

# Concentrations urbaines au Sud

Alain Henry (73),  
directeur, Département infrastructures et développement urbain  
à l'Agence française de développement (AFD) <sup>1</sup>

"Les campagnes commencent là où finissent les villes", disait Gide, ajoutant : "Mais précisément, elles n'en finissent pas, les villes." C'est bien le processus auquel nous sommes confrontés dans les pays en voie de développement : les villes s'accroissent rapidement. Après avoir souligné le rôle de l'urbanisation comme accélérateur économique et social, nous analyserons les enjeux de lutte contre la pauvreté que pose cette croissance dans les pays du Sud ; puis nous passerons en revue certaines démarches spécifiques pour y faire face, plus particulièrement celles de l'aide française, démarches au terme desquelles on enregistre des progrès, même si l'on doit continuer à poser les problématiques et les solutions ; nous terminerons par quelques réflexions sur les améliorations à apporter à la gouvernance des villes du Sud.

## La ville, un accélérateur économique et social

La ville est un puissant attracteur de valeur économique et sociale. C'est, dès l'origine, le lieu du pouvoir et du marché ; c'est vers les villes que, de tout temps, les ruraux sont partis essentiellement pour changer de mode de vie. La ville est d'abord une donnée positive (même s'il faut veiller à corriger ses impacts négatifs). La ville représente, estime-t-on, une multiplication par cinq de la valeur ajoutée par habitant, sous certaines conditions. Elle est un accélérateur des échanges économiques, monétaires et culturels. Marx notait ainsi que "l'apparition de la ville est un grand progrès".

Dans les pays en développement les indicateurs sociaux en zone urbaine restent supérieurs à ceux de la campagne. Les villes continuent d'attirer et leur croissance s'accélère. Leurs couronnes démographiques se densifient autour de ce qui fut souvent l'ancienne ville coloniale ; mais ces couronnes constituent des poches d'accumulation d'une pauvreté de masse, allant de pair avec une surconsommation des ressources en terres et en eau, et un accroissement des pollutions. Elles posent des problèmes lourds de gestion pour lesquels souvent il n'apparaît pas de solutions simples.



Ouagadougou : la ville "formelle" en bas à droite, la ville "informelle" ailleurs.

Le cas de Ouagadougou, capitale du Burkina Faso – bien que n'étant pas une mégapole au sens strict – est représentatif de la métamorphose que connaissent les grandes villes du Sud. Une vue aérienne révèle nettement les deux villes, la "formelle" et "informelle" (cf. photo).

On reconnaît ainsi d'une part la ville initiale, sorte d'avatar de la ville bourgeoise du XIX<sup>e</sup> siècle, avec sa structure de viabilisation, permettant le passage des réseaux d'assainissement. D'un autre côté, on découvre la ville "informelle" : il s'agit de l'accumulation urbaine périphérique de la couronne nord-ouest de la ville. Quand on parle des grandes villes du monde en développement, c'est en général à cette nouvelle couronne d'accumulation "informelle" que l'on se réfère.

La ville progresse ainsi beaucoup plus vite que les aménagements. L'écart se creuse d'autant plus que l'on manque de politiques publiques. Lorsque ces

dernières existent, elles restent insuffisantes. Leur amélioration demandera encore un travail abondant de recherches. La ville – sa couronne "informelle" – est toujours en avance sur les équipements urbains, avec les conséquences négatives que cette situation entraîne : asphyxie de la circulation, paralysie des quartiers, renforcement des phénomènes de pauvreté, tensions et déstructurations sociales. Le problème est souvent aggravé par le fait que l'on concentre les efforts sur la partie centrale "formelle".

D'ici 2025, les experts estiment que le monde comptera un milliard d'urbains en plus, soit un million de plus chaque semaine. Il faudra des efforts considérables de gouvernance pour proposer à ce supplément d'urbains un milieu de vie économiquement et socialement viable. Cela supposerait notamment que l'on travaille – selon la formulation de Jean-Marie Cour – sur la "gestion des flux de peuplement" (cf. encadré).

## Mieux gérer le peuplement de la planète

... C'est en effet de notre temps que l'essentiel du peuplement de la planète se met en place, à un rythme sans équivalent dans l'histoire. Gérer ce processus de peuplement mieux qu'on ne l'a fait dans le passé est une condition *sine qua non* du développement durable.

C'est parce que les règles du jeu de l'économie monde ont été conçues par des pays où les problèmes engendrés par le peuplement ne se posent plus qu'elles ne sont pas adaptées à la situation de la plupart des pays en développement. Si la gestion du peuplement de la planète est bien le plus grand défi auquel notre génération est confrontée, il faut se donner les moyens d'y faire face, et la première condition est de changer de paradigme... (selon) une grille de lecture redonnant au facteur peuplement le rôle central.

Si... les investissements publics nécessités par le peuplement font partie des biens publics globaux, de responsabilité planétaire, une nouvelle approche de l'aide s'impose, avec pour principal objectif de contribuer à la mise en place de ces investissements au rythme imposé par le peuplement. Il est notamment proposé d'instaurer, en complément de l'Aide publique au développement traditionnelle, un mécanisme de transferts automatiques et pérennes dimensionné en fonction des besoins et basé sur la création régulière de monnaie centrale par le Fonds monétaire international...

Jean-Marie COUR (56)

Extrait du résumé de l'article "Comment redonner du sens à l'Aide publique au développement? En lui fixant un objectif simple : mieux gérer le peuplement de la planète" – Cahier du Conseil général des Ponts et Chaussées n° 8, septembre 2003.

## Enjeux de la lutte contre la pauvreté

Le premier enjeu de lutte contre la pauvreté passe en effet par de la production de foncier. À titre d'image, et bien que Tocqueville parle dans le contexte très différent du XIX<sup>e</sup> siècle, on peut rappeler cette observation qu'il fit lors d'un voyage en Algérie, dénonçant le fait que les pauvres "mouraient au milieu des carrefours", faute de se voir attribuer des droits fonciers. D'une certaine manière, un même problème de sécurisation des statuts d'occupation des populations hypothèque l'installation des populations des pays en développement.

Il existe aussi un formidable retard en matière de fourniture des services de base. En matière de transports (l'un des trois premiers postes de dépense des ménages avec l'alimentation et le logement), 40 % des déplacements urbains en Afrique subsaharienne se font à pied. Ceux qui ont visité ces régions ont pu voir ces armées de piétons en mouvement tous les matins et tous les soirs aux abords des grandes villes africaines.

En matière d'eau potable – l'un des grands axes d'intervention de l'AFD, domaine dans lequel les compétences françaises sont fortes –, l'objectif de réduction de la pauvreté du millénaire supposerait d'approvisionner de manière durable 400 000 personnes supplémentaires chaque jour ; l'aide française réussit plus ou moins chaque année à couvrir trois jours (moins de 1 %) de ces besoins supplémentaires. C'est dire l'ampleur du problème. On peut faire aujourd'hui le même constat que dans le Paris du XVIII<sup>e</sup> siècle où les pauvres payaient l'eau beaucoup plus cher que les riches. Partout aujourd'hui, les pauvres payent systématiquement plus cher l'accès aux services de base : eau et énergie, pour ne pas parler de l'assainissement et de la santé, domaines dans lesquels les retards sont plus importants encore. Les enjeux sont donc considérables.

Considérés en termes d'investissements, on est encore loin de pou-

voir satisfaire les besoins de base. En Afrique subsaharienne, le montant des équipements urbains existant représente de l'ordre de 150 par habitant ; il faudrait pour tout nouvel urbain 6 par an en investissement et de l'ordre de 4,5 pour les dépenses de maintenance, soit au total 10 environ par an. Les budgets locaux des municipalités correspondent à un montant de l'ordre de 1,5 par habitant. On est loin du compte.

Face à la lourdeur de la tâche, on doit cependant souligner que l'équipement en infrastructures de base présente une excellente justification économique. Les spécialistes des questions de réduction de la pauvreté considèrent en effet que le transfert de revenus des riches sous forme de formation de capital fixe, notamment d'infrastructures de base, constitue une des manières vraiment efficaces d'aider à la croissance économique tout en luttant contre les inégalités.

## Démarches et propositions

Face à ces enjeux, j'évoquerai ici quelques-unes des démarches de l'aide française. Notons d'abord qu'elle ne pourra avoir d'impact qu'en travaillant aux côtés des bailleurs multilatéraux, auxquels cependant elle peut apporter l'influence française.

La première proposition concerne la nécessaire mais difficile **sécurisation du foncier**. Elle suppose une bonne régulation, qui soit à la fois légitime, socialement acceptable et respectée, et véritablement intégrée dans le corps social. Sans aller jusqu'aux pays en développement, on pourrait citer l'image paradoxale de Kourou en Guyane : elle ne réside pas dans le fait que les Indiens vivent au pied des fusées, mais dans la croissance des bidonvilles au pied de ces fusées ; faute de règles claires, l'administration française elle-même a des difficultés à distribuer le foncier dans ce département, malgré l'abondance de terrains. Dans le même temps, on y mène des politiques de réhabilitation des logements insalubres et de production de logements,

Exemples d'état des services des eaux dans les pays en développement				
Indicateurs	Performances			
Taux de desserte par branchements individuels et collectifs	Kampala	13%	Ouagadougou	38%
	Kigali	19%	Oulan-Bator	43%
	Nouakchott	25%	Delhi	53%
	Luanda	29%	Djakarta	55%
	Conakry	31%	Hô Chi Minh-Ville	57%
	Dar es-Salaam	36%	Karachi	58%
	Dar es-Salaam	47%	Bangui	54%
Rendement du réseau (eau consommée/eau produite)	Nairobi	50%	São Paulo	60%
	Karachi	50%	Kinshasa	60%
	Dacca	52%		
Fonctionnement intermittent (exemples)	Alger – Amman – Brazzaville – Kaboul – Nairobi – N'Djamena – Port-au-Prince – Trinité-et-Tobago			
Taux de facturation (eau facturée/eau consommée)	Kinshasa	13%	Kampala	55%
	Port-au-Prince	25%	Karachi	56%
	Bangui	30%	Conakry	60%
	Vientiane	37%	Offices libanais	60%
	Yaoundé-Douala	54%		
Source : L. Guérin, thèse professionnelle, <i>master d'administration publique</i> , Ecole nationale des ponts et chaussées, Paris, 2003.				

qui constituent une expérience intéressante. L'AFD contribue à ce type d'action dans les pays pauvres avec un relatif succès, au Maroc par exemple. Ce sont des actions de longue haleine.

Un deuxième domaine, qui prend une importance croissante, est celui des **infrastructures** structurantes telles que les grands **drainages** et les canaux d'**assainissement**. C'est probablement celui qui est le mieux pris en charge par les États et par les collectivités locales des pays en développement. Ce sont des travaux que l'on pourrait qualifier en un certain sens "d'haussmanniens", mais pour des villes et avec une approche qui sont évidemment différentes. Il y a aujourd'hui une conscience sociale plus aiguë qu'au temps d'Haussmann. L'AFD, quant à elle, porte une grande attention à gérer la relocalisation des populations, selon des règles strictes, en coopération avec les ONG et les autres bailleurs. On ne pourra donc pas faire avancer aussi vite qu'Haussmann, tandis que l'on fait face à un vaste besoin.

La troisième démarche concerne la nécessaire **adaptation des techniques**, domaine où l'on est aussi en retard, et pour lequel la réflexion est insuffisante. Comme le note Pierre Calame dans ce numéro de la revue, si l'on veut un développement "durable", il faut inventer une ville dont les coûts d'investissement par habitant, le niveau de prédation en énergie, la consommation des ressources en général ne soient pas les mêmes que par le passé. L'AFD soutient des travaux de recherche dans ce sens, notamment pour aider les collectivités et les gouvernements locaux à mieux penser leurs choix. Il faut les convaincre de lever la chape des normes technologiques, sans leur donner le sentiment que l'on veut leur faire adopter des normes dégradées, ce qui les inquiète et bloque souvent les adaptations nécessaires.

Une autre démarche spécifique est celle de l'intermédiation sociale. Pour gérer la ville, il faut impliquer les populations, leur permettre de for-

muler leur demande, diverse et particulière, afin de la structurer et de voir comment on y répond à des coûts acceptables. Le malheur des États, des bailleurs de fonds et des administrations en général, c'est de considérer souvent que la question se résout selon l'équation "un besoin, une solution, une organisation". Il n'y a pas un besoin, mais des besoins de services diversifiés. N'importe quel exploitant de service d'eau sait que l'idée selon laquelle 20 % des clients représentent 80 % des cas à résoudre est malheureusement illusoire ; chaque client est un cas particulier qui a des besoins propres et qui cherche à déroger aux règles générales.

L'intermédiation sociale est nécessaire aussi pour recouvrer les coûts. Parmi les outils de la régulation, il en est un en effet qui est aussi fondamental que les autres, le prix. Le fait que les gens payent pour l'eau – même très peu – a de nombreuses vertus : au-delà d'une contribution au recouvrement des coûts, il aide chacun à prendre conscience que l'eau payante ne doit pas être gaspillée. L'argument est même utilisé par les fontainiers pour discipliner les queues aux bornes-fontaines. Quel que soit l'état de pauvreté, une participation financière minimale des personnes concernées est nécessaire.

Plus généralement l'aide aux pays en développement en matière d'urbanisation implique le renforcement des programmations, utiles à l'anticipation des besoins en foncier. Il faut des démarches pluriannuelles et une formalisation accrue des méthodes et des procédures. Pour accélérer le décaissement de l'aide, l'idéal serait d'avoir une "approche programme", qui suppose, entre autres, de disposer de modèles d'opérations "reproductibles", au moins à l'échelle de leur contexte social et culturel.

Un tel modèle, modeste mais relativement reproductible, a été appliqué dans la durée – sur les quarante dernières années – à l'élimination des bidonvilles en Tunisie (certes il ne s'agit pas encore de mégapoles). La

démarche a consisté à organiser les villes en suivant de près l'installation foncière spontanée. L'administration veille à ce que les propriétaires fonciers vendent leurs lots de façon essentiellement structurée. Puis, quand la densité d'habitat est suffisante, le maire légalise la situation. Ensuite la société d'eau et d'électricité propose des branchements sociaux à très bas prix. On est encore à ce moment dans un quartier insalubre, sans circulation, avec de la boue, des déchets qui s'entassent... Mais une fois achevée cette première étape de régularisation foncière et de raccordement à l'eau et l'électricité, les mairies programment l'assainissement et la voirie. Dès lors, les déchets s'évacuent, les quartiers se décongestionnent, la circulation peut se faire ; on en voit l'effet immédiat : l'habitat s'améliore, les boutiques s'ouvrent au rez-de-chaussée et les étages apparaissent aux maisons. Ce qui au départ était insalubre – en voie de "bidonvillisation" – finit par devenir un quartier résidentiel populaire. Il y a là une démonstration de transformation urbaine, possible avec une programmation, certes assez lourde, mais qui fait ses preuves.

## Enjeux de gouvernance

L'environnement économique et réglementaire dans les pays en développement doit certes être amélioré. Mais l'existence d'une démocratie locale est fondamentale.

La décentralisation est à l'ordre du jour dans tous les débats internationaux ; ses progrès sont cependant encore lents. Elle est nécessaire pour mieux coller à la demande qui est multiple et locale. Elle seule permet aux intéressés d'exercer un contrôle. Ce qu'écrivait Tocqueville à l'époque coloniale, vers 1870, reste criant de vérité : "On ne saurait se figurer la perte de temps et d'argent, les souffrances sociales, les misères individuelles qu'a produites en Afrique l'absence de pouvoir municipal." On en est toujours au même point. Il ajoutait : "Les besoins des villes sont si nombreux, si variés, si changeants,

si particuliers, que le pouvoir local seul peut les connaître à temps, en comprendre l'étendue et les satisfaire. Un pays où les traces même de la commune n'existent pas, cela est entièrement nouveau dans le monde." Il concluait prophétique : "L'œuvre est pressante et on peut prévoir qu'elle sera difficile."

L'amélioration de la gouvernance ne passe pas seulement par l'émergence de la gestion municipale. Elle nécessite aussi une gestion efficace des réseaux, laquelle a un pouvoir structurant, non pas seulement du point de vue de l'espace, mais de la mise en place d'une intermédiation entre les citoyens, de la gestion des solidarités collectives. Une des conditions corollaires de la bonne gouvernance est qu'elle soit accompagnée de la mise en œuvre de politiques sectorielles, d'une évaluation de ces politiques, et d'une mesure des impacts économiques. Ce sont là des dispositions que l'AFD met en place pour elle-même, car elle n'a encore que peu de mesures d'impact des politiques qu'elle applique. Nous tentons de rattraper nos retards dans ce domaine.

Une gestion qui se veut efficace doit aussi prendre des formes adaptées à la culture politique de la société concernée. La manière de réguler une société n'est pas la même ici et ailleurs. Par exemple, en France, le cursus scolaire d'un enfant est une affaire essentiellement individuelle, celle des familles et des élèves qui sont lancés dans une compétition individuelle. Les Français n'accepteraient guère un système de type hollandais où ce sont la collectivité et les professeurs – et non les parents – qui fabriquent le cursus scolaire d'un enfant. Mais aux Pays-Bas l'avenir que la collectivité prépare n'est pas celui du futur statut de l'individu au sein d'une société hiérarchisée selon les talents, c'est celui d'un membre capable de jouer son rôle au sein de la communauté. Si déjà les différences sont telles entre deux cultures européennes voisines, on imagine la difficulté que l'on aura à concevoir une régulation pour les différents pays du Sud.



Port-au-Prince.

Pour en donner un exemple, il suffirait de raconter les tensions que connaît aujourd'hui le partenariat public-privé pour la distribution d'eau urbaine et d'électricité à Bamako. Depuis bientôt trois ans, nous ne parvenons pas à faire baisser le rapport de forces entre les partenaires. L'existence d'une commission de régulation – en copié collé du modèle britannique – n'y change rien ; les rapports sont si difficiles qu'en juin dernier la presse locale a vu le décès du Secrétaire général de la Commission de régulation comme un cas possible de mort par empoisonnement. L'invention de la gouvernance est à chaque fois une épreuve difficile, délicate, celle de la modernisation d'une société.

Il y a d'autres aspects plus classiques, comme la nécessité de réformer la fiscalité locale pour que les municipalités aient une existence financière propre. L'AFD travaille à la création d'outils de financement des collectivités locales et cherche aujourd'hui à mettre en place des multipartenariats : impliquant non seulement le public et le privé, mais en fait l'État, les collectivités locales, le secteur privé international, le privé local, les ONG, les associations...

Un dernier point enfin doit viser la capacité de gestion des services. La maîtrise d'ouvrage des collectivités locales doit être considérablement renforcée. Parfois, dans les municipalités de grandes villes des pays en développement, le seul cadre est un simple instituteur à la retraite, entouré d'employés nombreux, mais sans aucune qualification. Il faut les aider à progresser, leur proposer une "maîtrise d'ouvrage partagée". Sans attendre que les autorités locales aient une capacité de gestion, il faudrait pouvoir les associer aux opérations de délégation de gestion et de partenariat public-privé. Il faudrait travailler à la formalisation des méthodes de planification et de management urbain.

On le voit, la tâche est considérable. Le renforcement des capacités de gestion et la formation doivent rester prioritaires dans l'agenda de l'aide au développement. ■

---

1. L'auteur adresse ses remerciements à Jean-Paul Lanly pour son aide et pour sa précieuse contribution à la rédaction de cet article.