

Journée Mondiale de l'Habitat 2010
Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

PENSER, GERER, AIDER LA VILLE A MADAGASCAR: UNE TRIPLE FAILLITE
UNE TENTATIVE DE REPONSE : LE PROGRAMME D'AMELIORATION DE LA MOBILITE URBAINE
D'ANTANANARIVO (PAMU)

Jean-Jacques HELLUIN
Directeur de l'Institut des Métiers de la Ville
Commune Urbaine d'Antananarivo
jj.helluin@yahoo.fr

Mesdames, Messieurs, Chers étudiants,

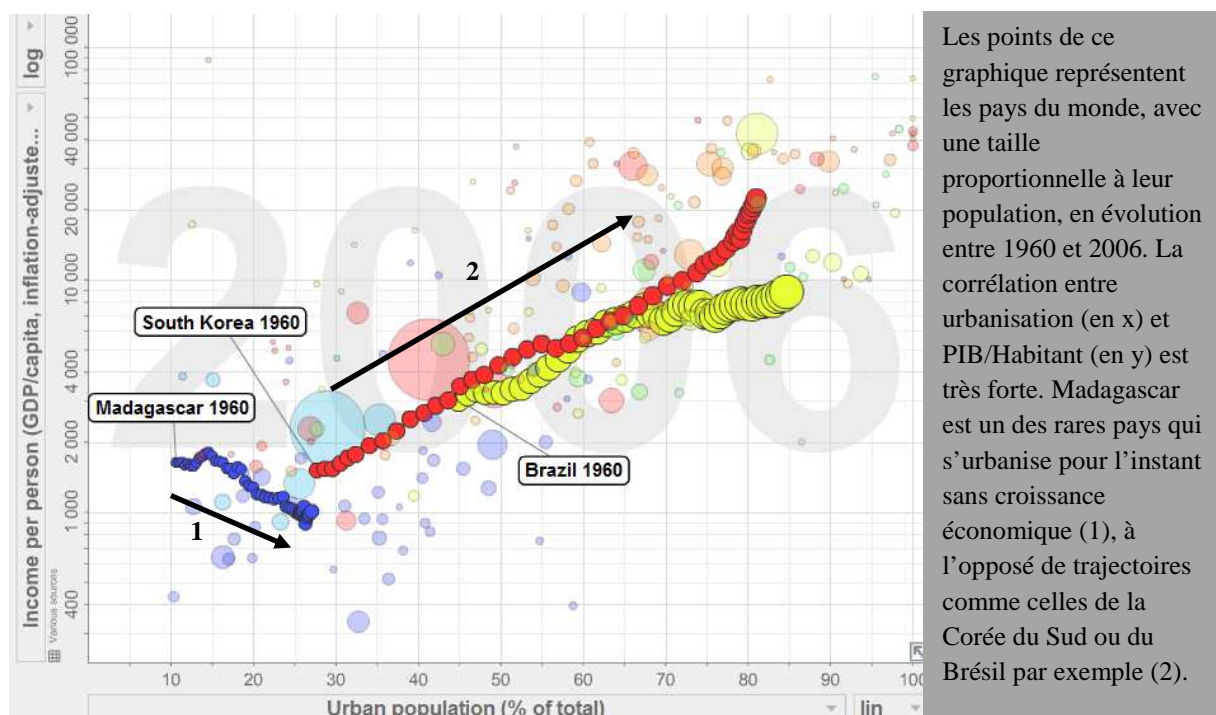
Je vais vous présenter le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine d'Antananarivo (PAMU). Il s'agit d'une initiative unique en son genre à Madagascar et remarquable en Afrique Sub-saharienne, et dont l'objectif est de démontrer qu'on peut réussir ici à avancer dans le sens du développement urbain durable. Mais d'abord, à la suite de la présentation d'ONU HABITAT, je veux dire quelques mots sur ce thème crucial qu'est le développement urbain malgache. En effet ce Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine est une tentative audacieuse mais presque désespérée devant la situation.

Aux nombreux étudiants qui sont ici, et que je félicite pour leur intérêt sur ce sujet, nous devons dire la vérité, toute la vérité, sous une forme claire.

Il ne faut pas le cacher, le moment est grave. Madagascar est maintenant en pleine transition urbaine. D'environ 5 millions d'urbains aujourd'hui, ce nombre va passer à plus de 20 millions (la population totale actuelle) dans les 30 prochaines années. Qu'on le veuille ou non, comme tous les pays du monde, Madagascar va s'urbaniser, et ce sera à rythme rapide. L'agglomération d'Antananarivo, qui a aujourd'hui 2.5 millions d'habitants, gagne plus de 100 000 nouveaux habitants par an. Et cela va augmenter, encore une fois, qu'on le veuille ou non. **Cette urbanisation peut et doit être une opportunité unique dans l'histoire du pays, et il n'y aura qu'une occasion – maintenant - pour la saisir.** Tous les pays qui sont devenus riches depuis 50 ans l'ont fait en s'urbanisant. Quasiment toute leur croissance vient de l'industrie et des services, c'est-à-dire des villes^[1]. Vous pouvez le vérifier facilement en regardant les données détaillées. L'enjeu essentiel de l'urbanisation de Madagascar est de faire des villes malgaches un moteur performant de l'économie, qui puisse tirer le développement de tout le reste, notamment du monde rural. Ce n'est pas le monde rural qui sortira ce pays de la misère. Je rappelle que la France, grande « puissance agricole », ne doit que 2% de son PIB et de son emploi à l'agriculture...En Chine, un paysan qui part travailler

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

en ville multiplie en moyenne par 5 ou 6 sa productivité. A Antananarivo, la valeur ajoutée par habitant ou « productivité » est de 1.9 million d'Ariary / habitant, soit 2.6 fois supérieure à la moyenne des autres villes (0.7 million d'Ariary) et 3.8 fois la moyenne du milieu rural (0.5 million d'Ariary) ^[2]. On peut raconter tout ce que l'on veut, c'est cela la raison fondamentale de l'urbanisation : les économies d'échelle, la bien plus forte productivité et créativité des urbains ^[3]. Il faut y ajouter la fuite du mode de vie traditionnel de la brousse, dont de plus en plus d'êtres humains, notamment les femmes, ne veulent plus. Statistiquement, les migrants du rural vers l'urbain ont bien raison : même s'ils vont souvent grossir les effectifs d'un bidonville insalubre, à terme ils vont fortement améliorer leur niveau de vie, et si ce n'est pas pour eux ce sera pour leurs enfants. Un film qui est passé il y a quelques années ici au CCAC d'Antananarivo raconte un processus similaire : *le gone du Chaâba* ^[4], et rappelle qu'il y a encore peu de temps il y avait des bidonvilles en périphérie des grandes villes françaises. Il n'est pas impossible de passer son enfance dans un bidonville et de devenir chercheur, écrivain et ministre, comme l'auteur de l'ouvrage dont est tiré le film. La ville est capable d'offrir de nombreuses opportunités aux pauvres, impensables en brousse, à condition qu'on la laisse devenir une véritable ville. Les malgaches ne sont pas idiots, ils ont de bonnes raisons de migrer vers les villes, et ils savent bien mieux que l'Etat où est leur intérêt et celui de leurs enfants.



Les points de ce graphique représentent les pays du monde, avec une taille proportionnelle à leur population, en évolution entre 1960 et 2006. La corrélation entre urbanisation (en x) et PIB/Habitant (en y) est très forte. Madagascar est un des rares pays qui s'urbanise pour l'instant sans croissance économique (1), à l'opposé de trajectoires comme celles de la Corée du Sud ou du Brésil par exemple (2).

Données Banque Mondiale, Traitement Gapminder (www.gapminder.org)

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

Aujourd'hui Antananarivo produit 42% du PIB de tout le pays (étude INSTAT 2009 financée par l'IMV, 29 % selon le SNAT). Mais cette ville pourrait faire beaucoup plus pour le pays si elle n'était pas bridée dans sa productivité, actuelle et future, par la faiblesse flagrante des investissements dans les infrastructures de base. Juste un exemple : les deux seuls tunnels d'Antananarivo ont été construits en 1924 et 1938 ! Pourtant il y a grand besoin, et depuis longtemps, d'autres tunnels dont la rentabilité économique, sociale et environnementale serait énorme. Nous sommes en 2010, et il n'a toujours pas été possible d'en financer un. Même chose avec le train urbain. Un don de la Suisse a permis à la Commune, il y a quelques années, de se doter de locomotives et de rames de train. Mais les coûts de l'adaptation du matériel roulant et de l'exploitation s'avèrent trop importants, et pourtant une emprise ferrée, datant de la colonisation, traverse une bonne partie de la ville. Le matériel stocké se dégrade petit à petit. Il en est de même en infrastructures routières. Chaque jour on peut constater à Antananarivo le coût extrême de l'absence de planification et d'investissement en infrastructures routières, d'immenses quartiers étant desservis par un unique et étroit chemin, surchargé, souvent aménagé par les habitants eux-mêmes. En fait la Commune Urbaine d'Antananarivo, avec un budget annuel d'environ 9 millions d'euros (soit environ 500 fois moins que celui d'une commune française de même population et sans intercommunalité) et 3000 agents à payer (4 fois moins d'agent par habitant qu'à Lyon par exemple), n'a quasiment aucune marge de manœuvre en investissement.

Pour expliquer comment on en est arrivé là, afin d'essayer de dépasser ces blocages, il faut constater une faillite totale de la pensée et de l'action sur l'urbanisation à Madagascar :

Tout d'abord il y a **faillite des universitaires, des intellectuels et des experts du développement** œuvrant à Madagascar pour comprendre et analyser ce qui est réellement en jeu, à sortir des modèles et du prêt à penser du développement et de l'aménagement du territoire du milieu du XXème siècle. Il n'existe toujours pas à Madagascar de formation spécifique à l'urbanisme, même si l'on découvre, ici ou là, quelques rares initiations, en géographie et architecture par exemple. En matière de recherche, inutile d'espérer trouver quelques publications significatives en économie urbaine ou sociologie urbaine par exemple. A titre d'illustration, jamais aucune communication traitant de Madagascar n'a été présentée, ou même soumise, aux Symposiums mondiaux de la recherche urbaine organisés régulièrement par la Banque Mondiale. On constate la quasi absence de spécialistes en questions urbaines, alors qu'on a des armées d'universitaires et spécialistes du rural et du développement agricole. Il faut dire que les (rares) étudiants qui ont eu l'audace de s'intéresser à l'urbain ont bien du mal à trouver du travail dans ce domaine, et se recyclent souvent dans le rural, où se trouve la demande des employeurs (ONGs, bailleurs...). L'IMV a lancé en 2010 un prix du meilleur mémoire universitaire sur la ville malgache, en prenant tous les mémoires soutenus pendant ces 10 dernières années. Il est sidérant de constater que, toutes disciplines confondues, il n'y a qu'une quinzaine de travaux qui sont recevables.

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

Ce qui est grave également sur le plan de la pensée est qu'on trouve de nombreuses idées fausses sur la ville à Madagascar, qui ne sont pas débattues et encore moins combattues. Les politiques publiques n'ont pas le support intellectuel pour être correctement orientées. On a encore entendu, ce matin, ici à l'Université, au département de Géographie, deux de ces idées à la fois fausses et dangereuses: l'idée qu'il faudrait limiter ou empêcher les migrations du rural vers l'urbain, et l'idée de la « macrocéphalie » de Tana.

Jamais aucun pays n'a réussi à empêcher ces migrations du rural vers l'urbain, même avec des régimes très autoritaires. Il suffit de regarder les exemples de l'Afrique du Sud, de la Chine, ou plus anciennement des colonies africaines ou des zones sous influence soviétique, pour s'en convaincre. Mais surtout ces migrations, que les idéologues qualifient "d'exode", sont fondamentalement positives puisqu'elles sont intimement liées au processus de développement lui-même. Il faut oser le dire, il serait absurde d'essayer de combattre ces migrations, et de toute manière les autorités malgaches n'auraient aucun moyen de le faire. Il serait bien plus judicieux de se demander ce qu'il faut faire pour que ces migrations puissent se passer dans de bonnes conditions et que la productivité des migrants augmente le plus possible. Cette nouvelle productivité, qui vient des économies d'échelle que seule la concentration urbaine permet d'atteindre, va d'ailleurs dans le sens de la sécurité alimentaire et de l'augmentation de productivité de ceux qui sont restés dans le rural. Il est donc également absurde d'opposer développement rural et développement urbain, ce dernier étant une condition nécessaire de l'augmentation durable de la productivité des paysans. L'échec du développement rural à Madagascar, malgré des décennies de politiques ciblées et d'aide par tous les bailleurs, s'explique en grande partie par l'échec du développement urbain.

Quand à la « macrocéphalie » supposée d'Antananarivo, on court le risque de retrouver le vieux discours de « Paris et le désert français », un ouvrage de 1947, d'inspiration Pétainiste, qui a malheureusement orienté les politiques françaises d'aménagement du territoire pendant des décennies^[4]. Aujourd'hui on sait bien que Paris est la chance de la France dans la compétition acharnée que se livrent les grandes métropoles du monde, et il n'est plus question d'en limiter la croissance mais au contraire de rendre la ville encore plus compétitive. C'est tout l'enjeu des débats actuels sur le "Grand Paris". La Région Ile-de-France produit 35% du PIB de la France, avec seulement 20 % de ses habitants. Quand on regarde les données, on s'aperçoit qu'elle subventionne de fait tout le reste du territoire français (sauf les régions Alsace et Rhône-Alpes)^[5]. **Ne faisons pas à Madagascar la même erreur qu'en France** dans la seconde moitié du XXème siècle : l'urgence absolue est de donner à la ville capitale les moyens de développer tout son potentiel de croissance. La redistribution sur le reste du territoire viendra ensuite.

Mais de nombreux autres débats essentiels ne sont toujours pas lancés ici, sur lesquels le silence des universitaires, intellectuels, experts du développement, est assourdissant. Pour ne

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

citer que quelques exemples, si l'on s'intéresse au développement économique : sur les remblais des rizières d'Antananarivo, sur la densité du centre-ville, sur l'absence de planification urbaine stratégique digne de ce nom, sur l'absence de politique urbaine nationale (et de lobby des grandes villes malgaches), sur le financement des transports publics urbains, sur la tarification du stationnement en ville, sur une véritable fiscalité foncière urbaine, sur l'utilisation des plus values foncières pour financer les infrastructures urbaines, sur la fluidité du marché immobilier urbain, la spéculation foncière à Antananarivo...

Il est vrai que l'on manque cruellement de données sur tous ces sujets. Même la population d'Antananarivo ne peut-être estimée que très approximativement, faute de recensement depuis 1993. Il n'existe aucun indicateur des prix du foncier ou de l'immobilier urbain à Madagascar. On dit que l'insécurité est grande, mais on est incapable de comparer le taux de meurtres pour 100 000 habitants des villes malgaches avec celui des autres villes du monde. Construire ce type de données de référence aurait dû faire partie du travail de base de la pensée sur la ville malgache. Mais à Madagascar on connaît mieux, et avec infiniment plus de détails, les lémuriens que les urbains. Pourtant il y a de très bonnes raisons de penser que c'est uniquement par la croissance durable des villes malgaches que l'on parviendra à préserver les forêts, et les lémuriens...

Il y a ensuite **une faillite des pouvoirs publics**. Déjà sous l'administration coloniale française, on avait tendance à ne voir en Madagascar qu'un immense jardin à fruits et légumes. Il est vrai que ce jardin a contribué à nourrir les Parisiens pendant la seconde guerre mondiale. Mais depuis l'indépendance, et malgré les alternances politiques, il est troublant de constater que rien n'a changé! Dans les années 60, le Président Tsiranana ne voyait en Tana qu'une ville de fonctionnaires non productifs, et il invitait les jeunes à partir s'installer à la campagne. Dans les années 70, le président Ratsiraka a initié des politiques de désurbanisation, dans le cadre d'une idéologie collectiviste du développement rural. Dans les années 2000, le Président Ravalomanana, bien qu'ancien Maire d'Antananarivo, a élaboré un document stratégique, le MAP, censé assurer la croissance du pays par la « révolution verte », mais qui ne dit rien de l'urbain, alors que l'agriculture ne représentait déjà plus que 24% du PIB, pourcentage inexorablement déclinant d'ailleurs. Quand un opposant est devenu maire d'Antananarivo, le gouvernement Ravalomanana a déclassé le statut de la ville au niveau d'un village, pour éliminer le peu de subventions que l'Etat reverse à la commune.

Les institutions sont à l'image de cette histoire politique : on trouve de nombreux ministères "ruraux" (agriculture, pêche, tourisme, aménagement du territoire..), mais jamais aucune structure porteuse des intérêts spécifiquement urbains. Le Sénat, tout comme en France, est un lobby du monde rural du simple fait du mode d'élection des sénateurs: il représente des "territoires", des "collectivités locales", et non des citoyens.

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

Enfin les « hésitations » successives de la décentralisation n'ont par ailleurs pas permis d'aller très loin dans l'autonomisation des villes, qui sont totalement bridées par la faiblesse de leur budget, de l'ordre de 2 à 5 \$ par an et par habitant, représentant environ 1 % du budget national.

Mais il est essentiel de reconnaître aussi une **faillite de l'ensemble des acteurs de l'aide au développement**.

A peu près tous les acteurs, multilatéraux, bilatéraux, ONG, coopérations décentralisées ont négligé cet aspect – pourtant essentiel- du développement. Pour des raisons diverses, la complexité institutionnelle, politique, sociale et technique de l'intervention en milieu urbain, la faible visibilité de l'action urbaine, les idéologies et idées fausses qui circulent, la nécessité de passer par un Etat qui se préoccupe peu des villes, l'absence de compétences locales sur le sujet, la faiblesse des capacités du personnel des communes, etc. Il faut cependant remarquer quelques courageuses exceptions. L'AFD et la Banque Mondiale notamment ont réalisé récemment des programmes urbains, certes utiles mais pas à l'échelle des problèmes. Ces deux bailleurs sont d'ailleurs, à peu de choses près, les deux seuls qui interviennent sur l'urbain au niveau mondial.

Cet oubli est analysé en détail dans l'excellente étude de Carole Guilloux^[6]: "le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar". Il est depuis peu clairement reconnu par le chef de file de l'aide au développement à Madagascar: "*oui nous avons tous, peut-être moins l'AFD que les autres, négligé les villes dans nos projets*"^[7].

Il est vrai que même en cherchant bien, on peine à identifier une quelconque approche urbaine dans l'aide apportée par la plupart des bailleurs pourtant nombreux et fortement impliqués à Madagascar (avant la crise de 2009) : l'Union Européenne, la Banque Africaine de Développement, les coopérations Américaines, Allemandes, Suisses...disent clairement se focaliser sur le rural.

Pourtant les bailleurs ne sont pas partout aussi peu présents en ville. A Hanoï, d'où je reviens avec une délégation malgache, les autorités n'ont pas eu de difficulté pour trouver des financements pour cinq lignes de métro à 1 milliard de \$ l'unité. Même la France en finance une, dont la moitié en dons. Ce spectacle était surréaliste pour les malgaches, pourtant c'est bien là l'ordre de grandeur des investissements nécessaires à Antananarivo. Actuellement le seul investissement significatif dans les transports y est celui de la Région Ile-de-France, 1 million d'euros sur un projet audacieux de ligne pilote de minibus, que je présente plus loin. Mais c'est une goutte d'eau par rapport aux besoins. Une anecdote résume bien le drame qui se joue. A Hanoï, nous avons participé à l'inauguration du premier bus articulé. Bien que matériel ancien, il transporte 140 passagers pour une consommation de 25 litres/100 km. A Antananarivo, les 125 minibus Mazda de la ligne 119 transportent chacun 14 passagers (19 en

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

ne respectant pas les normes), pour une consommation de 15 litres/100 km. En dehors de ce drame écologique qui ne perturbe en rien les mondanités du changement climatique, il s'agit surtout d'un drame pour la compétitivité d'Antananarivo.

C'est dans ce contexte de délaissement de l'urbain et pour tenter de répondre à ces nombreux défis que la Commune Urbaine d'Antananarivo, appuyée par la Région Ile-de-France, a lancé en 2008 son Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine (PAMU). Partant de l'idée que la mobilité est une condition essentielle à la performance de la ville, la Commune a rassemblé tous les acteurs des transports urbains afin de développer une approche pragmatique, concertée et immédiatement réalisable d'amélioration significative de la situation. La première décision fut de commencer par les "taxi-be" urbains, 2500 minibus qui transportent environ 700 000 personnes par jour à Antananarivo, sans aucune subvention publique. Une ligne pilote (la 119, 17 km aller-retour en traversant la ville d'Est en Ouest) a été choisie, qui transporte quotidiennement 33 000 passagers. Le programme ambitionne de jouer sur tous les leviers d'action afin de démontrer qu'il est possible, sur cette ligne, de changer profondément les choses. Ces trois leviers sont :

- les infrastructures. Les 30 arrêts de la ligne 119 sont en cours de transformation afin de fluidifier la circulation. Ces aménagements peuvent être visualisés sur internet (www.imvtana.org).

- l'organisation des transports et la formation. Un nouveau cahier des charges d'exploitation a été élaboré avec les transporteurs. 70 cadenceurs ont été embauchés par les transporteurs eux-mêmes afin de réguler les flux et veiller à limiter les effets néfastes de la concurrence entre véhicules. Un plan de formation pour les chauffeurs est engagé. La restructuration des lignes et la réforme du système des licences sont en cours.

- le changement de matériel roulant. La Commune a indiqué aux propriétaires qu'elle n'accepterait plus sur cette ligne des véhicules qui ne sont pas faits pour le transport urbain. Les simulations des comptes d'exploitation indiquent qu'il est possible pour les propriétaires d'acheter des véhicules neufs, qui contiendront deux fois plus de passagers et remplaceront deux mazdas, si des mesures fiscales légitimes sont mises en œuvre. En effet ces nouveaux véhicules consommeront juste un peu plus de carburant alors qu'ils transporteront deux fois plus de passagers. L'exemple de Dakar inspire en partie Antananarivo et il est permis de penser que le changement sur la ligne 119 aura un fort effet d'entraînement sur les autres lignes.

Ce programme est ambitieux et audacieux. Il s'appuie sur une expertise internationale venant d'Ile-de-France, et sur les fruits de 20 ans de coopération continue entre cette Région et la

Journée Mondiale de l'Habitat 2010 Université d'ANTANANARIVO, le 4 octobre 2010

Commune d'Antananarivo. Il faudra suivre au cours de l'année 2011 les premiers résultats concrets, mais d'ores et déjà il a permis de créer une dynamique entre l'ensemble des acteurs des transports à Antananarivo. **La sortie de la crise politique actuelle sera une occasion exceptionnelle pour que l'Etat et les bailleurs révisent les anciennes stratégies inefficaces, prennent enfin la mesure de ce qui est en jeu dans le développement de la Capitale Malgache, et investissent enfin massivement en ville. Le Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine montre la voie à suivre.** L'importante étude en cours de la Banque Mondiale sur le « défi urbain à Madagascar » et la création d'un groupe inter-bailleurs sur le secteur urbain laisse penser qu'une prise de conscience est enfin en train de s'opérer à Madagascar. Mais l'émergence de projets urbains viables suppose deux préalables qui devraient être l'urgence absolue :

- un effort considérable en matière de renforcement des capacités urbaines, notamment au sein des grandes communes. L'Institut des Métiers de la Ville à Antananarivo est engagé depuis deux ans dans ce vaste chantier.
- le lancement d'une véritable planification urbaine stratégique à Madagascar, qui suppose notamment, dans le cas d'Antananarivo, la création d'un équivalent d'une agence d'urbanisme pour le Grand Tana.

[1] C'est une des conclusions du travail d'experts internationaux en économie de la *Commission on Growth and Development* (www.growthcommission.org)

[2] Schéma National d'Aménagement du Territoire, MRFADT, 2009.

[3] Pour une démonstration complète de ce point, le rapport 2009 sur le développement dans le Monde, de la Banque Mondiale, est remarquable et représente une évolution notable du discours officiel de la Banque Mondiale. *Reshaping Economic Geography, World Bank, 2009.*

[4] Tiré du roman d'Azuz Begag, *Le gone du Chaâba* (1986), qui a vécu son enfance dans un bidonville de la périphérie de Lyon (entre Villeurbanne et Vaulx en Velin).

[5] A ce sujet, les « aveux » de Paul Delouvrier, grand aménageur de la Région Ile-de-France, sont très éclairants. (dans *Le Monde*, 19/02/1997)

[6] Bernard Marchand. *Paris, Histoire d'une ville*. Seuil, 1993.

[7] Carole Guilloux, 2010. *Le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar*. 170 p. (Mémoire de Master 2, Paris I Sorbonne). Téléchargeable sur www.imvtana.org

[8] Jacques Morrisset, économiste de la Banque Mondiale à Madagascar, conférence du 13/10/2010 sur le défi urbain au CCAC d'Antananarivo.