ONGs et les habitants (Schéma 2).

	Delhi	Lima
Secteur de l'eau et assainissement	22	30
Secteur de l'électricité	21	12
Pouvoirs publics et planification urbaine	32	25
Dynamiques sociales, société civile & ONGs	15	23

Schéma 2. Entretiens par secteur et thématique abordée⁹

(L. Criqui)

– Sources officielles

Au vu de la quantité et de la qualité aléatoires des informations publiques, j'ai collecté autant de littérature grise que possible, quelles que soient les sources : documents de planification urbaine, plans des réseaux, programmations budgétaires, rapports des pouvoirs publics et des régulateurs, supports de communication des entreprises et des ONGs à destination des habitants etc. J'ai également utilisé une série d'informations 'informelles', par des moyens eux-mêmes révélateurs des modalités de la fabrique urbaine : les cartographes d'une entreprise de services m'ont indiqué le quartier des pirates informatiques où trouver les

⁹ Des deux entreprises liméniennes de distribution d'électricité, une seule a été étudiée : d'une part, il a été difficile d'obtenir des entretiens dans la seconde ; d'autre part, analyser en détail les stratégies de toutes les entreprises n'était malheureusement pas sur mon agenda de recherche au moment du terrain. Les dynamiques observées sont néanmoins représentatives du secteur dans son ensemble et les Liméniens font peu la différence entre les entreprises, si ce n'est pour quelques points qui seront développés quand nécessaire.

cadastres non-publiés par les municipalités locales et les résidents des quartiers irréguliers m'ont dirigée vers les stands devant l'université d'ingénierie de Lima pour trouver des CD piratés de plans pour la titularisation foncière. Dans l'impossibilité d'obtenir des archives de la Cour de Delhi, j'ai photographié page par page les dossiers d'une ONG, y compris les notes de travail sur la stratégie d'argumentation de l'avocat en charge de l'affaire (Encadré 5) ; certains consultants, sous-traitants ou ex-employés des entreprises m'ont donné des plans et budgets réservés à la diffusion interne, d'autres ont essayé de me les vendre... !

Ce mélange de normes officielles, déclarations médiatiques, rapports d'expertise non-validés, données quantitatives éparses etc. présente il est vrai des degrés de fiabilité divers et est difficile à référencer. Néanmoins, il constitue le bagage à disposition des acteurs locaux eux-mêmes qui naviguent entre différentes sources d'informations plus ou moins officielles, justes et formalisées et doivent souvent agir avec des données incertaines et limitées. Ce corpus hétéroclite, qui dépassait l'information publique officielle, m'a en outre apporté des connaissances d'*insider* utiles pour obtenir la confiance ou bousculer des interlocuteurs parfois réticents à sortir des éléments de langage officiels et de la communication publique.

– Discours professionnels

Dans chacune des villes, j'ai mené des entretiens semi-directifs sans interprète¹⁰ ce qui m'a permis d'avoir des échanges directs et spontanés avec les interlocuteurs ; la seule difficulté occasionnelle a été dans certains quartiers à Delhi où les résidents ne parlent pas toujours bien anglais, et où le responsable de l'association de quartier ou l'ingénieur local s'improvisait interprète, avec des raccourcis, des sur-interprétations ou des détournements parfois évidents mais incontrôlables... Pour rendre compte des discours, les citations présentes dans le texte ont été choisies à titre d'exemple¹¹. C'est leur représentativité et non pas leur originalité qui a présidé au choix : cette représentativité est fondée sur la cohérence entre les discours d'au moins trois interlocuteurs, autant que possible travaillant dans des secteurs différents, c'est-à-dire avec des versions potentiellement concurrentes. Elles rendent compte significativement de la manière dont les acteurs conçoivent leurs propres activités et celles de leurs partenaires.

Dans les entreprises de services, j'ai distingué trois catégories de postes : les ingénieurs en charge de la réalisation technique des infrastructures, les gestionnaires qui conçoivent l'offre

¹⁰ cf. Grille d'entretien et liste des interlocuteurs en annexe.

¹¹ Pour plus de lisibilité et faciliter la lecture, ces extraits d'entretien ont été traduits en français par l'auteure.

commerciale de service, et les directeurs. Cette dernière catégorie est en très grande majorité constituée d'anciens ingénieurs qui sont désormais à des postes à responsabilité ; ce sont eux qui ont la mémoire des modalités de travail au cours des campagnes de raccordement passées. Ces mêmes profils existent chez les sous-traitants, qu'il s'agisse de bureaux d'études en charge de la conception des projets ou de compagnies de BTP maîtres d'œuvre pour la réalisation physique des travaux. La plus grande souplesse, voire l'inexistence, d'organigrammes dans les ONGs rend plus difficile la distinction de statuts entre les différents travailleurs sociaux, ce qui n'est pas problématique au regard de leur polyvalence et de la flexibilité des postes dans ces structures de petite taille. Enfin, les entretiens avec des chercheurs, consultants et experts ont permis d'apporter un regard extérieur critique.

S'il a été facile, une fois pris les premiers contacts, d'avoir de nouveaux entretiens parmi les collègues et partenaires des premiers interlocuteurs, toucher des professionnels qui ne sont pas intégrés aux sphères officielles et formelles a été moins aisé. Sans grande rigueur méthodologique *a priori*, je les ai identifiés grâce à *LinkedIn* : en faisant des recherches par mots-clés et localisations et en consultant les parcours professionnels, j'ai pu entrer en contact avec ces acteurs indépendants sans avoir leurs coordonnées. Le fait que personne ne m'ait auparavant aiguillée vers ces acteurs a parfois donné lieu à des entretiens complètement inintéressants ! Mais cela m'a permis aussi de rencontrer des topographes, juristes ou encore commerçants qui sont directement prestataires de services dans les quartiers irréguliers. J'ai ainsi rencontré des professionnels qui, en apportant des conseils légaux pour les revendications sociales, en réalisant les relevés topographiques ou simplement en vendant matériels et équipements sanitaires et électriques, sont les réels artisans du développement des quartiers. Ce sont des entrepreneurs ayant des relations commerciales 'normales' avec les résidents qui payent pour les services urbanistiques dont ils ont besoin, cassant les stéréotypes de la charité ou de l'exploitation comme seules relations dans les quartiers irréguliers. Ces entretiens ont été éclairants sur l'importance cruciale de ces acteurs ordinaires dans la fabrique des villes et sur leur complète autonomie vis-à-vis des interventions officielles.

– Réalités matérielles

Enfin, pour ne pas rester dans le registre des déclarations d'intention, cette recherche repose sur des observations de terrain, illustrées ici grâce aux photos¹². Pour appréhender la réalité

¹² Toutes les photos sont de l'auteure ; cf. Table des illustrations en annexe.

des extensions de réseaux dans les quartiers irréguliers, j'ai autant que possible réalisé des visites lorsque les chantiers étaient en cours, ce qui a parfois été compliqué par les délais et ajournements des travaux (Encadré 9). Dans chacune des villes, j'ai eu l'occasion de réaliser une vingtaine de visites dans des quartiers irréguliers, accompagnée des ingénieurs responsables de travaux, de travailleurs sociaux ou de résidents des quartiers.

À Delhi, cela m'a principalement amenée dans des colonies irrégulières construites, denses et intégrées à la trame urbaine à l'ouest, au sud et à l'est – *Prem Nagar*, *Sheikh Sarai*, *Vinod Nagar* –, des villages urbanisés et leurs extensions au sud-ouest – *Aya Nagar* –, et des terrains périphériques agricoles en cours d'urbanisation au nord – *Burari*. Ce sont les membres les plus anciens et les plus disponibles des associations de quartiers, contactés par l'intermédiaire de fédérations d'associations, qui m'ont expliqué les dynamiques de développement local. À Lima, les visites ont particulièrement eu lieu dans trois zones du nord de la ville : le district de Comas apparu dans les années 1960, aujourd'hui consolidé mais avec des empiètements continus sur les flancs escarpés des montagnes du *Collique* ; la zone partiellement construite de *Las Lomas de Carabayllo*, en plus grande périphérie, plane mais relativement isolée des dynamiques de développement urbain du reste du district ; et la limite de la tâche urbaine encore au début du processus d'occupation autour de *Jicamarca* à cheval sur les districts de San Juan de Lurigancho, Lurigancho-Chosica et la province de Huarochirí¹³. Les échanges avec les ONGs présentes dans ces zones depuis plusieurs décennies – *Alternativa*, *APDES*, *CENCA*, *CISAP* – m'ont permis de comprendre les dynamiques locales. Des visites ont occasionnellement eu lieu ailleurs en fonction des calendriers souvent erratiques des travaux : plutôt qu'une étude ponctuelle de quartier, j'ai privilégié l'observation des chantiers à différents endroits et étapes pour pouvoir en reconstruire le déroulement complet.

Pour prendre les photos, j'ai demandé aux habitants et professionnels présents de me montrer ce qui leur semblait significatif ou intéressant, ce qu'eux-mêmes faisaient d'ailleurs assez souvent spontanément. Ces photos sur commande prennent ainsi une valeur représentative de ce qui est important, satisfaisant ou gênant pour les acteurs locaux. Certaines photos sont aussi éloquentes – si ce n'est plus – que les mots, notamment pour montrer la réalité matérielle de la viabilisation. De plus, j'ai ensuite montré ces photos lors des entretiens avec les directeurs dans les bureaux des entreprises ou des autorités en demandant pourquoi et comment certaines installations avaient été réalisées. À plusieurs reprises, ces images – qui ne

¹³ Huarochirí est considéré comme province rurale de la région de Lima, limitrophe à l'est de la métropole (Figure 5). Il existe des conflits de définition des frontières entre districts sur cette zone de *Jicamarca*.

correspondent pas toujours au réseau idéal ! – ont déstabilisé mes interlocuteurs qui ont nié ou marginalisé des pratiques hétérodoxes pourtant récurrentes sur le terrain. Le travail de photographie complète ainsi sur le plan méthodologique la triangulation des discours, et m’a servi pendant l’enquête de support pour bousculer les discours convenus, visiblement en contradiction avec la réalité, et obtenir ainsi des explications parfois extra-ordinaires.

