

Des villes durables dans les Suds : une utopie ?

Réflexions à partir de l'Amérique latine

Catherine PAQUETTE

ODD 11 : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables »

Des villes en crise

Parmi les dix-sept Objectifs de développement durable adoptés en septembre 2015, l'ODD 11 a la particularité de concerner non pas un enjeu thématique, mais un type de territoire en particulier : les villes. Celles-ci font ainsi leur entrée en scène en tant qu'objet explicite dans l'agenda mondial de développement¹. Aujourd'hui, les zones urbaines au sens large concentrent plus de la moitié de la population mondiale et cette proportion ne va cesser d'augmenter au cours des prochaines décennies, en particulier dans les Suds (ONU Habitat, 2016). « Faire en sorte que les villes et

¹ Les Objectifs du millénaire pour le développement, adoptés en 2000, n'évoquaient en effet que l'amélioration de la vie des habitants des quartiers précaires (quatrième cible de l'Objectif 7).

les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » est donc d'une importance capitale. Au regard des évolutions récentes, l'optimisme n'est cependant pas forcément de rigueur. Si les villes demeurent au plan statistique le moteur du développement par excellence², les problèmes engendrés par l'importance de l'urbanisation et son intensité ne sont plus à démontrer (RODRIGUEZ VIGNOLI, 2016). La qualité de vie des citoyens est de plus en plus affectée par la dégradation de l'environnement (notamment de l'air), par le développement des inégalités sociales et des ségrégations socio-spatiales, par l'importance de la pauvreté, l'augmentation de la violence et de l'insécurité, la vulnérabilité croissante face aux événements climatiques extrêmes qui tendent à se multiplier... Les grandes agglomérations sont certes les plus touchées, mais les villes « intermédiaires » (moins d'un million d'habitants), qui concentrent près de 60 % de la population urbaine mondiale et connaissent la plus forte croissance, sont également menacées.

La « ville durable » comme réponse à ces difficultés

De nombreuses initiatives ont surgi pour contrecarrer cette « crise urbaine » préoccupante. La « ville durable », en particulier, s'est imposée au cours des vingt dernières années comme une consigne incontournable pour guider l'action publique urbaine. Elle est désormais un horizon partagé pour l'ensemble des acteurs impliqués dans le développement urbain, au Nord comme dans une proportion croissante de pays des Suds. Les contours de cette notion de durabilité urbaine restent cependant vagues, car la ville (au sens large) tout comme le développement durable ont la particularité d'englober toutes les dimensions des activités humaines.

² L'association positive entre niveaux d'urbanisation, PIB par habitant et Indice de développement humain (IDH) le démontre clairement, de même que les progrès réalisés en rapport avec les Objectifs du millénaire, d'autant plus importants que les concentrations de population étaient élevées (RODRIGUEZ VIGNOLI, 2016).

Sur un plan concret, malgré l'existence de critiques, on peut toutefois affirmer que des avancées importantes se sont produites dans les pays développés (BOISSONADE, 2015). Même s'il est difficile de généraliser, la mise en œuvre d'un développement urbain plus durable demeure en revanche très hypothétique dans les Suds, où elle se heurte à de nombreux obstacles. La persistance de taux de pauvreté très élevés, les besoins énormes en logements, infrastructures, équipements et services, l'insuffisance de ressources publiques, les impératifs du développement économique mais aussi les faiblesses d'une gouvernance urbaine multi-niveaux et multi-acteurs insuffisamment stabilisée se cumulent comme autant de freins à la concrétisation de réels progrès. Pris en étau, à divers degrés, entre les pressions exercées par la demande populaire (logement et services essentiels) et par un secteur immobilier puissant et désormais largement globalisé (dans un contexte de développement urbain de plus en plus financiarisé), les gouvernements nationaux et locaux ont bien du mal à imposer une vision du développement urbain conforme aux objectifs de durabilité, notamment dans sa dimension sociale (des villes inclusives, accessibles et ouvertes à tous).

L'Amérique latine illustre bien ces difficultés. Avec près de 80 % de population considérée comme citadine, il s'agit aujourd'hui de la région des Suds (et du monde) la plus urbanisée. La question du développement urbain durable y tient donc une place très importante (JORDAN *et al.*, 2010). Cette région affiche des avancées qui méritent d'être soulignées. Elle est toutefois dans le même temps un bon exemple des contradictions qui peuvent résulter d'une action publique urbaine certes menée en grande partie au nom de la ville durable, mais dont les impacts sont finalement assez éloignés des objectifs recherchés en la matière.

Ces difficultés de mise en œuvre des principes de la ville durable dans leur dimension intégrale s'expliquent en grande partie par le type de gouvernance urbaine qui prédomine dans la région depuis les années 1990. Malgré l'existence d'une reprise en main partielle de la question urbaine par les gouvernements locaux, le développement urbain est largement orienté et conduit par les acteurs de la promotion immobilière, et la dimension sociale de la ville durable, bien que très présente dans le discours des pouvoirs publics, n'est que peu prise en charge. Il y a là un sujet de

réflexion majeur pour la mise en œuvre de l'ODD 11 : pourra-t-on vraiment construire des villes plus durables sans une maîtrise d'ouvrage publique forte ?

Le transport collectif et la mobilité : des avancées réelles

Au cours des quinze dernières années, la ville durable a fait l'objet dans la région latino-américaine d'une forte appropriation de la part des gouvernements tant nationaux que locaux. Au-delà de la généralisation du discours sur la question et malgré la persistance d'un modèle de développement urbain résolument extensif et globalement inchangé, des progrès indéniables ont été enregistrés depuis le début des années 2000, en particulier dans le secteur de la mobilité et des transports publics intra-urbains (PAQUETTE, 2014). Dans la plupart des grandes agglomérations de la région, un début de réforme de ce secteur s'est produit, avec la mise en place de lignes de bus à haut niveau de service (de grande capacité, circulant en site propre), connues dans les pays du Sud sous le terme de BRT (*Bus Rapid Transit*). Cette nouvelle offre de transport public n'est certes pas exempte de critiques, en particulier parce que sa mise en place constitue une intervention très partielle et limitée à quelques lignes, le reste du système de transport collectif demeurant en général inchangé (à l'exception du cas de Santiago du Chili). Elle n'en marque pas moins un vrai changement, sur bien des plans. D'une part, elle représente le début d'une reprise en main par les autorités locales d'un secteur largement dérégulé et tout à fait stratégique pour la construction d'une ville plus durable. D'autre part, l'introduction de ces nouvelles lignes de transport a constitué pour les autorités locales les prémisses d'un changement d'approche important dans la façon d'appréhender la ville. Elle a été suivie, partout, par le développement d'une offre de mobilité non motorisée (pistes cyclables, services de bicyclettes en libre-service) et par une attention nouvelle portée aux espaces publics en général, comme de puissants vecteurs d'inclusion sociale dans les villes. Si, certes, beaucoup reste à faire, la réforme du transport public a été dans l'ensemble

de la région le détonateur d'un début de changement de regard sur la ville, qui va au-delà de ce secteur du transport et de la mobilité et tend progressivement à s'étendre à l'aménagement urbain en général.

Ville compacte, logements sociaux verts : les contradictions de la ville durable

L'observation d'autres domaines de l'action publique urbaine récente en Amérique latine conduit en revanche à faire preuve de plus de réserve quant aux progrès réalisés dans le sens d'une ville plus durable. C'est en particulier le cas pour deux questions : la reconquête des espaces urbains centraux au sens large et les politiques destinées à faciliter l'accès au logement pour le plus grand nombre.

La ville compacte, une consigne qui œuvre au détriment des plus modestes

Le « repeuplement », ou encore la « redensification », des aires centrales des métropoles est une problématique qui préoccupe l'ensemble des métropoles de la région, aux prises avec un processus de perte de population dans leur centre élargi, souvent depuis des décennies (DUREAU *et al.*, 2006). Si un certain nombre de grandes agglomérations ont déjà songé à mettre en place des actions pour enrayer cette tendance, seules deux capitales ont réellement engagé des programmes ambitieux en la matière : Santiago du Chili, à partir de 1992, et Mexico, dix ans plus tard (CONTRERAS, 2011 ; PAQUETTE et YESCAS, 2009). De manière explicite ou non, la ville compacte, l'un des principaux leitmotivs de la ville durable, est bien la référence de ces programmes qui prétendent dans le même temps freiner la croissance rapide des périphéries urbaines. Or, dans les deux villes, les résultats ont été globalement similaires : un boom immobilier massif s'est certes produit dans les aires centrales, mais il a été avant tout le produit de comportements spéculatifs et n'a finalement pas apporté

les résultats escomptés en matière de repeuplement durable. En outre, un renchérissement important des prix du foncier et de l'immobilier a été constaté dans les espaces concernés, signifiant rapidement la disparition des possibilités d'y construire des logements sociaux ou économiques, malgré des disponibilités foncières initialement importantes. S'il est sans doute inadapté de parler de *gentrification*, un processus d'exclusion progressif des résidents les plus modestes a bien eu lieu, ainsi qu'un glissement du peuplement vers des catégories de population plus aisées (PAQUETTE et DELAUNAY, 2009 ; CONTRERAS, 2010).

L'habitat social « vert », ou la création paradoxale d'une nouvelle forme de précarité urbaine

L'exemple des logements sociaux « verts » illustre également bien les contradictions liées à la mise en œuvre des consignes de la ville durable en Amérique latine. La production massive d'habitat social, d'abord expérimentée au Chili dans les années 1990, a été ensuite adoptée par les pays émergents de la région pour faire face au déficit de logements accumulé et à la demande très importante en la matière (PAQUETTE, 2014). Alors que la régularisation et l'amélioration des quartiers précaires (les zones d'habitation où la population est dotée de logements et de services de base insuffisants), qui demeurent un enjeu majeur, restent pour l'instant largement en marge des approches de durabilité urbaine, la construction d'habitat social est aujourd'hui un champ d'application privilégié des principes de la ville durable, les logements et les nouvelles urbanisations étant dotés d'écotechnologies performantes. Le Mexique est pionnier dans ce domaine, avec le développement, à la fin des années 2000, du concept de villes nouvelles durables d'habitat social vert, mais aussi l'initiative de la première Nama (*Nationally Appropriate Mitigation Action*) de logement social au monde (PAQUETTE, 2015)³. Les espaces

³ Les « mesures d'atténuation appropriées au niveau national » (Mann en français) sont un nouvel instrument issu des négociations internationales sur les changements climatiques durant la seconde moitié des années 2000 afin d'encourager les pays en développement à entreprendre des stratégies, des politiques et programmes qui favorisent le développement durable et les réductions de gaz à effet de serre. Les Nama, qui sont des interventions volontaires, offrent à

urbanisés qui voient ainsi le jour sont cependant bien loin d'être de la « ville durable », car ils se situent en très lointaine périphérie, à l'écart des centralités urbaines et des zones d'emploi, ce qui oblige les habitants à effectuer quotidiennement des déplacements longs, coûteux et pénibles – et sources d'émissions très importantes (PAQUETTE et NEGRETE, 2013). Au final, c'est bien une nouvelle forme de précarité urbaine qui a été créée, celle de ces habitants que l'on a baptisés au Chili les « *con techo* » (RODRIGUEZ et SUGRANYES, 2005), ces ménages qui certes disposent d'un toit, mais souffrent de toute une série de carences qui les rendent particulièrement vulnérables. Au Mexique, un grand nombre de logements situés dans les lotissements géants d'habitat social construits récemment et pourtant labellisés « durables » sont déjà tout simplement abandonnés par leurs habitants (OECD, 2015).

Le volet social, grand oublié dans la mise en œuvre de la ville durable

Ces deux exemples montrent bien la difficulté qui existe aujourd'hui en Amérique latine, dans un contexte de gouvernance urbaine néolibérale prononcée, à produire de la ville durable sans négliger la dimension sociale. La ville « verte » et « intelligente » tend à prospérer sans trop de difficultés : elle représente de nouvelles opportunités économiques et, en ce sens, elle contribue à l'une des dimensions très importantes du développement durable. La ville inclusive demeure en revanche un discours essentiellement incantatoire. Le constat vaut sans doute bien au-delà de la région latino-américaine et il s'applique y compris au Nord, même si c'est de façon moindre. L'insistance sur les enjeux sociaux

ces pays des opportunités d'accès à un soutien international financier, technologique et de renforcement des capacités. Elles doivent être mesurables, notifiables et vérifiables afin d'assurer la transparence des résultats. De nombreux pays en développement ont commencé à relever le défi de la réduction des émissions par l'élaboration et l'application de mesures de ce type, dans des domaines aussi variés que l'agriculture, l'énergie, le logement...

dans la formulation de l'ODD 11 – qui évoque des villes et des établissements humains non seulement durables, mais également « ouverts à tous » – ainsi que dans le Nouvel Agenda urbain adopté à l'issue d'Habitat III (la troisième conférence des Nations unies sur le logement et le développement urbain durable qui s'est tenue en octobre 2016 à Quito) n'est sans doute pas sans lien avec ce constat d'impuissance. Quant à l'essor récent d'une notion telle que le « droit à la ville », portée fortement par la société civile latino-américaine, il peut sans doute être lu comme une réaction face à cette tendance à produire de la ville (désormais labellisée durable) aux dépens des plus modestes, ou tout au moins sans garantir leur pleine inclusion.

Les travers de la ville durable observés en Amérique latine sont instructifs pour l'ensemble des Suds, où les approches de durabilité urbaine se développent très rapidement. Ils sont sans aucun doute indissociables du type de gouvernance urbaine néolibérale qui prédomine depuis les années 1990, et que les deux politiques évoquées précédemment illustrent bien. Celles-ci ont en commun de se reposer sur les acteurs de la promotion immobilière pour répondre à des enjeux urbains et d'habitat majeurs, sans que les autorités, locales ou nationales, n'aient fixé un cadre permettant de garantir, dans un cas, que la redensification ne soit pas excluante, et dans l'autre, que la production de logements se fasse dans des contextes urbains viables pour les habitants (PAQUETTE et YESCAS, 2009). Or, si la mobilisation du secteur privé est bien sûr nécessaire pour produire de la ville durable, l'existence d'une « maîtrise d'ouvrage » publique claire et forte, capable de garantir l'intérêt général et en particulier celui des ménages les plus vulnérables, est une condition indispensable pour assurer la prise en compte de la dimension sociale. La question de la construction ou de la consolidation d'une gouvernance urbaine de cette nature est malheureusement absente tant de la formulation de l'ODD 11 que du Nouvel Agenda urbain 2015-2030 adopté à Quito. On insiste certes beaucoup sur l'importance de la mise en œuvre d'une gouvernance urbaine multi-acteurs et multi-niveaux, à laquelle les gouvernements locaux doivent désormais prendre pleinement part. Mais on n'évoque pas du tout la question qui est sans doute la plus essentielle : celle de la place de ces derniers au sein du concert des acteurs et du rôle de protagoniste qui doit être le leur

pour mettre en œuvre la ville durable. Il s'agit pourtant certainement de l'un des chantiers prioritaires pour commencer à concrétiser l'ODD 11.

Références bibliographiques

BOISSONADE J., 2015 – *La ville durable controversée. Les dynamiques urbaines dans le mouvement critique*. Paris, Éditions Petra, 487 p.

CONTRERAS Y., 2010 – ¿Puede convivir un espacio residencial central con el locus de especulación inmobiliaria? *Scripta Nova*. <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-89.html>

CONTRERAS Y., 2011 – La recuperación urbana y residencial del centro de Santiago : Nuevos habitantes, cambios socioespaciales significativos. *EURE* (Santiago), 37 (112) : 89-113.

DUREAU F., GOUSET V., MESCLIER E., 2006 – *Géographie de l'Amérique latine*. Presses Universitaires de Rennes, 376 p.

JORDÁN R., REHNER R., SAMANIEGO J. L., 2010 – *Regional panorama Latin America. Megacities and sustainability*. Santiago du Chili, Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL), 203 p.

OECD, 2015 – *OECD Territorial Reviews: Valle de México, Mexico*. Paris, OECD.

ONU HABITAT, 2016 – *Urbanization and Development. Emerging futures. World Cities Report*. Nairobi, 262 p.

PAQUETTE C., 2014 – « Les politiques d'investissement urbain ». In : *Les enjeux du développement en Amérique latine. Dynamiques socio-économiques et politiques publiques*, AFD, coll. À savoir : 185-211.

PAQUETTE, C., 2015 – La production massive d'habitat social au Mexique : une politique du logement désormais mise en question. *Revue des Hautes Terres*, numéro spécial « Repenser l'habitat sous les tropiques », 5 (1-2).

PAQUETTE C., DELAUNAY D., 2009 – Movilidad residencial y política de redensificación: el área central de la Ciudad de México. *Eure*, Vol. XXXV, n° 105 : 95-112.

PAQUETTE C., NEGRETE M. E., 2013 – Transport collectif, développement urbain et inclusion sociale à Mexico. Le rôle et les limites du transport public concédé. *Géotransports*, numéro double, 1-2.

PAQUETTE C., YESCAS M., 2009 – Producción masiva de vivienda en la Ciudad de México. Dos políticas en debate. *Centro H*, 3 : 15-26.

RODRIGUEZ VIGNOLI J., 2016 – « Urbanización, Ciudades y migración en el siglo XXI: continuidad y cambio en América Latina ». In Negrete M.E (coord.) : *Urbanización y política urbana en Iberoamérica: experiencias, análisis y reflexiones*, Mexico, El Colegio de México/Centro de Estudios Demográfico, Urbanos y Ambientales, 401 p.

RODRÍGUEZ A., SUGRANYES A., 2005 – *Los con techo. Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago du Chili, Editions SUR, 265 p.

Un défi pour la planète

Les Objectifs
de développement durable
en débat

Sous la direction de

Patrick CARON

Jean-Marc CHÂTAIGNER

IRD Éditions

INSTITUT DE RECHERCHE
POUR LE DÉVELOPPEMENT

Marseille, 2017

Coordination éditoriale, fabrication
Corinne Lavagne

Mise en page
Desk (53)

Maquette de couverture
Michelle Saint-Léger

Maquette intérieure
Aline Lugand/Grissouris

La loi du 1^{er} juillet 1992 (code de la propriété intellectuelle, première partie) n'autorisant, aux termes des alinéas 2 et 3 de l'article L. 122-5, d'une part, que les « copies ou reproductions strictement réservées à l'usage du copiste et non destinées à une utilisation collective » et, d'autre part, que les analyses et les courtes citations dans le but d'exemple ou d'illustration, « toute représentation ou reproduction intégrale ou partielle faite sans le consentement de l'auteur ou de ses ayants droit ou ayants cause, est illicite » (alinéa 1^{er} de l'article L. 122-4).

Cette représentation ou reproduction, par quelque procédé que ce soit, constituerait donc une contrefaçon passible des peines prévues au titre III de la loi précitée.

© IRD, 2017

ISBN : 978-2-7099-2412-2