

Michel COQUERY

PROFESSEUR A L'UNIVERSITÉ DE PARIS VIII

COOPÉRATION ET AMÉNAGEMENT

CENTRE DE DOCUMENTATION

98, Rue de l'Université

75007 PARIS

Tél. 550.34.38

LA COOPERATION
FACE AUX PROBLEMES POSES
PAR L'URBANISATION
DANS LE TIERS MONDE

R A P P O R T

à Monsieur le MINISTRE DELEGUE

chargé de la COOPERATION et du DEVELOPPEMENT

MAI 1983

La mission de réflexion sur les problèmes posés par l'urbanisation dans les pays du Tiers-Monde, mise en place en avril 1982 par le Ministre Délégué chargé de la Coopération et du Développement, a fonctionné comme telle pendant près d'une année.

Reposant sur la désignation initiale d'une seule personne, chargée de l'élaboration d'un rapport, - et non sur la constitution formelle d'un groupe de travail ad hoc -, elle a dû mettre en oeuvre une démarche compatible avec l'absence de moyens spécifiques, tout en pouvant compter sur le support logistique de la Direction des Projets. L'entière liberté d'initiative qui lui était ainsi laissée lui a permis de bénéficier de la collaboration active et chaleureuse d'un petit nombre de personnes ayant constitué, dès le départ, un noyau permanent de réflexion, animé par monsieur COQUERY et composé de madame OSMONT, sociologue, maître-assistant à l'Institut d'Urbanisme de l'Université de Paris VIII et maître de conférences à l'Ecole Nationale des Ponts-et-Chaussées, de monsieur VENARD, ingénieur civil des Ponts-et-Chaussées, architecte-urbaniste conseil et de deux agents du M.R.E. (Coopération et Développement), monsieur HERHEL, alors Chef du Bureau de l'Urbanisme (actuellement adjoint du Chef de Département du Développement Urbain et de l'Aménagement du Territoire) et, jusqu'en janvier, date de son départ pour le M.U.L., de monsieur CHECCAGLINI, chargé de mission dans le même service. Mais il convient de remercier aussi tous ceux qui, au sein de ce ministère, comme au dehors, ont accepté volontiers de participer au dialogue engagé dans le cadre de cette mission.

La méthode, le calendrier et les formes de travail retenus (1) ont révélé que ce dialogue pouvait être vivant, fécond, qu'il était en tout état de cause attendu et souhaité, et qu'il restait ouvert. Aussi bien ce rapport, destiné à préciser les orientations souhaitables de l'aide publique française face aux problèmes posés par l'urbanisation dans les pays en voie de développement - et singulièrement dans les pays les moins avancés - n'avait pas pour objet de fermer la discussion mais au contraire de lui permettre de se poursuivre avec quelque chance d'efficacité, après balisage attentif et mise en situation du champ concerné, dans le contexte de la politique de coopération pour le développement engagée par le Gouvernement.

.../...

(1) Cf. Annexe n°5. La mission s'est notamment engagée à un moment où son responsable présidait par ailleurs le groupe de travail mis en place par l'Agence Coopération et Aménagement sur les problèmes posés par la maîtrise du développement urbain dans les pays en voie de développement (dont le rapport, rédigé par monsieur HARTER, fut déposé fin juin 1982). La réflexion conduite à ACA a permis de faire un bilan critique et de formuler des propositions intéressantes concernant les méthodes et les outils d'intervention en matière de planification urbaine. Il revenait logiquement à la mission de réflexion créée au M.R.E. (Coopération et Développement), dont les objectifs étaient par définition plus politiques, de dégager et d'éclairer les éléments d'orientation pouvant former doctrine. D'origine et de nature différentes, les deux démarches purent s'articuler, illustrant cet effet de synergie dont on verra que ce rapport est soucieux.

Quelques idées-force, ayant constamment émergé lors des séances de travail et des entretiens, innervent les trois parties classiques de ce rapport (constats, objectifs, propositions) :

- Le caractère inéluctable d'une croissance urbaine accélérée dans le Tiers-Monde qui, à plus court terme qu'on ne le pense généralement, conduira à un réexamen plus ou moins radical de toute politique d'aide au développement.

- L'impossibilité, sous peine d'inefficacité ou de graves risques de dérives, de disjoindre l'appréhension des problèmes posés par la croissance urbaine de celle des problèmes de développement en général. Les actions à entreprendre en milieu urbain ne peuvent se réduire aux seules questions touchant à l'urbanisme ou à l'habitat: si préoccupantes ou si urgentes qu'elles soient, elles impliquent, pour avoir quelque chance d'entraîner une amélioration du cadre de vie, d'être étroitement reliées à des programmes de développement économique et social, en milieu rural comme en milieu urbain.

- En d'autres termes aussi, toute politique de développement rural, même profondément justifiée par le souci d'atteindre ou de reconquérir l'autosuffisance alimentaire - et cet objectif prioritaire ne saurait être remis en question - risque fort de ne pouvoir aboutir si dans le même temps ne sont pas mobilisées les potentialités productives et organisationnelles des milieux urbanisés, que trop d'analyses ont réduits à des milieux parasitaires, simples foyers de pauvreté de masse.

- Par définition, les villes sont des milieux complexes et diversifiés, appelant une vision inter et multi sectorielle. Dès lors que des actions y sont envisagées (infrastructures, assainissement, habitat, santé, formation, activités diverses ...) elles requièrent une mise en cohérence réciproque, dans l'espace et dans le temps, et donc l'élaboration d'une politique urbaine. C'est moins de plans d'urbanisme, au sens usuel du terme, dont ont d'abord besoin nombre de ces villes que de véritables schémas programmes de développement urbain, précisant la nature, l'articulation et le degré d'urgence des différentes actions à entreprendre pour enrayer le mal-développement et dégager des surplus, dans le cadre d'une réelle politique d'aménagement du territoire, prévoyant les moyens et les outils d'une gestion cohérente et progressive de ces actions.

Que la diversité des situations, des héritages, des potentialités et des cultures interdise de penser que, dans cette voie, on pourrait formaliser de nouveaux "modèles", c'est l'évidence. Mais il serait pareillement irréaliste de croire qu'il est possible d'enclencher un développement véritable - et a fortiori autocentré - en saupoudrant simplement des aides sectorielles isolées, quand bien même en émerge la demande. C'est le défi lancé à la politique française de coopération, dans un contexte international difficile, avec des moyens comportant leurs limites, d'œuvrer avec ses partenaires de façon innovatrice et lucide, par delà les rudes contraintes qu'ils subissent et leurs besoins présents les plus criants. Si la volonté en est partagée, ce défi peut être relevé, pour que le pire soit évité et que demain puisse être meilleur qu'aujourd'hui. Le présent rapport se veut porteur de cet espoir, de cette volonté.

PLAN DU RAPPORT

Introduction : le cadre de référence	p. 1
Première partie : CONSTATS ET CONTEXTES L'URBANISATION EN QUESTION.....	2
I - Le défi du nombre	4
II - <u>L'espace à la dérive</u>	6
1) Des milieux urbains violemment contrastés.....	7
2) Des procédures spécifiques de production de l'espace urbain.....	9
III - <u>L'inadéquation des politiques et des moyens</u>	14
1) La politique du logement "social".....	15
2) Les études urbaines lourdes	16
3) Cellules et missions d'urbanisme	18
4) Opérations-pilotes-Rexcoop.	20
5) Engagements du FAC et Assistance technique	22
Premières conclusions	24
IV - <u>Quel développement urbain ?</u>	26
1) Préalables à l'analyse des activités urbaines dans les pays en voie de développement	26
2) Spécificités, dynamiques et vulnérabilités du secteur informel	27
3) La ville comme infrastructure d'accueil d'investissements productifs : repérage de la "chaîne" des potentialités de développement.....	32
Conclusions	36
Deuxième partie : STRATEGIES ET OBJECTIFS. LES FONDEMENTS D'UNE DOCTRINE D'INTERVENTION	
Introduction : susciter une dynamique mobilisatrice	37
I - <u>Préalables sur l'aménagement urbain</u>	37
1) Ambiguïté du rôle des documents d'urbanisme	37
2) Priorité au repérage des racines du mal-développement urbain.....	38
3) Habitat et construction : un problème mal posé	39
II - <u>Stratégies sectorielles et politiques urbaines</u>	40
1) Nécessité d'une démarche novatrice pour la définition des politiques sectorielles dans le champ urbain : la recherche des cohérences	40
2) Principes directeurs d'une stratégie pour le développement urbain	44
3) Vers une redéfinition du registre et des modalités d'intervention	45

III - Réexamen des attitudes et mobilisation des capacités p. 47

- 1) Réduire les inerties 47
- 2) Valoriser les compétences 48
- 3) Renouveler les méthodes et les outils de travail 51
- 4) Mobiliser les capacités 54

Conclusion : une triple préoccupation 56

Troisième partie : PROPOSITIONS ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Introduction : le rôle du MRE (Coopération et Développement).. 57

I - Améliorer le fonctionnement des structures 57

- 1) Une meilleure mobilisation des Services 58
- 2) Un dispositif incitateur 61

II - Valoriser les actions en coopération 65

- 1) Mobiliser les savoirs et les acteurs 65
- 2) Priorité aux problèmes de la formation des hommes 67
- 3) Eléments d'un programme mobilisateur prioritaire
pour le développement urbain 71

CONCLUSION 72

INTRODUCTION : LE CADRE DE REFERENCE.

Les problèmes posés par l'urbanisation dans les pays du Tiers-Monde ont été jugés suffisamment préoccupants pour qu'une mission de réflexion ait été chargée par Monsieur le Ministre Délégué de la Coopération et du Développement, en avril 1982, d'éclairer la nature et les modalités des actions de coopération que la France est amenée à engager et à suivre dans ce domaine.

Au seuil de ce rapport de synthèse, il importe de rappeler que cette mission s'est délibérément située par référence aux engagements de la nouvelle politique de coopération, telle que définie par le Président de la République dès le début de son septennat et confirmée dans son allocution inaugurale de la Conférence des Pays les Moins Avancés, dans son discours de Cancun et lors de ses interventions publiques ultérieures. Cette politique, connue de tous, repose sur le double principe d'une solidarité active, qui ne saurait s'arrêter à nos frontières, et de son corollaire, une responsabilité effective, vis-à-vis de nos compatriotes comme de nos partenaires. Constat enregistré de l'inadéquation de modèles de développement le plus souvent fondés sur l'imitation passive de l'Occident et l'exportation de matières premières, l'affirmation de ces principes directeurs exprime la volonté de privilégier des modes de développement moins dépendants des aléas du monde extérieur, donnant au contraire la priorité l'expansion des marchés internes, à la constitution de structures de production adaptées à ces marchés, à l'utilisation de technologies appropriées, au renforcement des capacités de gestion et d'évaluation des actions de développement. Bref, tout en reconnaissant que de profondes différences de situation invitent à en relativiser les conditions de mise en oeuvre, la volonté de promouvoir une coopération allant dans le sens d'un développement autocentré. A ce niveau de principe, il s'agit bien d'une éthique : elle sous-tend, comme telle, l'ensemble de ce rapport.

Il en va de même des quatre priorités constituant, dans l'optique qui vient d'être évoquée, l'axe majeur d'une action cohérente et globale en faveur du développement dans le Tiers-Monde : auto-suffisance alimentaire, satisfaction des besoins élémentaires (santé, infrastructures, formation), énergie, industrialisation adaptée. L'attention portée aux problèmes posés par la nature, les formes et les effets de l'urbanisation ne l'est pas en marge de ces priorités et ne vise pas à définir, comme tel, un autre "secteur" d'intervention. Elle répond au contraire au souci de voir s'engager un dialogue, une démarche, permettant d'articuler, dans l'espace et dans la durée, les actions sectorielles prioritaires en tenant compte du contexte dans lequel elles sont conduites. Par delà d'évidentes différences,

selon les pays, ce contexte est celui d'une urbanisation non maîtrisée, sans précédents par les masses de population concernées en des délais aussi courts, et dont la méconnaissance rendrait vite caduques des interventions sectorielles dispersées. Qu'on le veuille ou non, c'est dans les villes, à brève échéance, que se mesureront les effets (échecs ou réussites) des efforts entrepris pour le développement.

Mais la question fondamentale qui se trouve dès lors posée n'est cependant pas celle d'une éventuelle maîtrise, notamment spatiale, de la croissance urbaine, -le rapport reviendra sur ce point-. C'est plutôt et d'abord celle d'une identification correcte et d'une mobilisation effective des forces sociales susceptibles d'assumer, en milieu urbain comme en milieu rural, une dynamique de développement correspondant à leurs aspirations et à leurs potentialités. Que des moyens, et singulièrement ceux d'une aide extérieure, soient également requis, c'est souvent l'évidence. Mais faute de cette reconnaissance préalable, combien d'études et d'actions de coopération, parfois coûteuses, sont demeurées sans suite ! Faute d'articulation réciproque, dans leur milieu d'insertion, combien de projets sectoriels n'ont été ni levain ni levier ! Comment les priorités de la politique française de coopération, notamment en Afrique, où l'effort doit être marqué, se traduiraient-elles de façon cohérente et globale sans associer perspectives de développement et préoccupations d'aménagement du territoire ?

C'est donc aussi l'optique retenue dans ce rapport et ses annexes : formuler, à partir d'un rappel des constats et l'énoncé d'objectifs intégrant la dimension urbaine des problèmes de développement, des propositions qui aillent dans le sens d'une valorisation de l'aide française et traduisent la volonté d'en renforcer la cohérence.

°
° °

PREMIERE PARTIE

/CONSTATS ET CONTEXTES - L'URBANISATION EN QUESTION/

Les milieux urbanisés du Tiers Monde, foyers de concentration accélérée d'une part accrue de la population, illustrent de façon spectaculaire et souvent dramatique les problèmes de l'inégal développement.

* C'est dans les villes, par delà des moyennes régionales ou nationales généralement élevées, que les formes et les effets de la croissance démographique sont le plus rapidement perceptibles, sinon prévisibles.

.../...

C'est dans les villes que l'observateur le moins averti ou le plus pressé se trouve le plus directement confronté aux manifestations les plus criantes des disparités économiques et des inégalités socio-culturelles sur lesquelles repose largement la définition même du sous-développement. La pauvreté, la misère y revêtent des aspects de masse souvent plus évidents encore qu'en milieu rural, où elles ont pourtant fondamentalement leur origine. La précarité des statuts ou des situations de fait, qu'il s'agisse du travail, de l'habitat, de la santé ou même de l'éducation, caractérise avant toute chose la grande majorité des citadins et dicte les modes de fonctionnement et d'extension de la plupart des villes du Tiers Monde, quelles que soient par ailleurs leurs spécificités historiques, géographiques et culturelles. Ces précarités, cette insécurité peuvent certes trouver, localement, des correctifs momentanés, parfois efficaces, dans l'organisation de la vie quotidienne, par le recours à des solidarités de groupes (familiaux, religieux, ethniques...) par la mobilisation de savoirs-faire transmis ou réinventés (auto construction), par l'ingéniosité des modes d'insertion dans le monde du travail (secteur informel), mais elles traduisent surtout les héritages, les formes nouvelles et les effets des phénomènes de dépendance.

* Que cette dépendance ait ses racines dans un passé colonial encore proche (cas le plus fréquent en Afrique) ou plus éloigné (comme en Asie du Sud Est, et notamment en Inde) ou qu'elle résulte de la forte influence des Etats Unis dans l'hémisphère américain, elle est, dans tous les cas, l'expression actuelle de la domination économique et technologique exercée par les pays industriels occidentaux sur la plupart des pays du Tiers Monde.

Ayant organisé à leur profit les échanges internationaux -non sans rivalités ou contradictions internes ayant pu déboucher sur des conflits ouverts- et contrôlant les principaux marchés, les pays développés du "centre" se sont assurés des relais appropriés dans les pays de la "périphérie". Ces "relais", ces "outils", c'est dans les villes, et notamment dans celles qui, de ce fait sont devenues les plus importantes, qu'ils ont pris place. C'est là que se sont effectués des transferts partiels de technologie, de systèmes d'organisation (financière, institutionnelle, économique...) et, partant, de modes de vie et de consommation. Ces transferts ont largement déterminé la morphologie et les modes de fonctionnement de certains "fragments" de l'espace urbain, de façon uniforme, quel/que soit le contexte de référence.

* Mais ces "relais", ces "transferts", même lorsqu'ils ont revêtu les couleurs de l'indépendance et les formes apparentes de la modernité urbaine, se révèlent souvent plaqués sur des réalités nationales ou régionales qui n'ont rien de commun avec celles qui, dans les pays développés, ont généré les étapes et les formes du processus d'urbanisation. Cette ville-là ne concerne qu'une minorité privilégiée de la population. La ville du plus grand nombre, qui se déploie de façon forcenée sans programmes ni aides véritables, ville de toutes les précarités, de toutes les explosions possibles, qui invente au jour le jour de nouveaux modes de vivre, de survivre, d'habiter, n'est-elle pas, en définitive, la vraie ville de demain ?

.../...

N'est-t-elle pas, dans ses relations complexes avec un milieu régional souvent vulnérable, dans sa difficile confrontation avec les logiques de modèles techniques et économiques "importés", celle qui requiert un renouvellement profond de l'attention et des attitudes, et pour tout dire, une démarche innovatrice, dès lors qu'on aborde la question de la coopération ?

°
° °

I - LE DEFI DU NOMBRE

Même si, du fait de l'inertie propre aux phénomènes démographiques, l'importance du mouvement d'urbanisation dans le Tiers Monde a tardé à retenir toute l'attention souhaitable, les caractéristiques majeures en sont maintenant suffisamment connues pour qu'il soit inutile d'y revenir longuement ici. (1).

Lorsqu'on aborde la question sous l'angle des chiffres de population, le fait le plus frappant est moins l'importance des taux d'urbanisation, souvent encore très inférieurs à ceux relevés dans les pays développés, que la rapidité actuelle du processus d'urbanisation et l'ampleur des masses de population concernées. Entre 1950 et 1980, la population urbaine du Tiers Monde a plus que triplé (x3,5) ; en 1950 elle totalisait un peu plus du tiers de la population urbaine mondiale, en 1980 elle en représentait largement plus de la moitié et au début de la prochaine décennie elle en comptera près des deux tiers. Au cours des deux décennies passées (1960-1980) on a recensé plus de 550 millions de citadins supplémentaires dans le Tiers Monde, soit beaucoup plus que le total des populations urbaines recensées dans ces pays en début de période. Pour la seule décennie en cours (1980-1990), les experts de l'ONU prévoient 485 millions d'habitants supplémentaires dans les villes : jamais le monde n'a été confronté à un tel défi dans un délai aussi court. Ce "vertige" urbain du Tiers Monde est l'expression contemporaine la plus manifeste de l'explosion démographique de la seconde moitié du XXème siècle.

Il est demeuré en partie occulté, -et c'est l'une des différences fondamentales avec ce qui s'est passé dans les pays développés-, parce qu'il s'inscrit dans un contexte de fort accroissement des populations rurales. De 1950 à 1970, la croissance démographique des pays du Tiers Monde est rurale pour près de 60% ; dans le même temps on n'en dénombre pas moins 400 millions de citadins supplémentaires. De 1970 à 1980, il y a égale répartition de la croissance démographique (330 millions de ruraux, 327 millions d'urbains). A partir de 1980, ce sont les villes qui absorberont la majeure partie d'une croissance démographique accrue (plus de 60% de 1980 à 1990, plus de 75% de 1990 à 2000). Mais d'ici la fin du siècle, la population rurale augmentera encore de près de 500 millions de personnes. Il apparait donc clairement que si la pression démographique sur des campagnes en crise ou en transformation continuera d'engendrer des flux migratoires vers les villes, celles-ci devront une part de plus en plus forte de leur croissance aux seuls effets d'une balance naturelle largement positive. L'exode rural drainant surtout des personnes

(1) On trouvera en Annexe quelques tableaux de données significatives.

jeunes, à la recherche d'un travail ou à l'affût de simples opportunités de survie alimentaire, tous les facteurs sont réunis d'une poursuite effrénée d'une croissance urbaine que, par delà les débats d'experts sur les fourchettes évaluatives, tout observateur lucide se doit de considérer comme globalement inéluçtable.

La brutalité de ces chiffres ne saurait cependant masquer la diversité des situations observables, selon les pays ou ensembles régionaux. Il n'y a pas lieu ici d'en faire l'analyse approfondie mais on peut rappeler trois types de cas principaux.

* En Amérique latine, le processus d'urbanisation est relativement précoce et les taux d'urbanisation plus élevés que dans la plupart des autres pays du Tiers Monde. Au BRÉSIL, par exemple, dès le milieu des années 1960, ce taux atteignait 50%, au début des années 1980, il a dépassé 65% et à la fin du siècle il approchera 77%. La population rurale continue certes à croître, mais dans de faibles proportions : de 1980 à 1990, plus de 90% de la croissance démographique sera mise au compte des villes, qui devront "absorber" 37 millions de citoyens supplémentaires. Ce processus s'accompagne d'une accentuation de profondes disparités régionales, au Brésil comme au Mexique, en Colombie, au Venezuela... L'émergence d'énormes mégapoles, foyers de développement, mais aussi lieux de confrontations sociales appelées à s'exacerber, est sans doute la traduction la plus spectaculaire de l'importance prise désormais par l'urbanisation dans cette partie du monde.

* En Asie méridionale, la pression généralisée du nombre demeure la préoccupation essentielle. Les populations rurales continuent à augmenter fortement : jusqu'à la fin des années 1980, elles représenteront encore la majeure partie d'une croissance démographique globale accentuée. En Inde, par exemple, sur un territoire n'atteignant pas 40% de la superficie du Brésil, mais avec une population de 5 à 6 fois plus nombreuse, le taux d'urbanisation n'a atteint 20% qu'au début des années 1970 et à la fin du siècle il restera encore inférieur à 35%. Entre 1960 et 1985 on aura recensé 263 millions de ruraux supplémentaires, soit 3 à 4 fois plus que de citoyens nouveaux. Les masses de populations concernées n'en sont pas moins impressionnantes : le nombre de citoyens supplémentaires des deux dernières décennies (1960-1980) est voisin (76,2 millions) du total de la population urbaine recensée en début de période (78,2 millions), l'apport de la seule décennie en cours sera sensiblement égal (77,5 millions de 1980 à 1990) et celui de la dernière décennie du siècle dépassera 121 millions. L'Inde n'est donc encore confrontée qu'au début d'un puissant mouvement d'urbanisation.

* En Afrique, beaucoup moins densément peuplée, ce processus est engagé. Certes elle demeure globalement caractérisée par le poids des populations rurales (85% de la population totale en 1950, encore plus de 70% en 1980), mais l'actuelle explosion urbaine n'en apparaît que plus brutale. La seule décennie en cours verra près de 90 millions d'habitants supplémentaires dans les villes (contre près de 80 millions pour les trois décennies précédentes, de 1950 à 1980). Il y a spectaculaire renversement de tendance dans la répartition d'une croissance démographique ayant conduit, de 1950 à 1980, au triplement de la population totale. Entre ces deux dates, cette croissance est pour

près des 2/3 le fait des campagnes ; de 1980 à 1990, non seulement cette croissance démographique s'accélère (161 millions d'habitants supplémentaires, contre 171 de 1960 à 1980), mais elle devient majoritairement urbaine (55%) ; ce mouvement ne fera que se renforcer d'ici la fin du siècle, avec une population urbaine accrue de 126 millions de personnes de 1990 à l'an 2000 (près des 2/3 de la croissance totale). La seconde moitié du XXème siècle aura vu multipliée par 10 la population urbaine africaine : il s'agit donc d'un phénomène majeur du monde contemporain, sans équivalent à l'échelle de tout un continent.(1).

Ces quelques observations chiffrées, qu'il faudrait compléter par l'approche historique et qualitative des phénomènes évoqués (2), rappellent, s'il en était besoin, la nécessité d'une prise en compte attentive des modalités de la croissance démographique dans les pays du Tiers Monde. Mais elles suggèrent aussi, par la rapidité et par l'ampleur des processus d'urbanisation, que les méthodes d'analyse, les corps de connaissance et les outils d'intervention dans ce domaine, tels que les pays aujourd'hui appelés industriels ou développés les ont élaborés et diffusés à partir de leur propre contexte, en pensant pouvoir leur conférer valeur universelle, sont appelés à sérieux réexamen. Bon gré mal gré, le fait que dans moins d'une douzaine d'années, quelques deux milliards de citadins seront recensés dans le Tiers Monde et représenteront alors plus des 2/3 de la population urbaine mondiale, entrainera une remise en question généralisée des modes d'appréhension de la question urbaine et, plus généralement, des problèmes liés au développement.

II - L'ESPACE A LA DERIVE

L'approche chiffrée de l'urbanisation, même enrichie et nuancée par les apports de l'histoire et de la prospective, deviendrait vite abstraite sans références aux milieux réels, espaces et sociétés, qu'elle concerne. La spécificité des formes prises par l'urbanisation dans le Tiers Monde tient largement à l'impuissance des pouvoirs publics et des acteurs économiques à endiguer, sinon à contrôler, le déferlement humain qui la caractérise. Cette absence de maîtrise d'un processus majeur d'évolution des sociétés fait par elle-même partie de la définition de l'état de sous-développement.

.../...

1) Les tableaux et graphiques produits en annexe permettent de préciser cette approche, car il est clair que les 55 pays d'Afrique connaissent des situations différentes.

2) Cf. Bibliographie. Annexe 4

En ce sens, il y a bien différence de nature avec les phénomènes d'urbanisation tels qu'ils se sont manifestés dans les pays maintenant qualifiés de développés ou d'industriels. Nombre de villes des Etats Unis, par exemple, ont connu au cours du XIXème siècle ou au début du XXème des rythmes de croissance démographique et spatiale qu'on pourrait certes comparer à ceux actuellement observables dans telles ou telles villes du Tiers Monde et la pauvreté, voire la misère, n'étaient pas absentes, il s'en faut, dans les barraques hâtivement construites ou dans les quartiers plus anciens où s'entassaient, par vagues successives, immigrants démunis originaires de campagnes européennes surpeuplées et descendants des esclaves noirs du sud. Mais, outre le fait que rythmes et taux ne sont jamais que des valeurs relatives -les comparaisons devant porter aussi sur les masses de population réellement impliquées-, l'urbanisation américaine s'est déployée dans le contexte de ce que les vieux manuels de géographie appelaient un "pays neuf" : mise en valeur de territoires vides - ou préalablement vidés - d'hommes, exploitation de ressources végétales et minérales abondantes, mobilisation de technologies non dépendantes de l'extérieur, production et redistribution de richesses induisant appel continu de main d'oeuvre et créations d'emplois. Que se soient manifestés, localement ou momentanément, des déséquilibres entre l'offre et la demande (d'emplois, de logements, de services...) dans un système d'économie de marché générant ses propres crises, c'est l'évidence. Mais globalement, et dans la durée, la maîtrise de l'ensemble du processus de développement, et singulièrement celle de l'urbanisation y afférant, ne font pas question. Par la suite, les problèmes posés, aussi préoccupants soient-ils (rénovation urbaine, transports, chômage etc...), ne l'ont jamais été qu'en termes d'ajustements.

Toute autre se révèle la situation observable dans les villes du Tiers Monde, submergées par un exode rural massif et par une forte croissance démographique naturelle, sans offre corrélative apparente d'emplois susceptibles d'absorber cette main d'oeuvre et d'engendrer les ressources requises pour l'aménagement et la gestion de l'espace en des délais aussi courts. Par delà certaines formes et caractéristiques communes regroupées par commodité sous le terme d'urbanisation "spontanée", ou de développement urbain "non contrôlé", la multiplicité, l'hétérogénéité, la précarité, mais parfois aussi l'ingéniosité des "réponses" apportées témoignent de la spécificité des phénomènes de l'inégal développement et de l'ampleur des problèmes posés par l'urbanisation dépendante.

1) Des milieux urbains violemment contrastés

La brutalité du processus actuel s'est partout traduite par un débordement généralisé du site d'ancrage initial des villes, au point que la notion de périmètre urbanisé est souvent difficile à appréhender, même lorsqu'on dispose de photographies aériennes. En avant du front urbanisé continu, la dispersion et le caractère alvéolaire des modes d'occupation du sol par les populations urbaines ne sont pas toujours distincts des formes villageoises préexistant souvent en périphérie.

Tels terroirs, d'apparence rurale et portant encore la marque d'une mise en valeur agricole, sont en fait déjà lotis et peuvent, du jour au lendemain, basculer dans la ville. L'extension spatiale est si rapide que les cartes sont périmées sitôt publiées. En d'autres termes, les outils classiques d'investigation -au reste coûteux- font souvent défaut, ou sont inappropriés faute d'une permanente mise à jour.

Il n'en demeure pas moins que la consommation d'espace, comme manifestation immédiate perceptible du phénomène d'urbanisation, peut-être plus rapidement mesurée que les chiffres de population. Les analyses ultérieures, tout en montrant la diversité des situations, suggèrent globalement une corrélation assez nette des deux modes d'approche. Entre 1950 et 1975, par exemple, Kinshasa est passée d'environ 200 000 à plus de 2 millions d'habitants ; dans le même temps, la surface urbanisée a également été multipliée par 10, pour dépasser 20 000 hectares. Chaque année, en moyenne, 700 hectares sont "urbanisés" dans la capitale du Zaïre. Certes, les modalités mêmes de cette consommation d'espace sont fort variables : à Sao Paulo, où la croissance moyenne annuelle de la population est de l'ordre de 4%, la consommation d'espace des seules favelas, formes d'habitat illégal et précaire par excellence, s'accroît de près de 20% par an depuis la fin des années 1960.

Il s'agit donc d'espaces distincts, dans leur genèse, leurs formes, leurs localisations, leur extension, bref de paysages fortement différenciés. A première vue, tout oppose en effet les noyaux urbains et leurs périphéries sans cesse étendues.

Les centres, par la densité de l'espace bâti, la configuration des réseaux de voirie, l'aspect architectural des constructions, les fonctions qui s'y concentrent, offrent des fragments de paysages urbains sinon familiers, du moins souvent comparables à ceux qui se sont déployés en pays développés. Certes les noyaux anciens des villes islamiques, par exemple, gardent leur spécificité, du Maghreb au Moyen-Orient, encore que souvent "doublés" de centres plus récents, mais en Afrique noire et surtout en Amérique latine, les bâtiments administratifs, les établissements bancaires et commerciaux, les postes, les écoles, les gares, les casernes, les hôpitaux, les quartiers résidentiels qui les accompagnent sont aisément identifiables comme tels et semblent généralement reproduire des modèles occidentaux. D'origine latine ou anglo-saxonne, imposés par le colonisateur ou importés par des classes dirigeantes locales soucieuses, dans l'exercice de leurs pouvoirs politiques et économiques comme dans leurs modes de vie, d'une "modernité" que les pays développés sont volontiers portés à croire universelle (au nom d'arguments techniques, parfois culturels et souvent commerciaux), ces modèles ont effectivement façonné le paysage de nombreux centres urbains du Tiers Monde, parfois jusqu'à la caricature.

Sous la période coloniale, n'opposait-on pas ville "européenne" et ville "indigène" ? La première dotée des fonctions, des bâtiments, des équipements, des services et des réseaux (assainissement, eau, électricité...) qualifiant une ville, la seconde, même lorsqu'issue de lotissements contrôlés, simple série de lieux assignés pour l'implantation d'une main d'oeuvre chargée d'organiser elle-même ce qu'on n'appelait pas encore son "cadre de vie", à bonne distance des sites favorables retenue par l'administration coloniale pour y construire ou y étendre la ville "proprement dite", ou coupés d'elle par des emprises militaires

ou des accidents topographiques (ravins, lagunes, zones inondables...) assurant ce "cordon de sécurité" encore décelable dans nombre de villes africaines.

C'est souvent ainsi, en effet, que sont apparues les premières "périphéries", qui concentrent aujourd'hui la majeure partie des populations urbaines. Elles se caractérisent d'abord par leur étendue, qui représente désormais l'essentiel de l'espace urbanisé au point de rendre caduc le terme même de "périphérie". Dakar n'est plus inscrite dans les 2 ou 3 Km du "Plateau" mais dans la trentaine de Km de la presqu'île du Cap Vert ; à Lagos ou à Bombay, on relève des rapports identiques. Sur son site initial, la ville -généralement devenue le centre actuel-, avait trouvé les conditions et le temps de se dessiner, de s'organiser. Aujourd'hui, même lorsque sont localement décelables des prises de possession de l'espace contrôlées (emprises industrielles militaires, universitaires, aéroports, etc...) ou apparemment régulière (lotissements administratifs), l'urbanisation s'effectue sans plan d'ensemble, par oblitération indistincte et rapide d'un hinterland dont les caractéristiques topographiques sont le plus souvent ignorées. L'impression qui en résulte, au vu des cartes comme sur le terrain, est celle de l'inorganisation d'une croissance urbaine où se juxtaposent sans liens réciproques, sans équipements ni services conséquents, des zones où l'habitat revêt des formes improvisées, dont l'expression la plus répandue est le bidonville.

2) Des processus spécifiques de production de l'espace urbain

L'évocation de ces formes resterait superficielle sans le rappel des facteurs et des modalités de leur genèse et de leurs transformations ultérieures. Devant l'incapacité (financière, administrative, technique) des pouvoirs publics à préparer l'accueil d'un nombre accru de candidats à la ville, ceux-ci sont de fait contraints - ils n'ont pas le choix - à trouver eux-mêmes des solutions pour se fixer quelque part et y construire leur habitat.

Il n'y a pas lieu de développer longuement ici des processus ayant fait l'objet d'analyses approfondies(1), et désormais assez connus malgré leur incessant renouvellement. On voudra bien admettre l'inadéquation du terme de "spontané", souvent retenu par commodité, mais qui masque, par une généralisation abusive, une grande diversité de situations et d'attitudes, qui toutes, à un degré ou à un autre, expriment une volonté réfléchie d'insertion et de maintien dans la ville et, finalement, une dynamique dont les ressorts et les potentialités appellent une attention soutenue.

.../...

(1) Cf. Bibliographie - Annexe n°4

Certes il existe des formes de spontanéité apparente, lorsqu'en l'espace de quelques jours -voire d'une seule nuit- des centaines ou des milliers de personnes envahissent un terrain "vide", y instaurant une occupation de fait, sans se préoccuper de savoir à qui appartient ce terrain, ni s'il est réservé pour quelque autre usage. Bornage sommaire et barraques de fortune s'y multiplient d'autant plus rapidement que seul l'effet de masse et de surprise permettra de faire face aux éventuelles mesures d'expulsion -bulldozer aidant- prises par les autorités, requises ou non par les propriétaires du terrain. C'est un processus de "squatterisation" du sol ("squattting", "invasiones"). Une situation de fait est créée, source de conflits, jusqu'à ce que les occupants soient expulsés de force -et ils recommenceront ailleurs- à moins que le risque de tension sociale soit tels qu'un compromis intervienne, aboutissant au maintien sur place, mais sans reconnaissance légale de cette occupation. Même réussie, une "invasion" demeure donc caractérisée par la précarité de statut de la population concernée. En droit, il s'agit d'une spoliation, comme telle génératrice d'une insécurité permanente. Toute la question est de savoir quels droits, quels systèmes juridiques sont en vigueur, s'ils sont clairement établis, s'il existe une volonté de les faire respecter ou s'ils peuvent être tournés, modifiés, la pression aidant. On recourra dès lors au terme d'"irrégulier", ou d'illégal pour qualifier un processus qui va s'inscrire dans une durée : celle de la longue lutte des habitants pour édifier leur habitat et conquérir, sous une forme ou sous une autre, la reconnaissance d'un droit à rester dans les lieux : un tel contexte n'est pas celui de la spontanéité ou de l'improvisation. L'analyse de la situation observable dans la plupart des villes du Tiers Monde conduit ainsi à distinguer l'urbanisation inscrite dans les pratiques d'un droit reconnu (avec ses jurisprudences) de l'urbanisation illégale, qui ne cesse de s'étendre et dont les cartes et plans, souvent volontairement, ne rendent que très partiellement compte.

Encore faut-il rappeler que le légal et le réglementaire ne concernent pas seulement la propriété (statut foncier) mais aussi l'usage des sols, dans la mesure où existent des documents d'urbanisme, assortis ou non de la volonté et des moyens de les faire respecter. En d'autres termes, les formes d'irrégularité et d'illégalité sont multiples et variables : elles peuvent être clairement établies ou, au contraire, fort ambiguës. Mais dans tous les cas elles engendrent ce sentiment d'insécurité pour ceux, de plus en plus nombreux, qui n'ont pas les moyens de s'insérer dans la ville "légale" et se trouvent dans une situation...irrégulière, c'est-à-dire, d'abord, ignorés par les pouvoirs publics. L'évocation de deux types de situation bien connus des praticiens, illustrera ce propos.

* Le légal et l'illégal dans la ville africaine

En Afrique noire, la question est souvent posée en termes complexes, du fait de la coexistence de deux systèmes juridiques. Un droit "moderne", généralement issu de la période coloniale, au nom duquel l'urbanisation légale s'effectue par référence à une appropriation individuelle du sol (titres fonciers, cadastre, achat et vente de parcelles identifiées) et à des procédures réglementaires de permis de construire ou de permis d'habiter. L'Etat en tant que tel, peut détenir une part notable du sol urbain, qu'il affecte aux bâtiments et équipements publics, ainsi qu'à des lotissements "administratifs", (habitat légal), et/ou, dans le cadre de législations afférant au "Domaine de l'Etat", asseoir ou étendre sa maîtrise foncière. D'autre part, un droit "coutumier", héritage séculaire,

excluant la propriété individuelle du sol et réservant à des "chefs de terre" le droit éminent de procéder à la distribution de terrains en vue de leur usage par les familles qui leur en font la demande. Le droit coutumier réglait et règle encore souvent l'usage des sols en milieu rural, pour leur mise en valeur agricole. En périphérie urbaine, c'est à ce droit coutumier que sont fréquemment confrontés les nouveaux venus. Moyennant "cadeau" au chef de terre, ils obtiennent le droit d'usage d'une parcelle. De nombreux chefs de terre ont parfaitement compris le parti qu'ils pouvaient tirer de la situation : dénaturant eux-mêmes, à leur avantage personnel, le droit coutumier, tout en en conservant les formes, ils ont de plus en plus loti purement et simplement les terres sur lesquelles ils avaient traditionnellement autorité. Par référence au système coutumier, le nouvel habitant peut donc se croire en règle avec une pratique ancestrale de rapports à l'usage des sols, même s'il apparaît bien que la taille des lots n'a plus grand'chose à voir avec un usage agricole. Mais les lotissements, continus ou discontinus, qui se sont ainsi déployés sans que les pouvoirs publics en aient même souvent connaissance, sont considérés, en droit moderne, comme illégaux et la population qui s'y est installée peut en être expulsée.

Ce peut être le cas si l'Etat se réservait la possibilité, en négociant avec les chefs de terre, de "purger" la coutume, c'est-à-dire de racheter globalement leurs droits sur l'usage du sol, pour l'intégrer dans un système moderne de maîtrise foncière lui permettant d'en disposer pour les affectations de son choix... Pris de vitesse, les pouvoirs publics se trouvent donc dans une situation embarrassante : n'ayant généralement pas les moyens de procéder à l'équipements de tels terrains (assainissement, adduction d'eau, voiries, etc.) ni a fortiori d'y construire massivement des logements, ils sont amenés à entériner, par étapes, une situation de fait et à reconnaître implicitement les chefs de terre comme des promoteurs fonciers dont l'aptitude à répondre à une demande accrue de terrains à urbaniser et à s'intégrer à un système marchand moderne s'est, en fin de compte, révélée efficace. (1).

Débordés par cette dynamique, les pouvoirs publics, en recourant à certaines pratiques des anciennes administrations coloniales, tenteront d'introduire a posteriori un certain contrôle, par la délivrance de simples permis d'habiter, qui n'excluent pas l'éventualité d'une expulsion et sont donc assortis de conditions restrictives d'occupation de la parcelle (interdiction de construire en dur), avec possibilité ultérieure d'attribution de titres fonciers légaux et de permis de construire en bonne et due forme, et donc intégration dans un système foncier, immobilier et réglementaire moderne. Mais ces procédures sont

.../...

1)-Cf. J.F. FLOURIOT. Kinshasa : le chef de terre, promoteur urbain ? in "La croissance périphérique des villes du Tiers Monde - Le rôle de la promotion foncière et immobilière". CEGET CNRS 1980.

-E. LE BRIS, E. LE ROY, F. LEIMDORFER (sous la direction de). Enjeux fonciers en Afrique Noire - ORSTOM-KARTHALA. 1982 (chapitres X et XI - Politique foncière de l'Etat dans l'aménagement urbain. Stratégies "privées" d'occupation de l'espace en milieu urbain et péri-urbain).

longues, tâtilloannes et coûteuses ; dans le meilleur des cas, les candidats à l'intégration se contenteront d'un simple permis d'habiter, dont l'obtention est déjà suffisamment aléatoire, tout en constituant la première étape de légalisation et donc de sécurisation. Et l'on comprend que, dans ce contexte, à supposer qu'ils en acquièrent progressivement les moyens, ils hésitent à investir dans un logement dont ils pourraient un jour être "déguerpis" (ce terme même provient du vocabulaire colonial). Mais s'il apparaît qu'au fil des ans s'instaure un statu quo, à mesure qu'en périphérie plus lointaine se multiplient d'autres lotissements illégaux, on pourra voir l'habitat se densifier, s'indurer et même s'esquisser un marché immobilier ou, à tout le moins, le recours à la location comme source de revenus complémentaires pour ceux qui ont eu la "chance" de pouvoir rester sur leur parcelle et y construire une ou plusieurs pièces supplémentaires.

A terme, les formes urbaines illégales ainsi générées peuvent n'être pas fondamentalement différentes de celles qui se sont développées dans certains lotissements légaux, qui ont consisté en une simple distribution par les pouvoirs publics (moyennant un prix modique) de parcelles nues, à charge pour les bénéficiaires d'y construire eux-mêmes leur logement, selon leurs moyens. Dans les deux cas, l'Etat se décharge sur la population des coûts de l'urbanisation : il saurait d'autant moins être exigeant sur d'éventuelles normes de construction et d'hygiène qu'il n'a pas été en mesure lui-même de doter ces quartiers du minimum d'équipements publics et que le plus souvent tout reste à faire en matière d'assainissement, d'adduction d'eau, d'électricité, de voirie, de desserte en transports, sauf lorsqu'ont pu être mobilisés les moyens d'une aide extérieure, dans le cadre de quelques projets d'extension limitée face à l'ampleur des besoins. Mais c'est ainsi que s'étendent aujourd'hui la plupart des villes africaines, c'est dans ce type de quartiers que se concentrent une part accrue des populations urbaines.

* Dynamiques et contraintes de l'urbanisation populaire en Amérique Latine.

Un vocabulaire foisonnant caractérise ces processus et ces formes d'urbanisation, témoin vivant de la précision et de la vigueur avec lesquelles une langue (l'espagnol, le portugais) et, finalement, une culture prennent en charge l'un des aspects les plus significatifs des transformations actuelles d'une société. Dans les pays d'Amérique latine, depuis longtemps soumis au régime de l'appropriation individuelle du sol et dotés d'un droit foncier strictement codifié, sous la pression des grands propriétaires, la frontière est assez nette entre le légal et l'illégal et le contexte sensiblement différent de ce qui vient d'être évoqué pour l'Afrique noire. Même si, localement, certaines incertitudes sont décelables quant aux probabilités de réaction d'un propriétaire ou d'une collectivité face à l'occupation d'une fraction d'espace (sites inconstructibles à flanc de relief ou en fond de vallée, portions d'emprises publiques inutilisées, abords de terrains de décharge d'ordures...) en règle générale, la squattérisation d'un terrain fait bien figure de spoliation. Mais les "invasions" n'apparaissent spontanées qu'aux observateurs peu avertis. Elles sont en réalité le fruit d'actions préparées de plus ou moins longue date par des intermédiaires, des chefs ("liders") prenant la tête de groupes d'habitants, souvent

originaires d'un bidonville intra-urbain en cours d'expulsion, qui organisent l'invasion d'un terrain soigneusement repéré à l'avance et sur lequel ont été réunies des informations assurant quelques chances de succès à l'opération. Il peut s'agir aussi de véritables "lotisseurs", reconnus tels ou clandestins, agissant de connivence avec un propriétaire foncier qui souhaite tirer parti d'un terrain éloigné ou forcer la main de pouvoirs publics n'envisageant pas l'urbanisation d'un secteur donné. Dans ce type de situation, les "envahisseurs", manipulés ou consentants, sont soumis au paiement, à tempérament, de sommes plus ou moins élevées : la mise de fonds initiale est certes modeste, pour avoir la jouissance d'une parcelle et y construire soi-même son logement, et les candidats sont nombreux ; mais le contrat est rigoureux, qui ponctionne de maigres revenus pendant des années. Si la pression est forte, si les chefs et les intermédiaires savent agir auprès des autorités, une situation de fait sera reconnue, un minimum d'équipements et de voiries pourra être obtenu : le terrain n'en prendra potentiellement que plus de valeur et le mécanisme de la spéculation foncière et immobilière pourra s'enclencher. Malheur alors à ceux qui ne peuvent payer leurs mensualités : l'expulsion les guette, le lotisseur ne fera pas crédit et trouvera facilement de nouveaux candidats, à des prix fortement réévalués. Les miséreux tenteront l'aventure encore plus loin, et le coût des transports, pour se rendre sur les lieux de travail, rendra leur tentative d'intégration plus aléatoire encore et vain tout espoir d'un habitat décent. Dans le même temps, les "favelas" intra-urbaines ne peuvent que se densifier, voire se multiplier, l'inconvénient de leur site et de leurs précarités se trouvant compensé par la proximité relative des lieux d'emplois.

A l'échelle des véritables régions urbaines que sont devenues les grandes métropoles sud-américaines, ces processus, accompagnés d'une autoconstruction généralisée, finissent par concerner de 60 à 70 % de la population, c'est-à-dire des dizaines de millions de personnes. Certes, moyennes et grandes bourgeoisies sont beaucoup plus anciennes et développées que dans la plupart des pays africains et ont pu développer des quartiers résidentiels à la mesure de leurs moyens, mais les contrastes sont violents et s'accroissent avec la situation subie par une majorité de citadins pauvres, dont l'espoir paraît mince d'obtenir des conditions correctes de logement et d'accès aux services de toute nature (éducation, santé) dispensés par la ville, même s'il est vrai que des services et des cultures de substitution irriguent barracas et favelas au point d'en faire des lieux d'une étonnante convivialité.

Face à ce constat de l'incapacité croissante à résoudre les problèmes de l'habitat du plus grand nombre, qui se traduit par cette "dérive" des rapports de l'homme à un espace qu'il ne semble plus en mesure de maîtriser à court terme, la question se trouve donc posée de savoir si les conditions dans lesquelles s'effectue l'urbanisation, dans la plupart des pays du Tiers Monde, ne contribuent pas à accentuer les phénomènes de sous-développement ou s'il n'y a pas lieu, à l'inverse, de rechercher les conditions permettant de considérer les villes comme des milieux propices au développement, ou susceptibles de le devenir. Avant d'aborder cette question cruciale du développement urbain, encore faut-il situer l'apport et les limites de l'aide et des actions de coopération entreprises dans ce domaine jusqu'à un passé récent.

III - L'INADEQUATION DES POLITIQUES ET DES MOYENS

La mission de réflexion n'avait pas comme objectif -elle n'en avait ni les moyens ni le temps- de dresser un bilan détaillé des actions entreprises dans le domaine urbain, qu'il s'agisse de celles engagées par les pouvoirs publics des pays partenaires eux-mêmes ou de celles afférant aux aides extérieures, et notamment française. Ce travail de longue haleine, qui demeure nécessaire, appelle un autre cadre et la mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire associant chercheurs et praticiens.

Certes, des éléments d'analyse et d'appréciation ont commencé à être rassemblés, surtout depuis les années 1970, sur tels ou tels aspects de la croissance urbaine dans les pays du Tiers Monde (1), mais rares sont les analyses permettant d'apprécier les politiques urbaines proprement dites et de se faire une idée claire des voies suivies en matière d'aide et de coopération.

En première approche, lorsque sont repérables des actions dans le domaine urbain, elles semblent n'avoir eu d'effets positifs que dans la mesure où elles se sont prolongées dans une même ville sur plusieurs années, à condition que le pragmatisme l'ait emporté sur le spectaculaire et que la réflexion et moyens aient été plus adaptés au contexte local que simple reflet de pensées étrangères. En effet, force est de reconnaître que, le plus souvent, ces actions ont reposé sur la transplantation sommaire de techniques et de concepts issus des pays développés, sur l'attrance pour un certain exotisme technologique, bien éloigné des héritages et des savoir-faire de la société de référence concernée, sur l'excès de zèle technocratique, sur un immobilisme culturel ignorant les évolutions sociales. On peut jalonner ce cheminement au gré des "modes" (on hésite à dire doctrines ou politiques) qui se sont succédées, selon les urgences et les pressions du moment et qui souvent se chevauchent et survivent, engendrant confusion et incertitude. Quelques unes sont significatives des principaux types d'intervention observables au cours des deux dernières décennies.

.../...

1) Celle correspondant à ce que l'on n'a pas craint d'appeler, par emprunt aux terminologies européennes, politique du logement "social", impliquant la mise en place d'organismes para-publics de financement de logements en dur, dits "populaires", réservés en fait aux classes moyennes solvables. Face à l'afflux non démenti de populations non solvables, cette politique, au reste coûteuse, ne pouvait continuer à donner le change : elle n'apportait aucune solution au problème de l'habitat du plus grand nombre. Arguant du caractère néfaste de ce qui ne tarda pas à apparaître comme une simple transplantation de médiocres modèles d'HLM, dans un contexte n'entraînant pas une mobilisation significative de l'épargne locale et qui semblait supposer la poursuite indéfinie de prêts -et donc aggravation de l'endettement des pays partenaires- la France, et notamment la Caisse Centrale de Coopération Economique, cessa d'apporter son aide dans ce secteur à partir de 1974. L'argumentation avancée n'était pas sans fondement, tout en masquant le choix d'autres secteurs d'intervention, estimés plus conformes aux intérêts du moment ; elle ne s'est accompagnée d'aucune réflexion approfondie sur la nature plus générale des problèmes posés en matière d'habitat, ni a fortiori de la recherche d'une politique alternative dans ce domaine.

Mais le débat reste ouvert, ne serait-ce qu'en raison de l'existence, voire du renforcement de ces couches sociales constitutives d'une petite et moyenne bourgeoisie, dont le support politique ne peut être négligé par les classes dirigeantes locales. Ces classes moyennes, certes minoritaires, ont su déployer leurs propres stratégies urbaines, greffées ou non sur d'autres formes d'aide extérieure, et génératrices de phénomènes de spéculation foncière et immobilière. Il n'y a pas lieu de s'en offusquer par principe, si l'on veut bien admettre que ce processus résulte, pour l'essentiel, de la reproduction de modèles de comportements économiques et sociaux inhérents au système de l'économie de marché, tel qu'il est pratiqué dans les pays occidentaux et diffusé par eux depuis des lustres. Encore faut-il en reconnaître les manifestations et en mesurer les implications dans le contexte urbain actuel de pays confrontés au sous-développement.

Il serait pour le moins léger qu'au moment où, dans le cadre plus général de la définition de politiques de développement urbain, des politiques sectorielles de l'habitat s'efforcent d'élaborer des réponses crédibles au problème du logement du plus grand nombre, on "ignore" les moteurs et les effets de telles stratégies. Souvent complexes et spécifiques, elles sont révélatrices du jeu d'acteurs sachant opérer sur plusieurs registres (institutionnel, financier, politique, lignager, informel...), habiles à capter les opportunités du moment, à anticiper la déviation, le transfert d'opérations, aptes à créer de la rente urbaine n'ayant d'effet qu'inflationniste.

.../...

Ce qui ne veut pas dire, à l'inverse, que le problème majeur soit celui de la seule mobilisation de telles dynamiques, pour tenter d'orienter vers des secteurs productifs une partie de leurs retombées. Elles demeurent le fait de minorités et peuvent se révéler sources de tensions sociales, voire de conflits ouverts. Mais, qu'on le veuille ou non, elles contribuent à façonner certains espaces de la ville et surtout certaines mentalités explicites ou implicites, débordant la sphère sociale principalement impliquée. Peut-on, sans risques graves quant à la définition d'une politique d'aide en matière d'habitat, prendre appui sur ce processus décelable d'un élargissement à de nouvelles couches sociales des bénéficiaires d'un simple... "tribut foncier" ?

2) En réaction contre les aspects parfois incohérents d'actions sectorielles dispersées dans l'espace, discontinues dans le temps, engagées pour répondre à des demandes ponctuelles souvent mal cernées dans leur contexte, rarement évaluées dans leurs effets, le financement d'études urbaines lourdes a marqué la période de la fin des années 1960 et les années 1970.

Cette période est celle qui correspond, en France, à une redéfinition de la planification urbaine, à un renforcement des structures et des moyens du Ministère de l'Équipement, dans un contexte favorable à l'essor d'une offre conséquente en matière de recherches et d'études urbaines, comme en témoignent la multiplication et l'importance des bureaux d'études, para-publics ou privés, au moins jusqu'au milieu des années 1970. Que la demande en coopération ait en quelque sorte reflété cette capacité d'offre, voire relayé à l'occasion une demande hexagonale affaiblie en fin de période, cela semble assez évident. Les montages financiers s'en trouvèrent facilités, sinon simplifiés, puisqu'une partie non négligeable des aides publiques pouvait transiter directement vers ces organismes d'études aptes à vendre un produit fini dont ils maîtrisaient bien les caractéristiques et relativement facile, de surcroît, à contrôler comme tel.

Ces études, consacrées surtout aux grandes villes africaines, ont certes permis une accumulation de connaissances parfois impressionnante, d'autant que n'étaient négligés aucun des outils d'investigation, aucune des méthodes de traitement des données ayant fait leur preuve en France. Souvent accompagnées de documents graphiques et cartographiques de qualité, assorties de schémas d'aménagement et d'urbanisme à plusieurs horizons, ces études donnèrent en effet une image du futur urbain parfois séduisante, d'autant qu'on prenait soin, généralement, de proposer plusieurs hypothèses et d'argumenter en mobilisant tous les ressorts d'une rationalité rompue au maniement d'indicateurs variés... Le "client" ne pouvait qu'être flatté de tant d'attention.

.../...

Mais que faire vraiment de ces gros volumes, de ces cartes soignées, vite appelées à orner tel bureau directorial ? Entre la commande et la remise de l'étude, les données recueillies étaient déjà largement dépassées. Si l'on estime à quatre ou cinq ans la période requise pour engager et conduire avec quelque efficacité une action significative en aménagement urbain, une ville d'un million d'habitants, qui connaît une croissance démographique de 8 à 10% l'an, aura vu dans ce laps de temps sa population augmenter de 450 à 600 000 habitants. Même si l'étude intègre et affine ces prévisions, rien ne permet d'anticiper la simple reproduction homothétique d'indicateurs qualitatifs dont la combinaison et les modalités de répartition et d'appréhension peuvent avoir changé depuis la "photographie" prise lors de l'enquête. Refaire une étude ? Mettre en place un observatoire permanent, qui sélectionne et mette à jour les données essentielles, bref une banque de données, parfois conseillée par l'étude ? Savoir et pouvoir s'en servir, maîtriser les coûts récurrents. Spirale sans fin, qui laisse le partenaire sans véritable outil opératoire. Mais là n'est pas l'essentiel. Même lorsque l'étude recommandait, avec raison, la mise en réserve ou l'affectation à tel usage d'emprises et d'espaces définis, la démarche suivie, privilégiant l'aspect technique de la conception-planification spatiale, demeurait souvent coupée des préoccupations d'urbanisme opérationnel et surtout ignorait généralement la dimension fondamentale de la gestion et le contexte réel des acteurs, institutionnels ou non. Le plan, comme image projetée, dispense-t-il de penser qu'une ville, pour l'essentiel, se construit en se gérant ?

De sorte que ces études lourdes, sans prise de responsabilité quant à leurs suites possibles, même lorsqu'elles révélaient des cohérences ou mises en prise souhaitables entre intervenants dispersés, n'ont souvent servi qu'à légitimer les pratiques foncières et immobilières des classes dirigeantes, ou, dans le meilleur des cas, à coordonner les "coups partis" en matière de voirie ou de grands équipements. Eu égard aux coûts de cette forme de coopération, fort consommatrice d'experts-avion et de frais généraux, et quoi qu'on puisse penser du sérieux et de la qualité de certaines de ces études -mais pas de toutes- il semble bien qu'on se soit fourvoyé en croyant ainsi contribuer efficacement à la mise en oeuvre d'une planification urbaine réaliste, correspondant aux vœux de nos partenaires. Mais l'a-t-on vraiment cru ? Combien de ces études sont tout simplement au placard ? S'est-on préoccupé, à leur propos, d'un vrai dialogue, d'une réelle collaboration avec les interlocuteurs adéquats ?

Soyons clairs, les responsabilités sont partagées. Il est d'autant moins question ici de faire porter le bonnet aux seuls bureaux d'études que certains d'entre eux ont plus ou moins précocement attiré l'attention sur l'inadéquation de leur apport. Ils n'ont fait, le plus souvent, que ce qu'on leur a demandé de faire. Il s'agit désormais de mieux utiliser leurs compétences et leur potentiel et d'aborder autrement le contexte de la demande comme celui de la commande.

.../...

3) Peut-on dire qu'avec les cellules et missions d'urbanisme, mises en place au cours de la même période, on se soit engagé dans un type de coopération de nature différente ? Oui, sans aucun doute, dans la mesure où ces cellules ont, pour la plupart, correspondu à un véritable ancrage (notamment institutionnel) dans le milieu local de référence et où elles se sont inscrites dans une durée suffisante pour que leur action et leur suivi instaurent une responsabilité réciproque. En effet, et c'est là l'essentiel, elles ont reposé et reposent sur la conception d'un dispositif d'assistance technique qui non seulement associe des collaborateurs locaux (en participant en principe à leur formation), mais a pour objectif annoncé (et dans quelques cas déjà réalisé) de passer la main au pays partenaire dès que sont remplies les conditions d'un bon fonctionnement, sans exclure le maintien d'une assistance technique. En ce sens, il y a donc une différence sensible tant avec la politique des études lourdes parachutées, puisqu'il y a pilotage commun et assistance technique durable dotée d'un support logistique, qu'avec la politique de saupoudrage à la demande de coopérants techniques dont beaucoup n'exercent en réalité que des fonctions de substitution, dans un contexte d'isolement qu'ils sont souvent les premiers à déplorer.

Cela dit, qui milite en faveur de la poursuite, de l'extension et de la diversification de cette forme de coopération, il convient d'en signaler les limites. Même s'il est prématuré de dresser le bilan d'ensemble de cellules (1) ayant chacun leur histoire particulière, l'évaluation précise de trois d'entre elles, effectuée récemment (2), a permis de poser quelques bonnes questions. En quoi ont-elles contribué à améliorer la maîtrise des phénomènes urbains ? En quoi ont-elles permis le développement de capacités nationales d'études, de projet et de conduite des opérations d'aménagement ?

.../...

1) Au total 9 missions françaises ayant existé (Zaïre, Ile Maurice, Congo, où ces cellules, selon des modalités diverses, ont été "nationalisées") existant (Cameroun, Burundi, Rwanda, cette dernière n'ayant ^{pas} répondu aux objectifs évoqués ci-dessus) ou en cours de formation (Bénin, Niger, Djibouti).

2) Evaluation des cellules d'urbanisme. Congo, Cameroun, Rwanda, MRE Coopération et Développement. Etude conduite par G. MASSIAH et JF TRIBILLON, à la demande de la mission d'évaluation et en liaison avec le Département du Développement urbain - Février 1983 - 103 p. + annexe

Les réponses sont nuancées qui appellent, par delà l'expérience de ces cellules, d'autres questions touchant à la politique même de coopération. Il apparaît en effet que si les cellules ont incontestablement entraîné l'amélioration, voire la création de capacités nationales d'études et de projets et souvent provoqué une féconde prise de conscience des problèmes liés à l'urbanisation, elles ne semblent pas à l'abri de certaines des critiques formulées plus haut, soit qu'elles se transforment en bureaux d'études, soit qu'elles passent commande d'études qui, sans être forcément lourdes, restent prisonnières de démarches et de méthodes privilégiant la conception-planification spatiale au détriment de la programmation opérationnelle (coûts-échéanciers) et de la gestion. Ce qui suggère que des problèmes tels qu'issus d'une confrontation planification urbaine/aménagement du territoire/évolution des campagnes ou tels que résultant d'une appréhension rigoureuse des rapports structures foncières/habitat, n'ont pas jusqu'ici été posés dans toute leur ampleur. Cela ne remet pas en cause la formule des cellules mais conduit à s'interroger, dans certains cas, sur la pertinence de leur démarche.

Même lorsqu'elles produisent de bonnes études sur les filières populaires de production de l'habitat, qu'elles sont mieux placées que des experts de passage pour analyser et comprendre, elles ne transforment pas "l'essai". Elles semblent pouvoir difficilement se dégager dans leur pratique, de la référence aux modèles de rationalités économiques et techniques du secteur moderne comme des pesanteurs de l'ordre institutionnel. Le voudraient-elles, sur ce dernier point, compte-tenu d'une certaine liberté de manoeuvre dont elles disposent souvent au démarrage, qu'elles prendraient le risque de se marginaliser et de rater leur insertion future. Il n'y a donc pas lieu d'être surpris quand, au vu des documents d'urbanisme produits par les cellules, l'impression prévaut qu'on s'est appuyé en priorité sur les filières modernes étatiques, qui peuvent répondre aux aspirations (solubles) des classes moyennes confrontées à la crise du logement. Mais le présupposé implicite (parfois même explicite) conduisant à répondre d'abord aux besoins des plus riches et de ceux qui ont un statut formel, pour s'attaquer ensuite aux besoins des catégories plus pauvres soumises aux précarités de l'absence de statut, ne reflète-t-il pas une logique trompeuse, où l'ordre des facteurs se trouve inversé ? Quand l'essentiel de la production de logements est le fait de filières populaires qui sont, et de loin, socialement majoritaires, se serait-il pas avisé de les reconnaître, politiquement et techniquement ?

La question dépasse largement l'action des seules cellules d'urbanisme : elle invite à réfléchir sur l'ensemble de la politique française de coopération dans le domaine urbain. Sans revenir sur le problème de l'habitat "social", mal posé dès l'origine parce que l'offre de coopération est restée calquée sur des modèles élaborés par et pour un pays développé, ni sur les dynamiques foncières et immobilières ayant pu ainsi être favorisées, au bénéfice des couches sociales les moins défavorisées des pays partenaires, la question reste ouverte. On conviendra de sa dimension politique et de la réserve à observer, les actions de coopération ne pouvant être soupçonnées de quelque intention destabilisatrice. Encore faut-il dire clairement, par delà l'exemple des cellules d'urbanisme, qui n'est pas le plus

significatif à cet égard, que taire ou masquer certaines orientations ou dérives d'une action de coopération impliquant l'aide publique française, c'est aussi, qu'on le veuille ou non, faire un choix politique et, finalement, une ingérence. Nos partenaires sont libres de leurs choix et responsables de leurs décisions. Encore doivent-ils pouvoir les prendre en toute connaissance de cause. Il nous appartient d'envisager avec eux toutes les implications d'un projet de coopération dont ils souhaitent la réalisation, comme il nous appartient de ne pas nous engager s'il apparaît que les implications d'un projet demandé vont à l'encontre d'objectifs reconnus et convenus, et de le faire savoir.

Il n'est pas évident toutefois que la démarche classique identification-suivi-évaluation, quelle que soit la qualité d'avis techniques et financiers souvent soigneusement élaborés, ait dépassé la dimension purement sectorielle et mémorisé, en les confrontant, d'autres avis, pour permettre précisément de cerner toutes les implications d'un projet, voire les implications réciproques de plusieurs projets. C'est moins la compétence et la motivation des hommes et des services qui sont en cause que la rigidité de pratiques administratives fondées en droit mais pas toujours adaptées à la nature des problèmes posés.

4) Ce ne sont pas quelques opérations-pilotes, réalisées ici ou là au cours des vingt dernières années, qui modifient sensiblement ce contexte. On a postulé, ou parfois cru de bonne foi, côté français, que leur exemplarité aurait un effet d'entraînement. Certaines opérations furent certes, en elles-mêmes, assez réussies (en matière d'habitat ou d'équipements urbains), et purent satisfaire l'amour-propre de leurs promoteurs, tout en donnant lieu à quelques articles dans telle revue d'architecture ou d'urbanisme. Mais elles furent d'abord considérées comme "cadeau" par le pays bénéficiaire (ne l'étaient-elles pas en réalité ?) et l'on ne connaît pas encore de cas de répétitivité autonome. Comme pour la politique de logement dit "social", sur laquelle se greffaient parfois de telles opérations, tout s'est arrêté lorsque l'aide a cessé, et l'on peut seulement constater qu'une fois de plus, ce sont les catégories sociales les moins défavorisées qui, d'entrée de jeu ou par la suite, se sont approprié ces opérations.

Plus récemment, à l'initiative du Plan-Construction (M.U.L.), s'est ouvert un champ de recherches et d'expérimentations (Rexcoop), dans le domaine de techniques de production de matériaux et de construction adaptées aux conditions locales et susceptibles de replicabilité aux moindres coûts (1). S'agissant d'opérations délibérément orientées vers les catégories sociales les moins favorisées, pour améliorer notamment leurs capacités à auto construire leur habitat, on reconnaîtra le bien-fondé d'une démarche concrète, dont la

.../...

) Voir bibliographie. Annexe 4

nature, les objectifs et les effets attendus diffèrent des expériences relatées jusqu'ici. En ce sens, il paraît souhaitable de poursuivre et d'engager de telles opérations, sous réserve qu'un certain nombre de conditions soient remplies, qui permettent d'en augurer le succès, c'est à dire une reprise en compte par ceux-là mêmes auxquelles elles sont destinées, sauf à retomber dans l'ornière des expériences-pilotes "cadeau" et sans suite.

Chemin faisant, plusieurs types d'erreurs ont déjà été plus ou moins clairement identifiés. Celle consistant à simplement parachuter une opération sur la seule évaluation de quelques indices favorables : présence de matériaux de substitution inutilisés ou mal utilisés, absence repérée de techniques simples dont l'introduction modifierait sensiblement les processus de construction, accord de principe d'un partenaire naturellement peu enclin à rejeter une offre, d'où qu'elle vienne. Celle issue d'une connaissance insuffisante des héritages et des savoirs-faire locaux, des raisons de leur obsolescence ou de leur disparition, des conditions de leur réémergence, qui peut conduire à réinventer le monde, avec quelque risque de contre-performance. Celle fort voisine, qui revient à considérer comme adaptée, et donc bonne, toute technique -et il en est de fort ingénieuses dans leur simplicité- dont les coûts de mise en oeuvre s'inscrivent au dessous des techniques courantes du secteur moderne, sans s'être assuré de la réceptivité du contexte social et culturel dans lequel cette technique adaptée est appelée à se diffuser. Il ne suffit pas d'être convaincu, il faut convaincre, et ce ne sont souvent pas les mêmes schémas de rationalités qui peuvent être mobilisés de part et d'autre. On n'a pas employé, à dessein, le terme de "traditionnel", trop connoté pour être ici de quelque utilité. Mais celui de "modernité", qui n'est pas moins ambigu, est dans tous les esprits, et peut-être d'abord, explicitement, dans les mentalités de nos partenaires, avec toutes les contaminations dont il est le reflet, alors qu'il peut n'être qu'implicite chez nos techniciens, de par leur formation même et le milieu où ils vivent couramment. Ce dialogue sur la modernité, toutes cartes abattues, doit pouvoir s'instaurer et il ne s'inscrit pas seulement dans le champ de la technique.

Par delà ces aspects d'environnement socio-culturel, dont les animateurs de Rexcoop ont bien été amenés à prendre conscience et mesure -et ils savent pouvoir s'appuyer, pour autant qu'ils le veulent, sur d'autres chercheurs et praticiens- il apparaît évident que les opérations de ce type n'auront d'impact réel, dans une durée, que dans la mesure où elles ne seront pas isolées ni conduites seulement pour elles-mêmes. En d'autres termes, elles doivent prendre place dans un dispositif de coopération, pouvoir s'appuyer sur d'autres actions, d'autres projets, qui réciproquement bénéficieront de leur présence. Il y a urgence et nécessité à concevoir de tels montages, à s'assurer de tels appuis réciproques, garants de cohérence et d'efficacité. Ainsi resituées, les opérations Rexcoop pourront prendre leur nouveau souffle et contribuer pleinement à la réorientation en cours de la politique de coopération dont elles se sont voulues des pionnières.

o
o o

.../...

Pour clore ce bref rappel de quelques types d'action de coopération dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat, il faudrait faire aussi le bilan des interventions et des projets ayant directement concerné des villes (infrastructures, voiries, assainissement, adductions d'eau, équipements divers, transports...) et dont le montage a répondu à des demandes et à des logiques sectorielles bien précises, sans qu'on puisse en déduire l'existence d'une politique coordonnée d'aménagement urbain. Ce bilan reste à faire, en relation avec les moyens mobilisés par ces actions sectorielles. L'examen des rapports annuels du Fond d'Aménagement et de Coopération en permet une première approche.

— L'analyse des engagements du FAC, pour la période 1969-1982 (1) fait apparaître que les opérations s'inscrivant dans le champ de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire (2) ont totalisé moins de 4% des sommes engagées (3,83%). Ce n'est pas négligeable mais demeure fort modeste face à l'ampleur prise par une croissance urbaine dont l'évidence ne pouvait plus être ignorée dès le début des années 1960. Certes des nuances peuvent être apportées, selon les lieux, les moments et les types d'engagement, comme cela est signalé dans le document annexe n° 2 . Mais l'impression générale demeure, à quelques exceptions près, d'une dispersion des moyens, d'une absence de vision d'ensemble sur les problématiques du développement urbain et surtout, d'une médiocre articulation avec les opérations engagées dans d'autres secteurs. On pourra sans doute arguer avec raison que ces engagements n'ont pu que refléter l'émergence et la nature des demandes ; mais, sous réserve d'inventaire des conditions de formulation et de sélection de ces demandes, et sans mettre en cause ici la qualité de réalisation et de suivi de certaines opérations, force est de reconnaître qu'elles ne semblent pas avoir reposé sur une appréhension suffisamment structurée, à défaut d'une doctrine ou d'une politique, de l'évolution même des problèmes posés par la croissance urbaine.

.../...

-
-) Cf. Document Annexe n° 1 S'y reporter. Les éléments importants n'en sont pas repris ici.
-) Etudes, élaboration de plans directeurs, appui aux cellules et missions, génie urbain, photographie et cartographie urbaine, habitat, bâtiments, aménagement du territoire, formations spécialisées.

Il faut attendre 1980, par exemple, pour que le Ministère de la Coopération suscite une rencontre sur le thème des grandes villes africaines (1), entre chercheurs, praticiens et coopérants. Faut-il rappeler les difficultés rencontrées par une équipe du CNRS, dans un autre contexte, à publier les actes d'une table ronde sur le rôle de la promotion foncière et immobilière dans la croissance périphérique du Tiers Monde ? (2). C'est seulement en 1982 que les services du Ministère de la Coopération et du Développement peuvent engager une évaluation de l'un des secteurs d'intervention les plus significatifs dans le domaine de l'urbanisme (3). C'est au printemps 1982 également que l'Agence Coopération Aménagement réunit un groupe de travail sur "la maîtrise du développement urbain dans les pays en voie de développement" (4) et que commencent à se multiplier diagnostics et prises de position sur la question (5).

Ce foisonnement d'analyses, de critiques et de propositions du début des années 1980 n'est pas sans rapport avec une prise de conscience élargie, dans le contexte de la crise économique mondiale, de la tension accrue des rapports Nord-Sud, de l'explosion urbaine du Tiers Monde, de l'inadéquation voire de l'inefficacité des solutions retenues jusqu'ici en matière d'aide internationale et de coopération, et des risques encourus, à plus ou moins brève échéance.

C'est dans ce contexte, qu'après le 10 mai 1981, ont été définies les orientations de la nouvelle politique de coopération et qu'en sont réexaminés les moyens et leurs modes d'utilisation. Et parmi ceux-ci, les hommes, c'est-à-dire d'abord l'assistance technique, qui à bien des égards donne à la coopération française son originalité. Nous reviendrons plus longuement sur ce point dans la suite du rapport, car il est essentiel. Mais rappelons, s'agissant des quelques 120 coopérants directement impliqués dans le champ de l'aménagement urbain, que les analyses et les conclusions du rapport Vivien (6) pourraient être reprises ici. Leur formation, leurs fonctions, leur mode d'insertion (et de réinsertion), leur statut n'en posent pas moins des problèmes spécifiques, qui seront examinés au titre des objectifs et des propositions. Aux inadéquations et aux limites relevées dans les types d'intervention qui viennent d'être relatés, correspondent des inadéquations
.../...

-
- 1) Les grandes villes africaines. Séminaire de Montpellier 18-25 sept 1980. Ministère de Coopération et du Développement - BLACT - publié in Bulletin de la Société Languedocienne de géographie 1982. Fasc 1-2.
 - 2) La croissance périphérique des villes du Tiers Monde. Le rôle de la promotion foncière et immobilière - CEGET-CNRS 1977 - Publié en 1980 580p.
 - 3) Évaluation des cellules d'urbanisme. opus citum
 - 4) Rapport sur "la maîtrise du développement urbain dans les PVD" ACA Juin 1982 - 37pages qui vise surtout à définir de nouveaux outils d'intervention et ne se proposait pas d'aborder de front la "politique" de coopération
 - 5) Cf. Bibliographie. Annexe 4
 - 6) Rapport sur le personnel d'assistance technique en Coopération. A. VIVIEN. Juillet 1982.

dans la formation, les missions et le devenir des hommes qui, sur le terrain, couvrent les "fronts" de coopération.

°
° °

Au total, s'il fallait qualifier d'un mot la coopération française, telle qu'observable au cours des vingt dernières années dans le champ de l'urbain et de l'aménagement, ce serait celui de normative (1). A certains égards, elle s'est inscrite implicitement dans le droit fil de l'héritage des pratiques et des mentalités de la période coloniale, avec souvent -faut-il le dire ?- l'accord ou la complicité de fait de partenaires devenus indépendants mais restés marqués par ces pratiques. Large place est donnée aux aspects administratifs, réglementaires, techniques, tels qu'issus du mode de conception et d'organisation de l'administration française. Démarche normative et cartésienne : "cela doit marcher puisque cela a été pensé".

"La notion de service public y est dominante, avec une conception de prestations subventionnées, voire gratuites, sur la base de dossiers essentiellement techniques ou réglementaires (les aspects de gestion...y sont souvent négligés). Apportée par le colonisateur cette démarche s'est prolongée naturellement après les indépendances. Ainsi l'administration centralisée et l'arsenal législatif et réglementaire mis en place sous la colonisation se sont maintenus et le plus souvent prolongés dans les mêmes directions, sans réflexion des pays en développement sur leur contenu et leur signification dans le nouveau contexte socio-économique de leur indépendance. Par ailleurs, les actions de coopération qui ont suivi (mises à disposition de compétences humaines et de moyens financiers ou matériels) restent marqués de la même empreinte. En même temps, les cadres nationaux, formés eux aussi à l'école et à l'université française, vont aller dans la même direction en la reprenant à leur propre compte. Et pourtant, cette démarche normative faisait référence à un autre niveau de développement, à des structures administratives fortes dans un contexte économique de croissance rapide". (2)

.../...

1) Cf. L'aménagement urbain dans les pays en voie de développement. Eléments d'orientation pour une intervention française - Groupe Huit. Mars 1982

2) Cf. Groupe Huit. op.cit.

Il n'y a donc pas lieu de s'étonner du décalage grandissant qu'on peut observer sur le terrain entre les applications de cette démarche et la nature différente et nouvelle des problèmes (qualitatifs et quantitatifs) posés. Les modèles français de documents d'urbanisme (SDAU, POS,...) sont, disons, adaptés à la sociologie politique française, aux moyens administratifs correspondants, à des initiatives privées assez groupées, à une croissance urbaine modérée. Ces modèles ne sont guère exportables comme tels. Fallait-il être grand clerc pour s'en apercevoir ? Mais nous l'avons fait quand même. Cela n'est plus pensable et il faudra bien vaincre ces pesanteurs de facilité...et d'intérêt.

On comprendra mieux, dans ce contexte, le succès initial d'une autre formule d'aide, reposant sur une démarche pragmatique : celle de la Banque Mondiale. Avec des moyens importants et un autre langage, à partir des années 1970, la Banque Mondiale allait mettre en oeuvre ses "projets urbains". Soucieuse d'opérationnalité, elle part du concret, de constats de terrain, dresse un inventaire des problèmes posés, classe leur urgence respective. C'est ainsi qu'elle s'est d'abord intéressée aux populations défavorisées, à bas revenus, et parfois même heurtée aux classes dirigeantes locales, avant de les convaincre qu'il valait mieux réhabiliter les bidonvilles plutôt que de les raser. (1) On ne s'en tient pas aux seuls aspects techniques et financiers, on élargit l'attention à tout un environnement social permettant de définir une cible (dont est envisagée la participation à la récupération des coûts) et le projet prendra forme, avec ses différents volets (technico-économique, répliquabilité financière, montage institutionnel et organisationnel, réglementaire).

La Banque Mondiale a créé ainsi une double dynamique : prise de conscience de responsables chargés de décider ou d'encadrer le projet, injection de crédits importants dans les quartiers concernés.

Cela étant, et sans aborder ici un débat connu, on sait que le souci de répliquabilité de ses projets a progressivement conduit la Banque Mondiale à renforcer l'aspect financier de la récupération des coûts (qui est l'un des principes de son action), ce qui tempère ces dynamiques. Qu'aussi rodée soit-elle, la machine "projet", efficace sur un quartier, n'a pas modifié sensiblement les problèmes d'ensemble de la gestion urbaine, à l'échelle de la ville entière. Enfin, opérant sur le créneau de populations défavorisées, alors même que les problèmes de logement des classes moyennes n'ont reçu que des solutions partielles ou même aucune réponse, les projets de la Banque Mondiale n'échappent pas, dans de nombreux cas, à leur "détournement" ultérieur. Ceci explique peut-être, entre autres raisons, la pause, sinon le repli opéré récemment par la Banque Mondiale et son relatif désengagement sur la question du développement urbain.

o
o o

.../...

1) L'exemple de Lusaka, entre autres, est significatif à cet égard.

IV - QUEL DEVELOPPEMENT URBAIN ?

Le débat n'est pas nouveau, opposant ceux qui voient dans la croissance urbaine des pays en voie de développement un phénomène parasitaire, la ville étant considérée comme vivant aux crochets de campagnes elles-mêmes en crise, à ceux qui estiment que malgré la montée de la pauvreté de masse en milieu urbain, les villes sont néanmoins, ou peuvent devenir, des foyers de production et de diffusion de biens et de services, seuls susceptibles de rompre à terme le cercle vicieux du sous-développement.

Les prises de position, de part et d'autre, n'en demeurent pas moins souvent biaisées par la prégnance implicite des modèles occidentaux de développement et d'urbanisation, par le recours à des rationalités (en matière d'analyse institutionnelle, économique, sociale, spatiale, technique...) qui sont loin de correspondre toujours à celles qui peuvent être relevées dans la pratique réelle des sociétés concernées, dont la spécificité des ressorts culturels et des comportements sociaux, face aux manifestations de la dépendance économique, est généralement sous-estimée.

Par développement urbain, nous n'entendons pas autre chose, en première et nécessaire approche, que le repérage des formes, des conditions, et du contenu du développement économique et social en milieu urbain. Notre interrogation fondamentale est seulement celle-ci : en quoi, et comment les milieux urbanisés sont-ils, ou peuvent ils être des lieux de développement ? Quelles sont leurs potentialités et leurs vulnérabilités ? La question de leur aménagement spatial ne peut venir qu'ensuite ; la question de l'urbanisme, au sens strict, est donc et normalement seconde. Elle est dépendante des réponses qui peuvent être apportées à la première question qui n'est autre que celle des capacités de travail, d'emploi et de production.

1) Préalables à l'analyse des activités urbaines dans les pays en voie de développement.

L'étonnante aptitude des populations les plus pauvres à résoudre elles-mêmes, au moins partiellement, leurs problèmes de logement, par la pratique généralisée de l'auto-construction et la mise en oeuvre de solutions alternatives de fait, face aux contraintes formelles du droit d'usage des sols et aux carences des pouvoirs publics dans le domaine des équipements urbains, est une preuve, parmi d'autres, de la capacité de réponse et d'initiative pouvant être mobilisée dès lors que sont en cause des besoins vitaux. La reconnaissance de telles "capacités", la détection de potentialités semblables dans d'autres

.../...

domaines (la production, surtout) ne sont toutefois pas faciles à mettre en évidence, d'autant qu'elles ne sont guère mesurables en termes monétaires et comptables, ou se prêtent mal de prime abord à ce type d'appréhension. Elles échappent donc généralement aux calculs classiques du PNB, dont on sait qu'ils conduisent à formuler un indicateur qui, rapporté au chiffre de population, ne reflète que très imparfaitement la réalité des situations concrètement observables dans un pays donné.

En d'autres termes, l'analyse des modalités de fonctionnement de nombreuses villes du Tiers Monde ne saurait simplement reposer sur la présentation, pourtant classique, de fonctions soigneusement qualifiées et repérées, dont la combinaison et l'impact régional ou national permettrait ensuite d'identifier d'éventuels réseaux hiérarchisés de villes et de caractériser l'armature urbaine du pays. Faut-il rappeler que cette démarche, certes familière aux géographes et aux spécialistes d'économie spatiale, repose sur la saisie et le croisement de données précises sur la population active, les entreprises et les établissements, voire les chiffres d'affaires et les valeurs ajoutées ? L'existence de systèmes statistiques élaborés, couvrant de façon quasi exhaustive un grand nombre de ces informations permet, dans les pays développés de procéder ainsi sans difficultés majeures. Il en va tout autrement dans la plupart des PVD. Non que les statistiques fassent défaut, mais parce que dans le domaine socio-économique, elles ne couvrent qu'une partie de la population et des activités, précisément celles dont formes et l'organisation s'apparentent le plus à celles observables dans les pays développés. On aura donc tendance à ne prendre en compte que ces activités "formelles", constitutives d'un secteur qualifié ipso facto de "moderne" dont sont recensables les salariés, et aisément repérables sur le terrain les établissements, tandis qu'on se contentera d'évaluer -sur quelles bases ?- le reste, c'est-à-dire souvent l'essentiel, qui se trouvera ainsi qualifié "d'informel", par commodité généralisatrice. Sans doute faut-il voir là l'une des raisons de la lourdeur de certaines études urbaines qui s'efforcèrent d'apporter quelques précisions dans ce domaine.

Si l'on ajoute que les organismes internationaux (ONU, BIT, BIRD...) recourent à leurs propres critères d'appréhension et de présentation de ces données, on conviendra de la prudence à observer dès qu'on aborde le problème crucial de l'emploi, des revenus et de la production dans des pays dont le qualificatif de sous-développés repose principalement sur la mesure de l'écart entre l'offre d'emplois et la croissance démographique, les ressources et les besoins.

2) Spécificités, dynamiques et vulnérabilités du secteur informel

Or les villes du Tiers Monde sont des milieux de foisonnement d'activités de toute nature qui, par leur diversité même, leur caractère éphémère comme leur incessant renouvellement et donc leur mobilité et leur ubiquité, échappent à toute saisie statistique régulière. Elles

sont le fruit de l'ingéniosité comme de la misère et de la nécessité, qu'elles se greffent ou non sur les activités modernes du secteur formel. On les regroupe souvent, sous la désignation de secteur informel et/ou selon les cas (et les auteurs) de secteur intermédiaire, occasionnel, de subsistance, de transition, non-structuré, de petites activités marchandes (1). Leur mise en évidence résulte en partie de la confrontation de données apparemment contradictoires.

* Celles afférant aux modalités de l'explosion démographique des deux ou trois dernières décennies, sur lesquelles il n'y a pas lieu de revenir ici. Non seulement les populations urbaines s'accroissent à un rythme deux à trois fois plus rapide que celui de l'ensemble de la population (et celles des taudis et des bidonvilles deux à trois fois plus vite encore), mais encore il s'agit de populations jeunes : la part revenant aux populations d'âge actif est élevée et n'est pas appelée à s'atténuer dans un avenir proche. Situation fort différente de celle observée dans les pays développés, plus ou moins marqués par le vieillissement de populations qui ne s'accroissent plus que faiblement.

* Les données concernant le nombre, la nature et l'évolution des emplois recensés dans le secteur formel ou moderne font certes apparaître un indéniable mouvement de création d'emplois, notamment dans l'administration et les services. Même s'il se vérifie souvent qu'une population déjà urbanisée en a plus nettement bénéficié que les candidats au travail récemment débarqués de leurs campagnes, au total, c'est bien le secteur moderne qui a, plus ou moins précocement, enclenché le phénomène classique d'attraction des villes définies d'abord comme des marchés d'emploi et des lieux d'échanges.

Mais, s'agissant des emplois directement liés à la production, considérée à juste-titre comme secteur clé du développement, la question mérite plus ample examen. Jusqu'au milieu du XXème siècle, la plupart des pays aujourd'hui qualifiés de sous-développés ou, précisément de "pays en voie de développement", n'ont guère bénéficié d'investissements dans ce secteur. Cela est évident pour les pays ayant été soumis aux tutelles coloniales : il n'était pas dans la nature de ces systèmes, par définition, de favoriser la création et le développement d'activités industrielles (le cas des activités liées aux compagnies minières restant spécifique).

Et lorsqu'après la seconde guerre mondiale puis les indépendances s'est engagé, ponctuellement, un processus d'industrialisation marqué par une certaine diversification, il est apparu de plus en plus clairement que le recours généralisé à des technologies modernes à forte intensité de capital investi, impliquant de notables progrès de productivité -nonobstant l'abondance d'une main d'oeuvre bon marché- n'était pas susceptible d'entraîner une offre massive d'emplois. En ce sens, toute comparaison avec des situations observables au XIXème siècle ou au début du XXème dans les pays occidentaux serait fallacieuse : la croissance économique de ces pays, tout en impliquant la mobilisation de capitaux, reposait sur le développement de secteurs industriels qui, à l'époque, appelaient la mobilisation de contingents accrus de salariés (mines, sidérurgie, mécanique, textiles...).

1) Cf. Analyses et ouvrages de P. HUGON (Bibliographie-Annexe)

Dans les formes qu'elle revêt aujourd'hui, et même s'il est souhaitable d'en renforcer l'impact, l'industrialisation ne peut être considérée dans la plupart des pays du Tiers Monde, comme susceptible de répondre à l'accroissement de la demande d'emplois urbains. Dans la mesure où, tout en pouvant compenser des importations coûteuses, elle fragilise des secteurs entiers d'activités artisanales locales et repose, pour partie sur des financements prélevés sur les maigres surplus du monde rural, dont elle accentue ainsi la régression, l'industrie n'a pas, au regard de l'emploi, que des aspects positifs. La croissance économique issue du développement du secteur industriel moderne, tout en augmentant l'offre d'emplois salariés, a contribué aussi, en réalité, à accroître plus fortement encore la demande d'emplois, de sorte qu'au total elle s'est accompagnée d'une baisse relative de l'emploi salarié (en pourcentage de la population active totale).

La majorité des observateurs s'accordent aujourd'hui pour considérer que l'absorption des travailleurs par le développement du secteur moderne est illusoire dans les pays dont le taux annuel de croissance démographique est supérieur à 2,5%. Pour que les nouveaux venus sur le marché du travail soient intégrés dans le secteur moderne, il faudrait que les emplois salariés représentent environ 50% de la population active : dans une majorité de pays sous-développés, ils n'en totalisent que de 10 à 20%.

* Or, malgré ce décalage entre offre et demande d'emplois, le chômage, apparent ou déguisé, n'a pas augmenté aussi vite qu'aurait pu le faire supposer l'intensité de l'exode rural. Comment peuvent donc subsister dans les villes ces masses accrues de "chômeurs" ? Les explications usuelles (parasitisme, solidarité de fait, chaque salarié faisant vivre plusieurs non-travailleurs, transferts de la campagne vers la ville pour la subsistance, etc.) ne rendent pas compte d'une situation que les experts du B.I.T. ont su mettre en évidence depuis une dizaine d'années et définir comme caractérisée par l'existence d'un vaste secteur informel, jusqu'alors peu ou mal identifié et jouant un rôle majeur dans l'accueil des migrants (secteur de "transition"), la création d'emplois de fait (hors salariat "moderne), la circulation de flux monétaires réels, voire la constitution d'épargne, au point de représenter de 30 à 50% des emplois urbains.

L'hétérogénéité des organisations de travail et des formes de production de ce secteur informel, face aux structures et aux modes de fonctionnement du secteur moderne, est bien l'une des caractéristiques majeures du sous-développement. C'est aussi une réponse, sous de multiples formes et par le jeu d'acteurs nombreux, aux effets subis de la dépendance économique. Qu'il s'agisse d'un artisanat urbain ancien, mais prompt à saisir les opportunités techniques d'une réelle modernisation, pour répondre aux besoins d'une population pauvre, exclue du marché moderne de certains produits de nécessité courante, ou de la diffusion d'un micro commerce de détail omniprésent, aux modes d'approvisionnement souvent insaisissables, ou encore, face aux carences et aux coûts des transports publics, de la gamme étendue des porteurs à la demande, ou bien de ces tâcherons, de ces réparateurs, aux talents sans cesse renouvelés dans l'art de la récupération, tous ont leur rôle, leur clientèle, et globalement, sont le garant de certains équilibres essentiels dans le mode de fonctionnement des villes.

Qu'ont donc en commun ces activités, qui les distinguent précisément du secteur formel ? (1)

- D'échapper aux moyens d'investigation statistiques courants (ni emplacement fixe, ni patente, ni impôts, ni accès aux aides et réglementations de l'Etat) ;
- De constituer un marché du travail non protégé, sans système d'assurances ni réglementations sociales, mais dont l'accès est largement ouvert, sur la base d'unités familiales de taille réduite, recourant à des techniques à forte intensité de main d'oeuvre et à des qualifications obtenues hors système scolaire officiel ;
- De représenter un marché de produits et de services ouvert à la concurrence mais échappant à toute réglementation, assurant des revenus irréguliers, non contrôlables, licites, mais parfois illicites (trafics, recel, usure, contrebande...) ;
- De regrouper des emplois familiaux dans le secteur artisanal et des petits métiers et des emplois occasionnels ou temporaires à l'intérieur même du secteur formel (journaliers, tâcherons...)

A l'écoute des besoins et des opportunités, le secteur informel témoigne d'un réel dynamisme : ces petites activités se multiplient selon un processus de création-disparition-transformation permanent et concernent surtout des personnes jeunes, dont de nombreux migrants et étrangers. La faible mise de fonds initiale permet une entrée massive "d'actifs", la formation d'apprentis, une totale liberté d'action vis-à-vis des institutions, -qui n'est pas sans surprendre au départ observateurs et nouveaux venus-. Le déploiement du secteur informel s'opère en symbiose avec les modalités mêmes de l'urbanisation, telle que les formes en ont été décrites plus haut, et semble constituer de facto une sorte de "volant" d'équilibre, tacitement reconnu comme indispensable, d'autant qu'il s'agit plus d'un phénomène de modernité que de tradition.

.../...

(1) Cf. P. HUGON op. cit.

Est-ce à dire que les sociétés urbaines du Tiers Monde, selon des modalités certes fort variables suivant les pays et les villes, auraient trouvé aux problèmes de l'emploi et des revenus nécessaires à la satisfaction des besoins vitaux des réponses qui seraient l'expression de nouveaux modes de vie, de nouveaux modes de produire et de consommer, adaptés à une situation de pauvreté générale et à l'apparition de nouveaux modèles culturels urbains ? Une sorte d'aptitude généralisée à "l'accommodation", qui serait le propre du plus grand nombre, hors des normes du développement économique et social diffusées par l'Occident et reprises à leur compte par les bourgeoisies nationales soucieuses de préserver les avantages qu'elles ont su en tirer ? Capacité d'accommodation économiquement non chiffrable, culturellement non codifiable, dont économistes et financiers n'auraient pas tenu assez compte dans leurs avis, souvent pessimistes, sur l'avenir du Tiers Monde, et qui atténuerait ainsi le caractère souvent dramatique des diagnostics portés, rendrait moins préoccupants les risques de déstabilisation sociale et politique et pourrait donc, finalement, être... récupérée, comme telle ? N'est-ce pas, en partie, le sens des enquêtes et calculs multipliés ces derniers temps par les experts du B.I.T. et le fond du débat, actuellement ouvert, sur la nature et le rôle du secteur informel ?

Il serait imprudent et prématuré de franchir ce pas. Si brillante que soit la démonstration de la théorie de l'accommodation apportée par J. GALBRAITH (1), elle conduit à des conclusions qui conviennent bien, tous comptes faits, aux intérêts des pays industriels capitalistes et au renforcement des minorités sociales privilégiées dans le Tiers Monde, et notamment aux bourgeoisies urbaines. Certes, c'est avec des interlocuteurs principalement issus de ces catégories sociales que se poursuivra le dialogue, en matière de coopération, ne serait-ce qu'en raison de la place déterminante qu'ils occupent dans les appareils d'Etat et les administrations. Et il en va de même pour les échanges commerciaux, puisque c'est là que se situent les partenaires institutionnels.

Encore faudrait-il ne pas oublier que les "réponses" du secteur informel, aussi inventives et multiformes soient-elles, sont plus subies que choisies. Qu'entre la situation de ceux qui disposent d'un logement doté du confort considéré comme normal (eau, électricité, sanitaires...) et celle des familles n'ayant pas de borne-fontaine à moins d'un kilomètre ou partageant avec des voisins l'eau saumâtre d'un puits pollué, il y a place pour des solutions intermédiaires et pas forcément pour une "accommodation-résignation" qui ferait de la multiplication des porteurs d'eau ou de la mise en dérive clandestine d'une conduite la seule réponse appropriée. De quelle accommodation s'agit-il lorsque, ne disposant pas de l'argent nécessaire pour acquérir un kilogramme de sucre, la ménagère n'achète à l'étal d'une revendeuse que les quelques morceaux dont elle a besoin ce jour-là, à un prix unitaire finalement bien plus élevé ? Ne s'agit-il pas là de formes régressives d'activités, permettant, aux mieux de

(1) J. GALBRAITH. Théorie de la pauvreté de masse. Gallimard 1980

faire face au jour le jour à des besoins parcellisés ? Et s'il n'y a pas dégagement de surplus, comment pourra vraiment s'enclencher un développement auto-centré qui ne soit plus à la remorque des modes de consommation marchande de type occidental, dont la diffusion ne semble pourtant que se renforcer, tant se révèlent puissants les arguments de nature technique qui les soutiennent, au nom d'une modernité "universelle" ?

Mais poser ainsi ces questions, n'est-ce pas encore une façon européocentriste et rationalisante d'aborder le problème du devenir des sociétés urbaines du Tiers Monde ? Les Africains, par exemple, semblent beaucoup moins préoccupés d'identifier ce que nous appelons le secteur informel, ne serait-ce que parce qu'ils en connaissent implicitement le rôle et les modes de fonctionnement précis et, disons-le, savent l'intégrer, en toile de fond du discours institutionnel qu'ils sont amenés à tenir. S'ils acceptent le terme de secteur non contrôlé, celui d'informel ne traduit à leurs yeux que la somme de nos ignorances sur les formes d'organisation que ces activités mettent en jeu, et finalement notre incompréhension, ou notre médiocre curiosité réelle des ressorts profonds et des valeurs de leurs propres sociétés. Mais souhaitent-ils qu'une curiosité trop poussée s'exerce dans cette direction, qui les déposséderait d'une marge d'interprétation et de manoeuvre, dès lors qu'ils seraient résolus à mobiliser ces ressorts dans le sens d'actions favorables du développement ? Rien n'est moins sûr.

°
° °

Dans ce contexte d'ensemble, où surgissent à chaque pas contraintes et contradictions, on conçoit la réelle difficulté à définir des formes et des modalités d'aide et de coopération qui, prenant appui sur les milieux urbanisés, contribuent de façon efficace et cohérente à l'oeuvre de développement. Le succès même des politiques d'auto-suffisance alimentaire, dont la nécessité est reconnue par tous, repose largement sur l'apport de biens et de services que les villes sont susceptibles de mettre en oeuvre.

En ce sens, il y a lieu de contester le bien fondé d'une étude assez récente de la Banque Mondiale (1) qui fait reposer son analyse des pays africains au sud du Sahara sur des données statistiques et des agrégats macroéconomiques conduisant à des conclusions discutables, situant la plupart des projets de développement en rase campagne, minorant le rôle régional d'aménagements plurisectoriels, sous-estimant délibérément l'impact grandissant de l'urbanisation, et le rôle structurant qu'elle peut être amenée à remplir dans un espace qui n'est pas isotrope. Faire mention de l'urbanisation, sur la base d'informations insuffisantes, pour en simplement déplorer les conséquences fâcheuses ou en repousser l'examen dans "les questions à long terme" ne témoigne pas d'une attitude responsable face aux problèmes du développement. C'est une défausse de facilité lourde de

.../...

conséquences dans le court terme. Compte tenu de la poursuite inéluctable de la croissance démographique des villes, il ne peut y avoir "développement accéléré" de l'Afrique au Sud du Sahara que si le P.I.B. non primaire par habitant ne régresse pas, ce qui correspond à un taux de croissance du P.I.B. supérieur à 5%. "Loin d'être une plaie pour l'Afrique l'urbanisation est une condition nécessaire du développement dans tous les domaines y compris celui de la croissance de la productivité de l'agriculture et de l'autosuffisance alimentaire" (1). Même si certains arguments du rapport de JM COUR peuvent appeler discussion, c'est dans cet esprit qu'il convient d'appréhender la question du développement urbain.

Le champs de l'urbain est complexe par définition. Les interrelations d'activités sectorielles distinctes y sont la règle, les intervenants y sont multiples et leurs actions ne reflètent pas toujours, il s'en faut des démarches codifiées et hiérarchisées, donc aisément repérables et prévisibles. Secteur formel et secteur informel peuvent s'y heurter de front, ou trouver telles complémentarités ou complicités momentanées, dont il n'est pas toujours évident qu'elles contribuent à réduire certains effets majeurs de dépendance économique.

Marchés de dupes et contre-performances y sont monnaie courante où se sont enlisées nombre d'interventions, souvent montées en termes trop étroitement sectoriels, sans prise en compte suffisante des amonts et des avals ni réelle appréhension du jeu d'acteurs spécifiques.

Or ce sont bien les maillons de cette chaîne susceptible d'entraîner le développement qui doivent retenir d'abord l'attention et c'est dans les villes, foyers de convergence des pouvoirs, des richesses et des hommes, qu'il faut en identifier les éléments forts, faibles ou absents, pour définir en toute connaissance de cause les actions prioritaires à engager. En termes de constat, cela conduit à rappeler les principales composantes des dynamiques effectives ou potentielles observables en milieu urbain.

a) * Selon leur taille et leur localisation, bref leur place dans un système urbain donné, les villes exercent un pouvoir de commandement qui s'étend bien au-delà de leurs strictes limites spatiales. C'est même leur fonction première de "couvrir" un territoire d'un certain nombre de tutelles (politiques, administratives techniques, commerciales, etc...). Mais, par delà le rôle moteur revenant par définition aux capitales d'état, notamment parce que s'y trouvent les interlocuteurs détenant les principaux pouvoirs de négociation et de décision et parce qu'en fait y opèrent les principaux acteurs du secteur économique moderne, il semble qu'on ait jusqu'à présent sous-estimé ou insuffisamment reconnu le rôle que pouvaient jouer des villes secondes, voire des moyennes et des petites villes dans l'encadrement ou la promotion d'actions de développement. Cette méconnaissance peut provenir de la faiblesse même de ce réseau urbain secondaire, qu'il y a peut-être lieu alors de chercher à renforcer pour atténuer les effets de macrocéphalie engendrés par la croissance démographique des capitales. Elle peut résulter aussi de la nature même de structures institutionnelles centralisatrices,

.../...

(1) J.M. COUR. Commentaires sur le programme indicatif d'action de la Banque Mondiale pour le développement accéléré de l'Afrique du Sud du Sahara - SCET-International novembre 1981 - Tome I, 63p. multig. (notamment 7. pp. 28-37 et note 3 du Tome II - Annexes)

laissant peu d'initiatives et de responsabilités à l'échelon régional ou local, ou de pratiques de fait -fautes d'hommes et de moyens- aboutissant au même résultat. Au lieu de s'en tenir, par facilité ou respect des usages, au seul échelon central de décision, pourquoi ne pas envisager alors avec lui les modalités d'actions coordonnées mais décentralisées qui, prenant appui sur de telles villes, en renforceraient la capacité d'encadrement direct ? On voit bien la somme d'informations (et donc le support de recherches finalisées) qu'implique une démarche de ce genre et la confiance réciproque qu'elle suppose entre partenaires. Mais l'a-t-on vraiment tentée jusqu'ici ?

b). * Pour exercer ces pouvoirs de commandement, les villes se sont dotées de réseaux (administratifs certes, mais aussi réseaux et relais de communications, bancaires, commerciaux, sanitaires, scolaires, etc...), plus ou moins diversifiés et ramifiés, bref d'une gamme de services, publics et privés, formels et informels, matérialisés ou non par des équipements spécifiques, témoins et garants d'aptitudes à l'organisation et à la gestion de la vie collective. L'existence de tels réseaux est l'une des conditions nécessaires au déploiement d'investissements productifs, non seulement dans le domaine industriel proprement dit, comme le prouve la situation observable dans nombre de villes, mais aussi dans l'agro-alimentaire où, lorsque ces réseaux (transports, circuits financiers, commercialisation, vulgarisation technique...) font défaut ou fonctionnent mal, l'investissement s'enlise dans l'inefficace, voire le gâchis, sans enclencher véritable processus de développement et la contre-performance sème le doute et le découragement. Par ses réseaux et relais, la ville peut-être considérée, globalement, comme une infrastructure d'accueil pour des investissements productifs.

Si l'on considère qu'il y a bien là un préalable au développement, on conviendra de l'attention prioritaire à porter sur la nature, les modes de fonctionnement, les interrelations et les coûts de ces réseaux. Mais il s'agit moins de procéder à un inventaire (des éléments d'information existent, qui peuvent être rassemblés, ou repris en compte par des recherches appropriées) que d'identifier dans les meilleurs délais, avec nos partenaires, les carences et les dysfonctionnements les plus manifestes, dont le maintien ou l'aggravation seraient lourds de conséquences en terme de non-développement ou de mal-développement. Dès lors que cette démarche commune serait entreprise, pourrait être envisagé et défini le montage de dispositifs de coopération avec prise de responsabilité réciproque sur les objectifs, les coûts, les modalités de mise en oeuvre, de suivi et d'évaluation des actions prioritaires à engager.

On reconnaîtra volontiers qu'à première vue, il n'y a pas là démarche innovatrice, dans la mesure où l'aide publique française concerne depuis longtemps des actions sectorielles explicitement inscrites dans ce champ de préoccupations qu'il s'agisse de la création ou de l'entretien de réseaux de télécommunications, des infrastructures (ferroviaires, routières, portuaires et aéroportuaires), de l'assistance technique apportée dans ces domaines, comme dans les secteurs de la santé ou de l'éducation. Chaque service concerné par la mise en oeuvre de ces projets et le suivi de cette assistance peut en dresser le bilan et faire état, secteur par secteur, de résultats non négligeables. Deux types de questions n'en restent pas moins ouvertes, appelant, selon les cas, des réponses nuancées :

.../...

* Par delà le rôle effectif que ces actions ont pu jouer à l'échelle nationale ou régionale, dans laquelle elles s'inscrivaient le plus souvent, ont-elles été conduites de façon coordonnée en sorte qu'elles puissent apparaître comme manifestation d'une politique volontaire d'aménagement du territoire préalablement définie comme telle avec nos partenaires ?

* Dans la mesure où nombre de ces actions se sont en fait inscrites en milieu urbain, comment s'est opéré le partage et l'articulation entre objectifs correspondant aux logiques sectorielles à vocation territoriale plus ou moins large évoquées ci-dessus et réponses à des demandes d'équipements (VRD, assainissement, adductions...) requis par la concentration accrue de population dans les villes ?

Du fait même qu'elles sont appelées à regrouper une part croissante de la population totale, les villes requièrent déjà ou vont requérir une part accrue des interventions sectorielles. Même dans l'hypothèse retenue d'une augmentation de l'aide, des limites seront vite atteintes et des choix impératifs seront nécessaires. Il ne saurait être question de répondre au petit bonheur d'urgences ponctuelles isolées d'un contexte, ou d'opportunités du moment. Priorité doit être donnée à celles des actions qui, efficacement coordonnées dans l'espace et dans le temps, permettront des économies d'échelle et seront identifiées comme susceptibles de favoriser conjointement des investissements productifs. C'est la condition même d'une coopération pour le développement.

c) * Enfin l'un des maillons de la chaîne, et non des moindres, même s'il s'est souvent trouvé occulté dans les pratiques de coopération, se révèle dans le fait que les villes sont des milieux d'accueil, d'interprétation, de diffusion et aussi de gestation de connaissances, de comportements, d'aspirations, de besoins qui, même déformés, ou repensés et recomposés selon des dynamiques et des processus autonomes, sont ou peuvent devenir des vecteurs d'une modernité qui ne passe pas automatiquement, tant s'en faut, par les canons de la modernité occidentale, même si certains aspects de celle-ci, notamment au plan technique, en sont plaqués ou souhaités.

Au travers des éléments stables ou mouvants d'évidentes spécificités culturelles (trop longtemps ignorées comme telles), c'est dans les villes qu'existent potentiellement des forces innovatrices, des dynamismes mobilisateurs, et non pas simplement, aussi préoccupantes qu'en soient les manifestations, les freins et les pesanteurs liés à la pauvreté de masse, auxquels on est trop enclin à réduire le fait urbain dans le Tiers Monde, pour se justifier de baisser les bras.

C'est là question d'attitude, d'aptitude à l'écoute, de respect du partenaire même si, a priori, ou par la force des habitudes, le dialogue apparaît plus direct, plus facile -de part et d'autre- en s'en tenant au discours technique, financier, reposant sur un langage qu'on croit commun, sinon neutre, mais qui masque en définitive tant de malentendus et de dérives... Ce qui conduit à poser comme essentielle la question de la qualité des hommes, non seulement en termes de compétences, mais aussi de motivation, de force de caractère et de culture.

Au terme de ces constats, qui appelleraient maints compléments, et de ces interrogations, qui suggèrent déjà la nature de certaines réponses, il apparaît qu'au cours des deux dernières décennies, la question urbaine dans les pays du Tiers Monde et notamment en Afrique, où la France est particulièrement sollicitée, n'a appelé, en matière d'aide et de coopération, que des réponses partielles et dispersées. Pouvait-il en être autrement, compte tenu de la modicité des moyens mobilisés relativement à l'ampleur des besoins et au nombre des demandes ? C'est réponse facile et il serait cruel de dire qu'on s'est trompé de cible en pensant que la question urbaine pouvait se réduire à la course, perdue d'avance, consistant à doter les villes de plans d'urbanisme et dans le meilleur des cas, de quelques équipements ou études de factibilité. Ce pouvait peut-être être le cas jusque dans les années 1950, dans le contexte du système colonial finissant, où, à l'aube de l'explosion démographique, on pensait encore pouvoir maîtriser la croissance urbaine en réglementant l'usage des sols et en projetant des images du futur dans des plans qui, reconnaissons-le, ont marqué pour longtemps le dessin des villes. Mais dès lors que se confirmait, par vagues ininterrompues, une croissance démographique de 6 à 8% l'an, le problème se trouvait posé en termes différents. Lucidité et courage -et pas seulement les moyens- semblent alors avoir manqué, pour envisager avec nos jeunes partenaires indépendants, dans quelle mesure et comment les villes pouvaient être inclus dans des politiques de développement.

C'est bien ce "rétablissement" qu'il convient d'opérer d'urgence, avant qu'il ne soit trop tard. On pourrait sans doute tempérer la sévérité du jugement par une analyse plus fine de l'ensemble des actions entreprises, qui ferait apparaître les impacts spécifiquement urbains d'interventions sectorielles à vocation territoriale plus largement compréhensive. Encore faudrait-il, pour y parvenir rapidement, que le mode de recension et la comptabilité analytique des opérations de coopération (pourtant récemment redéfinie) s'y prêtent, ce qui n'est pas le cas. Cloisons et nomenclatures sont étanches, qui ne facilitent guère les analyses rétrospectives comparées ni l'appréhension d'éventuels effets de synergie.

La présence d'une assistance technique, dans l'ensemble compétente et motivée, a contribué à sauver les apparences. Mais trop souvent en situation isolée de substitution, sans directives explicites sur des objectifs définis en commun, sans relais ni supports autres qu'épisodiques (quels que soient les efforts et les mérites d'organismes comme le CFECTI, le BLACT, SMUH-ACA, ou les prestations du Ministère de l'Urbanisme envers ses détachés), ces coopérants n'ont généralement pas d'autres perspectives que de se replier sur des tâches strictement techniques, parfois même répétitives, qu'on leur demande certes d'assumer. De là à pouvoir ou à vouloir s'impliquer aussi autrement, il y a un pas que la plupart ne franchissent pas. Qui pourrait le leur reprocher ? Mais cela ne va pas, ici ou là, sans quelque amertume, et les motivations risquent fort de s'éteindre quand rongent les routines. Or ce potentiel humain doit pouvoir constituer un véritable corps de bataille pour le développement. Force est de reconnaître qu'il n'a pas été vraiment préparé pour cela, et que la nature et la forme des tâches qui lui sont confiées ne sont pas assez clairement orientées dans cette direction.

.../...

DEUXIEME PARTIE

/STRATEGIES ET OBJECTIFS/ : LES FONDEMENTS D'UNE DOCTRINE D'INTERVENTION

L'énoncé d'objectifs de coopération intégrant la dimension urbaine des problèmes d'aménagement n'est pas séparable du rappel des finalités : la volonté de conduire une politique génératrice d'améliorations sensibles de la capacité de nos partenaires à identifier, à évaluer, à coordonner et à gérer les actions de développement. La nature même du regard, de l'écoute et donc du dialogue à instaurer doit pouvoir en témoigner, dans une perspective où la reconnaissance des potentialités et des conditions d'un développement autocentré est essentielle. Il y a donc rupture avec certaines attitudes ou solutions de facilité ayant pu conduire à isoler de leur contexte des actions sectorielles dont on se souciait peu, en définitive, d'analyser les cohérences (ou les incohérences) respectives, de prévoir les incidences réciproques ou l'impact global. Par delà certaines routines administratives qui, de part et d'autre, pouvaient donner l'impression de s'en satisfaire ou simplement prouver leur aptitude à reproduire des modèles, ces actions apparaissaient souvent à la remorque aléatoire des besoins du moment, nourrissant une coopération de substitution désarticulée, décevante et finalement démobilisatrice.

Il s'agit au contraire de susciter une dynamique mobilisatrice, un processus démultiplicateur de moyens qui, de toute façon, resteront limités. Même si les "pertes en ligne" ne peuvent être totalement supprimées, elles doivent être sensiblement réduites. L'aide publique française au développement n'a pas vocation particulière à répondre aux besoins de bureaux d'études en mal de plans de charges équilibrés, même s'il lui appartient de contribuer à une mobilisation effective de leurs compétences et de leur potentiel. Correctement ciblée, soucieuse des modalités d'utilisation des moyens mis en oeuvre, elle doit se révéler capable d'enclencher des effets de synergie intersectorielle. Cela ne s'improvise pas et, s'il existe des précédents, il n'y pas de recettes reproductibles, tant différent les milieux et les moments d'intervention. Il y faut donc lucidité, ténacité, compétence et volonté d'innovation. Par leur concentration de populations et d'activités, d'institutions et de réseaux, par la diversité et la complexité de leur insertion dans une région ou un pays donnés, les milieux urbanisés ou en cours d'urbanisation rapide apparaissent particulièrement désignés pour la mise en oeuvre de telles dynamiques mobilisatrices.

I - PREALABLES SUR L'AMENAGEMENT URBAIN

1) Mais pour être opératoire, la définition d'objectifs en matière de développement urbain suppose que soit levée une ambiguïté fondamentale qui résulte de la référence strictement spatiale souvent donnée à l'appréhension des problèmes d'aménagement. La production de

documents et de plans d'urbanisme, destinés à inscrire dans l'espace un futur possible de telle ou telle ville, apparaît souvent comme une fuite en avant par rapport aux finalités qui viennent d'être évoquées. On a souvent pris la projection de telles "images" comme une fin en soi, et non comme un moyen, parmi d'autres, d'aborder les problèmes posés par la croissance urbaine. Ces problèmes ont une dimension spatiale, c'est évident, mais ce n'est pas la seule, ni peut-être au départ, malgré les apparences, la plus importante. On a d'autant plus volontiers remplacé la substance par l'outil que cette démarche planificatrice s'accommodait fort bien des pratiques d'une coopération de substitution et qu'elle n'impliquait, en définitive, aucune prise de responsabilités réciproques. Relativement facile à gérer, en termes fréquents de simples transferts comptables, sans suivi effectif ni véritable estimation des coûts récurrents, elle semblait de plus autoriser la production ou la reproduction de discours-alibi. Les bonnes intentions des techniciens impliqués ne sont généralement pas en cause : pris dans un système de commande, leur marge de manoeuvre était plus qu'étroite. Mais (et certains d'entre eux le reconnaissent volontiers a posteriori) l'équivoque est totale qui substitue l'outil et le langage techniques aux nécessaires réflexions et prises de conscience préalables sur les finalités, sur les modalités d'insertion dans une dynamique sociale donnée. La brutalité ou la sophistication (au reste coûteuse) de plans d'urbanisme dressés à coup d'experts-avions (parfois compétents, parfois pressés) et qui resteront le plus souvent dans les tiroirs, doivent faire place à une maïeutique appropriée des forces et des moyens (y compris techniques) appelés à prendre en charge le pilotage effectif de l'aventure urbaine à venir. Sans recours à cette "maïeutique", toujours à réinventer, l'ombre de la contre-performance est souvent là qui plane, au dessus des apparentes quiétudes intellectuelles du discours technique et de l'image d'un futur spatial inventé par d'autres... Les besoins sont immenses : le fil est tenu d'une coopération vivante qui sache valoriser des moyens limités.

2) La définition et la mise en oeuvre d'une politique efficace et cohérente de coopération pour le développement en milieu urbain implique la prise en compte préalable, dans chaque contexte de référence, et la mise en relation attentive d'éléments tels que :

- Rythmes et surtout modalités de l'urbanisation.
- Formes et dynamiques des rapports villes/campagnes, et, plus précisément, connaissance des structures et des évolutions des sociétés rurales, des productions agricoles, avec bilan opérationnel des actions et projets de développement engagés ou envisagés avec le concours de la coopération française ou d'autres intervenants.
- Données caractérisant, à l'échelle régionale et nationale les divers équipements d'infrastructure (notamment transports et communications)
- Nature et spécificités éventuelles des encadrements institutionnels et, plus généralement, du milieu des opérateurs, publics et privés, pouvant être considérés comme des agents de développement, étant entendu que des actions de coopération peuvent précisément concerner l'amélioration de l'autonomie organisationnelle de tels agents et de leurs capacités techniques et gestionnelles (diagnostics, choix, décisions).

.../...

Ces "prises en compte" auront d'autant plus de chances d'être opératives qu'elles reposeront aussi sur des liaisons renforcées -et certaines incitations- avec les milieux de la recherche, tant en France que dans les pays partenaires, de même qu'elles impliquent un réexamen des problèmes liés à la formation, qui seront, en tant que tels, abordés plus loin.

Ce faisant, il ne s'agit pas tant d'accumuler des connaissances que de mobiliser rapidement celles permettant d'orienter de façon réaliste l'aide publique française : il n'est pas possible d'agir valablement et durablement sur les cadres de vie urbains sans s'attaquer aux racines mêmes du mal-développement urbain (exode rural, déficit en emplois stables et créateurs de ressources, carences organisationnelles), sans rechercher d'abord, avec nos partenaires, à détecter et à renforcer les ressorts sociaux et les potentialités économiques susceptibles de modifier de façon significative les déterminants de ce mal-développement, tout en changeant la nature même, souvent démobilisatrice, du rapport assistant/assisté. Il n'y a pas un malade, qu'un docteur pourrait "soigner", à coup d'ordonnances et de médicaments (gratuites ou remboursables à tempérament), mais un chemin à faire ensemble, en mobilisant au mieux les forces disponibles de chacun, dès lors qu'en sont balisées les étapes et reconnue la direction.

A titre d'exemple, dans cette perspective, les villes moyennes et petites devraient retenir particulièrement l'attention. A cette échelle d'intervention, non seulement les préalables évoqués peuvent être plus rapidement cernés et les conditions de réalisation des objectifs sectoriels prioritaires (satisfaction des besoins élémentaires) plus efficacement identifiées et évaluées, mais encore le freinage de l'exode rural peut être envisagé avec quelque chance de succès et l'encadrement de projets de développement rural assuré dans de meilleures conditions. Ce qui suppose choix et échéanciers judicieux de telles opérations qui, pour d'évidentes raisons de moyens, ne peuvent concerner, dans une période donnée, qu'un nombre limité de ces villes.

3) Cela ne signifie pas que les grandes villes requièrent une moindre attention ni que des opérations d'aménagement ne doivent pas s'y poursuivre ou s'y engager, notamment dans les secteurs prioritaires des infrastructures, de l'assainissement et de la santé. Mais avant d'aborder cette question, il y a lieu de revenir sur une ambiguïté qui est encore une autre manière de réduire l'aménagement urbain à sa dimension spatiale et dont l'éclairage constitue un préalable à toute définition d'objectifs en matière de développement.

L'illusion demeure en effet fort répandue selon laquelle la maîtrise de l'urbanisation consiste à développer le secteur habitat et services urbains en s'appuyant, dans le meilleur des cas, sur un développement local de l'économie de la construction. Outre que le nombre d'emplois créés dans ce cadre est généralement décevant, les effets inflationnistes de programmes de ce type sont tels, en raison des mouvements spéculatifs enclenchés, que les résultats attendus sont rapidement neutralisés. C'est méconnaître la façon dont s'opèrent les prélèvements en milieu urbain. En ce sens, nos interlocuteurs sont souvent eux-mêmes dans une situation ambiguë : ils veulent bien qu'on engage un programme de résorption d'habitat insalubre, mais... et si cela supprimait la rente ? Cette donnée de fait ne saurait être ignorée,

.../...

non seulement du point de vue de l'aide publique française, mais d'une façon plus générale, lorsqu'on s'intéresse, par exemple, à l'implantation d'entreprises françaises du bâtiment sans examen préalable suffisant des mécanismes financiers et du contexte économique dans lequel tel ou tel pays est amené à passer commande.

Dans une majorité de cas, la dynamique du secteur de la construction n'a pas d'effets d'entraînement sur d'autres secteurs d'activité économique, alors que l'inverse pourrait être vrai. Des actions pour développer les secteurs de production dans le secteur formel et dans le secteur informel pourraient avoir un effet d'entraînement sur le secteur du B.T.P., rendant ainsi plus efficaces des programmes d'habitat adaptés. Seul un développement des ressources économiques locales permet une amélioration du niveau de vie et conduire à investir dans une amélioration de l'habitat, à condition que les projets d'habitat soient modulés en conséquence. Si ces opportunités existent, le développement local du secteur de la construction peut permettre une affectation locale des profits réalisés qui, sinon, seront consommés ou réinvestis ailleurs. En d'autres termes, l'aide publique française n'a pas à conforter des stratégies qui ne seraient productrices que de rente urbaine. Elle n'a lieu d'intervenir que dans le cadre d'une stratégie multisectorielle de développement, en favorisant la création et l'amélioration de l'appareil de production ; les actions sur le cadre de vie ne peuvent intervenir que dans ce contexte.

II - STRATEGIES SECTORIELLES ET POLITIQUES URBAINES

Auront-ils paru à certains comme autant d'évidences (a posteriori), ces préalables n'ont pas été énoncés comme de simples clauses de style : en témoignerait, hélas, la hantise de la nourriture d'aujourd'hui qui étreint tant de millions d'hommes plus fortement que le souci du logement de demain. Pour les avoir ignorés, volontairement ou non, ou à tout le moins sous-estimés, alors même qu'ils devenaient décelables, la coopération française, face au phénomène de l'urbanisation, a pris le risque de persévérer dans une pratique -sinon une politique- qui ne pouvait que se révéler de plus en plus inadaptée aux problèmes posés par le développement.

De la prise en compte de ces préalables, il résulte désormais qu'il faut aborder la question urbaine en termes d'aménagement du territoire et de développement régional et urbain. C'est seulement dans cette perspective, dans ce cadre, qu'il est possible de parler de stratégies (et non de simples actions) sectorielles, et de la politique urbaine qui sous-tend ces stratégies. Sur la base des quatre priorités définies par le gouvernement comme constituant l'axe majeur d'une action cohérente et globale en faveur du développement dans le Tiers Monde, la définition de stratégies sectorielles pour le développement urbain requiert une démarche novatrice, qui peut aller à l'encontre de nombres d'habitudes, mais que la restructuration des services de la Coopération et du Développement, sous certaines conditions, peut favoriser.

.../...

Il ne peut être question d'envisager des actions qui seraient, de la définition de leur objectif aux différentes étapes de leur mise en oeuvre, étroitement confinées en secteurs verticaux réciproquement étanches, même s'il est apparu qu'il était plus commode, administrativement, financièrement et techniquement d'en assurer ainsi le montage. Malgré l'évidente nécessité de recourir à des services et à des personnes dotés d'une compétence bien définie, le risque ne peut pas être pris de voir se constituer ou se reconstituer ce qu'il faudrait bien appeler des "fiefs", dont l'importance et l'influence se mesureraient au nombre des hommes et au volume des crédits mobilisés, et dont les éventuelles rivalités réciproques n'auraient même pas le sens d'une émulation de bon aloi pour une oeuvre commune, les moyens étant pris pour la fin.

En milieu urbain, répétons-le, les interrelations de secteurs sont la règle, et de plus, nombre d'actions n'y peuvent avoir d'effet significatif qu'en relation avec une situation donnée de l'environnement régional et rural. Autrement dit, à la différence d'une action sectorielle (un projet), qui peut en effet s'inscrire dans un domaine et selon des modalités bien précis (infrastructure routière, hydraulique, laboratoire de T.P., centre de formation de techniciens, etc.), une stratégie ou une politique sectorielle ne peut être valablement fondée, comme porteuse d'actions significatives dans un contexte donné, que dans la mesure où elle intègre ses propres amonts et avals sectoriels, qui ne sont pas a priori simples à définir. Cela implique confrontation/articulation entre politiques sectorielles, pour s'assurer de la pertinence et de la cohérence réciproque des stratégies envisagées ; cela suppose aussi mise en comparaison des projets susceptibles d'illustrer ces politiques : dans l'espace, le repérage des cohérences socio-spatiales étant vecteur de préoccupations réelles d'aménagement du territoire, et dans la durée, l'articulation d'échéanciers réfléchis demeurant le garant d'une utilisation optimale des moyens et des hommes, tout en permettant à d'éventuelles actions conjointes de formation de porter leurs fruits.

Une telle démarche peut sembler de prime abord lourde, compliquée ou susceptible de ralentir la marche des services. A y bien regarder, ce peut être tout le contraire, car elle postule non seulement la chasse aux routines (a-t-on jamais évalué le coût de leurs lenteurs ?) et surtout l'atténuation sensible des pesanteurs et des attitudes normatives, qui n'ont pas toujours fait preuve de leur adéquation en matière de coopération. Elle peut conduire en effet, par une responsabilisation accrue, à faire bénéficier chacun, dans l'exercice de ses fonctions, du meilleur des compétences de l'autre, à faire circuler l'information en vue de son utilisation optimale, à favoriser les dynamiques créatrices d'un pragmatisme nourri aux expériences de tous, à l'opposé des attitudes d'attente des opportunités du moment ou de replis face à ce qui paraîtrait le domaine réservé de quelques uns.

Au stade de l'élaboration de stratégies sectorielles traduisant, dans le champ urbain, les choix politiques du gouvernement, la démarche proposée suppose donc une collaboration étroite des services, sous l'autorité de leur Direction respective. On ne saurait rigidifier au départ les formes d'une telle collaboration : elles peuvent être différenciées, modulées et ne sont pas au reste sans précédents, au travers ou en dehors d'organigrammes existants. Certaines seront suggérées plus loin, au titre des propositions, mais il apparaît bien, dans le présent contexte, qu'elles impliquent, à certains moments forts, le

travail en commun des maillons majeurs de la chaîne au sein du Ministère :

- les chargés de mission géographiques, en prise directe avec les postes, et dont les compétences et les services devraient être étoffés ;
- les services explicitement en charge des politique sectorielles, des études et des évaluations ;
- les services en charge de l'identification et de la conduite des projets proprement dits ;
- certains des services de l'assistance technique et de la direction des personnels.

Faute de quoi les risques de distorsions, de dysfonctionnements, d'incompréhension, voire de démobilisation ne pourront que réapparaître et s'amplifier. Ne sont-ils pas déjà latents ?

Ce cheminement de cohésion interne dans l'élaboration de stratégies sectorielles couvrant un champ aussi complexe que celui de l'urbanisation et de l'aménagement du territoire est le garant de leur lisibilité externe, c'est-à-dire de la crédibilité qui est susceptible de leur être accordée et de la force d'entraînement dont elles doivent être porteuses. S'agissant de définir des objectifs impliquant l'adhésion d'intervenants multiples, il ne saurait y avoir de flottements dans l'appréciation et la localisation des responsabilités assumées par l'aide publique française au développement.

Cette clarification du contexte dans lequel doivent être élaborés et énoncés ces objectifs était nécessaire. Mais, de préalables en démarches, on aura aussi mis en évidence quelques uns des axes et des points-clés appelés à en donner le contenu.

Il demeure certes indispensable que ces objectifs intègrent la poursuite ou l'engagement de programmes d'amélioration des infrastructures en milieu urbain (les demandes ne font pas défaut), sous réserve qu'ils ne soient pas appréhendés isolément d'un contexte, que soit confortée l'expérience des cellules d'urbanisme et maintenue une assistance technique dont les supports logistiques pourraient être repensés et renforcés. Mais, s'agissant des pays les moins avancés, et notamment de l'Afrique où la France, à la différence d'autres pays développés pouvant choisir de concentrer leur aide sur tel pays ou tel secteur, ne saurait esquiver des obligations historiques qui font aussi sa force, ce type d'interventions pourrait absorber l'ensemble des moyens disponibles sans garantir pour autant qu'un pas décisif aura été franchi dans la voie du développement. Ce qui conduit à rappeler que ces actions ne peuvent être soutenues que pour autant qu'elles contribuent à l'objectif d'amélioration des capacités d'autonomie des pays partenaires.

.../...

Dans le domaine de référence, cela signifie d'abord l'amélioration de la capacité d'élaboration de politiques urbaines appropriées. Par politique urbaine il faut entendre, à partir d'une appréciation permanente des données majeures constitutives d'une situation de fait (carences et besoins, atouts et potentialités), une prise de responsabilité ouverte et donc une volonté affirmée d'intervention sur celles de ces données dont la maîtrise paraît devoir enclencher un réel processus de développement, dans un contexte donné. Ce qui conduit à inscrire, dans une programmation réfléchie, en en situant les impacts réciproques attendus, en en évaluant les coûts, celles des actions sectorielles jugées prioritaires, et à mettre en place ou à renforcer les outils et les méthodes de gestion adaptés à une politique urbaine ainsi définie, sans lesquels elle serait vouée à ne rester qu'un discours. C'est la condition nécessaire à l'émergence de demandes qui, situées dans un ensemble, dans une dynamique, ne devraient plus être formulées selon des opportunités de circonstances ou selon les seules urgences du moment.

Certes, les mécaniques urbaines des pays du Tiers Monde sont difficilement maîtrisables (1), mais la poursuite d'interventions au coup par coup ne permettrait guère d'y remédier, même si l'on rappelle qu'il est d'autres intervenants que la France. Mais parce qu'elle est appelée à se poursuivre en direction de partenaires multiples, tout en restant inscrite dans des moyens limités, l'aide publique française doit pourvoir précisément s'affirmer de façon originale et réaliste et témoigner de sa propre aptitude incitatrice et démultipliatrice. Il lui faut nettement prendre ses distances à l'égard de certains héritages ayant eu trop tendance à accentuer les inerties institutionnelles, à amplifier les comportements hiérarchiques au sein d'organismes publics et parapublics au lieu de stimuler l'innovation, à conforter les décideurs dans l'énoncé de discours futuristes au lieu de les inciter à promouvoir des actions concrètes d'aménagement. Reconnaissons qu'en l'occurrence nous avons pris du retard. Depuis une dizaine d'années, nombre de pays ont plus ou moins sensiblement modifié leurs conceptions du développement urbain et su mettre en place des institutions et des organismes nouveaux, ayant des objectifs opérationnels et recourant à des méthodologies où l'analyse d'impact des projets d'investissement sur l'environnement (financier, institutionnel, social...) est considérée comme décisive. On sait que ces conceptions, souvent illustrées dans la démarche de la Banque Mondiale, comportent en elles-mêmes leurs limites et ont engendré certaines dérives (2) dont les leçons peuvent être tirées. N'est-ce pas là une raison supplémentaire pour que la politique française de coopération repose sur des options réellement novatrices, valorisant son potentiel d'intervention ?

.../...

Cf. Rapport ACA sur la maîtrise du développement urbain (op.cit.)
notamment pages 9 à 16.

Cf. Eléments d'orientation pour une intervention française- Groupe Huit (op.cit.)
Cf. pages 5 et 8.

L'aide que la France peut apporter en matière de conception et de gestion d'une planification urbaine axée sur le développement peut en être l'illustration. Avant d'en cerner les modalités, il convient d'en résumer les principes -formant doctrine- tels qu'ils se dégagent des analyses précédentes :

- une conception globale d'actions prioritaires sur les éléments constitutifs d'un environnement favorable au développement, sans lequel l'amélioration du cadre de vie urbain resterait un espoir assez vain. Cela concerne les institutions et notamment les collectivités locales (moyens financiers, techniques, humains), les organismes professionnels chargés de la promotion de l'artisanat et de la petite entreprise, les institutions et mécanismes financiers. Ces actions n'ont de chance d'être efficaces que conçues conjointement, l'objectif étant l'amélioration globale des capacités d'initiative, d'organisation et de gestion, bref de maîtrise d'ouvrage, au sens le plus large du terme (et non simplement rapporté à l'habitat).
- L'amélioration de la productivité locale, y compris dans le secteur informel, car la création ou le développement d'activités de production et de services doit entraîner un surplus net par rapport à la situation existante, alors que les tendances sont souvent à la multiplication d'activités à caractère régressif, non productrices de richesses (processus involutif). Il sera souvent préférable d'améliorer les capacités et les performances d'outils de production existant et de n'envisager la création d'unités nouvelles que dans la mesure où elles recourent à des technologies maîtrisables, n'impliquant pas des importations massives qui annuleraient les effets d'un gain de productivité et conduiraient à consacrer les valeurs ajoutées au seul remboursement de la dette.
- Une réappréciation du rôle dévolu aux pouvoirs publics. Dans une majorité de pays du Tiers Monde et en tous cas dans les pays les moins avancés, la puissance publique (administrations centrales et collectivités locales) n'a pas, et n'est pas près d'avoir, la capacité de prise en charge des coûts de l'urbanisation ; elle n'en assure qu'une très faible partie. Ce sont donc essentiellement les capacités financières de la population elle-même (les "ménages") qui doivent servir de mesure à l'effort qui peut être fait dans le domaine du développement urbain. Il serait tout à fait irréaliste de faire reposer une politique de récupération des coûts sur le concept "classique" de service public, comme il serait aberrant de prétendre reproduire des modèles d'urbanisation (méthodes, outils, produits et coûts) reposant sur des appuis et relais de nature semblable à ceux que les pouvoirs publics des pays développés ont mis quelques générations à rendre opératoires. Ce qui ne signifie pas que la puissance publique soit confinée dans un rôle mineur.
- Il lui appartient en effet de favoriser les transferts sociaux indirects en veillant à ce que les investissements urbains génèrent des prestations et des produits ouverts aux différentes couches de la population. Les programmes d'habitat, par exemple, devraient être conçus de façon à permettre une péréquation du coût des infrastructures et des équipements entre les couches les plus solvables et les moins solvables de la population. Ce qui suggère aussi que les

.../...

"performances" de ces infrastructures et de ces équipements n'ont pas a priori à se mouler dans les normes parfois sophistiquées ou perfectionnistes qu'au nom des techniques avancées, sans souci réel des coûts récurrents dès lors qu'une aide extérieure en aurait assuré le financement initial, les pays développés sont volontiers portés à considérer comme allant de soi. Lorsqu'il en est ainsi, on sait très bien que seule une fraction minime de l'espace urbain et de la population sera concernée. Les progrès de la technique doivent au contraire pouvoir être mobilisés pour qu'un abaissement des coûts aille de pair avec une modernité et une efficacité adaptée, dans un contexte donné, à l'objectif énoncé plus haut.

De ce faisceau d'objectifs découle une redéfinition du registre et des modalités d'intervention dans le domaine urbain, ou du moins leur recentrage autour de quelques idées-force suivantes :

a) - L'amélioration des capacités de nos partenaires à identifier et à situer leurs demandes dans le cadre de politiques urbaines définies passe par des actions appelées à privilégier l'aspect formation (initiale et continue) dans des domaines et à des niveaux où, jusqu'ici, une part notable de la coopération s'effectuait sous forme de substitution, qu'il s'agisse de la livraison d'études clés-en-main ou de l'assistance technique proprement dite. Pour différentes raisons connues, cette forme de coopération ne disparaîtra pas du jour au lendemain et, dans certains cas, sera probablement maintenue comme telle quelque temps. Des formes de transition sont de toute façon déjà envisagées. Mais la plupart de nos partenaires des pays les moins avancés savent que l'atténuation de leurs dépendances passe par un effort soutenu dans le domaine de la formation. Toute mission d'assistance technique devrait désormais comporter un volet formation clairement défini et assorti des moyens correspondants. La production d'études, la conduite de missions d'expertise ou d'évaluation, même lorsqu'elles sont déléguées, ce qui est généralement le cas, devraient elles aussi, selon des formes à définir, associer juniors et/ou seniors originaires des pays concernés. Aussi bien le domaine d'intervention appelant la mobilisation de compétences variées (économie, sciences de l'ingénieur, techniques, gestion de l'administration et des entreprises, sciences sociales, art et technologies de la construction, etc.), qui ne prennent généralement leurs dimensions opératoires que dans une dynamique de complémentarités et de permanente remise en question, il n'y a pas, à proprement parler, de "produit" formation défini quelque part une fois pour toutes, de savoirs établis qu'on pourrait débiter en tranches. Il faut donc, là aussi, faire preuve d'imagination créatrice.

b) - La mise en oeuvre de "dispositifs de coopération", associant des actions du type ci-dessus à des projets, dans le cadre de véritables programmes de développement urbain, devrait être retenue de préférence à des actions ponctuelles ou à de simples expérimentations qui risquent le plus souvent de ne durer que le temps... d'une inauguration. La démarche projet a l'avantage de poser plus globalement le problème de l'environnement social, institutionnel et financier et conduit à situer plus clairement les prises de responsabilité réciproques.

.../...

Il ne s'agit pas pour autant de voir ces programmes au travers d'une grille de rationalités normatives qui, de proche en proche, conduiraient à une exhaustivité hors de propos, à la résurgence de discours-alibi... et à des coûts insoutenables. Ces programmes doivent tout au contraire être conçus de façon assez pragmatique et se révéler comme des axes directeurs sur lesquels se grefferont, selon les priorités reconnues, diverses formes d'intervention, y compris des projets, et qui, de plus, pourront orienter efficacement les initiatives publiques des acteurs locaux. Faut-il ajouter que, dans un tel contexte mobilisateur, nos partenaires seront mieux armés pour apprécier et situer d'autres aides extérieures ?

c) - Cette démarche n'a de chance sérieuse d'aboutir qu'appuyée sur une réflexion commune en matière de faisabilité. Toute intervention envisagée dans l'optique de tels programmes devrait faire l'objet d'une étude de faisabilité qui porte sur l'ensemble des éléments de l'environnement (écologique, social, institutionnel, financier, technico-économique...) et mettre en évidence l'impact attendu à terme d'un investissement donné. Cette préoccupation devrait être facilitée par le fait que dès lors qu'un programme de développement urbain est appelé à rendre cohérentes entre elles les diverses interventions et qu'il peut s'appuyer sur les outils d'une "gestion urbaine progressive"(1), d'une part certains garde-fous sont du même coup mis en évidence, d'autre part et surtout, point n'est nécessairement besoin de monter des projets lourds et coûteux, dont les études de faisabilité sont complexes, parfois aléatoires, et les impacts réels souvent bien au dessous des espérances. Au contraire, il sera même souvent préférable de multiplier des projets d'ampleur modeste, mais dont l'impact sur tel ou tel point-clé peut se révéler décisif. Comme tels, leur faisabilité pourra être appréciée plus rapidement et de plus, ils pourront être pris en charge par une gamme plus ouverte d'intervenants (notamment ONG).

o
o o

Cela dit, on ne soulignera jamais assez le soin qu'il faut apporter à l'identification des projets. Une mission d'expert de dix jours ne saurait être considérée comme la panacée. On réaliserait en fait des économies sur l'ensemble d'un projet de développement urbain en consacrant plus de temps ou de moyens à l'identifier en le replaçant attentivement dans son contexte réel. On s'apercevra peut-être, ce faisant, qu'il y a lieu d'engager, préalablement au projet envisagé, certaines actions qui en conditionnent la réalisation ultérieure ou conduisent à en réexaminer le bien fondé. C'est généralement le cas lorsqu'est évoquée la question des plans d'urbanisme : ils ne peuvent avoir de signification réelle qu'assortis d'actions-clés prioritaires, situées dans un échéancier, par référence à un programme de développement urbain. Alors seulement il deviendra possible de définir de façon réaliste les moyens (institutionnels, financiers...) correspondant à chaque action et à chaque étape. C'est à ce niveau que la coopération technique peut être la plus efficace. Et l'on verra que ce n'est pas la "production" d'un plan d'urbanisme qui, comme telle, enclenchera un processus de développement, mais ici la solution apportée à un problème de maîtrise de l'eau, là les chances données à l'agriculture péri-urbaine, ailleurs

1) Sur cette notion, cf. rapport ACA (op.cit.) pages 18 à 23.

la solution d'un problème de santé, etc. autant d'actions qui, dans un contexte donné, sont susceptibles de débloquent une situation de mal-développement. A partir du moment où une dynamique sera ainsi créée, une confiance redonnée, on pourra commencer à penser à un plan d'urbanisme. Un plan d'urbanisme devrait dire tout cela, et prendre en réalité figure de schéma-programme d'aménagement pour le développement.

°
° °

III - REEXAMEN DES ATTITUDES ET MOBILISATION DES CAPACITES

La mise en oeuvre d'une politique de coopération pour le développement urbain ainsi orientée suppose un changement des attitudes, un renouvellement des méthodes et des outils de travail, un renforcement des compétences, bref, une dynamique de mobilisation des capacités d'intervention. Ces préoccupations participent directement de la définition d'objectifs en ce qu'elles permettent d'en caractériser les vecteurs et les freins. On conviendra qu'elles dépassent, comme telles, le seul volet urbain de la politique de coopération, aussi large qu'on l'ait saisi ici, mais leur rappel est indispensable, préalablement à la formulation de propositions.

1) Réduire les inerties

Même lorsqu'existe une volonté politique de changement, fondée sur la mise en évidence des insuffisances ou des inadaptations d'une politique antérieure, à la lumière d'un repérage plus attentif de la nature des problèmes posés par l'urbanisation rapide des pays du Tiers Monde, la mise en oeuvre de nouvelles orientations se heurte, comme en d'autres domaines, aux freins des habitudes et des positions acquises, aux pesanteurs de comportement des personnes, des corps et des institutions. Mais qui s'étonnerait vraiment de l'existence de tels phénomènes d'inertie ? Ils sont l'expression même de la complexité du tissu constitutif d'une société, ancrée dans une histoire, et reflètent la lente maturation de certains de ses équilibres majeurs. Leur repérage n'est pas immédiat, tant ils s'inscrivent dans la normalité quotidienne du fonctionnement des organisations, dans les manifestations les plus usuelles des mentalités collectives et des attitudes individuelles.

Dès lors par exemple, qu'une démarche est proposée appelant, pour la définition d'un objectif, la répartition de moyens, l'examen de modalités de mise en oeuvre, la rencontre et la collaboration de services distinct d'une même tutelle, ou de plusieurs, on sait bien la dose de volonté, de motivation et, pourquoi ne pas le dire, de franchise et de courage qu'il faut souvent déployer pour que s'instaure un dialogue sur le fond des choses, pour que ne prévalent pas des enjeux de pouvoir, des querelles d'attribution ou de préséance et que ne s'ouvrent pas prématurément les parapluies hiérarchiques qui, sauvant la lettre peuvent tuer l'esprit, en jetant l'ombre de la routine ou celle de la boutique... Ce n'est pas le propre des seules administrations et l'on pourrait relever les pesanteurs, parfois paralysantes, des institutions universitaires, des organismes de recherche, confortées par des

.../...

comportements, individuels ou collectifs, de rivalités et d'enfermement (dans des disciplines, des statuts, des hiérarchies, des pouvoirs...). Les entreprises elles-mêmes, certes confrontées aux lois d'un marché et donc amenées à débusquer les routines, ne sont pas exemptes de phénomènes d'inertie qui tempèrent les performances, freinent les capacités créatrices, l'innovation. Mais l'incompétence et la contre performance ne peuvent s'abriter derrière des textes ou des statuts, et la sanction tombe rapidement.

Ce sont moins les structures qu'il faut modifier - aussi bien certaines d'elle elles ont connu récemment des changements plus ou moins importants- que leurs modes de fonctionnement et de rapports réciproques, dès lors qu'elles ont à connaître des problèmes dont la nature même appelle décloisonnement du regard et des compétences. C'est là que résident les pesanteurs ou les réticences les plus manifestes et c'est donc là qu'il faut intervenir en priorité. Conscience et compétence professionnelles ne sont pas en cause ici, mais le contexte dans lequel elles s'exercent a trop souvent été générateur d'attitudes de prudence, sinon de repli ("pas de vagues"). Non condamnables en elles-mêmes si les directives sont demeurées incertaines, si font défaut des incitations claires, ces attitudes finissent par émousser le sens des responsabilités, par étouffer toute initiative, toute dynamique créatrice, et, globalement, par affaiblir sensiblement les capacités de réponse, par ralentir le cheminement même de réponses qui risquent alors d'être de plus en plus inadaptées ou inopérantes, ou par engendrer des dynamiques déviantes de prise de décision, au détriment évident de la lisibilité d'ensemble d'une politique et donc de son impact.

La volonté de modifier les attitudes, sans laquelle il serait vain d'espérer réduire les inerties, tout au long de la chaîne complexe des intervenants publics et privés, n'est pas le reflet d'un quelconque dogmatisme idéologique, qui serait insupportable à tous : elle correspond au contraire à une nécessité pragmatique, née de l'observation des expériences (réussies et manquées), des évolutions rapides enregistrées dans les pays du Tiers Monde et ressentie par nombre d'acteurs en coopération. Encore faut-il qu'elle soit orchestrée, affirmée comme telle et donc mobilisatrice et gratifiante, à tous les niveaux. Ce ne sont pas seulement des hommes compétents dont la coopération a besoin : il faut qu'ils soient aussi motivés et se sentent responsables. Cela ne se décrète pas du jour au lendemain. C'est un objectif de longue haleine, appelant interventions sur un registre multiple, dont plusieurs touches majeures, s'agissant de l'assistance technique, ont été bien frappées dans le rapport Vivien.

2) Valoriser les compétences

C'est souvent le manque de communication, la faible propension (individuelle ou collective) au dialogue -chacun se sentant mieux "sécurisé", dans l'exercice de tâches parfois lourdes, en ne sortant pas du cercle de ses compétences et de ses attributions strictes- qui engendrent ou perpétuent les inerties.

La coupure qui existe trop souvent entre techniques et sciences humaines en est un exemple frappant, qui se traduit par un appauvrissement de compétences qui devraient au contraire pouvoir se conforter réciproquement et garantir une meilleure cohérence dans la conduite d'une action de coopération donnée. Tel bureau d'étude peut produire un bon document, reposant sur une logique interne éprouvée, mais cette logique est-elle la bonne ? Une intervention exogène (en coopéra-

tion) requiert beaucoup plus de précautions dans sa mise en oeuvre qu'une opération endogène (dans l'hexagone) car elle peut être génératrice de phénomènes ou de facteurs de déstructuration d'un milieu. Si, dans la foulée d'un plan d'urbanisme sont édictés des règlements sans questionnements préalables sur la capacité d'une administration à les gérer, on peut s'interroger sur le bien-fondé de l'intervention. Face aux travaux pointus et nuancés d'ethnologues, de géographes ou d'autres spécialistes, dont ils peuvent ou non avoir connaissance, les techniciens, les administrations sont amenés à trancher brutalement, sans prendre ni avoir le temps de mieux connaître les caractéristiques et les potentialités du milieu sur lequel ils sont amenés à intervenir. Mais les descripteurs de ce milieu sont généralement peu enclins, par delà des analyses du passé pouvant dans le meilleur des cas déboucher sur le présent, à faire ces quelques pas en direction des aménageurs, en charge du futur. Ou bien ils s'enferment dans la déontologie d'une recherche fondamentale qui veut garder les mains pures, ou bien ils jouent à bon compte les Cassandre ou encore consentent à formuler quelques vagues recommandations dans le style "il n'y a qu'à..." ce qui ne fait pas plus avancer les choses... et chacun s'enferme dans son bon droit, ses suffisances. Et le divorce se perpétue entre réflexion et action... Or c'est du devenir même du milieu d'intervention qu'il est question. Comment l'ethnologue pourrait-il s'en désintéresser ? Pourquoi ne pourrait-il pas contribuer, lui aussi, à la préparation du futur, et, sous des formes à déterminer, qui n'entament pas les prérogatives de chacun, participer au projet, ou à tout le moins, au dialogue sur le projet ? Il apparaîtrait comme un gêneur ? Est-ce si sûr, quand l'enjeu est moins la conduite opérationnelle du projet que son impact, à terme ? Mais on voit bien, là aussi, que c'est question d'attitude, de motivation, d'implication.

Certes le chemin comporte des risques et des chausse-trappes, qui expliquent, sans les excuser, ces refus de dialogue. Il était pour le moins mal vu, dans l'Algérie des années 1960, de mettre en question le modèle choisi d'une industrialisation qui devait régler tous les problèmes d'emploi et de construction. Cette stratégie industrielle n'a pas empêché qu'affluent les jeunes sans emploi sur le littoral ni que s'aggrave rapidement le problème de la production du logement. Il est moins suspect, aujourd'hui, de dire qu'on s'est sans doute trompé de stratégie. Mais à quel prix s'opérera le redressement ? Et que dire de certains projets d'hydraulique agricole au Congo, nés d'une idée "généreuse" sous la période coloniale, et poursuivis pendant des décennies, alors même qu'il s'agit de contre-performances patentées, maintenues par conjonctions d'inerties ? Quelles compétences ont apporté là leur caution, en circuit fermé ?

Les techniciens sont honnêtes et compétents, en général, ils savent faire. Mais savent-ils le pourquoi de ce qu'on leur demande de faire ? Certains prennent le temps de réfléchir, et d'autres sont indisponibles à une réflexion sur le pourquoi... c'est-à-dire le futur de la société de référence. Encore faut-il qu'une forme de dialogue soit possible avec le décideur. Le technicien fait ce qu'on lui demande, il est là pour cela certes. Il sait aussi qu'un Plan d'urbanisme "rassure", fait plaisir au décideur, alors que dans une majorité de cas, l'analyse des processus, la formulation des diagnostics ne rassurent pas, et ne font pas spécialement plaisir à une majorité de personnes... Alors on abaisse sa compétence d'un cran, ou plus exactement, on la confine dans l'une de ses caractéristiques, le produit fini, dessiné, l'image, sans l'infrastructure de finalités et de moyens, qui seule pourrait lui donner vie. Et lorsqu'au travers d'un plan d'urbanisme, le technicien exprime le souci de voir prendre certaines décisions, porteuses de cohérence, il

.../...

sait que souvent le politique considère cette démarche comme une "cuisine" d'urbaniste, et qu'il s'en tiendra aux quelques gestes qui, pour lui, ont un sens : mettre l'université de l'autre côté du fleuve, assurer le tracé d'une avenue maîtresse, garantir la possibilité d'inaugurer quelques monuments ou équipements, ménager quelques emprises pour lotissements administratifs susceptibles de satisfaire une clientèle donnée. Cela n'est pas peu, mais cela n'explique-t-il pas aussi la déception ou en tout cas la prudence et la réserve de ceux qui font ces plans d'urbanisme ? Le sentiment que, pour voir valorisées leurs compétences, il faudrait une chaîne de dialogue, une impulsion bousculant quelque peu la démarche usuelle et qui mette en contact des compétences diversifiées, pour qu'on passe d'un urbanisme de constat, d'un urbanisme subi, sous la pression démographique, à un urbanisme pour le développement. N'y a-t-il pas lieu de faire passer aussi ce souffle auprès des futurs cadres et décideurs qui viennent se former dans nos écoles et qui seront amenés à travailler avec experts et techniciens coopérants ? L'apport de la Coopération française, dans cette direction, peut être décisif.

Il est d'autant plus nécessaire et urgent que, dans le contexte de la crise, nombre d'établissements de formation ont parfaitement compris l'importance des débouchés à l'exportation. Et l'on risque bien de voir partir Outre Mer nombre de jeunes et de reconvertis à la recherche d'un emploi, dans des secteurs professionnels très divers, qui n'auront même pas l'optique, même déformée ou repliée, de certains techniciens dont le cas était évoqué plus haut. Ils pourront partir dans une optique purement "marchande", ou au contraire dans une optique généreuse, mais sans être le moins du monde préparés aux réalités et aux problèmes qui les attendent, bref sans compétence. Et ce ne sont guère les informations ou documentations existantes qui pourront les renseigner, les motiver utilement. Nombre de fascicules, publiés par la Coopération à la fin des années 70 et au début des années 80, sur tel ou tel pays d'Afrique, sont certes bourrés de chiffres et de données. Mais on y chercherait vainement des informations sur l'état des choses, sur ce qui risque de se passer, sur ce qui mérite vraiment attention, sur ce qui pourrait motiver, susciter la recherche d'un complément de formation, pour avoir le sentiment de pouvoir être utile à quelque chose. Il y a dans ce domaine, toute une littérature de vulgarisation à réinventer, à diffuser.

Encore faut-il rappeler que ces incitations à valoriser les compétences ne se limitent pas à la recherche d'une meilleure articulation réciproque des compétences sectorielles requises par des actions concrètes dans les pays d'Afrique francophone où la France est impliquée, un peu en circuit fermé, depuis plusieurs générations, même si ces actions dans le champ urbain, appellent une démarche assez profondément renouvelée. Certes, le champ privilégié d'intervention de l'aide publique française demeure celui des pays les moins avancés d'Afrique et le rôle qu'elle peut continuer à y jouer est décisif. Mais l'acquisition de compétences techniques, scientifiques, appelées à s'exercer dans le champ urbain, d'une part ne se limite pas à l'urbanisme au sens strict, ni au génie urbain - cela a été montré à plusieurs reprises - et d'autre part, dans le contexte élargi à l'ensemble des pays du Tiers Monde, ne saurait faire l'économie d'une réflexion approfondie sur les problèmes posés par le développement dans divers contextes de référence. Il s'agit moins de tenter d'élaborer, dans chaque cas, des modalités concrètes d'aide (c'est hors échelle et hors moyens) que de savoir comment orienter l'aide française. Un catalogue de prestations,

.../...

reposant sur des "produits" de coopération mobilisant telle ou telle gamme de compétences, qui seraient offerts, ou vendus, selon les cas, n'aurait pas grande signification : la coopération n'est pas une entreprise, pour procéder ainsi. Par contre, ce qu'attendent la plupart de ses partenaires, par delà la poursuite ou le redéploiement de certaines prestations d'assistance technique, c'est un sérieux coup d'épaule à la maîtrise d'ouvrage dans le domaine du développement, avec, le cas échéant, un appui en maîtrise d'oeuvre sur projets. Aussi spécifiques et multiples que soient les cas de figure africains, aussi variée que soit la palette des compétences qu'ils requièrent, nous ne serons vraiment en mesure d'intervenir efficacement que pour autant que nous maîtriserons des chaînes complexes de compétences, forgées dans une confrontation avec l'ensemble des fronts du développement, et pas seulement en Afrique. Cela suppose un élargissement des curiosités et des contacts avec d'autres pays du Tiers Monde comme avec d'autres pays "aideurs", une meilleure circulation des savoirs et des savoirs-faire, une permanente possibilité de comparaisons dans le champ des actions de coopération pour le développement, avec une attention particulière pour les problèmes liés à l'urbanisation. Ce n'est pas dispersion c'est au contraire le gage de meilleures compétences applicables aux lieux et dans les moments choisis par la France avec ses partenaires. Faut-il dire aussi que c'est l'une des conditions d'une mobilité potentielle de nos intervenants, par delà les spécialisations (sectorielles ou géographiques) qui peuvent être les leurs, et donc aussi le gage de réinsertions mieux réussies qu'actuellement.

Dans le contexte international contemporain, pour être crédible et rayonnante, la coopération française est condamnée à relever le défi suivant : savoir mettre en oeuvre des actions coordonnées de développement caractérisées par la simplicité et l'économie des moyens d'intervention et de gestion à l'aval, mais requérant, pour se révéler efficaces, une complexité croissante de la conception et de la préparation à l'amont. Cela implique bien un approfondissement en même temps qu'un décloisonnement des compétences, un réexamen des conditions de leur acquisition, de leur transmission et de leur exercice.

3) Renouveler les méthodes et les outils de travail

Plusieurs points du rapport ont déjà suggéré clairement la nécessité d'un renouvellement des méthodes d'appréhension des problèmes liés au développement urbain (cf. "préalables sur l'aménagement urbain"). Il n'est pas inutile cependant de revenir, à titre d'exemple significatif sur le thème de l'habitat, où règnent encore nombre de confusions.

Le problème des politiques de l'habitat, notamment en Afrique, est souvent abordé en termes incantatoires ou biaisés. Si certains, tout en ayant connaissance de l'ensemble des données du problème, font semblant de ne pas savoir en se bornant à dire qu'il faut simplement de l'argent, sans autre forme d'argumentation, la plupart, selon leurs préoccupations, leurs compétences et leurs fonctions, ne posent la question qu'à partir de l'une de ses composantes. Ainsi, selon les cas, l'habitat c'est l'accès au sol, ou le problème des institutions de financement, ou l'existence des plans de logements

.../...

rationnels, ou la mise en place de sociétés immobilières, ou la réduction des coûts par le recours à la méthode d'analyse de la valeur, etc... On ne sortira de ce débat, producteur d'une abondante littérature, à défaut de politiques cohérentes, qu'en étant convaincu que seules des opérations d'habitat greffées sur des opérations d'aménagement et de développement ont quelques chances de succès. C'est l'articulation et le phasage de ces opérations qui requiert alors une attention soutenue. Chemin faisant, on pourra alors s'apercevoir qu'il y a lieu, ici, de réimpulser des sociétés immobilières, ailleurs de résoudre un préalable foncier, etc... Mais que peut apporter une opération isolée de 200 logements dans une ville qui distribue chaque année de 2000 à 3000 lots ? Si l'on doit monter des opérations limitées, il faut qu'elles aient d'autres objectifs que le logement "social".

Et lorsqu'à l'occasion de la mise en oeuvre d'un projet agro-industriel, envisagé sous l'angle sectoriel strict (la production de sucre par exemple) on fait semblant de croire que le pays partenaire prendra en charge le volet "habitat" forcément induit par l'opération, ce qui arrange sans doute les agronomes, on évacue simplement le problème. On a certes participé au montage d'une unité de production, positive comme telle, mais on n'a pas transformé l'essai, qui était pourtant à portée de la main, en une véritable action de développement. La méthode d'appréhension de ce projet aurait dû conduire à cerner tous les maillons de la chaîne, à voir que les salaires distribués permettaient une épargne et donc le montage d'une société immobilière, qui pouvait être porteuse d'un projet habitat intégré... On a laissé s'édifier un habitat-coron là où une politique de développement intégrant l'habitat était possible. On peut d'autant moins se permettre ce genre d'erreurs que les enveloppes sont limitées et qu'il faut choisir les actions.

N'y aurait-il pas lieu, lorsque le FAC aide au montage d'un complexe de plantation d'hévéa, d'inciter la Caisse Centrale à participer à un véritable projet d'habitat d'accompagnement ? Et d'une façon plus générale, pour ce genre d'actions sectorielles liées à des unités de production, de ne pas laisser, par facilité, se reproduire des modèles périmés de camps ou de coronas issus de la période coloniale, mais au contraire de concevoir des villages banalisables, où puissent se greffer des activités diverses (et pas seulement l'école ou le dispensaire "de la plantation") d'où peut être sortiront les germes d'une petite ville. On ne peut pas reprocher à l'opérateur sectoriel de négliger ces problèmes, ni se défausser sur des collectivités locales inexistantes ou sans moyens : c'est au développeur de s'en occuper, c'est lors du montage du projet qu'il faut intégrer cette dimension, c'est au MRE (Coopération et Développement) de suggérer à la Caisse Centrale qu'elle doit prendre un minimum de risques, dès lors qu'un contexte aura été ainsi balisé, qui lui permettra de reprendre, en matière d'habitat, un certain rôle. Alors il sera possible de sélectionner intelligemment, efficacement, dans le flot de demandes qui peut à tout instant surgir.

On retrouve bien ici l'aide spécifique que la Coopération peut apporter à ses partenaires pour l'identification et la formulation de la demande. En milieu urbain proprement dit, la demande d'une politique de l'habitat commence à se dessiner, même si les termes en restent encore assez flous dans certains pays. Il y a donc lieu d'aider nos partenaires à clarifier ces politiques, en examinant avec eux tous les éléments constitutifs, en opérant le choix de ceux qui seront les fils conducteurs de telles politiques et susceptibles de générer des demandes

crédibles, articulées. C'est dans une démarche de ce type que doivent prendre place aussi des opérations de type Rexcoop : elles doivent s'intégrer dans de véritables actions de développement.

La recherche est une chose, mais à quoi servirait-il d'expérimenter sur place sans reconnaissance préalable du contexte, sans repérage des conditions d'insertion dans un projet mobilisateur, sans réflexion approfondie sur les modalités des transferts technologiques ? Il est peut-être plus efficace de mobiliser une technologie du bois ayant fait ses preuves (par exemple à la Réunion) que d'essayer de reconstituer au Cameroun une technique expérimentée en Côte d'Ivoire il y a trente ans, à base de mortaises et de tenons qu'un bon tâcheron peut maîtriser. Que pourra prouver le lancement de quelques dizaines de maisons en bois si ne sont pas modifiés des comportements façonnés par le modèle de construction en pierre issu de la période coloniale, ou si l'échelle envisagée n'est pas susceptible d'intéresser une production industrielle, dès lors qu'un relai ne serait pas pris par l'auto-construction individuelle ?

Enfin, et l'on retrouve ici la question des compétences, pour mettre en oeuvre des méthodes valables d'appréhension de ces problèmes, il faut de bons professionnels. Lorsque, dans tel projet à Madagascar, où il fallait choisir entre tôle et aluminium, on a pris "nervural", on a simplement oublié que ce pays est soumis à des cyclones et que l'aluminium se déchire au vent. Même en France on aurait pu faire ces essais, de même qu'on aurait pu penser à expérimenter des menuiseries aluminium étanches au sable : finalement on n'a pas su valoriser un créneau où existaient pourtant de réelles potentialités. Aller chercher de la terre à 30 km, pour faire à Aneho, ville quelque peu somnolente de la côte togolaise, des maisons en terre stabilisée, n'est ce pas d'entrée de jeu prendre le risque de coûts au moins équivalents à ceux du parpaing, surtout si l'on songe que l'épargne mobilisable sur place provient en bonne partie des retombées de salaires loméens, plus volontiers enclins à s'investir dans la construction en dur proprement dite.

Le faire à Tablingbo, dans le cadre d'une petite ville en pleine expansion, où la demande de logement est forte, où la terre est sur place, ce peut être au contraire justifié, malgré l'apparent paradoxe que le complexe industriel moteur de la croissance urbaine soit... une cimenterie.

Il n'y a pas lieu ici de multiplier les exemples, mais on voit que ceux brièvement évoqués suggèrent bien la nécessité d'un renouvellement des approches et des méthodes d'appréhension des actions en coopération.

S'agissant des outils (d'investigation, de formalisation, de réglementation, de programmation...) on aura compris que c'est moins leur nature même que les modalités de leur maniement et de leur combinaison qui sont en cause. Faut-il rappeler qu'ils ne sont jamais que des moyens, et ne sauraient être pris comme une fin ? Cela dit, leur réexamen, en vue d'une meilleure adaptation aux problèmes posés par le développement urbain, n'en est pas moins indispensable. Ce travail a doré et

.../...

déjà été entrepris par nombre d'opérateurs et les propositions notamment formulées par ACA (1) méritent une attention particulière : elles ont été élaborées en liaison directe avec le travail de réflexion ayant conduit au présent rapport.

4) Mobiliser les capacités

Dans un contexte marqué, en particulier pour les pays les moins avancés, par l'aggravation des phénomènes de dépendance, la stagnation ou la régression des PNB, la problématique acquisition ou reconquête de l'autosuffisance alimentaire, les moyens pouvant être consacrés au développement urbain demeureront encore limités, relativement à l'ampleur des besoins. Encore faut-il les identifier et les employer de façon efficace, en les intégrant aussi étroitement que possible dans le cadre d'actions ou de projets multisectoriels susceptibles de mobiliser et de valoriser parallèlement les capacités de nos partenaires et les nôtres.

* Le nombre même de ces partenaires ne doit pas entraîner le maintien d'une simple politique de "saupoudrage". Le volume des crédits disponibles conduit sans doute à fragmenter ou à limiter l'aspect réalisation proprement dit, et le risque demeure, sous couvert de préserver le champ géo-politique de la coopération, d'une dispersion, voire d'une miniaturisation d'interventions qui, dans ces conditions, échapperaient difficilement au coup par coup d'une demande du moment, formulée en terme strictement sectoriels. Mais l'intervention française ne se définit pas seulement en termes de prêts, de projets, d'investissements. L'assistance technique, forme spécifique de l'aide française, doit pouvoir être mobilisée pour susciter une meilleure appréhension locale des problèmes de planification, une prise de conscience active de l'interdépendance des secteurs, au lieu de simplement perpétuer un mode d'appréhension où, au nom de la technicité, ils ne sont que juxtaposés, voire isolés les uns des autres, au risque d'évidents gaspillages, en terme d'économie globale. N'y a-t-il pas là un véritable "créneau" qui, tout en conférant à la politique française de coopération une réelle originalité, apporterait une contribution décisive et réaliste dans la façon d'aborder les problèmes de développement ?

* En amont de cette "maïeutique" appropriée, où l'investissement différé de la formation est appelé à prendre sa pleine valeur, demeure posé le problème de la production des connaissances et de leur diffusion dans le milieu des opérateurs. La coupure entre la recherche fondamentale et la pratique professionnelle a été évoquée plus haut. Elle revêt certes des formes variables. Dans le domaine routier, on conviendra que les techniques utilisées (le compactage, par exemple) peuvent s'accommoder d'un "retard" de plusieurs années avant que les progrès de la connaissance pénètrent la technique : cela n'empêche pas l'outil de fonctionner. Dans le champ urbain, c'est beaucoup plus complexe, du fait même de l'interrelation permanente de multiples secteurs, de l'inadéquation fréquente de techniques prises isolément, des contradictions entre le court terme -la nécessité de prendre rapidement certaines décisions- et le long terme, où peut se complaire le

.../...

1) Cf. rapport du groupe de travail sur la maîtrise du développement urbain. ACA 1982 (pages 17-34)

planificateur. Les praticiens sont souvent amenés à recourir à des "recettes", pour faire face aux problèmes du moment, mais sans perspectives sur la plus longue durée, ou vice-versa, sans recadrage par rapport à un corps de connaissances considéré comme inaccessible ou inassimilable, comme lacunaire ou inadapté.

Les projets eux-mêmes, généralement conçus pour débiter mètres carrés et mètres cubes, sont souvent pauvres en indications (ou contre indications) de nature intellectuelle et scientifique, en questionnements. Comme tels, leur processus de production et de reproduction, tout en intégrant parfois les acquis de l'expérience (avec report évident de rentabilité) s'est en quelque sorte autonomisé, alors même que la recherche urbaine sur les P.V.D faisait de son côté et selon ses logiques propres, tout aussi autonomes, quelques progrès significatifs. Dans ce contexte, qui diffère de celui observable dans d'autres pays occidentaux, il revient au MRE (Coopération et Développement) de créer les conditions d'un dialogue et d'une collaboration entre chercheurs et praticiens, d'apparaître comme un catalyseur de la demande de connaissances, comme un vecteur de leur transmission, bref, en liaison avec le Ministère de la Recherche, de dynamiser des milieux trop souvent étanches les uns aux autres.

* Il en va de même en ce qui concerne la mobilisation des savoir-faire, dans le contexte de la concurrence internationale. Il est navrant, eu égard aux pratiques de la plupart de nos voisins européens en la matière, de voir notamment les établissements publics français, bureaux d'études et d'ingénierie, répondre en ordre dispersé et se faire eux-mêmes concurrence lors d'appels d'offre internationaux. Est-on si sûr que ces établissements disposent de tant de moyens, d'hommes et de compétences qu'ils puissent prétendre poursuivre isolément cette course aux contrats ? Pour que certains puissent se gausser -et d'autres se plaindre- de l'existence de chasses gardées ? Pour que tous se retournent vers la commande publique comme régulateur de leurs risques ? N'y a-t-il pas là aussi un gâchis de nos capacités de réponse, souvent sanctionné par l'échec, face à des concurrents étrangers pas forcément plus compétents, mais plus avisés et mieux organisés et donc plus performants ?

Dès lors qu'il s'agit de prestations concernant l'aménagement dans les pays en voie de développement, devrait être mis en place un système de concertation avant soumission, qui permette à des organismes français de concourir avec de meilleures chances de succès, tout en contribuant au renforcement et à la diversification des actions pour le développement. Si les modalités de mise en oeuvre et de fonctionnement d'un tel système appellent la participation d'autres tutelles, et en particulier celle du Ministère de l'Urbanisme et du Logement (DAEI), il revient au MRE (Coopération et Développement), qui détient certains moyens d'incitation et d'appréciation, d'en prendre l'initiative et de favoriser ainsi, dans la clarté, une meilleure mobilisation de l'offre française.

D'une façon plus générale, des constats effectués et des orientations préconisées, il ressort que les propositions appelées par le souci de mieux situer les problèmes liés à l'urbanisation dans le cadre de la politique française de coopération doivent répondre à une triple préoccupation :

- L'utilisation efficace des moyens repose essentiellement sur une mobilisation adéquate des compétences et des aptitudes : l'accent doit être mis fortement sur la formation et la gestion des hommes.

Il s'agit certes d'une préoccupation d'ordre général, qui prend toute sa valeur en référence à l'une des caractéristiques les plus originales de la coopération française (l'assistance technique). Mais elle revêt, dans le domaine de l'aménagement régional et urbain, des aspects spécifiques et parfois complexes qui tiennent notamment à la nécessité d'aborder les problèmes de développement en termes multisectoriels.

- L'identification des moyens financiers doit être opérée avec le maximum de clarté et leur gestion doit être conduite selon des règles aussi rigoureuses que possible.

En effet, aussi criants soient les besoins, il est réaliste d'estimer qu'on ne bouleversera pas du jour au lendemain les modes d'intervention en faveur des villes, même si les attitudes sont appelées à se modifier : une part importante des moyens demeurera explicitement consacrée à l'agriculture et aux infrastructures pour répondre aux priorités reconnues. Raison de plus pour que les moyens destinés au développement urbain soient utilisés avec le maximum d'efficacité, qu'il s'agisse des moyens propres du MRE (Coopération et Développement) ou des moyens, souvent importants, mobilisés sous des formes diverses, par d'autres ministères. Il n'est pas évident à cet égard que des logiques purement sectorielles (comme l'aide à l'exportation accordée par la DREE aux entreprises du BTP) comportent, sous leurs formes courantes, les dispositions qui les rendraient cohérentes avec la volonté d'améliorer les capacités des PVD à mieux maîtriser leur développement, telle qu'explicite dans la définition de la politique française de coopération.

- Il importe donc simultanément de déployer un net effort de coordination et d'harmonisation des différentes actions entreprises par la France dans le domaine du développement urbain.

Dans le contexte actuel, il s'agit moins de multiplier ces actions que de rendre cohérentes, en regard des objectifs énoncés, celles qui sont en tout état de cause engagées ou susceptibles de l'être, à l'initiative d'intervenants multiples. En particulier, dans la perspective -souhaitable- où la C.C.C.E se révélerait prête à réexaminer la nature de ses interventions et compte tenu de l'intérêt manifesté récemment par la Caisse des Dépôts pour les problèmes du développement urbain, il revient au MRE (Coopération et Développement), en liaison avec la DREE, de coordonner ces interventions en une politique efficace et cohérente. Dans un dispositif d'ensemble ainsi redéfini, les règles présidant aux engagements du F.A.C. seraient appelées à plus de clarté. Un système à deux "guichets" permettrait de distinguer la nature des actions pour le développement selon qu'elles concernent des pays disposant de moyens propres ou qu'elles s'adressent aux pays les moins avancés.

TROISIEME PARTIE

/PROPOSITIONS ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT /

Introduction : LE ROLE DU MINISTERE DES RELATION EXTERIEURES
(COOPERATION ET DEVELOPPEMENT)

* S'il est évident qu'il n'appartient pas au Ministère de définir la politique urbaine des pays bénéficiaires de l'aide publique française, il lui revient cependant de les éclairer sur les implications et conséquences de leurs choix sectoriels et de politique urbaine, par référence à des objectifs de développement. Il s'agit bien, en effet, de ne pas tricher avec ses partenaires. L'effort devant être commun, les conditions, la nature et les limites de l'engagement et des responsabilités prises par la France, dans le cadre d'accords bilatéraux, doivent être précisées et annoncées avec clarté. C'est une condition d'efficacité et de crédibilité de la politique française de coopération.

* Il revient aussi au Ministère, par le canal de structures interministérielles de coordination existantes ou à créer et dans le cadre de choix multisectoriels identifiés et ayant fait l'objet de conventions, d'obtenir une harmonisation des programmes d'intervention des ministères intervenant comme opérateurs dans le domaine urbain (MUL, MRI, etc). Le même effort d'harmonisation est à rechercher auprès des opérateurs privés intervenant sur crédits publics (assistance technique) ou sur crédits privés (bureaux d'étude, d'ingénierie, entreprises) notamment par l'organisation de sessions de formation et l'organisation de journées ou sessions de réflexion, et par la recherche d'un dialogue direct.

* Dans les pays où l'aide bilatérale française est élevée, il appartient enfin au Ministère de rechercher, en concertation avec ces pays, une harmonisation de l'intervention française avec les autres aides bi ou multilatérales.

Sur tous ces points, il est nécessaire de renforcer la capacité et les compétences des différents organes d'intervention du MRE (Coopération et Développement), tant à l'échelon central qu'à celui des Missions d'aide et de coopération et des services techniques des ambassades.

I - LE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES

Dans leur ensemble, les structures et mécanismes de fonctionnement du MRE (Coopération et Développement) sont solides. Ce qu'il convient d'éclairer et de renforcer, ce sont les modes d'élaboration, de cheminement et d'exécution des décisions inhérentes à la mise en oeuvre d'une politique cohérente et réaliste pour le développement, des services centraux jusqu'au chef de mission local.

.../...

Il est certes banal de rappeler que les moments et les lieux forts d'explicitation de cette politique sont les Commissions Mixtes. C'est là qu'est interpellé l'ensemble du Ministère, face au projet global de développement économique, social et culturel des pays partenaires et à la présentation des éléments appelés à en constituer les volets prioritaires. Ce que nous savons c'est qu'il n'y a développement que s'il y a développement des capacités de production (notamment dans le domaine alimentaire) et d'une façon plus générale, développement de la "cité", dans le sens le plus large (cadre de vie et activités, réseaux de villes et de villages, emploi et habitat...). Tout volet sectoriel a un point d'ancrage, une composante spatiale forte, qui amène nécessairement tous les Services de la Coopération à se situer par référence à un programme d'aménagement de l'espace.

1 - Une meilleure mobilisation des services

- Dans cette approche globale, une fonction essentielle (et conforme à cette préoccupation) revient aux chargés de mission géographique et aux chefs de mission en poste : aux deux bouts de la chaîne, ils sont en situation stratégique d'écoute, d'orientation et d'action. Il serait navrant et stérilisant que le rôle des premiers puisse apparaître comme simplement confiné dans le recueil et la transmission de demandes et de directives et celui des seconds dans la gestion ordinaire du personnel de coopération, même si ces tâches font bien partie de leurs attributions. Le chef de mission en poste, au contact des problèmes quotidiens et des réalités du devenir même des collectivités constitutives de la société du pays de référence, doit pouvoir s'affirmer comme un véritable "chef de projet pour le développement", par delà les compétences spécifiques requises pour la conduite effective d'actions strictement sectorielles, qu'on ne lui demande pas, comme telle, d'exercer. Le champ du développement urbain, largement compréhensif peut offrir le tremplin d'un rayonnement mobilisateur ainsi défini. Le chargé de mission géographique, en contact permanent avec les postes, occupe une situation charnière. En liaison directe avec le Cabinet du Ministre, qui décide des choix politiques et des orientations, il lui revient d'apprécier et d'adapter, pour les pays dont il a à connaître, les apports du bureau de liaison des stratégies sectorielles, au travers du dialogue qu'il est amené à susciter en mobilisant les capacités d'identification et de gestion opérationnelle de la Direction des Projets, et enfin de suggérer celles des évaluations lui paraissant requises par l'évolution d'un contexte donné.

- Le choix des actions de développement, dans un contexte socio-spatial donné, repose sur une appréhension préalable des convergences susceptibles d'entraîner certains effets de synergie. Nous avons signalé que c'était la condition même d'une mise en situation des problèmes posés par l'urbanisation. Cette recherche de cohérence comporte trois aspects principaux : l'examen de la nature même des projets envisagés (aspect sectoriel dominant), le repérage de leurs modalités d'ancrage dans l'espace et de programmation dans le temps (aspect aménagement de l'espace dominant).

Dans cette optique, le rôle qui revient à la Direction des Projets, comme telle, est décisif et devrait se révéler particulièrement valorisant, dès lors qu'auront été corrigées certaines carences numériques de ses moyens en hommes, issues des modalités insuffisamment maîtrisées de la restructuration des Services du MRE (Coopération et Développement). Cette Direction n'est pas subdivisée en neuf sous-

Directions pour simplement répondre aux nécessités d'une efficace division du travail et des compétences. Elle est et demeure globalement concernée et questionnée par la définition et la conduite des projets de développement. S'étant dotée de trois types de services, les uns à vocation horizontale et multi-sectorielle (1), les autres à vocation verticale et sectorielle (2), et d'un véritable secrétariat général (Sous-Direction de la Coordination), la Direction des Projets dispose d'un bon éventail d'instruments spécialisés et complémentaires lui permettant d'identifier et de programmer correctement dans l'espace et dans le temps les différentes actions de développement et donc d'être en mesure d'en apprécier les coordinations souhaitables et les synergies potentielles.

Il serait démobilisateur de voir des services, soucieux de valoriser l'apport de techniques parfois complexes et cherchant à intégrer des connaissances de pointe dans certains domaines sectoriels, freinés dans leur démarche et l'exercice même de leurs responsabilités par défaut de pertinence du contexte d'intervention qui aurait été retenu : cela conduirait à une sous-utilisation ou à une utilisation à contre-temps de leurs compétences, et donc à un véritable gaspillage.

Une approche préalable globale, mobilisant le meilleur de chacun au service de tous, pour discerner la pertinence du contexte d'engagement d'un programme peut au contraire valoriser les compétences sectorielles, susciter leur enrichissement et favoriser cette mise en synergie de projets distincts dont les chances de réussite, et finalement l'impact socio-économique, seront de la sorte confortés. C'est à la Direction même des Projets qu'il revient de favoriser un tel décloisonnement du regard et des approches, garant d'une valorisation du rôle et des compétences de chacun. Cela n'appelle, répétons-le, aucun alourdissement de la marche des Services, aucune rétrocession de prérogatives ou d'autorité : chaque sous-direction concernée conserve la maîtrise des projets dont l'examen et la conduite éventuelle lui sont confiés, mais elle sollicite ou suggère des prestations de service et conseils auprès d'autres sous-directions, en tant que de besoin, et réciproquement.

La qualité du dialogue qui peut alors s'instaurer ou se poursuivre avec les chargés de mission géographique et les chefs de mission ne peut que s'en trouver améliorée, au bénéfice évident d'une pertinence accrue dans le choix et les modalités de mise en oeuvre des actions de coopération pour le développement. A ce stade, les propositions qui viennent d'être suggérées ont pour objet d'améliorer le fonctionnement interne des Services du Ministère, de valoriser leurs capacités de réponse, d'aviver la motivation de ses agents en rappelant, s'il en était besoin, qu'ils ne sont pas simplement les pièces d'un puzzle bureaucratique hiérarchisé, mais des acteurs à part entière dans la mise en oeuvre, difficile, de l'aide publique française au développement.

- Mais cela n'est pas suffisant, dans la mesure où le Ministère n'est pas susceptible de déceler et de maîtriser seul l'ensemble des

.../...

Sous-Directions de la formation, de la recherche scientifique, Département du Développement Urbain et de l'Aménagement du Territoire, Développement rural (comme en témoignent ses préoccupations actuelles).

Sous-Direction des Infrastructures et des Communications, du Développement Industriel, de la Santé et de l'action sociale, de l'administration et des Finances.

problèmes posés par le développement, de détenir seul l'éventail de compétences et de connaissances requis pour traiter en toute occasion de façon pertinente, ne serait-ce que parce que ses agents, quelles que soient leur aptitudes et leur propension à les améliorer, consacrent par fonction l'essentiel de leur temps aux tâches d'identification et de gestion des actions entreprises.

Il faut d'une façon ou d'une autre, qu'un souffle extérieur puisse aviver et féconder en permanence la réflexion et la pratique des Services. Au sein de la Direction des Politiques de Développement, il semble appartenir à la Sous-direction des Etudes du Développement d'assumer, au moins pour partie, ce rôle essentiel. C'est là que devrait se constituer une "mission permanente", présidée par une personnalité scientifique extérieure, chargée d'établir des relations suivies avec le monde de la recherche et de l'Université, et avec les praticiens qui, en France et dans d'autres pays, sont concernés par les problèmes du développement et agissent en coopération.

Un petit noyau permanent de chargés de mission de haut niveau, assurant des contacts et cette articulation avec les milieux en pointe (professionnels, chercheurs...), développant des réseaux d'informations, d'échanges et de conseils, pourrait prendre en charge la préparation de colloques et de séminaires et soutenir le dialogue avec les personnes qui, dans les structures ad hoc dont se dotent actuellement d'autres ministères (M.U.L., M.R.I., M.E.N...), sont mandatées dans des fonctions semblables. Il y va du rayonnement même de la politique française de coopération. Cette voie n'est encore qu'esquissée : il faut l'affirmer vigoureusement et ne plus s'attarder dans la recherche de pouvoirs hiérarchiques internes, sans concertation appropriée avec l'ensemble des Services, quand le problème majeur est de ne pas se laisser distancer par les initiatives extérieures. Faut-il rappeler le potentiel de connaissances et d'informations sur ce qui se passe dans les pays en voie de développement dont dispose le Ministère et le rôle éminent qui lui revient dans la définition et la coordination des actions de coopération ?

Ces propositions, qui portent sur le fonctionnement et les modes de concertation réciproque des Services existant actuellement devraient en renforcer sensiblement la cohésion interne, valoriser les compétences de leurs agents et contribuer à l'efficacité des dialogues et négociations que le M.R.E (Coopération et Développement) est amené à conduire avec ses partenaires français et étrangers.

On conviendra volontiers qu'à ce niveau de généralités il s'agit plus de recommandations que de véritables propositions et qu'il n'y a ni grand mérite ni audace particulière à les énoncer, dans la mesure où elles paraissent de bon sens et, comme telles, ressenties comme des évidences par nombre d'agents de ce Ministère. Qu'au terme d'une année de contacts divers et d'entretiens nombreux, le regard extérieur du rapporteur ait toutefois conduit à les formuler suggère que les malaises et les formes de disfonctionnement ou de dérives qu'il lui a été donné d'observer lui ont paru suffisamment préoccupants pour appeler correctifs. Qu'appelé à susciter une réflexion nouvelle ou, à tout le moins, un réexamen des problèmes posés, en termes de coopération, par l'urbanisation accélérée des pays du Tiers-Monde, il lui était difficile d'ignorer le contexte dans lequel ce champ, largement compréhensif et transversal, pouvait être abordé au sein même de l'autorité de tutelle.

Et, même si on peut la considérer comme un premier effet de cette mission de réflexion, ce n'est pas la création d'un Département du Développement Urbain et de l'Aménagement du Territoire -à partir du noyau qu'avait su fonder en son sein la Sous-Direction des Infrastructures- qui, par elle-même, constitue la seule réponse aux problèmes posés : la teneur et l'esprit de ce rapport devraient l'avoir montré.

Certes conçu comme instrument d'une prise en charge plus attentive des questions liées à l'urbanisation, le Service opérationnel ainsi mis en place auprès de la Direction des Projets (1) n'est appelé à jouer pleinement son rôle, comme les autres sous-directions, que dans la mesure où il s'agit bien d'un maillon d'une chaîne. S'il lui appartient notamment, par référence aux orientations de la politique de coopération, d'oeuvrer pour que les différentes actions de développement soient correctement programmées dans l'espace et dans le temps et donc d'inscrire ses missions dans une perspective multisectorielle, cette mise en perspective elle-même concerne et questionne l'ensemble du Ministère. C'est en ce sens qu'il convient de situer les recommandations formulées plus haut : elles s'inscrivent dans la logique même des objectifs énoncés dans la deuxième partie de ce rapport.

2 - Un dispositif incitateur

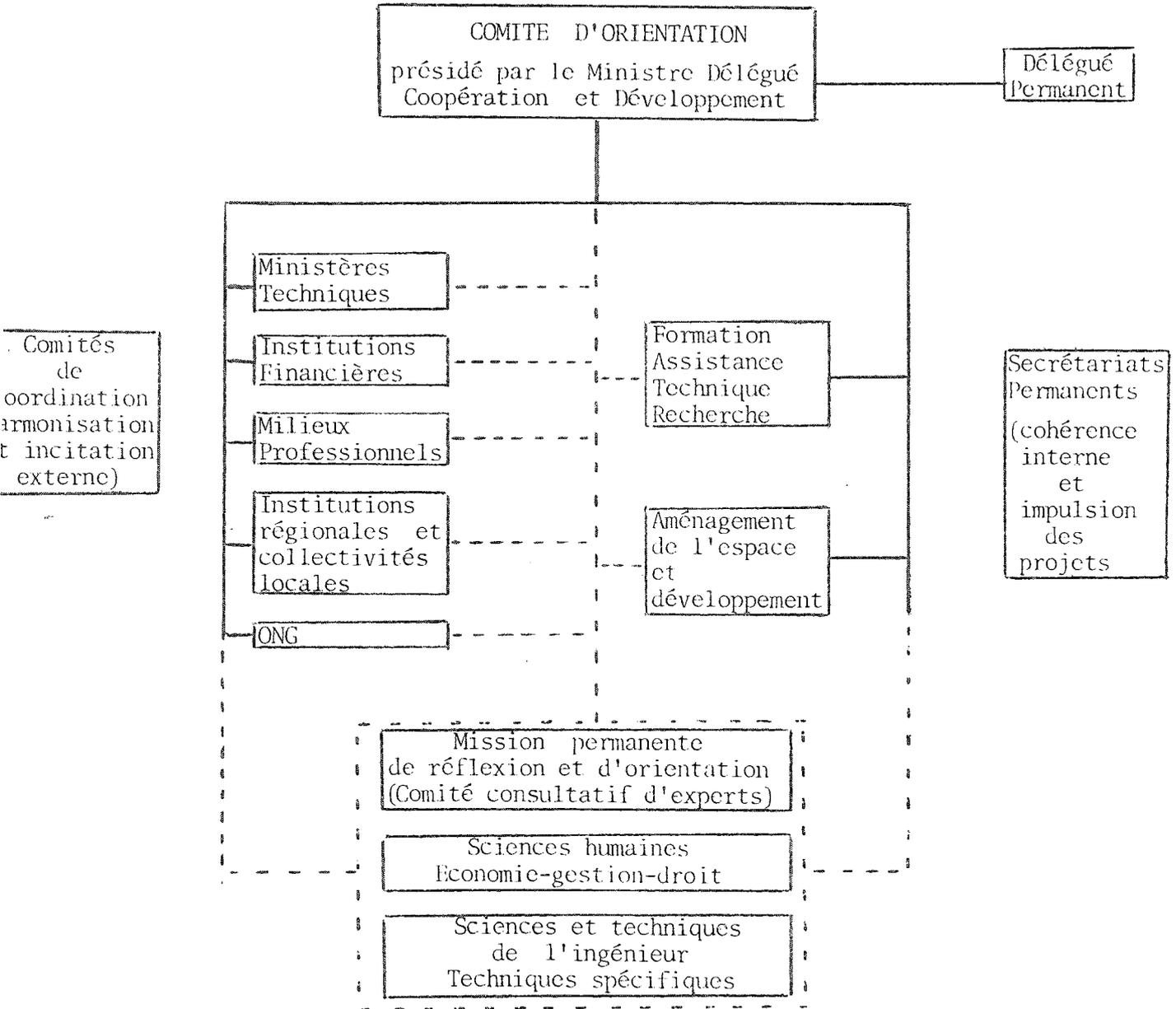
Mais, pour devenir opératoires et réellement mobilisatrices, ces recommandations appellent la mise en place d'un dispositif incitateur, destiné à assurer cohésion interne, coordination et rayonnement externes. Sans être foncièrement novateur, notamment par référence aux dispositifs mis en place, ici et là, dans le cadre des programmes mobilisateurs de la Recherche, il n'en représente pas moins, dans le contexte actuel du M.R.E (Coopération et Développement), l'instrument nécessaire d'un nouvel élan. Dans ses principes, un tel dispositif pourrait avoir vocation d'apprécier et d'améliorer la pertinence globale de la politique française de coopération. Tel que présenté ici, il s'articule avec cette préoccupation mais répond à l'objectif plus limité qui était fixé à la mission de réflexion.

- Ce dispositif, tel que schématisé ci-contre, est constitué par un Comité d'Orientation et de mise en cohérence des divers aspects de la politique de coopération en matière de développement urbain et d'aménagement du territoire. Placé auprès du Ministre Délégué, qui le préside, ce Comité est appelé à se prononcer sur les propositions émises par deux séries d'instances de coordination : d'une part des comités chargés d'harmoniser et d'impulser les actions des intervenants extérieurs, d'autre part des Secrétariats ayant vocation d'assurer la cohésion interne des services du M.R.E. (Coopération et Développement).

Le Ministre Délégué nomme les membres de ce Comité d'Orientation et le délégué permanent chargé de la bonne marche de l'ensemble du dispositif (et pouvant avoir rang de Délégué interministériel). Ce Comité pourrait être composé d'une dizaine de personnes : les trois Directeurs des Services de la Coopération et du Développement, le chef du Départe-

.../...

1) Cf. Annexe n°3 Organisation et fonctions de DPR/U.



ment du Développement Urbain et de l'Aménagement du Territoire, un représentant du Ministère de l'Urbanisme et du Logement et deux ou trois personnalités extérieures choisies en raison de leurs compétences.

Le comité d'Orientation (de même que les comités de coordination et les secrétariats) peut recourir aux travaux et avis de la mission de réflexion qu'il aura mise en place, sous la forme d'un comité consultatif d'experts composé de deux sections (sciences humaines, économie, gestion, droit/sciences et techniques de l'ingénieur) pouvant être appelées, sur thèmes spécifiques, à siéger en commun. Ce comité, présidé par une personnalité scientifique extérieure, comprendra des chercheurs, des universitaires et des praticiens du secteur public et du secteur privé, spécialistes des problèmes de développement urbain et d'aménagement du territoire. Le noyau permanent en sera limité à une douzaine de personnes, mais le recours à des consultations et auditions devrait permettre, en tant que de besoin, une mobilisation élargie des savoirs et des expériences.

Les deux instances de coordination, et notamment les secrétariats, dont la mise en place est urgente, appellent les précisions suivantes.

Par Secrétariat à l'amélioration des actions de coopération dans le champ du développement urbain et de l'aménagement du territoire, on entend un organe de conception des synergies, de mise en perspective des cohérences réciproques des projets. Comme tel, il ne s'agit ni d'un "réseau", ni d'un groupe de réflexion (auquel il peut être fait appel par ailleurs). En charge d'axes mobilisateurs, le secrétariat est une instance de préparation des décisions. Il est amené à travailler sur les problèmes qui se présentent, mais peut également prendre l'initiative de poser certains problèmes, de faire éclore certains projets, bref de jouer un rôle d'impulsion. Sa composition peut donc varier, selon les problèmes évoqués ou les zones géographiques concernées, mais il importe qu'il soit constitué d'un noyau permanent d'une dizaine de personnes. Plutôt que de concevoir autant de secrétariats, ainsi définis, que de thèmes ou de secteurs géographiques d'intervention, ce qui alourdirait la démarche, il est souhaitable, par souci d'efficacité et de mise en route rapide de ce dispositif, d'en limiter le nombre à deux (ou de prévoir deux sections distinctes d'un secrétariat unique) :

a) Un secrétariat "Formation et Recherche", en charge de la mobilisation des compétences et des problèmes liés à l'assistance technique, dans le domaine de référence. Présidé par une personnalité scientifique ayant compétence en matière d'enseignement et de recherche en aménagement. Ce secrétariat est composé en majorité d'agents du MRE (Coopération et Développement), à savoir les responsables (ou les personnes qu'ils désigneront pour les remplacer de façon permanente) des sous-directions ou services suivants : Enseignement et Formation, Recherche Scientifique, Développement Urbain et Aménagement du Territoire (DPR), Service des Etudes de Développement (DPL), Assistance Technique (DMO). Il comprendra en outre un représentant du Ministère de l'Urbanisme et du Logement (secteur formation/assistance technique), un universitaire enseignant, un praticien représentant le secteur professionnel et un chercheur (ORSTOM), soit au total 10 personnes. Le BLACT et le CPECTI pourront être associés aux travaux du Secrétariat et, en tant que de besoin, ACA et le GRET. La gestion du Secrétariat (calendrier des réunions, convocations, diffusion de notes introductives, rédaction des procès-verbaux...) sera assurée par l'attaché d'administration en poste au DPR/U, qui fera fonction de secrétaire permanent (sans voix délibérative).

En première urgence, le Secrétariat aura à aborder trois séries de problèmes :

- * Ceux afférant à la formation : ils font l'objet, dans les pages suivantes de ce rapport, d'une analyse circonstanciée, qui en situe le contexte général et définit les orientations souhaitables. Mais plusieurs problèmes concrets, liés à la diversité et à l'hétérogénéité de certaines propositions en cours d'étude ou d'élaboration, appellent au plus tôt confrontation et concertation avant décisions.
- * Ceux liés à la mise en place du volet développement urbain et aménagement du territoire dans le programme mobilisateur Tiers-Monde lancé par le Ministère de la Recherche et de l'Industrie, en coordination avec le MRE (Coopération et Développement), mais aussi ceux posés par l'articulation souhaitable avec le dispositif qui se met actuellement en place au M.U.L. (Plan Urbain) en liaison avec le M.R.I., dans le cadre du programme mobilisateur Urbanisme et Technologie de l'habitat. (Sur ce dernier point, le travail à entreprendre est en fait commun aux deux Secrétariats proposés).
- * Ceux appelés par le souci d'une meilleure gestion et d'un recrutement mieux adapté des personnels d'assistance technique et, d'une façon générale, par une meilleure mobilisation des capacités. Il est indispensable que les critères de recevabilité de candidatures (y compris pour les VSNA), et la nature de la formation complémentaire à dispenser fassent l'objet d'une véritable concertation préalable, de même qu'il est vivement souhaitable d'obtenir des partenaires de la France qu'ils précisent la nature des fonctions et des tâches, les profils de compétences requises afférant aux postes de coopérants dont ils demandent la création, le renouvellement ou le redéploiement.

b) Un Secrétariat "Aménagement de l'espace et développement", chargé d'améliorer la conception et la conduite des actions et projets en matière de développement urbain et d'en déterminer l'articulation la mieux appropriée avec les projets sectoriels susceptibles d'avoir un impact sur l'aménagement du territoire. Par référence aux objectifs de la politique française de coopération et aux modalités d'émergence et de formulation de la demande, il peut être amené à réexaminer la pertinence des outils d'investigation et des méthodes d'identification des projets, la validité des modes et des moyens de suivi, la nature et la fréquence des évaluations.

Logiquement, ce secrétariat devrait être plus étoffé que le précédent. Sous la présidence d'une personnalité scientifique ayant compétence en matière de conception et de conduite de projets, il pourrait ainsi comprendre d'une part une majorité d'agents du MRE (Coopération et Développement), à savoir les responsables (ou les personnes nommément désignées pour les remplacer de façon permanente) des sous-directions et services suivants : Développement rural (1), Infrastructures et Communications (1), Santé (1), Industrie (1), Développement Urbain et Aménagement du Territoire (2) à la DPR, SED stratégies sectorielles (1), Service des Evaluations (1) à la DPL ; d'autre part deux représentants du Ministère de l'Urbanisme et du Logement (Plan Urbain DAEI) et 4 experts, praticiens et/ou chercheurs universitaires (sciences sociales et économiques, sciences et techniques de l'ingénieur, architecte-urbaniste, sciences administratives et politiques) soit, au total 15 personnes.

Une formule plus légère est toutefois concevable, quitte à s'élargir en tant que de besoin : le Directeur des Projets (ou son représentant permanent) et l'un de ses conseillers, le Département du Développement Urbain (2), SED/Stratégies sectorielles (1), d'une part ; un représentant du MUL (DAEI) et 3 experts (sociologue-économiste, ingénieur, urbaniste) d'autre part, soit au total 10 personnes avec le président, ou 9, si le Directeur des Projets assure la présidence. Le Secrétariat proprement dit est assuré par l'attaché d'administration en poste à DPR/U.

Parmi les thèmes et problèmes qu'aura à examiner le Secrétariat on peut déjà signaler sans anticiper l'ordre des urgences qu'il sera conduit à définir :

- les pratiques opérationnelles de l'urbanisme et les problèmes de gestion urbaine ;
- les symbioses rural/urbain ;
- développement industriel et production de valeurs d'échange ;
- les réseaux de villes ;
- sciences et technologies de la construction ;
- communications et transports...

- Quant aux Comités de Coordination, ils ont un rôle spécifique, également important : améliorer l'écoute des Services du MRE (Coopération et Développement) en direction des autres tutelles ou intervenants publics et privés ayant engagé ou envisageant des actions de coopération dans le domaine du développement urbain et de l'aménagement du territoire et, réciproquement, mieux informer ces tutelles et milieux des orientations du Ministère afin de susciter des convergences. Aussi différenciées soient les logiques d'intervention, aussi fondé soit le souci des uns et des autres d'inscrire leurs actions dans le cadre qui est le leur, avec leurs moyens, qui parfois sont d'une importance décisive, l'attente est forte d'une démarche mobilisatrice commune qui valoriserait les potentialités de chacun et renforcerait l'impact global des actions entreprises pour le développement. La création de ces Comités peut répondre à cette attente et le MRE (Coopération et Développement) est bien le lieu où cette initiative a sa place et sa fonction.

Cinq Comités de Coordination sont prévus ici, couvrant l'essentiel du champ des intervenants : Ministères Techniques, Institutions financières, Milieux professionnels, Institutions régionales et collectivités locales, O.N.G. . La question reste ouverte du choix des personnes, selon leurs fonctions et leurs compétences, appelées à les constituer. Par souci d'efficacité et pour que ces Comités puissent fonctionner comme de véritables groupes de travail, il est souhaitable qu'ils ne comportent chacun pas plus d'une douzaine de membres, quitte à s'adjoindre, selon les thèmes débattus, les personnes dont la participation se révélerait nécessaire.

A titre de suggestion, et compte tenu de l'urgence d'un dialogue constructif, deux de ces Comités pourraient être constitués de la façon suivante :

.../...

- Comité de Coordination avec d'autres Ministères (en l'occurrence en priorité avec le Ministère de l'Urbanisme et du Logement) : d'une part cinq personnes du MRE (Coopération et Développement) représentant la DPL (secrétariat des programmes, bureau des stratégies sectorielles) et la DPR (Département du Développement Urbain et de l'Aménagement du Territoire (2), Sous-Direction des infrastructures et des communications) ; d'autre part trois représentants du M.U.L (Plan Urbain, DAEI), un représentant du Ministère de la Recherche et de l'Industrie, un représentant du Plan-Datar, un expert extérieur (universitaire ou praticien) soit 12 personnes (avec un président haut fonctionnaire du MRE).

- Comité de Coordination avec les milieux professionnels : d'une part 5 personnes du MRE (Coopération et Développement) représentant la DMO (service de la coopération technique, service de sensibilisation et de participation au développement) et la DPR (DPR proprement dite et Département du Développement Urbain) et un représentant du MUL (D.A.E.I) ; d'autre part 5 représentants des milieux professionnels (association des Directeurs de projets, bureaux d'études techniques et ingénierie, experts-libéraux...) et un représentant des organismes de formation (universitaire). En tant que de besoin, BLACT et CFECTI d'une part, ACA et GRET d'autre part, pourront être associés aux travaux du Comité. Pouvant être présidé par une personnalité extérieure, praticien de haut niveau, ce Comité comprendrait ainsi 13 personnes.

°
° °

Dans une commune démarche pour améliorer la cohérence et l'impact des actions de coopération dans le champ de l'urbain, secrétariats et comités, épaulés par un groupe de réflexion ad hoc, seront des instruments efficaces de coordination et d'incitation. Appelé à soumettre à l'appréciation du Comité d'Orientation des propositions empreintes d'une meilleure pertinence globale et susceptibles de valoriser ainsi les compétences et les fonctions mêmes des Services, ce dispositif devrait au total apparaître comme un auxiliaire dynamique de la politique de coopération pour le développement voulue par le gouvernement.

II - VALORISER LES ACTIONS EN COOPERATION

Précédée de la démarche mobilisatrice qui vient d'être proposée, la mise en oeuvre proprement dite d'actions de coopération répondant aux objectifs énoncés implique de nouveaux modes d'identification et d'intervention.

1) Mobiliser les savoirs et les acteurs

- Par delà ceux qui ont déjà été esquissés dans ce rapport, il faudrait approfondir ceux concernant la mobilisation, la mémorisation et la diffusion des savoirs et des savoir-faire. Le rôle qui revient à cet égard à l'Agence Coopération et Aménagement, sous réserve qu'il s'articule avec celui que peuvent jouer divers centres de formation et de recherche (universités, ORSTOM, CNRS) devrait être clairement affirmé et renforcé, et c'est bien au MRE (Coopération et Développement),

.../...

en liaison avec le M.U.L. (DAEI) de préciser ce rôle et d'y affecter les moyens correspondants.

- Mais on conviendra que cette préoccupation revêt une dimension plus large, par référence à la mise en place des programmes mobilisateurs de la Recherche et de leurs volets urbanisation et développement dans le Tiers Monde. La mission de réflexion a pris le temps d'en débattre. Il n'a cependant pas semblé nécessaire de développer ici cette question qui d'une part a déjà fait l'objet d'un rapport circonstancié (1) et d'autre part est prise en compte au MRE (Coopération et Développement) en liaison directe avec le Ministère de la Recherche et de l'Industrie. Il suffira de rappeler l'intérêt et l'urgence, pour le MRE (Coopération et Développement) d'articuler sa propre démarche, s'agissant des recherches sur le développement urbain, avec le volet "coopération en urbanisme avec les pays en voie de développement" qui se met actuellement en place au M.U.L. dans le cadre du Plan Urbain (en prévoyant, au reste, la participation du Département du développement urbain et de l'aménagement du territoire au groupe de travail ad hoc). Entre autres objectifs de ce groupe de travail, associant aussi ACA et ORSTOM, apparaissent ceux afférant aux orientations et modalités de mise en oeuvre d'un projet mobilisateur "gestion de la croissance urbaine dans les P.V.D." qui donc se situe au coeur des préoccupations mêmes du présent rapport.

Il y aurait lieu aussi de procéder au réexamen des modalités d'intervention en coopération des agents publics et des contractuels (mais le rapport Vivien est suffisamment riche d'analyses et de proposition sur cette question, qu'il n'y a pas lieu de reprendre ici), de rechercher les conditions d'une meilleure mobilisation des capacités des acteurs non institutionnels, associations, ONG et surtout entreprises, publiques et privées, qui ont leurs propres logiques. Bien qu'ayant recueilli nombre de témoignages et de suggestions (reportés en Annexes), la mission de réflexion ne s'est pas estimée en mesure d'apporter sur cette question des conclusions définitives, la considérant suffisamment importante pour qu'elle reste ouverte. Non seulement, comme il fallait s'y attendre, les points de vue exprimés se sont souvent révélés contradictoires, mais encore se trouvaient posés des problèmes qui, touchant aux stratégies commerciales des entreprises, appelaient un débat dont l'ampleur dépassait la recherche de propositions concernant l'aide publique française en matière de coopération.

Par contre, il est apparu indispensable de clore ce rapport en revenant plus longuement sur la priorité à donner aux problèmes de la formation des hommes.

.../...

1) Recherche et Coopération avec le Tiers-Monde. Rapport J. Berque au Ministère de la Recherche et de l'Industrie. La Documentation Française. Déc 1982; 120 pages.

2) Priorité aux problèmes de la formation des hommes.

La mise en oeuvre de dispositifs de coopération répondant aux objectifs évoqués suppose un réexamen de l'ensemble des problèmes liés à la formation, à conduire en étroite collaboration avec les tutelles concernées, au premier rang desquelles figurent le Ministère de l'Education Nationale (Universités, I.U.T....) et le Ministère de l'Urbanisme et du Logement (Ecoles d'ingénieurs, de techniciens, UP d'architecture...)

- a) - Le potentiel français en la matière, malgré les qualités ou spécificités de tels ou tels établissements et filières, est émietté et mal utilisé. L'offre de formation, comparée à ce qui se fait dans d'autres pays, est insuffisante, notamment en ce qu'elle privilégie les formations initiales au détriment de post-formations spécialisées. Vue de l'étranger, elle est peu lisible et insuffisamment ouverte aux problèmes du développement ; elle est en effet surtout conçue en fonction de débouchés dans l'hexagone, alors même qu'elle accueille de nombreux étudiants en provenance des pays du Tiers Monde et qu'une partie des étudiants français seront appelés à travailler dans ces pays. Elle apporte peu de réponses aux niveaux intermédiaires (cadres moyens, techniciens supérieurs) et néglige, dans ses programmes, des champs importants (génie urbain, gestion urbaine, programmation...).

La notion même d'inadaptation fait toutefois problème. Que peuvent signifier des cursus "adaptés" ? Adaptés à quoi, à quelles demandes, à quels besoins ? Identifiés par qui, dans quels contextes et par référence à quelles données ? Ne risquent-ils pas, alors même qu'ils seraient ainsi "adaptés", de n'ouvrir que sur des recettes rapidement caduques et dépassées ? Et à supposer qu'on ait déterminé des formes adéquates d'adaptation, est-il pensable qu'une filière de formation, ainsi définie, se déroule entièrement en France ? N'y a-t-il pas lieu d'organiser plus systématiquement des "cursus alternés" ? Il faut bien reconnaître que l'accueil des étudiants étrangers en formation initiale est aléatoire dans les conditions actuelles, même lorsqu'il s'agit de boursiers, a fortiori pour les non-boursiers, qui sont la majorité. Organiser la formation à partir des seuls flux que nous maîtrisons n'est pas une réponse suffisante. Et de toute façon est posée la question des personnels compétents et disponibles pour assurer de tels cursus.

N'y a-t-il pas lieu d'examiner aussi le problème de l'adaptation de ceux des établissements de formation qui, à l'étranger bénéficient de l'aide française ? Certains n'ont-ils pas reproduit un "modèle" purement français ? N'y a-t-il pas lieu, avec nos partenaires, d'en réexaminer les finalités ?

- b) - Dans un premier temps, c'est pourtant ce potentiel existant qu'il faut valoriser et compléter, plutôt que d'envisager la création (coûteuse) d'un (ou de plusieurs) grands centres de formation. Cela suppose que soient menées conjointement plusieurs actions :

.../...

- Mettre en place des réseaux de personnes, de compétences, d'information, avec une structure de coordination.
- Chercher à mieux identifier la demande, les besoins, en s'adressant aux utilisateurs (administrations, entreprises..) des pays partenaires, tout en sachant que ces demandes se révéleront fort variables, ce qui invitera, à quelque prudence dans les réponses dites adaptées : il y aurait risque évident de "ghettos" à bâtir a priori des filières spécialisées. Il faut identifier, évaluer, comparer ces demandes, en apprécier la durabilité par une typologie opératoire, confronter à ce qui est offert ou susceptible de l'être dans nos filières, repérer les manques notoires et repenser en conséquence les contenus de formation.
- Concevoir une formation qui ne soit pas déracinée, qui ne s'enferme pas dans une structure strictement hiérarchisée mais sache associer les potentiels et les initiatives des universités, des régions, des collectivités, en articulation avec des praticiens, des ONG, dans la perspective d'une coopération génératrice d'échanges, de tutorats, et pourquoi pas, d'enthousiasme, et non une formation qui poursuive sa course perdue d'avance dans l'accueil des gros bataillons d'étudiants débutants.
- Ce type d'actions n'a quelque chance d'être maîtrisé que si se multiplient des échanges d'établissement à établissement ou institution, dans le cadre de conventions précises, impliquant définition concertée des programmes, éléments de cursus alternatifs, stages, échanges d'enseignants et de chercheurs, favorisant l'accès à des étudiants de 2ème/3ème cycle ou cycles spécialisés (bourses). Des sessions alternées de formation permanente pourraient entrer plus systématiquement dans le cadre de telles conventions.

Cela est à notre portée. Il existe en France suffisamment de lieux et d'établissements susceptibles d'oeuvrer à la formation dans le domaine du développement urbain et de l'aménagement du territoire et capables, si on leur en donne mission, de mobiliser énergies et compétences dispersées. Comme dans les autres pays développés, dotés d'un héritage scientifique conséquent et d'infrastructures professionnelles finement diversifiées, les connaissances diffusées sont approfondies, mais assez étroitement spécialisées, sectorielles. Les formations dispensées y développent les aptitudes au travail de réflexion, nécessaire à l'acquisition et du renouvellement des connaissances, plus volontiers que celles requises dans la vie active (démarche expérimentale, goût d'entreprendre, notion de contrôle préventif, etc...).

Ce rappel des qualités, mais aussi des limites de notre système général de formation initiale suggère bien que des compléments doivent être apportés dès lors que le cadre socio-économique d'exercice de la spécialisation acquise n'est pas celui ayant généré ce système même de formation. Il n'est pas certain -le débat peut être ouvert- qu'il faille envisager des solutions distinctes selon que sont concernés des étudiants étrangers ou des étudiants français, mais il est sûr, s'agissant de coopération que ces compléments de formation et d'aptitude doivent intervenir avant et pendant les périodes de mission.

- c) - Encore faut-il, pour y parvenir efficacement, que soient évoqués certains préalables, mis en lumière dans le rapport Vivien, mais qui, rapportés à la coopération technique en matière d'aménagement urbain, se révèlent singulièrement contraignants.

Ce domaine se caractérise en effet par d'évidentes spécificités, liées à l'interdisciplinarité et aux pratiques professionnelles concrètes, qu'elles s'exercent dans le cadre d'institutions publiques ou d'entreprises privées. Formation et post-formation ne sauraient être coupées de la recherche ni de la pratique. Force est de constater que cette coupure existe trop souvent : elle résulte en grande partie de la rigidité des statuts, ou de leur précarité, dans un contexte de relative incertitude sur les carrières et les emplois, notamment en coopération. L'absence de mobilité réelle conduit souvent à un véritable gâchis.

Certes, lorsque des fonctionnaires partent en coopération, ils n'ont pas de problèmes (administratifs, de carrière,...) de réintégration dans leur corps d'origine en France. Mais le plus souvent, leur savoir, leur expérience ne sont ni consignés, ni transmis. Il en va de même pour les contractuels (sans garantie d'emploi) avec cette circonstance aggravante que la recherche d'un autre emploi (retour de coopération) les éloigne de toute possibilité réelle de formaliser leur expérience, ou les contraint à repartir en coopération, ce qui a le même effet. Certes, cette question de statut dépasse le cas des seuls contractuels impliqués dans l'aménagement et l'urbanisme, comme l'a bien montré le rapport Vivien, mais, dans ce domaine, elle est particulièrement porteuse de multiples effets pervers.

Par ailleurs, la rigidité des statuts et des institutions fait qu'en matière de formation -et à bien des égards il en va de même pour la recherche- il est difficile de pouvoir mobiliser des enseignants originaires d'autres pays, ce qui conduit à demeurer dans le cadre d'une formation et d'un dialogue franco-français. C'est d'autant plus regrettable que d'une part existent des compétences et des savoirs pertinents et prouvés, non seulement dans d'autres pays développés, mais aussi dans un nombre accru de pays du Tiers-Monde, et d'autre part parce qu'à terme, la vision "occidentale" des problèmes urbains du Tiers-Monde sera -dans ses schèmes explicatifs, ses propositions et ses capacités de réponse- largement dépassée, housculée par les capacités et les volontés de réponse du Tiers-Monde lui-même. Comment pouvons-nous prétendre à continuer à dire sans nous mettre à écouter ?

- d) - Pour assurer une formation crédible dans le domaine de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'architecture, du génie urbain à destination de nationaux et d'étrangers appelés à intervenir dans le Tiers-Monde, où les évolutions se font très vite, où le tissu organisationnel et professionnel est d'évidence moins structuré que dans les pays développés, il faut apporter, parallèlement aux cycles de spécialisation, ce plus indispensable ayant trait non seulement à l'administration et à la gestion, mais aussi aux éléments socio-culturels nécessaires à la compréhension des mécanismes du développement. Cela ne peut être fait valablement qu'en mobilisant aussi des compétences autres que seulement françaises. Alors on pourra parler de co-opération.

Il reste que l'effort premier doit porter sur meilleure utilisation du potentiel français lui-même, en ménageant la possibilité réelle de mobiliser l'expérience et les connaissances des personnes ayant participé, sur le terrain, à des recherches et à des actions de coopération, en permettant notamment à ces dernières de formaliser et de transmettre ces connaissances, en capitalisant ces expériences, avant qu'elles ne se dispersent. Cela suppose la volonté et les moyens de créer ou de conforter des réseaux et des structures d'accueil et d'appui, permettant une réelle mobilité des hommes et des compétences. Les structures d'appui concernent la gestion administrative (et la rémunération) de coopérants en année ou semestre "sabbatique" (terme au reste à redéfinir), de "missionnaires" originaires d'autres pays. Les structures d'accueil (pouvant, ou non, se confondre avec les structures d'appui) sont les institutions ou lieux concrets où ces personnes seront appelées à enseigner, à animer des groupes de travail, des séminaires, à consigner leur expérience, avec possibilité de rencontres, d'échanges. De telles structures, -dont l'embryon existe- devraient permettre les passages étranger/France et inversement, les passages enseignants/praticiens/chercheurs, et réciproquement. Elles supposent des postes d'accueil n'altérant pas les carrières (fonctionnaires), ou susceptibles de favoriser des réinsertions (contractuels). En première approximation, un "volant" de 20 à 25 postes de cette nature devrait permettre d'amorcer un tel dispositif qui, de plus, serait cohérent avec la mise en oeuvre de stages, pendant le temps de coopération, permettant, sur place comme en France, des liaisons et échanges d'expériences entre coopérants, et pouvant y associer des enseignants et des praticiens des pays partenaires.

Il existe une bonne dizaine de structures d'accueil susceptibles, dans ce contexte, de participer efficacement à des actions de formation de formateurs, de mise en forme et de vulgarisation des connaissances et des expériences.

En résumé, les objectifs sont donc clairs : il s'agit de rendre l'offre française de formation, dans le domaine du développement urbain, cohérente (plutôt que centralisée ou regroupée), ouverte et diversifiée (plutôt qu'"adaptée"), efficace et transmissible (plutôt que "suffisante"), et donc lisible et crédible.

Cette crédibilité ne se décrètera pas : elle suppose une sorte de mobilisation générale volontaire de multiples acteurs, tout en requérant une incitation explicite et orchestrée des différentes tutelles. Qu'il s'agisse de la mise en place de réseaux, de l'identification pertinente de la demande, de la création ou du renforcement de structures d'accueil permettant une réelle mobilité des hommes, du recueil des expériences, de la genèse et de la transmission du savoir, du savoir-faire et du faire savoir, des actions convergentes doivent être entreprises ici et avec nos partenaires en coopération. Elles s'inscrivent dans un contexte associant étroitement formation, recherche et pratiques professionnelles, sans nier pour autant la vocation légitime de certains à s'affirmer plutôt enseignants, plutôt chercheurs ou plutôt praticiens, leurs compétences respectives gardant leur spécificité. Mais c'est bien dans l'action qu'au total se mesure et s'apprécie l'oeuvre d'aménagement de l'espace, la planification et la gestion des villes. Et cet espace, en l'occurrence, est celui des autres : les responsabilités à assumer n'en sont que plus lourdes, faut-il le rappeler ?

Il s'agit moins de mobiliser des moyens nouveaux importants que de valoriser ceux qui existent, de conjuguer les efforts dans le sens de ces objectifs. Il n'est nullement utopique, sur cette question de formation, dans ce domaine explicite de l'aménagement, de faire preuve dès maintenant d'innovations significatives, d'en faire un front vivant d'illustration de la nouvelle politique de coopération. A l'initiative du MRE (Coopération et Développement) pourrait être mis en place en liaison avec, ou à partir du "Secrétariat" à la formation et à la recherche évoqué plus haut, un groupe de travail ad hoc en vue de rendre cohérentes et convergentes les actions entreprises ou envisagées par les principales tutelles (Education Nationale, M.U.L, M.R.I) et de créer ou de développer un contexte mobilisateur d'autres tutelles ou institutions (ACA). Le montage, le calendrier et les modalités de fonctionnement d'un tel groupe peuvent faire l'objet à bref délai d'une note complémentaire pour lui permettre de formuler rapidement des mesures opératoires.

3) Quelques éléments d'un programme mobilisateur prioritaire appelé à valoriser les interventions pour le développement urbain.

- Recherche sur les formation en urbanisme, architecture et construction adaptées aux pays en voie de développement. (analyses et propositions).
- Recherche d'une méthodologie d'identification des projets (réexamen critique comparé des phases d'identification d'un certain nombre de projets). D'une façon plus générale, recherche d'une méthodologie de production de documents d'urbanisme plus performante que celle présidant à l'établissement des SDAU et P.U.D., pour faire face aux problèmes posés par la croissance urbaine. Définition de "schémas-programmes de développement urbain" impliquant l'abandon des SDAU comme tels. Il ne suffit pas de dire qu'on préférera des projets intégrés aux études lourdes ; la référence à des "projets urbains" type Banque Mondiale n'est pas suffisante en ce qu'elle occulte les perspectives sur le développement urbain : il faut créer les outils appropriés. Dans un milieu où l'on sait que seront prévus des projets, des documents d'urbanisme, des outils d'intervention (institutionnels, techniques, financiers), susceptibles d'être corrigés au fur et à mesure, pour que ces outils ne soient pas normés et figés, il faut que les plans d'urbanisme soient à court et moyen terme. La démarche, initialement retrospective (études comparées de cas réalisés ou en cours) peut s'enrichir et s'articuler sur la prise en compte de projets nouveaux (réhabilitation d'habitat, intégration agriculture péri-urbaine, etc..).
- Recherche, s'agissant de petits projets, des modalités d'articulation ONG/Coopération publique. La lourdeur de la procédure FAC est hors échelle, de même que le recours à des missions d'experts. Les Missions locales devraient pouvoir être mises en situation de "suivre", et d'épauler, d'autant qu'il existe des "chaînes" de développement, des villages aux petits centres et aux plus importants. On retrouve ici, à une échelle plus modeste, l'articulation développement économique/développement urbain, qui commande la mise au point d'outils nouveaux d'intervention.

.../...

- Examen du thème "villes équilibrantes et vitalisantes", en renfort de la démarche entreprise par ACA.
- Etablissement de "documents-cadres" pour la mobilisation des mémoires techniques spécifiques, et de dispositifs d'utilisation. ACA et GRET équipés pour la mise à disposition et la diffusion de documentations, épaulés par des Universités et Centres de Recherche, équipés pour la formation et l'organisation de sessions et de "stages sabbatiques", pourraient être mobilisés en ce sens, constituer un noyau coordinateur qui veillerait à la confection, à la qualité et à la diffusion du produit ainsi commandé par le MRE (Coopération et Développement)

o
o o

/CONCLUSION/

A partir de la reconnaissance de l'accélération de l'urbanisation dans le Tiers-Monde et du caractère inéluctable de la poursuite et de l'accentuation d'un phénomène qui se déploie dans des conditions souvent dramatiques, ce rapport aura reposé sur quelques idées-forces qui auront pu sembler autant d'évidences, mais que la pesanteur des structures, des pratiques et des comportements faisait obligation de mettre en lumière.

* La croissance urbaine, dans un contexte généralisé d'absence de maîtrise du processus, risque par elle-même, à très court terme, de remettre en cause les actions pour le développement entreprises dans d'autres secteurs, y compris en milieu rural, quand bien même leur caractère prioritaire ne fait pas question, notamment lorsqu'il s'agit d'atteindre ou de retrouver l'auto-suffisance alimentaire.

* Les projets de développement doivent être considérés dans leur globalité : leur dimension urbaine n'est que l'un des aspects du développement. Contrairement à certaines idées reçues, un plan d'urbanisme, un programme de logement n'ont pas d'effets en eux-mêmes.

* C'est seulement dans le cadre d'une politique urbaine et d'un programme de développement qu'il est possible de parler d'urbanisme et d'habitat. La définition d'une politique urbaine, d'un plan de développement est un préalable, qui est du ressort du pays partenaire concerné. Il n'y a pas de projet d'aménagement de l'espace ni d'intervention dans le domaine de l'habitat qui puissent avoir des effets en développement tant qu'on n'a pas préalablement arrêté un programme d'action susceptible d'accroître les ressources et de permettre à la population d'assumer, au moins pour partie, les coûts supplémentaires d'un habitat décent. Des actions de coopération peuvent et doivent porter sur l'aide à la formulation de ce préalable, c'est-à-dire contribuer à l'amélioration de l'autocapacité de nos partenaires à en maîtriser la mise en forme opérationnelle. Mais une vision sectorielle du développement autocentré qui isolerait, par exemple, la question de l'habitat, serait erronée dans son principe. Ce qui compte, c'est la dynamique même du développement, dans un contexte régional et national -donc en référence à une politique d'aménagement du territoire- et non la cohérence strictement interne des investissements d'un secteur pris isolément.

.../...

* Faute d'avoir reconnu suffisamment tôt la nature intersectorielle des problèmes de développement, -et dans le cas du développement urbain c'est pourtant l'évidence- la coopération française, certes compétente et organisée, secteur par secteur, avait pris le risque, au seuil des années 1980, de se trouver confrontée à de sérieuses contradictions.

Ou bien elle poursuivait une politique d'aide, appuyée sur une assistance technique relativement nombreuse, dans des secteurs déterminés (agriculture, infrastructures, enseignement, etc...) selon les demandes formulées par les états partenaires, mais sans vision d'ensemble des effets induits (ou de leur absence), sans recherche d'articulation réciproque de ces actions, dans l'espace et dans le temps. Il n'est pas toujours sûr, alors, que la mobilisation de moyens techniques considérés comme performants fût adaptée à leur prise en charge et reproduction ultérieure par des partenaires vite accablés sous le poids des coûts récurrents et paralysés par l'absence de capacité à gérer et à coordonner. L'urbanisme, tel que longtemps pratiqué en coopération de substitution, sans pourtant émarger beaucoup dans les engagements du FAC, pourrait illustrer le propos.

Ou bien la recherche de techniques "adaptées" devait corriger ce que la sophistication de certaines méthodes ou de certains outils pouvait avoir de choquant -et d'inefficace- face à l'ampleur des problèmes posés. Encore faut-il que ces adaptations, certes génératrices, en principe, de moindres coûts et de répliquabilité, soient conçues en étroite collaboration avec ceux appelés à en "bénéficier", ne serait-ce que pour éviter des phénomènes de rejet, dans un nouveau type de rapport assistant/assisté qui, esquivant le débat sur la modernité et ignorant les réalités socio-culturelles du milieu de référence, engendrerait incompréhension et malentendus. Encore faut-il aussi que ces techniques adaptées, comme telles, prennent place dans un projet mobilisateur d'ampleur plus vaste, générateur de développement, et qu'elles ne soient pas considérées comme fin en elles-mêmes. Ce qui conduit à poser comme indispensable la recherche de cohérences réciproques entre actions sectorielles pour le développement.

Et même si ces conditions préalables sont remplies, ce qui suppose une volonté novatrice secouant de part et d'autres routines et facilités, un changement d'attitude, un réexamen des pratiques institutionnelles et professionnelles -et ce rapport s'est efforcé d'en montrer les moyens-, il reste que les héritages et les contraintes géo-politiques de la coopération française, qui sont aussi ses atouts, ne favorisent pas a priori ce décloisonnement du regard et des pratiques en matière d'aide. Le nombre de ses partenaires, notamment parmi les pays les moins avancés d'Afrique, dans un contexte de crise et de restriction des moyens, fait sans doute obligation à la France de répondre, d'une façon ou d'une autre, à de multiples demandes et, porte en lui-même ce risque de "saupoudrage", qui s'accommodait fort bien d'actions sectorielles ponctuelles, voire de coopération franco-française. Mais précisément, c'est cette "façon" qu'il importait de situer, de définir, c'est la formulation de la demande qu'il convient de rendre pertinente, face au problème du développement ; c'est l'acuité du diagnostic, la rigueur de l'identification des besoins et des moyens, qu'il faut développer et faire partager, comme conviction et nécessité, à tous les partenaires en coopération, Français et étrangers. Il n'est pas possible

.../...

de tricher, cela a été dit publiquement. Mais n'est-ce pas mieux ainsi ? Ce qui est sûr, c'est que les problèmes posés par le développement en milieu urbain, jusqu'ici abordés de façon partielle, ou parfois même occultés, ou réduits à la production d'une image d'un futur hypothétique anticipé de l'extérieur, sont appelés, d'ici la fin de l'actuelle décennie, à revêtir une importance telle et de tels risques de déstabilisation des institutions et des sociétés, qu'ils conduiront à réexaminer toute la politique d'aide au développement. Autant s'y préparer dès maintenant.

A N N E X E S

Annexe n°1 .L'urbanisation en question: quelques chiffres

Annexe n°2. Les engagements du FAC de 1969 à 1982 dans le domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire.

Annexe n°3. Fonctions et organisation du Département du Développement Urbain et de l'Aménagement du Territoire.

Annexe n°4 .Eléments de bibliographie.

Annexe n°5. Déroulement de la mission.
Liste des notes et compte-rendus de réunions et d'entretiens.

L'urbanisation en question

L'urbanisation du monde

		1950	1960	1970	1975	1980	1985
Population urbaine (en millions)	pays développés	443.5	562.7	687.4	746.7	801.6	856.8
	pays du Tiers Monde	283.1	457.1	680.7	827.1	1007.8	1228.0
Taux d'urbanisation (%)	pays développés	53.3	59.5	65.5	68.3	70.9	73.3
	pays du Tiers Monde	16.8	21.9	25.9	28.1	30.7	33.5

		1950 1960	1960 1970	1970 1975	1975 1980	1980 1985
Taux de croissance moyenne annuelle de la population urbaine (%)	pays développés	2.3	2.0	1.6	1.4	1.3
	pays du Tiers Monde	4.7	3.9	3.9	3.9	3.9
Nombre de citoyens supplémentaires (en millions)	pays développés	119.2	124.6	59.3	54.8	55.2
	pays du Tiers Monde	173.9	223.6	146.4	180.6	220.2

Population supplémentaire dans la seconde moitié du XX^e siècle (en millions d'habitants)

		1950-1960	1960-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000
BRESIL	population urbaine	13,9	20,2	28,9	37	43,7
	population rurale	4,6	3,4	2,2	2,2	2,9
INDE	population urbaine	17,1	30,4	45,8	77,5	121,1
	population rurale	56,5	84	96,9	90,1	54,2
AFRIQUE	population urbaine	17,9	30,2	31,1	89	125,8
	population rurale	37,5	49	61,2	71,9	71,7

(estimations ONU)

Urbanisation du Brésil

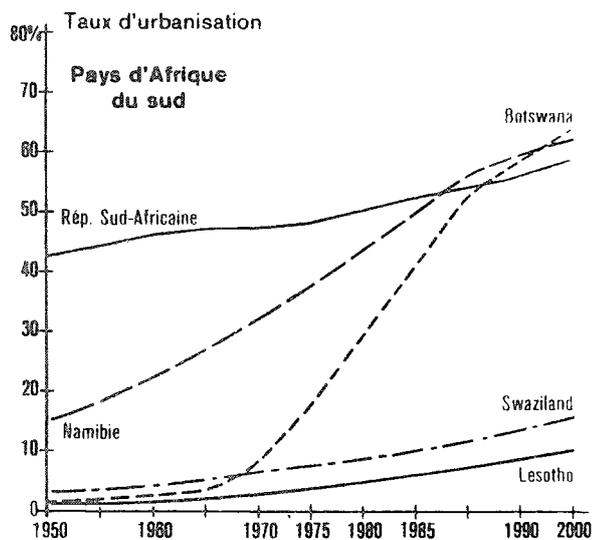
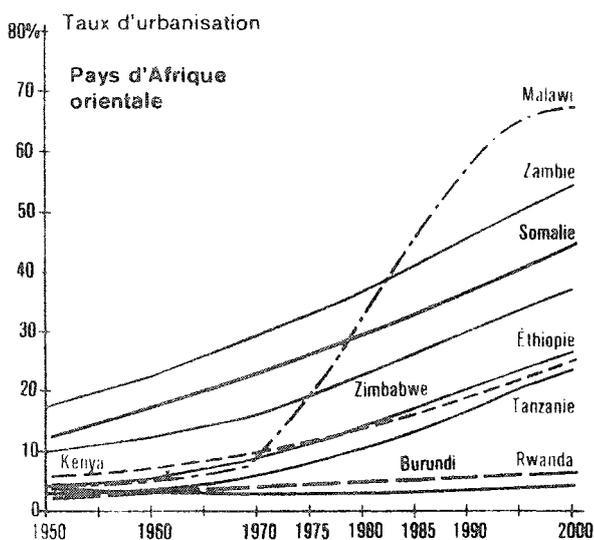
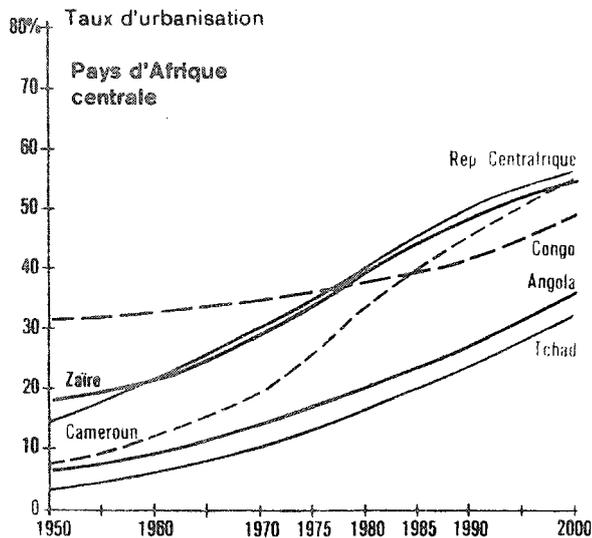
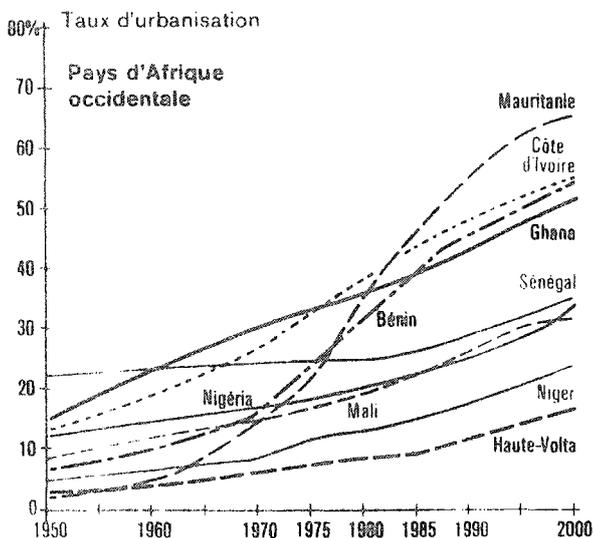
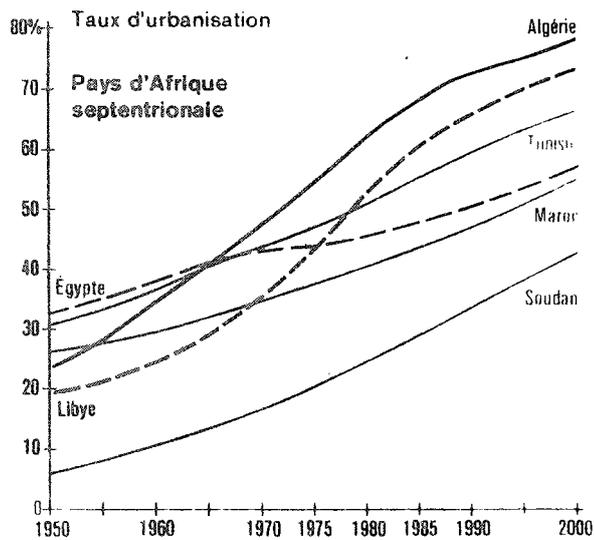
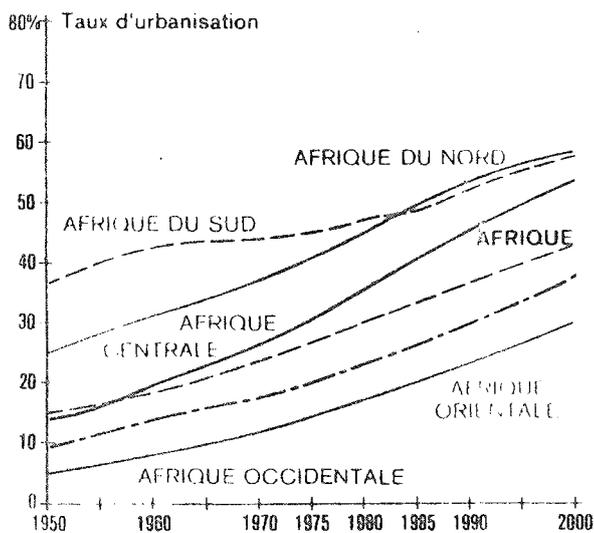
	1950	1960	1970	1975	1980	1985	2000
Population totale (en millions d'habitants)	52,9	71,5	95,1	109,7	126,3	145	212,4
Indice	74	100	133	153	177	203	297
Population urbaine (en millions d'habitants)	19	32,9	53,2	66,1	82,1	99,7	163
Indice	58	100	162	201	250	303	495
Taux d'urbanisation (%)	36	46,1	55,9	60,7	65	68,7	76,7
Indice	78	100	121	132	141	149	166
Nombre de villes selon leur taille							
de 250 000 habitants à moins de 1 million	5	7	10	11	18	19	29
de 1 à moins de 5 millions	2	3	4	6	7	9	9
5 million et plus			2	2	2	2	5
Total	7	10	16	19	27	30	43

Urbanisation de l'Inde

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	2000
Population totale (en millions d'habitants) ..	363,2	436,9	551,3	618,8	694,1	776	1037,2
Indice	83	100	126	142	159	178	237
Population urbaine (en millions d'habitants) ..	61	78,2	108,6	128,3	154,4	188,5	353,1
Indice	78	100	139	164	197	241	451
Taux d'urbanisation (%)	16,8	17,9	19,7	20,7	22,2	24,3	34
Indice	94	100	110	116	124	136	190
Nombre de villes selon leur taille							
de 250 000 habitants à moins de 1 million ..	21	31	45	55	71	76	105
de 1 à moins de 5 millions	5	6	7	9	11	15	39
5 millions et plus		1	2	2	4	4	5
Total	26	38	54	66	86	95	149

Ensemble de l'Afrique

	1950	1960	1970	1975	1980	1985	2000
Population totale en millions d'habitants	219	274,6	353,8	405,8	469,3	544,5	828
Indice	80	100	129	148	171	198	302
Population urbaine en millions d'habitants	32,4	50,4	80,6	103,8	134,9	174,8	349,8
Indice	64	100	160	206	268	347	694
Taux d'urbanisation (%)	14,8	18,3	22,8	25,6	28,7	32,1	42,2
Indice	81	100	125	140	157	175	231
Nombre de villes selon leur taille							
de 250 000 habitants à moins de 1 million ..	12	22	50	65	66	74	70
1 à moins de 5 millions	3	4	6	10	19	31	59
5 millions et plus			1	1	1	2	5
Total	15	26	57	76	86	107	134



L'urbanisation en Afrique. Les nuances nationales d'un phénomène massif et général.

A N N E X E n° 2

ENGAGEMENTS DU FAC DANS LE DOMAINE DE L'URBANISME ET DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Pour l'établissement des tableaux et graphiques joints, ont été utilisés les 5 fascicules récapitulatifs des décisions et programmes du FAC pour la période allant de 1969 à 1982 (secrétariat du FAC).

Le champ d'observation des opérations retenues comme significatives des activités du Département du Développement urbain a été constitué de la façon suivante :

- 1) Toute opération nommément désignée par le FAC comme s'inscrivant dans le champ de l'urbanisme ou de l'aménagement urbain (études, élaboration de plans directeurs, appui aux cellules et missions).
- 2) Les opération de génie urbain (infrastructures, VRD, assainissement, adduction d'eau en milieu urbain explicite, tant études que participation aux réalisations, ou parfois en fournitures de matériels y compris véhicules).

Ces deux types d'engagement sont, en règle générale, répertoriés par le FAC dans le secteur des infrastructures.

- 3) Les opération (études, appui, missions) mentionnant explicitement "l'aménagement du territoire, ou aménagement régional (par ex. ARSO en Côte d'Ivoire) et, dans quelques cas précis, peu nombreux, des programmes impliquant cette "dimension" (villages centres au Congo, développement touristique à l'Ile Maurice ou schéma directeur tourisme Cap Vert, appui cellule planification Plan) ; ces opérations sont ventilées par le FAC dans divers secteurs ou rubriques : (Etudes générales le plus souvent, mais aussi, Développement rural, ou industriel).

NB : On a pris une définition restrictive, ne touchant pratiquement aucune des opérations comptées au titre du développement rural mais ayant pourtant un impact évident en terme d'aménagement du territoire (ex : aménagement Vallée du Sénégal ou du Niger, ou "Schéma Directeur de la Vallée du Sénégal" ou Développement intégré d'un département ou d'une région - Mais il demeure qu'une coordination est souhaitable avec la Sous-Direction du Développement rural dans des cas semblables, largement compréhensifs d'aspects tels que villages et petites villes en milieu rural, politique d'habitat lié au développement agricole, etc...

.../...

- 4) Les opérations liées aux problèmes d'habitat, de construction et de contrôle technique et architectural du bâtiment. On a également été très restrictif pour définir cette rubrique, au reste peu fournie dans les fascicules FAC.
(On a exclu toute construction de logements pour les assistants techniques, tout le champ des études et aides à la construction d'équipements de superstructures scolaires, sanitaires, etc...). On l'a toutefois élargie à des opérations de promotion du secteur de l'artisanat et de la petite entreprise du bâtiment, généralement rapportées au secteur du développement industriel par le FAC (exemple : Haute Volta).
- 5) On a distingué une rubrique d'appui amont à l'urbanisme et à l'aménagement, concernant des opérations de type couverture photo-aérienne, cartographie à grande échelle de zones urbaines nommément désignées, généralement répertoriées au titre des études générales. Dans quelques cas, des opérations de soutien à des services cadastraux et/ou topographiques sont concernées.
- 6) Enfin, on a retenu, dans le secteur dit de "l'enseignement et de la formation" celles des opérations concernant explicitement la formation de personnels techniques (techniciens urbains) ou administratifs (personnel communal et régional). Il y en a encore relativement peu, mais il convenait de marquer l'intérêt vis-à-vis des problèmes de formation et gestion urbaine.

Sur le graphique n° 3 ces 6 rubriques ont été distinguées. Pour les tableaux et autres graphiques, elles ont été regroupées.

On n'a pris en compte aucune des opérations d'infrastructure lourde, de type ferroviaire, portuaire, aéroportuaire ou énergétique, ou encore grands ouvrages d'art, ni l'appui aux Laboratoires des TP et bâtiments, ni de l'ensemble des équipements de superstructure (scolaire et universitaire, sanitaires, socio-culturels...) qui sont rapportés traditionnellement à ces secteurs. Mais il est évident que la mise en place de ces équipements modifie les qualifications et "services" rendus par telle ou telle ville, tant pour ses habitants que dans son environnement local et régional. Une étroite coordination du Département du Développement urbain paraît donc souhaitable avec la Sous-Direction des Infrastructures et la Sous-Direction Enseignement et Formation, entre autres.

Dans ces limites, qui demeurent "prudentes" et sans doute en retrait des vocations du Département en termes d'aménagement régional et d'équipements urbains (l'essentiel sera que se manifeste une bonne coordination), on peut observer les quelques points forts suivants, concernant les pays (1)

1) On n'a pas ici pris en compte, pour le moment, les opérations d'intérêt général ou inter états, du reste explicitement peu nombreuses dans notre domaine.

- Sur la période envisagée de 14 ans (1969 à 1982) le total des engagements du FAC dans le domaine de l'urbain et de l'aménagement du territoire représente moins de 4% (3,83%) du total des engagements du FAC, donc une proportion fort modeste, mais pas "négligeable" néanmoins.

Le tableau 1 et les graphiques 1 et 2 font apparaître de nettes disparités selon les états bénéficiaires d'engagements FAC :

- . soit que les engagements "urbains" soient relativement faibles (inférieurs à cette moyenne) tout en s'inscrivant dans le contexte d'une aide assez conséquente où l'effort essentiel porte sur le développement rural (Mali, Sénégal, Haute Volta, Cameroun, Niger),
- . soit que les engagements "urbains" soient relativement "notables" de (5 à 10%) dans le contexte de pays qui ont bénéficié de 200 à moins de 400 millions de F. d'aides au total (Bénin et Tchad, et surtout Gabon, Togo, Côte d'Ivoire, Zaïre et Congo),
- . soit que les engagements "urbains" demeurent faibles, dans une aide totale elle-même d'importance modeste, encore que la taille des pays bénéficiaires soit réduite.

Si l'on rapporte taux d'urbanisation (1980) et part de l'aide dans le champ urbain, il apparaît certes une certaine corrélation (graphique 1) ; elle n'est toutefois pas rigoureuse (Haïti, Centrafrique, par exemple, apparaissent avec des taux d'urbanisation compris entre 20 et 40% mais n'émargent pas du tout aux aides urbaines. Il en va différemment de pays pourtant très faiblement urbanisés comme le Rwanda ou le Burundi, qui restent toutefois au-dessous de la moyenne.

Plus intéressante et précise se révèle l'analyse de l'évolution des engagements du FAC année par année et pays par pays (tableau 2 et graphique 3).

Le tableau 2 ventile, année par année, la part des engagements "urbains" tels que définis ici. Il permet de distinguer des pays où ces engagements sont assez régulièrement échelonnés sur la période (Maurice, Togo, Zaïre et même Mali) ou seulement sur une partie de cette période (début : Côte d'Ivoire, Haute Volta ; fin : Congo, Cameroun) ou encore, très espacés, ou assez rares, même s'ils peuvent alors être relativement conséquents (Gabon, Mauritanie, Tchad...).

.../...

Le graphique 3 sommairement diagonalisé, permet de nuancer ce qui précède par le repérage chronologique et thématique précis. Ainsi, se dessinent quelques profils ou types connus :

- en haut à droite du graphique, les pays sans engagements dans le domaine du développement urbain (Comores, Seychelles, Sao Tomé, Haïti) ou encore où cet engagement est récent (depuis 1979-80) et donc se limite à une ou deux opérations (couvertures photos aériennes ou cartographique zone urbaine, aide à mise en place de cellule de planification ou d'urbanisme, Guinée Bissau ou Burundi par exemple). Le cas de Madagascar reste particulier.

- et puis, des pays où le nombre et la nature des engagements apparaissent respectivement plus élevé et, le cas échéant, plus diversifiée, sur la période.

Deux "profils" toutefois :

- l'un à dominante "opérations de génie urbain" (type Gabon, Mali, Sénégal et surtout Togo),
- l'autre à dominante "opérations d'urbanisme" (Cameroun, Congo et surtout Zaïre).

- enfin, des pays ont pu bénéficier d'engagements en début de période seulement (Haute Volta, Côte d'Ivoire)

- on notera que des engagements "formation" (au sens retenu) sont récentes.

Le tableau 3 repose sur des informations en prise directe sur les services.

Il donne, par secteur et pays, une photographie des actions et activités suivies en septembre 1982 s'inscrivant dans le champ du Département du Développement urbain et de l'aménagement. C'est le tableau de bord vivant du Département, à la veille de son démarrage effectif.

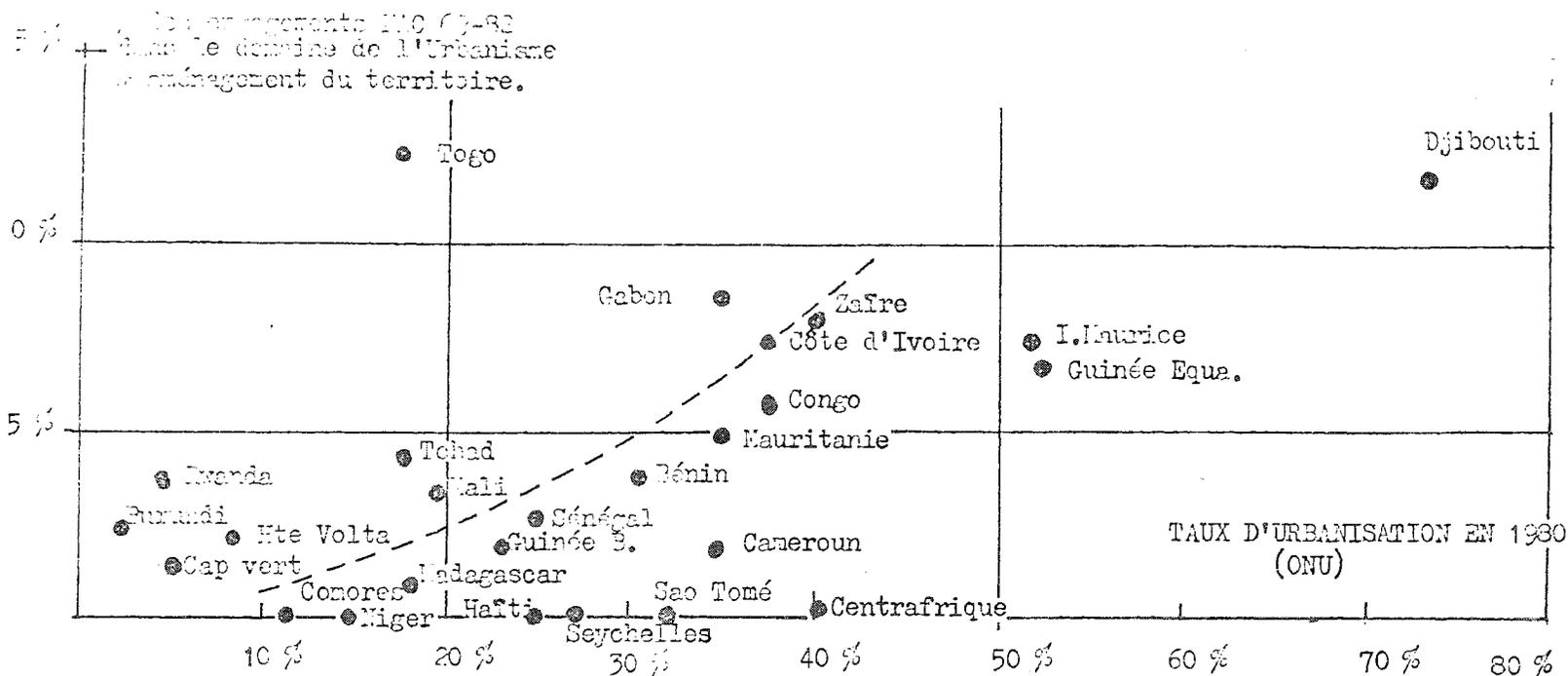
TABLEAU 1

ENGAGEMENTS IAC (total 1969-1982)				TAUX D'URBANISATION (en %)			
PAYS	TOTAL EN MILLIONS DE F	DONT "URBANISME" et A. T. "		1970	1980	1980 (estim.) ONU	
		Millions de FF	en %				
	BURUNDI	154,641	3,800	2,45	2.2	2.3	2.8
	BENIN	215,548	7,850	3,64	16.0	30.8	45.3
	CAMEROUN	475,201	9,400	1,93	20.3	34.6	47.8
79-82	CENTRAFRIQUE	309,176	0,700	0,22	31.1	40.8	50.1
	CAP VERDE	71,895	0,900	1,25	6.1	5.8	6.6
76-82	COLORES	60,820	0,000	0,00	7.7	11.6	16.7
	CONGO	304,030	21,800	5,98	34.8	37.3	42.2
	C. D'IVOIRE	264,691	21,830	7,66	27.6	37.6	47.3
	GUINEE	60,164	3,600	11,96	62.0	73.7	80.7
	GABON	220,441	19,250	8,73	25.6	35.7	45.6
76-82	GUINEE B.	53,550	1,450	1,93	18.1	23.7	30.7
80-82	GUINEE Equ.	36,000	2,500	6,94	39.0	53.6	64.5
	KENYA	112,235	0,000	0,00	19.7	24.9	31.4
	LES VOIES	413,315	9,890	2,20	6.8	8.5	11.3
	MADAGASCAR	275,293	2,500	0,90	14.1	18.4	24.2
	MALI	411,279	14,159	3,44	14.9	19.8	26.2
70-82	MURICE	138,029	10,231	7,44	42.0	52.2	60.9
	MARITANIE	169,201	8,239	4,63	12.8	35.6	57.0
	NIGER	554,376	2,220	0,40	8.3	12.5	17.9
	RUNDA	181,351	6,750	3,71	3.2	4.3	6.0
76-82	CAC TOIE	16,435	0,000	0,00	23.4	32.7	42.3
	SENIGAL	425,942	11,137	2,62	23.7	25.3	29.6
76-82	SEYCHELLES	72,215	0,000	0,00	26.0	27.3	31.4
	TOGO	392,269	16,537	4,21	11.3	17.8	25.5
	TUNISIE	275,322	34,033	12,35	13.1	17.4	23.1
	ZAIRE	320,893	24,966	7,56	30.3	39.5	48.6
	TOTAL	6.102,674	233,897	3,83 %	/	/	/

Tableau 2.

Engagements annuels du FAC de 1969 à 1982
(Urbanisme et Aménagement du territoire, en % du total des engagements)

PAYS	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
BURUNDI	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	10,1	/	/	7,6
BENIN	/	/	/	/	8,6	14,9	/	/	/	/	/	/	/	24,7
CAMEROUN	/	/	/	/	/	/	/	1,5	/	2,8	(5,3)	(1,7)	9,8 (+5,2)	/
CAP VERDE								/	/	/	/	/	3,9	/
CENTRAFRICAINE	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	1,4	/
COMORES											/	/	/	/
JONGO	/	/	/	/	/	/	3,0	/	4,5	/	/	4,3	7,4	/
COTE D'IVOIRE	/	48,7	23,0	7,4	5,0	4,9	/	/	/	/	/	/	(17,6 %)	13,5 (+6,7)
DJIBOUTI										/	/	12,6	/	15,4
GABON	28,1	/	/	/	/	21,5	/	/	/	/	/	34,4	/	(10,7)
GUINEE BISSAU								/	/	/	12,7	5,0	/	/
GUINEE SEER.												/	14,3	/
HAITI					/	/	/	/	/	/	/	/	/	/
HAUTE VOLTA	4,5	/	4,3	16,6	4,7	6,6	0,7	/	/	/	/	/	/	/
MADAGASCAR	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	13,0
MALI	/	10,5	/	1,7	2,2	3,1	3,8	9,5	/	/	/	10,5	2,3	3,9
ILE MAURICE	/	/	3,1	25,3	11,6	2,7	10,0	3,1	11,3	/	5,8	0,6	/	2,8
MAURITANIE	30,7	/	/	/	/	17,1	/	/	/	/	/	15,1	5,7	/
NIGER	0,3	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	/	5,0	/
RUNDA	/	/	/	/	/	/	2,6	56,9	/	/	8,9	/	/	/
SAO TOME								/	/	/	/	/	/	/
SENEGAL	/	2,0	/	/	7,7	/	/	/	/	/	(5,7)	1,1 (+4,4)	(4,6)	(4,1)
SEYCHELLES								/	/	/	/	/	/	/
TOCHAD	/	/	5,2	/	/	/	/	/	/	/	/	38,0	/	/
Togo	/	1,5	3,1	6,8	13,9	/	10,3	/	21,6	19,4	/	38,0	/	26,9
ZAMBIE	12,7	56,7	1,1	/	43,4	12,2	/	11,8	6,9	7,3	2,4	3,5	/	/



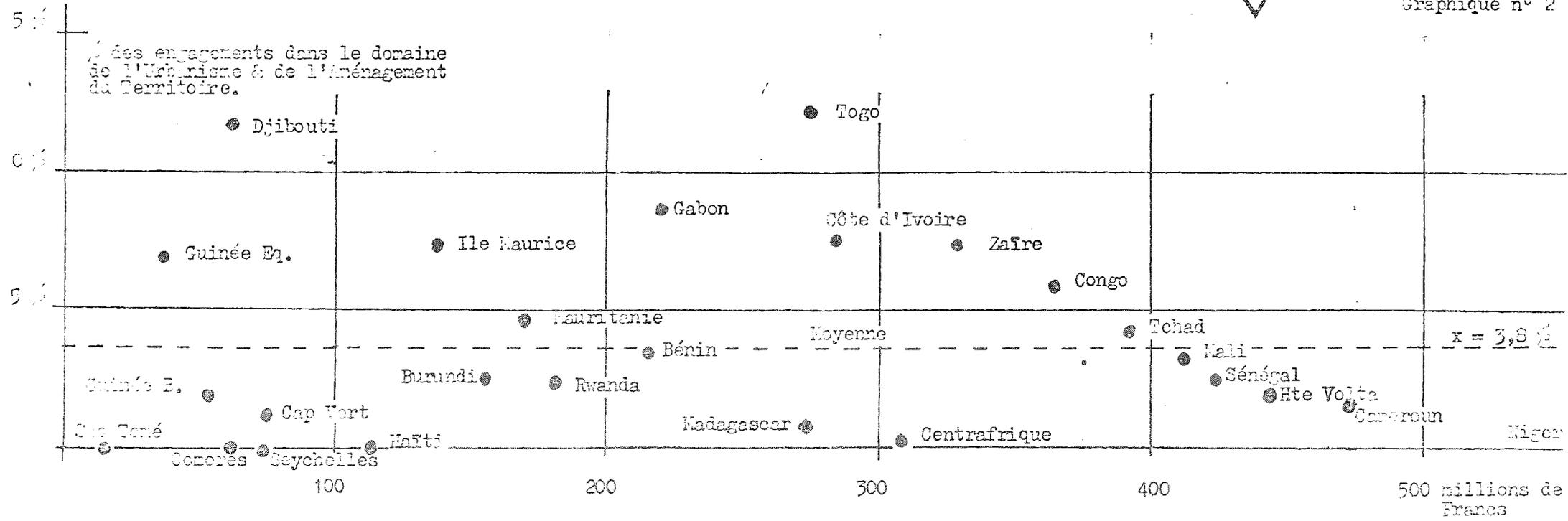
DISTRI BUTION DES PAYS FAC SELON LA PART DES ENGAGEMENTS REVENANT L'URBAIN (1969 - 1982)

ET LE TAUX D'URBANISATION 1980
Graphique n° 1

TAUX D'URBANISATION EN 1980 (ONU)

ET LE MONTANT TOTAL DES ENGAGEMENTS FAC (1969 - 1982) En millions de Francs

Graphique n° 2



PAYS	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
COCOTES														
HAITI														
SAO TOME														
BYRHELIS														
MADAGASCAR														
CONTRATIQUE														
GUINEE SAHAL.														
SIERRA														
GUINEE BISSAU														
NIGER														
DJIBOUTI														
CAP VERDE														
ZAMBIE														
RUANDA														
MOHAD														
CAMBON														
MARITIMIE														
CAEMBOUN														
COCHIN														
INDI														
INDONAL														
HAUTE VOLTA														
CHAD DIVISION														
TOGO														
LIBERIA														
INTERACTIONS														

Systèmes ou types d'engagements concernant le développement urbain et l'aménagement du territoire.

LEGENDE

- Graphique no 3
- Urbanisme. Etudes et Plans Couffon aux cellules d'urbanisme.
- Génie Urbain, VPD, Assainissement - attribution d'eau.
- Appui études aménagement du territoire et planification
- Habitat, Aide artisanat & PME du bâtiment.
- Photographie aérienne, cartographie, cadastre (Milieu urbain).
- Aide action ou étalissement de formation (personnel communaux et régionaux, techniciens urbains).

TABLEAU 3

AFFAIRES EN COURS DE TRAITEMENT PAR DFR/V EN SEPTEMBRE 1962

URBANISME ET DEVELOPPEMENT REGIONAL	GENIE URBAIN	HABITAT	FACILITES
<p><u>SENEGAL</u></p> <p>Projet SNU des 7 Chefs lieux de provinces.</p>	<p><u>HAITI</u></p> <p>Aide à la Société de Distribution d'Eau en Haïti.</p>	<p>Présidence du Comité REACOOP du Plan Construction et suivi des projets en cours à l'intérieur des 26 Etats : Sénégal, Mali, Togo, Cameroun...</p>	<p><u>SENEGAL</u></p> <p>Construction de l'Etatement Français d'enseignement à Cotonou</p>
<p><u>BURUNDI</u></p> <p>Centre Opérationnel de Mission, Recherches et Documentation : SEMU de Bujumbura</p>	<p><u>HAÏTI</u></p> <p>Alimentations en eau de GAO et de TOUROUCOUCOU.</p>	<p><u>CAMEROUN</u></p> <p>Prospection et recherche de gisements d'argile en vue du développement de l'utilisation de la brique.</p>	<p>Etudes d'un centre pour enfants délinquants</p>
<p><u>CAMEROUN</u></p> <p>Plans Directeurs de Yaoundé et Douala</p>	<p><u>HAÏTI</u></p> <p>Alimentation en eau de NOUAKHOTT.</p> <p>Formation d'Agents de la SCHELEC à NOUAKHOTT.</p>	<p><u>GUYENNE-BRESSE</u></p> <p>Montage du projet des EDAS (Equipes d'Appui à l'Autoconstruction).</p>	<p><u>ALGERIE</u></p> <p>Brigade de remise en état de Bâtiments Administratifs dans les préfectures.</p>
<p><u>CAP VERDE</u></p> <p>Projet pour le schéma directeur de Praia</p>	<p><u>RWANDA</u></p> <p>Appui à la gestion de la Société d'Eau et d'Electricité du Rwanda.</p>	<p><u>HAÏTI</u></p> <p>Recherche de matériaux pour l'Habitat.</p>	<p><u>COOPERATION</u></p> <p>Etudes préliminaires pour la réalisation de nouveau bâtiment de la Mission Française de Coopération.</p>
<p><u>CONGO</u></p> <p>Cellule d'Urbanisme du Centre de recherches et d'Etudes techniques de l'Habitat au Congo.</p>	<p><u>SENEGAL</u></p> <p>Doublage de la conduite d'adduction d'eau reliant le point B aux réservoirs des Mamelles.</p>	<p><u>HAUTE VOLTA</u></p> <p>Mise sur pied d'un appui à l'ADAVA restant à définir.</p>	<p><u>GUYENNE-BRESSE</u></p> <p>Construction de l'Institut Culturel Français de Niaké et de logements.</p>
<p><u>COTE D'IVOIRE</u></p> <p>Appui : a) au lancement des structures d'un Atelier d'Urbanisme pour Abidjan b) à la Mairie d'Abidjan</p>	<p><u>ZAIRE</u></p> <p>Equiperment de la brigade de voirie de Kinshasa.</p>	<p><u>MALI</u></p> <p>Opération "10 Logements expérimentaux". Opération "Habitat à Bamako"</p>	<p><u>ILE DE LA REUNION</u></p> <p>Projet de piscine olympique pour les jeux de l'Océan Indien.</p>
<p><u>COTE D'IVOIRE</u></p> <p>Agence d'Urbanisme et d'Habitat.</p>		<p>Participation au groupe de travail (groupe Gérard) "Génie Urbain International" dans le cadre de l'action confiée à la DAMI par le Ministère de l'Urbanisme et du Logement pour détecter des thèmes de recherche exploitables.</p>	<p><u>MALI</u></p> <p>Suivi des études pour le PAC du Centre Régional d'Énergie Solaire à Bamako.</p>
<p><u>NIGER</u></p> <p>Atelier d'Urbanisme et Plan Directeur de Niamey.</p>		<p>Etude Habitat SCIC (suites)</p>	<p><u>ALGERIE</u></p> <p>Construction de l'École Française de Nouakchott</p>
<p><u>RUANDA</u></p> <p>Projet pour les Aménagements Urbains et Ruraux.</p>			<p><u>SAO TOME ET PRINCE</u></p> <p>Constructions préfabriquées pour divers projets</p>
<p><u>ZAIRE</u></p> <p>Appui au Bureau d'Etude des Aménagements Urbains; Etude de l'Aménagement Régional du Bas Zaïre.</p>			<p><u>TCHAD</u></p> <p>Reconstruction du Palais du Gouvernement et d'un Immeuble Administratif.</p>
<p><u>DIVERS</u></p> <p>Participation au Groupe Interministériel pour la Coopération en matière de cadastre.</p>			<p>Projet de remise en état, en règle, des bâtiments administratifs de Niaké.</p>
<p>Participation aux travaux de l'Institut des Sciences et Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement.</p>			<p><u>TOGO</u></p> <p>Construction de l'Institut ILEPOP à Lomé.</p>
<p>Ateliers d'Urbanisme.</p>			<p><u>DIVERS</u></p> <p>Examen des dossiers et marchés de construction bâtiments montés par les Missions de Coopération.</p>

FONCTION DU DEPARTEMENT DU DEVELOPPEMENT URBAIN
ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE DPR/U

A la demande des Etats, le département explore les conditions de développement régional rural et urbain, les modes de croissance des villes et leurs systèmes de fonctionnement. Il suscite et accompagne l'élaboration de processus et d'outils de conception, de conduite de l'accomplissement des projets.

Il identifie les programmes et les projets de développement urbain et d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, s'inscrivent les opérations de construction et les stratégies de développement technologique pour la production et l'exploitation du cadre de vie.

Il participe ou prend en charge le choix de conseils et d'experts. Il contribue à la définition des postes d'assistance technique et procède à la sélection des candidats et à l'évaluation continue des prestations produites. Il contribue à la valorisation des compétences et des aptitudes des coopérants.

Il s'assure la collaboration des autres sous-directions du ministère et celle des ministères techniques et des professionnels des secteurs public et privé.

Son domaine de compétences s'établit en sept services

- conduite de l'activité
 - . orientation et contrôle de l'activité
 - . choix des options multisectorielles
 - . valorisation des moyens de coopération
 - . appui aux missions de coopération
 - . évaluation des programmes et des projets
- administration et secrétariat
- planification économique
 - . études des capacités d'effort
 - . programmation
 - . pilotage
- développement régional et aménagement du territoire
 - . stratégies
 - . accompagnement opérationnel
 - . appui aux collectivités locales
- développement urbain
 - . programmation
 - . urbanisme opérationnel
 - . environnement urbain
- génie urbain
 - . appui aux services techniques locaux
 - . réseaux
 - . transports
 - . technologies et économie
- habitat et construction
 - . développement de l'industrie de construction
 - . technologies et économie

4.- Développement régional et aménagement du territoire

- a) missions de développement régional : équipes pluridisciplinaires et outils
 - b) mémoire technique spécifique et dispositifs d'utilisation
 - c) réseau de villes et villages d'équilibre et de vitalisation du territoire
-

5.- Développement urbain

- a) monographies de SDAU
 - b) monographies de schémas directeurs de centres communaux
 - c) monographies d'urbanisme opérationnel
 - d) monographie de cadastre, juridique, technique et financier
 - e) mémoire technique spécifique et dispositif d'utilisation
-

6.- Génie Urbain

- a) le cycle de l'eau
 - b) les systèmes d'assainissement
 - c) la distribution des énergies
 - d) les voiries
 - e) mémoire technique spécifique et dispositif d'utilisation
-

7.- Habitat et construction

- a) les technologies et sciences appliquées
 - b) pratiques informelles et rationalité
 - c) monographies de construction
 - d) mémoire technique spécifique et dispositif d'utilisation
-

- L'EXPLORATION DE THEMES PAR LES SERVICES DE DPR/U

1.- Conduite de l'activité

- a) valorisation des moyens de coopération : moyens d'appui, lieux d'échanges, capitalisation d'expérience.
 - b) initiatives des collectivités locales françaises/ développement urbain dans les PED.
 - c) les communications
 - d) les instruments juridiques du développement
 - e) programme de formation de techniciens supérieurs en urbanisme
 - f) formation et évolution des métiers de production de la ville
-

2.- Administration et Secrétariat

- a) élaboration de "routines" de gestion des activités
 - b) recherche et traitement documentaire
-

3.- Planification économique

- a) étude des capacités d'effort) urbanisme
 - (et
 - b) étude de choix d'investissement) construction
 - c) conditions de développement de la production de valeurs d'échange
 - d) étude des fonctions économique et sociale du sol et du logement urbain et rural; modes et filières de production
-

MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES

MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION
ET DU DÉVELOPPEMENT

PARIS, LE - 2 AVR. 1982

20, RUE MONSIEUR, 75007 PARIS

Le Ministre

003605

Monsieur le Professeur,

Les orientations définies par le gouvernement en matière de coopération internationale et d'aide au développement, ainsi que la restructuration des services du Ministère rendent nécessaire un nouvel effort de réflexion dans plusieurs domaines de notre intervention.

C'est notamment le cas de l'urbanisation dans les pays en voie de développement, qui pose chaque année des problèmes de plus en plus difficiles.

Je vous confirme donc ma décision de vous confier une mission de réflexion dont l'objectif est de prendre, en liaison avec mes services, tous les contacts utiles afin d'établir un rapport sur la nature et les conditions de l'intervention française dans ce domaine. J'aimerais que les premiers éléments de ce rapport puissent être déposés en juin prochain.

Votre mission sera placée auprès du Conseiller chargé à mon cabinet des problèmes sociaux.

En vous remerciant de votre collaboration, je vous prie de croire, Monsieur le Professeur, à mes sentiments les meilleurs.



Jean Pierre COFF

Monsieur Michel COQUERY
Professeur à l'Université Paris VIII
à l'Ecole Nationale des
Routes et Chaussées.