

Croissance urbaine et gestion des villes

Emile LE BRIS

Directeur de recherche à l'IRD (ex. ORSTOM)

La population du globe cessera d'être majoritairement rurale au début du prochain siècle. Des trois grandes révolutions qu'a connues l'humanité (sédentarisation, industrialisation, urbanisation), la dernière correspond à une séquence inscrite dans un temps spectaculairement court. Longtemps vouées aux gémonies, les villes ne souffrent-elles pas depuis deux décennies d'un excès d'honneur ? Devenir grâce à une saine gestion, ou mieux encore une "bonne gouvernance", le moteur du développement économique : cette nouvelle ambition s'inscrit dans une logique de mondialisation des échanges et de la circulation des hommes et s'appuie sur l'idée contestable selon laquelle on peut transférer des modèles à prétention universelle pour traiter de situations locales inédites. Force est en effet de reconnaître le décalage croissant entre les objectifs des politiques et les pratiques citadines réelles, comme si faisaient désormais défaut les codes fondamentaux permettant de rattacher les dessins de la ville à ses desseins. Comment concilier la globalisation de l'économie et l'émergence au niveau local de capacités collectives d'innovation ? Rarissimes sont les grandes villes du Sud admises dans le club très fermé des "villes mondiales" mais toutes sont fortement "invitées" à tendre vers ce modèle unique défini par une parfaite connexion à l'économie-monde car rassemblant les fonctions stratégiques du plus haut niveau (communication, ressources cognitives, institutions financières, etc.). Traversés par des réseaux que dominent les grandes institutions internationales, ces "villes mondiales" sont d'ores et déjà confrontées au risque de perte de cohésion interne. Face à la montée inexorable de l'exclusion, dans les villes du Sud et du Nord, la terrible alternative qui se présente n'est-elle pas : nouvelle civilisation urbaine ou barbarie ?

Faits marquants sur les années récentes

La ville du Sud : un phénomène singulier ?

On attend plus d'un milliard de nouveaux citadins dans le prochain quart de siècle et les trois-quarts de ces nouveaux citadins vivront dans les pays du Sud. La formidable accélération du processus d'urbanisation, dont les pays du Sud sont le théâtre depuis un demi-siècle, pose la question du changement de nature de la ville comme système socio-spatial. La poussée de l'urbanisation est telle que les indicateurs en usage au Nord s'avèrent, dans bien des cas, inopérants. La question urbaine se trouve en outre posée au Sud dans des termes politiques spécifiques.

Diversité des Suds

Les figures de l'urbanisation ne sont pas pour autant uniformes selon. Si certains pays du monde arabe et d'Asie se caractérisent par une histoire urbaine millénaire, la plupart des pays d'Afrique subsaharienne en sont dépourvus, le développement des grandes agglomérations actuelles étant contemporain de la colonisation et s'inscrivant donc en gros

Fonds Documentaire IRD



010021090

dans le siècle. L'opposition est par ailleurs très nette entre un modèle d'urbanisation concentrée (Afrique sub-saharienne) et un modèle d'urbanisation diffuse (en Asie), l'Amérique Latine occupant une position intermédiaire avec plus de 40% des citadins dans la plus grande ville mais aussi 42 villes de plus de 500.000 habitants. Les moyennes continentales recouvrent elles-mêmes de fortes disparités.

L'Afrique sub-saharienne se singularise enfin par des taux de croissance urbaine sans précédent dans l'histoire de l'humanité. De la fin des années 50 à la fin des années 80, alors qu'en Amérique latine et en Asie la croissance des plus grandes villes se ralentissait, celles d'Afrique voyaient leur population doubler tous les sept ans ! La tendance est généralement à la « décrue » depuis le début des années 90 mais nombre de capitales - celles des pays sahéliens en particulier - maintiennent les rythmes antérieurs.

Quels sont les ressorts de ce "déferlement" urbain ?

Deux facteurs étroitement imbriqués semblent décisifs : la course à la "modernisation" et l'aggravation de la dépendance. L'hypothèse selon laquelle la crise économique mondiale constitue un frein à la croissance urbaine est en revanche difficile à vérifier.

Là où elle est engagée (c'est à dire à peu près partout sauf en Afrique sub-saharienne), la "transition démographique" ne semble pas ralentir la croissance urbaine. La « pause démographique » annoncée en Afrique même ne devrait pas avoir d'effet urbain significatif au cours du prochain demi-siècle compte tenu de la jeunesse des populations citadines. On oppose à cet égard un mode d'urbanisation "mature" caractéristique de mégapoles qui vieillissent (certaines mégapoles latino-américaines rentrent désormais dans cette catégorie) et un mode d'urbanisation "en expansion" avec des mégapoles qui rajeunissent.

Nombre de villes du Sud ont cessé d'être des "machines à transformer les paysans en citadins", les observations les plus récentes établissant que les deux-tiers au moins de la croissance urbaine sont d'origine interne. La composante naturelle de la croissance atteint même 90% dans une agglomération comme Le Caire. En Afrique sub-saharienne, la composante migratoire représente toujours plus de 50% de la croissance dans la plupart des grandes villes. Le jeune âge de la plupart des migrants (la tranche 0-19 ans dépasse 40% de la population urbaine totale) provoque toutefois une contribution plus que proportionnelle de cette catégorie à la croissance naturelle. En l'absence de soupapes comme celle des migrations intercontinentales observées au XIX^e siècle à partir de l'Europe, l'exode rural a longtemps contribué directement à la croissance urbaine *in situ* dans la plupart des pays du Sud. La situation a beaucoup évolué, les migrations au long cours pouvant de nouveau être considérées comme un phénomène structurel. Cette mobilité à grand rayon s'organise en "territoires circulatoires" balisés par les grandes villes du Sud et du Nord. La progression impressionnante du nombre des réfugiés constitue enfin une caractéristique des années 90. L'Afrique est à l'évidence le premier continent concerné par un afflux que nul ne maîtrise et qui vient grossir ces « établissements humains » de plusieurs dizaines (voire plusieurs centaines) de milliers d'habitants que sont les camps.

Figures spatiales

La ville se fait et se défait quotidiennement au rythme de dynamiques internes et de forces externes qui ont à affronter l'inertie de composantes produisant une sédimentation lente

sur un site singulier : le parcellaire, le bâti, les réseaux. Lieux d'accumulation du fait technique, la ville se trouve aussi au centre physique de l'accumulation économique; la concentration urbaine provoque des économies d'échelle (regroupement des consommateurs et des fournisseurs, aptitude à susciter l'innovation technologique, etc.) l'emportant presque toujours sur les "déséconomies" nées du mauvais équipement et de la gestion déficiente.

Ce scénario idéal est passablement bousculé dans un modèle d'urbanisation en expansion de type africain; il a été vérifié que la superficie des villes entrant dans ce modèle triplait lorsque leur population doublait. Dans ces villes "dévoreuses d'espace", les modèles géographiques classiques de croissance spatiale (tournant autour des variables de densité et de centralité) ne sont plus guère pertinents. L'analyse des ressorts de la croissance spatiale met certes en évidence la diversité des Sud : selon que l'on se trouve en Asie ou en Afrique, les modèles culturels privilégient des habitudes différentes de la densité. On relèvera en revanche deux facteurs unifiants poussant au gigantisme : les mécanismes spécifiques de production foncière et immobilière; l'incapacité des autorités locales ou nationales à contrôler l'occupation du sol et à orienter la croissance. Indifférente aux contraintes de site, celle-ci génère des problèmes d'environnement insolubles et pose de graves problèmes d'équipement.

De ce dernier point de vue, les grandes villes des pays en développement peuvent être assimilées à des systèmes de carences. L'équipement structurant par excellence - le réseau de transport de masse en site propre - n'existe pas ou ne suit pas l'expansion urbaine; à l'échelle locale, les équipements polarisants que sont les écoles et les dispensaires font également défaut. L'environnement urbain est entraîné dans une spirale de dégradation que l'ingénierie urbaine ne peut plus stopper, non parce qu'elle ne dispose pas d'outils techniques adéquats, mais faute des moyens financiers et des dispositifs institutionnels nécessaires à leur mise en œuvre ces outils.

Les formules d'habitat social expérimentées en d'autres temps et en d'autres lieux sont impuissantes à satisfaire les besoins en logements du plus grand nombre. Entre 40 et 95% des ménages n'ont pas accès aux logements produits par le secteur moderne, qu'il soit public ou privé. Les chiffres concernant Bombay montrent, qu'entre 1960 et 1980, la population urbaine a doublé mais que celle vivant dans les squats a été multipliée par dix, passant de 400.000 à 4 millions d'habitants. A Pikine (Sénégal), la part des zones irrégulières est passée de 33% en 1960 à 64% en 1993. Si, dans certains cas, la marchandise-sol entre dans une économie de spéculation (certains pays d'Asie et d'Amérique Latine), elle constitue, dans d'autres cas (en Afrique par exemple), le support à des stratégies patrimoniales alimentant une simple économie de rente. Dans tous les cas, les revenus fonciers jouent comme amortisseur face aux crises de toutes natures.

Recompositions sociales et innovation culturelle

Les villes de Sud sont généralement représentées comme d'immenses concentrations de pauvreté. Des études menées en Amérique latine ont mis en évidence l'accélération effrayante de la paupérisation. Deux décennies d'ajustement structurel ont multiplié dangereusement le nombre de ceux qui vivent au dessous du "seuil de pauvreté" tout en aggravant de manière insupportable les inégalités entre ceux qui sont *in* et ceux qui sont *out*.

Faute de pouvoir invoquer la responsabilité des Etats en matière de droits sociaux, la tendance est un peu partout à la "naturalisation" de la pauvreté (c'est comme ça, on n'y peut

rien !) ou à sa criminalisation (pauvre = délinquant). L'ancrage en ville constituait généralement l'aboutissement de trajectoires d'urbanisation vécues sur plusieurs générations dans un cadre à la fois familial et communautaire. Aujourd'hui, les solidarités communautaires sont mises à mal et les "sorties de trajectoires" se multiplient; il convient donc de s'interroger sur les recompositions profondes affectant les sociétés urbaines du Sud, sur l'absence de mécanismes efficaces de régulation alternatifs au "monde enchanté des solidarités", sur la montée de l'incivilité dans la vie quotidienne et enfin sur le fait que, dans nombre de grandes villes du Sud, ce qui est au cœur du débat social, c'est moins la pauvreté que la violence.

Ces agglomérations ne détiennent pas, loin s'en faut, le monopole de la violence, en particulier de ses formes extrêmes et organisées. Là, comme au Nord, la violence surgit en cas de perte durable d'inscription dans un réseau de sociabilité et s'exacerbe lorsque les exclus cessent d'appréhender des futurs possibles. Plus encore qu'au Nord pourtant s'installe la peur, l'intolérance et le refuge des « nantis » dans des "enclaves fortifiées" où la sécurité publique se trouve privatisée.

Pour les pauvres, comme pour les exclus, les représentations classiques (communautaristes ou nationales) ne rendent plus compte du rapport de l'individu au groupe. La rupture est nette, là aussi, entre l'appréhension effective des futurs possibles et les perspectives ouvertes naguère par le Siècle des Lumières: le talent procure le travail, lui-même garant de la réussite individuelle. Dans les quartiers, se développent pourtant des expressions culturelles (pas moins de 300 groupes de rap à Dakar) qui concrétisent la quête d'identités collectives. Comment qualifier ce foisonnement culturel ? Les plus pessimistes considèrent qu'il s'agit de simples dérivatifs au mal d'être en ville; d'autres pensent que, vivre la mégapole, c'est en même temps vivre le temps des quartiers et celui du monde (la marchandise mise en scène à travers la publicité, la musique, le sport, etc). Plus qu'une appropriation des usages actuels de la ville, ces cultures urbaines s'apparentent à un refuge dans l'imaginaire, dans la quête d'une nouvelle « idée de ville ».

Politiques urbaines

Lorsqu'elle n'est pas purement et simplement assimilée à la politique urbanistique, la politique urbaine se limite à une juxtaposition d'interventions sectorielles qui s'enchaînent de façon d'autant plus aléatoire que les financements proviennent majoritairement de sources extérieures. Les autorités locales n'ont établi qu'exceptionnellement une relation entre politique urbaine et politique de développement. Pire même, elles ont été amenées à pratiquer une sorte de "pilotage à vue", composant ici avec les chefs de terre, négociant là avec les porteurs d'eau ou les transporteurs informels. Face à ce type d'acteur qui ne connaît que des rationalités micro-économiques irréductibles à la logique bureaucratique, les pouvoirs publics s'abritent le plus souvent derrière l'adage bien connu: "ce mystère nous dépasse, feignons de l'organiser" ! C'est en vertu d'un tel adage que s'impose, dans le meilleur des cas, une "planification essentielle" (c'est à dire minimale) sur laquelle viendront, tant bien que mal, se caler les opérations négociées avec les bailleurs de fonds étrangers et avec les protagonistes des filières populaires. Vivant en quelque sorte sur des "réserves de tradition", Etats et municipalités ont certes favorisé le renforcement d'initiatives populaires parfois innovantes. Plus souvent, malheureusement, c'est à l'épanouissement des lobbies et du clientélisme que l'on a assisté sous couvert d'une idéologie passéiste fondée sur la perspective d'un retour aux modes de vie "communautaires" sans hiérarchie ni conflit. Dans les interstices d'un espace public émietté, s'est insinué un processus alternatif à celui de l'urbanisme « rationnel », sur fond

d'aggravation des inégalités et de l'exclusion.

Questions essentielles

Il est urgent d'approfondir la réflexion sur le changement de nature de la ville comme système socio-spatial, en particulier face à une double mutation caractéristique de cette fin de siècle :

- une rupture fondamentale entre ville et territoire plus encore caractéristique de la mégapole que le gigantisme urbain. La très grande ville n'organise plus son territoire; elle n'est plus un transformateur puisant sa dynamique interne dans la production.

- le fait que la réorganisation de la production et les métamorphoses du travail concourent à une nouvelle définition du territoire urbain. La relation forte industrialisation-urbanisation a vécu. Fondateur de la ville moderne (à travers l'articulation activité salariée/logement), le salariat s'avère non généralisable à l'échelle de la planète.

Les questions de l'irrégularité foncière et de la production informelle du logement sont donc essentielles, et l'échelle même à laquelle elles se posent remet en cause la notion même de "légalité".

Pour réinventer une civilisation urbaine, les visions et les procédés d'hier et d'aujourd'hui ont montré leurs limites. Il s'agit certes des illusions du zonage espace/fonction de l'urbanisme classique mais aussi de l'ultralibéralisme générateur de dégâts urbains incommensurables. Face à la pauvreté de masse, à l'absence de régulations sociales et aux problèmes de sécurité publique, on se gardera tout autant des visions passéistes prêchant le retour pur et simple aux modes de vie "communautaires". La voie est donc étroite pour innover; elle suppose en particulier que soit redécouvert le rapport nécessaire entre les contraintes spatiales et techniques d'une part, le destin social de l'ensemble urbain conçu d'autre part.

Jusqu'à une époque récente, il était à peu près admis que toutes les facettes des politiques urbaines relevaient des autorités municipales et nationales. Il se trouve que ces autorités sont aujourd'hui confrontées à une formidable réorganisation à l'échelle planétaire. Simultanément s'impose une relation directe entre le local et le mondial. Cette "nouvelle donne" remet en cause les États obligeant du même coup à repenser les politiques urbaines, leurs desseins, leurs instruments. On s'interrogera enfin, pour un pays donné, sur l'absence de coordination entre interventions coopérations bilatérales, entre interventions bi et multilatérales et entre coopération publique et coopérations décentralisées

Positions politiques de la France

Vertus et limites de l'aide-projet appliquée à l'urbain

La doctrine urbanistique française s'est construite à la fin de la période coloniale comme corpus cohérent de principes et d'outils. Le discrédit de l'urbanisme de plan a favorisé l'éclosion d'un urbanisme de projet privilégiant la fonction d'encadrement au détriment des fonctions de planification et de régulation. L'opération d'urbanisme est une opération définie

du point de vue de son objet, de son périmètre, de ses procédures et de ses financements (opérations de lotissement, de réhabilitation, de régularisation...) Les opérations d'urbanisme se prêtent merveilleusement à l'élaboration de projets "bancables" très appréciés par la coopération internationale et entrent dans la conception française de « l'aide-projet ». Elles peuvent être assemblées en une sorte de canevas grossier tenant lieu de plan d'urbanisme. En cherchant la constitution de dossiers économiquement rentables, l'opération d'urbanisme favorise inéluctablement les groupes sociaux solvables. Le "projet urbain" ne peut guère être identifié à une forme globale de la ville. Ce que l'on traite, ce sont des morceaux de villes. La logique de projet introduit un modèle de « gouvernabilité » consistant à inscrire les individus dans une forme de lien social fragmentée et enfermée dans des limites temporelles très restreintes. On n'est plus en mesure, dans le cadre de ce type de « projets », de produire de manière continue les données entrant dans la confection d'indicateurs urbains. L'urbanisme de projet permet enfin de travestir, presque subrepticement, les enjeux politiques en enjeux purement techniques. D'aucuns se demandent s'il n'a pas été au fond une idéologie pour croissance ralentie.

Coopération urbaine ou « développement institutionnel »

Progressivement s'affine un nouveau paradigme consistant dans la transformation des institutions autochtones, de telle sorte qu'elles deviennent compatibles avec les demandes d'une économie de marché. La coopération urbaine semble s'orienter exclusivement vers les tâches d'organisation des flux de capitaux, la facilitation des opérations d'investissement. Certains parleront même de "radicalisation institutionnelle" dans la mesure où les bailleurs de fonds considèrent désormais que la transformation en profondeur des institutions doit précéder leur renforcement; l'État est appelé à déléguer les responsabilités aux autorités locales, lesquelles doivent à leur tour promouvoir le "sens communautaire" (*self reliance*). Reste la face cachée de la "ville ajustée" : comment atteindre l'objectif d'efficacité économique sans assurer coûte que coûte, y compris par des moyens répressifs plus ou moins sophistiqués, la "sécurité et l'ordre publics". La *good governance* ne va pas sans *good order*. Ce nouveau paradigme urbain apparaît bien au début des années quatre-vingt-dix comme une "marque déposée" par la Banque Mondiale dont le poids dans la coopération urbaine internationale est devenu quasi hégémonique.

L'ajustement structurel ayant échoué à « rationaliser » les administrations centrales, les bailleurs de fonds imposent la décentralisation comme projet alternatif. Or de nombreuses études conduisent à s'interroger sur le fait que les réformes de décentralisations ont entraîné un renouveau des pratiques clientélistes. En multipliant les niveaux de décentralisation et en basculant à ces niveaux un nombre inconsidéré de compétences d'ordre administratif, social, économique et technique, on a contraint les collectivités locales à assumer des responsabilités qu'elles ne sont pas en mesure de maîtriser, en particulier faute d'un réel transfert des ressources. La déconcentration administrative a rarement été conçue comme une étape indispensable sur la voie d'une authentique décentralisation. La coopération internationale refuse enfin d'admettre que les gains financiers et économiques de la décentralisation ne peuvent être attendus qu'à moyen-long terme. Elle veut ignorer le plus souvent les coûts que représente à court terme une telle réforme et parvient rarement à trancher entre les différentes formules de transfert imposées aux pays-cibles : transfert de fiscalité, dotation globale, contrepartie sur les financements extérieurs de projets...

Une même trousse à outils pour deux grands programmes internationaux

Le Programme de Gestion Urbaine (PGU) démarre en 1986 et porte sur une période de dix ans. Reconduit lors de la conférence Habitat II (1996), il est exécuté par la Banque Mondiale et par la Commission des Nations Unies pour les Établissements Humains (CNUEH) siégeant à Nairobi; un certain nombre de coopérations bilatérales (Danemark, France, Allemagne, Pays-Bas, Suède, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis, Canada) appuient ce programme dont l'ambition est : améliorer la gestion foncière (1) améliorer la gestion des infrastructures (2), rendre plus efficaces les finances locales et améliorer l'administration municipale (3), améliorer l'environnement urbain (4).

Certains outils mis en œuvre dans les programmes nationaux ont vocation à s'appliquer universellement : Le cadastre et l'adressage.

De "l'urbanisme local" au « Programme de Développement Municipal » : un projet français à prétention contre-hégémonique ?

À l'instar de ce que tente la Banque Mondiale, « l'urbanisme local » veut développer les institutions municipales et contractualiser les "services publics urbains marchands".

Plus que l'objectif, c'est la « manière française » qui est nouvelle. Les « projets de quartiers » sont mis en œuvre là où existe une dynamique réelle des groupes de base traduite par l'existence d'associations ou de comités de quartiers. Du côté français, les opérateurs sont également des associations de solidarité supposées mettre en cohérence des choix techniques partiels opérés dans le cadre de programmes à court terme (taille des parcelles, nombre et disposition des bornes-fontaines, etc.) et des objectifs politiques globaux. Cette fonction de régulation, assimilée à de la « maîtrise d'œuvre sociale », passe par la définition de procédures de négociation et l'intervention de médiateurs; on cherche de la sorte à passer du "développement social urbain" à une gestion urbaine du problème social et politique.

L'ambition de ces programmes est immense mais on peut se demander si, au nom d'une cohérence purement technique, ne se trouve pas engagée une sorte de fuite en avant dans l'ingérence politique. Ne faut-il pas, en outre, se garder d'attendre trop d'une évolution où l'on passerait d'une politique urbaine du Tout-État à celle du Tout-Quartier, du Tout-Technique au Tout-Institutionnel, d'une vision de la ville Tout-Économique à une vision Tout-Social. Un tel mouvement risquerait de faire porter sur la collectivité locale, devenue le régulateur-miracle, tout le poids de l'indispensable fonction d'intermédiation.

S'agissant des services urbains, La France a défendu, lors de la Conférence Habitat II, un modèle de financement et de régulation réputé adaptable à des contextes variés. A l'occasion des opérations de privatisation des grands services dans les grandes villes du Sud, la promotion de partenariats privé/public de nature contractuelle accompagne généralement la candidature des grandes entreprises françaises du secteur.

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
Ministère des Affaires Etrangères

*EXAMEN ET EVALUATION DE L'APPLICATION DU
PROGRAMME D'ACTION DE LA CONFERENCE INTERNATIONALE
SUR LA POPULATION ET LE DEVELOPPEMENT (1994)*

Contribution de la France

*A LA 21^{EME} SESSION EXTRAORDINAIRE
DE L'ASSEMBLEE GENERALE
DE L' ORGANISATION DES NATIONS UNIES*

New York

30 juin – 2 juillet 1999

ANNEXES

Ce document présente la quasi totalité des contributions qui ont permis de réaliser le rapport de synthèse officiel de la France évaluant l'application du programme d'action adopté lors de la Conférence internationale sur la population et le développement du Caire en 1994.

Il comprend deux volets :

- la relation entre population et développement dans le monde, page 3*
- les questions de population sur le territoire français, page 111.*

Chaque contribution est publiée sous la responsabilité de son auteur.

