

I

URBANISME ET URBANISATION PVD/BANQUES DE DONNÉES URBAINES

Alain SINOU

Préliminaire : le champ de la gestion urbaine est vaste, tant le terme « gestion urbaine » est flou. Aussi, nous l'avons envisagé dans son acception la plus large : nous traiterons donc d'une part de la gestion quotidienne de la ville (entretien de réseaux, du patrimoine, des services, procédures et réglementations d'urbanisme), d'autre part de son développement (planification, programmation, opérations...). Ces deux dimensions de la gestion urbaine font appel à des pratiques professionnelles spécifiques et à des types d'information particuliers.

1. URBANISATION ET URBANISME

1.1. L'urbanisation

Il est difficile de donner une définition commune des villes des pays en développement tant les situations sont diverses : nous rappellerons simplement ici que cette hétérogénéité se manifeste au niveau de leur croissance (taux de croissance annuel de la population 2 à 10%), de leur population (les capitales des pays selon les continents comptent entre quelques centaines de milliers d'habitants – certains pays d'Afrique subsaharienne – et plus d'une dizaine de millions d'habitants – Mexico en compterait actuellement plus de 20 millions).

Le pouvoir, le rôle et les moyens financiers et humains des institutions de gestion des villes diffèrent aussi selon les types de

pays : en Amérique latine, les grandes villes possèdent des structures leur permettant de gérer les affaires courantes de la cité et d'envisager un développement, ce qui n'est pas le cas des villes d'Afrique subsaharienne aux moyens financiers très limités et contrôlés directement par l'appareil d'État.

S'il fallait trouver une homogénéité entre toutes ces villes, c'est dans un certain nombre de problèmes communs :

- opposition croissante entre une ville légale faite de quartiers lotis et relativement équipés et une ville « réelle » faite de quartiers dits spontanés, c'est à dire d'abord illégaux, de plus en plus nombreux. Ceux-ci peuvent accueillir souvent plus de la moitié de la population et occuper plus de 50% de l'espace urbanisé ;

- manque de maîtrise de la croissance spatiale : extension à l'horizontale des quartiers d'habitation ;

- manque de maîtrise de la gestion quotidienne de la ville : services urbains et réseaux déficients, patrimoine public peu entretenu.

1.2. Les acteurs

Nous nous référons ici plus particulièrement à l'évolution des politiques urbaines dans le cadre de la coopération bilatérale et multilatérale mis en œuvre en Afrique (du nord et subsaharienne) et dans une moindre mesure en Amérique latine et en Asie.

Là encore, les projets urbains se caractérisent par une grande diversité d'actions. L'ampleur de cette diversité dépend en partie du degré d'autonomie du pays vis à vis des bailleurs extérieurs. Dans les pays d'Afrique noire, les capacités d'investissements des villes sont quasi-inexistantes et nécessitent la venue de capitaux extérieurs. Dans ce secteur, le principal acteur est la Banque Mondiale qui a les moyens de dicter sa politique (les instances de coopération française suivent largement ses directives).

La situation est légèrement différente dans les pays d'Afrique du Nord où les collectivités locales sont plus affirmées et où les États disposent de plus de moyens. La Banque Mondiale intervient néanmoins de manière prépondérante, notamment en Tunisie dans des opérations d'habitat destinées aux plus pauvres (rénovation, réhabilitation, restructuration)...

En Amérique latine, les rapports entre acteurs urbains nationaux et internationaux diffèrent. Outre l'État, les collectivités territoriales, notamment les municipalités, et la population regroupée en mouvements sociaux ont un rôle plus déterminant dans la définition des projets urbains. Les organismes de coopération bilatérale ou internationale interviennent plus ponctuellement sur des demandes formulées localement sans avoir un rôle aussi déterminant dans l'identification des besoins.

En Asie, il faut distinguer les pays très pauvres, comme l'Inde, premier client de la Banque Mondiale qui intervient dans de nombreuses villes sur des projets sectoriels comprenant des composantes multiples (trame d'accueil, assainissement, renforcement institutionnel) et les pays à fort taux de croissance économique, les quatre « dragons », la Thaïlande, qui possèdent des fonds propres et où la Banque Mondiale intervient principalement dans des projets destinés aux populations pauvres, ces pays possédant des services compétents et des promoteurs pour gérer la ville « légale » et prospère.

Pour simplifier, on peut schématiquement distinguer par rapport à des enjeux de gestion, deux types de villes :

– 1. Les villes des pays très pauvres, Afrique noire, Inde où les capacités d'investissement public et privé sont très faibles et où les moyens techniques sont déficients : la gestion urbaine quotidienne, comme les opérations d'urbanisme reposent, quasi-totalement sur l'aide internationale.

– 2. Les villes des pays intermédiaires, Tunisie, Thaïlande, Colombie, etc., qui possèdent des structures de gestion urbaine et qui développent des actions publiques et privées. L'aide internationale est sollicitée principalement pour l'assistance aux populations les plus pauvres.

Par ailleurs, l'aide internationale ne s'adresse pas à l'ensemble des villes. Seules celles dépassant la centaine de milliers d'habitants peuvent y prétendre. De plus, les villes capitales captent une part prépondérante de l'aide, du fait de la volonté des appareils d'État. Afin de limiter cette tendance et de rééquilibrer les réseaux urbains, un effort a été entrepris depuis une dizaine d'années par la coopération internationale pour le développement urbain des villes secondaires.

1.3. Les formes d'action

Jusqu'aux années 1970, les villes des pays en développement se réfèrent aux modèles occidentaux de développement et reproduisent des procédures et des actions identiques à celles appliquées en Europe ou aux États-Unis (selon les sphères d'influence). La crise économique met en relief l'échec de cette démarche et conduit dans de nombreux pays à son abandon au profit d'actions plus adaptées aux contextes économiques et sociaux locaux. Cette évolution, encouragée par les grands organismes d'aide, comme la Banque Mondiale qui commence alors à investir le champ de l'urbain, a de nombreuses conséquences pour les politiques urbaines.

Les normes occidentales en matière d'habitat, de services et d'infrastructures, sont abandonnées. Les solutions envisagées doivent se référer aux pratiques locales : par exemple, les méthodes

d'assainissement ne passent plus nécessairement par la seule logique réseau, trop coûteuse à mettre en place ; des solutions « appropriées » sont recherchées. La doctrine de la Banque Mondiale est de produire des opérations rentables financièrement afin de pouvoir ensuite les « répliquer ».

L'influence des organismes anglo-saxons se traduit par le passage d'un urbanisme réglementaire, planificateur, à un urbanisme de projets. La planification à long terme basée sur des documents d'urbanisme (plans directeurs) et la production de réglementations sont progressivement abandonnées, au profit d'interventions sectorielles. La réduction de l'encadrement réglementaire résulte de l'analyse faite sur de nombreuses villes de différents continents, de sa fonction de frein à l'initiative individuelle ou collective et son manque d'efficacité en tant qu'outil de régulation urbaine : par exemple, les procédures de permis de construire qui, par leurs lenteurs administratives, bloquent des projets de lotissement privé pendant plusieurs années ou l'accès de personnes aux crédits fonciers.

La priorité sectorielle des projets ne signifie pas un parti pris pour un type d'opération. Les acteurs multi et bilatéraux après avoir privilégié les équipements lourds, (infrastructures, réseau d'assainissement) dont bénéficiaient d'abord les habitants des quartiers lotis en ville, favorisent depuis une quinzaine d'années des actions destinées aux populations défavorisées des quartiers non lotis en projetant des trames d'accueil (lotissement avec équipement minimal) et des opérations de réhabilitation, aux composantes diverses (régulation foncière, réhabilitation d'habitat, assainissement, services minimaux).

Depuis le début des années 80, on assiste à une réorientation des priorités des organismes d'aide qui cherchent aussi à agir en amont de l'aménagement. Ces acteurs mettent ainsi l'accent sur le développement économique de la ville au détriment de son développement spatial *stricto sensu*. Cette évolution se traduit par l'ajout aux composantes visant l'aménagement des projets sectoriels de composantes de développement social et économique (formation, création d'activités et d'emplois). En outre, ils tendent aussi, souvent par économie, à privilégier la gestion de l'existant, patrimoine public et privé, réseaux, au détriment de la production de nouvelles opérations laissées aux opérateurs privés. A la rénovation succède la réhabilitation de quartiers et en terme de gestion quotidienne, la régularisation foncière prédomine à l'instruction des permis de construire.

Enfin, l'échec de nombreux projets étant analysé aujourd'hui comme une résultante du manque d'investissements humains et financiers des services locaux, souvent écartés de fait du montage et de la mise en œuvre, un effort est fait pour renforcer les structures de gestion des villes au niveau des services techniques comme au niveau des ressources financières.

Au niveau institutionnel, l'État se décharge d'un certain nombre de fonctions, qu'il assurait mal ou pas du tout, au profit des collectivités territoriales. La conséquence en est le développement de la fiscalité locale afin de financer les nouvelles missions des municipalités, l'État n'ayant pas les moyens de les doter richement. Au niveau technique, les services propres aux collectivités territoriales tentent d'être renforcés ou, dans le cas des pays pauvres, simplement constitués.

2. POLITIQUES URBAINES ET BESOINS EN BANQUES DE DONNÉES URBAINES

L'évolution actuelle présentée comme pragmatique n'est pas sans poser de nouveaux problèmes. La recherche de solutions ponctuelles, à l'échelle d'un problème particulier ou d'un espace spécifique, peut amener un désintérêt pour toute forme de vision générale, à l'échelle de la ville. La production de documents d'urbanisme, quelle que soit leur efficacité, est un moment privilégié de constitution et de traitement de données. L'abandon de ce type de produit risque d'entraîner l'abandon d'un certain type de collecte. Les modalités de programmation des besoins (services...) appellent néanmoins des données. La question qui se pose est alors de savoir quels types de données produire en fonction des nouvelles modalités d'action.

Le renforcement des ressources financières des communes, la régularisation foncière suggèrent la production de cadastres informatisés : de nombreuses expériences sont en cours (ce sont peut-être les plus avancées). L'objectif de ce type d'action est presque toujours de fournir un document permettant de renforcer la perception des taxes foncières. Il apparaît cependant que cet objectif est loin d'être atteint dans les villes dotées de cadastre où les taux de recouvrement vont de 10 à 50% et où le coût du recouvrement atteint souvent les 3/4 des recettes. Il existe donc un débat sur le développement de la fiscalité communale où s'affrontent ceux qui cherchent à renforcer la taxation foncière et ceux qui pensent qu'il est plus souhaitable de développer une taxation des patentes, plus facile à récupérer. Dans ce contexte, faut-il centrer un développement d'une BDU sur un projet de cadastre informatisé et simplifié ?

La gestion de l'existant peut favoriser la demande en BDU, notamment pour la gestion des réseaux, de la voirie, du patrimoine bâti, collecte des ordures ménagères, ..., de même, l'orientation vers la réhabilitation. Le besoin se définit-il cependant en terme de BDU ou logiciels spécifiques ? Dans ce dernier cas, comment peut-on articuler les données pour une application propre avec celles d'une BDU ?

Le renforcement des structures communales, de même que celui des agences financières intervenant dans l'urbain, peut susciter le besoin en données localisées et alphanumériques de toutes sortes pour l'aide à la décision : souvent, les services municipaux sont les plus mal dotés en informations (cartes, plans, statistiques) et doivent faire appel, pour toute opération, à des services extérieurs.

La question est de savoir si la volonté de centraliser les informations dispersées dans les services de l'État à ce niveau institutionnel est compatible avec d'une part les moyens des municipalités, d'autre part son pouvoir décisionnel. La commune est-elle toujours l'instance qui décide de la programmation dans les villes du tiers monde ? Dans de nombreux cas (au moins en Afrique du Nord), c'est à l'échelle de l'État que s'opèrent ces choix à partir de services techniques de l'État et d'experts envoyés par des bailleurs étrangers (Banque Mondiale, FAC...). Dans certains pays, ne faut-il pas rechercher un interlocuteur plus puissant (au niveau de l'État, ministère, agence d'exécution) ? Dans ce cas, il faut identifier son intérêt pour constituer une base de données à l'échelle de la ville et non pas à une échelle nationale.

L'urbanisme de projet, par sa dimension parfois ponctuelle permet-il l'emploi de banques de données constituées à l'échelle de la ville, dans la mesure où faute de planification à long terme, il faut trouver des opportunités pour développer des BDU ? Ne faut-il pas plutôt profiter du projet pour constituer l'ébauche d'une banque de données, utilisable ensuite pour des projets de même type, lesquels permettent en même temps d'agrandir la base ou de la préciser en fonction des besoins : synergie plutôt qu'exhaustivité. Le risque est de mettre de côté la part (maudite) de la ville, sans projet, et de renforcer par l'absence croissante de données, les processus d'exclusion.

Dans ce même ordre d'idées, l'opposition ville "moderne" (lotie, équipée, ...)/ville spontanée n'entraîne-t-elle pas l'abandon d'une base de données unique à l'échelle de la ville ? Ne faut-il pas construire des bases en fonction des projets appliqués à ces deux types de villes : par exemple, une base de données pour la gestion quotidienne pour les réseaux d'assainissement, d'eau, de voirie dans les quartiers lotis et une base de données pour les quartiers aux équipements minimaux à une autre échelle en vue d'une programmation ? Dans cette perspective, il est nécessaire de préciser les échelles choisies selon les bases, sans doute moins fines qu'en Europe. Pour ce qui est de la gestion des réseaux, leur faible ampleur et leur nombre limité n'implique pas une précision cartographique très grande. Pour les quartiers en développement, faut-il prendre l'îlot, difficile à repérer, ou des mailles plus vastes, par exemple celles d'un kilomètre de côté employées dans certains projets

urbains ? Là encore, il faut inventer des systèmes appropriés aux spécificités spatiales des quartiers informels afin d'éviter de les exclure, faute d'outil de lecture, du développement urbain.

Le problème de saisie et de mise à jour des données, apparu à travers les expériences françaises (durée, coût) doit être envisagé dans les villes des PVD en fonction de leurs moyens humains et financiers.

– Quelles sont les données dont on dispose d'une part et que l'on peut saisir d'autre part ? Quels sont les outils existants pour combler les manques de données repérables dès à présent dans la plupart des villes des PVD : télédétection, photo aérienne...

– Qui va le faire ? La situation diffère selon le type de pays et cette question repose celle du choix du gestionnaire de la base.

L'enjeu de la production de données informatisées est présenté aujourd'hui comme majeur, dans le monde développé comme dans les pays en développement... pour qui ? S'il apparaît nécessaire d'améliorer la connaissance de villes dont les perspectives démographiques de développement nous sidèrent, il convient aussi d'éviter de projeter une fois de plus nos modèles ou de renforcer, par l'usage de cet outil, le clivage riche/pauvre : par exemple, les villes dotées de BDU seront-elles privilégiées en investissements opérationnels, au détriment de celles qui n'en ont pas ?

Les BDU sont des outils perfectionnés, fragiles, coûteux, nécessitant une main-d'œuvre spécialisée. Au coût de l'investissement initial (matériel, logiciel, formation) bien qu'important (plusieurs millions de francs souvent), doit être ajouté le coût de fonctionnement si l'on veut que l'outil devienne réellement opérationnel (entrée régulière de nouvelles données, actualisation de celles existantes, évolution de la base, intégration des innovations technologiques,...). Cette dimension doit être intégrée dès les études de pré-faisabilité si l'on veut éviter le reproche, dans un contexte de coopération avec le Sud, de simples vendeurs de savonnettes.

La production de données nouvelles, actualisées, mieux classées, plus facilement accessibles et traitables n'est pas un objectif en soi ; ce n'est qu'un argument de vente. Lorsque ce type de projet va grever de fait, dans des contextes de pays pauvres, le budget d'investissement d'une ville et des systèmes d'aide, il convient de s'assurer de la pertinence du projet. Celle-ci ne saurait reposer simplement sur des critères techniques : une BDU n'a de sens que si elle sert un projet urbain ou si elle l'aide à se formaliser. Encore faut-il s'assurer que ce projet politique existe avant de se lancer dans une telle aventure !

collection
VILLES

Coordonné par
Françoise DUREAU
Christiane WEBER

***Téledétection
et systèmes
d'information
urbains***



anthropos

collection **VILLES**
dirigée par Denise Pumain

Coordonné par
Françoise DUREAU
Christiane WEBER


***Téledétection
et systèmes
d'information
urbains***

Ouvrage publié avec le concours
du ministère de la Recherche et de la Technologie
et la société SPOT IMAGE

Anthropos

Diffusion : Economica, 49, rue Héricart - 75015 Paris



Achevé d'imprimer par  Corlet, Imprimeur, S.A.
14110 Condé-sur-Noireau (France)
N° d'Imprimeur : 9706/271 - Dépôt légal : septembre 1995
Composition-mise en pages : Reprotyp - 14110 Condé-sur-Noireau
Imprimé en C.E.E.