

## LA DYNAMIQUE DE L'ESPACE URBAIN EN AFRIQUE NOIRE ET A MADAGASCAR PROBLÈMES DE POLITIQUE URBAINE

Ph. HAERINGER

*Chargé de Recherches à l'O.R.S.T.O.M.*

Trois communications seulement sont centrées sur le thème de la dynamique de l'espace urbain. Celle de Monsieur Lasserre a précisément pour titre « La dynamique de l'espace urbain à Libreville ». Dans cet article, monsieur Lasserre nous dépeint l'évolution et l'expansion de la ville en suivant une démarche originale, celle qui consiste à fonder l'analyse sur l'examen de la réglementation et des structures foncières, lesquelles expliquent en effet souvent — à tout le moins éclairent — la façon dont évolue ou se crée l'espace urbain construit.

La deuxième communication qui soit consacrée à ce thème a été écrite par Monsieur Donque, mais l'approche en est tout autre. Monsieur Donque s'attache surtout à nous faire part des grandes orientations du plan directeur d'urbanisme de la ville de Tananarive, non sans avoir au préalable rappelé les antécédents historiques et s'être particulièrement penché sur les conditions du site, qui sont ici déterminantes.

Quant à la troisième communication, elle n'est autre que la mienne, et je m'en excuse. En me fondant sur les cas de Brazzaville, de Douala, d'Abidjan et de San-Pedro, où il me faut bien constater que l'urbanisation de masse est en panne et qu'elle laisse le champ libre à une expansion certes massive mais sauvage, j'essaye de mettre en évidence les niveaux de blocage et les possibilités d'ouverture.

Quatre communications abordent le sujet sans lui être véritablement consacrées. Monsieur Lottin, à l'issue d'une analyse démographique de la ville de Saint-Louis, nous rend compte de la variété des rythmes de croissance quartier par quartier. Monsieur Ducreux nous fait part des résultats d'une enquête socio-démographique par sondage qui fut menée à Kinshasa en 1967 et 1968, et à laquelle il participa. Cette enquête entrant dans le cadre d'une mission permanente d'urbanisme, Monsieur Ducreux est amené à plusieurs reprises à considérer l'espace urbain et son évolution. Son analyse est complétée par une courte contribution de Madame Verhasselt, qui fait appel à la photo-interprétation pour observer l'évolution de l'espace kinois et de son contenu.

Enfin, dernière communication frôlant le thème qui nous occupe, celle de Monsieur Courade, dont l'intention est surtout d'analyser les structures — et notamment la personnalité des quartiers — de la petite ville de Buea, capitale administrative du Cameroun Occidental.

Au total, nous recueillons donc sur ce sujet des témoignages venant de neuf villes que je récapitule : Tananarive, Kinshasa, Brazzaville, Libreville, Douala, Buea, Abidjan, San-Pedro

et Saint-Louis Malheureusement, hors la petite ville de Buea, aucune ville anglophone n'entre dans cette liste. Par contre, l'éventail est bon quant à la taille puisque Buea et San-Pedro ont 10 000 habitants, Saint-Louis et Libreville 100 000, Brazzaville 200 000, Douala 300 000, Tananarive 400 000, Abidjan 600 000 et Kinshasa un million. L'échantillonnage est également bien distribué dans l'espace, sinon qu'il évite presque totalement, je le répète, les pays anglophones.

On peut regretter pourtant qu'il n'y ait eu que trois auteurs à centrer leur communication sur ce thème de la dynamique de l'espace urbain, car c'est à travers lui que l'on touche du plus près — et le plus concrètement — les problèmes de l'action, en l'occurrence ceux de la création urbaine.

C'est d'ailleurs dans cette perspective que je vais me placer tout de suite, d'autant plus que les exposés précédents, bien que consacrés à la morphologie urbaine, ont déjà laissé deviner les lignes de force de l'évolution et de la croissance physiques des villes africaines et malgaches.

J'en rappellerai, à ma façon, les grands traits, qui ne sont que confirmés par les neuf exemples que je viens d'énumérer. D'abord, une rapide évolution des techniques de construction, y compris dans les quartiers populaires, mais qui ne suffit pas toujours à enrayer une tendance à la taudification qu'engendre dans beaucoup de villes une densification au sol trop grande et son corollaire : la généralisation du statut de locataire. En second lieu, des programmes souvent importants de réalisations intégrées, « clés en main », d'une qualité sans cesse améliorée, mais qui, en prenant le pas sur les opérations traditionnelles de quadrillage extensif de terrains nus sommairement équipés, ont en définitive ralenti le rythme de l'urbanisation dite volontaire. Du moins ce rythme s'est-il ralenti en regard du rythme de la croissance démographique. En contrepartie, et c'est le dernier point important, les mouvements d'urbanisation sauvage, illégale, incontrôlée, se chargent d'éponger l'essentiel du trop-plein.

Ce phénomène de croissance incontrôlée est, chacun le sait, étroitement lié aux problèmes du logement populaire. Les autres éléments du contenu urbain, quartier des affaires, quartiers de résidence riche, zone industrielles, s'ils subissent parfois les contre-coups de ce phénomène, s'ils s'en trouvent parfois gênés, lui restent en général étrangers, n'en sont que rarement le moteur.

Je crois donc qu'il sera plus profitable, au cours de ce débat, d'aborder directement le problème de l'habitat du grand nombre. Bien sûr, les données de ce problème ne sont pas seulement d'ordre spatial, mais, bien plus encore que dans les pays développés, le facteur « espace » est présent à tous les niveaux de l'analyse du problème. Il intervient, de façon déterminante, non seulement au niveau de la politique foncière et du coup de crayon de l'urbaniste, mais aussi au niveau du financement et des techniques. En un mot, il est au centre de toute réflexion sur l'habitat du plus grand nombre en pays tropical. En tous cas, le chevauchement des deux phénomènes est tel que je crois plus utile de choisir le plus concret des deux comme fil conducteur.

Il me semble que l'on peut ramener, dans un premier temps, le problème du logement populaire, ou plutôt de l'habitat populaire — dont le logement n'est qu'un aspect — à deux questions. La première est de savoir comment l'on peut faire pour promouvoir l'habitat urbain, pour le faire progresser en qualité. La deuxième est d'établir comment l'on peut faire pour loger tout le monde dans des conditions satisfaisantes ou que l'on pourra considérer comme telles. Bien qu'en principe la deuxième question soit incluse dans la première, dans les faits on s'aperçoit que les deux programmes entrent en conflit. Mais avant de m'engager plus avant dans le vif du sujet, je voudrais évoquer une controverse qui met en cause l'intérêt même de ce débat. Il a très souvent été remarqué, et consigné dans de nombreux écrits, que les solutions à l'immense problème de l'habitat populaire

dans les villes du Tiers-Monde n'étaient pas à trouver dans les villes elles-mêmes et dans leur aménagement, mais dans les campagnes. Que les solutions étaient démographiques et économiques. Que seule une politique de développement équilibré de la ville et de la campagne pourrait venir à bout de la croissance anarchique et misérable des villes. Cette position est très forte puisqu'elle s'appuie sur la constatation, indiscutable, que la gravité du problème vient de son ampleur, de l'ampleur économiquement nocive de la croissance urbaine et de sa source : l'exode rural.

Pourtant cette position me paraît presque aussi nocive que l'exode rural lui-même. Car elle conduit, suivant les cas, à deux attitudes. La plus radicale est de considérer que toute dépense pour la résorption de l'habitat urbain défectueux serait mieux employée dans l'équipement des campagnes. La seconde est d'estimer que toute solution imaginable, en ville, pour réaliser cette résorption ou, mieux, pour prévenir la formation d'un tel habitat, ne saurait être qu'un palliatif, un expédient. Dans un cas comme dans l'autre, c'est renoncer à la recherche d'une solution urbaine.

Il n'est assurément pas contestable que le ralentissement, voire l'arrêt de l'exode rural, accompagné d'un développement des campagnes et des centres ruraux, est ce qu'il y a de plus souhaitable puisque non seulement le problème des villes pléthoriques serait ainsi écarté, mais encore parce que cela correspondrait à une saine politique de développement.

Mais on sait combien la lutte contre le sous-développement et contre les courants qui l'entretiennent est une longue histoire, et qu'au contraire la croissance des villes est un phénomène très rapide, et l'on sait aussi quelle est sa force; on ne peut raisonnablement escompter l'arrêter de si tôt et échapper à la constitution, sous peu, de villes millionnaires et multi-millionnaires. Toutes les tentatives — Monsieur Pierre George nous le rappelle dans les Cahiers Internationaux de Sociologie — pour enrayer l'exode rural dans le court terme par des mesures administratives, sont restées stériles.

Le gonflement démesuré des villes africaines est donc un fait qui s'impose, avec lequel il faut compter, et qui est trop considérable pour qu'on renonce, sous prétexte qu'il découle d'un flux anti-économique, à lui trouver des solutions propres. Que la priorité soit à donner au développement régional, qu'à cause de cela peu de ressources financières puissent être consacrées au problème qui nous occupe, ce ne sont que deux des données de ce problème et elles ne devraient pas faire conclure à l'absence de solution. Il s'agit, comme dans tout autre domaine, de savoir ce que l'on peut faire avec ce que l'on a.

Je reviens donc au point où j'en étais resté. Je faisais remarquer que les deux volets du problème de l'habitat urbain africain, c'est-à-dire, d'une part, la nécessité de promouvoir cet habitat, et d'autre part celle d'intégrer, physiquement, tous les habitants de la ville, paraissaient souvent incompatibles sur le terrain, au moins à première vue.

Partout on voit les normes du confort augmenter sur le terrain — où la dichotomie entre la ville des Européens et celle des Africains s'estompe au moins dans les contours, comme le montre bien Monsieur Lasserre pour Libreville — mais ces normes de confort progressent aussi et surtout dans les esprits des responsables politiques, qui voudraient accélérer le mouvement.

On constate en effet, dans la plupart des pays, que les responsables se montrent beaucoup plus exigeants, à l'égard des plans d'urbanisme et de la réglementation urbaine, que les urbanistes eux-mêmes. Les simples quadrillages d'autrefois, accompagnés d'une viabilisation sommaire, sont proscrits. On ne s'y résoud, dans certains cas, que lorsque des programmes importants de rénovation conduisent à déplacer une masse importante de personnes aux revenus faibles, mais alors on le fait à l'écart de l'agglomération, comme on peut le constater à Dagoudane-Pikine, dans la lointaine banlieue de Dakar, ou à Abobo, dans la lointaine banlieue d'Abidjan. Encore qu'il y ait quelques différences entre ces lotissements destinés à ce qu'il est convenu d'appeler des « déguerpis » et les quadrillages des premières cités indigènes,

en honneur jusqu'aux environs de 1950. Au moins dans les extensions les plus récentes de Dagoudane-Pikine, les lots sont regroupés en unités de voisinage structurées autour de placettes et où la localisation d'équipements assez diversifiés est prévue. A Abobo, outre une organisation similaire, l'observation de la réglementation du permis de construire est exigée de l'acquéreur, qui ne peut donc construire qu'en dur.

Cette obligation d'une mise en valeur moderne faite à tout acquéreur d'un lot urbain tend à devenir la règle, quoiqu'il y ait encore de nombreuses exceptions. La dualité du régime foncier urbain de la période coloniale, où cette obligation n'existait que dans la ville européenne, est en train de s'effacer. A Abidjan, un seul mode d'attribution subsiste, celui de la vente sous la forme d'une concession provisoire, avec obligation de mise en valeur dans un délai de deux ans, à la suite de quoi la concession devient définitive, l'attributaire jouissant alors de la pleine propriété. On est donc arrivé au terme d'une évolution qui chemina tout au long de l'existence de la ville, le point de départ ayant été la coexistence de deux modes d'attribution : celui qui vient d'être décrit et qui n'était alors applicable qu'aux Européens, et celui du permis d'habiter, gratuit et non grévé d'autres obligations que celle d'alignement, mais qui n'était qu'un droit précaire de jouissance.

A Libreville, on n'est pas encore allé aussi loin, mais au lieu que seul le régime mineur ait évolué, les deux régimes du permis et de la concession sont allés l'un vers l'autre. D'une part le niveau de construction requis, dans les quartiers populaires, pour l'accession à la propriété, n'est pas la maison en dur, mais la maison en demi-dur, c'est-à-dire la maison de bois pourvue de fondations cimentées. D'autre part, si dans certains quartiers populaires cette mise en valeur minimum est obligatoire, dans d'autres elle ne l'est pas. Mais même dans ces quartiers de dernière classe, où les lots continuent d'être attribués avec un simple permis d'occuper, le titulaire d'un tel permis a la possibilité d'accéder à la propriété s'il satisfait à cette mise en valeur. La réglementation foncière reste donc souple à Libreville.

Cependant, quelle que soit la sévérité des conditions imposées à l'acquéreur d'un lot urbain, elle n'entre pas vraiment, quoiqu'on s'y attende, en conflit avec le niveau de vie des intéressés. En effet, à quelque exemple de grande ville que l'on se réfère, la pénurie de lots à bâtir est telle — dans les lotissements officiels tout au moins — que même les besoins de la population solvable ne sont généralement pas recouverts. Le bilan de la dernière décennie, dans ce domaine est particulièrement faible. Il est nul à Kinshasa qui pourtant triplait sa population; il est insignifiant à Brazzaville et à Douala où les rares réalisations datent du début de la décennie. A Douala, il ne s'agit même que d'un lotissement pour « déguerpis » : New-Deido. A Libreville, on se contenta de mettre en ordre les quartiers existants, mais aucun lotissement véritablement nouveau ne fit son apparition. Je parle toujours, bien sûr, de lotissements économiques et offrant des terrains à bâtir, à l'exclusion donc des réalisations immobilières dont je parlerai ensuite. A Abidjan, dont la population triplait comme celle de Kinshasa, on ne vit naître, en dehors de quelques quartiers pour déguerpis d'ailleurs assez peu étendus, que de rares et parcimonieux lotissements.

Même à San-Pedro, ville nouvelle, la superficie prévue pour ce type d'urbanisation est très réduite. C'est d'ailleurs un trait commun à la plupart des villes nouvelles, généralement minières ou portuaires, qui naquirent en Afrique Occidentale au cours des dernières années. Et cette constatation nous conduit à faire une distinction entre, d'une part, les villes qui jouent un rôle important dans l'image de marque du pays auquel elles appartiennent — et c'est le cas des villes nouvelles comme des villes-capitales —, et d'autre part les autres villes, petites villes ou villes de province.

Dans ces dernières, et je pense par exemple à Bouaké, en Côte-d'Ivoire, la création urbaine reste un acte simple, non emprunt de cette espèce de gravité solennelle et quelque peu paralysante qui préside à l'élaboration des plans-directeurs dans les villes-capitales. A Bouaké, qui a le statut de commune de plein exercice, c'est le maire qui a la haute main sur les programmes de lotissement. Dans les villes plus petites, c'est le préfet ou le sous-préfet qui sont

maîtres de la terre, alors que toute innovation, dans les villes-capitales, et bien sûr la création de villes neuves, sont affaires de gouvernement. Dans le premier cas la création de nouveaux terrains urbains reste un acte administratif banal, tandis que dans l'autre tout un appareil est mis en branle, plusieurs bureaux d'étude sont mis à contribution, et les options sont longuement discutées, supputées. Le résultat est que le développement physique des petites villes se poursuit, certes sur un pied modeste, mais sans occasionner cette distorsion grandissante entre besoins et possibilités offertes qui caractérise les grandes villes dans le domaine de l'habitat.

L'excès d'intérêt porté à l'urbanisation des villes-capitales paraît donc, assez paradoxalement à l'origine de la pénurie de lots à bâtir qui sévit dans ces villes. Mais ce n'est pas vrai seulement par les longs délais nécessaires à l'élaboration puis à l'adoption des programmes. C'est vrai aussi par la forme que cet intérêt imprime aux programmes. On est tenté, et c'est apparemment un nouveau paradoxe, de leur reprocher d'être trop parfaits, trop élaborés, trop exigeants. Combien de trames trop complexes, de servitudes trop sévères et trop optimistes tout à la fois ont engendré, sur le terrain, le plus complet désordre; et combien d'autres programmes n'ont pu même voir un début d'application parce qu'ils étaient trop difficiles à mettre en œuvre — je pense notamment à des programmes de restructuration de quartiers anciens — ou parce qu'ils étaient trop onéreux. Ce qui est grave surtout, c'est quand cet optimisme, cette ambition trop mal mesurée s'expriment non plus au niveau d'un programme particulier, mais au niveau d'un plan-directeur tout entier. Car alors la pénurie de moyens, ou plus simplement la pénurie de temps ou d'énergie humaine, se traduisent fatalement par un choix entre les diverses opérations prévues par le plan. Et ce choix s'arrête souvent sur les aspects les plus séduisants du plan, sur les opérations les plus attrayantes ou les plus rentables. Or, la satisfaction des besoins en logements du plus grand nombre n'est pas ce qu'il y a de plus rentable, du moins à court terme, et elle a le désavantage de disperser les efforts dans l'espace, et donc de manquer d'attrait.

On ne peut dire toutefois que rien n'ait été fait en matière de logement au cours des dernières années dans les capitales ou villes nouvelles africaines. L'absence ou la rareté de lotissements économiques récents offrant des parcelles nues à bâtir ne fait que mieux ressortir le développement d'une autre formule d'urbanisation volontaire, qui est d'ailleurs la plus volontaire qui soit : celle qui consiste à offrir non pas des lots à bâtir, mais des logements tout faits, dans le cadre de grands ensembles que l'on appelle, à Kinshasa, des cités planifiées. C'est dans la capitale du Congo belge que ce mouvement avait sans doute pris le plus d'ampleur avant les indépendances, mais il s'est arrêté ensuite. Par contre, il s'est beaucoup développé à Libreville, à Abidjan, à Dakar, pour ne citer que ces villes. Dans d'autres il fut plus modéré, comme à Brazzaville et Douala où il représente, néanmoins, l'essentiel de l'effort public en matière d'habitat. Enfin, toutes les villes nouvelles sont fondées sur ce principe d'urbanisation, même s'il est accordé dès leur création — comme à San Pedro — ou après le constat de la formation d'un bidonville parallèle — comme dans les villes minières de Mauritanie — un certain rôle au parcellement de lots nus à bâtir.

L'ampleur du phénomène n'a rien d'étonnant. Les cités des sociétés immobilières présentent en effet des avantages de poids. Elles offrent la garantie d'une image et d'une qualité que l'on a choisies, d'un plan-masse respecté, et d'une certaine allure urbaine, au moins sur le plan de l'architecture et des équipements techniques. Cette garantie du résultat et cette efficacité quant à la promotion de l'habitat font tout le succès de cette formule. Bien des gouvernements souhaitent lui accorder une place de plus en plus prépondérante dans leurs programmes d'urbanisation. Comme dans les grandes villes des pays développés, la tâche d'urbanisation s'exprime de plus en plus en nombre de logements à construire, industriellement s'entend. Ce que nous dit Monsieur Donque des programmes d'extension à Tananarive est particulièrement éloquent à ce sujet.

Pourtant il apparaît partout que ce type d'opération ne parvient pas à venir à la rencontre des plus faibles revenus, malgré une tendance récente à réviser en baisse les normes de

confort qui étaient montées en flèche après les indépendances. On peut estimer que même dans les pays les plus prospères un maximum de 20 ou 30 % du total de la population urbaine est à même de supporter les charges de logements ainsi construits. Une allocation-logement comme celle que le Gabon accorde à ses fonctionnaires, ou une prise en charge partielle des loyers des cités, comme celle que le gouvernement ivoirien vient d'accepter, ne sont que des expédients qui ne pourront pas être menés bien loin et qui grèvent lourdement un budget qui déjà, traditionnellement, prend à son compte les frais d'équipement. Il est d'autre part peu probable que l'on puisse descendre très bas quant au niveau de confort, car ce serait aller à l'encontre de ce que l'on attend le plus de ce type d'opération : une image urbaine avantageuse; et ce serait aussi entrer en contradiction avec la justification sociale de ces opérations qui est d'offrir à l'usager des logements supérieurs à ceux qu'il est capable de construire lui-même. Cette justification déjà discutable, mais défendable, quant il s'agit des classes moyennes, ne serait guère soutenable au niveau des faibles revenus de l'immense majorité.

De nombreux observateurs, parmi lesquels je citerai John Turner, dont les écrits s'appuient sur de très nombreux cas observés sur les quatre continents, s'accordent en effet pour recommander avec force l'adoption de solutions populaires au problème du logement, plutôt que de solutions administratives. « Solutions populaires et solutions administratives » est d'ailleurs le sous-titre d'un article de Turner paru en 1968 dans *Architecture Aujourd'hui*. Quels sont les arguments ? Il est d'abord observé que dans les pays développés eux-mêmes, la production industrielle, en série, de logements est un phénomène très récent, et qu'avant cela les besoins en logements de toutes les classes sociales étaient couverts par les particuliers eux-mêmes; que c'est bien ainsi que les villes se sont constituées et se sont transformées, aussi bien d'ailleurs les villes africaines précoloniales et coloniales que les villes européennes. Le deuxième argument, qui donne du poids au premier, est que le problème des grandes villes du Tiers Monde n'est pas celui du logement mais celui de son environnement.

Il suffit en effet de parcourir attentivement les villes d'Afrique pour se convaincre que ce qui est le plus à déplorer est à l'extérieur des logements, non à l'intérieur, que ce n'est pas tant la façon dont sont construites les habitations que le cadre dans lequel elles se situent qui donnent aux quartiers urbains, ou plutôt à certains d'entre eux, leur aspect miséreux. Tout le monde s'accorde à dire qu'il n'y a que peu de bidonvilles au sens strict en Afrique noire. Quand il y en a, c'est toujours une situation foncière particulièrement précaire qui en est l'origine, et non une pauvreté plus profonde qu'ailleurs. Dans les pays du Soudan ou du Bénin, où il existe des traditions urbaines, ou dans les pays où l'influence occidentale est ancienne, comme le Sénégal ou le Sud du Cameroun, les gens savent particulièrement bien construire leur maison, qu'elle soit en banco, en bois ou en dur. Dans les pays, comme la Côte-d'Ivoire, qui étaient moins avancés dans le domaine de l'habitat urbain, des progrès considérables ont été accomplis, en sorte que les consignes des services de l'habitat, au moins en ce qui concerne l'architecture, sont passées dans les mœurs. Mais ce qui gâche tout c'est, selon les cas, une densité d'occupation excessive qui trouve aussi son explication dans l'organisation foncière de la ville, ou bien un équipement public inefficace ou inexistant qui se traduit par une voirie dégradée et nauséabonde.

On peut évidemment rétorquer que l'un des intérêts de la construction industrielle de logements populaires, dans le cadre d'opérations intégrées, est précisément de rendre possible, par un agencement adéquat, des densités élevées qui, à leur tour, permettent la mise en place d'un équipement satisfaisant. Mais outre les objections énoncées tout à l'heure et qui, je le rappelle, faisaient fort douter que ce type d'urbanisation puisse être mis en œuvre à l'échelle des masses populaires, il y a lieu de relever d'autres inconvénients. Si en effet, par impossible, les obstacles techniques et financiers se révélaient surmontables, la construction urbaine qui en résulterait serait certainement très préjudiciable dans le domaine social autant que pour ce que l'on pourrait appeler le génie de la ville, en l'occurrence celui de la ville africaine. On sait combien le remplacement de l'habitat libre par un habitat pré-conçu appauvrit la vie de

la cité, quelles que soient les précautions que l'on prend. Ce qui est vrai au niveau d'un ensemble immobilier de taille courante le serait encore bien plus, et sans doute de façon tragique, si un tel habitat était multiplié à l'échelle de la ville. Les critiques ne manquent pas à ce sujet à propos des réalisations de ce que l'on appelle le Grand Dakar, qui sont pourtant très réussies en elles-mêmes. Au strict point de vue de l'habitation, une telle éventualité interdirait toute évolution du patrimoine immobilier créé, sauf son remplacement sur décision technocratique. Il faudrait donc renoncer à voir la ville africaine se modeler un visage bien à elle, et renoncer, en particulier, à voir l'habitat africain évoluer par lui-même. Mais le plus grave serait sans doute la disparition d'un milieu urbain souple qui, jusqu'ici, permet à l'Africain récemment urbanisé de faire front sans trop de mal aux constants changements de situation professionnelle, sociale ou géographique auxquels il est soumis.

Avant de quitter cette hypothèse d'une solution administrative au problème du logement populaire, disons seulement ceci : le pauvre ou le moins pauvre, ou le riche, saura toujours construire ou faire construire la demeure qui lui convient, pourvu qu'on lui en donne l'occasion. Et cette demeure répondra toujours exactement à ses possibilités et évoluera, de façon souple, en fonction de ces possibilités. Si l'on appelle taudis la demeure du pauvre, il y aura des taudis tant que les pauvres seront pauvres, et les programmes de construction n'y feront rien. Mais il n'y a pas lieu d'appeler taudis la maison d'un pauvre qui a pu la construire comme il l'entendait.

Une conclusion semble donc provisoirement s'imposer : il serait souhaitable de laisser à la construction individuelle une place prépondérante dans les programmes d'urbanisation; de laisser au particulier le soin de se loger, et de charger la puissance publique de tout le reste, ce qui est déjà beaucoup. Mais on retrouve ici un problème crucial, qui tourmente sans cesse les urbanistes : celui de la densité urbaine.

Si l'on accorde à chaque chef de famille qui le désire une parcelle à bâtir, les lotissements seront si vastes, au regard de la population qu'ils abriteront, qu'on ne pourra jamais les doter des équipements techniques souhaitables et souhaités. C'est pourquoi les urbanistes ont longtemps insisté sur la nécessité de densifier les quartiers existants, soit en y injectant des ensembles immobiliers comportants des bâtiments à étages, comme à Treichville (Abidjan), soit en récupérant, çà et là, les lots insuffisamment mis en valeur pour y bâtir des logements locatifs, comme dans la médina de Dakar, soit en refaçonnant des quartiers devenus insalubres, afin de les équiper et de leur donner une valeur attractive, comme on espère le faire à Poto-Poto (Brazzaville). Mais toutes ces thérapeutiques sont souvent restées lettres mortes, parce qu'elles étaient trop chères ou trop difficiles à mettre en œuvre. Au mieux, elles ne furent exécutées que très ponctuellement, à très petite échelle, et n'ont donc jamais représenté une solution à la hauteur du problème soulevé.

Ce souci de densifier en priorité les quartiers existants est cependant en partie responsable de la grave pénurie qui règne, en matière d'espace urbain légalement loti, dans un grand nombre de villes-capitales d'Afrique. On sait que cette pénurie se traduit de deux façons. La première serait susceptible de réjouir urbanistes et gouvernements si les choses se passaient vraiment conformément à leurs vœux. La densification des quartiers centraux s'effectue bel et bien, et pas seulement celle des quartiers les plus centraux, mais elle se fait sans que les remodelages prévus aient été menés à bien; et si les constructions à plusieurs niveaux se font moins rares, l'essentiel de l'entassement se fait au sol. Plus qu'elle ne les favorise, cette densification semble plutôt freiner, empêcher le renouvellement et la modernisation de l'habitat. Dans les cours, des logements locatifs de plus en plus petits et de plus en plus serrés s'ajoutent les uns aux autres au grand détriment, d'une part, de l'image physique qui en résulte, mais aussi et surtout des conditions de vie, et même du niveau de vie. Les loyers montent — très haut — en même temps que les logements se rétrécissent et que disparaît l'incalculable élément de confort que représente, pour un ménage africain, l'espace-cour. Dans le même temps l'équipement public se complète peu à peu, mais pas partout — il s'en faut de beaucoup —, et sans réussir à enrayer une dégradation progressive des conditions d'hygiène. Si bien que maintenant, dans les cas les plus avancés, le souci serait plutôt de décongestionner les quartiers centraux.

A Douala il y a longtemps que l'on se demande, et qu'on ne sait pas, comment on s'y prendra pour l'immense quartier de New-Bell.

La deuxième façon dont se traduit la pénurie d'espace loti est évidemment l'énorme phénomène de la colonisation spontanée. Ce phénomène n'est pas récent et il ne serait d'ailleurs pas raisonnable d'espérer le supprimer. Il n'est du reste pas tout à fait inutile pour l'urbaniste. Il pourrait être un élément régulateur et un indicateur, dont l'observation permettrait d'arrêter la politique de lotissement. Il n'est pas non plus inutile au milieu urbain auquel il donne une certaine élasticité et qu'il contribue à diversifier pour le plus grand bien d'une population mal enracinée. Seulement, il est évident que l'ampleur qu'il prend depuis quelques années est rien moins que souhaitable. Etant donné le rythme de la croissance urbaine, dont il assume à lui tout seul, dans bien des cas, la plus grosse part, on est fondé à redouter qu'il ne confisque définitivement l'initiative en matière de création urbaine.

Pourtant, bien qu'il constitue la principale menace, et représente par excellence ce qui ne doit pas être, le phénomène de l'urbanisation sauvage enferrme, semble-t-il, une part de la solution au problème de l'habitat du grand nombre. Si l'on parcourt les quartiers illégaux, en excluant toutefois ceux qui se sont développés à proximité des centres nerveux de la ville et qui de ce fait se trouvent dans une situation particulièrement précaire, on est frappé par une certaine qualité de l'habitat aussi bien que de l'environnement, bien supérieure à celle que l'on observe dans la ville officielle sur-densifiée. Pourtant, aucune réglementation n'est appliquée et aucun équipement n'est apporté. On est obligé de constater que l'espace, l'espace retrouvé, arrange bien les choses. La cour familiale reparaît, souvent pour le rester, et c'est à son niveau, dans ce cadre pourtant dépourvu de sécurité foncière, que les progrès des techniques de construction se manifestent le plus clairement. Dans les rues improvisées il n'y a ni égouts ni caniveaux, et aucun service de voirie n'y vient faire des travaux d'entretien ou de nettoyage; mais les usagers sont moins nombreux et, surtout, les ménagères, maîtresses dans leurs lots, prennent en charge leur pas de porte et ont la place, chez elles, d'enfouir leurs eaux usées et leurs ordures. Elles ne s'en font pas faute et leurs cours, généralement très bien tenues, comme les cheminements — pour ne pas parler de rues — s'en trouvent bien.

Mais je me garderai de pousser trop loin l'éloge des quartiers issus d'une urbanisation incontrôlée qui présente par ailleurs les plus graves inconvénients. Tout de même, ils nous donnent l'occasion de nous interroger sur le bien fondé de ce théorème urbanistique qui veut que les fortes densités urbaines permettent de réaliser des économies sur les équipements. Cela est sans doute vrai si l'on s'oblige à un équipement donné. Mais l'est-ce encore si le but que l'on se donne n'est plus l'équipement lui-même mais une certaine qualité des conditions de vie ? Tout est là et il me semble qu'en Afrique la deuxième façon de voir vaut mieux que la première. L'espace me paraît indispensable à l'habitat pauvre, surtout africain, pour qu'il ne soit pas misérable. Il est permis de penser qu'une ville africaine issue d'une urbanisation extensive bien gérée poserait moins de problèmes, même au niveau des transports, qu'une ville surpeuplée. Mais je ne veux pas m'étendre sur cette théorie (1) pour laisser le champ libre à la discussion. Je me permettrai seulement quelques remarques encore. L'urbanisation spontanée actuelle est bien une urbanisation extensive. Or ce mouvement est si vaste qu'il ne peut être contraint et qu'il serait vain de vouloir aller à contre-courant. Rien que pour cette raison, l'acceptation d'une urbanisation extensive me paraît être une nécessité. Cela ne veut pas dire seulement qu'il faille créer de nouveaux lotissements, mais que l'on s'ouvre à une nouvelle façon de concevoir la ville africaine. A grands maux grands moyens mais, et c'est là-dessus que je terminerai : petits financements.

En effet, si ce que je viens de dire reviens à soutenir qu'une déconcentration simultanée des gens et des équipements permettrait d'offrir, pour un même effort financier, des conditions de vie meilleures, cela ne résoud pas encore les problèmes de financement. Là encore, je

(1) Plus amplement exposée dans ma communication écrite : « L'urbanisation de masse en question, quatre villes d'Afrique noire ».



pense qu'une saine politique consiste à ne pas considérer les pauvres comme des miséreux susceptibles seulement d'être soit abandonnés soit entretenus. Si l'on admet, en somme, qu'au niveau de vie des citadins du Tiers Monde correspond une forme et un niveau d'équipement, il est logique de tenir ces citadins pour capables d'assumer la charge financière de cet équipement. Ce qui conduit au principe de la vente des parcelles à leur prix coûtant, et donc à l'autofinancement des opérations de lotissement; étant entendu que des niveaux d'équipement diversifiés peuvent être prévus dans une même ville. On semble d'ailleurs venir peu à peu à cette idée à Dakar, ainsi qu'au Niger, et sans doute dans d'autres pays. D'autres formules que la vente peuvent être mises au service de l'autofinancement : des formules de location des terrains ou de taxes annuelles. Il y a en tout cas de bonnes raisons de penser que si de telles possibilités étaient offertes, les populations ne les bouderaient pas, même au sein des couches aux plus bas revenus et même si l'effort proposé était relativement important eu égard aux revenus. Sauf quelques catégories marginales comme celle des migrants saisonniers, je pense, en vérité, que les populations citadines d'Afrique n'attendent que cela : l'occasion de s'insérer en toute légalité dans la ville. Une faible partie d'entre elles seulement trouve dans l'habitat illégal la solution spécifique à leurs problèmes et à leurs désirs.

Il reste, bien sûr, que certains grands travaux fondamentaux, d'aménagement ou d'équipement, ne sauraient être directement répercutés sur les particuliers. Ainsi à Tananarive, avant d'en arriver au lotissement lui-même, l'Etat aura à mener à bien d'importants travaux hydrauliques dans les plaines où la ville doit s'étendre. Il aura aussi, c'est d'ailleurs en cours, à créer dans ces plaines un nouveau centre urbain que l'engorgement du vieux Tananarive nécessite. Mais ce genre d'investissement, quant à lui, ne peut être contesté par ceux, et j'en suis, qui pensent que le développement des régions rurales doit être un souci prioritaire.

#### *Notes additionnelles*

Pour ne pas allonger mon intervention orale, j'ai voulu passer sous silence deux formules qui, en certains pays, ont été mises au service du problème de l'habitat populaire.

La première, qui souleva d'assez grands espoirs il y a dix ou quinze ans, est ce qu'on a coutume en français d'appeler le « système castor » et en anglais « the aided self-help housing ». En 1964 encore, un rapport d'activité de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA, Addis-Abeba) en faisait une panacée (2), remarquant notamment à propos du Cameroun : « Maintenant que l'on a entrepris les programmes castors et que le service de l'habitat a créé des coopératives de construction, le problème du logement des groupes à faibles revenus devrait être ramené, dans un avenir très proche, à des proportions qui permettent de l'aborder avec succès ». Cette conviction était en conformité avec des recommandations émises par l'Assemblée Générale des Nations Unies en faveur de cette méthode. Ces mêmes Nations Unies venaient de publier un « Manuel d'auto-construction » en anglais et en français et fournirent experts, équipements et fonds pour des projets pilotes. La Commission Economique pour l'Afrique était chargée de la formation des cadres nécessaires.

Pourtant, les résultats acquis ne furent jamais à la mesure de cet enthousiasme. A. Chetaille (3) montre bien combien cette « mobilisation collective de l'investissement humain pour la réalisation de logements modernes » est une opération très lourde et très délicate dès qu'on s'attaque aux vraies dimensions des besoins, et comment elle devient un non-sens économique et social si elle veut être autre chose qu'une opération ponctuelle faisant appel à un encadrement bénévole. A grande échelle, où ce bénévolat n'est plus envisageable, les gains sur le coût de la construction deviennent illusoires (les économies faites sur la main-d'œuvre étant largement contrebalancées par des frais de gestion et d'encadrement accrus en raison de la nature

(2) « Rapport d'activité sur la contribution du système castor aux programmes d'habitat en Afrique ». Commission Economique pour l'Afrique. Comité permanent pour l'habitat et l'aménagement. Addis-Abeba, novembre-décembre 1964.

(3) A. CHETAILLE, « Rôle de l'investissement humain dans une politique d'habitat économique ». Etude ronéotée, 100 p., s.l., s.d., consultable à la bibliothèque du S.M.U.H., 11, rue Chardin, Paris-16°.

même de la main-d'œuvre, mais aussi du fait d'une durée de chantier beaucoup plus considérable que dans le cas d'une entreprise de construction). Pour un prix de revient qui ne peut donc être très intéressant, on ne peut escompter, d'autre part, qu'une qualité assez médiocre des résultats. Quant aux avantages psycho-sociologiques attendus, ils sont loin d'être acquis d'avance, notamment en ce qui concerne l'esprit communautaire et la formation technique. Et l'expérience montre (en Amérique du Sud comme en Afrique) que les « castors » sont généralement des gens à revenus stables et très supérieurs à la moyenne; ce qui n'est pas étonnant, malgré les économies éventuellement réalisées grâce au bénévolat de l'encadrement, puisque le but recherché est l'accès au logement moderne. En somme, la comparaison des vertus du système castor avec celles d'un organisme travaillant avec une main-d'œuvre salariée n'est pas clairement à l'avantage du premier, d'autant moins que sur le plan de l'économie nationale, un système castor généralisé aurait pour conséquence une réduction assez considérable du marché de l'emploi. C'est bien ce qui dissuada le Sénégal de persévérer dans une voie où il était en tête pour l'Afrique (4).

La deuxième formule que je veux évoquer est celle du lotissement « d'accueil » provisoire, où la puissance publique propose des parcelles « assainies », c'est-à-dire sommairement viabilisées, avec cette clause particulière qui fait interdiction au bénéficiaire de s'installer durablement, donc de procéder à tout aménagement sérieux de sa demeure. Cette formule heureusement rare en Afrique noire (au moins dans les pays évoqués dans ce rapport), est toutefois souvent envisagée comme l'une des solutions possibles au problème du logement des couches économiquement faibles. Une ville d'Afrique du Nord, Casablanca, n'a en tout cas pas craint de l'utiliser systématiquement, créant ainsi ce qu'il est permis d'appeler des bidonvilles organisés. L'idée part d'un bon principe: il s'agit d'offrir à la clientèle des bidonvilles tout court l'équipement collectif minimum, et de faire pièce à l'anarchie des établissements spontanés. L'interdiction de construire en dur permet, outre le maintien du caractère provisoire du lotissement, de faire la sélection des habitants relevant d'un bas niveau de vie et d'éviter la confiscation du lotissement par des gens plus aisés. Encore que cette précaution ne suffise sûrement pas à empêcher qu'une spéculation immobilière, même sur d'aussi modestes abris, ne s'exerce au profit de personnes n'habitant pas ces quartiers.

Malgré ses justifications, le bidonville organisé n'est pas une solution très digne. Comme le camp de réfugié qui se perpétue, le bidonville organisé confirme ses habitants dans une situation marginale qu'il officialise. L'équipement collectif, dérisoire car le bidonville même organisé n'est pas un quartier, compense mal l'impossibilité d'une amélioration progressive de l'habitation. Ces projets — ou ces réalités — trahissent un certain embarras devant le problème posé par les gagne-petit. C'est le type même de l'expédient, d'où cette ambiguïté d'un statut ni clairement provisoire ni clairement définitif: « On fait comme cela et on verra ensuite ». Il est vrai qu'il y a plusieurs façons de concevoir et de gérer un lotissement d'accueil, et qu'une évolution du type bidonville n'est pas inévitable. Il n'en reste pas moins que, pour être effective, l'intégration des couches économiquement faibles requiert des solutions définitives et par là même évolutives, ce qui n'est pas un paradoxe.

## DISCUSSION

**M. Bataillon.** — L'utilisation du sol urbain et la morphologie urbaine sont difficiles à comparer entre Afrique tropicale et Amérique Latine, car les traditions urbaines sont trop différentes, tout comme les rapports entre groupes de populations dans la ville. La comparaison devient facile sur un point: l'importance prise par l'urbanisation spontanée. Elle concerne cependant en Amérique Latine des populations dont le

(4) En dehors du système castor proprement dit, qui implique programmes et chantiers collectifs, il existe évidemment bien d'autres formes d'encouragement et d'assistance pour l'amélioration de l'habitat qui appelleraient des remarques beaucoup moins pessimistes.

niveau de vie est plus élevé qu'en Afrique, dans des villes qui s'échelonnent non plus entre 100 000 et un million d'habitants, mais entre un demi et neuf millions d'habitants. L'urbanisation spontanée (améliorée ou non) est aussi inéluctable en Amérique Latine et pour les mêmes raisons qu'en Afrique. Cependant sur certains points cette forme d'habitat (qui satisfait de nombreux besoins individuels au moindre coût) se heurte à des impératifs du fonctionnement de l'organisme urbain : en raison du niveau technique et du niveau de vie déjà atteints, dans l'ensemble plus élevés qu'en Afrique, les grandes urbanisations spontanées latino-américaines vont bientôt se heurter aux difficultés de l'encombrement du transport urbain individuel : à Mexico déjà (mais sans doute bien plus dans dix ans) les artères principales sont saturées, dans la mesure où les lieux d'emploi sont beaucoup plus concentrés que les lieux d'habitat. On peut évidemment envisager dans l'avenir une dispersion des lieux de travail aussi forte que pour l'habitat, ce qui aboutit (quand un niveau de vie encore lointain sera atteint) à imaginer une urbanisation généralisée sur de vastes régions, dont Los Angeles est un exemple actuel. On sait qu'alors toutes les notions et valeurs généralement attribuées à la vie urbaine se trouvent inapplicables et qu'en particulier la concentration de la vie socio-culturelle (considérée le plus souvent comme un gros avantage) se trouve remise en question.

**M. Haeringer.** — Il est évident que l'urbanisation extensive ne présente pas que des avantages. Mais la croissance urbaine implique toujours l'acceptation de certains côtés désagréables. Quant aux problèmes posés par les transports individuels et les transports en général, ils ont toute chance d'être moins graves dans une ville très étendue que dans une ville sur-densifiée si dès le départ les urbanistes ont accepté pleinement le parti d'une urbanisation extensive. Et la dispersion des emplois, qui n'est d'ailleurs pas une nécessité propre à ce parti, n'est certainement pas la plus ardue des tâches qui s'offrent aux urbanistes du tiers-monde, dans la mesure où les entreprises industrielles, par exemple, acceptent volontier, en général, de s'établir sur des lieux désignés et aménagés dans ce but par la puissance publique.

**M. Lasserre.** — Vous avez dit, Monsieur HAERINGER, qu'il valait mieux aménager l'environnement des logements que l'habitat lui-même, du moins dans un premier stade. Cela est très vrai. Il est désolant de constater que la liberté la plus complète règne, trop souvent, dans les quartiers d'habitat spontané. L'installation est confortable au début, sur le plan de l'espace; dix ou vingt ans plus tard les cases s'entassent les unes sur les autres, dans le plus grand désordre. Un jour vient où la puissance publique doit opérer chirurgicalement, ouvrir des axes au bulldozer, faire déguerpir les occupants dans certains secteurs. Mieux vaudrait, comme vous le suggérez, que la fonction publique intervienne avant qu'après : elle devrait tracer quelques grandes avenues et quelques rues maîtresses, fixer la superficie minimale des lots, installer quelques fontaines publiques, les écoles, les marchés. Dans ce cadre l'habitat spontané — qui ne serait, en fait, que demi-spontané — pourrait s'installer de façon beaucoup plus satisfaisante. A Libreville l'intervention de la mairie ou du Service des Travaux Publics se fait toujours *a posteriori*.

**M. Haeringer.** — C'est effectivement, Monsieur, l'opinion que j'ai développée dans ma communication écrite. Je profite de votre intervention pour bien insister sur le fait que par urbanisation extensive je n'entends pas une politique de laisser-faire. Il s'agit bien d'une urbanisation volontaire, demandant autant de vigilance de la part des pouvoirs publics, et un effort d'équipement aussi intense qu'une politique qui tendrait à densifier le tissu urbain.

**M. Gérard.** — Je partage la plupart des points de vue de Monsieur HAERINGER. Devant la taille des villes et la petitesse des moyens, il propose un urbanisme qui, selon certains, serait un urbanisme « au rabais ». Il conviendrait de remplacer ce terme par celui d'urbanisme « réaliste ». Je veux cependant faire une remarque sur ce qu'il a appelé le problème de la densité : celui-ci est habituellement mal posé; il devrait l'être en termes économiques. Il peut être une voie de recherches intéressantes. La densité ne doit pas être jugée en termes techniques : c'est une affaire de point de vue individuel. Une étude de l'O.N.U. semble montrer qu'à un niveau d'équipement donné, le prix ne diminue à mesure que la densité augmente que jusqu'à une certaine limite qu'on n'a donc pas intérêt à dépasser, sauf pour certaines considérations de transport.

Si ceci était vérifié dans un grand nombre d'exemples, on pourrait à la fois contredire et confirmer Monsieur Haeringer de la façon suivante. Le théorème vrai, qu'il a dénoncé, serait : à niveau d'équipement donné, un accroissement de la densité fait baisser le coût de l'infrastructure, rapporté à l'habitant. Une expérience faite sur de nombreux plans-masses montre cependant que ce coût atteint une limite que l'on a intérêt à dépasser dans certains cas particuliers seulement. Dans la pratique, le projecteur de plans-masses a deux choix à faire (qu'il s'agisse ou non d'un quartier spontané) : le niveau d'équipement d'une part, la densité d'autre part. Mais ces deux variables sont en fait étroitement liées, et les erreurs possibles sont donc de deux sortes : 1) Pour un niveau d'équipement donné (qui peut-être très important), reste en deçà

de cette densité, et il y a dès lors gaspillage; 2) Contraindre à des densités trop fortes, notamment pour des quartiers spontanés, dont le niveau d'équipement ne saurait être atteint avant longtemps.

Ce théorème rendrait bien compte à la fois de l'opinion que nous observons au sujet du centre de Poto-Poto (Brazzaville) dont nous continuons à penser qu'il mérite une densité plus grande — et de l'opinion de Monsieur Haeringer sur les zones périphériques que nous partageons entièrement. Il permettrait aussi à Monsieur Haeringer d'être peut-être moins timide dans sa généralisation des méthodes qu'il propose. Et à moins d'attribuer à des stéréotypes constructifs comme « la cour », plusieurs fois citée, le succès ou l'échec de cette politique. Nous pouvons en effet l'assurer que de bons architectes savent, sur la base de bonnes informations sociologiques et géographiques, adapter leur architecture et la densité des constructions à la plupart des stéréotypes constructifs qu'on rencontre et qui plaisent.

**M. Duchemin.** — Dans le cadre de la Côte-d'Ivoire seul pays que je connais bien, je me demande si, surtout dans les villes de prestige — selon l'excellente distinction faite par Monsieur Haeringer — une bourgeoisie nationale ne transpose pas l'image de la ville qu'elle a hérité d'Europe. On retrouve à Abidjan comme en Bordeaux un centre monumental d'époques différentes certes, et des banlieues pavillonnaires. On peut se demander si dans ces villes de prestige — villes-capitales et nouvelles villes — il n'y a pas une réticence de la bourgeoisie nationale qui se traduit quelquefois par une volonté délibérée des gouvernements de refuser le statut d'urbain à une masse de la population à bas revenus, mais à revenus relativement stables et permanents. La ville ne peut être qu'un monument de prestige un peu froid dans lequel il n'y a pas de place pour une partie importante de la population jugée indigne de la ville. C'est peut-être là qu'apparaît une première stratification en classes. Certes la référence à l'ethnie et particulièrement les ethnies étrangères à la Côte-d'Ivoire permet à la bourgeoisie nationale de masquer ce phénomène. Au nom d'un irrédentisme brandi comme un drapeau on maintient dans l'insécurité une masse dont on veut qu'elle soit de manœuvres.

L'exemple de San Pedro (cf la communication de Monsieur Haeringer) est remarquable. Voilà trois fois, si je ne me trompe, que le quartier spontané qui abrite les ouvriers travaillant sur les chantiers de la ville a été détruit. La ville n'étant qu'un chantier pour l'instant, il s'agissait d'interdire par l'insécurité l'enracinement de cette population à l'intérieur de la ville.

**M. Haeringer.** — C'est bien ce que j'avais tenté d'exprimer dans une première formulation du titre de ma communication écrite, abandonnée parce que dépourvue de la gravité requise pour une publication scientifique. Ce titre était : « Quatre villes ou comment s'en débarrasser ».

COLLOQUES INTERNATIONAUX  
DU  
CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE

---

Sciences Humaines

# LA CROISSANCE URBAINE EN AFRIQUE NOIRE ET A MADAGASCAR

TALENCE  
29 septembre - 2 octobre 1970

---

*EXTRAIT*

ÉDITIONS DU CENTRE NATIONAL DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE  
15, quai Anatole-France — Paris-VII  
1972

-4 OCT. 1972  
O. R. S. T. O. M.  
Collection de Référence  
n° 5646 géogr.

HAERINGER (Ph.)