

Association des professionnels  
développement urbain et coopération

CA C7784

C 7784

**JOURNEE DEBAT**

**L'ESPACE  
ET  
LE TEMPS DE LA VILLE**



**ISTED**

Centre de Documentation et d'Information  
" Villes en développement "  
Arche de la Défense  
92055 Paris la Défense Cedex 04  
Tél. : 40.81.21.22

**3 septembre 1993**

4777

**JOURNEE DEBAT**

**L'ESPACE  
ET  
LE TEMPS DE LA VILLE**





# Programme de la Journée ADP

## L'Espace et le temps de la ville

### Matin

- Introduction de la journée                      Xavier Crépin, Président ADP                      1
  
- Cités Etats et Etats Nations                      Gustave Massiah, AITEC                      4
  
- Evolution de la société civile  
ou les "miracles" de l'informel                      Jacques Charmes, ORSTOM                      14
  
- Les quartiers dans l'évolution  
des villes                      German Solinis, ARCI                      22

### Après Midi

- Maîtrise de l'urbanisation"  
Court métrage                      Jean-Louis Vénard, CFD, ADP                      31
  
- Heurs et malheurs de la  
planification urbaine                      Michel Arnaud, AMNR, ADP                      32
  
- Dépasser l'ajustement  
structurel                      Jean-Michel Sévérino, Direction  
du Développement, MCD                      44
  
- De la Ville à la Cité  
Table ronde                      Jean-Marie Cour, Banque mondiale  
Jean Dellus, METT  
Alain Durand-Lasserve, Interurba  
Michel Arnaud, AMNR, ADP                      55



# **INTRODUCTION DE LA JOURNÉE**

■ **Xavier Crépin**

Président de l'ADP



# ■ Introduction de la journée

**J**e suis heureux de vous accueillir à nouveau cette année dans les locaux de l'Ecole nationale des ponts et chaussées qui nous a fait l'amabilité de mettre à notre disposition ce magnifique amphithéâtre. Celui-ci nous permet, d'une part d'enregistrer l'ensemble des interventions qui seront retranscrites sous forme de compte-rendu dans quelques semaines, et d'autre part de vous projeter en début d'après midi un clip réalisé à l'occasion d'un séminaire conjoint de la Caisse française de développement et de la Banque mondiale en juin dernier.

Merci à ceux d'entre vous qui ont pu dès ce matin se libérer. Je sais que pour certains d'entre nous cette période est particulièrement chargée et que tous ne pourront assister à l'ensemble de notre journée. J'en profite donc pour rappeler que désormais, et il s'agit d'une tradition respectée pour la dixième année consécutive, l'ADP réunit au moins une fois par an l'ensemble des milieux impliqués dans le traitement des questions d'aménagement et plus particulièrement des villes en développement.

Une sorte de cycle triennal semble s'être instauré dans un ordre variable, résultat d'un consensus non écrit, dans la pure lignée de la tradition orale qui régit une part importante des relations entre les milieux qui s'occupent de développement, cycle triennal qui voit s'enchaîner un thème purement professionnel (la réflexion sur les carrières de l'an passé), un thème essentiellement axé sur le Sud (c'est le cas du thème que je vais vous présenter cette année) et un thème plus transversal, ce qui était le cas il y a deux ans, avec les questions d'environnement urbain, qui traite aussi bien des relations sud-sud que nord-sud.

Avant de passer à la présentation du thème retenu pour cette année et des différentes interventions qui vont suivre, permettez-moi de vous dire quelques mots sur l'ADP grâce à l'activité de laquelle cette journée a été rendue possible. Il s'agit comme vous le savez d'une

association de personnes dont la vocation est triple :

- sensibiliser les autorités au rôle des villes dans le développement et à l'importance de la planification physique dans les politiques de développement économique,

- échanger entre les membres informations et connaissances sur l'évolution des techniques et des méthodes de travail relevant de leur domaine, en vue d'accroître leurs compétences professionnelles,

- favoriser par l'information l'accès de ses membres à toute offre de poste, relevant de leur compétence.

Pour les membres de l'ADP dont l'assemblée générale s'est tenue hier soir, tout cela se traduit par des actions concrètes, mais d'une manière générale cette activité déborde largement le cercle de l'ADP puisqu'à travers le suivi du centre de documentation "villes en développement", la rédaction du bulletin "villes en développement" qui paraît maintenant pour chaque numéro en anglais, et l'appui aux activités de l'ISTED qui s'est organisé autour d'un pôle "ville" (à côté des pôles routes et transports), l'ensemble des milieux bénéficient de cette activité.

Participer aux activités de l'ADP, c'est bien au-delà d'une appartenance à une corporation fermée, renforcer la capacité des professionnels de ce secteur à influencer les politiques de développement. Notre trésorière, Mademoiselle le Cour Grandmaison et l'ensemble des membres de l'ADP sont à votre disposition pour de plus amples informations.

Après cet incontournable coup de publicité, venons-en à cette journée. Au thème tout d'abord, dont le titre renvoie automatiquement aux grands penseurs de la ville dans l'histoire, "La cité à travers l'histoire" de Lewis Mumford, les oeuvres de Sir Giedion ou de Benevolo, plus récemment "De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire" de Paul Bairoch paru en 1985, ou enfin la revue "Espaces et société" qui fleurit le parfum idéologique des années 70. Pourquoi dans un contexte où

# ■ Introduction de la journée

chacun est rivé sur le tableau de bord des indicateurs macro-économiques et monétaires, réintroduire des dimensions qui semblaient avoir rejoint définitivement les placards de l'histoire. S'agit-il d'une nouvelle mode qui se profile pour cacher les aléas des politiques économiques inspirés par les institutions de Bretton Wood et qui consisterait à dire puisque nous ne pouvons rien pour le court terme, alors rêvons à ces jours meilleurs pour plus tard.

Je crois qu'il n'y a pas de réponse simple à ces questions légitimes. Il s'agit plutôt de la fin d'un cycle de réflexion et de l'action qui, à partir du constat d'échec des politiques volontaristes de planification économique et physique au début des années 80, qui nous a amené à rechercher ailleurs des voies de prise en compte des phénomènes urbains, nous ramènerait enrichis de ces réflexions à une pratique professionnelle plus classique mais renouvelée par les avancées conceptuelles et techniques que nous avons pu y faire.

Michel Arnaud, qui a mis au point le papier de lancement de cette journée, nous dit qu'en bien des cas, l'Etat a étouffé la ville, ou plus exactement, une structure politico-bureaucratique a empêché la formation d'une conscience d'appartenance locale ou nationale, sans pour autant réduire les antagonismes ethniques. Les villes des pays en développement peuvent-elles aujourd'hui, mieux et plus rapidement que l'Etat, être le lieu de la prise de parole par une "société civile" et, face à leur rapide croissance, offrir une organisation efficace dans un contexte supra-national qui s'impose partout.

Olivier Legros, étudiant de l'Institut français d'urbanisme que nous avons accueilli en stage cet été, a réalisé un document qui vous sera distribué à l'heure du déjeuner. Ce document décrit à travers des exemples précis et le compte-rendu d'entretiens que certains d'entre vous qui ont eu la gentillesse de bien vouloir lui accorder, les différentes étapes de ce parcours depuis la période

coloniale jusqu'aux études les plus récentes sur les villes du Sud. Je crois que nous pourrions le féliciter en l'applaudissant.

Le programme de la journée qui vous a été remis à l'entrée correspond à peu près à ce qui va se passer. Il a été construit sur une progression simple. Dans la matinée, nous écouterons trois exposés qui aborderont la réalité des villes en développement sous trois aspects différents. Tout d'abord Gustave Massiah, au nom de l'association AITEC avec laquelle l'ADP entretient des relations étroites, mais également en tant qu'enseignant, chercheur, membre fondateur du groupement de recherche INTERURBA, vous fera part de l'état de la réflexion en France sur la crise urbaine face à la crise des Etats du sud dans le système de l'économie monde qui s'installe après l'effondrement des idéologies. Il fera, je l'espère, un détour par l'ancien bloc des pays de l'est pour analyser les points communs et les divergences des évolutions en cours. Cette analyse portera également, je le suppose, sur la différenciation des évolutions au sud entre les continents asiatique, africain et latino-américain. Crise des villes et crise des Etats, les analyses d'Henri Lefebvre sur ce qu'il qualifie de révolution urbaine, sont-elles d'actualité et prise en compte dans les politiques de développement.

Ensuite Jacques Charmes de l'ORSTOM, spécialiste de l'économie dite informelle, nous fera part de ses analyses concernant les évolutions prévisibles du rôle de ces nouveaux urbains dans la structuration de la société civile et des potentialités que recèlent ces mutations économiques et sociales. Son expérience africaine sera mise à contribution pour illustrer son propos, ainsi que les enseignements qu'il a pu tirer de la préparation et de la tenue du colloque "Jeunes, ville, emploi" organisé en octobre 1992 par le ministère de la Coopération.

Enfin, pour finir la matinée, nous écouterons German Solinis de l'association ARCI qui est plus particulièrement

# ■ Introduction de la journée

axée sur la participation des populations dans les processus de gestion et d'aménagement urbain. Cette approche sociologique qui s'inspire des méthodes initiées dans les années cinquante par Chombart de Lauwe, nous permettra d'apprécier l'alternative ou la complémentarité que représentent les groupements locaux à la défaillance des Etats et à la faiblesse des collectivités locales. Son exposé sera nourri de son expérience latino-américaine et plus particulièrement mexicaine.

Jean-Louis Vénard et Michel Arnaud nous présenteront l'état de la question en matière d'outils de maîtrise de l'urbanisation et de planification urbaine avant que ne soit entamée la table ronde que M. Arnaud nous fera le plaisir d'animer au nom de l'ADP. Une incertitude concerne la participation à cette table ronde de Jean Michel Sévérino qui vient d'être nommé Directeur du développement en remplacement de Jean Claude Faure que nous accueillons ici-même l'année dernière. Au cours de la demi-heure qu'il pourra nous consacrer, il vous entretiendra des perspectives de la coopération en tant que spécialiste de l'ajustement structurel et plus particulièrement de son application sur le continent africain.

La table ronde accueillera Jean Marie Cour dont plusieurs d'entre vous connaissent les travaux. Il anime la réflexion pour le compte de l'OCDE sur les perspectives à long terme de l'Afrique de l'ouest plus particulièrement en ce qui concerne l'évolution démographique et l'urbanisation. Alain Durand-Lasserve, un des animateurs du groupement INTERURBA nous parlera des enjeux économiques qui se jouent dans les villes elles-mêmes, notamment des questions de régularisation foncière. Enfin nous écouterons Jean Dellus qui, au sein du cabinet du ministère de l'Equipement, anime la réflexion sur les nouveaux outils de la planification urbaine en France.

Tout cela se terminera à 18 heures, heure à laquelle nous aurons bien mérité un rafraîchissement que l'ADP se fait un plaisir de vous offrir et qui constitue, je le sais, un grand moment de convivialité et de contacts entre les différents participants. Merci de votre attention, je vous souhaite une excellente journée en notre compagnie.



**CITES ETATS**

**ET**

**ETATS NATIONS**

■ **Gustave Massiah**

AITEC



# ■ Crise urbaine - crise des états

**J**e suis très content d'être là comme chaque année à l'occasion de ce rite de rentrée de septembre. Je suis un peu inquiet de commencer de façon trop "hard" mais traiter, comme on me l'a demandé, du rapport entre crise urbaine et crise de l'Etat peut difficilement se faire sans effort. Je vais essayer de réfléchir à haute voix et de pointer quelques questions en tentant d'éviter la méthode que beaucoup de professionnels affectionnent et que Woody ALLEN a très bien résumé dans une formule "ma réponse est oui, mais rappelez-moi la question"; donc j'essaierai de pointer les questions sans partir des réponses. Puisque nous sommes à l'ADP, nous mettrons l'accent sur le rapport entre la réflexion et les pratiques et plus particulièrement les pratiques professionnelles considérées comme pratiques sociales ayant leur spécificité

Il y a déjà dans le titre deux fois le mot "crise" et une première question s'impose : pourquoi utilisons-nous le terme de crise; que signifie cette notion de crise et à quelles représentations renvoie-t-elle? Il n'est pas inutile de discuter ce problème de représentations dans la mesure où, dans ces représentations, s'infiltrer le rapport entre les concepts qui fondent l'analyse d'une situation et les politiques qui formalisent les réponses proposées. La notion de crise, est d'une certaine façon contestable et contestée et c'est peut-être par là que je vais commencer. Beaucoup de chercheurs et de professionnels dans d'autres pays trouvent que, en France, nous employons la notion de crise avec une très grande facilité et que nous sommes très prompts à décréter les crises ouvertes. Voilà une première question. Les représentations et les modes d'analyse en termes de crise, ne sont-ils pas marqués par l'histoire et la culture? Nous ne nous éloignons pas trop du problème urbain et des réponses aux problèmes urbains puisque nous pouvons identifier au moins deux cultures d'analyse des situations notamment en matière

urbaine, qui peuvent se lire à travers des réponses et des pratiques. On pourrait opposer, pour simplifier, une culture que l'on pourrait peut-être appeler latine à une culture anglo-saxonne: dans la culture latine, en France particulièrement, nous excellons à définir des contradictions qui se traduiraient par une situation insupportable, une crise qu'il faut donc résoudre en cherchant une solution radicale permettant de dépasser ces contradictions. A l'inverse, dans les politiques urbaines des pays anglo-saxons et particulièrement aux États-Unis, on considère qu'il est tout à fait possible de vivre avec des contradictions, que finalement, la politique consiste à gérer les contradictions et que quand on a gagné beaucoup de temps on a d'une certaine façon résolu le problème. On accepte de ce fait une société dans laquelle les situations de violences ouvertes, notamment urbaines, vécues comme insupportables ailleurs, sont considérées comme un moment ou une étape.

Vous voyez déjà que cette réflexion sur la notion de crise n'est pas du tout inutile dans le rapport entre l'analyse d'une situation et les politiques à proposer.

On peut aller plus loin et je suis sûr que dans cette salle il y a des positions très différentes sur une autre question : peut-on caractériser aujourd'hui la situation des villes comme étant une situation de crise insupportable? Dans le milieu de la recherche et des professionnels, il y a des tenants des deux réponses. Il y en a qui considèrent que oui, on est arrivé à un seuil, à une rupture, que ça ne peut pas continuer comme ça, et il y en a d'autres qui considèrent que, au contraire, la plupart des villes fonctionnent relativement bien, qu'elles ont répondu vaillamment à des évolutions qui étaient inimaginables et qu'elles ont même servi d'amortisseurs. Les arguments avancés ne sont pas du tout négligeables quand on voit la capacité de résistance de certaines formes urbaines, comme celle de Beyrouth par exemple. Il convient de s'interroger et de ne pas tomber dans la facilité qui consiste à décréter

que la crise urbaine est d'évidence déjà une rupture et que les politiques urbaines sont des échecs complets par rapport à tous les projets de transformations sociales. J'ai développé surtout la position que je ne partage pas complètement et qui considère que les formes et les politiques urbaines ont probablement mieux résisté qu'on ne le pensait, mais je laisse cette question ouverte.

La troisième question toujours posée par l'interrogation sur la notion de crise, porte sur la nature des crises urbaines ? On mélange souvent dans la crise urbaine la crise de l'urbain et la crise dans l'urbain ? La contradiction entre villes et campagnes a complètement changé de nature et nous vivons largement dans un monde des villes. Si on rassemble dans la crise urbaine toutes les situations difficiles qui ont pour support les villes, on ne parle plus de la crise de l'urbain, on parle de la crise de la société, on parle de la crise sociale d'une façon générale. Ce n'est pas un problème annexe; pour vous donner un exemple très concret, au comité de pilotage du Programme Solidarité Habitat, nous sommes continuellement confrontés à cette question chaque fois qu'un projet est proposé. Sommes-nous devant des projets de gestion sociale ou des projets de gestion urbaine ? La frontière entre les deux est parfois difficile à trouver et il y a un glissement qui aboutit à confier aux responsables urbains la gestion sociale dans les villes.

De la caractérisation de la période

Il n'est pas inutile de s'interroger sur la caractérisation de la période que nous vivons d'un point de vue général et non seulement du point de vue des crises urbaines. J'utiliserai le terme de crise, même s'il est en discussion, par commodité. Je partirai de l'hypothèse que nous sommes à un moment de rupture historique et que, comme dans toute période de transition ou de rupture, cette période se caractérise par la conjonction de plusieurs crises qui ont des rythmes et des spécificités différents mais qui inter-agissent les unes sur les autres.

Ces périodes de transitions, de crises, de rupture, (comme

on voudra, je laisse le soin à chacun de définir sa nuance), se caractérisent par une situation à la fois théorique et pratique, assez complexe. Elles rendent moins claire la distinction, tout à fait nécessaire pour la définition d'une politique urbaine ou sociale, entre le court terme, le moyen terme et le long terme. Dans les périodes qui sont des périodes dans lesquelles finalement il y a une certaine stabilité à la fois institutionnelle, sociale et économique, il est commode de distinguer les différents horizons. Or, justement, dans les périodes de rupture et de concentration de contradictions, il est beaucoup plus difficile de pouvoir inscrire les actions de court terme dans du moyen terme et du long terme dans la mesure où tout bouge en même temps. Dans cette hypothèse de rupture je me réfère à ce que nous a appris Fernand BRAUDEL. Il distingue le rythme qu'il appelait séculaire, de 100 à 150 ans, des cycles de Kondratieff avec des phases A de 25 ou 30 ans qui sont croissantes et des phases B qui sont décroissantes, et des cycles conjoncturels de nature plus économique. Pourquoi la référence à ce modèle d'interprétation, à cette représentation ? Parce que l'hypothèse de Braudel, c'est que nous sommes dans une période de retournement d'un cycle séculaire et que ces périodes de retournement sont caractérisées par des modifications importantes dans les systèmes-monde et notamment dans la polarisation autour des centres du monde ce qui se répercute dans la redéfinition des armatures urbaines et mondiales, notamment de la place des villes dans le monde et du rôle que les villes jouent dans le monde. Nous serions aussi dans une période que certains chercheurs notamment Immanuel WALLERSTEIN caractérisent par une coïncidence entre le retournement du cycle long et le retournement du Kondratieff, ce qui rend la situation particulièrement difficile, les phases B des Kondratieff étant toujours caractérisées par des bouleversements géopolitiques considérables. Il devient alors beaucoup plus difficile d'avoir une vision un peu stabilisée des horizons.

# ■ Crise urbaine - crise des états

Cette représentation, cette modélisation qui est allé le plus loin aujourd'hui dans les rapports entre le géopolitique et l'économique est d'un grand intérêt. Nous avons appris que professionnellement il était très difficile de réfléchir aux problèmes urbains en dehors des problèmes économiques et sociaux; il nous faut aussi considérer que nous ne pouvons pas ignorer les dimensions géopolitiques et y compris stratégiques et militaires. On oublie parfois que, dans l'histoire de la pensée urbaine les éléments stratégiques et militaires jouent toujours un rôle considérable. Les "trente glorieuses" en Europe nous avaient habitués un peu vite à considérer que ces problèmes pouvaient être considérés comme des problèmes de second ordre, qu'on était en situation stable. Manifestement nous ne le sommes plus.

Quelle est la conjonction de ces crises et quelle leçon peut-on en tirer ou quelle question peut-on poser à partir de ces interrogations? Schématiquement, j'en distinguerai trois. Il y a d'abord de façon manifeste une crise du système géopolitique international; tout le monde se rend compte à quel point la fin de la polarisation Est-Ouest fait flotter la contradiction Nord-Sud. Cette crise du système géopolitique international se traduit notamment par un recul de l'ensemble des mécanismes de régulation des rapports internationaux. Dans l'ensemble des grandes négociations qui sont entamées pour redéfinir ce qui pourrait être non pas un nouvel ordre mais des formes de régulation du système international, on voit bien à quel point l'urbain commence à émerger et combien les décisions qui risquent d'être prises auront des conséquences sur le champ d'application possible des politiques urbaines. Rappelons les négociations sur la dette et sur l'ajustement structurel; elles ont pour ambition d'ajuster chacune des économies et chacun des pays au marché mondial et au système international. Les négociations du Gatt et sur le commerce mondial avec toutes les conséquences notamment sur les possibilités de définir un modèle urbain impliquant des transferts

importants et un financement public important. Les négociations sur l'environnement, au sommet de Rio qui ont laissé une large place au débat sur l'urbain. Je rajouterai une quatrième négociation qui n'est pas encore internationale, mais dont on voit déjà qu'elle commence à être déterminante partout, c'est l'ensemble des discussions sur les flux migratoires.

Voilà quatre grandes négociations qui montrent que nous sommes en pleine recomposition d'un système géopolitique. Sur ce système géopolitique, sur cette crise géopolitique je voudrais insister sur deux aspects. Cette crise géopolitique remet en cause le système international en tant que système d'organisation des rapports entre Etats dans la mesure où justement, on cherche à donner place à des formes de régulation qui sont des formes de régulation mondialisées et non pas internationalisées. C'est une des raisons majeures de la crise des Etats, de la mise en cause des Etats par la mondialisation. Il y a un deuxième aspect qui nous concerne aussi directement : cette crise géopolitique a commencé par la crise de la décolonisation. J'emploie cette expression volontairement; je pense que la décolonisation a été à un moment considérable dans l'histoire de l'humanité. Très vite la décolonisation en tant qu'irruption de tous les peuples sur la scène du monde, de leur droit à participer à l'Histoire, cette décolonisation s'est heurtée à deux phénomènes majeur : d'abord la reprise en main au niveau de l'économie mondiale par les grandes économies dominantes et ensuite la faillite des régimes qui étaient issus de la décolonisation. La libération économique n'était pas au rendez-vous de la libération politique, ce qui explique la crise politique considérable à la fois au niveau de chacun des pays et au niveau international. Il y a une deuxième crise qui me paraît très importante à pointer, et je crois que pour nous elle est probablement encore plus importante, c'est la crise idéologique dont une des manifestations est la crise du communisme. Dans l'idéologie progressiste qui a servi de fondement à la construction de nombreux Etats, il y avait une cohérence

qui était vécue comme une évidence au niveau de tous les nouveaux Etats qui essayaient de se construire. Cette évidence, je crois que celui qui l'a le mieux résumé, le mieux formulé, c'est WALLERSTEIN quand il affirme "la question centrale c'est celle de l'équation stratégique" et quand il indique que l'équation stratégique toujours en vigueur se formule ainsi : construire un parti pour prendre l'Etat et transformer la société. Or, cette équation stratégique est en crise. D'abord, on se rend compte que la transformation de la société par l'Etat, comme sujet historique central, soit se heurte à des limites, soit conduit toujours au même type de transformations. D'où l'émergence de tout le débat sur la société civile par rapport à l'Etat. En même temps, la construction d'un parti pour transformer l'Etat se traduit non par la transformation de l'Etat mais par la transformation du parti en parti-Etat.

Cette question est vraiment tout à fait centrale dans la définition des politiques urbaines. Le rapport Etat-société sur lequel repose la cohérence de la plupart des politiques urbaines est resté le même; c'est à travers l'Etat que se définissent et s'appliquent politiques urbaines et planification urbaine, même si on a réintroduit les entreprises dans ce modèle.

Nous arrivons à la troisième crise, probablement la plus importante aujourd'hui, la crise du système dominant c'est à dire la crise du capitalisme ou si vous préférez la crise du système libéral. Nous fonctionnons sur une idée de modernité, une représentation de la modernité, dans lequel le progrès économique conduit au progrès social qui le facilite en retour. Le coeur de la modernité se définit et se caractérise finalement par le libéralisme tel qu'il a été défini par le président WILSON. Le modèle libéral de WILSON comprend le suffrage universel, y compris l'autodétermination des peuples, et une redistribution relative des richesses. Cette conception du libéralisme se traduit à travers KEYNES par l'importance du marché intérieur et par la régulation fordiste. Pour ROOSEVELT, le progrès technique est assuré par l'entreprise; l'Etat assure

l'extension du salariat et de la paix sociale par le développement du marché intérieur. J'insiste là-dessus parce que je crois que finalement la pensée urbaine est l'application de ce modèle dans le champ de la ville. Or, ce modèle est en crise pour au moins trois raisons. D'abord, la généralisation de ce modèle à l'ensemble de la planète; la nouvelle phase du cycle long introduit un changement de l'échelle du système-monde qui maintenant s'étend à l'ensemble de la planète et se heurte à l'écosystème mondial. La généralisation de ce système ne paraît pas possible, elle se heurte à des contraintes qui reviennent des limites jusqu'au centre. Ce modèle est aussi en crise parce qu'il n'y a pas de possibilité de généralisation des formes de travail et d'emploi à l'échelle mondiale aujourd'hui. Ensuite parce que les modèles de développement qui ont été tentés dans tous les pays soit sous une forme libérale soit sous une forme planifiée, (pensons à la Côte d'Ivoire ou à l'Algérie), tous ces modèles qui reposaient sur l'idée du rattrapage ont échoué.

La crise des modèles de développement oblige à repenser fondamentalement les rapports entre les modèles de développement et les modèles urbains.

La caractérisation des crises urbaines

Qu'y a-t-il de spécifique et qu'y a-t-il de général dans les crises urbaines que nous vivons? Il y a plusieurs lectures possibles. Dans la lecture nationale et internationale, nationale-mondiale si vous voulez, chaque situation nationale est spécifique parce qu'il y a des Etats, même s'ils sont en crise, il y a des sociétés organisées autour de et par ces Etats et donc il y a des situations spécifiques. Il y a aussi une distinction du système géopolitique aujourd'hui entre le Sud, l'Est et le Nord, qui du point de vue urbain se traduit aussi par des spécificités différenciées.

Pendant longtemps, on a pensé que ce qu'on appelle la révolution urbaine au Sud n'est que l'extension au niveau du monde de la révolution urbaine du 19e siècle. On se

heurte toutefois à un problème majeur, c'est que le rapport entre urbanisation et industrialisation qui a marqué la révolution du 19<sup>e</sup> siècle en Europe, ne fonctionne plus. Il y a là un problème tout à fait fondamental qui fait que les politiques proposées sont de plus en plus surréalistes. L'idée qu'il suffit de faire de l'industrie pour "être ramené au problème précédent" et retrouver une démarche sécurisante. Ce n'est pas une évolution réservée au Sud même si c'est dans ce cadre que la distorsion est la plus criante. Peut-on d'ailleurs parler du Sud en négligeant sa diversité. Je retiens le Sud comme une catégorie géopolitique internationale en reprenant la définition qu'Alfred SAUVY donnait du Tiers monde parce qu'Alfred SAUVY ne définissait pas le Tiers monde comme le monde n°3. Pour lui, le Tiers monde est, dans le monde à venir, (nous étions en 1952) analogue à ce qu'était le Tiers état, qui était très divers aussi, pour le monde féodal, l'ensemble de ceux qui étaient exclus du champ de la décision politique et qui revendiquaient leur citoyenneté. Si on retient cette définition du Tiers monde, du Sud, ne peut-on les reconnaître dans l'ensemble des pays à qui on peut imposer l'ajustement structurel. De ce point de vue, beaucoup de pays peuvent basculer dans le Sud dans les années à venir. Dans le Sud aujourd'hui, on est confronté, de façon entêtante, à l'ajustement structurel. Les conséquences sur les politiques urbaines sont, comme vous le savez tous, considérables.

A l'Est, le problème central du point de vue des crises urbaines est assez différent. Je passe sur l'aspect idéologique de l'effondrement d'un modèle qui se voulait alternatif du point de vue de la planification urbaine et dont je pense que le bilan n'a pas été fait et reste à faire; énormément de choses intéressantes ayant été emportées dans la débâcle. Je retiendrai trois points clé de la crise urbaine dans l'Est. D'abord, les villes sont sinistrées et il y a un problème d'entretien qui est considérable. Il y a trois ans, le vice-premier ministre vietnamien a fait une déclaration dans laquelle il a dit que "la bureaucratie a liquidé les villes du Vietnam beaucoup plus sûrement que

les bombardements". Ensuite le problème aujourd'hui est celui du passage d'une économie avec une régulation par des prix administrés à une économie fonctionnant avec des prix de marché. Ça a l'air très simple quand on l'énonce mais c'est un bouleversement total. J'ai travaillé un peu sur la planification urbaine en Chine, la décision qui a été prise à titre expérimental, dans un certain nombre de villes, (n'oublions pas que l'expérimentation chinoise concerne des villes d'un million d'habitants), c'est de faire passer la part du logement de 4 à 22 % du salaire. Les Chinois ont mis en place un système très sophistiqué consistant à augmenter l'ensemble des salaires de la moyenne nécessaire pour réintroduire des loyers liés à la valeur des logements, recalculés un par un. Le troisième point clé est celui du cadre institutionnel, c'est à dire la définition des mécanismes qui permettent à tous les opérateurs de régler leurs interventions et d'adapter leur comportement.

Cette question du cadre institutionnel n'est pas spécifique à l'Est, même si c'est dans ce cas qu'elle est la plus dramatique.

La Banque mondiale l'a très bien compris, puisque l'évolution des projets de développement urbain depuis plusieurs années passe, comme il est dit, "du hard au soft et du tuyau à l'institutionnel". TRIBILLON distingue souvent dans les politiques urbaines les trois approches : opérer, planifier, réglementer, en indiquant que ce qui compte, c'est le cadre institutionnel qui définit l'articulation des trois approches, parce qu'une politique urbaine n'est pas réductible à une multiplication d'opérations.

Au Nord, la crise urbaine peut se caractériser principalement par la rupture des deux relations fondamentales des modèles urbains antérieurs. Le lien entre salaire et logement d'une part et le financement public de la ville mis en crise par l'évolution monétariste. C'est à partir de là que se répercutent sur la ville et sur l'urbain, les problèmes de l'emploi, des exclusions, du bien-être social et les problèmes d'identité.

# ■ Crise urbaine - crise des états

## Crises urbaines et crises des Etats

Alors, une seule crise urbaine ou des crises à l'Est, au Sud, au Nord? Je pense que ces différentes crises sont liées à une tendance lourde : la mondialisation, sur laquelle je ne reviens pas. Cette mondialisation se traduit par une crise particulière des Etats. Mais, on pourrait analyser la crise des Etats en posant la même question que pour la crise urbaine: crise des sociétés ou crise des Etats?

Du point de vue de l'ingénierie gouvernementale, si on privilégie cette forme de la crise des Etats, les Etats ne résistent-ils pas mieux qu'on pouvait le penser ? Ce qui est probablement plus en cause, ce sont les bases sociales des Etats qui déterminent les modèles urbains. Les nouveaux Etats ont toujours relié la construction d'une base sociale et la construction d'un Etat. Dans la construction de l'Etat comme dans la construction de la ville, les couches moyennes jouent un rôle stratégique et la base sociale des Etats est souvent restreinte aux couches moyennes. Or, la modernisation qui se traduit par l'ajustement structurel, se traduit notamment par la mise en crise de ces couches moyennes.

Vous vous rappelez tous, par exemple, de la discussion de la Banque mondiale en Côte d'Ivoire quand avait été décidée la suppression de toutes les indemnités de logement et où après de dures négociations, il a été décidé de maintenir les indemnités de logement des gendarmes et de l'armée. Une politique volontariste de construction de bases sociales, avec toutes ses conséquences au niveau du modèle urbain, est aujourd'hui extrêmement difficile.

Finalement, les Etats sont contestés par le haut et par le bas. Ils sont contestés par le haut, par la mondialisation, qui met en crise le système international des Etats. Ils sont contestés par le bas, par une revendication de démocratie de proximité. Cette revendication de démocratie peut prendre différentes formes. Celle d'une participation aux décisions et de l'égalité associative ("faire société entre individus") mais aussi des formes de repli identitaire de type communautariste. Les deux formes

coexistent dans les stratégies de survie. La démocratie de proximité est une très bonne chose mais elle peut aussi dégénérer dans le clientélisme et les systèmes de pouvoirs mafieux qui ne sont pas des systèmes archaïques et qui ont leur modernité.

Je vais pour terminer aborder deux derniers points. Cette évolution laisse ouvert un espace stratégique intéressant, l'espace municipal. Dans l'ensemble des espaces de transformations sociales, il est un de ceux qui laisse le plus de marges de manoeuvre. L'espace des entreprises n'est plus un espace qu'on peut considérer comme l'espace de transformation sociale universel. Je ne sais pas pourquoi les patrons ont en France abandonné avec tant de rapidité le cadeau formidable qui leur avait été fait par les dix ans de gouvernement de gauche, celui de relégitimation de l'entreprise; manifestement, plus personne ne pense que tout le monde va être intégré dans les entreprises avec un salaire et que la transformation sociale passe par l'entreprise. L'espace national, comme nous l'avons dit tout à l'heure est indispensable, il n'y a pas de transfert, il n'y a pas de politique d'égalité possible sans l'Etat et en dehors de l'espace national, mais il est très contraint par l'ajustement structurel, par la mondialisation. L'espace mondial est un espace qui ne peut être négligé mais qui reste encore très lointain. Il reste donc l'espace municipal et un des problèmes aujourd'hui, c'est justement ce consensus pour considérer que l'espace municipal est l'espace de la transformation sociale. Si, comme toujours en matière de politique et de planification des transformations sociales, il y a des choix déterminants, alors que cache ce consensus sur le municipalisme et finalement quelles sont les différentes lignes ou les différentes façons de concevoir le développement de l'espace municipal. Une des propositions dominante aujourd'hui est celle du rapport direct du local et du mondial, c'est à dire la préservation de l'entreprise pour la production, des technologies et de la productivité, et le mondial comme espace de la grande régulation, surtout financière; le municipal serait alors

l'espace de l'ajustement social.

Proposons une alternative sur ce que l'on pourrait faire de l'espace municipal, le support d'une politique volontariste de construction des rapports entre démocratie et développement, entre progrès économique et progrès social.

Pour conclure je dirais qu'il y a des issues positives possibles évidemment mais elles ne sont pas certaines et je tirerais de cette réflexion le fait qu'il faut travailler aussi bien au niveau de la recherche que des pratiques professionnelles en combinant trois échelles et trois horizons. A court terme, il y a une analogie de situations qui fait que pour les techniciens, pour les professionnels, les instruments de la gestion urbaine, de la politique urbaine, sont très comparables d'une situation à une autre et là il y a un espace ouvert à des transferts, à des transformations quand on parle des politiques foncières, des politiques de financement, des politiques de construction, etc. Sur le moyen terme, qui est l'horizon des politiques urbaines, il est indispensable de laisser une place plus grande à la diversité, les politiques urbaines dépendent beaucoup des situations spécifiques de chaque société. L'échelon des grandes régions, des grandes aires géopolitiques et culturelles est extrêmement intéressant. Non pas celui des continents mais celui des sous-régions. Il y a là des possibilités d'autant plus grandes qu'une des contre-tendances de la mondialisation, c'est la construction de grandes régions et que donc, probablement, c'est l'échelon le plus intéressant de réflexion sur les politiques urbaines à partir de leur analyse comparative.

Et puis il reste un champ ouvert considérable, c'est celui du long terme, celui de l'élaboration d'une nouvelle pensée urbaine qui tienne plus compte des questions que j'ai essayé d'aborder à partir d'une démarche, celle qui interroge le rapport qu'il y a entre l'évolution de la pensée scientifique et pas seulement la pensée technique, et les mouvements sociaux puisque c'est dans ce rapport que se sont toujours construites les représentations et les pensées urbaines.

C'est sans doute là que se situe le cœur du débat. Et il ne faudrait pas que l'impérieuse urgence technique et pratique du court terme et de notre mode opératoire nous empêche d'aborder la question, au fond et sur le long terme.

- Je m'appelle Bernard KLEIN, je suis à EDF international et chargé des problèmes d'assistance et de coopération depuis le 1er février. On s'est longtemps interrogé sur l'opportunité de maintenir une activité de ce type; il faut savoir que, dans pas mal de sociétés sont supprimées les directions Afrique. Alors j'interviens précisément sur ce point : l'espace municipal; il se passe aussi des choses dans les entreprises. Actuellement Renault marche mieux qu'une entreprise japonaise et ça ne se fait pas par l'opération du Saint Esprit, il y a des conflits extrêmement durs, il y a certaines entreprises qui évoluent de manière radicale avec des difficultés et avec des résultats tout à fait étonnants. Il y en a qui coulent et d'autres qui ont peut-être mieux vu la problématique ; je veux dire qu'il y aurait un débat qui n'a pas lieu d'être mais qui n'en demeure pas moins, sur l'ensemble des problèmes à prendre en compte; la place de l'entreprise me paraît devoir être un élément essentiel structurant des infrastructures et en particulier des services publics.

- Rémy PERELMAN : Je souhaiterais que Gustave MASSIAH puisse, même brièvement, expliciter le dernier point, c'est à dire : le meilleur espace pour parler politique urbaine est l'espace sous-régional.

- Raoul PAJONI du GRET Habitat : Je voudrais demander à Gustave Massiah s'il ne pense pas que la mondialisation de l'économie qu'il vient de citer, n'est pas un facteur décisif dans le type d'urbanisation du Sud. Avec la mondialisation des rapports économiques, les villes du Sud sont aussi l'expression des nouvelles formes de subsidiarité des Etats nations face à l'ordre économique mondial, et leurs caractéristiques urbaines reflètent la

constitution d'un réseau "par le haut" et une ségrégation des secteurs non intégrables dans cette nouvelle conjoncture économique. Cela implique, pour les pays du Sud, l'acceptation d'un ordre urbain non national, incapable de construire un projet social pour l'ensemble des habitants, et en conséquence non plus un projet urbain, même dans l'imaginaire ou le discours

La négociation de la dette, la perte de souveraineté que cela a produit, et probablement, plus face aux secteurs internes alliés aux externes que face à ces derniers, démontre la faiblesse des Etats du Sud, leur incapacité politique, en tout cas des secteurs au pouvoir, à représenter un projet de nation intégrateur. Les villes sont l'expression de cette incapacité, ou de cette volonté, de privilégier l'intégration des élites urbaines, et des secteurs urbains connectés au réseau mondial, et d'oublier les autres.

Je crois qu'à chaque projet de nation correspond un projet urbain. En Amérique Latine les pauvres urbains ont toujours existé, mais jusqu'aux années 80, ils étaient un "accident dans le chemin d'une croissance sûre, et/ou les produits des mauvaises gestions précédentes". Actuellement, ils sont devenus une composante acceptée, inévitable, du projet d'intégration économique en cours. Cela est nouveau, et on accepte ainsi la ville ségréguée, dans les pays non intégrés, avec des Etats incapables de construire des véritables nations parce qu'ils ne portent pas de projets pour tous. Et non plus des projets urbains, évidemment.

Mondialisation de l'économie, mondialisation urbaine, mais rupture de la société, perte de souveraineté des nations déjà peu consolidées, et villes ségréguées; est-ce cela notre futur proche?

G.MASSIAH : J'ai passé beaucoup de temps à "déconstruire", c'est une étape nécessaire à la reconstruction. Sur la première question en ce qui concerne l'entreprise, je pense que ce qui se passe dans l'entreprise est fondamental. Ce que j'ai dit simplement

c'est qu'on a pensé pendant très longtemps que l'entreprise serait l'espace moteur de la transformation sociale. C'était le modèle de la construction d'une nouvelle société et je crois que c'est ce qui vient de s'effondrer. Maintenant ça ne veut pas dire que ce qui se passe dans l'entreprise est secondaire, c'est vital, c'est la production, c'est quand même tout à fait considérable. Ce que je veux dire c'est que si on réfléchit en terme de transformation sociale, il faut arriver à articuler les quatre espaces de la transformation sociale, c'est l'espace mondial, l'espace national, l'espace de l'entreprise, l'espace municipal. Parce qu'il y a des stratégies, il y a des acteurs, il y a des sujets historiques qui se déploient dans ces espaces. La politique urbaine se doit d'associer les quatre. Une politique urbaine qui ne réfléchirait pas à l'entreprise serait vouée à l'échec d'une façon évidente. Par contre, on ne peut plus construire une politique urbaine en mettant en majeur l'espace de l'entreprise. Ça ne pouvait marcher que si l'industrialisation, le rapport entre urbanisation et industrialisation, était tendanciellement le même que celui du 19e siècle, c'est à dire si l'essentiel du travail devait se faire dans les entreprises, sous la forme du travail formalisé par du salariat qui permettrait de construire une politique du logement avec un rapport emploi/logement/ville. Là la science de l'ingénieur peut se déployer sans entraves. Quel est l'espace dominant sur les quatre, quel est celui sur lequel il faut faire porter l'accent principal, je pense qu'aujourd'hui c'est très difficile à dire parce que justement nous n'avons pas de modèle urbain qui nous permettrait de le dire et que nous sommes dans une période de transition. Nous savons qu'il faut agir sur les quatre espaces. Comment il faut agir sur les quatre et qu'est-ce qu'il est possible de faire de façon cohérente sur les quatre, on a bien des éléments de pratique, empirique, mais on a pas encore de modèles urbains. Ce qui se passe c'est que l'évolution aujourd'hui, dans l'entreprise telle qu'elle se développe est une évolution qui détruit la pensée urbaine; la façon dont se développe le rapport

productivité/travail dans l'entreprise, rejette sur la ville toute une série de problèmes à résoudre que les villes n'ont pas les moyens de résoudre alors qu'auparavant ce qu'on disait c'est que les entreprises considéraient, sans aller jusqu'à Pont à Mousson par exemple, que c'était de leur devoir de prendre en charge d'une certaine façon leur environnement. Ce modèle qui servait de référence même s'il était minoritaire, s'est effondré.

L'espace régional, justement je pense que c'est un espace qui est particulièrement intéressant parce que c'est une des contre-tendances par rapport à la tendance lourde de la mondialisation. Je n'ai pas beaucoup développé la problématique de la mondialisation, mais la mondialisation, c'est celle des entreprises, notamment la transnationalisation, la multinationalisation des entreprises et c'est surtout celle du marché mondial des capitaux et celle du modèle de consommation. Ce sont les éléments porteurs de la mondialisation. Cette mondialisation se traduit par un éloignement très grand de tout ce qui est vie quotidienne, pratiques professionnelles, pratiques sociales.

Je me rappelle avoir fait une consultation en Corée du Sud; quand je suis arrivé, j'ai demandé à rencontrer le directeur de la Banque de l'Habitat, je m'étais trompé parce que j'avais rendez-vous avec un de ses homonymes; on m'a dit alors "vous voulez voir le directeur de la Banque de l'Habitat, c'est une très grosse banque", je dis "mais oui", "et vous voulez le voir pour quoi", "parce que je fais une étude sur l'accès au financement du logement des couches pauvres et des plus démunis". "Mais il ne s'occupe pas de cela, vous seriez venu de la part du FMI, bien sûr il vous recevrait tout de suite", et là, j'ai retrouvé son homonyme qui était un simple directeur de service et qui lui s'occupait des plus démunis, il était très mal situé dans la hiérarchie et la même semaine où j'étais à Séoul, il y a eu un changement de gouvernement et les journaux ont titré "sortie des politiques, enfin la modernité, ce sont des macro-économistes formés à Harvard". Le langage de la modernité, c'est la macro-économie. Quand notre

premier ministre actuel dit "dans un premier temps, il faut faire un plan sur l'emploi" alors on fait un plan sur l'emploi avec plein de mesures, etc..., et puis après il dit "pour résoudre le problème de l'emploi, consommez", ça c'est un langage macro-économique.

Par rapport à cette tendance très lourde du marché financier, qu'il est indispensable de connaître et de prendre en compte, si on ne veut pas être condamné à des pratiques tout à fait marginalisées, il y a une remontée culturelle au niveau des grandes régions. La discussion des politiques au niveau des banques régionales est plus intéressante car elles doivent tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques, de contraintes, et qu'il y a donc là un espace de politique économique tenant plus compte des politiques sociales qui finalement permet de mieux situer les politiques urbaines. Or comme il y a une tendance à l'unification géopolitique dans les grandes régions, à ce moment là, le cadre de l'analyse comparative et de la réflexion sur les politiques urbaines, c'est à dire sur l'articulation entre la politique financière, la politique foncière, la politique de services urbains, la politique d'entreprises, etc...est plus facile. Ce qu'on peut faire de mieux au niveau des politiques urbaines mondiales, c'est ce que fait la Banque mondiale. Mais vous voyez bien le dogmatisme du modèle qui est proposé. Je pense qu'un bon espace de travail sur les politiques urbaines c'est celui des grandes régions.

X. CREPIN : Sur l'espace régional, on pourra y revenir au cours de la table ronde puisque les questions d'intégration régionale comme politiques alternatives aux politiques d'ajustement étaient au centre du débat et donc voir le rapport avec l'urbanisation, ça sera l'un des thèmes centraux de la table ronde cet après-midi.

G.MASSIAH : D'autre part, je crois quand même que la masse des flux migratoires se fait dans des espaces sous-régionaux. Je ne parle pas de leur place dans l'espace médiatique, je parle de la réalité des flux migratoires.

# ■ Crise urbaine - crise des états

C'est effectivement entre le Nigeria et le reste de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, ou entre les États-Unis et le Mexique que se situe l'essentiel des flux migratoires. Ce ne sont pas les Albanais qui essaient de passer en Italie malgré la flotte. Raoul PAJONI a abordé là une question tout à fait fondamentale sur la faiblesse des nations du Sud et le fait qu'il n'y a pas de projet national. Nous sommes là dans la ségrégation y compris au niveau de la pensée. Il y a trois modèles urbains qui coexistent aujourd'hui comme modèles opérationnels. Il y a le modèle qui est celui de la ville/monde. La ville/monde ne veut pas dire que le monde est une ville, ça veut dire qu'il y a des morceaux de ville/monde dans chaque ville, dans chaque ville il y a des pôles qui, en fait, échappent complètement à toute planification étatique. Une très bonne illustration, ce sont les grands hôtels, vous pouvez comparer du point de vue de la forme urbaine la Porte Maillot ou le fleuve à Bangkok ou l'hôtel Ivoire. Vous verrez que du point de vue du rapport aux devises, la grande différenciation de classes se fait entre ceux qui ont accès aux devises et aux marchés de consommation mondiaux et les autres. Ces morceaux là échappent à toute planification et d'ailleurs il ne sont pas pris en compte dans les planifications, ils se développent selon leur propre logique, ils concentrent les sièges sociaux d'entreprises, des artisans, des couches marginalisées, etc. Il y a là modèle urbain et effectivement ce qui est porteur de ce modèle urbain ce sont des normes de consommation urbaine portées par une très mince couche internationale dont font partie évidemment les experts internationaux qui ont la possibilité de se déplacer dans cet espace. Il y a une étude en Italie qui a été faite justement qui distinguait dans la ville quatre populations : il y a ceux qui habitent, ceux qui travaillent, ceux qui passent pour leurs loisirs et il y a les milieux d'affaires internationaux qui, en fait, sont relais de consommation, celui que l'on retrouve dans les médias, au niveau du spectaculaire marchand. Il reste de la ville-Etat. Même si elle est en crise, elle reste une référence importante; la

nécessité de pouvoir construire justement le support de la nation. Mais, avec des moyens réduits, c'est difficile.

Alain JOXE a une très bonne définition; il travaille sur les problèmes de stratégie, de pensée militaire. Il propose une hypothèse : le règne de la terreur insidieuse. Après une période de démocratisation dans laquelle le militaire comme forme de l'Etat paraissait se retirer du devant de la scène, aujourd'hui, on retrouve dans la construction des formes-Etats une remontée du militaire et du sécuritaire.

Il reste les espaces réserves, il reste les espaces dans lesquels on gère ceux qui sont exclus. Historiquement, ça a existé, par exemple dans le mouvement municipal en France, théorisé par BROUSSE. Les grands lotissements aux alentours de Paris ont été réaménagés par les municipalités, ça a été une des réponses. La période est un peu analogue à cette grande période du 19e siècle; c'est ça le pari du municipal, c'est que la municipalité, la stratégie municipale est ambivalente; elle peut servir à assurer l'ordre public et la gestion sociale; elle peut aussi organiser un espace de reconquête, de production et de démocratie. Une politique urbaine aujourd'hui doit pouvoir articuler ces 3 modèles. Comment au minimum maîtriser les espaces ville/monde, comment faire en sorte que la ville-Etat ne soit pas uniquement sécuritaire, et qu'elle soit aussi redistributive et comment faire en sorte que les espaces municipaux soient des espaces dans lesquels on reconstruit une stabilité institutionnelle. Voilà quelques pistes rapides.

X. CREPIN : Merci Gustave MASSIAH, on va demander tout de suite à Jacques CHARMES de venir nous parler sur un plan plus économique de la montée du secteur informel dans les villes, voir si là il y a le fondement, la base de la reconstruction d'une société civile apte à prendre ses responsabilités dans le système des gestions des villes. Jacques CHARMES est chercheur à l'ORSTOM, il a été l'un des organisateurs du colloque "Jeunes, ville, emploi" mis en place par le ministère de la coopération.

# **EVOLUTION DE LA SOCIETE CIVILE OU LES "MIRACLES" DE L'INFORMEL**

**ISTED**

**Centre de Documentation et d'Information**

**" Villes en développement "**

**Arche de la Défense**

**92055 Paris la Défense Cedex 04**

**Tél. : 40.81.21.22**

■ **Jacques Charmes**

**ORSTOM**



# ■ Les miracles du secteur informel

**J**e voudrais vous dire tout de suite que je ne suis pas un spécialiste de la ville et que mes travaux sur le secteur informel ont porté en général sur des analyses macro-économiques au niveau national et donc un certain nombre de chiffres ou d'analyses que je vous fournirais ont un caractère plus général que celles qui sont nécessaires à l'analyse du milieu urbain. Mais je pense que vous vous y retrouverez.

Je voudrais tout d'abord rappeler un certain nombre d'idées qui sont à l'origine de ce concept et l'évolution qu'il a connu au cours des deux dernières décennies. Sur la base de ces précisions, je vous donnerai un certain nombre de chiffres qui vous montreront l'importance de ce secteur en terme d'emploi et en terme de revenu avant de présenter les attitudes changeantes des Etats et des pouvoirs publics à l'égard de ce secteur : les paradoxes de l'intervention étatique et en conclusion la question de savoir s'il faut intervenir ou laisser faire seront ainsi abordés.

Le concept du secteur informel est né au début des années 70 lorsqu'on a pris conscience de l'importance de l'exode rural et de la croissance urbaine. La naissance de ce concept est donc bien liée à la croissance urbaine. En fait, ce concept a été forgé pour rendre compte des activités qu'entreprenaient les migrants ruraux parvenus en ville pour vivre ou survivre dans l'impossibilité qu'ils étaient de trouver des emplois dans le secteur moderne et dans l'industrie qui n'avaient pas répondu aux espoirs que l'on y avait mis. C'était donc une simple transposition urbaine du sous-emploi rural et cette idée d'origine reste en réalité latente dans un très grand nombre de conceptions qui continuent à être en vogue. Et pourtant les choses ont considérablement changé à tel point que le secteur informel vient d'être défini en tant que concept de population active par le Bureau international du travail et que désormais on devrait donc le retrouver dans les enquêtes et les statistiques de population active dans tous

les pays du monde aux côtés du chômage, de l'emploi et du sous-emploi.

Pour bien comprendre ce que mettaient dans le concept ceux qui sont à son origine, je voudrais vous rappeler les critères qui avaient été proposés pour le définir par le rapport sur le Kenya qui a été l'un des premiers rapports faisant appel à ce concept : la facilité d'entrée; des marchés de concurrence non réglementés, la propriété familiale des entreprises, des formations acquises en dehors du système scolaire, des technologies adaptées à de forte intensité de travail et la petite échelle des activités; l'utilisation des ressources locales.

Depuis le début des années 70, le contenu du concept a profondément changé. Il inclut aujourd'hui les micro-entreprises de l'artisanat et du petit commerce, le travail à domicile, le travail itinérant des petits vendeurs de rue ou les travailleurs qui vendent leurs services d'atelier à atelier ou de chantier en chantier. Il inclut également un phénomène qui a pris une importance considérable: il s'agit de la pluriactivité, c'est à dire le fait pour un individu d'avoir à côté de son activité principale ou officielle une activité privée dans le secteur informel; autrefois essentiellement limité au milieu rural et à l'agriculture, ce phénomène a sous l'effet de la crise, pris une ampleur considérable dans la plupart des pays y compris dans les pays développés. En effet le secteur informel ne s'est plus seulement nourri de l'exode rural mais s'est également nourri des flux en provenance du secteur moderne qui licenciait ou qui n'absorbait plus les jeunes formés par le système scolaire. Et en conséquence les caractéristiques que je viens de vous citer, à propos de la définition du Kenya, ont profondément changé puisque les jeunes diplômés sans emploi et des travailleurs du secteur formel sont entrés dans le secteur informel.

Avant de vous donner les éléments de la définition internationale qui vient d'être adoptée, je voudrais vous dire également qu'il faut faire une distinction très claire entre l'économie souterraine, les activités illégales et ce qu'on appelle le secteur informel. Certes le secteur

# ■ Les miracles du secteur informel

informel se nourrit souvent de l'activité souterraine, notamment de la contrebande et des trafics en tous genres qui apparaissent essentiellement aux frontières des zones monétaires, mais il ne doit pas être confondu avec cette économie souterraine. Il s'agit donc d'activités économiques ordinaires, légales, mais qui ne sont pas enregistrées, et finalement c'est cette conception des statisticiens, des économistes et des planificateurs qui a été entérinée par la définition internationale qui vient d'être adoptée, c'est à dire que le secteur informel serait constitué par l'ensemble des activités économiques qui ne sont pas enregistrées régulièrement par la statistique.

Cette définition internationale, je vais vous en donner les principaux éléments mais vous pourrez la trouver prochainement dans les publications du BIT puisqu'elle est devenue applicable, recommandée disons, car elle n'est évidemment pas obligatoire, à partir du mois de mars de cette année. Le secteur informel est donc constitué par des unités économiques qui appartiennent au secteur des ménages en comptabilité nationale: autrement dit, des unités économiques qui n'ont pas la forme d'une société ou d'une quasi société et qui ne tiennent pas une comptabilité complète. A l'intérieur de cet ensemble, on distinguera les entreprises familiales qui sont des entreprises individuelles qui n'emploient pas de salariés permanents, et une seconde catégorie constituée par les micro-entreprises qui, elles, emploient des salariés permanents mais en-dessous d'un certain seuil de taille qui sera fixé selon les pays, en fonction des législations en vigueur ou des pratiques statistiques. Donc, premier critère pour les micro-entreprises: le seuil de taille, ou bien, 2e critère alternatif, le non-enregistrement des salariés ou de l'entreprise. Je n'entre pas dans les détails puisque ce n'est pas l'objet du débat. Mon but était de vous rappeler ces quelques éléments de définition, afin que vous compreniez mieux le contenu des chiffres qui vont maintenant être cités.

Le secteur informel, dans sa conception la plus large, c'est à dire l'ensemble des activités non-enregistrées,

représentait de 20 à 70 % de la population active non agricole dans les pays en développement au cours des années 70/80. Je vous donne quelques chiffres plus précis: 25% en Algérie en 1985, 36 % en Tunisie, 57 % au Maroc, 59 % en Egypte dans les années 80. Des évaluations faites en 1985 sur les 8 principaux pays d'Amérique latine et portant seulement sur les entreprises familiales, évaluaient à 30 % de la population active non agricole l'emploi dans le secteur informel. Ce qui est remarquable et c'est pour cela qu'on peut parler en partie du miracle de l'informel, c'est que ces taux d'emploi dans le secteur informel ont fortement augmenté depuis les années 70 et jusqu'à aujourd'hui. Bien entendu, ils ont augmenté du fait de la crise, des 2 chocs pétroliers, de l'endettement de la plupart des pays en développement et du fait que le secteur moderne n'a plus été capable d'absorber la main d'oeuvre excédentaire qui n'avait plus comme seule alternative que de se retrouver en chômage ouvert ou de créer sa propre activité. Le secteur informel est passé de 36 à 39 % de la population active non agricole en Tunisie entre 80 et 89, il est passé de 69 à 75 % en Mauritanie entre ces 2 dates. Et en Amérique latine qui est le continent où l'on a les données statistiques les plus nombreuses et sur un assez grand nombre d'années, on a pu voir que le taux de croissance annuel du secteur informel dans les années 80/85 était de 6,8 %, soit nettement supérieur au taux de croissance de l'emploi dans le secteur public et dans le secteur privé moderne qui étaient respectivement de 4,6 et de 1,2 %. Cependant, le chômage augmentait, lui, autour de 8,1% /an: la croissance du secteur informel dans les pays d'Amérique latine ne permettait donc pas de contenir l'augmentation considérable du chômage.

Mais dans l'ensemble, le miracle de l'informel, c'est d'abord celui là, c'est la croissance considérable de l'emploi qu'il a été en mesure de créer au cours des années 80 et de la période d'ajustement structurel précisément.

# ■ Les miracles du secteur informel

Le miracle, il est également dans le fait que les revenus qui en sont tirés ne sont pas aussi faibles qu'on le pensait. A l'origine, je l'ai rappelé, on considérait que le secteur informel était un secteur de sous-emploi et de faibles revenus. Or, les enquêtes qui ont été réalisées à partir de la fin des années 70 et jusqu'au milieu des années 80, et qui utilisaient des méthodes adaptées à la saisie des caractéristiques de ce secteur, ont montré que les revenus des petits entrepreneurs étaient en moyenne largement supérieurs aux salaires moyens du secteur moderne. De la même façon, les salariés du secteur informel ne touchaient pas des salaires très inférieurs au salaire minimum comme on semble le penser habituellement, mais des salaires qui étaient proches de ce salaire minimum. Mais ces chiffres, pour lesquels je n'entre pas dans les détails mais pour lesquels des références existent, datent du milieu de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 80. Qu'en est-il aujourd'hui ?

La croissance de l'emploi dans le secteur informel a été considérable et nous savons que les Produits intérieurs bruts n'ont pas crû ou même dans certains pays ont connu une décroissance. Donc comme il n'y a pas de miracle, cela veut dire que les revenus qui sont tirés de ces activités, théoriquement, rapportent moins qu'ils ne rapportaient dans la période antérieure puisqu'un même revenu doit être partagé par un plus grand nombre d'individus. Cela dit, si on observe une relation inverse entre la proportion de l'emploi informel et le niveau du PIB par tête, cela ne veut pas forcément dire que le secteur informel est un critère de pauvreté, cela veut dire aussi qu'on sait très mal mesurer sa contribution au Produit intérieur brut. Il n'y a donc pas forcément involution. On ne dispose malheureusement pas encore de données récentes pour savoir quelle a été l'évolution au cours des dernières années. Mais ces données que je viens de vous présenter expliquent finalement l'attitude changeante des pouvoirs publics à l'égard de ce secteur. Lorsque le concept a été créé au début des années 70, les

Etats interventionnistes de l'époque acceptaient l'idée de l'existence de ce secteur parce qu'il était voué à la disparition sous l'effet de l'industrialisation et de la modernisation: on pouvait donc accepter que, provisoirement, il joue un rôle de soupape de sûreté pour faire en sorte que les migrants ruraux aient un emploi et un revenu pour survivre. Mais lorsque ce secteur a connu une forte croissance en terme d'emploi et en terme de revenu, l'attitude des pouvoirs publics devint évidemment plus ambivalente. Ils étaient intervenus au cours des années 70 en faveur de l'industrie, du secteur moderne, et ces politiques ont été vouées à l'échec. Et finalement le secteur qui a connu le miracle, c'est celui pour lequel on n'intervenait pas ou que l'on négligeait, qu'on laissait faire. Il fallait donc tout un renversement de perspectives pour que l'on passe de la circonspection et de la tolérance de départ à des politiques résolument interventionnistes sur ce secteur, telles qu'on peut les voir actuellement dans un très grand nombre de politiques de développement et de recommandations des agences internationales, du Bureau international du travail jusqu'à la Banque mondiale, qui en font un des thèmes favoris de leurs interventions. Mais finalement on peut se demander si on ne pourrait pas appliquer aux pouvoirs publics, ce mot de Jean Cocteau "puisque ces mystères me dépassent, feignons d'en être l'organisateur". Mais même si globalement les attitudes de ces institutions sont devenues plus positives, elles n'en sont pas homogènes pour autant. Il est vrai que les ministères du Plan voient dans le secteur informel de fortes potentialités de création d'emplois; ces ministères ont donc tendance à favoriser des politiques en faveur de ces activités. Les ministères des Finances, quant à eux, y voient une manne fiscale et il existe des rapports dans un certain nombre de pays, qui ont été réalisés notamment sous l'égide de la Banque mondiale, sur la fiscalisation du secteur informel. Et l'on peut se demander s'il n'y a pas dès lors des risques de faire disparaître l'objet même de ce regain d'intérêt. Les ministères de l'Habitat et de l'Urbanisme peuvent dresser des schémas

# ■ Les miracles du secteur informel

directeurs qui laissent en rade des pans entiers de ce secteur, parce qu'on détruit certains quartiers sans concevoir le recasement des activités qui y existaient. De même, les ministères de l'Intérieur et les municipalités veulent nettoyer les trottoirs des nombreux vendeurs qui y prolifèrent. Il n'y a donc pas d'attitudes homogènes, de la part de l'Etat, vis à vis de ce secteur. Il faut dire que le secteur informel lui-même est très hétérogène et lorsque les politiques de la Banque mondiale visent à favoriser les micro-entreprises, ce n'est pas forcément contradictoire avec la préoccupation des municipalités qui, elles, veulent nettoyer les trottoirs des petits vendeurs. D'autre part, l'attitude de l'Etat a changé parce qu'elle est devenue intéressée. L'Etat est intéressé à "promouvoir" ce secteur parce qu'il permet d'absorber un certain nombre de catégories sociales qu'il n'est plus en mesure d'intégrer dans son système. Les jeunes diplômés sans emploi par exemple bénéficient dans un certain nombre de pays de mesures d'appui pour la création de petites activités dites informelles. De la même façon, les déflatés et les licenciés de la fonction publique se voient proposer un certain nombre d'avantages en terme de crédit pour la création de petites entreprises. La conception que les Etats ont du secteur informel a donc également changé parce que cela leur permet de rendre moins aigus les problèmes sociaux créés par le fait que ces catégories de personnes se retrouvent sans emploi.

Mais il y a un paradoxe à l'intervention étatique. Outre le fait que les Etats vont intervenir sur un secteur qui est l'image même de leur impuissance puisqu'il s'est développé malgré eux et qu'il se caractérise par le non-enregistrement, un autre paradoxe réside dans le fait que l'Etat va être amené à intervenir pour promouvoir un secteur qui est lui-même globalement dynamique: pourquoi intervenir puisqu'il y a dynamisme? Est-ce qu'en intervenant on ne risque pas précisément de mettre à mal ce dynamisme inhérent au secteur?

La justification qui est présentée par les programmes d'ajustement structurel en faveur de l'intervention sur ce

secteur, c'est que, précisément, l'ajustement structurel est chargé d'éliminer les distorsions qui existent sur le marché. Or, certains pensent que le secteur informel aurait connu une croissance durant la période antérieure du fait de ces distorsions et de la concurrence déloyale qu'il aurait pu jouer à l'égard du secteur moderne. C'est ainsi qu'on pourrait justifier l'intervention malgré le dynamisme dont fait preuve ce secteur. D'autre part, un second paradoxe de l'intervention étatique est que l'Etat ne sait apparemment intervenir qu'en faisant disparaître les caractéristiques mêmes de ce secteur qui avaient fait qu'on s'était intéressé à lui. Il va intervenir en distribuant des crédits bon marché et cela va entraîner un suréquipement et donc une augmentation du coût de la création d'emplois.

Ces paradoxes doivent être pris en compte pour mieux comprendre comment l'Etat et les pouvoirs publics peuvent intervenir. On pourrait suggérer, et c'est déjà mis en oeuvre, des interventions qui n'aillent pas uniquement dans le sens de l'offre, c'est à dire de la création d'unités de production par le biais de l'équipement, mais des interventions par le biais de la demande, c'est à dire l'ouverture de certains marchés à ces activités-là. En milieu urbain, on observe dans la période actuelle un certain nombre de travaux à haute intensité de main d'oeuvre qui traditionnellement s'exerçaient sur les chantiers routiers ou en milieu rural. On observe un transfert de ce type d'opérations en milieu urbain, avec les agences financées par la Banque mondiale notamment telles que l'AMEXTIPE en Mauritanie, NIGETIPE au Niger, qui consistent à fractionner les marchés de l'Etat dans le domaine des travaux publics ou des travaux urbains, à les fractionner de façon à ce qu'ils puissent être consentis à des petites entreprises du "secteur informel". L'un des critères d'attribution de ces marchés étant l'emploi d'un nombre minimum d'individus pour réaliser ces travaux.

En conclusion, je voudrais poser la question de savoir s'il faut intervenir ou laisser faire. Pour y répondre, un certain

## ■ Les miracles du secteur informel

nombre de questions préalables doivent être posées. Est-ce qu'il y a des potentialités de croissance dans ce secteur? Est-ce que finalement le secteur informel ce n'est pas seulement une masse de petites activités qui permettent aux individus de survivre, comme on le pensait à l'origine? Est-ce que ce n'est pas seulement ça, et est-ce qu'il ne va pas y avoir une tendance à ce que ce soit de plus en plus cela, ou bien est-ce qu'il y a un esprit d'entreprise qui peut se forger dans ce secteur? Est-ce que ce secteur recèle des possibilités d'accumulation et de croissance?

On a longtemps cru qu'il n'y avait pas de croissance véritable dans le secteur informel, du fait d'une illusion statistique. Il existe un certain nombre de thèses sur l'absence d'un secteur intermédiaire : on en voudrait pour preuve le fait qu'un très grand nombre d'emplois est fourni par des entreprises de petite taille et un très grand nombre d'emplois par des entreprises de grande taille, et entre les deux, il y a un creux. Ce creux est dû à une illusion statistique. En réalité, lorsque l'on recense les micro-entreprises et que l'on se donne les moyens de reconstituer ces entreprises à partir des locaux et des établissements que l'on recense, on s'aperçoit que de nombreuses entreprises de taille intermédiaire sont constituées par de petits établissements, des établissements de petite taille. Il existe donc une croissance fractionnée du secteur informel qui s'opère par redoublement des petites unités, ce qui présente de multiples avantages: l'un d'entre eux étant de rester caché du fait de la petite taille; un autre avantage étant également que cela permet de continuer à gérer ce type d'entreprise selon les modes traditionnels: lorsque vous mettez 50 personnes ensemble dans un atelier, évidemment ce n'est pas le même mode de gestion que lorsque vous gérez dix ateliers de 5 personnes.

On peut observer dans les pays où de telles enquêtes ont été faites qu'il existe des modalités de croissance par diversification des activités, par intégration amont et aval

des activités et par croissance horizontale.

Il existe donc bien un dynamisme de ces petites activités et l'école de la concurrence est en mesure de créer, de forger un esprit d'entreprise. Parmi les questions qui étaient posées dans la problématique de présentation de ces journées, l'une portait sur l'esprit d'entreprise et une autre sur les potentialités d'innovation de ce secteur. Bien entendu, on peut trouver de multiples innovations et certains chercheurs n'ont pas manqué de mettre l'accent sur ces innovations. Mais le cas le plus général est tout de même la très grande répétitivité des activités entreprises, qui explique d'ailleurs la forte rotation et l'exercice de la concurrence dans son sens le plus dur: on observe en général des taux de rotation de plus de 30% par an, c'est-à-dire que lorsqu'on recense les activités dans une ville, au bout d'un an 1/3 d'entre elles ont disparu parce qu'elles ont changé de propriétaire, qu'elles ont déménagé ou qu'elles ont purement et simplement disparu. Et finalement au bout de 2 à 3 ans, le recensement est complètement périmé. C'est donc une très grande rotation qui explique que la concurrence est extrêmement forte; et celle-ci s'explique également par la très grande répétitivité des activités qui se créent : finalement, l'une des modalités d'intervention des pouvoirs publics ou des agences ou des projets qui peuvent intervenir sur ces activités est précisément l'exploration de créneaux nouveaux qui permettraient de ne pas être soumis à ce fort taux de disparition. Cette fragilité concerne tout particulièrement les petites entreprises que l'on crée ex abrupto, notamment dans les politiques étatiques, en vue de venir en aide aux défilés du secteur public ou aux jeunes diplômés sans emploi qui n'ont pas les qualifications véritables (et que seuls les apprentis formés sur le tas, eux, peuvent acquérir de façon plus appropriée). Tels sont donc quelques termes du débat actuel à propos du secteur informel.

A l'heure actuelle, dans la plupart des pays en développement et en particulier en Afrique, la quasi-totalité de la société civile est concernée par les activités

# ■ Les miracles du secteur informel

informelles. Outre le fait que la proportion de l'emploi qu'elles procurent est considérable, les personnes qui ont leur emploi dans le secteur moderne, par le biais de la pluriactivité, sont également concernées par ce secteur, du côté de l'offre. Et pour ce qui est de la demande, pratiquement tout le monde est client des activités informelles à un moment ou à un autre.

Je voudrais terminer en disant que ce phénomène gagne également les pays industrialisés et ce n'est pas un hasard si la définition internationale qui a été adoptée, n'est pas proposée seulement pour les pays en développement : elle est proposée pour l'ensemble des pays qu'ils soient industrialisés ou en développement; pour prendre l'exemple de l'Italie, vous savez que l'Italie, il y a quelques années, a réévalué son PIB de quelque 17 % : la pluriactivité comptait pour près de 45 % de cette réévaluation. C'est donc un phénomène qui tend à s'étendre considérablement et qui s'explique évidemment par la crise. Et il est clair que c'est en milieu urbain que ces phénomènes que je viens de décrire dans leur généralité et leur globalité, se manifestent avec la plus grande ampleur et les politiques urbaines s'y trouvent obligatoirement confrontées.

X. CREPIN : Je vous remercie. Je crois qu'à travers les questions que nous allons pouvoir poser selon la même méthode que pour Gustave MASSIAH, nous allons essayer de préciser un certain nombre de points qui nous concernent plus directement et notamment les rapports de ce secteur informel avec les capacités de prendre en compte une partie plus ou moins importante de la gestion urbaine, qui est un de nos soucis essentiel, mais je passe la parole à ceux qui veulent poser des questions.

A. BOSQUET : Deux indications : en 1982, à Longwy, en Lorraine, 8% de chômage, un pays est complètement sinistré. Dans le même temps, en Bretagne avec 12,5 % de chômage, aucun problème de portée générale. Je vous laisse y penser. A Nîmes, au début des années 80, on

estimait que l'emploi informel représentait 40 % de l'emploi total, l'emploi informel concerne donc aussi notre pays.

M. GARMIRIAN : Je voudrais vous demander si vous ne craigniez pas que la définition internationale soit réductrice dans la mesure où il y a finalement des secteurs informels assez différents : qu'il s'agisse des pays du Sud, je pense au cas de l'Afrique, je pense au cas de l'Amérique latine, ou des pays du Nord tel que le nôtre mais aussi les cas nouveaux des pays de l'Est; non pas que le secteur informel soit nouveau dans ces pays mais ce sont des formes nouvelles du secteur informel et je pense, qu'entre les pays de l'Est et les pays africains en tout cas, il y a au moins cette caractéristique commune : c'est que souvent une partie du secteur informel est complètement tenue en main par de grosses fortunes.

André HERNANDEZ : Consultant sur le foncier. Considérer le secteur informel au niveau de l'emploi seul me semble un peu restrictif; je m'occupe du foncier et il y a dans ce domaine beaucoup d'investissements informels; des circuits financiers informels, par exemple puisqu'on parlait de l'Afrique, beaucoup de terrains sont achetés dans ce qu'on peut appeler un secteur informel, non enregistré, une étude sur le secteur informel ne devrait-elle donc pas intégrer non seulement l'emploi mais aussi tous ces circuits financiers. Une deuxième remarque que je voudrais faire: comment classer des secteurs informels, des corporations: il y a en Asie des vendeurs d'eau potable qui sont un peu en corporation, même en Afrique, au Bénin, il y a les taxis motos qui sont enregistrés, mais quand même créés de façon un petit peu informelle; sont-ils classés dans le formel ou l'informel ? Je ne vois pas tout à fait la différence.

Mme TA THU THUY : Je voudrais juste faire une observation; je suis très frappée par la succession des deux exposés. En fait, tout à l'heure, Gustave MASSIAH

## ■ Les miracles du secteur informel

nous montrait que la transformation de la société s'était produite essentiellement à travers l'entreprise au siècle passé et qu'on aboutissait aujourd'hui à une sorte de crise de société et de crise du modèle urbain, notamment parce qu'il n'y avait pas juxtaposition de l'industrialisation et du développement urbain; c'est assez frappant d'écouter ce second exposé; on dit souvent que l'informel, c'est aussi le moyen d'apprendre le mode de vie urbain pour les nouveaux arrivants en ville; on se dit qu'au fond, justement, cet informel, c'est peut-être la grande voie d'exploration de ce nouveau mode de production, de ces nouveaux modes d'habiter ensemble à travers la ville, de ce monde de l'entreprise et cette pensée urbaine qui sont à reconstruire. Cela rejoint aussi bien ce qui se passe dans les pays du Nord que dans les pays du Sud.

Xavier GODARD : A la suite de la remarque qui vient d'être faite, je m'étonne qu'on en reste toujours à la même notion de secteur informel alors que l'on sait qu'elle recouvre beaucoup de choses différentes; en outre, il y a une contradiction majeure : à l'origine, ce secteur est ce qui échappe à la statistique, mais une fois qu'on a repéré que ça a échappé à la statistique, on se donne de nouveaux moyens statistiques d'enquêtes diverses et je pense qu'à partir de là il faudrait procéder différemment.

Michel GERARD : Un sujet me paraît très important : celui des interactions entre le secteur informel et le secteur formel. La sémantique adoptée qui trace une limite abrupte entre ce qui est statistiquement connu (le formel) et ce qui ne l'est pas (l'informel), prête à une erreur d'optique : l'informel est perçu comme un secteur ayant son existence propre, juxtaposé au secteur formel, mais sans lien avec lui. La réalité du terrain montre l'inverse. Existe-t-il beaucoup de travaux et de recherches sur ce sujet et, je compte sur vous pour m'éclairer, sur les synergies que l'on pourrait tirer de la coexistence de deux secteurs ?

X. CREPIN : On va donc passer la parole à Jacques CHARMES pour qu'il puisse répondre.

J. CHARMES : Il y a eu un certain nombre d'observations qui sont des contributions sur lesquelles je n'interviendrais pas : le fait que par exemple qu'en France on puisse observer des phénomènes semblables. Un certain nombre de questions a porté sur les définitions qui seraient réductrices, le fait que l'on s'attache encore à cette terminologie dont on pensait avoir réglé le compte. La définition réductrice du secteur informel qui serait constitué par les activités extrêmement différentes, c'est vrai ; on ne nie pas que les activités contenues dans le secteur tel qu'il est désormais défini seront extrêmement diverses et les statisticiens qui seront chargés de l'observer à partir de ce nouvel instrument devront donner tous les détails possibles à travers leurs méthodes et leurs enquêtes, c'est-à-dire qu'on doit pouvoir distinguer.

La définition elle-même distingue les entreprises familiales des micro-entreprises qui emploient des salariés mais la distinction doit porter également sur les branches d'activités, sur le mode d'exercice, que ce soit à domicile, dans la rue ou dans les ateliers; donc toutes ces informations peuvent être collectées de la même façon. S'il est certain qu'il y a une forte hétérogénéité, il ne faut pas croire non plus que cette hétérogénéité traduit des différences automatiques par exemple sur le revenu. Les petits vendeurs de rue qui ont été enquêtés dans plusieurs pays en Afrique au sud du Sahara, avaient eux aussi des revenus qui étaient nettement supérieurs à ceux des salariés du secteur moderne.

Ce qui est critiqué aussi, c'est le terme de secteur qui est adopté et qui laisse penser que c'est quelque chose qui est à part, qui n'a pas de relation avec le reste. Le terme de secteur a été adopté dans la définition parce qu'il se réfère à une terminologie de comptabilité nationale. Mais un individu qui a une activité dans le secteur des sociétés, quasi-sociétés en tant que salarié par exemple, peut très bien avoir une activité dans le secteur des ménages. Tout

# ■ Les miracles du secteur informel

dépend du degré de détail que l'on mettra dans les enquêtes pour essayer de mesurer les diverses composantes de ce secteur.

En ce qui concerne les relations qu'entretient le secteur informel avec le secteur formel, à l'origine on pensait que le secteur informel était une réserve de main d'oeuvre qui permettait de faire pression sur le taux de salaire dans le secteur moderne et donc qui permettait le développement à bon compte du capitalisme et des entreprises du secteur moderne. Or, les observations qui sont faites et dont je viens de vous donner quelques résultats, montrent que les écarts de revenus ne vont pas dans ce sens. Cela n'empêche pas que la réserve de main d'oeuvre a fonctionné; elle a fonctionné puisqu'elle a permis de faire pression à la baisse sur le taux de salaire dans le secteur moderne en permettant aux salariés de ce secteur d'entreprendre des activités dans la réserve précisément et donc d'accepter une baisse des salaires réels.

Il existe également un certain nombre de recherches sur la complémentarité des activités formelles et informelles à travers les activités de sous-traitance qui sont particulièrement développées en Asie beaucoup plus qu'en Afrique; ce genre de travaux existe et on peut en trouver de nombreuses références.

Une autre critique qui a été faite à propos de la définition qui est proposée : si on dit que ce sont des activités qui échappent à la statistique, puisque désormais on les définit, il y a un paradoxe, une contradiction et le secteur informel disparaît par le fait même de sa mesure. La définition qui est proposée ne fait plus référence au non enregistrement statistique. En fait, elle va permettre de définir un certain nombre d'activités en fonction du type de comptabilité tenue: les sociétés et les quasi-sociétés sont des entreprises qui tiennent une comptabilité complète, c'est le premier critère; et le second est celui de l'emploi en nombre de salariés sur une base permanente et sur une base enregistrée ou selon le seuil de taille.

Le non-enregistrement statistique disparaît en tant que

critère de définition. La définition qui est proposée, en fait, tient compte des pratiques statistiques antérieures et le non-enregistrement statistique va continuer encore pendant de longues années dans un certain nombre de pays qui n'ont pas les moyens d'assurer le suivi de ce secteur. Or ce non-enregistrement statistique avait dans ces pays une valeur en tant que critère de définition permanent puisqu'il n'existait pas jusqu'à aujourd'hui d'enquêtes permanentes annuelles qui mesurent ce secteur; il était mesuré de temps à autre et effectivement, en des points éloignés dans le temps, on pouvait savoir quelle était l'importance de l'emploi dans le secteur informel, mais on ne pouvait pas dire pour autant qu'il était enregistré de façon permanente.

J'ai été aussi très frappé par l'intervention qui montrait la contradiction entre l'exposé précédent et le mien puisque le monde de l'entreprise à travers les activités informelles serait celui où finalement l'apprentissage du mode de vie urbain s'effectue. Il est vrai que lorsque le chômage frappe une proportion de plus en plus considérable de la population active, le rôle de l'entreprise a tendance à se restreindre évidemment. Mais si l'on considère que dans les pays en développement un très grand nombre de ces chômeurs potentiels sont en réalité des acteurs du secteur informel, cela change la perspective et l'intégration dans le mode de vie urbain, par le biais de l'entreprise et de l'auto-emploi, conserve une très grande importance.

Certes, on ne doit pas limiter le secteur informel à l'emploi et au revenu, il y a tout un secteur informel financier sur lequel de nombreux travaux de recherche ont été effectués : cependant les enquêtes statistiques quantitatives n'y sont pas encore aussi représentatives qu'elles le sont dans les domaines de l'emploi et des revenus.

# **LES QUARTIERS DANS L'EVOLUTION DES VILLES**

■ German Solinis

ARCI



## ■ Villes et quartiers

**J**e suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui. Je me réjouis de constater que l'association ADP a beaucoup de traits communs avec le réseau que je représente : l'Association de Recherche Coopérative Internationale, ARCI; je pense surtout à deux points : la réflexion pratique et l'importance accordée à l'analyse des transformations sociales.

Aussi, comme je ne connaissais pas l'ADP auparavant et que les objectifs de cette réunion restent encore assez flous, je vous prie de m'excuser si le contenu de mon exposé ne convient pas complètement aux attentes de la journée. Il est toujours assez difficile de préparer une intervention pour un public que l'on ne connaît pas.

Pour commencer, une présentation rapide de l'ARCI et de moi-même. L'ARCI est un groupe pluridisciplinaire (sciences sociales et techniques) de chercheurs organisés en réseau international (pays surtout d'Europe et des Tiers mondes, Maghreb, Amérique latine, Asie) depuis une trentaine d'années et fondé au sein de l'EHESS par Paul-Henry Chombart de Lauwe. Moyennant des méthodes d'analyse à la fois pluridisciplinaire et internationale sur la dimension culturelle des transformations sociales, ses objectifs sont établir soit des analyses pour la production des connaissances, soit des recommandations, soit des interventions sur les terrains et au niveau opérationnel. Cette vocation de recherche appliquée fait que ses travaux conjuguent en même temps théorie et pratique, recherche et action, sur des phénomènes complexes qui de ce fait, n'acceptent pas la vision univoque des spécialistes classiques.

Réseau est un mot très simple pour définir quelque chose qui peut être vague et qui peut recouper, d'après les catégories françaises, des activités depuis le laboratoire de recherches jusqu'à l'ONG; mais en même temps, c'est un terme pratique pour définir une institution qui permet un

peu de souplesse et de pluralisme face à la rigidité et aux compromis des cadres institutionnels. Autour du thème global "Les acteurs de la dynamique culturelle", nous travaillons actuellement sur quatre thèmes : les logiques sociales de l'exclusion et de l'appartenance; les intégrismes religieux comme refus des transformations; réseaux et liens sociaux; dynamiques urbaines et citoyenneté. Dans la continuité des travaux sur les processus d'urbanisation périphérique des grandes agglomérations, notre équipe vénézuélienne a organisé, par exemple, en 1991, une rencontre des autorités locales avec des fonctionnaires internationaux a permis d'entamer des discussions sur de nouvelles législations pour un urbanisme plus démocratique.

Quant à ce qui me concerne, je suis architecte de formation et venu ensuite aux problèmes de la sociologie, à cause de cette liaison fondamentale dont Gustave MASSIAH parlait tout à l'heure, entre les dimensions de la société et de l'urbain. Au Mexique, j'ai commencé ma pratique professionnelle à la fin des années 70, au moment où l'on commençait seulement à parler des politiques urbaines par la toute récente mise en place d'une première politique urbaine nationale, au moment où les premiers symptômes des crises urbanistiques apparaissaient, crises dont tout le monde connaît aujourd'hui les portées. Il n'y avait donc pas à cette époque, de techniciens ni de professionnels préparés aux nouvelles méthodes pour affronter les nouveaux problèmes, les architectes étaient les premiers à devoir répondre, par l'étrange assimilation bien connu du monde occidental, espace construit-ville.

Mon premier travail, au sein de l'administration nationale (Sub-secretaria de Asentamientos Humanos), avait pour mission de contribuer à l'élaboration de plans de "développement urbain" au sud du pays. Il est hors de propos de signaler ici les détails de cette expérience, intéressante malgré tout. Restons donc à son aspect

## ■ Villes et quartiers

universitaire : je me suis rendu compte rapidement, que nous, jeunes architectes, n'étions pas prêts à exercer correctement le rôle que l'on nous demandait, avec un objet d'étude et une méthode très différents de ceux de notre profession; mais en même temps, cela était passionnant. D'où ma décision de faire des études d'urbanisme dans un pays de forte tradition urbanistique et planificatrice comme la France.

En France, j'ai encore été déçu de la faiblesse des fondements de cette discipline, de son aspect trop technocratique et surtout, en désaccord d'une analyse urbaine en apparence désarticulation des enjeux sociaux qui produisent, eux aussi, la ville. Je suis donc venu à la sociologie dite urbaine et je me suis largement consacré aux problèmes des quartiers périphériques aussi nommés illégaux, en Amérique latine en général et particulièrement au Mexique.

Je voudrais enfin signaler combien il m'est difficile de parler globalement de l'Amérique latine; Même s'il est vrai que le sous-continent a des traits communs qui autorisent telle généralisation, comme des traits de culture ou des traits d'origine historique commune à la plupart des pays, l'Amérique latine a aussi des spécificités qui rendent délicate toute simplification. Je ne peux pas penser qu'on puisse parler sous les mêmes catégories, d'un pays comme le Mexique à côté de pays comme l'Equateur ou le Chili, par exemple. Qu'il me soit ici pardonné si je tombe, moi-même, dans ces généralisations, ce sera seulement par un souci de breveté.

L'Amérique latine est composée par des pays qui sont très jeunes. Certains d'entre eux sont indépendants seulement au XXème siècle et leurs Etats -dans le sens moderne du terme-, ont moins d'un siècle en général. Ces jeunes formations politiques ont à se battre encore de nos jours, contre plusieurs démons : dictatures, puissances militaires,

bureaucraties, clientélismes, populismes, ou encore la centralisation ou l'emprise des Etats-Unis, dettes publiques et réajustements structurels, leurs corrélats. Nous assistons aujourd'hui à d'importants changements du rôle de l'Etat un peu partout dans le Monde. Quels visages auront ces changements en Amérique latine, où ses Etats n'ont pas toujours atteint une identité solidifiée par l'Histoire ?

Il est difficile de comprendre les pays d'Amérique latine seulement à travers les configurations mentales et les catégorisations françaises, voire occidentales, sur la gestion, la politique ou la planification urbaines, car ils ont une démarche et une structure socio-politiques différentes. Ceci dit, le premier paradoxe que je voudrais évoquer, est cependant que, au moins au Mexique, nous avons pris comme modèle de planification, grosso modo, le modèle français.

Incontestablement, nous assistons à l'heure actuelle, à plusieurs phénomènes de "mondialisation" (économique, culturelle); celui qui m'importe ici, est en particulier l'urbanisation de la société. De ce fait, il est impossible de penser les problèmes sociaux sans les lier d'une façon ou d'une autre aux problèmes urbains. Nous savons tous qu'au début du XXIème siècle, la plupart de la population mondiale sera urbaine et que les grandes agglomérations seront situées dans des pays du Tiers Monde (seulement trois métropoles existeront dans les pays riches : Paris, Tokyo et New York). Plus de la moitié des 400 millions d'habitants de l'Amérique latine, sont urbains. Au Mexique, la proportion de sa population urbaine arrive à 60 %.

Parallèlement, le problème mondial le plus grave en matière de logement social, se trouve du côté du Tiers monde. Au Mexique, par exemple, il y a plus de 7 millions d'unités d'habitation manquantes, 600.000 unités nécessaires par an, tandis que l'Etat contribue seulement avec 3,5 % de la production des logements. Quel est donc

aussi marginal ou illicite soit-il, ils ont une impression, une illusion, d'appartenir à un système, d'y être plus insérés qu'à la campagne ou dans leur village d'origine.

Dans ces aspirations de vouloir intégrer un modèle de domination, travailler dans un horizon de prise de conscience critique est un défi. La Ville intègre et exclut en même temps; au fur et à mesure que les habitants s'intègrent par tout le travail d'auto-construction et d'auto-aménagement des quartiers d'auto-promotion, ils apprennent à comprendre et à apprendre le fonctionnement urbanistique et politique de la ville-société. Par un détour, ces exclus du système urbanistique, peuvent devenir des citoyens informés et "urbanisés", ayant le plus pratiqué une gestion urbaine particulière.

Car la participation dans son sens large de "prendre part" à la prise de décisions au niveau de l'échelon de base (d'où toute l'importance que j'accorde au niveau municipal dont il était question ce matin), elle s'apprend. Or, cet apprentissage est un long processus qui commence souvent par le travail de ce qu'on appelle chez nous les "promoteurs sociaux", des animateurs ou travailleurs sociaux en France, des gens qui accompagnent régulièrement la population pendant de longues années sur le terrain, partageant avec eux travail et manières de faire, des idéaux, et qui aident dans la prise de conscience à voir toujours plus loin des buts parfois trop rapprochés des habitants. Nous parlons aussi d'un rôle de "catalyseur" du chercheur qui, dans son accompagnement, est capable de produire des réactions parfois à l'encontre des inerties et résistances propres aux pesanteurs des systèmes sociaux en place.

Mais, si nous savons que d'une part, la participation politique ne peut pas se dériver automatiquement à partir des travaux d'auto-construction et d'auto-aménagement, d'autre part, nous savons aussi que la participation ne génère pas forcément la transformation sociale. Depuis que les sciences sociales se sont penchées dans les

années 70, sur la question des mouvements sociaux en milieu urbain, on sait que la plupart du temps, il s'agit de mouvements revendicatifs qui se diluent une fois l'objectif de la revendication atteint; ils ne sont donc pas porteurs ni de transformation sociale ni de transformation de la gestion urbaine.

La question que nous nous posons dans nos recherches internationales actuelles, c'est de savoir, dans l'horizon des crises et des changements de la gestion urbaine, comment ces groupes passent de l'auto-promotion urbaine à la participation dans la prise des décisions urbanistiques, voire politiques; comment ils construisent leur devenir-citoyen, quelles sont les résistances que l'organisation sociétale oppose aux alternatives sociales informelles de ces groupes et comment les transformations des institutions peuvent aller dans le sens des forces émergentes de la base sociale.

Notre défi est donc d'accompagner ces groupes dans leur positionnement dans la ville pour qu'ils soient non seulement les producteurs économiques principaux des vastes espaces urbains d'auto-promotion, mais aussi pour qu'ils soient les agents d'une nouvelle citoyenneté.

Je sais que je n'ai fait que survoler un problème très vaste et complexe, mais je suis conscient aussi que ce moment de fin de journée passe plus péniblement que le début de la séance. Je propose donc de passer au débat au cours duquel j'aurai l'occasion de compléter les idées effleurées dans ce court exposé.

X.CREPIN : Merci beaucoup, on passe donc tout de suite à une série de questions. Je crois que cet exposé en appelle un certain nombre. Notamment sur le fait que des professionnels de la politique viennent prendre en fait le pouvoir dans ces mouvements émergeant; est-ce qu'il n'y a pas effectivement un risque que cette captation se fasse au détriment d'autres intérêts comme on peut commencer à le constater dans certaines villes d'Afrique au sud du Sahara. Est-ce qu'il y a d'autres questions ?

## ■ Villes et quartiers

J.L. VENARD : Juste une question sur le statut de l'animateur social dans le système tel qu'il est décrit. Est-ce qu'il est le représentant d'une autre autorité ou est-ce qu'il est le représentant d'une structure mafieuse ou est-ce qu'il est désigné par sa propre vertu ?

X.CREPIN : J'aimerais bien avoir le même type de réponse: est-il désigné par l'Etat, par les collectivités locales et y-a-t-il un rapport direct avec l'autorité locale même s'il y a confusion des genres comme vous le disiez au départ.

Josiane BOUCHIET : J'aimerais que vous développiez un peu le travail qui est fait par le biais du Programme national de solidarité. Je crois que c'est important au Mexique puisque c'est un programme qui est mené par l'Etat, qui a pas mal de choses à voir, je pense, avec la politique de la ville menée en France mais avec d'autres méthodes et notamment la méthode de la participation à l'auto-construction, enfin plutôt à l'auto-aménagement qui est repris par l'Etat de ce qui était mis en oeuvre par les organisations populaires.

M.RAMOS AVELLO : Je veux vous parler non pas en tant que spécialiste de ce thème mais en tant que Chilien ayant participé dans les années 69 et présidé l'une des premières occupations illégales des terrains vagues à la périphérie de l'une des principales villes du Chili, (c'est l'une des raisons qui m'a valu plus tard... d'être expulsé). Ces actions qui étaient courantes en Amérique latine dans les années 60 et même 80, existent encore mais sont devenues, me semble-t-il, moins fréquentes, en tout cas au Chili.

La première revendication dans ce type d'action était de légaliser cet état de fait. Donc dans un premier temps, il s'agissait de sortir de cette situation "informelle"... et de formaliser la chose faite. Ces actions, qui dès le départ comptaient avec le soutien réel des fédérations d'étudiants de l'université, dont je faisais partie, devaient

tenter d'élargir encore leur base d'appui et se faire reconnaître par l'ensemble de l'opposition de l'époque.

Deuxièmement, le gouvernement démocrate chrétien de cette période (issu de la "Révolution en liberté" par opposition à un autre type de révolution plus radical) venait de donner un cadre légal à la participation des habitants, en dictant une loi sur l'organisation des *Juatas de Vecinos* "Assemblée des habitants du quartier" et c'est dans ce cadre que nous allons essayer de nous faire légaliser et de nous organiser pour co-développer les services collectifs de base.

Simultanément, le gouvernement mettait en place un service de formation pour les dirigeants des quartiers populaires, qui donneraient forme à la revendication la plus immédiate : faire arriver l'eau et plus tard l'électricité, l'assainissement... jusqu'au quartier. Dans le même temps, avec la solidarité décisive des Ecoles de médecine, d'architecture, d'urbanisme, de journalisme, d'économie, de droit, et bien d'autres, se sont construits les dispensaires, les écoles, les rues, les groupes de théâtre, les bibliothèques, les espaces verts, etc...

Vingt ans plus tard, on peut apprécier la santé et la beauté de ces quartiers, la propreté, les grands espaces verts où viennent jouer les enfants et on peut vérifier la continuité organisationnelle de ces habitants. Plus encore, on peut constater que certains de ces dirigeants sont devenus les représentants de la deuxième ou troisième ville du Chili, Concepcion. Une seule chose manque aujourd'hui, la participation active des élèves et des professionnels solidaires.

Enfin, je peux témoigner d'une chose beaucoup plus importante que toutes les autres, jamais je n'ai entendu une accusation de mafieux envers les dirigeants ou les habitants de ces quartiers ni des autres. Et aujourd'hui encore, mon premier acte de soutien est mon regard

positif vers les dirigeants, les habitants et leur quartier.

Max HENNION : Je voudrais souligner l'antagonisme entre participation populaire et clientélisme politique. Le monde politique fonctionne sur le schéma du clientélisme tandis que la participation des habitants se fonde sur une solidarité locale centrée sur le quartier. Le jeu du clientélisme est d'entrer dans les quartiers et de les prendre en main. S'il réussit, il ne peut plus y avoir quelque participation populaire que ce soit : le clientélisme sape les bases des solidarités locales au profit de rapports de dépendance individualisés.

Alain GAYRARD : Je voudrais juste parler du cas particulier d'Abidjan cas peut-être pas particulier d'ailleurs, enfin il est un petit peu particulier en Côte d'Ivoire où l'appropriation des quartiers informels se fait non pas directement par leurs occupants mais par les spéculateurs qui sont très bien introduits dans la sphère politique locale ou dans l'administration centrale, et finalement, toute forme de légalisation se heurte à cette question, si on légalise, on légalise une situation spéculative, il est certain que cette situation a permis de résoudre pas mal de problèmes dans le logement social, ceci étant, après cette légalisation de la question du logement des gens puisque la légalisation a quand même fait monter tout de suite le standard de ces quartiers et alors qu'est-ce qu'on peut faire, il faut sûrement organiser des rapports entre locataires et propriétaires, la légalisation n'est pas la seule question à résoudre, il y en a d'autres.

X.CREPIN : S'il n'y a pas d'autres questions, on demande à Germán SOLINIS de répondre et puis on va clore notre matinée sur ses réponses.

G.SOLINIS : Je remercie ces interventions qui touchent des points fondamentaux de l'urbanisation populaire. Je me permettrai de faire une réponse générale, en essayant de recouper tous les aspects qui viennent d'être évoqués.

Je commence par la plus concrète des réponses, c'est ce qui se rapporte au Programa Nacional de Solidaridad, ou "PRONASOL" au Mexique.

Ce programme paraît être l'expression "post-moderne" du populisme. Notre président, qui est un ancien Harvard-boy, est aussi un élève distingué du FMI; toute sa politique va dans le sens des impératifs des réajustements structurels, c'est ainsi qu'il "redresse" l'économie du pays et "modernise" la politique que le PRI, le Parti Révolutionnaire Institutionnel, a mis en place depuis bientôt 70 ans. Depuis 1985, le PRONASOL a avancé; d'un simple programme "sectoriel", il est devenu l'un des ministères les plus importants de l'actuel gouvernement. Il y a beaucoup d'explications à cela; limitons-nous à une seule : du côté de l'Etat, c'est le seul versant officiel actuel qui justifie, socialement parlant, les macro-mesures d'ajustement structurel au Mexique, du côté du Parti, c'est ce qui lui permet de maintenir son hégémonie malgré le fait que ces mesures vont à l'encontre des principales conquêtes que la Révolution (de bases populaires et agraires) avait gagnées. C'est au nom de cette "solidarité", récupérée par le discours officiel des revendications populaires, que le gouvernement et l'Etat agissent dans une implantation territoriale bien concrète, les quartiers périphériques, avec plusieurs programmes non seulement de dotation de services et infrastructures, mais aussi régularisation foncière et légitimation des espaces autrefois "marginiaux".

Le populisme a fait son chemin au Mexique depuis les années 70 aux côtés des politiques de récupération urbanistique et lié aux stratégies de clientélisme. J'en viens ainsi à une autre des questions posées. Le clientélisme, tel qu'il vient d'être défini en tant que versant opposé de la solidarité et de l'organisation de quartier et de la participation, est en fait une sorte de dispositif de maintien hégémonique du parti via la cooptation. Les leaders émergent spontanément de la

## ■ Villes et quartiers

base sont ainsi une cible privilégiée, par exemple. Selon les procédures du PRONASOL, essentiellement clientélistes, il y a une différence par rapport à la participation effective et populaire. L'Etat appui des opérations d'auto-aménagement en échange indirect des voix pour son parti, et instaure des rapports paternalistes avec la population. Rien de plus éloigné de l'apprentissage démocratique que peut offrir la ville sans cette intervention de son gouvernement.

A l'opposition de cette stratégie, nous avons le cas de beaucoup d'animateurs de quartier; troisième point que j'aborde parmi vos questions. Les programmes de beaucoup de dirigeants et animateurs sociaux, surtout ceux qui sont indépendants, visent non pas la solution du problème urbanistique en particulier, mais celle du problème de la position des habitants dans l'échiquier social, et dans la place politique. Ce travail, nous l'avons vu, s'obtient au travers d'apprentissages, de réflexions collectives et surtout des processus de conscientisation.

L'intervention de la personne du Chili, qui parlait des occupations territoriales, me donne l'occasion de dire un mot sur les diverses étapes par lesquelles sont passés les quartiers d'auto-promotion dans les politiques urbaines en Amérique latine.

On peut dire en gros, qu'à partir des années 80, les Etats ont manifesté un changement radical de leurs politiques urbaines. Avant, les occupations illégales étaient réprimées d'abord avec la violence et le concours des armées. Ensuite, les Etats ont commencé à laisser-faire, laisser-passer. Au moment où les politiques urbaines ont commencé à s'officialiser, les périphéries occupées illégalement apparaissaient dans les plans et sur les cartes soit comme zones de réserve foncière, soit comme zones de réserve écologique. Aujourd'hui, ceci a changé. Les Etats disent accepter leurs responsabilités vis-à-vis des populations qui arrivent aux villes; savent qu'ils n'en

peuvent pas faire grand chose, mais ne les répriment plus; quelque fois même, s'associent à elles, quelque fois, aux prix des cooptations mentionnées.

Je finis avec un commentaire sur le thème du statut de l'animateur social qui est en fait un problème important. Pour l'aborder, il faut se situer tout à fait en dehors des structures et possibilités françaises. En France, les appareils et dispositifs d'aides sociales sont puissants et encadrent l'action sociale des travailleurs sociaux, sans parler de tout le milieu associatif. Au Mexique ou en Amérique latine, la société civile peut être organisée, peut être indépendante; les animateurs sociaux doivent, eux aussi, se faire une place, soit dans le milieu associatif (mais il est peu institutionnalisé), soit en tant que bénévoles. Pourtant, il s'agit de véritables professionnels du métier. Le problème est, certes, grave car c'est effectivement leur statut de légitimité représentative qui est en cause.

Bien évidemment, animateurs, travailleurs ou assistants sociaux, voire chercheurs, il y en a de tous bords et appartiennent à diverses organisations politiques, religieuses, ONG. Nous reconnaissons, par exemple, que la longue tradition latino-américaine de l'action locale, doit beaucoup aux expériences de la théologie de la libération. Actuellement, on observe une certaine tendance au développement de groupes pluridisciplinaires universitaires qui travaillent dans le terrain, car la recherche en sciences sociales dans les pays d'Amérique latine se conçoit difficilement sans le contact direct avec le terrain.

X.CREPIN : Merci German SOLINIS.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Bulletin de l'ARCI : N°19-20, 1992, Colloque de Caracas "Réhabilitation de l'habitat précaire"; et N°23-24, 1993, Quartiers, culture et démocratie.

BOUNAIRA, Ammar et al. Auto-urbanisation, expression des habitants et formes spécifiques de développement. Rapport des recherches menées à la périphérie d'Alger, Caracas, Guadalajara. Paris: UNESCO-ARCI, 1986. 96p.

CHOMBART de LAUWE, P.H. (dir). Culture-action des groupes dominés. Rapports à l'espace et développement local. Paris: L'Harmattan, 1988. 316p.

SCHNEE, T. et GODFARD, D. Sociétés en éclats. Quand les exclus contribuent au changement: récits de chercheurs. Paris: Syros, 1992. 191p.

SOLINIS, G. Organisation, dynamique culturelle et participation dans l'aménagement d'un quartier périphérique de Guadalajara. Paris: UNESCO, 1988. 171p.

SOLINIS, G. Movimientos sociales, política urbana y dinámica cultural. Article publié dans la Revue Renglones N°14, 1989. Pp.24-30.

SOLINIS, G. et al. Espace construit et rapports sociaux. Montrouge: rapport ronéotypé de Groupe. Thématique ARCI, 1990. 372p.

SOLINIS, G. Urbanization and social process. The poor periphery of the Metropolitan Zone of Guadalajara IN : LOPEZ, E. & SIEMBIEDA, W.: Metropolis in transition : The urbanization and industrial transformation of Guadalajara, Mexico. The University of New Mexico (sous presse).



# "MAITRISE DE L'URBANISATION"

**COURT METRAGE**

■ **Jean-Louis Vénard**

CFD, ADP



# ■ Maîtrise de l'urbanisation

**C**e court métrage réalisé par la société Top Movies a été préparé pour un séminaire sur la "Croissance urbaine des villes côtières d'Afrique de l'Ouest" organisé en juin 1993, par le Programme de développement municipal - Module Afrique de l'Ouest, sur financement de la Banque mondiale, le Centre des Nations Unies pour les établissements humains - Habitat, et le ministère français de la Coopération.

Il présente quelques chiffres sur l'évolution démographique des métropoles côtières : Dakar, Conakry, Abidjan, Cotonou, Porto Novo et Douala. Le montage photographique souligne l'extension spatiale de ces villes

depuis les années 1960; le Président SOGLO, dans ses commentaires, suggère de susciter en Afrique un "Monsieur Ville" pour organiser les équipements sociaux et d'assainissement, pour améliorer la qualité de l'espace urbain, pour permettre un financement efficace par l'intermédiaire des agences d'aide internationale.

(Court métrage VHS-SECAM, de 7', copie sur commande auprès du centre de documentation et d'information "Villes en développement")



# **HEURS ET MALHEURS DE LA PLANIFICATION URBAINE**

■ **Michel Arnaud**

AMNR, ADP



## ■ Planification urbaine

**L**e petit film que nous venons de voir et que je ne connaissais pas, aura eu au moins le mérite de faire une transition entre ce qui s'est dit ce matin et ce qu'on m'a demandé d'aborder cet après-midi, faute de quoi, la description que MASSIAH nous a faite de la rupture dans laquelle se trouve le monde urbain et, en particulier sans doute, celui des pays en voie de développement, m'aurait rendu encore plus difficile de ramener le propos sur une réflexion que je souhaiterais professionnelle, davantage orientée vers les préoccupations de ceux qui sont au contact des problèmes que ce film vient de nous présenter sommairement. J'imagine qu'aucun d'entre vous ici n'attendait sous le titre proposé un cours de planification urbaine, ni même vraiment l'historique d'une évolution de la pensée et de la pratique dans ce domaine que d'ailleurs une majorité d'entre vous a vécu professionnellement ou universitairement.

A ce propos, je rappelle que l'Association, comme chaque année, a préparé un document introductif qui s'efforce, sur le thème qui a été choisi, de rassembler un certain nombre d'informations ou de documents qui forment en l'occurrence une sorte de panorama de la pensée ou des pratiques de la planification urbaine au cours des trois ou quatre dernières décennies.

Cette pratique professionnelle de la planification urbaine a donc beaucoup évolué depuis les années 50/60, je dirais qu'elle s'est élargie, qu'elle s'est enrichie partout et notamment en France, avec les différents thèmes développés dans les politiques de la ville; elle s'est aussi passablement enrichie dans les pays en voie de développement en raison, en particulier, de l'exceptionnel défi urbain auquel la planification urbaine a du faire face dans ces pays. Pour les professionnels français, si l'on compare leur pratique des plans d'urbanisme directeurs des années 60, déjà dérivée d'une réflexion faite pendant la guerre et en particulier au Maroc, avec ce que l'on classe aujourd'hui sous le titre général de planification

urbaine, on voit bien évidemment l'extraordinaire diversification des approches, des techniques, des préoccupations même qui ont été à l'origine et qui sous-tendent maintenant le développement de la planification urbaine.

En France au moins, l'enseignement universitaire de l'urbanisme qui, pour l'essentiel, date de l'entre-deux guerres, avait familiarisé depuis assez longtemps ceux qui suivaient cet enseignement, avec la diversité des problèmes que l'urbanisme mettait en cause et dont il fallait avoir au moins la compréhension, sinon la maîtrise, pour s'occuper de problèmes urbains. Ceux qui ont vécu cette époque, se rappellent des premiers ouvrages d'un homme comme Gaston BARDET qui faisait à l'époque le pont entre ce qu'on pourrait appeler donc la recherche urbaine et la pratique professionnelle de la planification urbaine.

Cette évolution s'est faite dans les pays en voie de développement qui sont ceux qui nous préoccupent sous la pression des problèmes posés et des initiatives renouvelées des instances bilatérales ou multilatérales qui sont encore à la recherche d'un instrument ou de moyens capables de normaliser les comportements urbains des sociétés en développement. Est-ce à dire que cet approfondissement, cet élargissement se sont traduits par une opérationalité ou une efficacité croissante, je vous laisse le soin d'en décider.

S'il n'y avait pas quelques côtés amusants dans le recours à la définition des termes dans un dictionnaire, je ne le ferais pas, mais il est amusant de voir que dans le petit Larousse, au mot plan, il y a deux définitions : 1 : "dessin donnant toutes indications de formes, de matières et de dimensions nécessaires à la fabrication d'une pièce mécanique"; c'est en gros ce qu'on appellerait "design" ; 2 : "ensemble de dispositions prises pour la réalisation d'un projet". C'est ce qu'en anglais on appellerait "planning" et ce n'est pas indifférent à notre propos; nous avons navigué pendant toute cette période entre ces deux

## ■ Planification urbaine

conceptions, ce que je rapproche de ce que MASSIAH disait tout à l'heure à propos de deux cultures, deux façons de voir les choses. Plus loin, il y a planification définie comme "science qui a pour objet l'établissement des programmes économiques comportant non seulement les objectifs à atteindre mais également un état prévisionnel des différentes étapes de réalisation et éventuellement la description de la structure des organismes agréés en vue de la réalisation". Cela commence déjà à recouvrir un champ plus large que ce qu'on a aujourd'hui en tête mais c'est amusant de voir que ça ne concerne que les programmes économiques. La planification c'est déjà, dans le dictionnaire Larousse, de l'économie. Et puis, il y a aussi cette définition rigolote du mot planificateur : "personne qui a la manie de vouloir faire entrer toute activité dans un cadre strict préétabli". Entre le plan, disons de l'architecte ou de l'ingénieur, et le planificateur, il est amusant de voir que ça ne borne pas bien sûr toutes les acceptions possibles de l'activité professionnelle mais je trouve que ça pose quelques jalons dans les problèmes qui nous sont posés.

Je voudrais justement me livrer à des réflexions qui ont comme souci, sinon comme résultat, de tenter une clarification et même plutôt une articulation entre les différents modes ou modalités de cette pratique de la planification urbaine. Tout d'abord, cette distinction ou plutôt cette opposition, comme on voudra, j'en reviendrais encore à MASSIAH, entre ce qu'on pourrait appeler une planification par les objectifs visés et une planification par les résultats à obtenir. On est d'accord et la définition de tout à l'heure à propos de la planification économique montre bien que l'ensemble est concerné, aussi bien les objectifs que les résultats, mais tout dépend du poids relatif donné aux uns ou aux autres dans la procédure administrative ou officielle de la planification.

Dans ce domaine, qu'on appelle urbain, où le résultat attendu est quand même essentiellement matériel, c'est, comme on l'a vu dans le film, essayer de maîtriser cette

situation, cet état des choses, plus encore même que l'état des hommes, dans un domaine où une multitude d'agents est appelée à intervenir ou intervient même si elle n'est pas appelée, et à des moments différents, il faut essayer de prévoir et d'organiser les différentes étapes et les effets des uns sur les autres, il ne paraissait pas anormal que la planification s'exprime sous la forme du résultat à atteindre.

Traditionnellement, comme vous ne le savez que trop, en France, on s'est, dans cet esprit, attaché à faire approuver le résultat à atteindre. Ça a été les documents d'urbanisme classiques que vous connaissez bien ou que vous avez appris à connaître, au point même qu'il existe, qu'il existait dans ces études de planification qui aboutissaient au plan d'urbanisme, une partie concernant les résultats et une partie qui était une sorte d'attendu, de justification; mais cette partie, la justification, était très rapidement mise de côté, ce qui était intéressant, c'était le résultat à obtenir, ce qui devait permettre ou obliger les différents intervenants à faire converger leur action vers le résultat à atteindre.

Mais comme vous le savez, ailleurs, et pour être simple, dans la tradition anglo-saxonne, une place beaucoup plus importante est faite aux objectifs que l'on vise, je ne dis pas abstraction faite, mais au-delà des résultats auxquels ils devraient conduire. On s'attache traditionnellement bien davantage à faire approuver, à obtenir un consensus sur les objectifs qui sont visés. Disons qu'il y a d'un côté les traditions, celles qu'on pourrait par exemple rapprocher du droit écrit et celles qu'on rapprochera du droit étudié.

Chez nous, il faut bien voir que le juge, ou l'administration quand elle est amenée à donner une décision se référant à un document, le juge est là pour appliquer dans le détail ce qui est prévu par la loi.

Ceux qui ont travaillé dans des pays de tradition anglaise savent bien que la latitude du juge ou de l'administration dans l'application est beaucoup plus grande et qu'il a la responsabilité, en s'aidant de la jurisprudence, en regardant en gros comment en général la chose a été

## ■ Planification urbaine

interprétée, d'atteindre les principes qui ont été adoptés ou légiférés. Ça a l'air peu de chose mais je vous assure, que quand on est dans un pays comme ça, l'incompréhension est grande avec des partenaires français. Ils ont l'impression que tout ceci restera vague, qu'on n'aura jamais rien; il faut se détromper, non pas qu'il serait facile d'appliquer le système anglais en France maintenant, ou vice versa, parce que tout cela forme un ensemble social et culturel mais on doit reconnaître que dans ce système anglais et malgré la latitude proposée, il y a bien planification, il y a bien décision et ensuite application.

En ce qui concerne par exemple les décisions administratives, d'accord ou de refus concernant une réalisation en fonction de ce qu'elle respecterait ou ne respecterait pas la planification, la responsabilité de l'agent administratif est totale, c'est à dire que l'intéressé, le particulier ou la société, qui a engagé une action et qui se voit opposer un refus, a droit d'appel devant la juridiction où l'on traitera l'affaire sur le fond et non pas sur la forme, on ira regarder si le fonctionnaire a correctement interprété la faute, selon la jurisprudence et s'il était objectif à l'égard de l'impétrant qui proposait telle ou telle réalisation.

Donc vous voyez qu'il n'y a pas là simplement une façon de faire, une modalité, il y a aussi ce que j'appellerai une "épaisseur de société", une façon de concevoir les rapports entre collectivités et administrés.

On voit bien que l'évolution, en France, dans le domaine de la planification urbaine, et que, en toute bonne foi bien entendu, un bon nombre d'entre nous a transposé dans les pays où ils étaient appelés à travailler et en particulier, le passage des plans d'urbanisme à des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme et aux plans d'occupation des sols, a été en quelque sorte un effort pour essayer de faire le partage entre ce qui serait des orientations, sur lesquelles on ne pourrait pas donner des avis précis qui engageraient les différentes administrations

qui avaient participé à la mise au point de ces documents là, et ces plans d'occupation des sols, dont on dit d'ailleurs dans les documents, qu'ils sont opposables au tiers, ce qui est une façon de parler à l'anglaise, c'est à dire rendre en quelque sorte la décision administrative comme justiciable.

Malheureusement, vous voyez bien que c'est encore très modeste comme tentative d'intégration de la complexité qu'on ne pouvait traiter au niveau des plans directeurs comme nous l'avions imaginé; si vous vous rappelez peut-être, il s'agissait dans les premiers temps qu'un plan d'urbanisme emporte déclaration d'utilité publique de toutes les opérations qui y étaient figurées. C'était vraiment l'idée que le numéro un, c'est à dire le plan est exactement ce qu'il faut pour réaliser; puisqu'il fallait déclarer d'utilité publique, autant déclarer d'utilité publique tout ce qui était sur le plan comme ça, il n'y aurait plus qu'à engager les opérations de mise en oeuvre. Bien entendu, la réalité a rapidement montré qu'au bout de peu d'années, les données et les problèmes étaient tellement changés que ce qui était sur le plan était dépassé; l'idée, à propos des schémas directeurs, a donc été de mettre d'un côté, ce qui était les orientations qui n'emportaient pas une précision bien grande dans l'implantation ou même dans la réalisation et dans les délais, et de l'autre, attachés à notre principe de détail et d'application, de faire un plan d'occupation des zones "à la parcelle", pour que chacun sache ce qu'il a droit de faire sur sa parcelle.

Si vous vous en rappelez, il y avait dans cette procédure des schémas directeurs, ce qu'on appelait des livres blancs ou un document dans lequel on aurait réfléchi et fixé les objectifs, les orientations que le schéma directeur était censé ensuite mettre en oeuvre. Les livres blancs évidemment très rapidement ont été mis de côté, ce qui restait c'était le schéma. Il y a pourtant une exception qui contredit cette façon de faire, je me réfère à l'aménagement du territoire. Ce mot est intraduisible en anglais comme chacun sait, il est typiquement français.

# ■ Planification urbaine

Avec des réserves, car je caricature un peu, on a assimilé très rapidement l'aménagement du territoire aux objectifs qu'avait l'aménagement du territoire en France à l'époque où on l'a mis en oeuvre.

Aménager le territoire schématiquement, on ne va pas rentrer dans les détails, c'était en effet rééquilibrer le territoire national, s'attaquer à la concentration d'activités et de personnes sur la région parisienne, lutter contre les disparités régionales; on pourrait trouver encore d'autres mots, même si ça a un peu évolué, c'était ça le thème; force est de constater que, bien des intervenants transportant hors de France, dans leurs bagages, l'aménagement du territoire, venaient proposer de lutter contre les disparités, ils ne venaient pas proposer d'aménager le territoire, ils venaient proposer les objectifs français de l'aménagement du territoire.

Curieuse façon de confondre la fonction qu'on pourrait appeler technique un peu intemporelle d'aménager le territoire, et les objectifs qu'avait pris, à un moment donné dans une conjoncture particulière et dans un pays particulier, la France, cet aménagement du territoire. Ceci n'est pas complètement extérieur à la planification urbaine. Il y a eu ces mêmes idées transposées de l'expérience française de planification urbaine dans les pays de coopération, on allait porter des villes nouvelles, on portait toutes sortes de choses que nous avons élaborées en fonction de problèmes qui étaient les nôtres. Bien entendu, derrière cette façon de penser la planification urbaine, il y a certainement aussi culturellement, le rapport entre ce qui est dessiné et ce qui est écrit. Je ne suis pas certain qu'il y ait plus de latinité dans ce qui est dessiné que dans ce qui est écrit, mais le fait est que les premiers planificateurs urbains, généralement urbanistes, éventuellement ingénieurs, et surtout architectes, étaient venus à l'urbanisme à partir d'une formation qui était très fortement basée sur le dessin comme moyen d'expression et en même temps de raisonnement.

Le plaisir qu'il y a à élaborer une image de la ville future

et la tentation de la voir affichée derrière le dos du gouverneur ou du préfet, ce qui lui donne d'ailleurs un début de réalité, parfois peu durable parce que vite contredite par les événements, a participé d'une sorte de relation entre le technicien et le responsable qui le mandatait.

Il y a aussi derrière cela un "raisonnement graphique", le mot va choquer certains, mais tout l'enseignement graphique avait pour objet d'apprendre à composer c'est à dire à assembler des choses qui sont disparates, à les mettre dans une certaine hiérarchie, à les placer dans un certain ordre; il aurait fallu convenir qu'on ne met en ordre les choses que pour autant qu'on ait la connaissance des relations qu'il s'agit d'ordonner et en fait qu'on sache, implicitement sinon explicitement, faire la différence entre l'important et le détail, savoir aller du général au particulier ou de l'esquisse au plan d'exécution; c'est un peu à ça que correspond le passage des plans d'urbanisme directeurs aux schémas directeur d'aménagement et d'urbanisme. En toute honnêteté, il ne me paraît pas qu'il y ait plus d'abstractions dans un répertoire d'objectifs que dans un schéma directeur dessiné.

Je ne suis pas certain que cette image, derrière le gouverneur, soit absolument comprise, visualisée, transportée sur le terrain réel plus facilement que les objectifs d'un catalogue. Les deux correspondent à mon avis à deux formes d'abstractions, que selon les cultures on assimile plus ou moins facilement. Une liste d'objectifs écrits peut paraître à celui qui a l'habitude de la présentation graphique, comme quelque chose de sans grande importance et en tout cas sans grand effet, et inversement, tel autre, habitué à prévoir ce qu'on veut faire, où on veut aller, en regardant le dessin, se dit "c'est peut-être une façon d'y aller, il y en avait peut-être d'autres, celle-là comme une autre, pas plus".

Encore une fois, il faut voir que derrière ces façons de faire, il y a une dimension culturelle, historique

# ■ Planification urbaine

également, considérable; bien entendu en disant cela, je sous-entends tout de suite que lorsqu'on se propose d'aller transférer ses compétences dans des pays d'autres cultures, on est quand même raisonnablement dans l'obligation de se demander si les outils qu'on emploie vont rencontrer une compréhension culturelle suffisante pour avoir l'effet qu'on leur prête.

Il y a peut-être de la part des uns et des autres un peu de facilité et je me demande si des objectifs, même très bien décrits, sans leur traduction dans le domaine urbain ou d'aménagement du territoire qui est le nôtre, sur des problèmes qui ont des enjeux considérables c'est-à-dire qu'une voie passe chez vous ou chez le voisin, ce n'est pas négligeable, seraient qu'il suffit de dire : signez en bas ici et ensuite la mise au point découlera des objectifs, on le fera du mieux possible, mais on ne reviendra pas sur ces objectifs, il y a probablement un peu de "manip"; inversement, il y en a aussi de la part de celui qui dessine avec abstraction les choses qu'il sait pertinemment qu'il faudra probablement reconsidérer, le moment venu de la réalisation, et probablement se référer de nouveau à des objectifs; je pense donc qu'une itération entre des objectifs et leur expression, en toute honnêteté, devraient être sinon la règle, du moins l'usage le plus fréquent.

On peut passer de là, non à un débat, mais plutôt à une réflexion sur l'alternative : planification urbaine/planification spatiale. En parlant d'un côté d'objectifs et de l'autre de résultats, je faisais déjà un peu ce partage; je dis que la ville, puisque la planification urbaine est le thème du jour, est à la fois espace, économie et société. On peut estimer qu'une véritable planification devrait de façon "compréhensive" comme on dit en anglais, de façon globale, cohérente, traiter de façon équilibrée ces différents aspects, spatiaux, économiques et sociaux ou socio-politiques ou institutionnels comme on voudra.

Je ferais quand même remarquer que l'identité première de la ville, ce sont des hommes et des activités sur un espace relativement clairement identifiable. Il ne me

semble pas que l'économie urbaine soit aussi identifiable; qu'il y ait de l'économie dans la ville, qu'il y ait des entreprises, des gens, etc. oui, mais que ce soit un tout qui fonctionne réellement sur le plan économique et qu'on puisse planifier en tant que tel, la preuve me paraît rester à faire.

Sur le plan de l'identité sociale également, l'opposition traditionnelle entre société urbaine et société rurale, ne me semble pas, notamment dans les pays en voie de développement, avoir le même degré de réalité. La société globale, à la fois urbaine et rurale, constitue certainement le cadre réel de la vie et du cheminement social des individus.

Je dois dire aussi que l'espace de la ville, qui est la matière la plus clairement planifiable, se rapproche assez bien de ce qu'on pourrait appeler, en se référant à BRAUDEL comme le faisait ce matin MASSIAH, le niveau du quotidien; c'est à dire qu'il faut bien vivre dans la ville, on y trouve des conditions de vie particulières et on nous rappelait ce matin encore que les aspirations des migrants vers les villes ne sont pas nécessairement ou pas prioritairement de trouver un travail, mais de trouver des conditions de vie, de changer de cadre de vie et bien entendu aussi de trouver un travail pour pouvoir continuer à survivre dans ce nouveau cadre. Je pense donc qu'on ne peut pas balayer d'un revers de main l'idée qu'il faut, nécessairement sinon exclusivement, s'occuper de l'espace urbain, du tissu urbain et que ceci constitue un aspect déterminant de la planification urbaine.

On peut aussi bien grouper la réalité par espace, on parlera d'une ville ou du milieu urbain, du milieu rural ou du territoire dans son ensemble, on va parler de la planification économique, on peut parler de la planification spatiale; on parle moins facilement ou avec plus de délicatesse de la planification sociale, on dit "non, non, non, on va plutôt s'occuper d'institutionnel, le changement social c'est fragile, ça ne fait pas l'objet de planification". Néanmoins, ce matin, en dernier lieu, M.

# ■ Planification urbaine

Solinis nous a parlé de l'intervention de l'animateur ou du travailleur social dont le but est précisément de travailler au changement social et pas seulement d'animer la vie locale.

Bien sûr, on souhaiterait tous disposer, non d'un instrument, mais d'une capacité à traiter dans leur ensemble ces différents niveaux géographiques et ces différents domaines de préoccupations. Les plans de développement économique et social, comme vous en avez sans doute beaucoup vu, avaient cette ambition, au début, lorsqu'ils s'appelaient plan de développement économique; on a ensuite ajouté le social où l'on plaçait quelque part un petit chapitre "planification urbaine".

Ces plans de développement n'ont, à ma connaissance, jamais, pour la partie qui n'était pas économique, dépassé le catalogue de projets ou d'intentions et n'ont pas vraiment pratiqué une quelconque planification de ces domaines là; il s'agissait d'un complément porté à la planification économique qui était centrale et qui restait centrale.

En effet l'économie, je ne saurais pas dire depuis quelle date, a progressivement envahi toute la vie sociale et a fini par s'imposer comme unique moyen de prévoir et de programmer, sinon même comme unique finalité, et les économistes ont su convaincre qu'ils disposaient des instruments d'une planification rationnelle dans leur domaine.

Ceci a évidemment induit la tendance à penser que ceux qui n'avaient pas des instruments aussi opérationnels et aussi rationnels ne faisaient que du sous-travail. L'économie n'a pas attaqué la peinture et l'art mais au fond elle le voudrait bien, et démontrer que ces gens là n'ont aucun travail vraiment respectable puisqu'ils n'ont pas les outils de la rationalité dominante.

Même si l'économie ne disait pas qu'elle était suffisante, elle disait en tout cas qu'elle était nécessaire et indispensable, qu'il fallait passer par là pour aborder quelque planification que ce soit. La planification qu'on appelle spatiale ne pourrait se développer à l'ombre de cet

arbre envahissant de la planification économique que pour autant qu'elle administre la preuve de sa spécificité et de ses compétences.

Bien sûr, force est de reconnaître qu'un nombre important de plans de développement urbain ont eu pendant longtemps un côté un peu poétique, quelque peu irréaliste, et facile en tout cas à critiquer. Il est difficile de mettre en évidence de façon positive les spécificités du spatial dans la planification, mais c'est assez facile de le faire de façon négative, montrer par exemple que la planification économique prend très mal en compte les aspects spatiaux du développement, qu'elle ne s'intéresse aux agents économiques que d'une façon qui ne fait pas état de leur localisation dans l'espace ni même de leurs rapports spatiaux ou des effets de la distance et du voisinage.

La théorie, la recherche économique ont bien entendu depuis longtemps dégagé les concepts d'économie d'échelle ou d'économie externe pour précisément faire entrer dans le cadre de la théorie économique ces phénomènes de relations spatiales, de distances ou de concentrations des hommes ou des activités sur des espaces. Mais au-delà de ces considérations théoriques sur les phénomènes d'externalité et d'échelle, je ne vois pas qu'on ait jusqu'à présent pu vraiment leur donner dans la planification la place nécessaire. Il y a beaucoup d'ouvrages théoriques où on vous découpe une matrice entre l'intérieur et l'extérieur, etc. mais avec des coefficients abcd, pas des réalités; cela reste encore très largement du domaine de la recherche théorique malgré les progrès importants de ce qu'on pourrait appeler la géographie quantitative, tout un axe de recherches, tout un domaine de travail qui justement essaie de faire un pont entre ce qui est l'espace et ce qui est le quantitatif et l'économique.

Mais plus grave pour ce qui concerne les pays en voie de développement, à mon sens, est le fait que la planification économique ne rend pas compte ou en tout cas très mal compte du rôle du milieu urbain en tant que tel dans la

# ■ Planification urbaine

division du travail et en matière d'investissements.

On verra que l'urbanisation des pays en voie de développement, qui répond à une certaine forme de division du travail n'est pas du tout ou mal prise en compte par les modèles économiques ambiants; de la même façon les investissements qui ne sont pas productifs ou directement productifs, comme l'essentiel de l'investissement urbain qui est de service, ne sont pas ou n'étaient pas pris en compte.

Le dernier avatar, qui consiste à essayer, à travers le concept de productivité urbaine, de faire émerger ces problèmes d'investissement urbain, savoir si l'on peut avoir une meilleure rentabilité des investissements, obtenir dans les milieux urbains des pays en voie de développement en l'occurrence une meilleure productivité, assurer un mouvement de croissance, est, me semble-t-il, d'une grande ambiguïté parce qu'il y a dans la "productivité urbaine" une notion assez vague de l'ensemble concerné. S'agit-il de la productivité des entreprises localisées dans le milieu urbain ou s'agit-il de la productivité de ce complexe urbain en matière de différentes activités productives ou sociales.

Au moment où, comme le disait ce matin MASSIAH, se termine cette relativement longue période où urbanisation et industrialisation ont été de paire, on se demande si cette recherche n'est pas déjà périmée avant que d'être achevée. Les délocalisations d'entreprises laissent espérer à certains pays, placés dans des conditions convenables, une poursuite de l'industrialisation mais ceci s'épuise.

J'en viens à penser que l'urbanisation en tant que réalité de la vie économique et sociale, la mutation qui a fait passer les sociétés d'un état rural généralisé ou même global à une situation qui différencie villes et milieu rural, est un phénomène plus ancien que l'industrialisation. C'est par une courte vue, cette fois vers le passé, qu'on a tendance à assimiler urbanisation et industrialisation, à se demander si vraiment on peut continuer, dans les pays en voie de développement, à voir des villes grossir sans industries et sans développement industriel. On a connu ça

avant l'industrie. Les conditions que l'on rencontre aujourd'hui sont évidemment considérablement différentes des conditions d'avant la période industrielle mais en regardant de près on pourrait y voir beaucoup de similitudes.

A ma connaissance, il n'y a pas actuellement vraiment de revendications de planification sociale. Il y a un mouvement institutionnel que MASSIAH et d'autres ont évoqué ce matin, qui tend à dire que il n'y aura pas réellement de possibilités de maîtriser le développement urbain si on ne s'attaque pas à sa structure institutionnelle.

Il me semble qu'aucune de ces formes de planifications dont certaines ont des instruments plus performants ou en tout cas reconnus aujourd'hui comme plus performants que d'autres, ne devrait raisonnablement avoir une attitude impérialiste.

Elles ne peuvent tout couvrir, par la nature même du système scientifique qui consiste à essayer de délimiter plus clairement un champ pour y être opérationnel; comme on le disait ce matin de la statistique, si vous réduisez la définition de l'informel, il sera plus clair, mais à côté il y aura de l'informel que vous n'aurez pu prendre en compte. En planifiant d'une certaine façon, on peut raisonnablement mieux prendre en compte certains aspects mais au détriment d'autres qui ne rentrent pas dans le cadre qu'on s'est proposé ou qu'on a considéré comme convenable.

Il me semble que chacun, dans le contexte de l'incapacité de la théorie économique à rendre compte de l'ensemble des phénomènes économiques, devrait conserver un peu de modestie et considérer au moins ce qu'apportent les autres comme des inputs de son travail à défaut d'être des règles du jeu, que, par un système là aussi itératif entre les différents domaines de la planification, on essaie de prendre en compte ce que chacun essaie de mettre en évidence et que cela puisse servir ou en tout cas être

# ■ Planification urbaine

intégré à ce que d'autres peuvent faire avec leurs outils. Disons à la fois modeste et, raisonnablement, complémentarité des uns et des autres. Autre découpage, planification que j'appellerai globale, et planification sectorielle. Curieusement, au moment même où on voit les difficultés à maîtriser globalement le développement urbain, la planification des réseaux, qui constituent une part notable du tissu urbain, connaît une progression considérable. Il est vrai que chacun, au moins pour les réseaux marchands, a des règles du jeu qui s'apparentent étroitement à celles de l'entreprise, de la micro-économie et qu'on peut appliquer au service gestionnaire les mêmes règles de micro-planification, de micro-économie qu'on applique aux entreprises.

Pour ce qui concerne la coopération française, un organisme comme la Caisse Centrale, devenue la Caisse Française de Développement, n'a jamais cessé d'apporter un concours financier important aux organismes qui gèrent ou qui réalisent des réseaux d'eau, d'électricité et accessoirement d'assainissement, dans ces pays, parce qu'ils rentrent dans le cadre de la conception de la micro-économie, ce sont des entreprises avec des critères d'objectifs un peu différents mais dont la gestion peut-être facilement planifiée, modélisée.

Le réseau de voirie n'a pas la même gestion mais on a également mis au point ou retenu un certain nombre de modélisations des problèmes de transport qui ont permis de faire entrer cette partie de l'urbain dans la planification quasi-économique. Au fond ce n'est pas un problème de planification urbaine à proprement parler, c'est un problème de programmation des réseaux qui forment des morceaux de ville.

Les programmes, a fortiori dans les pays où une part importante des habitants ne sont même pas encore desservis, qui visent à desservir des gens à venir n'ont pas une très grande réalité, il s'agirait au moins de desservir ce qui existe, donc d'utiliser le tissu urbain tel qu'il est pour faire progresser un niveau de services à travers les

différents quartiers, pour desservir un nombre de gens de plus en plus grand. Il n'y a donc pas vraiment eu de conflits singuliers entre cette planification sectorielle des réseaux marchands et la planification urbaine globale qui se propose de traiter de l'ensemble de la ville comme un tout complexe.

Moins claire est la relation avec le réseau de voirie; les modèles utilisés ne sont pas des modèles marchands, ce sont des modèles de fonctionnement des réseaux; des progrès ont été faits en ce qui concerne la relation entre le développement du réseau de voirie et le développement de l'urbanisation, c'est à dire la façon dont le niveau de services, routier en l'occurrence ou de transport, fourni à telle ou telle partie du cycle peut faciliter, orienter l'urbanisation, mais là encore, comme dans le domaine des économies externes, on reste à la frange de la recherche et les outils réellement opérationnels sont quand même modestes. Ils sont ou apparaissent un peu meilleurs dans les pays où le marché foncier est très clair et où en quelque sorte, à travers le marché foncier, on peut mesurer l'effet de cette accessibilité aux différents centres, aux pôles d'activités d'une agglomération.

Mais le sectoriel, s'il avance de son côté, a aussi ce défaut ou cette tendance au cloisonnement, chacun menant son affaire à sa manière; les bureaux d'études chargés des études d'eau et d'assainissement ou d'électricité sont très contents de trouver un schéma directeur approuvé de l'avenir de l'agglomération, car ça supprime une part du travail si l'on considère qu'il est bon, il n'y a plus qu'à considérer que ça sera ça l'avenir et à le faire passer au moule du modèle qu'on utilise. S'il n'y a pas de tel schéma, on fera une projection tendancielle de l'agglomération, pas trop solidement fondée, mais qu'on essaiera de justifier. Comme vraisemblablement les perspectives à long terme, dans un exercice comme celui là, ne serviront que de façon très secondaire, tout de suite après on verra qu'il faut s'occuper des gens qui sont déjà là et programmer la desserte de ceux qui y sont; la part

# ■ Planification urbaine

de la planification sera donc en général de peu d'importance.

Ce cloisonnement est particulièrement sensible, il faut le regretter, avec les services qui s'occupent de voirie, qui, parce qu'ils disposent de l'outil de travail et d'une force en quelque sorte de frappe dans le domaine urbain, ont une tendance régulière à s'affranchir de toute planification extérieure à la leur; lors même qu'il existerait un plan approuvé, il n'est pas rare de voir démontrer qu'on ferait mieux de faire autre chose au moment de réaliser des programmes importants de voirie. Les choses peuvent également avoir évolué depuis l'établissement du plan mais, vous me contredirez peut-être, c'est quand même une situation qu'on rencontre très fréquemment, alors même que c'est probablement le réseau de voirie qui constitue dans la majorité des cas l'élément de structure le plus important du développement urbain.

Dans tous ces cas là, ce qu'on appelle planification sectorielle, j'aurais tendance à le classer davantage dans la programmation. Il ne s'agit pas vraiment à proprement parler d'une planification. Elle ne sert que très sommairement à encadrer le travail de programmation.

J'ai dit là un mot des équipements urbains mais on pourrait également parler longuement de la réservation de terrains pour les équipements urbains. Vous savez malheureusement ce qu'il en est en général dans des pays où la gestion est fragile.

Viendrait ensuite le débat, c'est beaucoup dire, la discussion sur court et long terme. Nous avons, encore une fois dans la pratique professionnelle française, identifié considérablement planification et long terme; la programmation étant là pour rendre compte de ce qui se passe à court ou moyen terme.

Il est vrai que la "durabilité", le caractère durable des infrastructures urbaines, le fait qu'elles peuvent conditionner le fonctionnement d'une agglomération pendant des générations voire même des millénaires à l'exemple des voies romaines, le fait donc que ces

équipements soient structurants c'est à dire qu'ils aient un effet certain sur la localisation des autres morceaux du tissu urbain, la localisation des activités, des ménages, tout ceci fait qu'il paraît justifié de voir à long terme lorsqu'on fait des investissements de longue durée, dont l'amortissement est également très long et dont l'effet est durable.

On dit aussi gouverner c'est prévoir, il paraît donc bien raisonnable d'en parler; encore faut-il, et peut-être ne l'a-t-on pas fait avec assez de rigueur, accorder le niveau de précision que l'on vise et l'horizon que l'on accepte. A quoi sert-il ou plutôt quel est l'intérêt d'avoir avec une très grande précision la population d'une agglomération dans 25 ans, alors que le taux de croissance est de 7 ou 8 %/an, que ce taux peut varier facilement de 2 ou 3 % en raison de conjonctures extérieures, que la ville en question peut doubler dans un délai plus ou moins important, 20 ans, 25 ans, ou même 30 ans? Est-ce vraiment important pour essayer de voir quels problèmes pose ce développement au développement des réseaux et des différentes structures urbaines qu'on a à planifier?

On a forcément tendance à utiliser le long terme pour faire apparaître des effets structurels qui n'apparaîtraient pas à court terme. J'entends par là que, à court terme, ce qui existe conditionne ce qui va se passer, pendant quelques temps. Un ouvrage nouveau n'aura d'effet significatif sur l'ensemble d'une agglomération qu'à moyen terme et un ensemble de projets et un plan n'a de chances ou de raisons de modifier ou de faire évoluer l'agglomération que sur le long terme.

Dans les travaux de planification que nous connaissons, l'élaboration de ce qu'on a appelé une première phase de réalisation du document d'urbanisme avait précisément pour objet de faire cette navette entre long, moyen et court terme. Le long terme devrait alors se limiter raisonnablement dans le travail, dans le volume consacré à l'exercice, à une part modeste en fonction de la précision et de l'intérêt qu'on y attache, pour se rabattre dans un deuxième temps du travail de planification vers ce

# ■ Planification urbaine

qui peut, en prenant en considération ces éventualités du long terme, être maintenant programmé. Il y a donc là aussi une itération qui n'est ni celle entre objectif et résultat ni celle entre planification spatiale et économie mais entre long terme et court terme considérés l'un et l'autre comme des modalités du travail du planificateur.

Une des critiques aux travaux de planification lourde engagés dans le fil de ces schémas directeurs d'aménagement du territoire, a bien été l'excès d'énergie, de moyens consacrés à une planification dite de long terme, pour laquelle les incertitudes étaient manifestement considérables quelle que soit la qualité du travail de prospective, en tout cas beaucoup trop lourds par rapport à l'énergie consacrée à la partie de programmation de moyen terme qui aurait dû occuper au contraire la majorité des moyens disponibles.

J'ai ensuite identifié comme axe de réflexion, l'alternative entre planification urbaine et politique urbaine. Pratiquement on a vécu, dans la période évoquée tout à l'heure, la mise en oeuvre des projets de développement urbain de la Banque mondiale. C'est une façon simpliste de dire ce qui s'est passé mais, comme vous le savez, ces projets ne s'attaquaient pas vraiment à l'ensemble des agglomérations; ils s'attaquaient à certains secteurs ou à certains aspects des pratiques de l'époque. On se rend compte maintenant, et je crois que même les services de la Banque s'en sont rendu compte, que ces projets de développement urbain n'ont peut-être pas été suffisamment bien présentés ou conçus comme une expérimentation; en vérité, dans la mesure où il ne s'agit pas de développer dans le temps ce qui se fait, ce qui est bien établi comme systèmes et comme mécanismes, et qu'au contraire on se propose de modifier les mécanismes, on ne peut plus planifier. Tant qu'on ne connaît pas le degré de réussite de ce nouveau mécanisme, de ce nouveau projet, on doit faire une parenthèse.

Il y a d'un côté planification et il y a de l'autre côté une expérience dont le but, avoué ou non, et même

raisonnablement avoué, est bien de modifier les conditions de la planification. Que, dans cet exercice, il y ait ce que j'appellerais une simulation, c'est à dire qu'on dise au cas où cette pratique nouvelle, cette hypothèse, se vérifieraient, elles puissent être effectivement pratique courante dans quelques temps, voilà quels pourraient être avec le temps l'effet, les conséquences et éventuellement, le coût de ces nouvelles pratiques; mais on ne peut pas ranger ce type de projet dans la planification proprement dite, ils se proposent au contraire par une voie expérimentale indispensable, de s'attaquer aux pratiques mêmes qui sont actuellement à l'oeuvre. Donc je dis que c'est une parenthèse.

Est-il possible d'imaginer que, dans le même temps, il y ait cette parenthèse, l'on fasse les expériences et que l'on continue quand même à planifier en fonction des pratiques en vigueur? J'ai tendance à penser que oui, on ne peut pas vivre sans rien. Mais je ne crois pas qu'il soit raisonnable de partir d'hypothèses non vérifiées, d'expériences non réalisées et non évaluées, non prises en compte dans les structures générales du développement, pour planifier. L'expérimentation reste indispensable dans le cadre de l'évolution urbaine, du développement urbain, il faut donc lui faire sa place raisonnablement à côté de la planification.

De la même façon, on a fait ou on peut faire le reproche à la planification urbaine menée selon les pratiques traditionnelles, ce qui n'est pas un reproche à ceux qui les ont conduites et qui en avaient la mission, que le poids des études préalables, des analyses préliminaires, était manifestement sans rapport ou du moins sans rapport suffisant avec les résultats de la planification auxquels ils aboutissaient. Il n'est pas question de critiquer la réalisation de telles études, car on leur doit une meilleure connaissance des villes et des mécanismes urbains, en particulier grâce au financement que ces études ont permis d'apporter à la recherche urbaine. Il serait en effet souhaitable qu'il incombe à la recherche urbaine une

# ■ Planification urbaine

partie de ce travail, qui n'est pas vraiment de la planification et qui est tout aussi indispensable, dans un autre registre.

Nous avons besoin de la recherche urbaine, c'est le seul moyen que nous ayons d'améliorer les outils, la connaissance, les mécanismes que nous nous proposons de projeter, de mettre en oeuvre une prospective; ce qui fait la force des outils de la planification économique, c'est qu'on ne refait pas la théorie économique chaque fois qu'on fait de la planification économique, on fait bien la distinction entre la théorie économique, l'établissement de modèles théoriques, la recherche économique et la pratique.

Cette distinction devrait être faite dans le domaine de la planification urbaine; l'exercice de planification ne consiste pas à produire des théories mais à s'appuyer sur des théories et à consacrer les moyens, dans le cadre de l'étude, à mesurer les paramètres nécessaires pour appliquer, hic et nunc, la doctrine, le corps de doctrine qui sert à planifier.

Dans les travaux que nous avons pratiqués les uns et les autres, cette distinction n'a pas toujours été faite, et pour cause, c'est que le financement de la recherche urbaine est évidemment difficile à assurer, a fortiori dans les pays en voie de développement. C'est un problème non négligeable et qui met en cause aussi bien les universités de ces pays que les universités des pays riches et la coopération qu'il peut y avoir entre les uns et les autres.

Mais je dis, planification au sens strict, expérimentation qui est un mécanisme, et recherche pour pouvoir constituer des champs de travail suffisamment autonomes les uns par rapport aux autres. Je dirais qu'on ne peut réellement, effectivement planifier, que ce qui est pratique courante, qu'elle soit officielle ou officieuse, on ne planifie pas des hypothèses et j'en conclurai donc qu'on ne peut même planifier que ce qui est objet d'une gestion.

Il faut qu'il y ait mécanique, qu'il y ait logique des choses, pour qu'on se propose quelque prospective que ce soit, et

donc de planifier. Je dirai presque qu'il faut qu'on travaille pour le compte d'un gestionnaire et il est bien vrai que le milieu urbain manque souvent de gestionnaire global. Les sociétés concessionnaires d'eau et d'électricité constituent autant de gestionnaires tout à fait convenables et d'ailleurs normalement sollicités pour planifier leurs activités.

La ville en tant que telle, et la municipalité ou la décentralisation, apporte nécessairement sur ce chapitre là une réponse qui n'est pas aussi solide que celle de la gestion d'une société qui vend de l'eau ou de l'électricité; la commune ne vend pas vraiment mais elle gère un budget, des ressources et des dépenses; on peut planifier à partir du moment où cette collectivité a un budget, où il est géré normalement, où la structure en question est assurée de ressources; si cette commune ou cette collectivité reçoit 60 % de ses ressources d'une dotation de l'Etat aléatoire, versée une fois sur deux, le mot planifier n'a plus vraiment de sens.

On comprend bien que la planification urbaine est, d'une certaine manière, limitée par le niveau de ce qui est effectivement planifiable, niveau qui n'est pas forcément le même dans toutes les villes ou dans toutes les collectivités. Il me paraît donc important, dans chaque opération de planification urbaine, dans chaque ville où l'on se trouve chargé de faire une planification, d'identifier ce qui est planifiable : les réseaux comme je l'ai dit, mais à la limite les réseaux qui suivent l'urbanisation n'ont pas un effet considérable, le réseau viaire certainement, quelquefois l'assainissement ou le drainage, voilà des choses qui peuvent rentrer dans des budgets ou dans des réalités qui sont effectivement gérées.

A la limite, à quoi sert de planifier l'activité de sociétés d'équipement de terrains urbains qui ne sont assurées d'aucune ressource continue et régulière; si elles dépendent de ressources aléatoires, elles peuvent éventuellement faire des projets successifs. Ces projets peuvent, comme on l'a dit tout à l'heure, comporter un

# ■ Planification urbaine

certain degré d'expérimentation permettant ultérieurement d'en tirer des conséquences et de généraliser.

J'aurai souhaité débattre du problème de la planification foncière mais peut-être les questions permettront-elles d'y venir et j'aurai voulu aussi aborder le problème de l'informel qui pose beaucoup de questions à la planification.

Comme on l'a dit je crois déjà, ce qu'on a vu faire professionnellement, c'est une planification dans laquelle l'informel est omis; on ne met pas : ici développement de l'informel, on met : développement de l'urbanisation; il se trouve ensuite que les règles appliquées à la zone en question rendent impossible l'implantation de l'informel, alors de deux choses l'une, ou bien il s'y implante quand même, on ferme les yeux et ça se fait n'importe comment, ou bien il se met en dehors, dans les interstices du plan. Cinq ou dix ans après, en refaisant la planification, on fait, dans le cas d'une étude générale, une analyse très sérieuse de l'informel et on refait un plan avec : ici le développement urbain, mais où est l'informel, on n'en sait rien.

Il faut bien en effet qu'on voit ce qu'il y a de planifiable dans l'informel. Faute de quoi dans ces villes où l'informel est partout, dans le logement, les activités, si c'est pour planifier la minorité des situations qui se planifie toute seule, l'exercice perd beaucoup de son efficacité. Je finirais en disant qu'au fond, la planification est, comme d'autres activités, l'aboutissement d'une longue pratique, on ne peut pas transposer un certain style, un certain niveau de planification d'un pays à un autre sans considération des spécificités des deux pays, des décalages qu'il peut y avoir. Pas plus que pour la gestion, on n'est gestionnaire avant de faire, c'est en forgeant qu'on devient forgeron, il faut donc considérer qu'on apprend à gérer en gérant, et c'est en gérant mal qu'on finit par gérer mieux.

De la même façon, je dis qu'il faut planifier, peut-être modestement, plus modestement qu'on ne l'a fait, dans

les limites du "planifiable", limité certes mais qui peut peut-être faire l'objet de quelque chose de solide, puis progressivement, dans le cadre de l'amélioration de la gestion et de la planification, aborder les étapes ultérieures.

Mais ceci ne rend nullement inutile ni la recherche urbaine qui au contraire reste à mon opinion essentielle pour faire progresser cette planification ni l'expérimentation de nouvelles pratiques car c'est effectivement le seul moyen de modifier les conditions dans lesquelles se développent ces villes.

X. CREPIN : Merci Michel. On va tout de suite enchaîner avec Jean-Michel SEVERINO qui nous a rejoint. On ne va pas donner à son intervention la forme prévue qui est de l'intégrer dans une table ronde parce qu'il ne peut pas rester plus qu'une demi-heure; je demanderai donc aux participants de la table ronde qui suivra, de bien vouloir, au terme de son exposé, poser les quelques questions qu'ils auraient souhaité lui poser afin qu'il puisse y apporter les réponses.

# **DEPASSER L'AJUSTEMENT STRUCTUREL**

■ **Jean-Michel Sévérino**

ministère de la Coopération



# ■ Dépasser l'ajustement structurel

**J**e voudrais d'abord vous dire que je suis très sensible à l'honneur que vous me faites de m'inviter parmi vous et de me permettre de m'exprimer. Je viens de prendre les fonctions de Directeur du Développement, officiellement depuis mercredi, et en pratique, aujourd'hui, ce qui explique à la fois un certain état d'impréparation de mon intervention dont je vous prie de m'excuser et également la compétence que j'avoue incomplète sur ce que nous pouvons bien faire dans la coopération française dans ce secteur.

C'est donc surtout au titre de mes anciennes fonctions que je vais m'exprimer aujourd'hui puisque j'étais précédemment en charge au sein du Ministère de la coordination géographique des politiques des pays mais également de tous les processus d'ajustement structurel et de financement : projet de politique monétaire au sein de la coopération française, notamment dans les pays de la zone franc.

Mon intervention sera limitée à quelques messages ou quelques idées ou quelques thèmes très rapides qui ont pour intention de provoquer votre attention et de tenter de réfléchir aux interférences et aux limites des différents secteurs de la politique, ou de la politique économique, ou de vos propres pratiques professionnelles, avec l'environnement des finances publiques.

Je vais essayer de vous dire très brièvement, en fait, que l'essentiel de votre métier encadré par des politiques macro-économiques qui se décident en dehors à la fois du cadre strict de la gestion urbaine mais aussi du cadre des politiques, des procédures de négociation financières internationales parce qu'elles reflètent, qu'elles sont le produit, de rapports politiques et sociaux qui dépassent à peu près tout le monde et dont une maîtrise accrue est l'enjeu fondamental des espoirs de croissance économique et aussi des espoirs de croissance équilibrée en matière de rapport urbain-rural.

Je vais le faire au travers de deux points très brefs pour vous montrer que les déséquilibres villes-campagnes sont

au coeur des processus d'ajustement et de la crise de l'ajustement et ensuite je vais essayer de vous dire que les solutions à cette crise sont à trouver dans de nouveaux pactes sociaux qui devraient permettre de nouvelles politiques économiques et que sans ces procédures tous les efforts qui pourront être faits en matière de gestion, en matière de planification seront sans doute vains.

Alors pourquoi les déséquilibres villes-campagnes sont-ils au coeur des processus d'ajustement : c'est que la crise des finances publiques africaines et les phénomènes d'urbanisation qui sont liés à l'évolution économique des 30 dernières années en Afrique sont étroitement dépendants de la nature même de l'Etat africain.

Cet Etat africain ou plutôt cette économie africaine peut se résumer d'une manière extrêmement caricaturale comme étant une économie de rente et une économie de redistribution de la rente. Economie de rente, la plupart de nos partenaires africains sont des pays qui bénéficient d'un gisement, un gisement pétrolier, un gisement minier ou un gisement agricole et on pense au café, au cacao, au coton. La rémunération des Etats est fondée systématiquement sur deux ressources, d'une part la prédation sur la ressource agricole à la sortie, taxes d'exportation, droits uniques de sortie, péréquations diverses qui sont gérées par les caisses de stabilisation qui portent divers noms dans le domaine agricole mais qui existent dans le domaine minier et qui sont également présentes dans le domaine pétrolier bien entendu sous d'autres formes juridiques ou institutionnelles.

La deuxième source de revenus, ce sont les droits de douane qui alimentent plus de 60 % du budget des Etats, et qui sont eux-mêmes extrêmement liés à cette rente puisque la contrepartie du niveau d'exportation des pays se trouve dans les importations essentiellement d'ailleurs importations de biens de consommation qui font la plus grosse partie des entrées commerciales dans les pays.

Cet argent qui est capté par les Etats a été pendant 30 ans de plus en plus, au fur et à mesure que les revenus

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

des matières premières augmentaient, utilisé à 2 choses, d'une part au financement d'investissements dont la plupart se sont révélés non rentables, somptuaires, contre-productifs, et d'autre part, phénomène très important, au recrutement et au paiement d'une fonction publique dont le principal objet n'est pas la prestation de services publics mais l'entretien d'une certaine clientèle sociale et la mise en place d'une redistribution interne de la rente puisque la plupart des gens qui ne sont pas directement producteurs de cette rente n'ont guère que l'issue de la fonction publique pour pouvoir accéder à un revenu monétaire.

De ce fait d'ailleurs, cette rente a joué un rôle ambigu puisqu'elle est d'une certaine manière un phénomène de monétisation de la société, d'insertion dans le monde moderne de toute une partie des gens et aussi un phénomène d'empêchement productif.

Cette fonction publique est essentiellement localisée dans les villes et essentiellement dans les capitales, et elle crée la base du noyau dur de l'urbanisation, le noyau dur aussi du pouvoir dans les villes.

C'est ce phénomène-ci qui crée la crise économique parce qu'à partir du milieu de la fin des années 70 lorsque les cours des matières premières s'effondrent, les Etats se retrouvent face à un secteur productif quasiment inexistant, seule la source de la rente existe, ils se retrouvent face à une dette considérable qui a été générée par les emprunts effectués grâce aux effets de levier pour financer des investissements qui se sont révélés non porteurs de croissance mais qui ont été des investissements globalement de consommation. D'autre part, ils se retrouvent face à une charge récurrente qui est cette fonction publique et, pour ceux qui ne sont pas familiers de cette question, je rappelle que le coût de la masse salariale dans les pays du champ du ministère de la Coopération, pour ne prendre que cet exemple, représente en moyenne 60 % des dépenses de fonctionnement et de l'ordre de 50 à 55 % du total du budget des Etats ce qui est bien entendu une charge absolument extraordinaire.

Je précise d'ailleurs que l'on a deux cas de figure assez

différents selon que l'on considère des pays de la zone franc ou hors zone franc. Dans les pays de la zone franc, on se retrouve avec des fonctions publiques relativement peu nombreuses finalement par tête d'habitant mais rémunérées à des niveaux individuels extrêmement élevés au regard des capacités économiques des pays. C'est ainsi que dans les pays de la zone franc, on a un salaire moyen de la fonction publique, un revenu moyen du fonctionnaire qui évolue suivant les pays entre 8 et 11 fois le revenu moyen par habitant ; où s'élève le record, c'est les enseignants du secondaire ivoiriens qui sont à 16 fois le revenu moyen par habitant, le même salaire que les enseignants portugais, par exemple, en valeur nominale.

Dans les pays hors zone franc, on a un phénomène différent puisque la fonction publique est, elle, beaucoup plus nombreuse à des niveaux de rémunération nettement plus modestes. Il faut savoir que dans les pays en développement, dans les pays d'Amérique latine, et dans les pays pauvres d'Asie du sud-est, on est à des ratios de rémunération de l'ordre de 2 et dans les pays occidentaux le revenu moyen de la fonction publique est de l'ordre lui de 1 fois le revenu moyen par habitant.

On a là un phénomène de création d'une rente, un phénomène de redistribution sans rapport avec la qualité du service rendu et qui a servi de socle à l'urbanisation, à la constitution d'un mode de consommation qui lui-même a attiré d'autres gens mus par les problèmes rencontrés par ailleurs dans les campagnes puisque la contrepartie de ce phénomène de constitution d'une classe urbaine par la fonction publique donc par l'impôt, a été l'établissement en quelque sorte, de la minimisation du revenu du paysan sur une longue période ; minimisation à l'époque où il subissait des taxes importantes en période de hauts cours et bien sûr minimisation en période de bas cours même quand les taxes ont été supprimées ce qui est maintenant à peu près le cas partout. Donc, la crise de l'ajustement révèle fondamentalement cette faiblesse et du coup l'incapacité des Etats africains à sortir de cette structure

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

dans la mesure où pour sortir de cette structure politique, pour reprendre le chemin de la croissance, il faudrait pouvoir redéployer l'économie, pouvoir investir sur des créneaux rentables, or toutes les conditions manquent pour diversifier l'économie. D'une part, l'argent, quand on l'a eu, a été dépensé pour la consommation, maintenant il n'existe plus, il n'y a plus de financement du secteur productif, les systèmes bancaires étant en ruine, les investissements extérieurs n'arrivent plus, plus de financements possibles en période de basses eaux, d'autre part, il n'y a pas de base productive existante ou pas de secteur privé productif qui permettrait de créer le redéploiement de façon rapide puisque en période de hautes eaux on a préféré importer qu'investir, et en période de basses eaux on se trouve sans socle de départ. Troisièmement, les économies ne sont absolument pas compétitives parce que tous les coûts intérieurs sont alignés sur les niveaux hauts de la rente et pour pouvoir attirer des investissements étrangers, pour pouvoir exporter, et bien il faut commencer dans un premier temps par diminuer les coûts intérieurs ce qui veut dire diminuer les rémunérations de tous les acteurs du système.

Depuis le début des années 80, tous les programmes d'ajustement butent sur ce problème et c'est parce qu'ils n'arrivent pas à résoudre le problème de la résistance des classes urbaines à la diminution de leurs revenus pour s'adapter à la nouvelle donne financière, aux nouveaux impératifs de gestion économique, donc c'est parce qu'ils n'arrivent pas à faire cela que l'on voit se développer la désagrégation de la société de l'économie à laquelle nous assistons et qui se traduit en particulier par le fait que les finances publiques des Etats sont désormais totalement absorbées, quasiment totalement absorbées par les masses salariales, que plus aucun argent n'est disponible pour faire quoi que ce soit ou pour investir, pour financer un fonctionnement de quoi que ce soit et en particulier dans tous les secteurs sociaux ou d'investissement public.

Ces phénomènes expliquent aussi largement la naissance de la contestation démocratique dans les pays. Bien entendu, celle-ci a des sources purement politiques ou sociales beaucoup plus larges, l'évolution démographique, le poids de la jeunesse, la diffusion de l'instruction, la chute du mur de Berlin et l'instauration d'un nouveau courant idéologique dans le monde entier ; tous ces facteurs sont bien entendu extrêmement puissants. Mais sont également extrêmement puissants pour expliquer les évolutions politiques, les constats que nos partenaires, le constat que les personnes à qui on demande de payer l'addition de l'ajustement sont en fait les privilégiés des régimes et le soutien des régimes autoritaires, leur fonction publique, les embryons de classes bourgeoises qui tournent autour, qui se constituent, et ces gens là se retrouvent donc les principales cibles et les gouvernements autoritaires n'arrivent pas à gérer cette contradiction.

Dans la plupart des cas, vous l'avez remarqué, c'est la coalition des enseignants et des fonctionnaires qui créent des émeutes, qui créent le mouvement de base qui amènent l'effondrement des régimes. Ce constat explique aussi pourquoi une fois les transitions démocratiques effectuées, ou quand elles s'effectuent, on n'arrive pas pour autant à résoudre les problèmes économiques parce que ce sont les privilégiés d'avant qui sont les cibles qu'il faut absolument exécuter pour pouvoir retrouver la croissance économique et construire des économies, pour construire des économies compétitives, ce sont ces gens là qui se retrouvent de l'autre côté, une fois la barrière de la transition démocratique franchie, à nouveau au gouvernement avec des formes qui sont très acceptables et très sympathiques pour la communauté internationale mais ils se retrouvent en train de gérer les intérêts fondamentaux des pays et ils n'ont pas plus de raisons de se sacrifier eux-mêmes qu'auparavant.

Donc, de ce fait, la contestation démocratique et l'irruption du phénomène politique se révèlent d'une nature extrêmement ambiguë, extrêmement positive du point de vue politique, la démocratie est un bien en soi qui

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

ne se conteste pas mais autant, à la fois d'une certaine manière, la poursuite d'une certaine impasse du développement.

Mais cette impasse a quand même quelques fissures, des fissures que pouvaient connaître les régimes autoritaires et ces fissures sont bien entendu la possibilité de s'exprimer, la possibilité de s'organiser dans la société et l'existence de cette possibilité. devrait permettre à de nouveaux groupes sociaux, des agriculteurs, le secteur privé productif réel, de faire entendre sa voix et de jouer une partie sociale ou une partie politique plus ouverte. Mais ces secteurs sont bien entendu aujourd'hui tout à fait minoritaires et parviennent avec difficulté à se faire écouter comme en témoignent les mesures de politique économique qui sont prises au jour le jour dans les Etats, je pense à la gestion des arriérés antérieurs, ce n'est pas qu'ils ne peuvent pas être très techniques mais qui en fait des choix politiques fondamentaux, je pense à toute la gestion des arriérés antérieurs des Etats ou aux mesures qui sont prises en matière de politique économique, de politique budgétaire.

Il est clair que tant qu'on n'arrivera pas à résoudre ce problème, on verra se poursuivre un phénomène d'urbanisation massif et rapide qui sera mu toujours par les mêmes considérations. C'est donc à ce type de problème social et politique qu'il faudrait pouvoir s'attaquer en essayant de changer les rapports, modifier les rapports de force de la société pour permettre à une politique économique nouvelle de se mettre en place. Alors, vous voyez à travers cet exposé très caricatural, très schématique que je vous fais, pressé par le temps, que si on considère que ce problème est vraiment le problème fondamental du retour à la croissance, de la génération de la nouvelle croissance économique de nos partenaires, il ne peut être résolu ni par le biais d'outils de gestion, de planification de l'urbanisation, ni même dans les procédures de discussions de l'ajustement structurel en elles-mêmes, dans la mesure où ce sont des procédures

technocratiques entre les institutions de Bretton Woods ou les bailleurs bilatéraux et les Etats, les gouvernements en question, alors que les problèmes se situent ailleurs.

J'en arrive à mon deuxième point, on ne peut trouver de solution à ces problèmes de croissance économique dans notre champ et au problème d'organisation spatiale qu'ils entraînent que par des changements sociaux et de nouvelles procédures de gestion sociale. Alors, changements sociaux, ça découle clairement de ce que je viens de dire, et je crois que les bailleurs extérieurs peuvent faire des choses dans ce domaine. Bien sûr, ils ne peuvent pas être de grands manipulateurs d'une société étrangère, des démiurges, qui changeraient les rapports de force internes comme ça simplement au bon vouloir. Mais, modestement, pragmatiquement, un certain nombre de choses peuvent être faites et c'est, à mon sens, l'objet fondamental de ce qu'on pourrait appeler le développement institutionnel de nos partenaires ; développement institutionnel, on pense toujours, on pense tout de suite à faire une meilleure police, une meilleure justice, une meilleure sécurité, c'est effectivement important, c'est ce que ce mot recouvre dans le jargon des bailleurs de fonds en priorité mais c'est aussi tout autre chose, c'est aider, je crois, fondamentalement, les nouveaux partenaires à émerger, à s'organiser et à jouer ce rôle social. Ça peut être fait un peu et on commence à le faire, à aider les paysans à se regrouper, le secteur privé à s'organiser, à exister dans le débat politique, soit en aidant ces acteurs eux-mêmes, soit en aidant leurs représentations. Tout le jeu que l'on fera dans ce domaine sera profondément utile et profondément productif sur le moyen terme.

Mais, je crois qu'aussi, il est nécessaire d'inventer de nouvelles formes de discussions sur la politique économique. La grande impasse, la grande faille de toutes les politiques d'ajustement structurel depuis les années 80 a été l'impasse qu'elles ont faite sur la planification. Les pratiques de planification ont complètement explosé, les ministères du plan se sont marginalisés, ils sont restés

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

figés sur leurs modèles à décrire à moyen terme alors que tout le débat se concentrait sur la discussion des tableaux des opérations financières de l'Etat (les TOFE) avec les institutions de Bretton Woods dans le cadre d'une gestion beaucoup moins ambitieuse en terme de délai, en terme d'exhaustivité de la vision économique, mais qui avait le mérite de l'opérationnalité et qui créait des cadres de discussion précis dans lesquels le Ministre des finances pouvait se retrouver et conclure des accords.

Ce naufrage de la planification se révèle être un véritable désastre. Nous n'avons plus aujourd'hui de cadres de cohérence à moyen terme, nous ne savons plus comment prendre en compte par exemple les problèmes démographiques et savoir tirer de perspectives un peu lointaines les conséquences sur le court terme étant entendu que vous savez tous que le long terme c'est une succession de courts termes et que ce sont des décisions prises au jour le jour qui créent les politiques structurelles. Il faut donc pouvoir orienter la politique conjoncturelle au jour le jour et ces outils d'orientation n'existent pas. Alors, ça ne veut pas dire qu'il faut reconstituer la planification d'antan. Les cadres macro-économiques ou les cadres méthodologiques qui ont existé à l'époque n'ont plus guère de sens dans des économies qui sont devenues des économies de marché et qui sont soumises à des fluctuations extraordinaires de leur environnement international que ce soit sur le plan des devises ou que ce soit sur le plan des cours de leurs exportations.

Ce qui est important, ce qui est très nécessaire, c'est qu'il puisse y avoir une discussion stratégique entre les différents acteurs de la société sur l'orientation de la politique économique sur le moyen terme et se servir de cette orientation du moyen terme pour prendre les décisions de court terme.

Alors, c'est stratégique, parce que à l'heure actuelle à défaut de cette concertation, la décision de politique économique est prise dans un tête à tête extraordinairement limitant entre d'une part des ministères des finances qui ont une préoccupation

budgétaire à court terme et d'autre part des acteurs sociaux qui sont essentiellement les syndicats de fonctionnaires et d'étudiants, voire les représentants d'un certain nombre de très gros commerçants qui ont des intérêts très immédiats. Cela, bien sûr, produit un résultat ou un équilibre qui est systématiquement défavorable à la prise en compte d'intérêts de politique économique à moyen et long terme.

Pour arriver à sortir de cette impasse de la décision, il faut pouvoir introduire d'autres acteurs, il faut pouvoir introduire d'autres forces sociales dans les discussions, il faut créer des ruptures dans les logiques. Ceci, à mon sens, devrait être l'ambition d'une nouvelle planification, une nouvelle réflexion, de nouvelles instances de réflexions stratégiques qui devraient exister dans les Etats. Je m'empresse de dire qu'on n'en prend pas le chemin, la plupart des Etats se dépêchent de mettre en place à l'image de la France des conseils économiques et sociaux, des instances diverses qui ressemblent à ça, des trucs, des machins, qui, quasi systématiquement, reproduisent en fait des rapports de force anciens que les phénomènes politiques n'ont pas véritablement modifiés.

Il y a donc tout un travail extrêmement important à faire là-dessus. Je crois que seule cette modification passant par un changement dans les sociétés africaines permettant le renforcement d'acteurs nouveaux, et d'autre part, par leur participation à tous les niveaux de la vie politique économique, dans d'autres cadres décisionnels, pourrait nous permettre de sortir des impasses de l'ajustement.

Encore une fois, les politiques d'ajustement ont été essentiellement conçues dans des cadres technocratiques or la politique macro-économique ce n'est pas de la technocratie, c'est le résultat d'une discussion politique. D'abord, il y a le mot politique, donc politique macro-économique, et c'est sans doute là où le phénomène de l'ajustement a échoué le plus lourdement dans les années 80.

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

Ce type de réflexion peut vous sembler peut-être éloigné de préoccupations de gestion urbaine ou de préoccupations au jour le jour. Elles sont pourtant fondamentales. Parce que ce sont elles qui gouvernent deux choses capitales, les choix d'investissements publics, où on met l'argent et pour quoi faire, et d'autre part les moyens de fonctionnement budgétaire que les Etats allouent à leurs services sociaux notamment à tout le fonctionnement social et en particulier au fonctionnement urbain. Si jamais j'ai pu vous convaincre de l'importance de ce type d'approche, ceci veut dire qu'un souci aussi pour vous au-delà de la gestion quotidienne d'opérations d'urbanisme doit être de participer ou de faire participer les acteurs du jeu urbain à la décision macro-économique, au choix de politique budgétaire, au choix de politique fiscale qui détermine beaucoup de choses dans la vie du pays et c'est par le biais de l'ouverture de ce jeu et de la participation à la vie sur la politique économique qu'un certain nombre de problèmes fondamentaux de la vie pourront être sinon résolus, du moins commencés à être traités ou simplement abordés et même évoqués dans les instances qui déterminent la vie financière et politique des pays. Voilà, je vous remercie, je vous présente mes excuses pour avoir été à la fois aussi long et aussi court et j'espère ne pas vous avoir trop frustrés.

Merci.

J.M COUR : Je me demande s'il ne faut pas mettre en avant la dimension temporelle, le temps long, dans l'analyse, les diagnostics et les regards que nous jetons sur ce qui se passe en Afrique. La plupart des pays du champ sont des pays incroyablement jeunes, c'est-à-dire qu'ils n'existaient pas il y a une génération. On nous a dit ce matin que les pays d'Amérique latine étaient pour la plupart des pays jeunes puisqu'ils avaient à peu près 100 ans. Je crois qu'il faut replacer notre diagnostic dans cette perspective historique et se demander si un certain nombre de défauts que nous constatons dans le

fonctionnement de la société, de la gouvernance, etc., ne sont pas des péchés de jeunesse. Et si cela est vrai, je me demande si nous n'avons pas tous nous-mêmes péché par manque de vision et de réalisme historique dans la manière dont nous avons tenté d'assister, d'accompagner le développement de ces pays. N'avons-nous pas d'emblée transposé des mécanismes infiniment trop compliqués, n'avons-nous pas été imprudents en lâchant immédiatement tout, sauf la monnaie?

Bien des choses que nous voyons se passer en Afrique ne semblent pas tellement originales, c'est-à-dire qu'après tout, nous l'avons vu en Gaule, dans l'Empire russe, aussi bien qu'en Amérique latine ou en Asie. Ayant bien conscience de ce qui se passe, en replaçant tout cela dans le temps long du développement, il n'en reste pas moins qu'il y a des spécificités en Afrique. Quand on essaye de replacer la trajectoire sur 30 ans, ce n'est pas long, sur 50 ans, trajectoire démographique, économique et sociale, politique des pays africains, et qu'on la compare à celle d'autres pays de la planète, il y en a 150 donc un échantillon intéressant, on voit que bien des choses qui se passent en Afrique sont après tout parfaitement naturelles. C'est à dire que cela s'est passé partout pareil, à échelle comparable. Il y a par contre des choses étonnantes, un petit nombre de spécificités africaines, et c'est sur celles là qu'il faudrait faire porter l'effort de réflexion, après les avoir identifiées et se demander ce que ce spécifique signifie et comment intervenir à ces niveaux.

A.DURAND LASSERVE : La situation que nous a décrite M. SEVERINO est à la fois claire et impressionnante. Il me semble que beaucoup d'entre nous, compte tenu de nos expériences respectives, souscrivons à l'analyse qu'il en fait.

Mais je voudrais, tout d'abord, faire part de mon étonnement : cette situation n'est pas nouvelle; le système d'appropriation et de redistribution de la rente que l'on souhaite aujourd'hui modifier s'est mis en place progressivement, sous nos yeux et avec nos

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

encouragements, depuis au moins une trentaine d'années. Or j'ai l'impression que c'est seulement depuis deux ou trois ans que la Coopération française en mesure toutes les conséquences. Je voudrais ensuite poser une question : modifier le système d'appropriation de la rente, c'est toucher à tout l'équilibre social qui s'est établi autour et à partir de ce système, et ceci dans des contextes où la majorité des Etats concernés sont appauvris et fragilisés. Le risque est alors important de provoquer effondrement politique et crise sociale aiguë. Il l'est d'autant plus qu'il n'y a pas vraiment de solution alternative. A quelle échéance raisonnez-vous lorsque vous parlez de changement et combien de temps sera, selon vous, nécessaire pour aménager et accompagner la réforme du système, sans risque de rupture, et permettre qu'interviennent, dans le jeu que vous nous avez décrit, d'autres acteurs dont la fonction ne serait plus seulement de prélever et de redistribuer, mais de contribuer au développement par la production de richesses et l'accumulation?

J.M. SEVERINO : Là-dessus, c'est clair qu'il faut raisonner à l'échelle de trois générations, en tout à 50 ans, le système que nous évoquions tous ensemble tout à l'heure est un système qui prend ses racines dès les premières années de la colonisation, dès les premières années des comptoirs, et qui commence à germer, à se structurer à l'époque du pacte colonial dans l'entre-deux guerres et puis il se constitue, il prend sa figure moderne à la libération, quand dans les années 50 se mettent en place les outils de financement du développement, pendant le pacte colonial dans sa version la plus caricaturale, c'est, j'exporte des matières premières à des prix qui sont déconnectés du marché mondial, qui sont des prix de garantie, qui sont donc plus élevés que ceux du marché mondial, il y a des quantités qui sont elles-mêmes garanties, je les vends aux colonisateurs et j'achète aux colonisateurs mes biens de consommation, tous les biens de consommation dont j'ai besoin, à des prix qui sont eux-

mêmes au-dessus du marché mondial. Alors, ce système, bien sûr, s'est effrité petit à petit mais il a duré quand même assez longtemps et on ne le voit véritablement disparaître qu'à l'époque où la France rentre dans la Communauté européenne, à partir du traité de Rome, moment où elle largue petit à petit tous les systèmes de protection, un des derniers systèmes à avoir perduré était celui de l'arachide que le Sénégal a perdu à peu près à cette époque-là; on a refilé à l'Europe un certain nombre de nos façons de penser, le rapport commercial avec nos partenaires, c'est clair ; si ces outils sont aujourd'hui mis en cause dans les négociations de Lomé, ce n'est pas par hasard, ce n'est pas par hasard qu'elles le soient par les anglais par exemple, par les allemands qui ont une vision différente de leurs rapports avec les pays en développement.

Ce système est très ancien, toute la société productive mais aussi toute l'organisation sociale africaine, ses couches modernes, tout l'état moderne s'est constitué sur ce système ; donc sa destruction et sa transformation va prendre beaucoup de temps, peut-être plus de temps encore que ça n'aura pris pour le constituer. Alors, la grande chance des africains d'une certaine manière, c'est qu'ils soient affrontés à une très grave crise des matières premières qui va être vraisemblablement durable et que ça va les obliger à bouger parce qu'il n'y a pas d'autres moyens de bouger parce que les ressources de la communauté internationale sont limitées, elles tendent elles-mêmes à décroître, à l'heure actuelle, dans la crise économique que la zone OCDE, en tout cas que l'Europe, traverse, à un moment où la générosité américaine après la guerre froide est elle-même de moins en moins forte, donc il y a une nécessité pour les africains de compter beaucoup plus sur eux-mêmes et de sortir des systèmes protégés dans lesquels leur économie a été enfermée.

Lors de la dernière intervention lorsqu'on me disait pourquoi a-t-on finalement admis ce système pendant très très longtemps, il y a des raisons politiques très fortes ; on l'a admis et même encouragé, la problématique sera sans

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

doute celle des années 50, 60, 70 et des premières années des années 80, c'est la problématique de la guerre froide. Ce qui intéresse l'idée politique, européens, c'est la stabilité d'un glacis; la gestion de ce glacis est sous-tendue par un consensus international, des anciens colonisateurs en particulier dans leur zone d'influence, on leur demande surtout de faire taire les petits amis, qu'ils ne viennent pas créer de problèmes. Et pour éviter les problèmes, on crée des Etats stables et pour créer des Etats stables, on va pas s'amuser à faire de la compétitivité, à être performants sur les marchés extérieurs, c'est pas vraiment le problème.

Le problème c'est la stabilité politique. Je peux en parler très directement parce que j'ai vécu les toutes dernières années dans les arcanes politiques de l'Etat français, avant l'effondrement du mur de Berlin, c'est vraiment comme ça que la coopération et que le développement de nos partenaires s'est lié. Alors aujourd'hui c'est tous ces tabous qui peuvent s'effondrer parce que la problématique internationale a complètement changé, d'autres choses peuvent être dites, et le même niveau de protection n'est plus accordé à nos partenaires. D'une part, tout le monde est prêt à les lâcher et à leur dire, mes chers amis, faites comme les asiatiques, faites comme les latino-américains qui réussissent, et montrez nous de quoi vous êtes capables avec des salaires, des prix intérieurs qui correspondent à ceux de vos compétiteurs naturels, et d'autre part les régimes intérieurs ne correspondent plus du tout à ce système. Quand on peut avoir un régime intérieur, on peut avoir un régime de dictature, redistributif lorsqu'il y a un surplus à redistribuer, lorsqu'on ne seulement et donc à ce moment là on s'entoure de quotas, on redistribue la prébende, et quand il n'y a plus de surplus à distribuer et que c'est même un moins qu'il faut enlever aux gens, on ne peut plus gérer de la même manière, on est obligé de créer des mécanismes de concertation pour savoir qui va payer la facture. Le problème c'est qu'il y a des façons génératrices de croissance économique qui permettent de payer la facture

et il y a les façons qui empêchent de payer la facture.

Le problème des bailleurs de fonds des africains c'est de faire que la facture de l'ajustement soit payée d'une manière telle qu'on retrouve au bout de la croissance économique. Mais de toute façon la facture il faudra la payer.

M. GERARD : Tout d'abord une petite observation sur ce que vous avez dit à propos des villes. Je ne suis pas tout à fait sûr que le moteur de la croissance urbaine ne soit pas encore beaucoup plus fort que, pour de multiples raisons, puisque finalement dans des pays du tiers monde qui ont des économies assez différentes, on constate quand même des développements urbains tout à fait considérables, y compris dans des pays qui se développent très bien. C'est ma première remarque.

Maintenant, une question pratique : vous avez exposé en quelque sorte que tout compte fait, il fallait, en caricaturant votre position, se débarrasser des Etats parce que ce sont les Etats qui, par les mécanismes, les institutions qu'ils ont créés, deviennent incapables de se réformer eux-mêmes puisqu'ils autoproduisent continuellement les mêmes discussions. Il y a un certain nombre de gens qui ont fait cette observation il y a longtemps, en particulier les ONG qui ont dit qu'il ne faut pas attaquer le problème du développement de cette façon là, qu'il faut aller voir les interlocuteurs directement sur place, soit dans les villes soit dans les campagnes, et travailler avec eux. Est-ce que ce que vous dites aurait comme conclusion naturelle que la coopération, à l'heure actuelle, court-circuiterait les Etats pour aider directement la base.

J.M. SEVERINO : Je vais essayer de répondre sur les deux points ; sur le premier point, je reconnais volontiers que mon propos est complètement caricatural et que je n'entends pas expliquer la croissance urbaine par un simple phénomène d'organisation de l'Etat et vous avez raison parfaitement de le souligner, vous êtes bien plus

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

expert que moi, qu'il y a bien d'autres choses qui y contribuent. Je crois néanmoins que la puissance des fonctions publiques et de sa fonction redistributive, a aidé à ancrer un pôle de croissance urbaine malsain, pas fondé sur des activités productives mais sur un phénomène de consommation.

Sur le deuxième point, je crois qu'on ne peut pas jeter le bébé avec l'eau du bain et dire qu'on ne travaillera plus avec les Etats, ou que les Etats sont irrémédiables, ou il n'y a rien à faire sur le plan des Etats, mais il faut certainement diversifier considérablement la gamme d'intervention, faire d'autres choses. Sur le premier point, les Etats sont irremplaçables pour un certain nombre de choses, sur un certain nombre de plans, il est très difficile d'imaginer les fonctions par exemple de sécurité ou les fonctions de justice en dehors d'un cadre étatique. Or ces fonctions sont cruciales y compris pour le développement économique et on voit bien que la plainte lancinante de tous les opérateurs économiques dans la période de crise, c'est le manque d'Etat de droit dans les affaires. Il y a un certain nombre de fonctions de régulations sociales sur lesquelles il est difficile de se passer de la forme étatique. Mais il est vrai également que dans la plupart des cas, les Etats peuvent maigrir et que certaines fonctions y compris les fonctions sociales qu'on assimile en général à l'Etat peuvent être parfaitement remplies de façon soit décentralisées soit même privées. C'est le cas des secteurs sanitaires et des secteurs éducatifs et tout ceci sans renoncer à une optique de généralisation de l'accès des gens à l'éducation et à la santé, au contraire. Je m'explique là-dessus, dans un certain nombre de cas, la seule façon de faire baisser le coût unitaire de la santé et de l'éducation, c'est de passer au secteur privé, de susciter des organisations de parents d'élèves, des organisations parentales, de favoriser les systèmes professionnels, ou de permettre aux collectivités locales de s'organiser sur ce terrain tout simplement parce qu'ils paieront l'instituteur quatre fois moins que l'Etat, qu'ils aligneront des élèves en face et qu'ils permettront de

financer ces services. Mais, c'est pas toujours possible non plus de le faire ; il y a un certain nombre de cas où les gens sont simplement trop pauvres pour pouvoir contribuer en quoi que ce soit et il faut de toute façon un mécanisme de redistribution étatique, national, qui ne peut être géré que de façon étatique pour arriver à assurer les services sociaux de développement. Cette diversification vers d'autres secteurs, je crois que la coopération française l'a déjà entamée, ce n'est pas une idée complètement neuve et, d'ores et déjà, il y a par exemple, l'appui aux groupements de producteurs, c'est un des thèmes importants des gens qui s'occupent du développement rural dans la coopération française. Ce qui aide au passage dans le secteur privé d'un certain nombre de services sociaux, c'est aussi des financements directs de ces activités, c'est aussi un thème de la coopération française. Ce qui est un thème de travail également important est le phénomène de la décentralisation. On peut imaginer que dans un certain nombre de cas, on pourra arriver, mais c'est une première esquisse qui pourrait mériter un colloque à elle seule, à résoudre les problèmes de services publics, d'organisation collective et même les problèmes politiques tout court en décentralisant le pouvoir. Alors là ce sont des phénomènes sur lesquels on est assez fortement engagés et il y a déjà des financements directs de collectivités locales, il y a des débats très clairs aujourd'hui pour savoir si par exemple la Caisse française de développement pourrait appuyer directement, ce qu'elle n'a pas fait pour l'instant, ou au moins des organismes de financements intermédiaires, une sorte de crédit local, intermédiaire entre les collectivités et l'extérieur. Mais dans tout ça, on est plutôt dans des phases d'expérimentation, de bouillonnement, et on est conscient également que chaque fois qu'on fait un pas, on rencontre des effets pervers, des problèmes de terrain, des problèmes pratiques et qu'il n'est pas très simple de trouver des formules qui soient à la fois efficaces, qui soient souples et qui permettent de sauvegarder, je dirais, la moralité des financements français et qui permettent de

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

lutter contre les détournements qui sont bien entendu très importants dès qu'on rentre dans ces sphères.

M. CHRETIEN : J'ai beaucoup apprécié dans votre exposé le fait que vous mettiez l'accent sur l'existence d'une caste bureaucratique qui préleve la rente et la transforme en biens de consommation importés plutôt qu'en investissements. Je souhaitais à ce propos faire deux remarques.

D'abord sur la distinction entre zone "hors champ", c'est à dire, de fait, ex-britanniques et la zone "du champ", c'est à dire la zone CFA. Vous avez indiqué que le nombre de fonctionnaires dans les zones anglophones était supérieur à ce qu'il était dans la zone francophone, mais que les salaires y étaient moins élevés. Ce point, qu'on pourrait croire de détail, mériterait une analyse approfondie pour connaître sa composition précise: s'agit-il de fonctionnaires centraux ou municipaux? La différence peut, en effet être très importante, en terme d'impact sur les types d'investissements décidés (locaux ou nationaux) et sur le modèle de consommation de référence pour l'ensemble de la société.

Deuxième remarque, concernant le modèle de consommation des fonctionnaires dans les zones francophones. Beaucoup d'observateurs considèrent en effet que celui-ci résulte et ne se maintient que grâce à l'existence de la zone franc. La Coopération française souhaite, dorénavant, modifier la structure au sein des pays de la zone, en engageant une politique de renforcement des groupes de base, ce qui au mieux prendra 20 ou 30 ans...N'arriverait-on pas au même résultat, de façon plus rapide, en mettant tout simplement fin à la zone Franc?

J.M. SEVERINO : Sur le premier point, ce qui fait la grosse masse des fonctionnaires partout, ce sont les enseignants, ce n'est pas un mystère et ce qui est intéressant c'est de s'apercevoir que, en général, dans les zones anglophones, il y a une meilleure couverture éducative que dans les

zones francophones. Que vaut qualitativement cette couverture, est-ce que la qualité de l'enseignement est meilleur, ça c'est un problème sur lequel je suis incapable de m'exprimer, que je ne connais pas, mais le fait que quantitativement l'indignation des gens est le nombre supérieur d'instituteurs et on peut imaginer que sur le moyen terme c'est un facteur de développement important, comparatif.

Alors maintenant, sur l'aspect zone franc, c'est très difficile de tirer des conclusions très tranchées de la surévaluation du franc CFA. C'est une surévaluation qui est récente, ce phénomène se constate à partir de 84/85, jusqu'alors le franc CFA est considéré comme étant plutôt sous-évalué et sous-évalué pour deux raisons, d'une part parce que le franc français lui-même est une monnaie glissante, et qui ne cesse de se déprécier, alors en 84/85, il se passe quelque chose dans la politique économique française, on devient une monnaie qui s'ancre par le haut dans un système monétaire européen et qui se renforce nominalement par rapport aux autres devises, notamment par rapport au dollar et les pays CFA ont subi ces contreparties, donc c'est un phénomène très récent, et deuxièmement, 83/84/85 sont les périodes dans lesquelles les grandes dévaluations des pays hors zone franc interviennent, Nigeria, Ghana, Kenya, etc., pratiquement tous les grands pays de l'Afrique anglophones gèrent une dévaluation très importante. On ne peut pas parler de phénomènes de très long terme sur 30 ans ou sur 50 ans à partir de constatations de surévaluations de monnaies qui sont elles sur de relativement courtes périodes. Deuxièmement, il y a des phénomènes extraordinairement paradoxaux; par exemple, nous avons conduit des travaux sur la rémunération des paysans dans les pays africains et nous avons constaté que la rémunération relative des paysans avait été bien mieux maintenue dans la zone franc qu'elle ne l'avait été maintenue hors zone franc, dans l'ensemble de l'Afrique Sud-Saharienne, pour des raisons qui tiennent à la manière dont les dévaluations sont intervenues hors

# ■ Dépasser l'ajustement structurel

zone franc et qui ont en fait laminé les pouvoirs d'achat des paysans beaucoup plus que dans les systèmes où les revenus des paysans ont été en fait gouvernés par la réduction des prix, je dirais par les caisses de stabilisation, dans un contexte où l'inflation était elle très faible, voire négative, puisque vous savez que dans beaucoup de pays africains, beaucoup de pays de la zone, dans les 3 dernières années, les prix ont baissé ; nous sommes en période de déflation, c'est d'ailleurs pour ça que les opposants à la politique, de ce qu'on appelle, de l'ajustement en terme réel, accusent la France de faire une politique à la "Laval", on nous accuse de faire la politique de Laval durant la seconde guerre mondiale, une politique d'ajustement et de déflation. Cette politique a un mérite, elle a protégé les revenus ruraux, c'est très paradoxal alors qu'on dit "dévaluez vous aurez des prix et des revenus", un rééquilibrage automatique entre les revenus des fonctionnaires et les revenus des paysans". Ça c'est vrai purement en théorie mais si, au lendemain de la dévaluation, on augmente les salaires des fonctionnaires de 50 %, on crée de l'inflation, on réévalue leurs revenus et on ne change rien finalement à la situation de base sauf que le paysan subit l'inflation et perd, lui, du revenu. Ce deuxième point est destiné à vous dire que non seulement il est difficile de tirer des conclusions structurelles de moyen terme d'un phénomène qui est relativement récent mais qu'en plus la façon dont on gère la politique économique, quelle que soit la mesure, dévaluation, réévaluation, etc., peut avoir des impacts ou des résultats tout à fait paradoxaux, tout à fait inattendus, et je m'arrêterai sur ce sujet en disant qu'aujourd'hui tout le monde reconnaît qu'il y a une surévaluation du franc CFA et qu'il y a un problème de compétitivité majeure dans la zone franc. Le problème c'est de savoir comment le résoudre, et pour le résoudre il y a 2 voies, il y a la voie sèche et il y a la voie humide, pour parler comme les alchimistes, pour atteindre la pierre philosophale de la croissance économique. La voie sèche c'est la voie de l'ajustement en terme réel

qui se traduit par une déflation nominale des prix qui vise à baisser le revenu des gens de façon à atteindre des niveaux de prix inférieurs qui soient cohérents avec ceux des pays qui sont concurrents, n'oublions pas par exemple qu'au Sénégal, un salaire ouvrier moyen formel et informel est de l'ordre de 5 fois le salaire marocain, alors que le degré de productivité de l'ouvrier sénégalais a peu de chances d'être 5 fois le degré de productivité de l'ouvrier marocain.

Deuxièmement, on peut travailler par la voie humide qui est une voie qui utilise l'inflation pour manger le pouvoir d'achat des gens et qui vise à obtenir les mêmes objectifs par un autre moyen macro-économique. Peu importe la voie, chacune des voies a ses dangers politiques et sociaux puisque dans tous les cas de figure, il s'agit de changer la structure de la société et changer le rapport entre biens échangeables et biens inéchangeables. Mais ce qui est important c'est de réussir dans la voie qu'on s'est choisie. Or, le problème auquel nous avons à faire face, c'est que à l'heure actuelle, la quasi totalité des dévaluations ont échoué, la dévaluation est un concept aussi valable que la mondialisation mais a échoué; elles n'ont pas échoué parce que le modèle de gains compétitifs par la dévaluation est mauvais en soi mais parce que tout simplement les conditions sociales et politiques dans lesquelles sont gérés les Etats n'ont pas permis de prendre les mesures d'accompagnement de la dévaluation et il faut reconnaître aussi que la voie de l'ajustement réel dans la zone franc ne réussit pas. Si elle réussissait, ça se saurait. Or, elle ne réussit pas et de ce fait pour les mêmes raisons qui tiennent à la difficulté à aller jusqu'au bout du processus d'ajustement qui n'est pas un processus uniquement financier mais un processus macro-économique.

Le dilemme des décideurs n'est pas de dire qu'il y a une voie meilleure que l'autre, c'est de savoir celle qui est susceptible de réussir politiquement et socialement. C'est ce qui rend le débat difficile, et les choix ardu, partout sur le continent africain.



**DE LA VILLE**

**A**

**LA CITE**

**TABLE RONDE**

■ **Jean-Marie Cour**, Banque Mondiale  
**Jean-Dellus**, METT  
**Alain Durand-Lasserve**, Interurba  
**Michel Arnaud**, AMNR, ADP



## ■ De la ville à la cité

J.M. COUR : Je m'appelle Jean Marie COUR, je suis ingénieur, formé dans cette école. Après de nombreuses années passées dans les filiales techniques de la Caisse des Dépôts (SCET International, C3D), j'ai été recruté par la Banque mondiale avec l'étiquette de "water specialist". En accord avec la Banque, je me suis fixé comme objectif principal d'explorer plus en détail les implications des hypothèses avancées dans l'étude ILTA (Image à long terme de l'Afrique au sud du Sahara, 1984) concernant les relations entre dynamiques de peuplement et dynamiques économiques et sociales. La Commission des Communautés Européennes qui avait commandité cette étude concentrait à l'époque son attention sur la croissance agricole et l'autosuffisance alimentaire et n'était donc pas disposée à se servir de cette étude qui mettait l'accent sur le rôle moteur des villes dans le développement. La Banque était tout aussi réticente mais plus ouverte à la recherche et au dialogue sur ces thèmes. Ce dialogue n'est toujours pas facile, mais il se poursuit tant bien que mal depuis huit ans déjà. Fin 1991, la Banque m'a provisoirement installé à Paris (au Club du Sahel, au siège de l'OCDE) pour animer des études de prospective sur les pays d'Afrique de l'ouest et sur l'ensemble de la région Afrique de l'ouest (West Africa Long Term Perspective Study, WALTPS). Ces études de prospective font une large place au rôle des villes dans le développement.

J. DELLUS : Je suis architecte urbaniste. Je n'ai pas une grande expérience des problèmes qui sont débattus ici, je n'ai fait dans le cadre de mon exercice professionnel que quelques expertises ponctuelles. J'ai par contre une assez grande expérience de la planification urbaine en France, j'espère être utile à cette table ronde mais je ne peux être vraiment qu'un observateur un peu extérieur. J'ai prêté beaucoup d'intérêt à ce qui s'est dit, c'est évidemment assez loin me semble-t-il du champ de mes préoccupations qui est plutôt celui de l'organisation, du fonctionnement urbain de la structure urbaine. Il y a sans doute dans les

villes des pays en voie de développement des problèmes de cette nature qui sont très importants, je pense qu'on y viendra dans le cours du débat.

A. DURAND-LASSERVE : Je suis géographe de formation, chercheur au CNRS (Laboratoire Tiers Monde-Afrique de l'Université de Paris VII) et co-responsable du Groupement de Recherche Interurba. J'ai commencé à travailler en Asie du Sud-Est et du Sud. Je travaille également, depuis plusieurs années, avec des équipes latino-américaines. C'est assez récemment que j'ai commencé à travailler en Afrique, principalement pour des institutions internationales, sur des projets se situant à l'interface recherche-études. Passant de l'Asie à l'Afrique, je suis donc allé un peu à contre-courant de la trajectoire suivie par la plupart des chercheurs ou experts intervenant sur le secteur urbain. Cela m'a beaucoup appris et m'a permis de voir, en Afrique, des choses qu'on ne voyait pas nécessairement lorsque l'on y avait eu son premier contact avec la réalité du Tiers-monde.

M. ARNAUD : Pour libérer M. DELLUS de l'inquiétude qu'il a de ne pouvoir vraiment apporter de lumières à nos travaux, disons que l'interrogation de cette journée, comme vous l'avez compris au fur et à mesure des exposés, c'est de savoir si effectivement le rapprochement actuellement entrepris dans le cadre de la coopération française, entre l'intervention urbaine et le développement institutionnel, devenu une dimension volontairement très importante de la coopération française dans les pays en développement, est-ce que ce rapprochement est porteur d'une amélioration substantielle de la capacité d'évolution, de changement social dont M. SEVERINO vient de nous dire qu'il est au coeur même des processus de crise actuellement constatés et par la même occasion un des principaux problèmes posés par la sortie de la crise. Il est évident que la situation des villes françaises ne s'insère pas dans le même type de crise économique et sociale mais il y a quand même dans la société française



## ■ De la ville à la cité

urbaine des problèmes sociaux, des problèmes institutionnels et des problèmes de maîtrise urbaine qui constituent à tout le moins un laboratoire à partir duquel, avec toute la prudence qu'on a évoquée tout à l'heure, on peut se proposer de rechercher quelques transferts possibles. Ceux qui connaissent bien les pays en question peuvent justement intervenir pour essayer de montrer les limites de ces transferts et vous-même pouvez faire état de certains aspects des politiques de la ville entreprises en France et de l'orientation générale de ces politiques, de la progression de la pensée dans le domaine de la politique de la ville qui puisse susciter un transfert de connaissances ou de compétences.

J.D. : C'est vrai que la planification urbaine en France éprouve quelques difficultés. On ne va pas dire qu'elle est en crise, mais en tout cas en question, pour plusieurs raisons. Les outils de cette planification ont été conçus, il y a une trentaine d'années, à peu près au moment où les villes françaises connaissaient des problèmes d'expansion territoriale et de croissance démographique, qu'elles n'avaient jamais connu auparavant alors qu'aujourd'hui les enjeux du développement urbain, et de l'aménagement urbain, ont fondamentalement changé. Ça c'est la première raison ; l'autre raison c'est le changement institutionnel de la planification. La décentralisation a transféré aux communes un pouvoir qui appartenait à l'Etat. Après la guerre, l'Etat essayait de résoudre les problèmes de croissance urbaine. C'est à cette époque qu'ont été créés les grands ensembles de manière autoritaire, faut-il le rappeler ? Puis ensuite ont été inventés les schémas directeurs qui étaient élaborés sous cette même autorité de l'Etat pour tenter de diriger la croissance des villes vers des zones "planifiées". Ce pouvoir a été transféré aux collectivités locales qui peu à peu s'organisent. Mais il est vrai qu'au début la décentralisation les a pris au dépourvu. D'ailleurs certaines ont regretté que ce ne soit pas l'Etat qui continue à prendre les décisions difficiles à assumer au plan local

parce qu'il faut les justifier, rendre des comptes après coup. Il est parfois bien plus facile que l'Etat en prenne la responsabilité. Mais il me semble que la décentralisation, en tout cas en ce qui concerne la planification à grande échelle, parce que si on parle du projet ou de l'application locale, c'est un autre débat, mais en ce qui concerne l'organisation au sens large, la décentralisation a permis des progrès. On parle d'ailleurs de renouveau, notre ministère parle du renouveau de la planification et a un programme de relance de la planification urbaine en s'appuyant sur des institutions qui ont été profondément modifiées. Evidemment il y a une exception avec la Région parisienne, qui reste en partie sur le modèle précédent. Mais les grandes agglomérations françaises ont mis en place les institutions nouvelles qui découlent de la décentralisation et font face à des enjeux urbains qui ont profondément évolué par rapport à ce qu'ils étaient à l'époque. Par exemple il est vrai qu'aujourd'hui, la croissance territoriale, au sens qu'elle avait dans les années 60, c'est à dire trouver des terrains en quantité suffisante pour construire pas trop mal dans des endroits que l'on puisse équiper, n'est plus véritablement la préoccupation majeure des villes. Par contre, on voit apparaître d'autres préoccupations, telles que la reconquête de territoires internes à la ville, c'est-à-dire des sites qui sont déjà dans le périmètre urbain mais qui étaient occupés par des industries devenues obsolètes. On peut citer, à Toulouse ou à Lyon par exemple, des grandes surfaces occupées par des industries très près du centre de la ville sur lesquels il y a des enjeux très forts de la restructuration et de reconquête. On peut parler d'un processus de recréation, c'est un peu la ville qui se refait sur elle-même. Et puis, il y a un autre enjeu qui est un enjeu à caractère spatial mais avec un fort contenu social: éviter que se perpétuent ou continuent à se développer les zones de ségrégations ou de paupérisation. Il y a plusieurs aspects de ce phénomène qui ne concernent pas que les grands ensembles. Il n'y a pas de grand ensemble au sens absolu du terme; parce qu'il y a des grands ensembles

## ■ De la ville à la cité

construits dans les années 60 qui ne marchent pas mal et qu'il y a d'autres quartiers qui ne sont pas des grands ensembles qui peuvent subir aussi les mêmes phénomènes de dévalorisation. Il y a là toute une nécessité nouvelle d'intégrer dans la planification ces problèmes. Une remarque personnelle au passage, mais il y a peut-être d'autres personnes dans l'assistance qui pensent comme ça. Je ne suis pas certain que travailler uniquement sur le grand ensemble, c'est à dire sur le cas, visible, sur l'abcès, soit suffisant; la maladie est plus profonde et plus liée au système urbain lui-même. On a mis en place des outils qui permettent effectivement de transformer souvent à grands frais des espaces publics, de réhabiliter des logements mais on s'aperçoit que 5 ans après on est presque revenu à la situation première. Je crois qu'il y a là des efforts à faire dans le sens d'une compréhension beaucoup plus complète et beaucoup plus profonde des mécanismes urbains, des systèmes de transport, mais aussi de la répartition des logements, des procédures d'affectation du logement social, etc... Comment, par rapport à cette remise en cause ou cet ajustement de nos outils de planification à une réalité nouvelle de nos villes, transférer des savoir faire à d'autres pays. Peut-on tirer des expériences, des enseignements d'un certain nombre de pratiques ou de réflexions utiles. Je n'ai pas une réelle expérience de la coopération, j'ai eu l'occasion d'intervenir de manière ponctuelle dans quelques pays en Amérique Latine ou en Asie, très peu dans les pays africains. Pour conclure, je plaiderai pour ne pas abandonner toute planification physique des villes, surtout les villes en voie de développement. J'ai retenu de l'exposé de tout à l'heure deux choses : d'un côté une société avec une économie rurale qui dispose d'un certain nombre de modalités d'interventions et d'assistance, un travail en profondeur pour que cette société puisse se développer, parce qu'elle répond à une nécessité de subsistance et puis à côté de cela une société urbaine qui serait une société de fonctionnaires qui perpétuent leurs systèmes. Il me semble qu'il y a là une caricature car

entre ces deux niveaux, je crains qu'il n'y ait ce qu'on pourrait appeler le phénomène de la banlieue. Cette population qui quitte la terre pour des raisons diverses, n'est plus vraiment rurale et ne fait pas partie de la société des fonctionnaires. On parlait tout à l'heure de retours possibles de la ville vers les campagnes. J'aimerais savoir s'il y a vraiment des cas significatifs de retours. Par les informations qu'on peut glaner à droite et à gauche, on voit bien que les villes d'Afrique continuent à s'étendre et malheureusement à se "bidonvilliser".

M.A. : Sur un plan un peu plus général si vous voulez, avec le recul, est-ce qu'à votre avis, la décentralisation que la France a opérée, comme on essaie de l'appliquer dans beaucoup de ces pays, a eu essentiellement une motivation, une cause politique ou est-ce qu'il y avait, comme dans ces pays, comme M. SEVERINO l'a évoqué, le souci à travers la décentralisation de mettre à la charge non plus de l'Etat mais des collectivités locales, à charge pour elles de s'organiser pour faire face, un certain nombre de dépenses que l'Etat ne voulait plus ou ne pouvait plus supporter, y compris peut-être des gestions qu'il ne voulait plus ou ne pouvait plus supporter, à commencer peut-être par les dites banlieues.

J.D. : Je pense qu'il y a deux aspects à votre question. Il est tout à fait certain que l'Etat se désengage financièrement auprès des collectivités territoriales plus locales. Il y a les communes de base mais aussi les départements et les régions. On sait très bien que l'Etat s'est désengagé aussi auprès de ces deux collectivités territoriales. J'ai lu récemment dans la presse un article disant que l'Etat ne s'est pas encore assez désengagé vis à vis des régions et que celles-ci n'ont pas encore assez de poids pour intervenir dans des processus économiques et dans la planification urbaine. L'autre aspect est davantage lié à notre système démocratique. C'est la nécessité de rapprocher la décision au plus près de la société locale, parce que l'Etat n'a pas fait que des choses exemplaires,

## ■ De la ville à la cité

loin de là, tout le monde le sait bien. L'Etat est aussi responsable d'un certain nombre de drames que vivent aujourd'hui les villes. Il est à l'origine de décisions qui étaient sans doute justifiées à l'époque mais qui aujourd'hui pèsent énormément et coûtent très cher à redresser. C'est vrai qu'il est nécessaire de rapprocher un certain nombre de décisions du contexte local, pour qu'elles puissent être mieux comprises, mieux ajustées aux réalités locales.

M. A. : Dans ce cadre là, encore une fois avec assez d'objectivité, sans citer de cas particulier, a-t-on le sentiment qu'au bout d'un certain temps de cette décentralisation, les idées que nous avons évoquées ont été prises en charge, prises en compte par les collectivités, est-ce qu'on a le sentiment que, premièrement, certains des problèmes que l'on traitait mal, sont mieux traités, et deuxièmement, que certaines charges que l'Etat ne pouvait ou ne voulait plus supporter sont mieux supportées ou même que ces charges ont baissé du fait de la gestion locale. Quelle est au fond la nature de l'objectif le mieux atteint ? un objectif social ? un objectif financier des collectivités ? une meilleure gestion des ressources ?

J. DELLUS : Je crois que je ferais une analyse un peu différente. Il y a eu une période d'euphorie de la décentralisation ; on a cru qu'on allait pouvoir tout décider localement et on a même parlé d'une sorte d'enfermement de ces collectivités territoriales dans leur petit territoire local. Je crois qu'aujourd'hui, le balancier revient sensiblement en disant que les pouvoirs décisionnels sont beaucoup plus compliqués que ça, que l'Etat a une nécessité, il y a la conviction que l'Etat doit faire ce qu'il lui revient et ne se mêle pas de faire ce qui n'est pas de son ressort. Il y a un principe que tout le monde connaît maintenant, la subsidiarité, qui s'appliquerait bien à tous les segments de décision dans un Etat français qui est un Etat, ne l'oublions pas, très centralisé, avec une longue tradition de centralisme, de

jacobinisme. Beaucoup de gens pensent qu'il faut sans doute réajuster les systèmes de décision de l'Etat en matière de planification du territoire national car il y a des inégalités à corriger, mais qu'il faut peut-être renforcer le pouvoir des régions, elles-mêmes d'ailleurs y aspirent ; mais la représentativité et la légitimité des régions est-elle pour l'instant suffisante ? En ce qui concerne les départements, il y a une grande polémique : le département est-il un lieu pour traiter des problèmes de développement urbain et économique ou autre, ou est-ce simplement un répartiteur de subsides ; il y a quelque chose qui me semble prendre naissance, c'est ce qu'on appelait autrefois les agglomérations, ces entités qui n'ont pas de définition administrative, qui politiquement sont la somme d'un certain nombre de petits pouvoirs, et qui de temps en temps s'associent en communautés urbaines ; ces communautés urbaines couvrent une partie du territoire qu'il faudrait pouvoir prendre en considération, elles résolvent très mal les problèmes des relations entre un espace urbain et espace rural, complémentaire de l'espace urbain. On parle beaucoup d'intercommunalité mais elle fonctionne encore très mal dans le cadre de décisions urbaines.

M.A. : On ne peut pas comparer les problèmes auxquels sont affrontées les collectivités françaises et ceux auxquels sont affrontées les sociétés africaines en matière d'urbanisation. J'ai évoqué tout à l'heure le ralentissement de la vitesse d'urbanisation, le fait qu'on ne peut plus parler d'une Afrique en voie d'urbanisation accélérée, néanmoins on peut dire que l'urbanisation de l'Afrique est loin d'avoir atteint ce qu'on pourrait appeler en France un certain niveau d'équilibre à partir duquel les problèmes internes de l'agglomération sont évidemment beaucoup plus que son extension, son positionnement sur le réseau national.

J.M.C. : Je pense qu'il faut aborder cette question de l'urbanisation à l'échelle du temps long, d'une ou

## ■ De la ville à la cité

plusieurs générations. Si le diagnostic que l'on porte aujourd'hui sur l'évolution de la situation en Afrique, est si sévère, c'est au moins en partie parce que l'échelle de temps où nous situons nos analyses ne permet pas d'apprécier les évolutions structurelles (telles que la redistribution spatiale des populations et l'urbanisation), souvent mal reflétées dans les statistiques officielles, et que nous avons trop tendance à oublier notre propre histoire. Pour surmonter leur désarroi et apercevoir enfin la lumière au bout du tunnel, les décideurs africains et leurs partenaires extérieurs ont grand besoin de retrouver le sens de la prospective et de se doter de visions à la fois réalistes et mobilisatrices. L'une des faiblesses des politiques d'ajustement structurel est que, dans la pratique, elles se résument en fait à des politiques de stabilisation: leur principale préoccupation, tout à fait légitime dans l'optique du court terme, est de rétablir d'urgence les "équilibres". Ces politiques accordent un poids trop exclusif à la seule dimension économique du processus de développement. Elles masquent les nécessités du long terme, tout à fait incontournables dans les pays à croissance démographique rapide. Elles n'incitent guère les décideurs à situer leur action dans une perspective globale, non exclusivement économiste, et de long terme.

Même si le rétablissement de certains équilibres est une affaire urgente, l'ajustement structurel au sens propre est évidemment un processus de longue durée, et devrait être davantage conçu dans cette optique de la longue durée. Le dialogue entre les pays et leurs partenaires extérieurs serait plus fécond si chacun disposait d'une meilleure compréhension des transformations qui affectent le peuplement, l'économie réelle et la société dans le temps long, au-delà de la conjoncture, des statistiques des politiques officielles, et si chacun pouvait faire l'effort de formaliser la vision globale qu'il a de l'avenir de la région d'ici une génération.

C'est dans ce but que plusieurs pays et institutions d'Afrique de l'ouest et leurs partenaires extérieurs ont

lancé l'étude WALTIPS, qui englobe 19 pays de la région. Cette étude, qui s'appuie sur une rétrospective longue, tente de répondre à trois questions: où vivront les quelque 400 millions de ouest-africains de l'année 2020? Quels seront alors les besoins essentiels de cette population, comment ces besoins seront-ils satisfaits, et à quoi ressembleront les économies des villes et des zones rurales de ces pays? Enfin, quelles infrastructures et quels investissements auront pu être réalisés et quelles stratégies de développement auront dû être suivies pour faciliter l'indispensable redistribution des populations au sein de la région?

Je rappellerai seulement quelques chiffres concernant la population pour situer le problème. En l'espace de moins d'un siècle (1930-2020), la population de la région aura décuplée, et la population urbaine aura centuplée. La population de la Côte d'Ivoire qui aura été multipliée par vingt, sera passée de la moitié à plus du double de celle du Burkina Faso. Au cours de la période 1960-1990, le milieu urbain a accueilli près des deux tiers du croît démographique total de la région, et cette proportion devrait dépasser les quatre cinquièmes pendant la période 1990-2020. Enfin, au cours de cette même période, le secteur informel devrait accueillir (loger, procurer des revenus et des biens et services, occuper) près des deux tiers du croît démographique total.

Les villes jouent un rôle primordial dans le processus de redistribution du peuplement et d'installation de la population dans le territoire régional et dans le passage progressif à l'économie de marché. Les migrations répondent à des disparités spatiales importantes et croissantes. Ces disparités spatiales, qui sont inévitables, contribuent sur la longue durée à atténuer les disparités de revenu par habitant entre les zones à faible potentiel et les pôles de croissance.

La croissance urbaine et l'organisation des réseaux de villes d'Afrique de l'ouest résultent de l'effet combiné de la croissance démographique, des politiques nationales et de l'environnement mondial. Les taux de croissance

## ■ De la ville à la cité

urbaine très élevés constatés dans les années 1950-1980 ne sont pas la conséquence de mauvaises politiques ou de "biais urbains" systématiques, mais de la mobilité élevée des populations africaines. La capacité des institutions à digérer et accommoder cette croissance urbaine n'a certes pas été à la mesure des besoins, mais les bidonvilles africains ne sont dans l'ensemble ni pires ni moins productifs que ceux des Etats-Unis du 19<sup>ème</sup> siècle ou de l'Amérique latine.

Du fait même de la croissance du niveau d'urbanisation (qui atteint aujourd'hui 40% en moyenne régionale), le taux de croissance urbaine est en toute hypothèse appelé à décroître progressivement : les taux de croissance urbaine supérieurs à 6% par an devraient être exceptionnels. Cependant, la crise économique actuelle a freiné la croissance urbaine et les migrations régionales bien au-delà de la tendance longue. L'image à long terme de la région qui résulterait de la prolongation de la tendance actuelle (faibles migrations internationales, faible taux de croissance urbaine, et accélération de la croissance de la population agricole et rurale) impliquerait que la région s'enfoncé durablement dans la crise, avec des zones de surpeuplement et de pauvreté extrême et un faible développement des marchés régionaux.

A cette image, vraisemblable dans une optique de court terme mais peu soutenable à long terme, l'étude WALTPS opposera une image plus conforme aux tendances longues, marquée par la poursuite des migrations du Sahel vers les côtes, conduisant à des taux d'immigration et d'émigration atteignant 1% par an, et à un niveau moyen d'urbanisation de 67% en 2020. A cette image du peuplement régional, correspond une croissance économique modeste au taux moyen de l'ordre de 4,6% par an; le niveau de vie moyen par habitant du secteur informel et du secteur moderne croîtrait de moins de 1% par an, cependant que le niveau de vie rural augmenterait au taux de 2,3%, grâce principalement à l'expansion du marché régional. Mais ce scénario, à la fois modeste (en termes de croissance économique) et ambitieux (en

termes de mobilité régionale et de développement des marchés régionaux) suppose un effort d'investissement public et privé d'infrastructures régionales et de fonction locale sensiblement supérieur à celui constaté dans la région depuis une dizaine d'années.

M.A. : On décrit quelque chose là, me semble-t-il, sans dire ou sans savoir si les responsables africains ou les sociétés africaines ont la conscience que nous visons des phénomènes. Est-ce nous qui projetons là notre vision ou y a-t-il vraiment le sentiment d'un certain nombre d'Africains qui sont contents de ce qui se passe et trouvent qu'il faut continuer quoi qu'en disent les gens de l'extérieur ou bien commencent-ils à prendre conscience de phénomènes de changements et adhèrent-ils à certaines théories. C'est important car nous délivrons un diagnostic extérieur...

J.M.C. : Il y a un certain décalage entre l'économie réelle, par laquelle l'Afrique s'insère dans l'économie mondiale, et les analyses que j'appelle utopiques et désincarnées du discours économique. Il est rare qu'un document économique s'attarde sur ces questions de peuplement, de migration, d'urbanisation, etc. Il est rarissime qu'un modèle économique s'inquiète de savoir combien il y a de personnes dans le système qu'on décrit. Il n'est pas nécessaire de connaître la population ni sa répartition spatiale ni sa répartition ville-campagne pour diagnostiquer les évolutions macro-économiques ou les projeter dans l'avenir. Je voudrais, à cet égard, dire la chose suivante : il est important à mes yeux que nos professions en tout cas disons les urbanistes s'intéressent à la macro-économie. Les économistes ne se recrutent pas parmi les ingénieurs, ils ont une formation différente, notamment dans les pays anglo-saxons, et rares sont les économistes ou les macro-économistes qui ont une formation d'ingénieur et surtout d'urbaniste ou d'architecte, ou de démographe ou d'ethnologue.

Il faudrait que nos professions, celles qui sont appelées à s'intéresser à la ville, s'intéressent de très près à la macro-

## ■ De la ville à la cité

économie, en partie pour les bonnes raisons qu'à donné M. SEVERINO car c'est le contexte macro-économique qui s'impose de toute façon aux acteurs y compris aux acteurs du secteur urbain, mais aussi pour participer à la transformation permanente de l'outil économique et participer, si nécessaire, à la refonte du paradigme qui sous-tend le raisonnement macro-économique. J'essaie avec Michel ARNAUD d'introduire des outils d'analyse de l'économie nationale qui prennent en compte la population et sa répartition, qui décrivent le fonctionnement d'une économie dans sa dualité ville-campagne, qui prennent en compte la géographie et les relations de voisinage entre agents. Nous avons esquissé des modèles qui tentent d'expliquer ou de relier le fonctionnement de l'économie à la dynamique spatiale et notamment au phénomène de l'urbanisation et qui prennent en compte les disparités qui font que les gens bougent. Je ne dis pas que ces instruments là sont miraculeux mais au moins ils donnent une interprétation moins utopique du fonctionnement sur la longue durée des économies des pays africains. M. SEVERINO disait tout à l'heure que c'est à cause des villes que les politiques d'ajustement ont dû être mises en oeuvre, c'est tout à fait vrai, d'autant plus vrai que l'économie se fait dans les villes et à partir des villes qui contribuent aux trois quarts de la croissance économique totale...

M.A. : Tout à l'heure vous parliez de la nécessité de revenir à la planification physique, je mets ça en rapport avec ce que tu disais des économistes anglo-saxons par rapport aux nôtres, de la culture des uns des autres plus ou moins "urbanistique", je n'ai pas entendu dire que les affaires aillent tellement mieux au Ghana ou au Nigeria pour ce qui est des pays anglophones ou de culture anglo-saxonne de l'Afrique de l'ouest; quand on voit les villes du Nigeria, sans parler de la partie très ancienne des coeurs de villes islamiques, les extensions d'Ibadan, par exemple, il n'y a même pas de rues, il n'y a pas de planification physique, il n'y a rien du tout.

A.D.L. : Je voudrais rapidement donner un point de vue sur la question posée initialement par M. ARNAUD : qu'a apporté l'expérience française à la gestion urbaine africaine? Je dois dire que je suis assez partagé; j'ai du mal à imaginer ce que serait l'Afrique sans l'expérience française en matière de gestion urbaine. Mais j'ai aussi l'impression que nous avons transposé, d'une manière parfois très maladroite toutes nos manies. Je prends un exemple : le rôle de l'Etat dans la programmation de la planification de la ville. On a transposé dans des nations, (est-ce que ce sont des nations), la procédure d'un Etat centralisé. On a ainsi légitimé la fonction prédatrice des instances étatiques africaines. Cela a complètement verrouillé les situations. Quand sont arrivés au début des années 80, comme une mode ou comme une vague déferlante, les projets de décentralisation et qu'on a tenté de mettre en place et de mettre en oeuvre une politique de décentralisation, on a fait preuve des mêmes insuffisances et on s'est heurté aux mêmes verrouillages. En réalisant les premières moutures des lois (qui n'ont d'ailleurs je crois jamais abouti) sur la décentralisation en Guinée au milieu des années 80, nous avons fait un étonnant pastiche des lois de la décentralisation en France. Cette démarche très maladroite a compromis ou mis en échec toute expérience innovante de mise en place, durablement, d'une vraie politique de décentralisation. Il fallait préalablement mener une réflexion sur le pouvoir et les rapports sociaux, (réflexion largement entreprise par les politologues sur l'Etat africain, sur son histoire et sur sa fonction). Il fallait également une réflexion sur la "démocratie", que signifie-t-elle dans le contexte des Etats africains? Quelles sont ses conditions de mise en oeuvre? Comment s'articulent pouvoir central et pouvoirs locaux? Quels sont les enjeux et les dynamiques?... Lorsque cette réflexion a été engagée par un cercle étroit de chercheurs, ça ne s'est pas passé sans difficultés, et ce pour plusieurs raisons. La question du pouvoir en Afrique et des conditions de son exercice font partie d'un domaine "réservé". Cette notion

## ■ De la ville à la cité

a été parfaitement assimilée à tous les niveaux de notre dispositif de coopération et constitue sans doute aujourd'hui une composante essentielle de tout le système de décision de cette administration, y inclus en matière de recherche développement. La question de la démocratie est trop importante, et ses incidences sur les relations franco-africaines sont trop nombreuses pour qu'on laisse s'en préoccuper des universitaires, ou pire, des chercheurs. Par prudence, méfiance, intérêt ou simple myopie, les hiérarchies et tutelles des formations de recherche travaillant en Afrique ont ainsi souvent découragé ou vidé de leur substance les recherches sur ces thèmes. "Pas de politique, pas d'ingérence" entendait-on parfois.

Cette entreprise a été facilitée par la coupure, très enracinée dans le système français, entre le monde de la recherche et de l'enseignement supérieur d'un côté, celui des études de l'autre. Chercheurs et opérateurs intervenant en coopération n'entretiennent ainsi que peu de rapports, ou des rapports fondés sur une conception rassurante mais parfois très naïve du partage des tâches.

Lorsqu'au début des années 1980, les opérateurs de la coopération, sollicités par les institutions d'aide au développement (et en premier lieu par le ministère de la Coopération) ont voulu identifier dans les travaux des chercheurs français, ceux qui se rapportaient à la question du pouvoir (programmes de décentralisation, transferts de responsabilités aux collectivités locales, ...), ils se sont aperçus que les grands établissements publics de recherche n'avaient pratiquement pas abordé ces thèmes en tant que tels. Ils trouvèrent par contre d'excellentes études d'économistes et de géographes, des travaux d'anthropologues et de sociologues, ... mais sous une forme difficilement utilisable. Ce constat contribua alors à conforter chaque camp dans ses schémas de pensée, comme si la structure de base de l'organisation féodale de la société remontait à la surface ("il y a ceux qui travaillent, ceux qui battent et ceux qui prient").

J.L. VENARD : pour répondre à Alain DURAND-LASSERVE, ce que disent nos interlocuteurs africains, c'est qu'ils veulent les instruments de planification que nous avons; il ne faut pas croire que nous les ayons forcés à faire des plans d'urbanisme et des cadastres, on se bat contre eux pour qu'ils n'en achètent pas.

M. X : Sur le sujet que vient d'évoquer notre ami, de façon générale dans la suite de ce que vous venez de dire, effectivement il y a une demande de la part des hauts cadres Africains, pour quelles raisons ? il faut aller au-delà de la demande, à mon avis, parce que tout simplement si on veut avoir les subsides de la France, il faut aller au devant de la demande des français. Je vais donner un exemple : la décentralisation dont SEVERINO a parlé tout à l'heure, c'est excellent la décentralisation, mais est-ce qui actuellement préconise la décentralisation dans les pays d'Afrique francophone ? des sous-préfets, des secrétaires généraux de mairies françaises. Je n'ai rien ni contre les sous-préfets ni contre les secrétaires généraux de mairie mais ceux qui vont là-bas ne touchent pas une bille sur l'Afrique, ils n'y ont jamais mis les pieds dans certains cas, ils apprennent en même temps. Alors je crois que sur ce plan là, situons là aussi une très grande responsabilité; dans le même ordre d'idée, on critique actuellement par exemple l'Etat africain, SEVERINO a fait un exposé excellent en reprenant toutes les thèses qui sont manipulées depuis maintenant près d'une dizaine d'années, bon c'est parfait, mais est-ce qu'à un moment donné on aborde le problème de la critique qui a été évoquée à l'instant, méthodologico-politique de notre intervention, et j'irai plus loin, à partir de quel moment le dialogue s'engage-t-il réellement avec les partenaires africains ? Je suis assez vieux pour me souvenir qu'à l'époque de la colonisation, il y avait des groupes de travail franco-africains, il y avait de véritables dialogues ; j'ai connu la période après la colonisation, il y avait aussi des séances de travail. Aujourd'hui on n'a plus que des monologues de travail; Il n'y a plus de véritables

## ■ De la ville à la cité

dialogues avec les cadres Africains parce que, c'est vrai, ils vont au-devant de nous, ils nous disent "mais nous on veut ce que vous avez, on veut même mieux que ce que vous avez, on veut ce que les Américains ont" .

M.A. Tous ces aspects, au fond, de façade de ces sociétés qui recouvrent la manière dont elles s'efforcent de s'adapter au contexte qui leur est fait, que ce soit les pressions d'un côté ou les propositions d'un autre, les tentations d'un troisième, tout ça il faut le regarder avec un certain recul; il y a ce qu'il se dit, il y a ce qu'il se fait, la régularisation foncière, qui est un sujet très à la mode, n'a évidemment pas du tout la même résonance dans un pays où derrière la façade du droit officiel, il y a un droit coutumier parfaitement admis, si quelqu'un est installé coutumièrement et qu'il a réglé ses problèmes avec les sociétés coutumières du coin, qu'il ait un droit légal ou pas, lui c'est pas son problème ; il n'a aucune crainte qu'on vienne le déloger de là. Il en a eu il y a 15 ou 20 ans quand le problème était suffisamment petit pour que l'Etat secoue ses branches comme on l'a évoqué ce matin, mais au fur et à mesure que les villes croissent, au fur et à mesure qu'on va arriver vers une décentralisation et une gestion locale des problèmes....

A.D.L. : Le foncier constitue un bon exemple du dialogue, parfois du dialogue de sourd qu'on peut avoir avec nos collègues Africains. Partons du constat que l'Etat est en crise, qu'il n'a plus les ressources pour gérer les villes et qu'il doit donc largement transférer ses pouvoirs et ses attributions aux collectivités locales. Ces collectivités locales doivent donc avoir des moyens or elles en manquent cruellement pour gérer leur espace, programmer, planifier. A quelles ressources peuvent-elles avoir accès? Les ressources les plus immédiatement accessibles, perceptibles, c'est une fiscalité assise sur le foncier, avec lesquelles il est difficile de frauder ou de dissimuler.

On peut imaginer un système (il existe) où l'Etat perçoit et transfère aux collectivités locales une partie des ressources provenant du foncier. Percevoir donc mettre en place une fiscalité foncière suppose toute une série de mesures, d'abord la reconnaissance de l'occupation, des procédures d'immatriculation, la mise en place d'un système d'informations foncières , or à mesure que les projets se précisent, on a affaire dans l'administration à des interlocuteurs qui étaient tout d'abord enthousiasmés par l'idée et puis qui voient qu'on est en train d'empiéter largement sur ce qui, pour eux, est une source importante de revenus, plus ou moins licites, et qui permet à une partie importante de l'administration de vivre, de s'enrichir et de faire vivre ses clientèles. Je crois que ça c'est un assez bon exemple. Il n'en reste pas moins qu'il faut arriver à trouver les mots, les moyens (y compris les moyens de pressions amicaux) pour convaincre nos interlocuteurs qu'il n'y aura pas de développement urbain au niveau local sans la mise en place d'une fiscalité locale et que sa mise en place repose en grande partie sur la mise en place d'une fiscalité foncière même si celle-ci a une forte incidence sur les circuits traditionnels de redistribution de la rente.

M. VENARD : Je crois que d'une certaine façon, il y a une contradiction. Je n'ai pas rencontré de maire qui m'ait dit que l'impôt foncier était le meilleur moyen pour lui d'avoir des ressources pour faire marcher ses services. C'est toujours quelqu'un de l'extérieur qui est venu le lui dire, de la Banque mondiale ou un conseiller technique. Alors, bien sûr, après, ce qui n'est pas idiot , ces maires veulent faire de la gestion foncière pour prendre la place du service des domaines parce que ça, c'est intéressant. Les services des domaines ne sont bien sûr pas d'accord pour qu'on leur retire ce pactole. Mais s'il doit y avoir une autonomie, c'est à eux de dire ce qu'ils veulent et ce n'est pas à nous de leur dire que le meilleur impôt, c'est l'impôt foncier.

## ■ De la ville à la cité

M. X : Un coopérant qui est au ministère de l'Intérieur au Bénin a dit une chose que je relève : "pour faire de la décentralisation, il faut un Etat fort"; il suffit d'amplifier un petit peu le propos. Actuellement on a l'impression, en tout cas en Afrique, que l'on cherche à décentraliser parce qu'on abandonne l'Etat; ce qu'on disait tout à l'heure, à propos de la France, c'est qu'il y a un contrepoids, il y a une balance entre l'Etat et les collectivités locales ; on abandonne l'Etat pour le remplacer par la décentralisation dans un Etat faible; les gens demandent au niveau décentralisé la même chose qu'au niveau de l'Etat, mais ce n'est pas qu'en Afrique. Je travaille sur l'Europe de l'est où l'Etat central était fort; on cherche à décentraliser au niveau des collectivités locales, or ils demandent exactement, pour parler de cadastre, le même cadastre technique, détaillé au millimètre près avec le réseau souterrain, qu'au niveau de l'Etat, sans chercher vraiment les objectifs, et la raison, c'est qu'on trouve les mêmes interlocuteurs, parce que tout était à l'Etat et que le personnel de l'Etat est passé au niveau local.

M.A. : Monsieur Dellus, si vous voulez prendre la parole pour nous dire ce que vous suggère ces débats, houleux ou presque, sur des sujets que nous croyons connaître, ce que cela vous inspire quant au transfert...

J.D. : Ca m'inspire tout de même une réflexion sur la ville ou plutôt sur la relation entre une société et la ville. Qu'est-ce que la ville africaine ? Je connais des pays avec de fortes traditions urbaines. Prenons par exemple les pays d'Amérique latine. J'admire la manière dont ces pays arrivent à discipliner leurs villes; je ne sais pas si on peut appeler cela une planification, mais on a l'impression que ça se fait tout seul, on quadrille l'espace et ça marche. Pendant 20 ans on ne goudronne pas les rues, on ne fait rien, on est dans la boue, mais on a mis en place un tracé régulateur. Si on se reporte dans le temps, dans 20 ans ou dans 50 ans, on sent bien qu'il y a des structures spatiales fortes qui vont fonctionner, qui vont créer la ville.

Il y a d'autres pays, comme les pays arabes où la ville a aussi son modèle, ses formes qui résultent d'une tradition, d'une culture. Je parle sans connaissance réelle sur les villes africaines, mais j'ai l'impression qu'on assiste à la constitution de magma d'agglomérations informelles. Il me semble que la société africaine n'a pas de tradition urbaine. C'est une société rurale, avec des racines profondes, un sens du rapport avec le territoire qui est très local. Evidemment, par rapport à ce manque, il y a de notre part une facilité à parachuter des modèles, à trouver des schémas, à transposer notre culture de la ville. Est-ce qu'il ne faudrait pas inverser nos comportements . Je suis tout à fait d'accord avec vous, j'aime bien votre réflexion sur la prospective des villes mais il faut compter sur la longue durée. Si on regarde la Région parisienne du temps de Haussmann, les 14ème et 15ème arrondissement étaient des communes de petites banlieues et puis derrière il y avait la campagne ; la ville d'aujourd'hui est 10 fois ce qu'elle était il y a un peu plus de 100 ans. Ne faudrait-il pas s'interroger un peu sur les racines culturelles d'une société. Dans le problème foncier dont vous parliez tout à l'heure, là aussi il y a des traditions, toute une culture locale, qu'on ne devrait pas effacer. On ne peut plus aujourd'hui dire je passe dessus avec mes bulldozers pour faire des grands plans, des grands schémas, imposer mes certitudes...

X. CREPIN : Merci M. DELLUS. Je voulais tout simplement dire qu'en fait, je ne crois pas qu'on soit dans un monde acculturé dans lequel se développent des magmas urbains, je crois qu'il y a des modèles urbains qui sont divers en Afrique et qui permettent une certaine organisation fonctionnelle; je voudrais revenir 30 secondes sur la ville arabe, ce n'est pas parce que c'est un modèle urbain culturellement fondé et ancien qu'il est adapté à la modernité, ceux qui travaillent sur les villes en question, savent de quoi je parle.

Je crois qu'il faut au contraire dire que bon nombre de villes africaines ont adopté un modèle ou des modèles

## ■ De la ville à la cité

différents, mais qui sont fonctionnels, adaptés à la modernité, avec de gros problèmes bien sûr dans les extensions rapides et l'équipement, mais je crois que, de ce point de vue, la diversité des modèles qui existent en Afrique répond d'une certaine manière à l'avenir et permet de confirmer ce que dit J.M.COUR, c'est-à-dire que sur le long terme, dans les déséquilibres actuels, on devrait atteindre à échéance un nouvel équilibre avec une base urbaine bâtie pour les siècles à venir.

# **LES PARTICIPANTS**



M. Samir Abdulac  
UHU Harvard GSD + CAUE 28  
7, rue Paul Barruel  
75015 Paris

M. Serge Allou  
Programme Solidarité Habitat  
213, rue La Fayette  
75010 Paris

M. Gilles Antier  
IAURIF - Département International  
251, rue de Vaugirard  
75015 Paris

M. Jean-Louis Armand  
Ministère de la Coopération  
DEV/IDD  
20, rue Monsieur  
75007 Paris

M. Michel Arnaud  
Cabinet AMNR  
32, boulevard Marbeau  
75116 Paris

M. Claude Baehrel  
CCFD  
11, boulevard du Temple  
75003 Paris

M. Jean-Claude Barbier  
ORSTOM  
72/74, route d'Aulnay  
93140 Bondy

M. Laurent Bécard  
Urbaniste - Consultant  
11 bis, place de la Nation  
75011 Paris

M. David Beillevaire  
11, rue P.J. Toulet  
75020 Paris

M. Joseph Berthet  
IAURIF - Département Transports  
251, rue de Vaugirard  
75015 Paris

Mme Biraud-Burot  
Revue Urbanisme  
57, rue de Seine  
75006 Paris

M. Hervé Blumenfeld  
IAURIF  
251, rue de Vaugirard  
75015 Paris

M. Albert Bosquet  
Cicad Consultants  
45, boulevard Vincent Auriol  
75013 Paris

Mme Evelyne Bossart  
Revue Urbanisme  
57, rue de Seine  
75006 Paris

Mme Josyane Bouchier  
Equipe MOUS  
Cité nouvelle Emmaüs - Tour 4 - RdC  
rue Jacques Duclos  
93600 Aulnay-sous-Bois

Mme Mireille Bouthier  
Université Paris VII - LTMA  
69, avenue des Gobelins  
75013 Paris

M. Edgar Boutilier  
3, rue Dunand  
75013 Paris

Mme Françoise Brunet  
ADRET  
109, boulevard Beaumarchais  
75003 Paris

M. Stéphane Bugat  
Journaliste - Dauphine Edition  
18, rue Dauphine  
75006 Paris

M. Jean-Marie Butikofer  
S.T.U.  
Arche de La Défense  
92055 Paris-La-Défense Cedex 04

M. Michel Camberlein  
SSBA/SE  
21, avenue Jules Isaac  
13617 Aix-en-Provence

M. Jacques Carol  
Consultant  
16, rue de l'Université  
75007 Paris

M. Nicolas Chambon  
6, rue Rollin  
75005 Paris

M. Jacques Charmes  
ORSTOM  
213, rue La Fayette  
75010 Paris

Mme Fanny Chauveau  
ISTED - "Jeunes, Ville, Emploi"  
6, rue de Talleyrand  
75007 Paris

M. Michel Chrétien  
Revue Urbanisme  
57, rue de Seine  
75006 Paris

Mme Anne-Françoise Colau  
ISTED - "Villes en Développement"  
Arche de la Défense - Paroi Nord  
92055 Paris La Défense Cédex 04

Mme Anne Collin-Delavaud  
Professeur à IHEAL - Paris III  
28, rue Saint Guillaume  
75007 Paris

M. Jean-Emmanuel Cornu  
Cabinet Pinseau  
41, avenue Foch  
75008 Paris

M. Jean-Marie Cour  
Banque mondiale - OCDE  
39, boulevard Suchet  
75016 Paris

M. Xavier Crépin  
Président de l'ADP  
Ministère de la Coopération  
FEC/GE2  
20, rue Monsieur  
75007 Paris

M. Christian Curé  
Cités Unies Développement  
22, rue d'Alsace  
92300 Levallois-Perret

M. Jean Dellus  
METT  
Chargé de la mission d'étude pour le site  
Renault Billancourt  
Arche de la Défense  
92055 Paris La Défense Cédex 04

Mme Cathy Dimbarre  
29, allée des Gribots  
33160 Cestas

M. Joël Dine  
Ministère de la Coopération  
Mission Etudes Evaluation  
20, rue Monsieur  
75007 Paris

Mme Monique Dreyfus  
Revue Diagonal  
STU  
Arche de la Défense - Paroi Nord  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Jean-Paul Duchemin  
Ministère de la Coopération  
57, boulevard des Invalides  
75007 Paris

M. Bernard Duhem  
METT - Plan Urbain  
Tour Pascal B  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Jacques Dupaigne  
CERTU  
9, rue Juliette Récamier  
69006 Lyon

M. Alain Durand-Lasserve  
Université Paris VII - LTMA  
Groupement INTERURBA  
7, rue Santé Garibaldi  
33000 Bordeaux

Mme Lydie Falk  
METT - DAU  
Arche de la Défense - Paroi Sud  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. François Filliatre  
ADRET  
7, rue du Département  
75019 Paris

M. Alex Gabor  
Communauté Urbaine de Douala  
a/s Mission de Coopération  
Antenne de Douala  
B.P. 4012  
Douala - Cameroun

M. Dominique Gardin  
Ministère des Affaires Etrangères  
DDCSTE  
34, rue La Pérouse  
75016 Paris

M. Garmirian  
Consultant  
10, rue Fauveau  
92140 Clamart

M. Alain Gayrard  
Directeur de l'Agence d'Urbanisme  
d'Abidjan  
01 BP 1839  
Abidjan - Côte d'Ivoire

M. Michel Gérard  
8, rue Perthuisot  
92340 Bourg-la-Reine

M. Philippe Gervais-Lambony  
Paris X Nanterre - Dépt de Géographie  
200, avenue de la République  
92001 Nanterre Cedex

Mme Martine Gestin  
Agence Rousseau  
5, rue de Savoie  
75006 Paris

M. Frédéric Giraut  
Université de Grenoble I  
Institut de Géographie Alpine  
17, rue Maurice Gignoux  
38031 Grenoble Cedex

M. Xavier Godard  
INRETS  
2, avenue du Général Malleret-Joinville  
BP 34 - 94114 Arcueil Cedex

M. Coulibaly Gofaga  
AFVP  
BP 2532  
Abidjan - Côte d'Ivoire

M. Gérard Guillaumin  
GIE Villes nouvelles de France  
6, rue du Docteur Finlay  
75015 Paris

M. Jean-Michel Guittard  
Directeur d'Epevry  
Pt du GIE Villes Nouvelles de France  
6, boulevard du Maréchal Leclerc  
91000 Evry

M. Haman Mohaman  
CAICAD - Cameroun  
BP 126  
Ngaoundere - Cameroun  
38, rue Marx Dormoy  
75018 Paris

M. Max Hennion  
ACT Consultants  
27 bis, boulevard Carnot  
03100 Montluçon

M. Martin Henriquez  
INRETS  
2, avenue du Général Malleret-Joinville  
BP 34 94114 Arcueil Cedex

M. André Hernandez  
Consultant  
259, rue de Charenton  
75012 Paris

M. Xavier Hoang  
Consultant  
49, rue de la Montagne Sainte Geneviève  
75005 Paris

M. Claude Jamati  
LYSA - Lyon. des Eaux Services Associés  
Parc de l'Ile / 15-27, rue du Port  
92022 Nanterre Cedex

Mme Annick Jaouen  
METT - DAEI  
Arche de la Défense - Paroi Sud  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Bernard Klein  
Sous-directeur  
EDF - International  
30, rue Jacques Ibert  
75858 Paris Cedex 17

M. Bernard Klein  
ORSTOM  
72/74, route d'Aulnay  
93140 Bondy

M. Michel Lachambre  
UNFOHLM  
14, rue Lord Byron  
75008 Paris

M. Michel Lanthonie  
DRE-Ile de France  
21-23, rue Miollis  
75015 Paris

M. Eric Laubé  
44, rue Emile Lepeu  
75011 Paris

Mme Béatrice Le Cour Grandmaison  
75, rue Saint Didier  
75116 Paris

M. François Lecarpentier  
AFVP  
BP 207 Linas  
91311 Montlhéry Cedex

M. Olivier Legros  
IFU/Paris X - Dépt de Géographie  
200, avenue de la République  
92001 Nanterre Cedex

M. Hugues Leroux  
Groupe Huit  
5, rue Mazarine  
75006 Paris

M. Bernard Lesterlin  
Sous-préfet  
Conseiller du Min. béninois de  
l'Intérieur  
a/s Mission de Coopération  
BP 476 Cotonou - Bénin

M. Erland Marcer  
14, rue Diaz  
77330 Ozoir la Ferrière

M. Jean-Louis Margerie  
Cités Unies Développement  
22, rue d'Alsace  
92300 Levallois-Perret

M. Marquetty  
Association Technique Africaine  
23, rue du Rocher  
75008 Paris

M. Jacques Masscin  
Conseiller Projet de Développement  
Urbain  
a/s Mission de Coopération  
BP 2014  
Dakar - Sénégal

M. Gustave Massiah  
ACT Consultants  
AITEC  
17 bis, rue Richard Lenoir  
75011 Paris

Mme Marie-Yvonne Menthon  
44, rue Leygues  
29200 Brest

Mme Sonia Moncenot  
INGUL  
21, rue François Garcin  
69003 Lyon

M. Gérard Mouret  
GESTRANS  
11, rue Frédéric Clavel  
92156 Suresnes Cedex

M. François Noisette  
EPA Sénart  
La Grange La Prévôté  
77547 Savigny le Temple Cedex

M. Antoine Olavarrieta  
SCIC-AMO  
47/49, avenue Edouard Vaillant  
92100 Boulogne

M. Raul Pajoni  
GRET -INTERURBA  
213, rue La Fayette  
75010 PARIS

M. Rémi Perelman  
Ministère des Affaires Etrangères  
STE-R  
23, rue La Pérouse  
75116 Paris

M. Bernard Pignerol  
EHEU a/s DIV  
194, avenue du Président Wilson  
93200 Saint Denis

Mme Françoise Piozin  
BCEOM  
place des Frères Montgolfier  
78286 Guyancourt Cedex

Mme Christine Pointereau  
Agence E4 International  
81, rue des Archives  
75003 Paris

M. François Poupée  
Crédit Local International Conseil  
Tour Cristal  
7-11, quai André Citroën  
75015 Paris

M. Frank Privé  
Valode et Pistre  
23, rue du Renard  
75004 Paris

M. Thierry Prost  
INGUL  
21, rue François Garcin  
69003 Lyon

M. Michel Prouzet  
Univ. Paris XII - Consultant  
74, rue Vaneau  
75007 Paris

Mme Anne Querrien  
METT - Plan Urbain  
Tour Pascal B  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Manuel Ramos  
INRETS  
2, avenue du Général Malleret-Joinville  
BP 34 - 94114 Arcueil Cedex

Mme Catherine Rateau  
Ministère de la Coopération  
DEV/HTI  
57, boulevard des Invalides  
75007 Paris

Mme Christiane Rebel  
ISTED - "Villes en Développement"  
Arche de la Défense - Paroi Nord  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Vincent Renard  
ADEF  
5bis, rue Béranger  
75003 Paris

Mme Françoise Reynaud  
ISTED - "Villes en Développement"  
Arche de la Défense - Paroi Nord  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Fabrice Richy  
Agence E4 International  
81, rue des Archives  
75003 Paris

Mme Marie-Thérèse Rieu  
ISTED - "Villes en Développement"  
Arche de la Défense - Paroi Nord  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Max Rodriguez  
Conseiller du Min. de l'Urbanisme et de  
l'habitat du Sénégal  
B.P. 3495  
Dakar - Sénégal

Mme Virginie Roger  
Agence E4 International  
81, rue des Archives  
75003 Paris

Mme Anne-Marie Roméra  
Les Cahiers de l'IAURIF  
251, rue de Vaugirard  
75015 Paris

M. Alain Rotbardt  
Caisse Française de Développement  
Cité du Retiro  
35/37, rue Boissy d'Anglas  
75008 Paris

M. Claude Rougeau  
AFU a/s STU  
Arche de la Défense - Paroi Nord  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Gilles Rousseau  
Agence Rousseau  
5, rue de Savoie  
75006 Paris

M. Michel Salem  
DDE 92  
BP 102  
92013 Nanterre Cedex

Mme Marie-Françoise Schapira  
CREDAL  
28, rue Saint Guillaume  
75007 Paris

M. Claude Schwartzmann  
SCET  
BP 259  
59665 Villeneuve d'Ascq Cedex

M. Jean-Michel Séverino  
Ministère de la Coopération  
Directeur du Développement  
20, rue Monsieur  
75007 Paris

Mme Sinègre-Gayrard  
Avocat  
Abidjan - Côte d'Ivoire  
(26 avenue Reille 75014 Paris)

M. German Solinis  
ARCI  
1, rue du 11 novembre  
92120 Montrouge

Mme Ta Thu Thuy  
Immeuble Nice Premier  
455 Promenade des Anglais  
06200 Nice

Mme Marie-Claude Tabar-Nouval  
ISTED - Pôle "Villes"  
Arche de la Défense - Paroi Sud  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Stéphane Tessier  
CIE - Centre International de l'Enfance  
Château de Longchamp  
75016 Paris

M. Jean-Claude Thoret  
METT - DAU  
Arche de la Défense - Paroi Sud  
92055 Paris La Défense Cédex 04

M. Jean-Louis Vénard  
Caisse Française de Développement  
Cité du Retiro  
35/37, rue Boissy d'Anglas  
75008 Paris

M. Jean-François Vergès  
ICEA  
13, rue du 4 septembre  
75002 Paris

M. Alexandre Wolff  
Haut Conseil de la Francophonie  
72, rue de Varenne  
75007 Paris