

LES VILLES ASIATIQUES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT

Isabelle MILBERT

Résumé : Les pays en développement d'Asie, sociétés à forte prédominance rurale, ont longtemps négligé l'importance économique des grandes villes et les impératifs de leur aménagement. Sous l'impulsion de la Banque Mondiale en particulier, on constate depuis 5 à 10 ans une reconnaissance, dans les politiques publiques, du rôle des villes comme moteurs de la croissance et de l'emploi.

*Mots-clés : Villes, Aménagement urbain, Pays en Développement, Asie, Banque Mondiale, Banque Asiatique de Développement.**

Après de nombreuses années d'approches très négatives de la question urbaine en Asie, on assiste à une forte prise de conscience de la nécessité d'agir dans le secteur urbain, au cours des années quatre-vingt. Grâce à un effort de réflexion des autorités nationales, et aussi du

fait de l'impulsion donnée par la Banque Mondiale et la Banque Asiatique de Développement (ADB), on voit, depuis 5 à 10 ans (selon les pays), se mettre en place des politiques coordonnées et porteuses de résultats.

LA NEGATION DU ROLE DES VILLES DANS LE PROCESSUS DE DEVELOPPEMENT

Dans la grande majorité des pays d'Asie les responsables urbains se sont trouvés dans une position quelque peu paradoxale : ces métropoles surpeuplées, dynamiques, industrielles et productives n'en restent pas moins des minorités dans des pays restés fondamentalement ruraux : la population urbaine de l'Asie représentait 28,2% de la population totale en 1985. La population urbaine de l'Inde constitue aujourd'hui environ le quart des habitants du pays, soit un peu plus de 200 millions de personnes, tandis que Bombay et Calcutta dépassent largement les 10 millions d'habitants, et qu'une vingtaine de villes dépassent 1 million d'habitants.

Bien que les taux de migration et de croissance urbaine ne soient pas aussi élevés qu'en Afrique

ou en Amérique Latine, les masses en mouvement sont impressionnantes : avec une croissance annuelle de la population urbaine de 3,5%, il faut prévoir 913 millions de nouveaux urbains en Asie d'ici à 2010, c'est-à-dire 72% de l'augmentation nette de population dans la région, pendant ces vingt prochaines années. Au terme de cette période, plus de 200 villes asiatiques dépasseront 1 million d'habitants, et au moins 36 auront plus de 4 millions d'habitants. Pourtant, comparé aux normes internationales, le réseau urbain moins dense, et les rapports entre villes et villages desservis sont inférieurs à la norme.

Ces pays ont cependant très longtemps suivi une approche "anti-urbaine", qui correspondait assez bien avec les mythes de cultures dont la pureté

* - Isabelle MILBERT, chargée de cours à l'IUED (Genève) et à l'Institut National des Langues et Civilisations Orientales (INALCO), Paris, poursuit des recherches en Inde, en Indonésie et dans d'autres pays asiatiques, depuis 1976, principalement sur les questions suivantes : réhabilitation de bidonvilles, intervention des organisations internationales, création de villes nouvelles, planification urbaine, santé et milieu urbain, gestion urbaine.

risquerait de se perdre en milieu urbain (cf. les écrits du Mahatma Gandhi, par exemple, sur la culture du village et la "pollution" urbaine). L'absence de politique nationale dans le secteur urbain n'a pas été contredite par les organisations de développement de la région Asie : ainsi, on note l'absence de priorisation et même de référence à l'aménagement urbain ou à l'habitat comme secteur économique, pendant de longues années, dans les Plans de développement ou les budgets. Pour le gouvernement indien, par exemple, le secteur urbain, pas plus que le logement, n'ont bénéficié des allocations prioritaires du Plan ni des transferts financiers qui étaient réservés au développement rural et industriel.

Ainsi, jusqu'aux années 1983-84, les autorités indiennes n'ont pas voulu tenir compte des pressions grandissantes sur le secteur urbain. La vision de la ville développée par de nombreux responsables n'était pas celle d'un lieu de production, mais bien plus d'une "incohérence" du système de production. Ceci a conduit à des interventions volontairement litées et éparpillées.

Les interventions en milieu urbain ne paraissent jamais massives, et il semblait toujours manquer une vision globale : en fait dans l'esprit des responsables, il s'agissait avant tout d'éviter que les immenses masses rurales ne se mettent en branle vers les villes, ce qui aurait pu advenir si l'état déplorable des services et des modes de vie ne servaient de repoussoir. Les autorités indiennes n'oublient jamais cette crainte, même au cours de ces dernières années où il y eut, grâce en particulier aux travaux de la Commission du Plan, une prise de conscience

de l'urgence de la question urbaine, et une réhabilitation de la ville comme lieu de meilleure productivité.

Du point de vue des planificateurs formés selon les normes urbanistiques occidentales, la croissance et la densité des grandes villes a été perçue comme "mauvaise". Les réponses furent donc de tenter de contrôler étroitement l'utilisation des sols, par un zonage fonctionnel, et par des normes de densité calquées sur les plans d'urbanisme occidentaux : la rigidité de ces normes les a rendues inapplicables.

Ceci fut parfois accompagné de réglementations plus ou moins strictes pour contrôler et ralentir les courants de migration : ainsi, en Asie, la démarche la plus ferme fut celle menée par le gouvernement de la République de Chine Populaire, qui à partir des années soixante a renforcé son contrôle sur la migration vers la ville et surtout renvoyé une partie des habitants des villes vers les campagnes. Mais l'Indonésie, aussi bien que l'Inde, ont également fait des tentatives infructueuses pour limiter la migration vers les villes, en créant par exemple des "cartes de résidents" pour les grandes métropoles (Bombay, Jakarta). Aux Philippines, au début des années soixante, le gouvernement tenta de rendre payant l'éducation des enfants de migrants, alors que l'accès aux écoles publiques était gratuit pour les résidents. En Inde, tant que les bidonvilles ne sont pas officiellement reconnus par les autorités, leurs habitants n'ont pas de cartes leur permettant l'accès aux Fair Price Shops, les magasins gouvernementaux fournissant à prix fixes des produits de première nécessité.

LE ROLE DE LA BANQUE MONDIALE

Dans le cadre de ces pays d'Asie qui n'ont pas connu l'ajustement structurel, il est frappant de constater que la Banque Mondiale a joué un rôle moteur et a, en pleine période libérale, tenté de redonner son importance à l'aménagement urbain.

L'idée développée par la Banque Mondiale est que des villes inefficaces et peu productives sont facteurs de goulots d'étranglement pour l'expansion économique.

L'intervention de la Banque Mondiale dans le secteur urbain a connu une évolution très marquante. Au départ, le secteur urbain est à peu près absent, sauf en ce qui concerne l'investissement industriel. De 1950 à 1960, la Banque Mondiale monte des programmes sectoriels destinés à améliorer les rendements des capitaux publics et privés, et elle prête essentiellement pour des projets d'infrastructure : routes, chemins de fer, électricité, ports. De 1960 à 1970, la pratique de la Banque reste la

même, mais de nouveaux secteurs d'intervention apparaissent, avec des aides directes au secteur agricole ou industriel et des projets dans le domaine de l'éducation.

De 1970 à 1980, la présidence de R. McNamara apporte d'importants changements dans le fonctionnement de la Banque Mondiale. Le montant global des prêts augmente considérablement, et les méthodes de gestion interne de l'institution sont profondément modifiées. R. MacNamara lance le thème de la "lutte contre la pauvreté", insistant sur la nécessité de mieux répartir les gains économiques dans la population pour parer à des explosions sociales, et sur le "productivité des pauvres", obtenue en les faisant bénéficier plus directement des investissements. Des prêts sont alors lancés dans des secteurs réputés difficiles, tels la petite agriculture, la santé et le développement urbain. (cf. Paulet, 1988, p.19).

La Banque Mondiale a alors joué un rôle pionnier dans l'intervention urbaine. Sa décision d'intervenir en milieu urbain, au début des années soixante-dix, venait contredire l'école de pensée alors à la mode, dite "des préférences en faveur du secteur urbain" ("urban bias"). Cette dernière estimait que l'on favorisait trop la ville par rapport à la campagne et a été à l'origine d'une décennie de politiques anti-urbaines" dans les Pays en Développement (PED), selon l'expression de J.L. Vénard.

Dans les années quatre-vingt, dans un contexte économique dépressif, la Banque a évolué vers une approche plus globalisante, allant jusqu'au cadre institutionnel des pays emprunteurs. Dans cette période, les prêts sectoriels comportent de plus en plus de composantes portant sur les institutions de gestion du secteur urbain.

La décision d'intervention de la Banque a été fondée sur une approche plus positive du rôle de la ville dans le processus de développement, et aussi sur une évaluation des dangers socio-politiques dont était porteuse la ville surpeuplée et sous-équipée. Peu à peu, la Banque Mondiale a contribué à forger une nouvelle image de la ville des PED, reconnue comme entité économique viable d'une part, et comme catalyseur du développement d'autre part.

La stratégie développée par la Banque Mondiale repose sur une image de la ville qui se distingue de celle des autres organisations internationales

intervenant en Asie. Pour la Banque, la ville n'est pas principalement un espace social comme l'estime l'UNICEF. Mais la grande ville n'est pas non plus une "incohérence du système de production", comme la considérait la Banque Asiatique de Développement jusqu'au début des années quatre-vingt.

Pour la Banque Mondiale, au travers de ses écrits et de ses projets en Asie, la ville apparaît d'abord comme un lieu de production économique, où l'emploi joue un rôle primordial. La ville est donc perçue comme un processus de production, et pas seulement comme un produit à embellir, agrandir ou réhabiliter. Cet enjeu économique de la ville avec les paris qui l'accompagnent sur l'emploi et le revenu, entraîne l'affrontement entre deux stratégies possibles, celle favorisant exclusivement une économie dite "moderne", et celle donnant une place au secteur populaire urbain, incluant le secteur informel.

La ville est aussi perçue par la Banque Mondiale comme un projet d'organisation des espaces à travers les réseaux qui acheminent l'eau potable, les eaux usées, l'électricité, les voyageurs des transports en commun... Une ville efficace est une ville où fonctionnent ces réseaux, y compris les réseaux institutionnels et financiers.

La Banque Mondiale compte également beaucoup sur l'accès à la propriété privée. Elle instaure ainsi un projet d'intervention à référence idéologique forte, qui pose la question des bénéficiaires ultimes de la rente foncière. La Banque Mondiale, dans ces derniers rapports sectoriels, reconnaît d'ailleurs explicitement que la plupart de ses projets ont dérivés en direction des classes moyennes. La ville, à l'instar de ce qui s'est passé en France ou en Grande-Bretagne au début du XX^e siècle, pourrait ainsi devenir un "condominium" de propriétaires privés à comportements rationnels, visant en permanence à améliorer leurs conditions de vie économiques et leur environnement.

La Banque Mondiale est le seul bailleur d'aide qui se soit attaqué de manière frontale aux problèmes des services urbains et de la gestion des grandes métropoles, des villes millionnaires.

L'analyse de la pathologie de la pauvreté urbaine a conduit la Banque à lancer des stratégies d'intervention diversifiées, visant l'emploi, l'accès aux services et aux équipements publics et la mise en oeuvre de politiques d'habitat à faible coût. De 1972 à 1986, 130 projets ont été réalisés par le Département urbain, et 43% du total cumulé des prêts au secteur urbain ont été consacrés à des projets en Asie. La part consacrée au développement urbain dans le volume global des prêts de la banque Mondiale a atteint le record absolu de 10% en 1988. Mais ce chiffre ne prend en compte que les projets strictement définis comme urbains. Il serait bien supérieur (de l'ordre de 40% environ), si l'on calculait tous secteurs confondus (santé, éducation, industrie...) la part des projets de la Banque qui bénéficie directement aux villes d'un pays aidé.

On peut identifier plusieurs "vagues" de types de projets qui se sont succédées en s'ajoutant les unes aux autres :

■ les premiers projets ont permis des réalisations techniques portant sur les infrastructures urbaines (eau, assainissement, transports);

■ les projets de développement urbain intégrés, dotés de composantes variées (réhabilitation de bidonvilles, parcelles assainies, renforcement des institutions, un ou plusieurs services urbains);

■ les projets de développement urbain intégrés multi-sectoriels, qui ont l'ambition d'améliorer l'ensemble de l'environnement urbain d'une grande métropole (Calcutta, Jakarta par exemple), dans toutes ses composantes. Ce type de projet peut inclure une cinquantaine de sous-projets. Il a rarement été mis en oeuvre.

■ les projets urbains visant les centres urbains secondaires régionaux (au Gujrat ou à Madhya Pradesh en Inde, par exemple).

Dans les années 70 et jusqu'au début des années 80, La Banque Mondiale a surtout mené des projets de réhabilitation de bidonvilles et de parcelles assainies. Bien que les normes aient été réduites et que les subventions aient été importantes dans ces opérations, ces projets ont finalement eu un impact marginal sur les populations à faible revenu des villes

considérées. En 1982, une évaluation de la Banque Mondiale avait déjà conclu que les ménages accédant à des parcelles assainies (sites and services) appartenaient plus souvent à la classe moyenne qu'aux groupes à faible revenu. Cependant, quelques projets de réhabilitation à faible coût, qui se sont poursuivis sur une large échelle pendant plus de 10 ans ont réussi à améliorer l'environnement urbain pour des millions d'habitants : cela a été le cas à Calcutta et à Jakarta.

Les stratégies qui se développent à présent au sein de la Banque Mondiale, et qui sont en cours de mise en oeuvre en Asie, touchent principalement à l'administration urbaine et à la mobilisation des ressources. Le premier type d'intervention est coûteux, car il implique un haut niveau d'assistance technique et de supervision. La Banque explore donc des possibilités de nouveaux financements et de coopération avec des agences bilatérales dans ce secteur. Quant à la mobilisation des ressources, la Banque a concentré son effort sur l'amélioration du rendement de l'impôt sur la propriété et sur la création de fonds de développement municipaux. Des alternatives à ces mesures sont recherchées. La composante foncière des projets demeure assez faible dans le total des coûts, mais son importance sera sans doute grandissante. Des mesures concernant les cadastres, les marchés fonciers et la création de banques de données foncières sont en cours d'études, et tentent de tenir compte des systèmes informels. L'environnement urbain, en tout cas dans son sens étroit de gestion des services urbains, est largement pris en compte.

Les agences nationales et internationales, en particulier Habitat, le PNUD et l'ADB ont suivi cette impulsion dans les années quatre-vingt. Les modalités de cette influence ont été analysées par ailleurs (Lavigne-Milbert, 1984, Milbert, 1986) L'ADB a d'abord concentré son intervention dans les villes secondaires et sur des projets d'assainissement et d'eau potable, avant d'élargir son approche à l'habitat, aux infrastructures et à la construction de villes nouvelles. Les bailleurs de fonds occidentaux ont dans leur ensemble entériné la démarche de la Banque Mondiale lors de leur réunion à Lille en Novembre 1989.

LES NOUVELLES STRATEGIES DE L'INTERVENTION URBAINE EN ASIE.

La grande majorité des pays en développement d'Asie, forte des impératifs de croissance économique et de lutte contre la pauvreté urbaine, s'accordent aujourd'hui pour mettre en place des politiques publiques d'aménagement urbain, qui suivent presque toujours les lignes définies par la Banque Mondiale et l'ADB.

LES VILLES MOTEURS DU DEVELOPPEMENT

D'après l'ADB, environ 55% du PNB dans les pays en développement d'Asie est produit dans les zones urbaines, alors que les villes n'accueillent qu'un peu plus d'un quart de la population totale, en moyenne. Les experts indiens ont avancé des chiffres voisins : alors que l'agriculture emploie environ 72% de la population, la population urbaine, soit 24% du total en 1981, assurait 60% du PNB (Mohan, 1983).

Les villes sont désormais reconnues comme les promoteurs de la croissance économique et de l'emploi. "La croissance économique est accompagnée par un déclin du pourcentage de l'agriculture dans la production totale et dans l'emploi total. Ce mouvement hors de l'agriculture est invariablement accompagné par une urbanisation croissante et par un rôle grandissant des villes dans le processus de développement." (ADB, 1987, p.19) En ce qui concerne les pays en développement d'Asie, depuis 1970, les chiffres de l'ADB montrent que pour 10 d'entre eux sur 14, la croissance de l'emploi non agricole (en grande majorité urbain) a été plus rapide que la croissance de la population urbaine. En ce qui concerne les quatre pays restants, la croissance de l'emploi non agricole, comparée au rythme d'urbanisation, n'a été significative qu'en Birmanie. Même dans un pays à très faible revenu par tête comme le Bangladesh, la croissance de l'emploi non agricole a été plus rapide que le taux d'urbanisation.

Il apparaît donc logique qu'une part des investissements publics et privés soit dirigée vers les zones urbaines afin de soutenir l'emploi et de créer les services d'accompagnement. L'ADB fait ainsi, implicitement, son "mea culpa" par rapport aux politiques anti-urbaines menées jusqu'aux années quatre-vingt; "Empêcher toute mesure d'aménagement des grandes villes a été

une mesure radicale suggérée pour ralentir la migration vers les villes. Cela bien que de nombreuses études aient démontré que la fourniture des services essentiels aux quartiers pauvres (réhabilitation des bidonvilles, fourniture d'eau potable, assainissement) ne constituerait pas nécessairement un facteur d'accélération de la dite migration. La migration rurale-urbaine, sur laquelle tous s'accordent pour dire qu'elle est motivée par des considérations d'emploi et de revenu, existe même si les migrants aboutissent dans un bidonville. Pour changer les circuits migratoires, il faut changer de manière significative la localisation de l'emploi. Cela dépend, entre autres choses, d'une amélioration substantielle des infrastructures régionales". (ADB, 1987-2, p.14)

LA RECONNAISSANCE DE L'INCIDENCE DE LA PAUVRETE URBAINE.

L'importance de la pauvreté urbaine a longtemps été minimisée face aux difficiles conditions de vie en milieu rural. Pourtant, tous les documents officiels des organisations internationales s'accordent désormais pour faire un constat dramatique des conditions de vie urbaines : " L'un des paradoxes des zones urbaines des pays en développement est que, malgré des revenus nominaux plus élevés, la situation nutritionnelle et sanitaire des plus démunis n'est pas meilleure, et se trouve en général être pire, que celle des habitants des campagnes", écrivaient des responsables de la Banque Mondiale en 1989. Il semble que dans de nombreux pays, les niveaux de consommation soient plus élevés en zone rurale qu'en zone urbaine. D'autre part, les différences intra-urbaines apparaissent souvent plus importantes que les différences rurales-urbaines, qu'il s'agisse des revenus ou de la consommation. Les enquêtes concernant la santé et la malnutrition sont tout aussi inquiétantes ; l'enquête de Misra (1977), par exemple, a montré la faible espérance de vie et la mauvaise santé généralisée des habitants du bidonville. Selon l'analyse faite par la Banque Mondiale (1989, p.26), la pauvreté et l'insécurité maximales se trouvent réunis, dans la ville, là où se rencontrent sous-développement et industrialisation ; d'une part, les plus démunis y sont victimes des maladies et de la malnutrition, tout comme dans les zones rurales les plus sous-dé-

veloppées ; d'autre part, ils subissent la pollution et les problèmes sociaux caractéristiques des grandes concentrations industrielles. Les bidonvilles et les taudis en Asie abritent entre 20 et 70% de la population urbaine.

LA MISE EN PLACE DES POLITIQUES D'AMENAGEMENT URBAIN.

Au niveau national, et malgré les difficultés fréquentes de mise en oeuvre des projets sur le terrain, on constate que les principes d'intervention de la Banque Mondiale en zone urbaine ont été "réappropriés" par les gouvernements. On retrouve en particulier la remise en cause de la politique de logements publics, la déréglementation, et aussi une adaptation souple du discours à quelques mot-clés plaisants aux oreilles des experts formés à l'école de la Banque Mondiale : ainsi "gestion urbaine", "décentralisation", "association public-privé". Cette intégration dans les politiques nationales des stratégies promues par la Banque s'explique sans doute par le fait qu'elle est aujourd'hui le seul organisme qui tienne, dans le secteur urbain, un discours cohérent et argumenté, tout en développant des projets nombreux et lourdement financés. Mais la Banque Mondiale ne s'adresse pas, dans ses projets aux populations les plus pauvres, et l'UNICEF, avec des moyens bien inférieurs, essaie désormais de développer des stratégies alternatives. (Institute of Urban Affairs, UNICEF, 1989)

Il faudra encore plusieurs années pour voir les effets de ces nouvelles priorités, complémentaires des politiques de développement rural.

D'ores et déjà, il est clair que cette reconnaissance du rôle de la ville ne sera pas aisée à tra-

duire dans les faits : par exemple, la situation des collectivités locales demeure très dépendante des autorités de tutelle, et leurs moyens financiers actuels leur permettent à peine d'assumer les coûts de maintenance des services urbains, sans parler des efforts d'investissement.

D'autre part, cette vision de la ville productrice, lieu de circulation des flux de financement, de personnes et de biens, est certes acquise auprès des décideurs de haut niveau. Cela est beaucoup moins certain au niveau intermédiaire, dans les circuits de la gestion quotidienne.

Enfin, ce changement de stratégie vis-à-vis du secteur urbain, en Asie, pose la question de l'autonomie réelle des gouvernements nationaux dans la mise en place de nouvelles politiques publiques.

Bibliographie

- ADB, Urban policy issues, Manille 1987
- ADB, Review of Bank operations in the urban development and housing sector, document ronéoté, Manille, 1987.
- Banque Mondiale, FY 89 Sector Review. Urban development operations. Washington D.C., 1989.
- HARRIS (N) Urbanisation and economic development. Communication aux journées internationales de Lille "Les villes, moteur du développement économique des pays du tiers-Monde" Novembre 1989.
- Institute of Urban Affairs, UNICEF, Urban basic services reference manual. New-Delhi, 1989.
- LAVIGNE (J.C.), MILBERT (I.) "Projets de développement urbain et stratégies des organisations internationales en Inde et en Indonésie", 115 pages, C.N.R.S., (contrat de définition ATP), Décembre 1984.
- MILBERT (I.) L'urbanisme et l'habitat en Inde. Thèse d'Etat, Paris II, 1986.
- MOHAN (R.) PANT (C.) The morphology of urbanisation in India : some results from the 1981 census, New-Delhi, Planning Commission, 1983.
- PAULAIS, La Banque Mondiale et la Côte d'Ivoire, Thèse de 3° cycle en Economie, Paris X-Nanterre, 1988.

Milbert Isabelle. (1991)

Les villes asiatiques enjeux du développement

In : Blardone G. (dir.) Villes et développement

Informations et Commentaires, (74), 19-24. ISSN 1142-4540