



L'Urbanisation ou le nouveau défi malgache
Lancement du rapport de la Banque Mondiale

Hôtel de Ville d'Antananarivo, 05 Mai 2011

Commentaires de Jean-Jacques HELLUIN

Directeur de l'Institut des Métiers de la Ville

Commune Urbaine d'Antananarivo

jj.helluin@yahoo.fr

J'interviens ici en tant que Directeur de l'IMV, qui est une structure de la CUA, et représentant de la Région Ile de France à Madagascar. Depuis plus de 20 ans, la CUA et la RIF ont une coopération étroite entre collectivités locales "capitales" et partagent un même combat, celui du développement urbain durable. Ces deux structures font partie d'un réseau mondial de Métropoles, METROPOLIS, qui, à l'échelle globale, par le débat et l'échange d'expériences, fait progresser la manière dont ces grandes villes sont gouvernées.

Alors, je dois dire que ce rapport, je l'ai longtemps rêvé. Et la Banque Mondiale l'a fait.
Mais la nuit a été longue pour les villes malgaches.

Je l'ai rêvé depuis qu'en 2007, alors que j'étais agent de la Banque Mondiale, spécialiste du secteur urbain au siège à Washington, j'ai vu passer le projet de CAS (*Country Action Strategy*) de Madagascar. Pas un mot sur l'urbain, un large copier-coller du MAP de l'époque ("*the green revolution*"), qui espérait une forte croissance économique en misant essentiellement sur l'agriculture et le développement rural, qui ne représentait déjà plus que 24 % du PIB. Sachant que Madagascar était en plein début de transition urbaine, cela m'avait choqué et j'avais provoqué, en Juin 2008, une journée à Antananarivo de sensibilisation des autorités sur les enjeux de l'urbanisation. (Banque Mondiale, PNUD, MADT, MAE...). Puis les événements politiques ont compliqué le suivi de cela mais, aujourd'hui :

I - Il faut, vraiment, saluer ce travail de la Banque Mondiale. C'est un véritable événement, qu'il faut reconnaître à sa juste valeur : jusqu'à présent, tous les acteurs du développement à Madagascar ont négligé ce thème: bailleurs multilatéraux, bilatéraux, l'Etat, ONGs, coopérations décentralisées...Ce rapport rompt, officiellement, avec une longue histoire d'oubli ou de négation du fait urbain, dont les conséquences sont graves. Je ne vais pas m'étendre la dessus mais je renvoie aux travaux de l'IMV, en ligne (www.imv-tana.org), sur le biais anti-urbain de l'aide au développement à Madagascar, et qui sont cités trois fois dans le rapport.

Tout de même, ce travail a un premier mérite, énorme, qui est de démolir un certain nombre d'idées fausses sur l'urbanisation à Madagascar, qui ne cessent d'empoisonner les débats sur le développement et qui sont sans doute source de nombreuses et graves erreurs dans les stratégies et politiques de développement à Madagascar.

Quelques unes de ces idées fausses :

- **Non, Madagascar n'est pas un pays rural qui le restera.** Environ 1/3 de la population vit en ville et ce sera, inéluctablement, plus de la moitié dans un horizon proche. L'avenir de Madagascar est urbain. C'est en ville que se trouve le chantier majeur du développement durable de Madagascar. Songez qu'à Antananarivo, dans les 20 prochaines années, il va falloir construire autant de "ville" que dans les 400 dernières années, pour doubler la population de 2.5 à 5 millions habitants ! Ce n'est pas de la fiction, c'est en train de se produire, qu'on le veuille ou non, sous nos yeux : + 100 000 habitants par an à Antananarivo.

- **Non, l'urbanisation n'est pas une catastrophe** qu'il faudrait tenter d'empêcher, au contraire ce peut-être une opportunité économique, sociale, environnementale. Il faut, simplement, des politiques publiques à la hauteur du défi.

- **Non, l'existence d'un centre urbain majeur comme Antananarivo n'est pas un problème en soi**, au contraire la grande ville peut-être une formidable opportunité pour le développement du pays, au travers des économies d'échelle et du rayonnement international.

- **Non, la misère urbaine, la pollution, l'insécurité, ne sont pas des fatalités urbaines.** Tout dépend de notre capacité à gérer correctement cette transition urbaine. La photo qui est mise en page 2 est excellente : elle donne de l'espoir à Antananarivo, en rappelant comment les conditions de vie à Paris, il y a pas si longtemps, pouvaient ressembler à celle d'Antananarivo aujourd'hui. Mes parents, dans les années 50 à Paris, habitaient dans une cabane de jardin. Dans des endroits où le m² de logement se vend aujourd'hui plus de 7 000 euros et où tout le monde voudrait vivre !

Il faut dire aussi que ce rapport n'est pas une sorte d'ovni isolé, il s'inscrit dans une révision récente et globale de la pensée économique sur les rapports entre territoire et développement, qui se traduit notamment dans le *World Development Report 2009*, et qui reconnaît le rôle tout à fait majeur et moteur de l'urbanisation dans le processus de développement.

II - Ce travail est également fort utile pour plusieurs raisons :

- Il reconnaît l'importance cruciale des COMMUNES pour réussir, et la nécessité de la décentralisation. Il indique clairement ce qu'il faudrait faire pour doter les grandes communes de plus de compétences et de moyens. Il est clair que le budget de la CUA (9 millions €, dont 1 d'investissement) est ridicule par rapport aux besoins. Le rapport propose des actions concertées en faveur des communes.

- Le rapport est ancré dans le concret, ce n'est pas un exercice théorique comme on en voit beaucoup, il y a eu un vrai travail de terrain de collecte d'informations difficiles à trouver, et de témoignages.

- Le rapport propose un plan d'action en 12 points et met donc les décideurs en face de leurs responsabilités. Je souhaite prendre deux exemples sur lesquels nous travaillons :

==> Action 5 : **Améliorer la mobilité urbaine et inter-urbaine** et Action 9 : *mieux connecter les gens*. Une recommandation est de développer le transport public. Aujourd'hui, la CUA, dans son Programme d'Amélioration de la Mobilité Urbaine, fortement appuyé par la Région Ile-de-France, a démontré aux transporteurs et aux autorités qu'il est possible de remplacer les véhicules actuels de Taxi-Be, pour la plupart vétustes et inadaptés, par des véhicules neufs qui consommeront deux fois moins de carburant par passager. Une condition pour réussir : obtenir des mesures fiscales car ce sont les 44% de taxes à l'importation qui bloquent tout progrès. C'est un exemple de levier essentiel d'action sur la ville, qui est entre les mains des pouvoirs publics, qui pour l'instant sont dans un cas rare au monde où les transports publics ne bénéficient d'aucune subvention pérenne.

==> Action 4 : **faciliter l'accès au foncier** par l'établissement d'un marché opérationnel et fluide. Une recommandation est de réaliser un inventaire foncier à Antananarivo, en se focalisant d'abord sur les grandes parcelles, afin de les soumettre à l'impôt foncier. C'est techniquement facile à réaliser et peu coûteux, cela pourrait rapporter énormément à la collectivité, il s'agit donc, uniquement, de volonté politique.

Ces deux exemples montrent **qu'il existe vraiment des leviers d'action** pour intervenir sur la ville. Il faut, sans doute, qu'on en prenne vraiment conscience, qu'on place ces leviers dans les mains des décideurs, et que chacun prenne ses responsabilités par rapport à ce qui est fait ou pas. Certes intervenir en ville est d'une complexité systémique redoutable, avec souvent des effets contre intuitifs ou une résistance au changement considérable. Mais il y a quelques rares leviers d'action, il est crucial de les mobiliser.

- enfin le rapport montre bien qu'un enjeu majeur de développement pour tout Madagascar, c'est de stimuler les effets d'agglomération, afin d'augmenter considérablement la productivité des individus. On a trop peu conscience, à Madagascar, de ces effets d'agglomération. Concrètement nous essayons de les stimuler à Antananarivo par exemple avec l'amélioration de la mobilité urbaine.

III - C'est un travail qui a aussi, évidemment, ses limites : institutionnellement, la Banque Mondiale ne peut pas tout écrire, et puis cette étude n'épuise évidemment pas le sujet, ce n'est d'ailleurs pas son ambition que d'être exhaustive.

Il est intéressant de pointer quelques absences de l'étude :

- **pourquoi on a tant négligé l'urbain jusqu'à présent ?** Il y a des raisons structurelles, qu'on retrouve d'ailleurs dans d'autres pays : existence de lobbys (pro-ruraux, responsables et notables locaux, corps d'Etat empêchant la création d'un statut de la FPT...), mafias diverses qui tirent profit de l'anarchie urbaine, idéologies ou idées fausses (anti grande ville, anti-urbaine, anti progressiste,), géopolitique (tension centre - périphérie, Hauts Plateaux - Côtes, Etat / Capitale...), erreurs des experts du développement, etc. Si on ne comprend pas bien tout cela, cela risque de continuer malgré l'existence désormais cruciale de ce rapport.

- **comment on fait face à la complexité urbaine ?** Quand un acteur intervient en ville, en général il a beaucoup de mal avec la complexité urbaine. Par exemple on "pose" une route au milieu des rizières sans guère se préoccuper de ce qui va se passer ensuite. 10 ans après on constate des remblais anarchiques qui provoquent des inondations un peu plus loin. On observe une récupération à 100 % privée de la plus value foncière, des enrichissements scandaleux. Des gargotes qui s'installent partout où il ne faut pas, des ruelles qui se connectent directement sur un boulevard urbain...Et ensuite on va mettre des décennies, voire des siècles, pour corriger tout cela.

- Le rapport **ne va pas jusqu'à conclure sur des politiques d'aménagement du territoire**. Il reconnaît que des politiques et investissements uniformes sur le territoire seraient contre productifs, mais concrètement, ne va pas jusqu'à oser affirmer, par exemple, qu'il faut rediriger l'aide au développement des campagnes vers les villes (on parle diplomatiquement "d'équilibrer le débat". Quid « d'équilibrer les investissements » ?). Et comme Tana représente la moitié de l'urbain à Madagascar, alors il faudrait réorienter massivement une partie de l'aide au développement vers Antananarivo. Ce n'est pas écrit, ce n'est sans doute pas politiquement correct, et je vois des signes de mécontentement dans la salle, mais c'est une conséquence logique de toute cette démonstration. C'est un vrai débat, qu'il faudrait avoir, s'il vous plaît avec des arguments et pas de l'idéologie : Madagascar, vu les moyens très limités, doit choisir stratégiquement la localisation des investissements, pour qu'ils soient les plus productifs. Il ne fait guère de doute que ces localisations sont essentiellement urbaines: la productivité d'un Tananarivien est 4 fois supérieure à celle d'un habitant du rural selon les chiffres du MATD. La redistribution sur le reste du territoire viendra, mais ce n'est pas possible dans les premiers stades du développement, sous peine de tout bloquer. Le développement est nécessairement spatialement déséquilibré, ce sont les meilleurs économistes du monde qui l'ont écrit dans le rapport sur le développement dans le monde de la Banque Mondiale, 2009.

- Justement, **le rapport ne chiffre pas les investissements de peuplement nécessaires** pour les villes malgaches. Par exemple, à Tana, la population augmente de 100 000 hab par an. Combien faudrait-il investir pour réussir l'urbanisation ? Pour obtenir des effets d'agglomération ? C'est une question importante, en l'absence de ces investissements les coûts pour le pays seront considérables: bidonvilles, temps perdus dans les transports, coûts pour la santé d'une ville insalubre, inondations, faible attractivité et moindre productivité de la ville...

- Le rapport, à mon sens, n'insiste pas assez sur deux dimensions du défi urbain :

- ⇒ **l'urgence** : nous avons un créneau historique, unique dans l'histoire, de 20 ans pour agir, qui correspond au doublement de la population urbaine de Madagascar. Après il sera trop tard et il faudra des siècles pour réparer les erreurs ou les absences d'aujourd'hui. Pour les générations futures, il n'y a pas de travail plus utile que celui là.
- ⇒ **la guerre**. C'est bien le terme pour qualifier ce qui se passe en ville aujourd'hui, et c'est ce qui attend ceux qui veulent changer les choses. L'intérêt général pèse peu face aux considérables intérêts privés de quelques uns, dans tous les marchés qu'ils peuvent maîtriser : foncier, immobilier, transport, marchands de rues... Pourtant les inégalités croissantes en ville sont le terreau des conflits sociaux et politiques majeurs à venir. Il y a un enjeu considérable à partager la croissance, notamment via le foncier (sécurisation et collectivisation des plus values), les infrastructures et les équipements publics, une politique de logement social.

Bref, face à l'urgence et à la guerre, il faut agir vite, et avec détermination.

J'en profite pour signaler qu'il faut rendre hommage à mes collègues de la CUA pour qui ce défi urbain est quotidien et n'est pas nouveau, et qui affrontent souvent des difficultés considérables dans une indifférence générale.

- Enfin le rapport ne montre peut-être pas assez **la double opportunité qui s'offre pour les villes malgaches** : comme elles sont au début de la transition urbaine, qui est la première opportunité, elles ont encore la possibilité de ne pas faire les mêmes erreurs que les autres villes du monde, ce qui est la seconde opportunité. Par exemple nous pouvons tenter de préserver en partie la marche à pied, bâtir un système de transports en commun performant, être énergétiquement efficace, trouver des solutions pour loger correctement les plus pauvres, gouverner à l'échelle de l'aire urbaine (en fusionnant des communes plutôt qu'en construisant des intercommunalités usines à gaz), former correctement le personnel communal, tirer profit de l'expertise et de l'expérience internationale, planifier stratégiquement le territoire fonctionnel dès maintenant etc. Bref il est crucial, et possible, de faire de ce retard dans le processus d'urbanisation, une double opportunité.

Conclusion

Je termine en disant qu'il faut remercier l'équipe locale de la Banque Mondiale, notamment Jacques Morisset, pour avoir eu le courage et l'honnêteté intellectuelle de réaliser ce travail, qui n'était certainement pas ce qu'il y avait de plus simple à faire.

Il faut souhaiter que la Banque utilisera au maximum ce document pour guider son action et, si jamais les équipes changent, nous pourront lui rappeler que ce document existe. De notre côté, vous pouvez compter sur l'IMV et la CUA pour l'utiliser au maximum, pour défendre la cause urbaine et contribuer, avec nos modestes moyens et notre forte détermination, à relever le "nouveau défi malgache".

Nous allons d'ailleurs organiser prochainement une rencontre entre l'équipe de la Banque Mondiale et les directeurs de la CUA, pour débattre de tous les points de ce rapport qui concernent directement la CUA, et il y en a beaucoup.

Merci pour votre attention,