

VIII

JEAN-PAUL DUCHEMIN

Plaidoyer pour villes indignes.

Pour une politique urbaine dans les pays en voie de développement.
Quelques réflexions

Pleading for disregarded cities.

Hints at some urban policy in developing countries : a few comments

Mots-clés : Croissance urbaine. Politiques urbaines. Spéculation foncière.
Lotissements. Auto-construction. Justice sociale

Key words : Urban growth. Urban policies. Speculation on land. Plots. Self construction. Social justice

Extrait de *Les grandes villes africaines*, Séminaire de Montpellier, Ministère de la Coopération et du Développement, numéro spécial du Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, tome 16, fascicule 1-2, 1982, pp. 215-222

« les hommes s'assemblent dans les villes pour y vivre, ils y demeurent pour y trouver le bonheur ».

Aristote

L'INELUCTABLE

Le contrôle de la croissance urbaine a été, ces dernières décennies, dans le Tiers-Monde, le fondement, affirmé ou occulté, de la plupart des politiques urbaines. L'échec a été patent, partout. Les administrations – disposaient-elles des moyens les plus coercitifs – ont été partout débordées.

Quelque soit le régime idéologique et économique, les villes ont cru et croîtront encore. Les raisons en sont multiples, certaines impliquent l'inéluctable.

- Alors que l'urbanisation des pays développés s'est faite, à partir du 18-19^e siècle, par un lent transvasement des populations au dépens du monde rural, l'urbanisation du Tiers-Monde s'accompagne d'une croissance parallèle de la population rurale. Contrairement à ce qui a été observé depuis un siècle dans les pays développés : *Il n'y a pas de compensation entre l'augmentation démographique du secteur urbain et une diminution de la population rurale.*
- L'inflation démographique que connaît le Tiers-Monde aujourd'hui est sans commune mesure avec les taux observés dans le passé. Elle affecte, avec des taux semblables ou très proches, la population urbanisée comme la population rurale.

Il faut savoir que le simple croît naturel d'une ville de 1 000 000 d'habitants lui impose chaque année une population supplémentaire de 40 000 habitants ; que dans un grand nombre de villes du Tiers-Monde ayant un taux de croissance autour de 7 % l'an, 50 % de cette croissance ne doit rien à l'immigration mais est dû à la seule croissance de sa propre population.

Ainsi les villes croîtront par le simple fait qu'elles sont un conglomérat de population.

- Les villes croîtront encore parce qu'elles représentent pour le paysan sinon le monde du bonheur, celui du **possible**. L'arrivée en ville est quasi toujours voulue, perçue et vécue par le migrant comme une promotion personnelle. Un mieux-vivre en est attendu. Même quand ils sont obtenus avec irrégularité et une très grande précarité, les revenus attendus sont toujours supérieurs à ceux du monde rural. Même si trop souvent peu accessibles, les services espérés sont toujours présents alors qu'ils font quasi toujours défaut dans les campagnes.

Ainsi les villes croîtront encore car elles sont lieux d'espoir.

LA DÉMESURE

L'urbanisation du Tiers-Monde se fait avec une rapidité sans précédent dans l'histoire. Au cours du dernier quart de siècle la population urbaine des Pays en voie de développement a augmenté au taux annuel de 5 %, ce qui est presque le double du taux de croissance de l'ensemble de la population.

Alors que dans les pays développés le processus d'urbanisation s'est étalé sur plus d'un siècle et a ainsi permis que se mettent en place les institutions économiques, sociales et politiques nécessaires pour faire face à ces changements ; dans les Pays en voie de développement ce processus se déroule sur un laps de temps restreint, à un rythme intense, alors que les populations s'accroissent plus rapidement, disposent de revenus inférieurs et de possibilités d'émigration moindres. Aujourd'hui, les espaces sont clos, les frontières infranchissables, les barrières s'accumulent et il n'y a plus d'indiens à massacrer. A la place des grands espaces de la prairie ou des aventures coloniales, il ne reste plus de conquête au pionnier que les ruelles du bidonville.

Aujourd'hui, l'exode n'est plus une diaspora mais un fleuve continu qui n'alimente plus que les immenses mers humaines que sont les cités d'aujourd'hui.

Entre 1920 et 1970, la proportion de la population mondiale habitant les villes est passée de 19 % à 37 % ; dans les pays en voie de développement cette proportion est passée, pour les mêmes années, de 6 % à 19 %. Elle est aujourd'hui de 28 %.

840 millions de personnes habitent dans les villes du Tiers-Monde. D'ici à l'an 2000, il y aura 1,2 milliard de personnes **de plus** qui vivront dans ces mêmes villes. A cette date, la population s'agglomérant dans les villes du Tiers-Monde sera plus nombreuse que l'ensemble de la population, urbaine et rurale, des pays développés.

Dans notre décennie (80-90), les villes du Tiers-Monde de plus de 1 million d'habitants deviendront plus nombreuses que celles des pays industrialisés. Les très grandes villes se multiplient très rapidement.

En 1950, une seule ville du Tiers-Monde, l'agglomération de Buenos-Aires, avait plus de 5 millions d'habitants alors que dans les pays développés cinq villes avaient atteint ou dépassé ce chiffre. En l'an 2000, ce sera une quarantaine de villes qui auront atteint ou dépassé ce stade dans les pays en voie de développement, contre seulement 12 dans les pays industrialisés. Dix-huit villes du Tiers-Monde devraient compter 10 millions d'habitants ou plus et l'une d'elles, au moins – Mexico –, peut-être le triple.

Encore plus que les taux, les masses de population concernées sont impressionnantes : dans les années 70, la population de Mexico et celle de São Paulo se sont accrues **chaque année** de plus d'un demi-million de personnes ; celles de villes comme Djakarta ou Séoul de plus de 250 000 personnes.

En l'an 2000, la moitié de la population des pays en voie de développement vivra dans les villes. Pour 50 %, cette population ira s'entasser dans les quartiers d'habitat spontané, ce qui brutalement veut dire qu'il y aura environ 600 millions d'habitants des villes qui n'auront pas accès à des conditions minimales de nutrition et d'hygiène, à l'eau potable...

L'inéluctable est-il inexorable ? Devrons-nous attendre, avec fatalisme, de voir les immenses conglomerats urbains du Tiers-Monde ravagés et vidés par les grandes épidémies qui retrouveront là, quelques siècles après avoir disparu de l'Europe, le terreau de leurs miasmes ? L'équilibre devra-t-il être celui de la haine et de la mort ? Deux générations suffisent à transformer ce qui était lieu d'espoir en lieu de désespérance.

POUR UNE POLITIQUE

L'afflux de ces masses appelle deux actions.

Elles n'ont pas les mêmes objectifs, leurs résultats ne sont pas à attendre avec la même chronologie mais elles doivent être menées avec la même énergie dès aujourd'hui. La première vise à prendre à bras le corps le problème d'aujourd'hui : que décider pour que les masses urbaines trouvent dans la ville un milieu de vie ; la seconde se doit de préparer l'avenir d'une meilleure répartition des hommes.

Dans les quatre années à venir, l'administrateur devra :

- s'il gère une ville de 200 000 habitants, connaissant un taux de croissance tout à fait usuel de 5 % ; accueillir une population de 43 000 personnes.
- s'il gère une ville de 1 million d'habitants, connaissant le même taux (5 %), 215 000 personnes, soit plus que la ville précédente.
- s'il gère la même ville de 1 million d'habitants, mais avec le taux couramment observé de 7 %, c'est alors 310 000 personnes qui seront arrivées pendant ce laps de temps.

- s'il gère une ville de 5 000 000 d'habitants c'est 1 550 000 personnes avec le taux modeste de 7 % et 2 300 000 personnes avec le taux plus souvent observé de 10 % l'an.

Qu'on le veuille ou non, les espaces nouveaux urbanisés seront considérables. Pour une densité moyenne à l'hectare de 100 habitants, ils couvriront les superficies suivantes :

Taille de la ville	Taux de croissance	Population supplémentaire en 4 ans	Surface à urbaniser en 4 ans (en km ²)
200 000 h	5 %	43 000	4,3
1 000 000 h	5 %	215 000	21,5
1 000 000 h	7 %	310 000	31
5 000 000 h	7 %	1 550 000	155
5 000 000 h	10 %	2 300 000	230

Aucune ville, aucune administration, aucun Etat n'a, aujourd'hui, comme hier, les moyens de construire un habitat pour de telles masses de population.

Nous avons cru et nous avons dit que les pouvoirs se marquaient dans l'organisation de la ville. Quelle leçon plus erronée de l'histoire ! Sans parler des cités grecques dont la beauté tenait fort justement plus de leur dimension humaine que de l'ordonnancement, n'avons-nous pas cru que le plan quadrangulaire de quelque ville-garnison du limes était celui de l'Urbs idéale ; et pourtant les colons les plus lointains se reconnaissaient bien plus dans la joyeuse anarchie du Forum de Rome. Du Moyen-Age à nos jours, les villes se sont toujours étroitement modelées sur leur site et leurs raisons d'exister.

N'est-il pas révélateur que nous ayons oublié d'enseigner combien la ville se dévore chaque jour de l'intérieur. Chaque époque construit sa ville et détruit l'ancienne ; elle ne cumule pas ou fort peu – une trame, quelques monuments – elle transforme. Les villes vivantes ne peuvent être des conservatoires du passé et prenons garde que cette volonté de marquer le bâti ne se traduise par de grandes allées vides d'un musée où même le pas du visiteur se fait plus rapide.

Ce goût des pouvoirs à devenir apparents ne tient pas au seul désir d'une ostentation, la ville est aussi un moyen d'enrichissement. Le loyer n'est-il pas le prix à payer pour avoir le droit de vendre à la ville sa force de travail ? Le logement est toujours mis en relation avec la seule capacité **financière** du demandeur à participer à son édification.

Dès lors se mettent en place deux entités ; la ville légale et la ville illégale.

Dans la première, on tente de couvrir une gamme de plus en plus étendue de besoins énoncés en termes de capacité financière des individus à payer leur logement et de capacité de financement de l'Etat à répondre à une demande toujours plus grande.

Dans cette ville, des administrations élaborées (et pléthoriques) arrêtent des règles, décrètent des normes dites de « qualité » dont le seul résultat est d'imposer le recours à des procédures lentes, lourdes, autant de justifications de leur existence de seul acteur compétent. Imposant aussi le recours à un tertiaire (banques, bureaux d'études, cabinets de spécialistes...) parasite puisqu'il peut y avoir production de logements en dehors de lui.

Le résultat est, au mieux, l'édification d'un bâti « officiel » car la ville ne peut qu'être ordonnée et construite ; comme dans les contes persans, elle doit apparaître, vision globale et immédiate, aux yeux émerveillés de l'âme naïve. Foin du provisoire, de cette ville qui se construit incessamment en détruisant la précédente ; elle pourrait, qui sait, horrible méduse rampante, détruire ces excroissances dérisoires par lesquelles certains espèrent imposer leur marque insignifiante dans le paysage. Des murs de cette ville suinte l'ennui le plus distingué. N'était-ce la présence des petits marchands au détour des porches elle n'a de vie que par procuration.

La vie est ailleurs, dans la boue et les cris de la ville populaire ; n'est-ce pas là d'ailleurs, à ses marges au moins, que quittant les quartiers du mortel ennui, on va goûter le soir la vie à petits coups ?

Dans la ville des vivants tout est précaire et tout voulu comme tel.

Ne nous leurrions pas sur cette fausse dualité. Dans la ville légale comme dans l'autre, le prix à payer est cher pour l'étranger qu'il soit expert ou manœuvre. Le premier paiera le droit d'habiter un quartier dont le ray-grass de sa pelouse et le whisky du voisin lui donneront la douce illusion de flirter avec le pouvoir ; l'autre, plus brutalement, paiera le seul droit de chercher en ville à survivre. Il appartient à l'Etat de casser ces mécaniques de l'apparence et de la misère.

Tout Etat se doit de se reproduire, c'est même là sa fonction vitale. Il lui appartient de ne pas permettre à un quelconque groupe – et particulièrement celui qui possède ou bénéficie du pouvoir – de mettre en danger sa reproduction. Car l'Etat a pour rôle, non comme on le dit souvent de reproduire le groupe au pouvoir, mais de reproduire les conditions pour que le groupe au pouvoir continue de l'être encore.

A ce titre, l'Etat a un rôle régulateur essentiel entre les groupes dominants et dominés qui constituent la nation.

Devant cet afflux de migrants l'Etat ne peut tuer l'espoir. Il est impératif qu'il sorte l'habitat de la sphère marchande ou du moins de son cancer inflationniste, la spéculation.

L'Etat doit devenir producteur d'un espace gratuit.

Le choix n'est pas de faire.

Faire, avec les moyens de toutes façons limités, quelque soit l'Etat, c'est faire pour un très petit nombre. De plus, c'est faire mal et cher. Faut-il rappeler encore l'insolvabilité totale de la cellule familiale devant le logement ? Même dans nos pays développés, celles qui accèdent à la propriété de leur logement – et elles ne sont déjà pas la majorité – ne le peuvent que grâce à des taux d'emprunt, des intérêts consentis et des délais de remboursement qui échappent à toute bonne logique financière ; les intérêts ne permettent même pas d'étaler la dévaluation de la monnaie : il s'agit, en fait, de très larges subventions sans lesquelles la cellule familiale serait dans l'incapacité totale d'accéder à la propriété de son logement.

Comment n'en serait-il pas de même dans les pays en voie de développement où les revenus sont infiniment plus modestes, l'épargne modique et la fortune, pour une minorité, accumulée depuis peu.

L'Etat français lui-même pourrait-il prendre totalement à sa charge l'ensemble de ce qui se construit aujourd'hui dans la région parisienne ! C'est pourtant le pari impossible que certains voudraient voir tenu par des Etats et des villes aux ressources combien plus modestes.

Faut-il rappeler que les aides, dons, prêts, ou emprunts doivent d'abord se diriger vers des investissements productifs de richesse c'est-à-dire de travail et de valeur ajoutée et que le plus grand effet cumulatif est à rechercher ; ce qui n'est que très indirectement le cas en matière de dépenses pour l'habitat.

Il ne s'agit donc pas de faire, c'est une gageure insensée ; il s'agit au contraire de mobiliser toutes les capacités qu'elles soient d'investir, d'épargner, de savoir faire ou même simplement de vouloir.

Chaque fois que l'Etat a mis à la disposition du postulant une parcelle, même non équipée, en lui assurant un statut stable, ne serait-ce que d'occupant, on a vu apparaître un habitat de qualité. A l'inverse, chaque fois qu'il y a absence de statut ou trop grande précarité, l'investissement a été proportionnel au temps d'amortissement supposé avant destruction ou déguerpissement.

Le premier impératif est donc que l'Etat soit producteur d'un espace à urbaniser et qu'il le donne, même sous la seule forme de sa jouissance. Personnellement, nous préférons le don de propriété. Tous les Etats ont, par ailleurs, les lois d'expropriation nécessaires et il est normal (moral !) que l'investissement fait par le propriétaire soit remboursé aux prix du marché en cas de nouvelle affectation. Cette obligation de rachat au coût réel de remplacement imposera à l'Etat d'être responsable de ses choix d'aménagement de l'espace et contraint par eux. Elle lui imposera aussi de s'y prendre suffisamment à temps pour tracer les limitations à l'action des habitants. Car la règle doit être que tout ce qui n'est pas interdit est permis et non, tout ce qui n'est pas permis est interdit. Par contre, l'interdit doit être clairement proclamé et totalement respecté. L'Etat, ne pouvant faire, doit favoriser à tous l'accès le plus large aux ressources nécessaires. Qu'il favorise l'épargne sous toutes ses formes, financières ou matérielles, qu'il favorise la production d'éléments simples et surtout qu'il assure l'exercice des lois et procédures garantissant à tous des parts équitables des ressources disponibles.

Il faut protéger et faire prospérer la liberté d'initiative des individus ou des groupes ; les plus pauvres ont souvent, dans les villes du Tiers-Monde, une liberté de manœuvre qui n'existe absolument plus dans les villes du monde riche.

L'Etat doit accepter le provisoire et mieux encore le promouvoir comme fondement de l'édification de la ville.

Ne nous trompons pas, le provisoire n'est pas une politique et ne doit pas l'être ; l'objectif doit être d'aller du provisoire au définitif ; ce qui implique de favoriser de toutes les façons possibles ce passage. Ce passage se fera pour chaque bâti à un rythme personnel. Ce rythme ne devra en rien être imposé ou programmé. Il se modèlera étroitement et de lui-même, sur les priorités du ménage. Tous les choix intermédiaires doivent rester possibles car la variété des besoins – en fait les priorités intimes – est immense et leur combinatoire infinie. Il est évident qu'aucune organisation n'est capable de les appréhender et d'y répondre avec la flexibilité des formules d'habitation qui serait nécessaire. Faut-il rappeler que l'important dans l'habitat n'est pas ce qu'il est mais ce qu'il fait dans la vie des occupants.

Par contre, si la parcelle de sol urbain n'est pas mise en valeur l'Etat doit pouvoir la réaffecter sans indemnité.

Seul le bâti est à indemniser à sa valeur de remplacement lorsqu'une réaffectation de l'espace occupé est rendu absolument nécessaire par l'intérêt collectif.

Il s'agit autant de lutter contre des prises de possession spéculant sur l'avenir que de marquer le principe de la prééminence sur le sol urbain des intérêts de la collectivité.

Inversement, une rétribution de l'investissement est normale ; toutefois, elle ne doit pas être suscitée par le seul moteur de la rareté ; c'est d'ailleurs dans ce cas de figure que l'investissement prend des formes pernicieuses (constructions spéculatives rapidement faites sans le moindre souci de permanence).

C'est donc à l'Etat de ne pas permettre que la rareté du sol urbain devienne le moteur d'une rétribution uniquement spéculative. Pour cela, il lui appartient de produire en avance sur la croissance attendue.

L'objection généralement faite est que cet espace constructible disponible va être un facteur d'accélération de l'immigration ; en fait toutes les observations faites conduisent à penser que le taux de croissance, au regard de son importance, ne connaîtra que des fluctuations mineures. La décision de migrer en ville a bien d'autres raisons plus impératives que la seule possibilité de s'installer un peu moins à l'étroit.

Par contre, la position du lot dans l'espace va être un facteur important de différenciation de sa mise en valeur et donc de sa valeur résultante. Mais l'affectation de l'espace est le moteur principal de l'édification et de la transformation de la ville. Ce n'est donc pas permettre quelque spéculation excessive que de tenir compte, dans la détermination de la taille de certains lots et leur attribu-

tion, des capacités d'investissements et si nécessaire, et dans ce seul cas, d'une affectation fonctionnelle de l'espace.

A l'exception de ces seuls cas particuliers, il appartient aux habitants, et à eux seuls, d'arrêter l'affectation de leur espace ; l'Etat s'engageant, de son côté, à équiper de façon progressive les quartiers, et cela, selon les seules priorités arrêtées par les habitants.

Lorsque les habitants contrôlent les décisions importantes et ont licence de contribuer à la conception, la construction ou à l'administration de leur habitat tant ce processus que l'environnement qui en résulte stimulent le bien-être individuel et social. En revanche, lorsque les occupants n'ont ni pouvoir d'intervention, ni responsabilité dans les décisions-clefs concernant leur logement et leur environnement, le milieu qui en résulte peut faire obstacle à la satisfaction de l'individu et devenir un fardeau pour l'économie.

Les compatibilités vitales concernent le lieu de résidence et l'accès à d'autres lieux ou à d'autres gens ; les libertés essentielles sont celles de vivre là où l'on peut être parmi les siens et faire son travail, celle de choisir le genre de logis nécessaire, à ce jour, à son foyer et par conséquent une forme d'occupation appropriée.

Il s'agit maintenant de réduire l'écart entre le monde minoritaire des privilégiés mécontents de leur habitat et le monde majoritaire où la très grande précarité – du foncier en particulier – n'empêche ni l'initiative ni quelquefois la réussite.