

Résumé

Crise et gouvernance. Gouvernance urbaine dans un contexte de crise : trajectoires de villes intermédiaires haïtiennes après le séisme du 12 janvier 2010

L'**objectif principal** de cette recherche est de comprendre, dans un contexte de crise, la gouvernance urbaine au travers de l'étude de l'impact d'une catastrophe naturelle dans des villes moyennes d'un pays en développement. Bien que les villes de moins de 500 000 habitants abritent plus d'un cinquième de la population urbaine mondiale, elles restent encore cet « objet réel non identifié » (Brunet, 1997) ignorées tant par la recherche que par les pouvoirs publics. Or, le 12 janvier 2010 un tremblement de terre d'une magnitude de 7,2 sur l'échelle de Richter a touché Haïti, faisant près de 220 000 morts, 300 000 blessés et plus deux millions de déplacés. Bien que ce soit la capitale, Port-au-Prince, qui ait été principalement affectée et au centre de l'attention médiatique, l'épicentre du séisme se trouvait à quelques kilomètres, dans la ville de Léogâne, qui a été détruite à près de 80%. Trois autres villes moyennes du pays ont été fortement impactées par le séisme, Grand-Goâve, Petit-Goâve et Jacmel, qui, avec Léogâne, ont constituées le terrain d'étude de ce travail de doctorat en partant du postulat que ce type d'évènement, en l'occurrence une catastrophe naturelle, est déclencheur d'une crise qui catalyse les tensions, révèle les structures et peut être un facteur de transformations (Cohen, 1992) de la gouvernance de ces villes.

Les **fondements théoriques** de ce travail sont au nombre de trois. D'abord, la gouvernance dont l'émergence depuis quelques décennies correspond à des changements dans les formes de gouverner initiés par les mutations que sont la mondialisation des marchés, la globalisation financière et l'apparition de nouveaux acteurs, gouvernementaux et non gouvernementaux, publics et privés. Puis, la crise, dont l'approche en termes de crisologie faite par E. Morin (1976) s'est avéré être la mieux à même de caractériser le 12 janvier à la fois comme évènement point de départ d'une crise, d'appréhender les processus à l'œuvre et partant, de distinguer ses causes de ses conséquences. Enfin, la ville, considérée comme ordinaire (Robinson, 2005) permet de replacer les villes petites et moyennes des pays dits du Sud au centre du débat et d'utiliser l'outil analytique qu'est l'intermédiation pour mettre à jour les structures de gouvernance urbaine.

Grâce à la théorisation ancrée ou *Grounded Theory* (Glaser et Strauss, 1967; Paillé, 1994), le **cadre méthodologique** de cette recherche a été constitué par une centaine d'entretiens qualitatifs ainsi que par la création et l'application de huit dimensions d'intermédiation à chacune des villes étudiées. Cet outil a permis de dévoiler une typologie spatiale de ces villes, par rapport à la métropole qu'est généralement Port-au-Prince, et a servi de base à des enquêtes sur les représentations menées auprès des acteurs locaux. Ces enquêtes ont été le moyen de lier l'intermédiation à l'« urbanité partagée » (Hilgers, 2009) de ces villes, indiquant comment l'urbanité, l'autochtonie et la réputation accordée de l'extérieur à chaque ville fonctionnent comme des éléments qui forcent chaque habitant à se positionner sur la scène urbaine nationale.

En s'appuyant sur l'**apport théorique de la crisologie d'E. Morin (1976)**, la gouvernance urbaine en Haïti a été analysée à travers trois niveaux au sein desquels apparaissent des antagonismes, caractéristiques de la crise.

Le premier niveau, systémique, est celui propre à toutes les sociétés historiques et a été utilisé pour retracer les conditions historiques de la formation de l'urbain en Haïti. En mettant à jour des antagonismes entre trois échelons de gouvernance, local, national et international, cette analyse a d'abord fait apparaître que l'Etat haïtien est un Etat faible au sens conceptuel du terme, caractérisé par une indifférenciation des masses paupérisées et non structurées et par une économie de rente, basée sur l'exportation de produits à faible valeur ajoutée. De plus, les interactions historiques de l'Etat haïtien avec son environnement ont montré qu'Haïti, seul pays qui s'est libéré de l'esclavage (1804), était également un Etat faible au sens traditionnel du terme, face à des Etats puissants, ce qui a influencé les récentes interventions de la communauté internationale sur son territoire. Enfin, appréhender la société haïtienne dans ses deux composantes culturelles et sociales (Parsons, 1991) a fait paraître que socialement, la société haïtienne s'est peu à peu construite sur une binarité, entre élites et masse populaire, marquée par le milieu, urbain et rural.

Selon la crisologie, le second niveau d'émergence de la crise est cybernétique, en tant que réseau de gouvernance autogouvernés et de contrôle, et est caractérisé dans cette recherche par les réseaux d'acteurs locaux, nationaux et internationaux. L'étude des mécanismes de gouvernance et des interactions de ces réseaux lors de la gouvernance d'urgence a révélé des antagonismes organisationnels au sein des structures mises en place par les acteurs internationaux, conduisant souvent à l'exclusion des acteurs nationaux et locaux.

Le niveau néguentropique est le troisième niveau d'émergence des antagonismes propres à la crise : la néguentropie est le contraire de l'entropie, la tendance naturelle à la désorganisation des systèmes sociaux et humains. Aujourd'hui, l'inscription de tout système et de toute société à l'intérieur d'un monde globalisé illustre ce niveau néguentropique (Morin, 1976). L'analogie de la néguentropie avec l'organisation d'une communauté internationale depuis le début du 20^{ème} siècle a permis d'étudier deux des prérequis normatifs associés à des notions de performances des Etats qui guident les interventions de la communauté internationale: les critères de bonne gouvernance et les notions d'Etat fragile, failli, défaillant ou effondré, centraux aujourd'hui dans l'attribution de l'aide publique au développement. Enfin, la crisologie a aussi mis en évidence une double origine de la crise liée à l'évènement que constitue du 12 janvier. La catastrophe naturelle est vue comme une perturbation externe, qui a mis à jour une perturbation interne, provoquée par une surcharge quantitative d'une variable que le système arrive en temps normal à absorber, mais que la crise empêche de résorber : l'urbanisation massive et informelle du pays.

En étudiant la gouvernance d'urgence et la gouvernance de reconstruction au niveau national et au niveau local, ainsi que les trajectoires de gouvernance des villes à l'étude par le biais de projets de développement urbain, ce travail de doctorat a permis de tirer **différents enseignements**.

Tout d'abord, en Haïti, la persistance de tensions systémiques telles que l'absence d'une définition légale de l'urbain et les particularismes de la question foncière ont contribué à une complexité urbaine face à laquelle les logiques d'intervention du niveau néguentropique ont montré leurs limites, provoquant un empilement de projets ou *projectorat*, contraire à la temporalité et à la spatialité du développement urbain. Puis le 12 janvier a eu effectivement un rôle de révélateur en l'occurrence du fonctionnement des structures institutionnelles de gouvernance urbaine au niveau national. Au niveau national, malgré de faibles ressources humaines et financières, et nonobstant un nombre considérable d'acteurs internationaux intervenant dans ce secteur, ces institutions ont démontré une volonté et une capacité de transformation qui actent l'importance que doit conserver l'Etat dans ces nouvelles manières de gouverner, en l'occurrence comme régulateur et coordinateur du développement urbain. Une décentralisation effective ne peut se faire sans une déconcentration efficace.

De plus, cette recherche a souligné une réelle occurrence entre la typologie spatiale de la ville intermédiaire, ses dimensions d'intermédiation, son « urbanité partagée » et les particularités de sa gouvernance. En effet, les fonctions urbaines des quatre villes démontrées par l'étude de leurs dimensions d'intermédiation, ont révélé que leur typologie spatiale, entre villes influencées, satellisées ou éloignées de la métropole, participe avec leur « urbanité partagée » à la volonté des acteurs internationaux d'intervenir sur leurs territoires et influe sur les mécanismes de gouvernance entre les réseaux d'acteurs locaux, nationaux et internationaux.

Par ailleurs, dans la lignée de la 4^{ème} génération d'études sur la gouvernance plaidant pour un retour de l'étude du politique dans les mécanismes de décision (Hudson et Leftwich, 2014), cette recherche a fait apparaître son importance, tant pendant l'urgence que la reconstruction, au niveau national comme au niveau local. Dans les villes étudiées, le facteur politique reproduit des logiques de domination patrimoniale au sens wébérien du terme, créant une confusion entre territoires politiques ce qui conduit la société haïtienne à ne pas différencier le pouvoir local du pouvoir national.

Enfin, les particularités des contextes locaux voire internes aux villes étudiées montrent également que la participation de la société, au centre des normes d'interventions du niveau néguentropique, est fortement dépendante de la gouvernance urbaine locale. Initiée uniquement par les acteurs internationaux, elle peut déboucher sur une relative inefficacité voire avoir un effet contre-productif si l'ingénierie sociale n'est pas adaptée à la technicité des projets. Les structures institutionnelles de gouvernance urbaine doivent ainsi s'affranchir des normes et logiques néguentropiques tout en réussissant à maintenir un portage politique local, essentiel pour la réussite de leurs projets. Ce portage implique une relation inclusive entre les édiles locaux et la population, terreau de la démocratie politique, qui diffère de la participation qui elle, questionne plutôt le degré d'auto-organisation de la société. Cette démarcation met ainsi à jour deux actions distinctes, avec des modes d'implication démocratique différents, qui ne sont pas indissociables mais qu'il s'agit d'articuler.

Mots clés : villes moyennes / intermédiation / crise / gouvernance / international / local / national / bonne gouvernance / Etat fragile / urgence / reconstruction / Haïti / 12 janvier 2010 / séisme / participation / développement urbain / urbanisation informelle / Edgar Morin / crisologie

Abstract

Crises and governance. Urban governance in a crisis context: trajectories of intermediate Haitian cities after the January 12, 2010 earthquake

The **main goal** of this research is to understand urban governance in a crisis context by studying the impact of a natural disaster on medium-sized cities in a developing country. Although cities of less than 500, 000 inhabitants are home to more than a fifth of the world's urban population, they remain an "unidentified real object" (Brunet, 1997), still regularly dismissed by researchers and also by public authorities. On January 12 2010, Haiti was hit by an earthquake of 7.2 on the Richter scale. Close to 220,000 persons died, more than 300,000 were wounded and almost two other million were displaced. Although the capital, Port-au-Prince, was the hardest hit and the focus of media attention, the earthquake's epicenter was actually several kilometers away in the city of Léogâne, approximately 80% of which was destroyed. Three other medium-sized cities – Grand-Goâve, Petit-Goâve and Jacmel - were also deeply affected by the earthquake. These four cities were the field of study for this thesis, which argues that this type of event, a natural disaster, triggers a crisis. The main hypothesis is that the crisis catalyzes tensions, reveals structures and can be a factor of transformation (Cohen, 1992) in the governance of medium-sized cities, which has long been ignored by both academia and government.

This work is based on three **theoretical foundations**. First, the governance that has emerged in recent decades reflects changes in forms of governance due to the internationalization of markets, the financial globalization and the emergence of new governmental, non-governmental, public and private actors. Approaching the crisis in terms of *crisologie* (Morin, 1976), proved to be the best way of identifying January 12th as an event and the starting point of a crisis, of distinguishing its causes from its consequences and of understanding the processes at work. Finally, considering the city as ordinary (Robinson, 2005) allows us to refocus the debate on small and medium-sized cities of the South and to use intermediation as an analytical tool to reveal the structures of urban governance.

With a **methodology** based on the Grounded Theory (Glaser and Strauss, 1967; Paillé, 1994), the research comprised approximately a hundred qualitative interviews. Eight intermediation dimensions were created for and applied to each of the cities studied. This tool both reveals a spatial typology of these cities in relation to the metropolis that is usually Port-au-Prince and serves as a basis for the surveys on representations that were conducted among local stakeholders. These surveys help to link the intermediation of these cities with their "shared urbanity" (Hilgers, 2009), indicating how urbanity, autochthony and the reputation ascribed to each city function as elements that compel their inhabitants to position themselves on the national urban scene.

Using the **theoretical basis of E. Morin's *crisologie* (1976)**, urban governance in Haiti was analyzed at three specific levels. Antagonisms characteristic of crises appeared at each level. Systemic, the first level is inherent to all historic societies. It was further used to retrace the historical conditions of urban growth in Haiti. By bringing into light antagonisms between three tiers of governance - local, national and international – this systemic analysis revealed that the Haitian state is a conceptually weak state, characterized as such by an export-based rentier economy and a lack of differentiation between the impoverished and unstructured masses. Moreover, the historical interactions of the Haitian State with its surroundings underlined that Haiti, the only country to free itself from slavery (1804), was also a weak state in the classical sense of the term, namely confronted by powerful states. This influenced the recent interventions by the international community on its territory. Finally, the study of the cultural and social components (Parsons, 1991) of Haitian society shows that, socially speaking, this society was gradually built on dualities: elite versus popular masses, urban versus rural milieus.

According to *crisologie*, antagonisms can also appear on a second, cybernetic level. This refers to an autonomous self-controlled network of governance, characterized in this research by local, national and international stakeholder networks. The study of governance mechanisms after January 12 and the interactions of these networks during the emergency governance revealed organizational antagonisms inherent to the international community, often leading to the exclusion of local and national actors.

The third is the *negentropic* level (Morin, 1976). *Negentropy* is the opposite of entropy, the natural tendency of social and human systems toward disorganization. Today, the assimilation of any society within a globalized world embodies this *negentropic* level. Therefore, the organization of the international community since the early 20th century can be deemed to represent an analogy of *negentropy*.

This enables the study of two normative prerequisites which for decades have guided the interventions of the international community in developing and emerging countries. These norms are associated with notions of governmental performance: the criteria of good governance and the concept of fragile, bankrupt, failing or collapsed States are nowadays indeed central in the attribution of public development aid.

Moreover, *crisologie* also highlighted the double origin of the post January 12 crisis. The crisis can be perceived as the product of an external disturbance, i.e. the earthquake, but also of an internal disturbance. This type of disturbance is triggered by a quantitative overload of a variable that is usually assimilated by the system but which is no longer absorbed because of the event: in Haiti, this variable is the widespread informal urbanization of the country.

Several important findings emerged through the study of governance in times of emergency and of reconstruction, both at the national and local levels, and through urban development projects in the cities being studied, highlighting their governance trajectories.

Firstly, the persistence of systemic tensions such as the absence of legal definitions pertaining to the city and the specificities of land tenure issues have compounded an urban complexity to which must be added urban informality. The rationale for intervention and the norms underpinning action by the international community, at the *negentropic* level, have shown the limits of their application with regards to post-earthquake urban issues. This has led to a piling up of public aid projects, in opposition to the necessary temporality and the usual spatiality of coherent urban development.

Moreover, the existence and the operation of the institutional structures of urban governance were revealed by the earthquake. At the national level, these institutions demonstrated a capacity and a willingness to transform despite weak human and financial resources, and notwithstanding the interference of a considerable number of international actors in this sector. This reinforces the fact that the State must retain an essential role in this new way of governing that includes many stakeholders, for instance by regulating and coordinating urban development. An effective decentralization cannot be achieved without an efficient devolution of State powers.

In addition, this research demonstrated a genuine link between the spatial typology of an intermediate city, its intermediation dimensions, its “shared urbanity” and the particularities of its governance. Indeed, the urban functions of Léogâne, Grand-Goâve, Petit-Goâve and Jacmel, as illustrated by the study of their eight intermediation dimensions, revealed that the cities have three types of spatial typology (influenced, satellite or remote from a metropolis). Combined with their “shared urbanity”, this influences the intervention of international actors in their territories and impacts on the governance mechanisms between local, national and international stakeholders.

Furthermore, in keeping with the fourth generation of studies on governance pleading for a return to the study of politics in decision-making processes (Hudson and Leftwich, 2014), this research revealed the importance of political factors in both emergency and reconstruction governance, at the national and local levels. In the cities studied, these factors reproduce a logic of patrimonialism in the Weberian sense of the term, creating confusion between political boundaries and resulting in an absence of differentiation between local and national powers within Haitian society.

In the cities studied, the characteristics of the local contexts also show that the participation of society that is often requested by the international community during its interventions, strongly depends on local urban governance. Initiated solely by international actors, it can lead to relative inefficiency, or even counter-productivity, if the participation of the inhabitants is not socially engineered to the technicality of the projects. Institutional structures of urban governance should transcend *negentropic* norms and logics, all the while maintaining the local political support essential to the success of their projects. This support implies an inclusive relationship between the local elders and the population, linked to political democracy, which differs from participation per se that is more related to the society’s degree of self-organization. This brings to light two distinct actions with different modes of democratic involvement that could and should be linked but they are not inseparable.

Keywords: medium-sized cities / intermediation / crisis / governance / international / local / national / good governance / fragile State / emergency / reconstruction / Haiti / January 12, 2010/ earthquake / participation / urban development / informality /Edgar Morin / *crisologie*