

# *L'ACTION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES*

---

*Thierry LULLE et Émile LE BRIS*

## **1. UN ÉTAT EN QUESTION**

Les politiques publiques jouent un rôle déterminant dans la mobilité spatiale des populations et son impact sur les dynamiques de l'espace urbain. L'analyse de l'intervention de l'État en général et dans le développement urbain en particulier est traditionnellement complexe. Actuellement elle l'est encore davantage, non seulement à cause de profonds changements dans les sociétés, mais aussi sous l'effet de la circulation de représentations ambiguës de l'État et de sa mission. Quelques remarques préliminaires à ce sujet s'imposent donc.

L'État est souvent l'objet de critiques formulées de manière peu objective. Sous-jacentes et communes à l'ensemble de ces critiques, se trouve une sorte de suspicion, voire une désillusion sur son réel pouvoir. Mais ces critiques peuvent provenir de points de vue sur sa mission très différents voire opposés. D'un côté, l'État est considéré comme insuffisamment neutre et actif pour contribuer au bien-être de ceux qui n'ont pas les ressources suffisantes pour pouvoir y accéder par eux-mêmes. Trop lié à quelques élites déjà privilégiées et dont les intérêts vont à l'encontre de ceux du plus grand nombre, il n'assumait guère sa mission équitablement. À l'autre extrême, l'État est perçu comme une entité lourde et peu efficace qui constitue un obstacle au bon déploiement des mécanismes du marché, considérés comme seuls aptes à promouvoir le développement dans le cadre du processus de la globalisation. Dès lors, sa disparition est souhaitée ou, tout du moins, sa réduction drastique donnant de plus en plus de poids aux

exigences des instances internationales et de moins en moins aux spécificités nationales et locales. Entre ces deux tendances opposées, émergent des discours plus ambigus mais apparemment toujours plus puissants qui mêlent les deux optiques de manière stratégique : s'il est important de réformer profondément l'État en limitant son rôle et en changeant ses fonctions, il faut aussi mettre en place des procédures de participation dans la prise de décision, de concertation entre les divers acteurs sociaux, économiques et politiques.

Ces discours circulent aussi bien dans les milieux qui définissent et mettent en œuvre les politiques publiques que dans ceux qui en sont les bénéficiaires et qui les évaluent. Dans les débats autour des politiques et du rôle de l'État, malgré la référence à des connaissances accumulées, sont donc aussi présents le doute sur sa réelle marge de manœuvre et l'alerte sur ses déficiences.

Ces remarques s'appliquent directement aux interventions de l'État dans le développement urbain. En principe, les politiques publiques sont censées orienter ce processus et les transformations de l'espace qui en découlent. Mais, même en considérant les politiques qui respectent ce schéma (beaucoup se contentent de laisser faire, d'autres, plus rares, d'imposer), l'expression d'une insatisfaction des réponses de l'État face aux besoins de la population est courante. Il y aurait un décalage entre la planification du développement urbain futur et les attentes présentes de la population, certes inhérent à l'exercice même de la planification, mais aux effets négatifs. Bien que d'ampleur variable, ce décalage se présente quand, d'un côté, des pressions démographiques engendrent une accentuation des besoins en logements et services et que, de l'autre, les pouvoirs publics, insuffisamment préparés (pour des raisons de conjoncture économique ou plus structurelles), répondent peu ou mal à ces demandes. On l'a vu dans de nombreux pays en développement mais aussi dans la France de l'après-guerre.

Mais cet effet de décalage peut avoir d'autres causes relevant davantage d'ambiguïtés conceptuelles ou de déphasages entre discours et pratiques. Une confusion constante est liée à la pratique de l'État, ici mise en cause : s'agit-il de politique urbaine ou de la ville, de planification et de gestion urbaines, d'urbanisme ? Dans quelle tradition s'inscrit-elle ? Une autre confusion se réfère au champ d'intervention. Les responsables ou inspirateurs des politiques revendiquent souvent leur nécessaire « inté-

gralité », « transversalité » ; mais, de fait, ces politiques sont souvent réduites à un seul secteur, l'urbanistique, le social ou l'économique.

Le recours à la notion de *système d'acteurs* permet de mettre en évidence ces brouillages. La construction de la ville peut être vue comme le résultat, direct ou non, d'interactions entre les comportements des divers acteurs qui interviennent dans ce processus. Ces acteurs ont des intérêts différents car ils proviennent de divers secteurs de la société : du secteur public, du secteur privé (qui est soit directement impliqué dans la construction de la ville ou de manière plus large dans son développement économique), des organisations non gouvernementales, des habitants, considérés en eux-mêmes ou à travers leurs élus. Acteurs institutionnels ou non-institutionnels, ils sont néanmoins tous situés au sein d'un même système dans lequel se déploient de multiples alliances, conflits, négociations, contradictions, ambivalences, variables dans le temps : s'y redéfinissent en permanence pouvoirs et territoires. Cette lecture systémique de la production de la ville contribue à mieux appréhender les modifications complexes et profondes qui s'y développent actuellement. En effet, sous l'impact de nouvelles dynamiques internes et externes, les acteurs eux-mêmes changent. C'est notamment le cas des habitants : la petite fraction dominante est aujourd'hui liée aux échanges mondiaux et aux nouvelles technologies, la classe ouvrière perd sa centralité, les couches moyennes leur sécurisation, et les exclus, les sans droits et les précaires représentent des couches plus nombreuses et plus visibles. Par ailleurs, de nouveaux contre-pouvoirs se font parfois plus présents, liés aux religions, aux mafias, etc. Changent aussi les relations entre acteurs, leurs interactions, en particulier celles établies entre les habitants et les décideurs : un discours rationalisant de nature idéologique s'interpose pour justifier les pratiques d'aménagement et de transformation. L'« œuvre urbaine » apparaît *in fine* comme le lieu où s'entrechoquent des libertés et où se développent des luttes. La structure urbaine résulte à la fois d'actes de conception-crédation (ne relevant pas toujours de la puissance publique) et d'une négociation incessante entre acteurs privés et publics. Cette multiplicité d'interventions et d'écrans rend encore plus complexe leur interprétation.

D'autres logiques doivent aussi être prises en compte. Les processus de *mondialisation* en cours rendent de plus en plus fortes les pressions des instances internationales, imposant des

principes et des outils à prétention universelle et compromettant l'appréhension des réalités nationales et locales. Dans ce contexte, les rapports entre le local, le national et l'international se modifient profondément et, dans le champ urbain, l'État n'a plus le monopole de la rationalité de l'intervention. Le projet gestionnaire l'emportant sur l'objectif de transformation de la ville, les instances internationales imposent aux États une « boîte à outils » commune afin de mettre en œuvre les stratégies qu'elles déterminent à leur propre niveau, en méconnaissant les réalités locales. Certes, elles y font apparaître de nouvelles notions censées faciliter l'incorporation du local (la gouvernance<sup>1</sup>, la décentralisation, le rôle des nouveaux acteurs, etc.) mais non sans ambiguïté. Ainsi la ville tend à n'être plus définie, dessinée et produite par un pouvoir situé exclusivement aux niveaux national et local. Les contextes nationaux spécifiques (économiques, sociaux, culturels et politiques) des institutions et des capacités de mobilisation ne jouent plus le même rôle. Enfin, l'ajustement structurel dans sa version « lutte contre la pauvreté » rend les dites politiques de la ville et du logement peu transversales, et les éloigne du champ de l'économique et du politique pour les cantonner dans celui du social.

Dans cette nouvelle configuration, une dynamique est particulièrement révélatrice de la confusion actuelle : la *décentralisation* qui concerne directement l'ensemble des instances territoriales (internationale, nationale, locale). La décentralisation étant impulsée à la fois par le sommet et par la base, une ambiguïté demeure quant aux intérêts qu'elle sert réellement. En outre, elle favorise la circulation des représentations sur l'État évoquées plus haut. Assiste-t-on ainsi à une dégradation irrémédiable de l'interface État/ville, ou peut-on considérer les réformes de décentralisation comme une entreprise de refondation de l'État, comme un facteur de modification profonde de la distribution des pouvoirs et de l'action publique ? Portée par la contestation des États, la décentralisation se présente aussi comme une résistance à la mondialisation. La représentation dominante passe d'un modèle bipolaire (État/habitants) à un modèle polycentrique où les municipalités gagnent en autonomie. Il s'agirait d'ouvrir un nouvel espace

---

1. Voir le numéro spécial de la revue *Les Annales de la recherche urbaine* consacré à la gouvernance (n° 80-81, 1998).

public non étatique investi par les acteurs associatifs, les entreprises, mais dans lequel s'infiltrèrent aussi les réseaux mafieux. Le logement, les services et l'aménagement constituent les composantes majeures du développement local, prises en charge par les collectivités locales et les associations de proximité ; mais ces instances sont-elles susceptibles de se projeter dans le long terme (en particulier en matière d'investissement) et d'assurer la cohérence du territoire ? On peut aussi analyser la décentralisation et la mode du « développement local » comme une ruse de l'État, soucieux de masquer l'ingouvernabilité de son centre en renvoyant à l'échelle locale des tâches qu'il n'est plus en mesure d'assumer.

Face à ces brouillages et aux diverses questions qui en émergent, la lecture, proposée ici, des interactions entre politiques et pratiques dans une perspective comparative, offre une approche particulièrement pertinente. En réponse aux défaillances des politiques urbaines de l'État, les habitants les plus défavorisés ont souvent recours à des pratiques illégales pour pouvoir se loger et accéder aux services urbains minimaux. Ces pratiques engendrent éventuellement une redéfinition postérieure des politiques (comme, par exemple, les opérations dites de régularisation) qui seront à nouveau rapidement évaluées selon leur capacité à orienter l'amélioration des espaces de vie. Ces politiques sont, quelle que soit leur nature, en interdépendance avec les aspirations et possibilités, plus ou moins différenciées, parfois très réduites, des autres acteurs du développement urbain, notamment les habitants organisés ou non. L'analyse des politiques urbaines doit donc incorporer les pratiques résidentielles et urbaines des habitants, ces dernières témoignant de la pertinence ou de l'inadéquation des premières. Seule la prise en compte de ce jeu d'interactions entre politiques et pratiques permet de mesurer l'impact réel des politiques urbaines sur les transformations spatiales et leurs liens avec les différentes formes de mobilité spatiale.

## 2. LES CONDITIONS D'UNE LECTURE TRANSVERSALE

Si l'analyse du rôle de l'État dans le développement urbain a déjà fait l'objet de travaux reconnus<sup>1</sup>, les recherches portant sur les interactions entre politiques urbaines et pratiques résidentielles sont plus rares<sup>2</sup>. Avec les études de cas rassemblées dans cet ouvrage, nous disposons de matériaux qui, malgré certaines inégalités, peuvent se prêter à une analyse comparative à la fois large et systématique entre des métropoles situées dans des contextes différents.

Les métropoles considérées dans cet ouvrage présentent des caractéristiques très variables : la taille, le statut politico-administratif, la place dans le réseau urbain national, les activités économiques et le degré de développement, l'organisation socio-politique, les réalités sociales et culturelles, l'histoire, le contexte politique, la nature de la gestion urbaine. Cette diversité et son intérêt heuristique ont été déjà affirmés – et revendiqués – dans l'introduction et les sections précédentes de ce volume. En ce qui concerne la problématique de cette section, les études de villes illustrent aussi *a priori* des perspectives différenciées, notamment : à Bogotá le laisser-faire avec des conséquences aujourd'hui coûteuses à rattraper, à Delhi les difficultés de la mise en œuvre d'une politique volontariste, à Johannesburg les tentatives ambiguës de la réunification spatiale, à Mumbai des initiatives populaires en partie dues à la concertation mais encore insuffisantes, à Ouagadougou le passage de la révolution politique à

---

1. Avec notamment les travaux de M. Castells (1972, *La question urbaine*, Paris, Maspéro) et de l'école de sociologie urbaine française, et ceux plus récents de Y. Meny et J.-C. Thoenig (1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF), J.-P. Gaudin (1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF), G. Massiah et J.-F. Tribillon (1987, *Villes en développement. Essai sur les politiques urbaines dans les Tiers-monde*, Paris, La Découverte) ou de J. Borja et M. Castells (1997, *Local and global. Management of cities in the information age*, London, Unchs Earthscan).

2. Voir les travaux de l'équipe IFU-ORSTOM sur des villes d'Afrique occidentale (Le Bris E., Marie A., Osmont A. et Sinou A. 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises) ; et plus récemment ceux réalisés dans le cadre du programme comparatif entre Bogotá et Delhi à l'origine de l'atelier Métropoles en mouvement (Dupont V., Dureau F. 1997, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Études des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi. Rapport Final, Convention CNRS-ORSTOM, Bogotá et New Delhi, ORSTOM*).

l'ajustement économique, à Paris un État fort mais avec des limites dans une conjoncture d'économie mondialisée, à São Paulo un État faible et des difficultés pour gérer une croissance inégale, à Ciudad de Guatemala la responsabilité de l'État dans l'apparition du logement « informel ».

Pour mener à bien cette lecture transversale nous avons choisi de nous référer au processus même d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et de le suivre dans ses différentes étapes. Nous chercherons d'abord à identifier les référents, les modèles, qui y sont présents, explicites ou non. Ces modèles peuvent avoir diverses origines et circuler à travers plusieurs canaux. Il s'agira ensuite de comprendre comment ces politiques sont élaborées, les procédures mêmes de leur définition. Nous serons alors en mesure de dégager leurs contenus et modalités, leurs objectifs et méthodes. Étant donné les décalages fréquents entre projet et demande, il sera aussi important d'évaluer les résultats des politiques, de mesurer leur degré d'application. Une fois ébauchée cette évaluation, nous tenterons de repérer les causes – très variées – de la mauvaise ou de la non application de ces politiques, en abordant plus particulièrement la question du jeu entre acteurs institutionnels et non institutionnels. À l'issue de cette lecture et des réponses apportées à chaque étape, nous dresserons un bilan global de ces politiques.

### 3. VERS UN APLANISSEMENT DES SINGULARITÉS ?

Premier point important à souligner, des convergences apparaissent entre des situations *a priori* opposées (Bogotá, Delhi) ou, à l'inverse, des divergences entre situations *a priori* similaires (Delhi, Paris). Durant plusieurs décennies, des différences en matière de politiques urbaines ont pu être assez marquées, principalement liées aux régimes politiques nationaux. Aujourd'hui, sous l'effet universalisant des pressions des organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, Nations Unies, BID, US-AID, etc.), ces différences tendent à disparaître. En outre, les pays où dominait un certain laisser-faire semblent actuellement avoir pris conscience du coût des conséquences de ce laxisme et être décidés à reprendre les choses en main (décision qui, même intégrée dans le système politico-administratif local, reste également déterminée par des pressions externes).

### **3.1. Des politiques urbaines consistant d'abord en des plans d'urbanisme, puis en des outils de gestion**

Que les politiques urbaines aient été ou non appliquées, autoritairement ou avec laxisme, toutes les métropoles en ont été l'objet. Les politiques présentées sont directement associées aux approches qui se sont développées tout au long du XX<sup>e</sup> siècle mais surtout à partir des années 1950. Elles consistaient alors en une planification urbaine, avec des plans d'urbanisme, des schémas directeurs ; elles définissaient les usages et les fonctions de zones ainsi que la construction des infrastructures, de la voirie et des services. Certains modèles se dessinent : des extensions structurées avec parfois l'idée de « villes dans la ville » (Bogotá) ou bien de « villes nouvelles » (Le Caire, Abidjan, Bangkok). Ces politiques urbaines se réduisaient souvent à de l'urbanisme. De manière plus sectorielle mais très fréquente, il s'agissait aussi de politiques de logement avec, selon les périodes, une production directe ou des procédures pour en faciliter l'accès, ou encore des mesures pour en réguler la location (Delhi, Mumbai). Sont aussi mentionnées des politiques foncières : à Paris, Delhi, Mumbai, ou encore à São Paulo (ne concernant toutefois que la partie dite formelle, légale, de la ville). Autrement dit, s'exprimait une volonté d'intervenir directement sur la production de l'espace, ou plutôt une « intention », dans la mesure où certains de ces plans ont été difficilement appliqués voire pas du tout.

Plus récemment, les approches ont changé de manière substantielle : le principe est de procéder à des réformes d'ordre politico-administratif avec la décentralisation, à des transferts de compétences et de ressources dont bénéficie globalement la métropole ou bien, en son sein, des territoires politico-administratifs plus restreints. Cela signifie agir beaucoup plus sur la gestion que sur la planification, sur les modes d'intervention que sur les objets de l'intervention. Pour ce faire, les finances publiques doivent être assainies, les systèmes d'information actualisés et des procédures de concertation avec les différents acteurs impliqués dans le développement urbain mises au point. De plus en plus souvent se manifestent le poids des organisations internationales et le discours de l'ajustement (Johannesburg, Ouagadougou).

De manière beaucoup plus marquée que dans le passé, le champ d'intervention est amplifié ou déplacé, le développement est considéré de manière différente : les dimensions sociales et



économiques sont plus souvent prises en compte. C'est le cas à Mumbai. Toutefois, ce changement est parfois difficile, voire contradictoire comme à Paris où un conflit émerge entre une politique récente dont les bénéficiaires sont plus directement les ménages et une politique traditionnelle visant de manière globale l'aménagement spatial. Mais dans d'autres villes ce type d'approche reste très en retrait (São Paulo).

Curieusement (probablement parce que les politiques urbaines sont surtout centrées sur le spatial), on trouve très peu de références à une politique de population, dont l'une des composantes est la migration, qui aurait été reliée à une politique urbaine. À Mumbai l'idée que, pour ne pas encourager les migrations des campagnes vers la métropole il était préférable de freiner les investissements en ville, a prédominé dans la planification des années 1960. Inversement, à la fin des années 1960 à Bogotá, un plan proposait de réguler les flux migratoires en stimulant financièrement le secteur du bâtiment : celui-ci était supposé pouvoir absorber la main-d'œuvre immigrante et la loger. Néanmoins, dans les deux cas, ces idées furent inégalement suivies des effets escomptés.

### **3.2. Des référents plutôt idéologiques et plus universels**

Il faut distinguer deux grandes périodes : avant et après les années 1980-1990. La première serait, très globalement, celle de la planification urbaine dont les modèles circulent par des voies très différenciées ; et la seconde celle de la gestion, fortement répandue par les organisations internationales.

Dans le cas de Paris, les modèles et les procédures ont été élaborés sur place, héritiers d'une tradition planificatrice ancrée et plutôt effective mais aussi d'une vision socio-politique dite républicaine. La fermeté de l'État a contribué au respect des plans qu'élaboraient les pouvoirs publics. Les modèles, cependant, n'ont pas été nécessairement appliqués comme tels. Selon les circonstances, ils ont été altérés, adaptés. La Charte d'Athènes <sup>1</sup>

---

1. Manifeste signé en 1933 par des architectes, urbanistes et autres spécialistes, notamment Le Corbusier, dans lequel ont été énoncés les principes de l'architecture et de l'urbanisme dits modernes et dont les retombées ont été multiples et profondes non seulement en Europe mais aussi dans nombreux autres pays jusque dans les années 1960.

et les discours hygiénistes et fonctionnalistes des années 1930 à 1950 ont dominé l'ensemble des courants urbanistiques et ont profondément marqué l'attitude de l'État. Un contrôle de l'espace devait permettre un contrôle social. L'espace existant et à venir est « zonifié » selon des usages acceptés, promus ou évités.

Beaucoup des pays abordés ici étant d'anciennes colonies, l'influence des pays colonisateurs se retrouve : à Delhi l'influence anglaise, à Ouagadougou la française. Toutefois, ces mêmes pays, en accédant à l'indépendance, ont cherché à rompre avec les modèles pré-établis qui circulaient dans le monde entier au gré des stratégies des pays développés, et ont pris avec une inégale vigueur des initiatives afin de mieux prendre en compte les réalités locales. Certains systèmes politiques ont engendré une vision et une gestion de la ville spécifiques, avec une collectivisation des terres, comme dans les pays au régime dit socialiste ou bien révolutionnaire (Hanoï ou le Ouagadougou « sankariste » des années 1980).

À l'autre extrême, on trouve des situations apparemment sans modèle de villes ni modèle de planification clair. C'est le cas de São Paulo ; et si à Bogotá différents modèles ont circulé (depuis la Charte d'Athènes jusqu'à des modèles de planification économique) et que ceux-ci sont sous-jacents aux diverses tentatives de planification, ils transparaissent inégalement dans l'application des plans. Domine surtout l'idée que planifier et gérer le développement urbain c'est construire des infrastructures, des réseaux de voirie et des services, et prévoir certaines modalités pour la construction de logements ; le tout s'inscrit dans une ville formelle, peuplée de classes moyennes. L'autre attitude, réduit la planification aux seules interdictions, sans les accompagner de propositions : ainsi peut s'expliquer la situation du logement à Ciudad de Guatemala (voir encart 1). Ces deux dernières attitudes pourraient être définies comme relevant d'un « anti-modèle » puisqu'il s'agit de laisser plus ou moins ouvertement s'auto-construire des quartiers de manière spontanée sans chercher à intervenir.

Depuis lors, les terrains publics vacants continuent d'être occupés de manière lente et progressive par des citoyens de longue date et, de plus en plus, par les migrants ruraux. Dans le même temps se développe un processus de densification physique (nouvelles pièces) et humaine (surpeuplement) des lotissements populaires s'accompagnant de l'accroissement de la location.

## Encart 1 – *L'habitat populaire à Ciudad Guatemala* (Noëlle Demyk)

Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les besoins en logement des couches populaires étaient en grande partie satisfaits par la location de logements anciens, délaissés par les couches aisées, notamment après les tremblements de terre de 1917-1918. Les migrations de population vers la ville sont restées limitées en raison de politiques autoritaires de cantonnement des populations rurales, source essentielle de main-d'œuvre pour les plantations.

À partir de 1944, les migrations vers la capitale et la croissance démographique ont provoqué l'augmentation très rapide de la demande de logements. Or, l'offre formelle de logements, publique et privée n'a presque jamais dépassé 10 000 logements par an pour l'ensemble du pays, depuis le début des années 1960. Dans la région métropolitaine de Guatemala, les besoins étaient estimés par l'US-AID à 23 000 logements par an pour la période 1995-2000. Soit un total de 210 000 logements à créer, au regard des 393 256 logements recensés en 1994. À ce déficit quantitatif s'ajoutent les insuffisances du parc existant.

Une étude réalisée par l'UNICEF en 1991 évaluait à 50 % la proportion de logements déficients dans l'Aire métropolitaine de Ciudad Guatemala. Au terme d'une analyse multicritères (statut foncier, caractéristiques physiques du terrain, conditions d'habitabilité, infrastructures et services, caractéristiques des logements, facteurs de risques épidémiologiques), la typologie distinguait trois catégories de quartiers précaires dans l'aire urbaine agglomérée (1 100 000 habitants) :

- 91 quartiers précaires regroupant 178 000 personnes. Ce sont les « vrais » bidonvilles ou *tugurios* réunissant tous les indicateurs de précarité et d'informalité (terrains généralement publics, inaptes pour la construction, sans infrastructures, matériaux de récupération) ;

- 71 quartiers « déficitaires » habités par 181 900 personnes ;

- 60 quartiers disposant d'infrastructures minimales mais incomplètes avec 342 000 habitants.

À ces 702 000 personnes viennent s'ajouter les 270 000 habitants des *casas de vecindad* ou *palomares*, c'est-à-dire les locataires d'une pièce d'habitation dans des logements souvent très dégradés des quartiers anciens.

**La production publique de l'habitat populaire** est restée infime au regard des besoins et très irrégulière. Les diverses institutions qui se sont succédées depuis les années 1950 n'ont pas été capables de mettre en place des mécanismes internes stables pour financer cette demande en accroissement constant. En l'absence d'une politique spécifique de financement du logement, la rigidité des mécanismes de crédit et les taux élevés d'intérêt ont écarté les couches populaires du crédit bancaire. Dès 1984, on estimait que 50 % des salariés ne pouvaient prétendre à un logement financé par le secteur public. Récemment encore, le gouvernement a renoncé à mettre en place un fonds patronal du logement alimenté par un prélèvement équivalant à 1,5 % des salaires. Comme le signale l'US-AID, les gouvernements successifs ont eu « tendance à percevoir le crédit externe comme l'un des mécanismes principaux de solution au déficit de logement ». Durant les quinze dernières années, la Banque Internationale pour le Développement et la Banque Mondiale ont financé des opérations « lots et services » ainsi que des programmes d'amélioration des quartiers précaires (48 358 familles concernées entre 1986 et 1994).

### Encart 1 – *L'habitat populaire à Ciudad Guatemala* (Noëlle Demyk) (suite)

**La production informelle du logement** demeure actuellement le recours de l'immense majorité des citoyens, qu'ils soient salariés dans le secteur formel ou travailleurs du secteur informel (32,5 % de l'emploi urbain à la fin des années 1980). On estime ainsi que le secteur informel a produit 70 % des logements construits au début des années 1990. Certaines institutions légales apportent leur appui, telles les coopératives d'épargne et de crédit ou les ONG. Les conditions générales de crédit consenties par le secteur coopératif sont plus souples que celles des banques privées mais les taux d'intérêt y sont plus élevés. Les ONG peuvent servir d'intermédiaires pour suivre les demandes de régularisation de la propriété foncière dans les secteurs d'invasion, gérer l'installation de certains équipements ou encore collecter des fonds. Elles n'ont été autorisées à travailler dans les bidonvilles de l'aire métropolitaine que depuis 1986.

**Les invasions de terre** ont toujours été réprimées par les autorités en place et les invasions massives qui ont pu se maintenir sont peu nombreuses. Mais, on observe l'installation clandestine et ponctuelle d'abris précaires tout au long des cinquante dernières années, sur des terrains inoccupés, publics ou privés, peu propices aux lotissements (versants des ravins qui fragmentent le fond du bassin de la ville de Guatemala, terrains bordant la voie ferrée qui traverse la ville ou situés en bordure de la route vers le littoral atlantique).

Les tentatives d'invasion massive correspondent à des séquences politiques où la population pouvait espérer un fléchissement dans la rigueur des expulsions ou une plus grande ouverture à ses revendications, soit en raison d'une crise politique majeure, soit dans un contexte de retour à une certaine légalité démocratique. Les premières tentatives d'invasion massive ont ainsi eu lieu en 1945-1946, sans succès, puis en 1959. Des deux invasions de 1959, une seule a perduré et est à l'origine de l'installation de six cents familles dans un ravin situé à l'époque dans un domaine rural, mais localisé aujourd'hui au cœur de la ville. Ce bidonville appelé *la Limonada* est actuellement en voie de consolidation physique (constructions en parpaings) et foncière (reconnaissance des titres de propriété) en dépit de son site impropre à un urbanisme de qualité.

Le tremblement de terre de 1976, s'il a surtout touché les zones rurales, n'a cependant pas épargné la ville de Guatemala. Environ vingt mille familles, majoritairement pauvres, ont été affectées et relogées dans des abris collectifs temporaires, qui ont duré une dizaine d'années. En dépit de l'insuffisance des lotissements publics réalisés à cette époque, les occupations de terres n'ont pas été très importantes. La fin des années 1970 est en effet marquée par le durcissement du régime en place, face à la syndicalisation paysanne et à la reprise de la guérilla. En 1979, un arrêté gouvernemental interdit et sanctionne les invasions de terre. Cependant, en 1982, à la faveur d'une crise politique, une dizaine d'invasions se produisent, suivies immédiatement de l'expulsion. Ce n'est qu'à partir de 1984 que les occupations de terres prennent une certaine ampleur. L'instauration d'un régime civil ne signifie cependant pas davantage de tolérance mais, au cas par cas, des compromis se font jour. C'est ainsi que s'est créé le plus grand quartier d'invasion de la ville, *El Mezquital*, sur des terrains privés situés à la limite méridionale du municipio de Guatemala (50 000 personnes).

La période contemporaine voit le primat de la gestion sur la planification, suite au constat de trop nombreux plans non appliqués. C'est particulièrement le cas quand les organisations internationales financent les projets de développement urbain qui s'inscrivent dans les plans : « ville ajustée » à Ouagadougou en référence aux effets de l'ajustement économique, interventions de l'UNICEF, de la Banque Mondiale, de l'US-AID, et d'autres selon les continents, avec *a priori* une gestion qui vise l'ensemble des catégories sociales à Delhi ou dans les villes d'Amérique latine. Certains modèles de ville sont délaissés pour privilégier des modèles de gestion (stratégique ou autre) avec diverses formes d'intervention plus sectorialisées. Dans les villes où le laisser-faire a engendré une informalité débordante et « dangereuse », on « régularise », pour ensuite équiper. Cette attitude est devenue très courante, de Bogotá à Bangkok en passant par Bamako et Le Caire. Toutefois, cette régularisation, réalisée toujours *a posteriori*, ne permet pas de contrôler l'apparition de plus en plus périphérique des nouvelles zones informelles, qui révèlent de nouveaux problèmes liés à la réorganisation des pouvoirs territoriaux (Bangkok). Une autre tendance est celle de la privatisation des services comme des parcs de logements publics, qu'elle soit « dure » comme à Kampala ou « douce » comme à Moscou.

Une nouvelle approche fondée sur des valeurs philosophiques et pédagogiques se manifeste dans deux contextes très différents : l'éducation populaire à Ouagadougou, la culture citoyenne à Bogotá, sans lesquelles tout projet de planification et de gestion ne saurait être pertinemment appliqué, car non approprié par ses bénéficiaires.

Enfin, Johannesburg présente un cas tout à fait spécifique : un modèle post-*apartheid* de ville égalitaire entre races y est revendiqué. Il s'agit de rompre la ségrégation exercée durant plusieurs décennies, de réunifier la ville et de redistribuer socialement les espaces. Ce projet porteur est comparable à celui fondé sur les valeurs républicaines, et qui a été à l'œuvre dans d'autres pays depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

L'ensemble de ces référents sont d'ordre idéologique, malgré une tension entre politique et technique. À Bangkok comme à Bamako, le politique continue de l'emporter sur le technique. Mais dans le cas de Bamako, comme le politique se manifeste à travers les pratiques coutumières traditionnelles de gestion du sol ou le clientélisme foncier, il a aussi pour effet de favoriser une

certaine résistance aux discours contemporains universalisants. Les apports scientifiques dans l'élaboration des politiques et des plans sont peu mentionnés. Néanmoins, le lien entre la production de connaissances, la planification et la gestion, tend à se développer : avec la mobilité des personnes entre la sphère académique et celle de l'intervention, circulent également les savoirs et savoir-faire (Bogotá, Mumbai).

### **3.3. Des modes d'élaboration de politiques peu explicites et un assez large éventail de modalités d'intervention**

Peu d'éléments sont donnés sur les modes d'élaboration des politiques, surtout en ce qui concerne le processus plus « technique » de l'élaboration proprement dite (diagnostics, alternatives, choix) qui apparaît donc comme implicite. Il est davantage fait allusion au processus plus socio-politique de prise de décisions, surtout dans la période contemporaine, avec l'idée ambiguë de « gouvernance », et les modalités de participation des divers acteurs (comme à Mumbai ou à Bogotá).

Les modalités d'intervention, beaucoup plus détaillées, apparaissent variées et de différentes natures. L'intervention peut s'exercer au niveau de la (ré-)organisation même des pouvoirs avec parfois un (re-)découpage des territoires leur correspondant : à une échelle infra-urbaine les quartiers ou arrondissements accèdent à un certain pouvoir de décision ou tout du moins de contrôle (Bogotá) ; on met en place une réforme communale (Ouagadougou dans les années 1990) ; on redistribue les pouvoirs entre quartiers autrefois ségrégués (Johannesburg) ; ou bien des structures sont mises en place à l'échelle métropolitaine afin de mieux gérer la région urbaine en cours de constitution (Delhi). Ces réorganisations sont parfois accompagnées d'une restructuration, adéquate ou non, des finances publiques locales. De telles interventions *a priori* fondamentales pour mieux planifier et gérer sont rarement faciles à mettre en œuvre. Si Delhi est un bon exemple de réorganisation à l'échelle métropolitaine, dans de nombreuses autres métropoles de profondes résistances de la part des communes « englobées » se sont aussi manifestées (à Paris comme à Bogotá).

Les modalités d'intervention les plus classiques, plus spécifiques, se réfèrent au foncier et au logement, qu'il s'agisse dans

ce dernier domaine de sa production ou de son accessibilité en termes économiques (par acquisition ou location). À Ouagadougou en 1984, de nombreuses mesures ont été prises dans ce sens : foncier collectivisé, contrôle des loyers. De même en Inde, à Mumbai et à Delhi, avec le blocage des loyers. À Johannesburg les logements sociaux sont densifiés. À Bogotá un système de crédit pour l'achat de logement a été mis en place dans les années 1970 ; aujourd'hui en crise et en redéfinition, il a largement favorisé les classes moyennes, mais seulement elles.

L'ensemble de ces modalités est le plus souvent accompagné de normes juridiques, indispensables. Si l'absence de ces normes permet d'expliquer la relative faiblesse de l'application des plans comme dans le cas de São Paulo, leur présence n'est cependant pas suffisante pour garantir une gestion efficace : les normes sont aussi sujettes à des interprétations et des utilisations diverses (Bogotá).

L'intervention en termes d'aménagement apparaît inégalement fructueuse : à Ouagadougou l'aménagement dit progressif a fait ses preuves un certain temps, tandis qu'à Paris l'aménagement spatial entre en conflit avec des politiques urbaines orientées non plus sur l'espace mais sur les ménages, avec des mesures sociales et économiques.

Enfin, il est important de souligner que si certaines de ces mesures ont eu initialement des effets positifs, notamment pour les classes populaires, elles ont aussi eu des effets pervers, surtout quand elles sont devenues trop rigides dans le temps (blocage des loyers à Delhi et à Mumbai, système de crédit à Bogotá).

### **3.4. L'apparition de fragments de ville informelle comme conséquence de la non application des politiques urbaines**

L'application mauvaise ou insuffisante des plans et mesures s'avère un écueil récurrent : les défauts de mise en œuvre des politiques urbaines oblitèrent les effets attendus des références éventuelles à des modèles élaborés. Cette constatation vaut particulièrement en Amérique latine, à São Paulo, à Bogotá ; mais elle est en fait assez généralisée, y compris dans des villes où ont dominé des politiques publiques organisées (Delhi), fermes (Paris, Strasbourg qui jouit traditionnellement d'une autonomie

du pouvoir central) ou autoritaires (Hanoï, Santiago sous la dictature). Les conséquences en sont multiples et parfois très coûteuses. À propos de Kampala, Bernard Calas évoque le problème de la déviation de certaines interventions : les programmes de privatisation des services urbains promus par les organisations internationales finissent par favoriser la permanence de logiques d'accès inégalitaire dans la capitale ougandaise.

Il est assez rare que les changements spatiaux préconisés dans les plans correspondent à ceux qui, de fait, se développent. La non-adéquation des plans aux réalités et leurs défauts (ou absence) d'application induisent certaines pratiques résidentielles qui affectent la morphologie urbaine. Ces pratiques ont des effets d'autant plus déterminants qu'elles concernent des populations numériquement importantes.

Un premier effet est l'émergence d'une ville en double : d'un côté, la ville « formelle » occupée par une population au statut socio-économique stable et, de l'autre, la ville « informelle » dont la création s'est généralement faite de manière illégale par une population aux ressources précaires. Toutefois, dans quelques cas, soit pour avoir été massive (Abidjan), soit pour avoir été au contraire plus fragmentée et éparse dans la ville (Bangkok), la présence trop évidente de campements ou de *slums* a dans le même temps favorisé leur éradication avec des solutions de logement acceptables.

Un second effet, directement lié au premier, correspond à l'aggravation de la ségrégation socio-spatiale. Sur le continent latino-américain, la ségrégation est un phénomène de longue date (São Paulo, Bogotá) qui perdure. Mais la ségrégation n'est pas figée, elle adopte de nouvelles formes et d'autres nuances au gré des modes d'articulation des logiques économiques et socio-résidentielles : d'intensité égale ou accrue, la ségrégation est souvent en cours de recomposition, tendant vers une plus grande fragmentation socio-spatiale (Bogotá). Dans le cas de Johannesburg, où la ségrégation était le fondement même de l'organisation spatiale, elle résiste à une politique de réunification post-*apartheid*. Enfin, elle tend à apparaître là où elle n'existait pas vraiment, comme à Ouagadougou. Une autre conséquence, plus discrète mais non moins lourde socialement, est la surpopulation, la promiscuité, dans des logements initialement prévus pour une occupation par un nombre de ménages bien inférieur.



### **3.5. Un manque de connaissances et d'outils pour rendre les politiques applicables**

Selon une première hypothèse, un décalage entre les projets et leur concrétisation serait inhérent à l'exercice même de la planification. Ce point semble prouvé par le fait que des villes au niveau de développement élevé (Montréal), ou bien à la planification très présente (Hanoï), aient difficilement réussi à résorber ce déphasage. Par ailleurs, une longue tradition planificatrice ne garantit pas nécessairement la bonne application des plans : au Caire les premiers plans remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle mais ils restent encore difficilement mis en œuvre ; à l'inverse Montréal s'est dotée d'un premier plan en 1992 seulement, mais à l'issue d'une longue période de concertation qui semble en avoir facilité l'application. À ces observations s'ajoutent d'autres causes, de plus en plus communes, indépendamment de conditions locales différentes.

Une première cause de décalage entre plan et réalisation est la mauvaise identification des besoins de la population en termes quantitatifs et qualitatifs (Delhi). Les possibilités et aspirations réelles de la population, surtout celles des classes populaires, restent mal connues. En outre, l'hétérogénéité et l'évolution de la pauvreté ne peuvent être pris en compte par des mesures trop rigides (cas du blocage des loyers à Delhi).

L'absence d'un cadre juridique suffisamment élaboré rend également difficile l'application des politiques. C'est le cas de São Paulo et du Brésil en général où les principes de démocratisation de l'accès au logement et aux services urbains, énoncés dans la Constitution de 1988, n'ont pas été accompagnés de l'arsenal de normes nécessaires à leur mise en œuvre effective. De même est invoqué un manque de savoir-faire de la part des services responsables de la gestion au Caire. Souvent l'administration de la ville reste encore trop contrôlée par certaines élites socio-économiques et politiques (Bogotá, Johannesburg, Mumbai, São Paulo) dont les intérêts sont mieux protégés quand les procédures continuent d'être peu rationnelles.

Une autre cause de décalage, moins directement liée à l'élaboration de la politique en soi, est l'apparition de dynamiques économiques et financières extérieures (effets de la mondialisation à Paris) et/ou difficilement contrôlables (effets de la dévalorisation foncière et du bâti dus à la « dé-ségrégation » à Johannesburg). Si

l'industrialisation a longtemps engendré l'urbanisation, aujourd'hui cette relation s'atténue<sup>1</sup>. En même temps, le jeu entre économies formelles et informelles<sup>2</sup>, ainsi que le rôle des nouvelles technologies dans la réorganisation de la production, sont de plus en plus prégnants dans l'aménagement des territoires urbains et régionaux.

Depuis les années 1980, se manifestent également les conséquences fâcheuses de l'ambivalence des discours et des mesures véhiculés par les organisations internationales, qui mêlent néolibéralisme économique et décentralisation politico-administrative, et promeuvent la « gouvernance » : les exemples de Ouagadougou et de Johannesburg l'attestent diversement. Pour remédier au manque de connaissances sur la demande ainsi qu'au manque d'appropriation des processus de planification et de gestion, le recours à la participation de l'ensemble des acteurs est certes fondamental ; tout dépend néanmoins de la manière dont cette concertation est menée. Une attitude ambiguë et peu transparente de la part des pouvoirs publics et des élus sur le devenir d'un quartier illégal engendre inévitablement au sein de la population concernée des stratégies tout aussi ambiguës et ne peut favoriser une organisation collective cohérente (Delhi).

Produit fréquent de la décentralisation et *a priori* souhaitable pour une meilleure participation, la réorganisation des pouvoirs par niveau territorial se prête parfois à une grande confusion et finit par constituer plutôt un obstacle au bon déroulement des processus de planification et gestion. C'est le cas à Johannesburg et au Caire au niveau du pouvoir local. C'est aussi le cas lorsque la question de l'aire métropolitaine n'est pas encore clairement assumée comme telle (Bogotá, São Paulo). À l'inverse parfois, un manque de décentralisation persistant peut rendre difficile une gestion locale adéquate : c'est au niveau de la nation et non de la ville même qu'est décidée, par exemple, la planification de Ciudad de Guatemala.

---

1. Voir, par exemple : Haeringer Ph. 1998, La mégapolisation. Un autre monde, un nouvel apprentissage, in Burdése et al. (eds), *De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Paris-La Défense, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (Techniques, Territoires et Sociétés, n° 35), 27-42.

2. Voir le texte d'Alain Dubresson dans la partie introductive de cet ouvrage.

### 3.6. La redéfinition du système d'acteurs comme solution au déphasage entre politiques et pratiques ?

Plusieurs conclusions émergent de cette lecture transversale. Malgré le recours à des modalités de planification et gestion censées être de plus en plus techniques, l'amélioration des conditions de vie urbaine du plus grand nombre reste difficilement gérée par les pouvoirs publics. Le renforcement de la ségrégation socio-spatiale, parfois sous de nouvelles formes, est tout aussi préoccupant sinon davantage. Les problèmes urbains à résoudre sont sans aucun doute considérables et complexes ; cependant, la nature et l'utilisation de nouveaux discours et méthodes *a priori* séduisants (le programme « *Cities Alliance* » récemment lancé par la Banque mondiale prévoit des stratégies nationales de restructuration des quartiers dégradés et entend promouvoir une « gouvernance locale participative ») sont encore beaucoup trop équivoques pour prétendre dépasser le déphasage entre projet et réalité. En outre, le poids de dynamiques externes globales sur le devenir du local semble de plus en plus déterminant. On se trouve ainsi dans une contradiction insurmontable : ravalée à la fonction de volet social de l'ajustement, la ville n'est plus dans le champ du politique. On propose de « lutter contre la pauvreté » tout en réaffirmant des positions libérales, sans souci de la nécessaire régulation à l'échelle mondiale.

Un certain nombre de questions majeures reste en suspens : la formidable inertie du foncier, le marché demeurant à ce niveau la référence dominante et entraînant d'irréremédiables effets de ségrégation ; le retrait de la puissance publique du logement social et la question du financement de l'habitat et de la ville ; les formes multiples de mobilisation de l'épargne populaire (en particulier en Asie) n'empêchent pas de poser la question de la fiscalité, seule susceptible d'accroître les ressources propres des municipalités ; la question des droits (dont le droit au logement) qui renvoie au refus des élites d'accepter un véritable partage de la ville ; l'absence d'évaluation démocratique des projets et des politiques. Le bilan est donc plutôt pessimiste.

Pourtant, bien que de manière ponctuelle, sont aussi évoquées quelques pistes d'autant plus intéressantes qu'elles surgissent d'une redéfinition des relations entre politiques et pratiques. Celles-ci tournent principalement autour des systèmes d'acteurs avec de nouvelles formes de participation, d'intervention des

habitants (Mumbai, São Paulo, Quito et, dans une moindre mesure, Bogotá) qui sont liées à une réorganisation initiée à partir de la base, encore hésitante mais en cours, des pouvoirs face aux transformations spatiales.

#### **4. LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE EN ANGLE MORT DES POLITIQUES URBAINES PUBLIQUES ?**

La mobilité spatiale peut être vue comme objet spécifique des politiques urbaines et non seulement comme la conséquence d'orientations prises dans ces politiques en matière de population, de logement et services publics, de transport, d'activités productives, etc.

Les allusions explicites à la mobilité dans les politiques urbaines considérées ici apparaissent sous divers aspects. Les pouvoirs publics cherchent à contrôler la migration de la campagne vers la ville (Mumbai). La mobilité intra-urbaine est soit imposée avec des déguerpissements et relogements (Delhi, Le Caire) soit souhaitée avec la création de quartiers pour classes moyennes ou de logements sociaux au Caire, la réunification à Johannesburg, bien que dans ce cas cette décision a pu engendrer des pratiques contraires avec une résistance au déplacement. La mobilité quotidienne est abordée à travers les projets d'infrastructure et les politiques de transport (Bangkok, Paris). Néanmoins, la régulation des interactions entre mobilité intra-urbaine et mobilité quotidienne n'est guère évoquée comme objet de politique.

La mobilité, lorsqu'elle est inattendue, peut aussi engendrer d'étranges choix de la part des pouvoirs publics. En effet, face à des arrivées massives de migrants dues à des situations critiques dans leur région d'origine (troubles d'ordre public, perturbations climatiques, désastres naturels, etc.), certains pouvoirs publics adoptent intentionnellement l'attitude de la non intervention pensant éviter ainsi un gonflement des flux de victimes qui nuirait au développement de la métropole (Mumbai, Bogotá). Cette attitude du « profil bas », bien évidemment discutable, n'en est pas moins assez fréquente.

La mobilité considérée dans les politiques urbaines ne saurait se réduire au résultat d'interactions entre les pouvoirs publics et les habitants. Il est clair qu'entrent aussi directement en jeu les stratégies des divers acteurs économiques, notamment les entre-

preneurs et les constructeurs. La décision de créer, maintenir, supprimer ou reconvertir des pôles d'activités productives, déterminante dans la mobilité de la main-d'œuvre autour de l'emploi et du logement, implique étroitement acteurs institutionnels, entrepreneurs et habitants. De même, les constructeurs, sensibles aux aspirations résidentielles des différents groupes sociaux, ont pu exercer des pressions plus ou moins discrètes sur les pouvoirs publics afin que la réglementation urbanistique leur permette de mieux répondre à ces marchés potentiels. La mobilité est donc l'affaire du système d'acteurs dans son ensemble.

Étonnamment, alors qu'elles se complexifient de plus en plus, qu'elles sont au cœur des transformations spatiales et constituent des indicateurs utiles des effets des interventions publiques sur le développement urbain, les mobilités restent encore peu conceptualisées au sein des politiques urbaines de nombreuses métropoles. Il est probable que la divulgation de concepts et d'outils nouveaux pour appréhender l'espace « dynamiquement » et non plus « statiquement » favorisera ce réajustement nécessaire.