

Ville durable, villes durables : diversité des situations dans le monde

Alphonse Yapi-Diahou,
université de Paris-8 – IRD.

Existe-t-il une ville durable, des villes durables, au Sud? L'exposé qui précède a précisé le thème. Je vais poursuivre en montrant la complexité et les ambiguïtés du sujet. Durable au singulier ou durables au pluriel? Le singulier renvoie à l'ordre du principe, de l'habillage, quand le pluriel renvoie à la réalité dans sa complexité et sa diversité.

Comment planifier durablement et respecter des orientations et des options quand la puissance publique, l'État ou ses démembrements, ne maîtrise pas ce qui est essentiel pour contrôler la production, l'organisation de l'espace urbain? Contrôler l'évolution même de la ville? Toute stratégie de développement nécessite de se fonder sur une ressource particulière, le sol, le foncier. Comment planifier durablement lorsque la puissance publique n'est pas assez forte pour adopter des règles, les faire respecter et les respecter elle-même avant de chercher à les imposer aux autres? Des autres pour qui l'État n'est plus un modèle! Quand l'État ruse avec la réglementation et joue du népotisme, du clientélisme, presque tout est dit. Quand les projets sont contrariés par des financements, parce qu'assujettis à des guichets extérieurs aux fortes contraintes, comme c'est le cas dans des opérations de restructuration, de régularisation, d'équipements, etc.

Où l'agriculture urbaine, qu'elle soit pour la survie ou non, prend-elle assise dans la ville, si ce n'est sur des terrains résiduels, généralement exposés à tous les risques à fortes composantes naturelles ou anthropiques?

Anatole Kopp (1967) révélait l'une des clefs du succès de la planification urbaine soviétique, expression du volontarisme d'État: l'État soviétique avait, par le biais de la collectivisation, la maîtrise de la terre, maîtrise nécessaire à la mise en œuvre de ses projets.

Dans les grandes villes, l'un des biens les plus recherchés est l'espace libre, faisant écran à la promiscuité suburbaine. La présence d'un espace libre naturel (mer, lac, rivière, flanc de coteau) ou artificiel (forêt domaniale, périmètre protégé, parc public) valorise immédiatement les terrains riverains.

Comment préserver la biodiversité quand les États n'ont pas la volonté ou les moyens d'entretenir des parcs nationaux comme celui de la forêt du Banco, en Côte-d'Ivoire? Ceux-ci finissent par devenir des repaires de criminels! Comment surveiller de tels espaces considérés comme non productifs et donc d'une rentabilité financière nulle? Ces espaces sont convoités par des citoyens en quête de terrains de culture pour leur survie. Se pose alors la question de la nature des pouvoirs, de leur légitimité selon l'ordre économique ou social dominant.

Le problème de l'eau face aux activités économiques est également posé. L'agriculture urbaine et périurbaine est tributaire le plus souvent des eaux usées dans la ville. Elle offre des produits agricoles pollués, parfois contaminés par des déchets de toutes sortes, y compris industriels.

Quand la pauvreté étreint, quelle sensibilité peut-on manifester face à des risques auxquels on ne songe même pas? En dehors de l'usure du sol, un autre problème de cette agriculture est le recours à des fertilisants peu sûrs, dont certains déchets industriels et ménagers. Mais qui s'intéresse à la composition des déchets urbains, surtout dans les contextes de pauvreté où l'activité de recherche a cessé d'exister?

L'école est sans doute l'institution capable de prendre en charge ces questions et de sensibiliser un large public, des élèves à la famille, et donc la société entière.

De l'intégration urbaine au développement urbain durable

Dès le début des années soixante-dix, sous l'égide des Nations unies, le monde «découvre» l'irréversible poussée de l'urbanisation dans les pays du tiers-monde, aujourd'hui pays du Sud. Il en découvre également les visages. L'intégration urbaine des pauvres par l'habitat devient le leitmotiv.

Un bref tableau du fait urbain dans les pays du Sud

En 2005, 49% de la population mondiale était urbaine, selon les statistiques annuelles des Nations unies. Les régions développées comptaient 74% d'urbains. Avec respectivement 43% et 27% de leur population vivant en milieu urbain, les régions en développement et les PMA (pays moins avancés) forment un monde de ruraux. Mais c'est dans ces deux dernières régions que, à l'échelle du monde, les prévisionnistes localisent la croissance urbaine à venir. Les taux de croissance de la population urbaine y sont partout supérieurs à 2% voire 4% pour les PMA, contre 0,5% pour les pays développés.

Cette tendance est réitérée en 2006 par des experts de ONU Habitat. «Les villes des pays en développement absorberont 95% de la croissance urbaine au cours des deux prochaines décennies et compteront près de quatre milliards de personnes d'ici à 2030, soit 80% de la population urbaine mondiale. Après 2015, la population rurale commencera à décroître alors que la croissance urbaine s'intensifiera dans les villes d'Asie et d'Afrique. Elles abriteront, en 2030, les plus grandes populations urbaines avec respectivement 2,66 milliards et 748 millions d'habitants...»

Toutes les recherches sur l'urbanisation dans les régions du Sud s'accordent pour décrire une croissance urbaine accélérée, remontant dans la première moitié du siècle dernier pour les régions les plus urbanisées, en l'occurrence l'Amérique latine (Baïroch, 1985). Sandra Moatti (2004) a pu ainsi parler «du grand rattrapage urbain» à propos de «l'envolée urbaine» des Sud.

> Évolution de l'urbanisation dans les régions du Sud en 1950, 2003 et 2005

Régions	1950	2003	2005
Afrique	14,8	38,7	38
Asie	16,6	38,8	40
Amérique latine et Caraïbe	41,9	76,8	77
Océanie	60,6	73,1	71
Europe	51,2	73,0	72
Amérique du Nord	63,9	80,2	81

Source : ONU, 2003 et 2005.

Le gigantisme des villes du Sud

Au Sud, l'urbanisation se caractérise par l'apparition de grandes métropoles pluri millionnaires. Vers les années trente, on recensait quatorze grandes villes de plus de 500000 habitants dans le tiers-monde, dont six comptaient déjà plus d'un million d'habitants. Il s'agissait, non compris les villes de Chine, de Buenos Aires, Rio de Janeiro, Calcutta, LeCaire, Bombay et Mexico. Ces quatorze villes concentraient 16% de la population urbaine totale. En 1980, ces villes concentraient 43% de la population urbaine totale, soit une proportion comparable à celle des pays développés à la même date! En 2000, parmi les dix-huit villes de plus de 10millions d'habitants, treize étaient au Sud.

La réorientation de ce mouvement vers une situation d'équilibre entre le Nord et le Sud ne semble pas être à l'ordre du jour, selon les experts du système des Nations unies. Les plus grandes villes se trouveront en majorité dans les pays en développement. Les mégapoles, ces énormes conurbations tentaculaires de plus de 20millions d'habitants se développent en Asie, en Amérique latine et en Afrique. Pourtant, elles abritent seulement 4% de la population mondiale, et la majorité d'entre elles croît à un rythme relativement lent de 1,5% par an.

> Les mégapoles du tiers-monde

Mégapoles	Population en millions d'habitants	
	1950	2004
Mexico	2,9	22,1
Séoul Injon	1,0	21,9
New York	12,3	21,9
São Paulo	2,4	19,9
Bombay	2,9	19,1
Delhi	1,4	18,6
Jakarta	1,5	16
Dacca	0,4	15,9
Calcutta	4,4	15,1
Le Caire	2,4	15,1
Manille	1,5	14,3
Karachi	1,0	13,5

Lagos	0,3	13,4
Shanghai	5,3	13,2
Buenos Aires	4,6	12,6
Rio de Janeiro	3,0	11,9
Téhéran	1,0	11,5
Istanbul	1,1	11,1
Pékin	3,9	10,8
Bangkok	1,4	9,1
Gauteng	1,2	9,0
Kinshasa	0,2	8,9
Lima	0,6	8,2
Bogota	0,7	8,0

Source : M. Davis, 2006.

Comme à la fin des années soixante-dix, les experts redoutent les conséquences de cette évolution, dans plusieurs domaines. D'abord une transformation des régions en zones urbaines, ainsi que l'émergence de métropoles qui exigeront des formes plus polycentriques de gouvernance et de gestion urbaine, des relations plus étroites entre les municipalités. Ensuite dans le domaine social, la pauvreté et les inégalités seront des caractéristiques de nombreuses villes des pays en développement. Dans certaines régions, la croissance urbaine s'accompagnera du développement de taudis. Aujourd'hui, l'Asie compte déjà plus de la moitié (581 millions) de ses habitants urbains dans des taudis. Viennent ensuite l'Afrique subsaharienne (199 millions), avec un taux annuel de croissance urbaine et des bidonvilles des plus élevés au monde (respectivement 4,58% et 4,53%), puis l'Amérique latine et les Caraïbes (134 millions). Ces contraintes permettent de saisir la place particulière du logement dans les complexes urbains des pays du Sud. Le logement est, à bien des égards, l'élément qui détermine les grandes tendances spatiales de la ville. Dans ces conditions de croissance si rapide, comment se construit la ville? Comment répondre à la demande sociale des populations, en termes de logement, d'équipements, de services urbains d'une part, et sur le plan économique en termes d'activités, donc d'emplois? Comment faire fonctionner une économie urbaine capable d'assurer le développement?

Mode de composition urbaine : villes légales et villes illégales

Plusieurs modes de production de la ville s'enchevêtrent dans les pays du Sud. Schématiquement, on distingue une ville légale, une ville illégale et une troisième se situant dans l'entre-deux.

La distinction entre ces trois villes repose avant tout sur leur rapport à la réglementation, aux normes de procédures domaniales et foncières ainsi qu'à celles régissant la construction. En effet, les villes sont des cadres d'intervention des pouvoirs publics. Ces dernières en organisent les évolutions sociales, économiques et spatiales à travers un arsenal de dispositions juridiques et réglementaires, définissant les modes d'occupation du sol. Les plans et schémas directeurs, documents de référence, assument cette fonction d'orientation. Une autre fonction consiste à encadrer et à contrôler les différents acteurs, afin d'apprécier l'adéquation de leurs impacts avec les orientations des pouvoirs publics (État, municipalités et autres organismes sous tutelle). Cette perspective explique pourquoi, au-delà de la conception des documents d'urbanisme, les collectivités se préoccupent de préciser les formes et les modalités d'intervention de tous les acteurs concernés par la production de la ville.

La ville légale se construit donc selon les règles officielles. Cette ville légale, officielle ou régulière, couvre bien souvent les périmètres d'intervention des pouvoirs publics: zones industrielles, quartiers administratifs, quartiers résidentiels des classes dirigeantes, quartiers issus des programmes de logements économiques et sociaux pour classes moyennes, etc.

À l'opposé, la ville illégale est toujours le résultat d'opérations menées par des groupes de citoyens dans le non-respect des règlements officiels. Elle apparaît plus communément dans la littérature sous le vocable «d'habitat spontané». Plus éclatée dans l'espace urbain, c'est une ville plus composite et plus complexe, dans toutes ses dimensions. Les établissements qui en résultent vont des bidonvilles sous-équipés à des quartiers que la qualité de leur bâti, les alignements, voire le niveau des équipements conduiraient à intégrer dans la ville légale. Cette ville comprend enfin l'habitat rural ou semi-rural des campements et le noyau des villages autochtones ayant conservé leur structure traditionnelle. Ainsi, distincts des bidonvilles, ces quartiers constituent la troisième ville, une ville intermédiaire, ni franchement légale, ni franchement illégale.

Les «promoteurs» de la ville intermédiaire ont acheté leurs parcelles auprès de propriétaires sans titre, et donc non reconnus par les administrations. Cette démarche contraste généralement avec celle qui prévaut lors de la constitution des «bidonvillois» et des établissements humains assimilés (voir infra). Pouvant justifier leurs transactions par des actes écrits et avec des investissements immobiliers concrétisés, les acteurs de la ville intermédiaire ont des chances d'échapper à la fermeté des pouvoirs publics. Ceux-ci voient leurs plans contrariés, voire compromis, par ces réalisations – somme toute hors normes. Comment les intégrer à la ville légale, selon quelles procédures appropriées?

Les bidonvilles : une des formes majeures de l'habitat

Les bidonvilles représentent une forme majeure de l'habitat dans la ville illégale et, dans certains pays, dans la ville légale. Selon quelques auteurs (Davis, 2006; Yapi-Diahou, 2000; Bairoch, 1985; Granotier, 1982), cet habitat apparaît sous une extrême diversité d'appellations dans le monde: *barrios* (Venezuela), *colonias proletarias* (Mexique), *sampanvilles* (Vietnam), *bustees* (Inde), *gecekondus* (Turquie), *matiti* (Gabon), etc.

Les habitations, et autres locaux d'activités, sont édifiés en matériaux de récupération. En certains endroits, il s'agit d'un habitat végétal; en d'autres, les constructions sont en terre [banco] avec armature en bois; en d'autres encore, elles se limitent à des cabanes en planches dépareillées. Partout, ces constructions sont implantées en

désordre, dans une grande anarchie visuelle, sur des terrains non assainis. Les équipements et services font défaut. L'eau est puisée dans la nappe phréatique ou dans un marigot. La voirie est un réseau piéton hiérarchisé en forme de réseau sanguin.

Le phénomène n'est pas nouveau; il n'est pas une singularité du fait urbain des pays du Sud. Bien des villes du Nord en présentent des variantes. En revanche, sa persistance, son ampleur sans précédent et sa généralisation tendent à en faire une caractéristique des villes du Sud. Pratiquement aucune de ces grandes n'échappe à cette solution qui «résout» un problème apparemment sans issue: loger très rapidement une grande masse de nouveaux venus en ville et dont les ressources économiques sont quasi inexistantes (Bairoch, 1985). Bernard Granotier (1980) parle «d'une planète des bidonvilles».

Toutes les analyses historiques s'accordent pour situer la naissance de ce phénomène dans les années soixante, c'est-à-dire à partir du moment où le flux des immigrants devient si massif qu'il entraîne l'agrandissement des villes et qu'il fait exploser les possibilités offertes par les formes traditionnelles de logements.

Mais l'évaluation du poids du phénomène se heurte à un certain nombre de contraintes d'ordre organisationnel (des données fragmentaires), conceptuel (d'extraordinaire diversité des définitions attestée par la variété des terminologies employées) et parfois politique (les résistances des pouvoirs publics rechignant à admettre le phénomène dans les différentes villes).

Cette «planète» représentait un tiers de la population urbaine des pays du Sud en 2001. Selon les projections, cette fraction doublera en 2020 – si rien n'est fait! – pour atteindre quelque 1,4 milliard de personnes.

Ces données témoignent d'une prolifération sans précédent des taudis au cours des quinze dernières années. L'ONU-Habitat rappelle quelques statistiques passées. En 1990, 715 millions de personnes vivaient dans des bidonvilles. En 2000, ils sont passés à 912 millions, pour atteindre près de 998 millions en 2005. Un citoyen sur trois habite dans un bidonville.

Dans l'ensemble, le bilan de l'action sur les bidonvilles paraît mitigé si l'on se réfère à des données plus anciennes, des années 1970 et 1980; ces périodes correspondant à la prise de conscience de la communauté internationale et à ses engagements en faveur de l'éradication de ces établissements ou de l'intégration de leurs habitants dans la ville. Selon des estimations rapportées par P. Bairoch (1985), entre 35% et 40% des habitants des villes du Sud vivaient dans des bidonvilles en 1970. Ce rapport oscille entre 40-45% des citadins vers 1980 (sans la Chine). Dans beaucoup de ces villes, la proportion des bidonvilles dépasse les 70%: Addis-Abébas (90%); Ibadan (75%); Douala (87%); Yaoundé (90%); Mogadiscio (77%); Lomé (75%); Buenaventura (80%); Saint-Domingue (72%).

Nature et localisation des bidonvilles

Habités ou non, les bidonvilles surgissent généralement sur des terrains résiduels non constructibles, délaissés à cause de la pollution, des accidents topographiques, des règles urbanistiques de zonage ou des politiques de ségrégation raciale (Hindson, 1999). Ils s'établissent sur les pentes raides, dans les cuvettes comme à Caracas, au bord de la mer, sur les sols inondables comme à Manille, dans les talwegs¹ inondables comme à Abidjan.

Les bidonvilles essaient aussi dans l'espace urbain, sur des terrains vacants dans la ville et surtout dans les zones périphériques, occupant souvent des terrains stratégiquement situés. Ils longent ainsi des voies ferrées, s'étalent au bord des rivières, qui périodiquement les submergent, comme à Ahmedabad, dans la province indienne du Guajarat. Dans la métropole abidjanaise, à Lomé ou à Dakar, ces quartiers prospèrent dans le voisinage des zones industrielles et portuaires. Ils ourlent les résidences

¹ Talweg : mot allemand, de *Tal*, vallée, et *Weg*, chemin. En géomorphologie, il s'agit d'une ligne joignant les points les plus bas d'une vallée.

somptueuses, ou recherchent indifféremment la proximité de grands équipements et infrastructures publics, tels que les échangeurs et bretelles d'autoroutes ou encore les zones portuaires.

Un processus d'installation à l'écart des normes de procédures juridiques et techniques

Les établissements des bidonvilles résultent d'habitudes d'installation aux marges des procédures juridiques et techniques. Au-delà de leur diversité sémantique, ils ont en commun l'illégalité de leur assise foncière, occupant des terrains appartenant soit à des institutions publiques (État, collectivités locales), soit à des personnes physiques ou morales privées (Bonney, 1989), soit encore à des collectivités villageoises investies d'une légitimité coutumière. Contrairement à la ville intermédiaire, les installations économiques, comme les ranchos, version vénézuélienne du bidonville, se développent, partout, dans le non-respect des procédures foncières en vigueur, que celles-ci relèvent de la coutume ou non. De plus, elles ne sont pas conformes aux règlements qui régissent les constructions. Cela constitue une deuxième illégalité, elle-même conséquence de la première!

Quant aux modes d'accès au sol, ils vont de l'invasion organisée à l'occupation individuelle et aux attributions «gratuites» de terrains. Les animateurs de ce marché foncier «informel» relèvent de toutes les sphères de la société, voire des institutions de la ville. Par exemple, les municipalités ivoiriennes, réglementairement habilitées à concéder des places à titre précaire et révocable, s'illustrent comme des intermédiaires très actifs dans les négociations foncières concernant les aires d'habitat précaire ou les espaces marchands, notamment pour la création de marchés de proximité.

La juriste R. Blary (1995) caractérise les quartiers ainsi constitués «de nouvelles territorialités, perturbatrices de l'ordre urbain, [...] un défi constant à toute gestion urbaine conventionnelle». Elle y voit des «symboles de l'échec de la planification urbaine dans les pays en voie de développement, et d'une rupture de gestion entre l'État, la ville et les quartiers qui échappent, au marché formel. Frappés par une double illégalité, illégalité foncière avec l'occupation du sol sans titre, illégalité quant à l'utilisation du sol, de la construction et de la mise en place des équipements, ils ne répondent pas non plus aux critères classiques de rentabilité économique de la gestion urbaine».

Des milieux vulnérables et à risques

Que l'on se réfère au statut juridique des établissements, à la nature des sites investis ou encore à la nature des matériaux de construction, les sujets de questionnement dans une démarche de développement durable ne manquent pas à leur propos.

Il existe le risque que les baraques, maltraitées par les fourmis, dévorées par des rats et autres rongeurs, ne cèdent à la prochaine brise. De même, le soleil, qui cuit à longueur de journée les dépôts d'épaves de véhicules (communément appelés casses), finit par les rendre sensibles au feu, et nourrit dans les quartiers, sur les marchés, la crainte permanente d'un embrasement meurtrier. Quant aux sites, des escarpements ou des marécages, ils accentuent la vulnérabilité des quartiers, en cas d'inondation, de tremblement de terre, de cyclone, de glissement de terrain ou de catastrophe naturelle. De la même manière, leurs matériaux ou les produits utilisés font craindre la disparition des établissements à la moindre flamme qui menace une baraque.

L'insécurité est une constante sur le plan juridique. De sorte que les habitants vivent dans l'angoisse permanente d'une expulsion. Ce facteur de risque affecterait entre 30 et 50% des résidents urbains des pays en développement, ceux-ci ne jouissant d'aucun droit de sécurité d'occupation. Il est encore plus répandu en Afrique subsaharienne et en Asie, où les expulsions se font souvent dans le cadre de projets

d'infrastructure à grande échelle ou de réaménagement urbain. Selon une enquête réalisée dans soixante pays, 6,7 millions de personnes ont été expulsés de leurs logements entre 2000 et 2003; contre 4,2 millions les deux années précédentes.

De fait, constate ONU-Habitat, le développement illégal est devenu la pratique la plus courante en matière de construction d'habitations dans les pays en développement. L'accès au logement par le biais des voies légales est l'exception à la règle pour la majorité des ménages pauvres urbains.

Enfin, le sous-équipement, conséquence de la marginalisation juridique et administrative, achève de caractériser cette forme de la ville illégale.

Des citoyens de longue date, des citoyens fragilisés

Les établissements mobilisent tout le corps social dans la ville. Il est impliqué dans la production des constructions occupées, soit à titre de résidence, soit à titre d'atelier, boutique ou les deux à la fois. La population se décompose en deux catégories, selon les statuts d'occupation des bâtisses: d'un côté ceux qui construisent et revendiquent le statut de propriétaires, de l'autre, les locataires ou logés gratuits, la clientèle des premiers. Qui sont les habitants? A.Gunder-Franck (1972)², se référant à une enquête de 1963, révèle la présence de migrants interurbains: «Souvent de nombreux habitants de celui-ci ne sont pas des immigrants d'origine rurale, mais proviennent plutôt d'autres villes, généralement plus petites, et souvent de la même ville.»

Ce profil de migrants, installés de longue date dans la ville, retrouve sa permanence près de cinquante ans après, qu'il s'agisse des populations qui vivent dans ces établissements illégaux précaires et sous-équipés ou de celles qui y travaillent. Leurs horizons ethniques et culturels de provenance demeurent toujours aussi diversifiés (Aubertin, 1989).

Cependant, en comprenant des salariés, des travailleurs indépendants, des tâcherons, des retraités et des chômeurs, etc., des «exilés de la croissance», ces populations ne sont nullement constituées de citoyens sans ressources. Il est vrai qu'elles relèvent toujours de la strate inférieure, dans la hiérarchie des revenus. Signe de leur enracinement citoyen, la plupart de ces populations restent liées à des réseaux de sociabilité comme le sont les commerçants et les artisans dans le cadre de leurs corporations respectives. L'accès aux quartiers est d'autant plus aisé que les citoyens peuvent s'appuyer sur des réseaux sociaux et les mobiliser.

Les habitants se répartissent au sein de ménages de propriétaires et de locataires. Les rapports entre ces deux catégories varient selon les villes et selon les quartiers, mais ils sont bien souvent à l'avantage des propriétaires de baraques.

² Cité par A. Marie, 1981 : « Ce qui ressort clairement du rapport, c'est que la formation de bidonvilles n'est ni inévitable, ni acceptable. » Déloger les pauvres de la ville par des expulsions ou des pratiques discriminatoires n'est pas une solution. La seule solution durable de l'urbanisation de la pauvreté est de les aider à mieux s'intégrer dans le tissu urbain. Alors que le monde en développement s'urbanise de plus en plus et que le foyer de la pauvreté se déplace vers les villes, c'est dans les bidonvilles du monde qu'il faudra engager les efforts pour réaliser les OMD.

La réhabilitation des quartiers anciens

La réhabilitation des quartiers anciens est l'un des principes de la ville durable. Sont en jeu ici, le défi de la densification et, celui de la mixité sociale et fonctionnelle. Tous deux sont à la portée de ces quartiers qui ont l'avantage d'être en position de centralité. Ces quartiers procèdent d'une succession de programmes immobiliers destinés aux classes moyennes, avec parfois la cooptation de populations économiquement faibles. Il peut s'agir de quartiers intermédiaires, affectés par le vieillissement du parc immobilier, la multiplication des îlots de taudis, et souvent l'absence de rue ou des rues étroites, etc. À la faveur des politiques de privatisation, les logements des parcs, public ou semi-privé, sont passés soudainement aux mains de leurs attributaires, locataires jusqu'à peu, donc dans le giron du secteur privé, par adjudication. Se pose alors la question de la durabilité de ces concentrations de centaines de milliers d'habitants non préparés à la gestion de leurs quartiers ou d'un ensemble collectif, alors que l'environnement se dégrade. Nous sommes au cœur d'une gestion urbaine qui confronte la gestion à des espaces spécifiques autant qu'à de nouveaux territoires: des territoires de nouveaux propriétaires, où sont disqualifiés a priori les pouvoirs publics. Dans ces nouvelles situations, les quartiers se déglissent, les infrastructures se dégradent, les services dysfonctionnent, etc. Par un effet d'enchaînement, la dégradation des réseaux de voirie exclut les quartiers visés des prestations en matière de collecte des ordures ménagères, de curage des caniveaux, etc.

Rappelons que les équipements étaient entretenus par les sociétés immobilières. D'autres, comme les établissements scolaires publics, l'étant par l'État.

Désormais cette charge incombe aux nouveaux propriétaires qui n'en n'ont pas les moyens, et pour cause, ceux-ci font partie des contingents de retraités, de déflatés³ au terme des recommandations des PAS (Plans d'ajustement structurel). Les collectivités locales semblent montrer une impuissance à relayer ces acteurs, en dépit des compétences léguées en matière de gestion de l'assainissement, des équipements et services collectifs.

Une situation identique qui caractérise certains secteurs communaux du parc de logements anciens existe en France et plus globalement dans les pays du Nord. Les mêmes causes produisent les mêmes effets!

La surcharge démographique des quartiers, conséquence d'une natalité continuellement en hausse et de l'accueil de collatéraux⁴, est un facteur d'aggravation et d'accélération de la dégradation de ces quartiers. En effet, une population plus nombreuse produit davantage d'effluents, plus d'ordures ménagères, plus de déchets liés à la prolifération des activités informelles induites. Une rupture d'équilibre caractérise également les secteurs de l'eau et de l'électricité. Les habitants sont donc assujettis à des régimes drastiques de fourniture, les installations dans ces secteurs n'ayant pas étant reconfigurées. La question de la paix sociale, prometteuse d'un développement économique et urbain durable, reste en suspens, dans de telles conditions de rupture et de brutalité étatique et internationale, etc. avec, à la clef, des villes en «déglisse» généralisée.

En 1990, la coupure de l'électricité avait mis le feu aux poudres à Abidjan, en provoquant des manifestations d'étudiants qui réclamaient tout simplement un changement de dirigeants.

³ « Au Cameroun, le mot *déflaté* définit l'agent de la fonction publique et du secteur parapublic qui est *compressé* selon une politique officielle de dégraissage de l'État et de restrictions budgétaires drastiques qui ont suivi la crise économique et financière de 1986-1987. » (Source : Edjenguèlè Mbonji, « Les " déflatés " du développement. De la tradition de dépendance à l'autogestion », *Le bulletin de l'APAD*, n° 18. URL : <http://apad.revues.org/document455.html>).

⁴ Des logements conçus pour six personnes à l'échéance de dix ans, en comptaient déjà autant, parfois plus, dès leur livraison.

Les normes, conditions d'implication du Nord

Depuis les années 1970, c'est sous la bannière de la Banque mondiale qu'intervient le Nord. Parvenue à s'imposer sur un terrain longtemps abandonné à la coopération bilatérale, elle réclame l'application des règles du libéralisme trop longtemps malmenées à ses yeux.

Elle prône la contribution financière de ceux qui ont des ressources monétaires suffisantes, à défaut d'être régulières, la frange solvable des citoyens, celle qui est prompte à consommer. Ses interventions sont orientées en priorité vers les classes moyennes, des classes redoutées par la classe politique dont elles composent la clientèle et qu'elle alimente⁵. Et pour cause, alors qu'elles constituaient hier la clientèle des sociétés immobilières publiques et assimilées, elles sont les plus affectées par l'abandon des programmes de logements sociaux subventionnés. La crise du logement, qui les touche, multiplie les sources de mécontentement. Elle accroît d'autant les risques «d'explosion» politique, que cette catégorie moyenne est particulièrement fragilisée par la crise économique. Le développement des programmes de logements intermédiaires est à même de capter cette clientèle politique. Mais la solvabilité économique de cette clientèle doit être un objectif permanent. C'est la condition pour conforter la ville dans son rôle de locomotive dans le système économique régional et national. Un rôle si justement admis par la Banque mondiale.

Face aux règles de superficie appliquées durant des décennies, des normes considérées comme génératrices d'étalement et de sous-densification de l'habitat, la baisse de la taille des parcelles est considérée comme un moyen d'amélioration des densités et, ce faisant, de lutte contre l'étalement urbain. Par ces mesures, il est question de réduire les coûts des investissements et de favoriser l'accès au logement par le plus grand nombre. Les normes d'équipement jugées trop élevées sont également dans le collimateur des bailleurs de fonds. Il faut produire une ville à plusieurs vitesses correspondant à des facettes différentes, selon la nature des équipements.

Transport et services urbains : les normes malmenées

La forte demande est en lien évident avec la dynamique de l'étalement incontrôlé de l'espace urbain. Le déplacement est un cauchemar pour les citoyens. De plus, il constitue une source de pollution majeure, insoupçonnée dans les villes du Nord. Comme les services publics de transport collectifs sont défaillants, les transports sont pris en charge par un secteur privé «informel» qui recourt à des véhicules particulièrement polluants du fait de leur âge avancé. L'âge moyen des taxis de Ouagadougou est estimé à vingt ans. Le succès de ce secteur «informel» des transports rappelle celui enregistré dans de nombreux autres domaines. Il repose sur deux faits. D'un côté, cette filière informelle jouit d'une tolérance de la part des collectivités publiques, y compris dans les contextes où des sociétés subventionnées continuent d'assurer ces services⁶. De l'autre côté, elle profite d'une réputation de souplesse et de capacité d'adaptation. Elle est la seule à suivre la clientèle, en cherchant à la débusquer dans ses «retraites» les plus marginales, dans les quartiers irréguliers sous-équipés, éloignés et non desservis par les services officiels. Les collectivités locales, elles, parient sur les recettes fiscales, directes ou non, générées par cette filière. Comme l'État, les collectivités décentralisées peuvent se prévaloir d'une sensibilité aux souffrances de leurs administrés. Les actes qu'ils prennent, pour légitimer une concurrence de fait aux sociétés publiques, valent bien pareil affichage. La rhétorique tendrait même à y dé-

⁵ Elle est donc aussi « dangereuse » politiquement que la catégorie se situant au bas de l'échelle des revenus, ou celle des citoyens réduits au chômage et à la mendicité.

⁶ Il s'agit, dans la plupart des cas, de sociétés en difficulté qui résistent à l'agonie programmée, et ce pour des raisons parfois plutôt politiques que de rentabilité financière.

cliner des mesures de lutte contre la pauvreté, grâce aux emplois ainsi sauvés, fussent-ils informels et mal rétribués.

Au-delà de la montée en puissance des sociétés informelles, l'autre versant des problèmes de transport tient à la question de la pollution, laquelle est directement liée au mode de transport dominant. Le règne de l'automobile est incontestable face aux autres modes (le train, par exemple), même dans les villes des pays émergents comme le Brésil, l'Inde ou encore le Mexique. Dans les grandes villes africaines par exemple, les citoyens sont quotidiennement transportés dans des autobus, des minicars ou des voitures, que les réglementations européennes de lutte contre la pollution et les gaz à effet de serre, ont retirés de la circulation ⁷. Les sociétés formelles et leurs concurrentes de la sphère informelle rivalisent ainsi dans un mode de fonctionnement générateur de risques environnementaux.

Il est vain de prêcher en faveur du contrôle de la qualité de l'air et plus généralement de l'environnement, en dépit de la pléthore de textes adoptées par la plupart des pays, surtout dans la foulée du sommet de la Terre à Rio de Janeiro (1992).

La tarification des transports peut-elle être un facteur d'équité, dans de telles villes? Les pouvoirs publics disposent d'une marge de manœuvre réduite dans le secteur. L'équité paraît un vœu pieux, inaccessible quand les citoyens sont astreints à une combinaison modale et que les différents modes échappent au contrôle de la puissance publique ou décentralisée.

Le développement économique : la domination du secteur informel

Le Sud est globalement loin des prescriptions du Nord, s'agissant du développement des activités économiques dans une démarche de développement durable urbain. Quelles sont les recommandations dans ce domaine? «Contribuer à un ancrage territorial en développant les partenariats entre collectivités et milieu économique», etc. «encourager une gestion mutualisée» (approvisionnement, transport des salariés [...] par plusieurs entreprises situées sur même aire géographique: zones d'activités industrielles), «orienter l'offre en y intégrant des clauses environnementales et sociales», etc.

Les villes du Sud partagent les fonctions économiques classiques propres aux établissements urbains. Elles attirent par leur dynamisme économique réel ou supposé. Elles se distinguent, en revanche, par la présence et l'emprise de la sphère informelle dans l'économie. Rares sont les villes où ce secteur représente moins de 30% des activités urbaines: la dominante se situe dans les 40-50% pour les villes de plus de 100000 habitants. Dans certains pays, les 60% seraient atteints, voire dépassés, pour l'ensemble des villes. C'est le cas notamment du Pakistan et du Pérou.

Mais qu'est-ce que le secteur informel? C'est un secteur informel constitué de petites unités engagées dans la production de biens et de services avec comme objectif principal la création d'emplois et de revenus pour les participants, malgré des contraintes du capital aussi bien physique qu'humain et des connaissances (Bairoch, 1985). «Cela va du gamin aux yeux rieurs, cireur de chaussures, au vieillard à la barbe blanche vendeur de billets de loterie; du dynamique entrepreneur, qui avec quelques ouvriers et un équipement rudimentaire, fabrique des sandales aux semelles découpées dans de vieux pneus, à l'artisan aux gestes millénaires qui sculpte des statuettes destinées aux touristes. Cela inclut cette frange de population vivant aux marges de la légalité, qui va de l'homme par lequel on passe pour accéder à l'administration et dont les passe-droits n'ont de valeur qu'en raison de l'ignorance des rites modernes de la fonction publique, à la véritable pègre présente dans toute la ville.» (Bairoch, 1985.)

Les métiers du secteur non structuré ne se bornent donc pas à des emplois à la périphérie des grandes villes, ni à des occupations déterminées. Ils représentent plutôt une façon d'accomplir les choses, qui se caractérisent par: la facilité d'accéder aux

⁷ Quelqu'un parlait de villes africaines poubelles de l'Europe à propos de ces véhicules d'occasion qui sont les seuls accessibles aux classes moyennes !

métiers en question; le recours aux ressources locales; la propriété familiale des entreprises; l'échelle restreinte des opérations; des techniques à forte intensité de main-d'œuvre adaptée; des qualifications qui s'acquièrent en dehors du système officiel; des marchés échappant à tout règlement et ouverts à la concurrence (BIT (Bureau international du travail), 1972).

Sans doute pour ces raisons, ce secteur est rarement pris en compte par les autorités des villes dans les politiques de planification et d'aménagement urbain, car il reste en dehors des marchés. La discrimination qui le frappe devant l'accès au foncier pousse les «candidats entrepreneurs» à tordre le cou aux règles de l'urbanisme⁸. Ceux-ci s'installent dans des zones inconstructibles, ils érigent des parcs et jardins en espaces commerçants ou en gares routières, ils envahissent les trottoirs au gré des opportunités de localisation et-ou des rapports de forces, etc. Ils génèrent ainsi des situations de risque, autant pour les riverains que pour les travailleurs eux-mêmes. Découlant de la diversité des activités constitutives de ce secteur, les déchets, de compositions très diversifiées, accentuent les facteurs de risque. Liquides ou solides, ces déchets ne sont pas ramassés par des services techniques défaillants. Ils s'entassent sur les places des marchés, se répandent sur les terrains vagues ou encore bordent les ateliers; ils envahissent les lits des cours d'eau, empestant riverains, passants et visiteurs de leurs odeurs nauséabondes.

Multipliant les activités par temps de crise, ce secteur figure en bonne place parmi les amortisseurs de choc social.

Finalement, il s'agit d'ouvrir plus largement la ville aux pauvres, en créant un vaste marché pour la vente de produits de toutes sortes. C'est la lutte contre la pauvreté.

La ville et les institutions

Du Caire à Brasilia, en passant par Abidjan ou Calcutta, la plupart des grandes villes du Sud ont été aménagées et organisées à partir de plans et schémas conçus par les gouvernements. Ces schémas ont connus des destins divers, du fait des contraintes politiques et financières des États, alors que la pression démographique dictait «un urbanisme d'urgence», préjudiciable à la rigueur de «l'urbanisme intégral». Jusqu'à la crise économique des années quatre-vingt, la plupart des investissements sont financés principalement par des subventions publiques. Leurs portées furent limitées. Or, si l'on se réfère aux analystes des politiques urbaines au sein de la Banque mondiale, les indicateurs de la capacité de mise en œuvre d'une politique institutionnelle reposent, entre autres, sur la structure centralisée du gouvernement, la part des dépenses publiques totales qui revient au gouvernement central et l'équilibre relatif entre les investissements du secteur privé et ceux du public (B. Renaud, 1985).

Incités par les institutions internationales, avec la promesse d'un accompagnement technique et financier, les États ont donc été invités à ouvrir les villes à d'autres acteurs. La décentralisation est prônée dans le cadre de réformes institutionnelles vigoureuses. Elle doit se traduire par l'émergence de nouveaux acteurs institutionnels, investis de compétences réelles et disposant de ressources pour les mettre en œuvre. Si l'état du pouvoir central sur les villes est dans la ligne de mire, seul le ralliement d'une frange plus large d'acteurs sensibilisés permettra de progresser dans la maîtrise des problèmes. D'autant que la ville cristallise leurs intérêts, tout en étant le cadre de leur évolution. L'appel aux habitants et au secteur privé, ainsi que les mesures visant à transférer vers ceux-ci la part la plus importante des charges de financement du logement, trouvent leur pleine justification. Le pouvoir central s'engage simultanément à limiter sa propre intervention dans l'organisation et à offrir un meilleur cadre institutionnel au secteur privé. Les mesures en vue d'améliorer le recouvrement des impôts et

⁸ On sait que ces règles ont vocation à garantir la sécurité des personnes, des biens mais aussi et surtout à préserver l'équilibre social et écologique de la ville.

des taxes, et d'accroître la capacité financière du secteur public, tant au plan national que local, restent cependant de son ressort. Cette démarche s'inscrit dans une stratégie de diversification des ressources budgétaires des États. En effet, ils sont restés trop longtemps dépendants des exportations agricoles et-ou minières relayées par des financements extérieurs. Il leur faut donc atténuer le risque de dépendance et parvenir à un équilibre budgétaire. L'utilité et la nécessité des États qui promeuvent les cadres institutionnels et réglementaires adéquats, indispensables à l'ensemble des acteurs sociaux, apparaissent donc clairement. Ce faisant, ils se déchargent sur des collectivités plus engagées sur le terrain et mieux au fait des demandes sociales. Au demeurant, c'est à l'État d'assumer les tâches d'organisateur et d'aménageur de l'espace, grâce à la mise en œuvre de réglementations adéquates, et à la réalisation des infrastructures et services nécessaires au bon fonctionnement de la ville.

L'émergence d'administrations locales, dotées de compétences couvrant l'essentiel des domaines, complique bien souvent le jeu. Les politiques de décentralisation, dont résultent ces institutions, sont habilement exploitées par les chefs coutumiers mais aussi d'autres acteurs dans la ville, pour disqualifier les États. Dans les zones déjà débarrassées de leur juridiction et de leur contrôle, les chefs coutumiers multiplient les opérations de lotissement sur les terrains qui tardent à être mis en valeur par les attributaires officiels. Ce faisant, ils bouleversent les plans d'aménagement et paralysent parfois les actions publiques. Plus paralysantes sont les compétences transférées et les ressources d'accompagnement définies et mobilisées. Bien souvent, les compétences transférées en priorité, surtout dans les cas africains récents, relèvent du domaine de l'assainissement et de l'environnement: les ordures ménagères et autres déchets économiques. Les compétences en matière de finances et de gestion des ressources (fiscales ou non), autant que celles relatives au contrôle de la terre (foncier), suivent plus rarement avec célérité.

Ville durable ou lutte contre la pauvreté : faut-il choisir ?

Dans de nombreux contextes, les pouvoirs publics éprouvent des difficultés à se situer entre le développement durable et la lutte contre la pauvreté. Hors du cercle des pays émergents, comment faire face à la diversité des problèmes des villes, à leur complexité, alors que les contraintes budgétaires sont pesantes? Cumulativement, la faiblesse des ressources humaines contribue à accentuer les difficultés. Le plus souvent, la priorité est accordée à la lutte contre la pauvreté, laquelle polarise bien davantage l'attention des décideurs et des gestionnaires, que le développement durable. La tendance est à l'élaboration de DSRP (directives stratégiques de réduction de la pauvreté). Certains choix d'aménagement, certains domaines d'actions prioritaires peuvent contribuer à un développement durable, au moins a priori.

Le développement durable repose sur la capacité des États à supporter les coûts des investissements qui doivent y conduire. Ceci pose la question des bases de l'économie des villes, surtout dans un contexte de réorganisation des États via les politiques de décentralisation. Les attitudes citoyennes, indissociables de la démarche de développement durable, autorisent à y inscrire en bonne place l'école et l'éducation. Ce sont les lieux et les instances dédiées à une formation et à une mobilisation qui transcendent les clivages sociaux.

Références bibliographiques

- L'Afrique subsaharienne: de la crise à la croissance durable. Washington, Banque mondiale, 1989.
- L'aménagement du territoire: intégration régionale et décentralisation. Cotonou: Partenariat pour le développement municipal, 2001.
- Bairoch, Paul. De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire. Gallimard, 1985. Arcades.

- Chaléard Jean-Louis. Temps des villes, temps des vivres: l'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire. Paris, Karthala, 2000. Homme et société.
- Capron, Guénola. Quand la ville se ferme. Quartiers résidentiels sécurisés. Bréal, 2006. D'autre part.
- Cissé, G. Impact sanitaire de l'utilisation des eaux polluées en agriculture urbaine: le cas des maraîchages de Ouagadougou. Thèse de doctorat ès sciences techniques, École polytechnique fédérale de Lausanne.
- Depaule Jean-Charles. *Les mots de la stigmatisation urbaine*. MSH, 2006. Les mots de la ville.
- Deniel Raymond. De la savane à la ville. Essai sur la migration des Mossi vers Abidjan et sa région. Aubier-Montaigne, 1968.
- Davis Mike. Le pire des mondes possibles. De l'explosion urbaine au bidonville global. La Découverte, 2007.
- Dubresson, Alain, Raison, Jean-Pierre. *L'Afrique subsaharienne*. Armand Colin, 2003.
- Eldin, Michel, Milleville, Pierre. *Le risque en agriculture*. Orstom, 1989. À travers champs.
- Elsen, Liliane. *La pollution et l'environnement*. Filipacchi, 1973.
- Fauré Yves-André, Labazée, Pacal. *Socio-économie des villes africaines*. Karthala, 2003. Homme et Société.
- Gallais, Jean. Les tropiques, terres de risques et de violences. Armand Colin, 1991. U.
- Igué, John, Ogunsola. Le territoire et l'État en Afrique: Les dimensions spatiales du développement. Karthala, 1995. Tropiques.
- Mathieu, Nicole, Guermond, Yves. *La ville durable, du politique au scientifique*. INRA, 2005. Indisciplines.
- Pigeon, Patrick. *Ville et environnement*. Nathan, 1999. Géographie d'aujourd'hui.
- Pigeon, Patrick. *Géographie critique des risques*. Économica, 2005. Géographie.
- Renaud, Bertrand. *Politique nationale d'urbanisation dans les pays en développement*. Économica, 1985. Publications des services de recherche de la Banque Mondiale.
- Sawadogo, Raogo, Antoine. *L'État africain face à la décentralisation*. Karthala, 2001. Tropiques.
- Sidibé, Mamady. *Les migrants de l'arachide*. IRD, 2004. ATC.
- Solinis, G. Construire des gouvernances: entre citoyens, décideurs et scientifiques. Unesco-PIE-Peter Lang, 2005.
- Stiglitz Joseph, Étienne. *La grande désillusion*. Fayard, 2002.
- Tronchon, Pierre. *Risques majeurs, environnement et collectivités locales*. Berger Levrault, 1991. Administration locale.
- Wald, Paul, Leimdorfer, François. *Parler en ville, parler de la ville*. Unesco-Maison des sciences de l'homme, 2004. Mots de la ville.
- Yapi-Diahou, Alphonse. *Baraques et pouvoirs dans l'agglomération abidjanaise*. L'Harmattan, 2000. Villes et entreprise.