

# Villes en développement



Déc. 1993 - N°22

## L'espace et le temps des villes

**L**e thème de la dernière journée de l'ADP, qui a eu lieu à Paris le 3 septembre dernier, invite à une double réflexion professionnelle.

Premièrement, cette fin de siècle restera celle de la constitution d'un réseau mondial de grandes métropoles interconnectées, où les pouvoirs économiques, sociaux et politique se concentrent.

Ce réseau constitue la base d'une société à la pointe de la "modernité" qui peut être tentée d'ignorer ce qui se passe dans les vastes espaces interstitiels<sup>1</sup>. Quels enseignements tirer du succès des villes-Etat asiatiques, des problèmes d'aménagement du territoire en Europe, de la désertification d'immenses territoires dépourvus de vraies villes en Afrique ? Que penser du renouveau brutal de la politique d'aménagement du territoire en France dont les conséquences sont encore imprévisibles dans le temps et dans l'espace sur le développement de l'Île de France ?

Deuxièmement, l'importance d'une planification spatiale suffisamment ample et durable pour orienter les choix des "investisseurs", qu'ils soient constructeurs ou gestionnaires de services publics, suppose de la part des professionnels des analyses à des échelles nouvelles. Il va falloir investir dans des démarches de planification adaptées : une grande métropole, c'est aujourd'hui plusieurs milliers de km<sup>2</sup>, des centaines de quartiers, traversés de dynamiques dont les rythmes vont de l'année (conjoncture, marché immobilier) au demi siècle (reconstruction de la ville sur elle-même). Cette métropole commande directement des régions situées à 300 km (1 à 2 heures de train).

Cette démarche doit être accompagnée de politiques qui soutiennent un développement économique suffisant (fut-il infor-



Yaoundé

Villes en développement

mel) et la constitution toujours trop lente du lien social. Il y a trop de villes champignons de par le monde qui ne sont plus que des ghettos tenus par les mafias.

On n'oubliera pas, cependant, que les villes vivent aussi de projets d'aménagement. Témoins d'un temps donné, ils permettent de différencier les espaces, de créer ou renforcer des lieux de centralité, de donner du sens et une identité à des quartiers qui s'égrèneraient sans âme sur des dizaines de kilomètres. Ces projets sont difficiles à monter et à financer. Il convient donc de

désigner en temps opportun leur localisation dans l'espace, afin qu'il soit toujours possible de les réaliser quand l'opportunité ou le temps sera venu.

Si l'an 2000 ouvre une ère où pour la première fois les urbains seront plus nombreux que les ruraux, nous savons que guider la construction de cités sans exclusion reste un formidable défi.

**François Noisette**

<sup>1</sup>J.-Ch. Ruffin "les nouvelles terres inconnues" in : l'Empire et les nouveaux barbares, Lattès, 1991.

### Sommaire : L'espace et le temps des villes

Crises urbaines et crises des états, Gustave Massiah, ACT

La dynamique urbaine venue des quartiers, Germán Solinis, ARCI

La société civile et la crise ou les miracles de l'informel, Jacques Charmes, ORSTOM

Heurs et malheurs de la planification urbaine, Michel Arnaud, AMNR,

Table ronde : L'espace et le temps de la ville, Fabrice Richy, Agence E 4 International



# Crises urbaines et crises des états

*Dans la réflexion sur les rapports entre crises urbaines et crises des Etats, sans oublier, puisque nous sommes à l'ADP, le rapport entre l'élaboration théorique et les pratiques professionnelles, nous nous contenterons de pointer quelques interrogations.*

## De la notion de crise

La référence dès l'énoncé, par deux fois, du terme de crise conduit déjà à une première question : que signifie cette notion de crise et à quelles représentations renvoie-t-elle ?

La question est d'importance, d'autant que dans les représentations s'infiltrer le rapport entre les concepts qui fondent l'analyse et les politiques qui formalisent les réponses proposées.

Contrairement aux chercheurs et aux professionnels d'autres pays, nous sommes très prompts en France à déclarer les crises ouvertes. Les représentations et les modes d'analyses, et notamment l'abus des crises, ne sont-ils pas marqués par l'histoire et la culture ?

Nous ne nous éloignons pas des problèmes urbains puisque nous pourrions identifier au moins deux cultures d'analyse des situations qui peuvent se lire à travers les politiques et les pratiques urbaines. Opposons pour simplifier une culture latine à une culture anglo-saxonne. Dans la première, en France particulièrement, nous excellons à définir des contradictions qui se traduiraient par une situation inacceptable, une crise qu'il faut donc résoudre par une solution radicale permettant de dépasser les contradictions. Aux Etats-Unis par contre, on considère qu'il est tout à fait possible de vivre avec des contradictions et de les gérer. Quand on a gagné suffisamment de temps, le problème peut-être considéré comme résolu. On peut de ce fait accepter des situations de violences ouvertes, notamment urbaines, vécues comme insupportables ailleurs. La notion de crise éclaire le rapport entre l'analyse d'une situation et les politiques proposées.

Dans l'interrogation sur la notion de crise, deux autres débats peuvent être rappelés. Peut-on parler de crise de l'urbain et d'échecs des politiques urbaines ? Pour certains, il s'agit d'une évidence ; pour les autres, les villes, relativement aux bouleversements considérables qu'ont connu

les sociétés, ne fonctionnent somme toute pas trop mal.

Comment faire la part entre la crise de l'urbain et la crise dans l'urbain ? Si on regroupe dans la crise urbaine toutes les difficultés qui ont la ville pour support, il ne s'agit plus de crise de l'urbain mais de crise sociale, on est au niveau de la crise de la société dans son ensemble.

## Des crises urbaines

Peut-on parler aujourd'hui d'une ou de plusieurs crises urbaines ?

Chaque situation nationale est spécifique. Le niveau national n'est pas le seul pertinent. Nous sommes de ce point de vue dans une rupture historique qui se traduit par une crise étatique, ce qui est loin de signifier une quelconque disparition de l'Etat. Les Etats sont mis en crise par la tendance à la mondialisation et par la remise en cause de la stratégie de transformation sociale résumée par Wallerstein : construire un parti pour conquérir l'Etat pour transformer la société. Dans cette période, la distinction entre le court terme, le moyen terme et le long terme, indispensable à toute stratégie et politique urbaines est fortement brouillée. Du point de vue géopolitique, il existe des situations différenciées entre les crises urbaines au Sud, à l'Est et au Nord.

Au Sud, la révolution urbaine n'est pas l'extension à la planète de la révolution urbaine du XIX<sup>ème</sup> siècle en Europe. Le rapport entre urbanisation et industrialisation ne fonctionne plus de la même manière et n'est plus l'élément déterminant. Les politiques urbaines sont marquées par l'ajustement structurel et ses conséquences.

A l'Est, trois aspects peuvent être soulignés. Les villes sont sinistrées et il y a de considérables problèmes d'entretien. Le passage d'économies régulées par des prix administrés à des économies fonctionnant avec des prix de marché est un gigantesque bouleversement. Le cadre institutionnel réglant les rapports entre les opérateurs et les administrations est à créer de toutes pièces.

Au Nord ; la crise urbaine est caractérisée d'abord par la rupture du lien entre logement et salaire et par la remise en cause du financement public de la ville.

## De quelques hypothèses

Il y a des issues positives à cette situation, mais elles ne sont pas certaines. Tant au niveau de la recherche que des pratiques professionnelles, il conviendrait de travailler en combinant quatre échelles (municipale, nationale, régionale, mondiale) et trois horizons (court, moyen et long terme).

A court terme, l'analogie des situations, pour les techniciens et les professionnels confrontés aux réalités dramatiques, permet les transferts et les améliorations des instruments de la politique et de la gestion urbaines, en matière par exemple de politiques foncière, financière, de construction, d'ingénierie juridique.

L'espace municipal apparaît le moins contraint, à cet horizon, en tant qu'espace de transformation sociale. Il peut être le support, à condition d'en faire le choix, d'une politique volontaire de construction des rapports entre démocratie et développement.

Sur le moyen terme, horizon des planifications et des stratégies urbaines, la diversité trouve toute sa place. L'espace national reste celui des transferts, des péréquations, des tentatives d'égalisation des chances.

L'espace des grandes régions et des aires géo-culturelles est très intéressant et peut servir de support à la réflexion sur les politiques urbaines à partir de leur analyse comparative.

Il reste un champ ouvert considérable, celui du long terme. C'est à cet horizon que se situe la transformation de l'espace mondial. La prise de conscience de l'importance de l'urbain dans toutes les négociations internationales (dette, commerce mondial, environnement, etc.) en témoigne. A l'inverse, l'environnement international et l'espace mondial définissent, par le champ de leurs contraintes, toutes les politiques urbaines.

Il reste aussi à cet horizon, à interroger le rapport entre l'évolution de la pensée scientifique et celle des mouvements sociaux, puisque c'est toujours dans ce rapport que se sont construites les représentations philosophiques et urbaines que nous appelons les pensées urbaines.



# La dynamique urbaine venue des quartiers

Dans 6 ans, la fin du siècle. La moitié du monde vivra dans des territoires urbains. Trois des 25 mégalo-poles se situeront dans les pays du «Nord» ; le reste, en Asie et en Amérique Latine.

Dans les villes des tiers-mondes, résultat de processus hâtifs d'urbanisation, peu d'Etats disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires pour affronter le défi que cette concentration soulève. Les politiques urbaines menées jusqu'ici, se révèlent, quant à elles, inadéquates.

Face aux migrations croissantes en provenance des campagnes et des villes moins importantes, et à un déficit de logement non comblé par les gouvernements (au Mexique, le secteur public ne couvre chaque année que 3,5% du déficit), des quartiers d'auto-promotion (pour employer l'expression de G. Massiah) ou précaires se développent de plus en plus à la périphérie des grandes agglomérations.

Sous cette forme s'érigent actuellement de 60 à 85% des habitations urbaines. Au Brésil, un tiers de la population urbaine habite les *favelas*. Dans 6 ans, deux tiers de la population de Caracas vivra dans les *barrios de ranchos*. A Lima, 40% dans les *pueblos jóvenes*. A Guadalajara, plus d'un tiers de la surface est aujourd'hui occupée par des *asentamientos irregulares*, alors qu'il y a 20 ans, cette «urbanisation illégale» n'existait pas encore.

Quel sens donner au contenu social et quel rôle assigner à ces quartiers qui mettent en cause les politiques territoriales ?

En raison de la brièveté de ce texte, qu'il me soit permis de recourir à la simplification, au péril d'une dichotomie dualiste : la dynamique urbaine s'articule aujourd'hui dans l'opposition d'un **espace urbanistique** face à un **espace d'auto-promotion**.

Le premier, réglementé par la planification, produit avec le concours de plusieurs secteurs de l'économie formelle et l'appui de techniciens spécialistes, ayant pour discours : *les plans permettront une croissance ordonnée en accord avec les besoins et les équilibres financiers nécessaires, ce qui produira l'amélioration de la qualité de vie urbaine*. Selon la séquence : Normes->conception->viabilisation->construction >vente->occupation.

Le second, en constante mutation et aux marges des normes techniques et économiques, avec la participation majoritaire des habitants, obéit surtout à la nécessité sociale



Quartier d'auto-promotion à Guadalajara (Mexique)

Germán Solinís

d'abri selon la séquence : Vente->occupation->construction->viabilisation->régularisation.

Faire une catégorisation de ces formes de production qui concernent des groupes à faibles revenus, voire «hors-statut», dépasse le cadre de cette contribution. Je me limiterai donc à leur importance en tant que générateurs de nouvelles formes de vie sociale, et de contributions des groupes de base à l'organisation et à la gestion urbaine. L'auto-production de la périphérie des agglomérations latino-américaines suppose la mise en place de processus originaux et participatifs qui se développent à partir d'apprentissages sociaux des habitants dans une co-gestion de confrontations successives avec l'Etat et les pouvoirs locaux.

L'acquisition des capacités de négociation érige ces habitants en agents d'une autre urbanisation, acteurs *par défaut* de l'urbanisation en Amérique Latine.

L'organisation sociale est en même temps pré-condition et source de socialisation et de politisation à un premier degré. Si la capacité d'auto-organisation des habitants n'entraîne pas nécessairement la mobilisation politique, il en résulte au moins un processus d'action et de formation communautaire, comme le prouvent nos recherches.

Le processus d'organisation traverse quatre étapes :

**1) Auto-construction.** Au niveau régional, à la charge de la famille élargie et des réseaux d'entraide.

**2) Viabilisation.** Au niveau du quartier, s'établissent entre voisins des brigades d'où

émergent des leaders naturels et des femmes comme acteurs les plus dynamiques.

**3) Gestion.** Au niveau municipal, l'organisation locale s'institutionnalise dans un groupe plus ou moins représentatif, selon le rôle des leaders externes.

**4) Revendication.** Au niveau urbain, établissement des liens avec d'autres groupes politiques de l'agglomération, en termes d'alliance, mésalliance, cooptation ou autonomie.

Les quartiers périphériques, par l'action des habitants, mettent en évidence la rupture d'un modèle et d'un rapport direct urbanisation-industrialisation. Au Mexique en moins de 30 ans, les politiques urbaines ont traversé plusieurs phases, de la répression à la légitimation, en passant par la régularisation de ces formes «anormales» : histoire de l'échec des politiques volontaristes et du changement du rôle des Etats. La question que nous nous posons est alors : Y a-t-il, dans ces quartiers, l'annonce d'une politique urbaine nouvelle qui tiendrait compte des pratiques des habitants, de leurs représentations du monde, de leurs aspirations et de leurs revendications ?

Une prise de parole de la société civile s'impose pour un devenir différent, car le fondement des identités citadines se trouve à partir du quartier et non pas en des sommets technologiques.

Germán Solinís

Secrétaire général de l'Association de Recherche Coopérative internationale (ARCI)



# La société civile et la crise ou les miracles de l'informel

Forgé au début des années 70 pour rendre compte des activités de survie exercées par les migrants ruraux fraîchement arrivés en ville et que l'industrie et le secteur moderne ne parvenaient pas à absorber, le concept de secteur informel a été rapidement étendu à l'ensemble des micro-entreprises artisanales puis à la pluri-activité dans laquelle s'engagent les salariés, soucieux de préserver leur niveau de vie.

Caractérisé par certains traits tels que facilité d'entrée, petite échelle des activités, propriété familiale des entreprises, faible niveau d'éducation, utilisation des ressources locales, non application des règles légales et administratives, il comprend aujourd'hui toute la palette des activités, du travailleur à domicile et du petit vendeur de rue jusqu'au petit entrepreneur qui a négligé de faire les démarches pour se mettre en règle. Pour autant, le secteur informel ne doit pas être confondu avec l'économie souterraine de l'illégalité et de la fraude.

Dans la situation de crise et dans le contexte d'ajustement structurel généralisé que connaissent aujourd'hui la plupart des pays en développement, le secteur informel est devenu un creuset où se forment l'initiative privée et l'esprit d'entreprise, mais aussi un déversoir où tous les laissés pour compte de l'ajustement sont incités à s'installer à leur propre compte.

On comprend dès lors pourquoi et comment les pouvoirs publics envisagent d'un oeil moins condescendant un secteur qui représente l'image même de leur impuissance. En milieu urbain particulièrement, les taux de chômage ouvert se sont envolés. Seule la croissance des petites activités du secteur informel a été en mesure de les contenir dans des limites sinon acceptables, du moins telles qu'elles permettent à une société civile en plein désarroi et soumise à des changements drastiques des règles du jeu, de s'adapter avec souplesse à une situation nouvelle et difficile.

Ainsi s'explique également qu'une définition internationale du secteur informel vienne d'être adoptée (en janvier 1993) par la XV<sup>ème</sup> conférence internationale des statisticiens du travail, en tant que concept de population active : entreprises familiales n'employant pas de salariés permanents, micro-entreprises employant de tels salariés sans les déclarer ou bien en dessous d'un certain seuil de taille déterminé. Toutes ces unités économiques appartenant au



Antananarivo

Villes en développement

secteur des ménages constituent donc ce qu'il est convenu d'appeler le secteur informel, que les enquêtes et recensements de population devront désormais s'efforcer de mesurer régulièrement.

Le secteur informel représente couramment entre 20 et 80% de l'emploi non agricole dans les pays en développement. En milieu urbain, ces chiffres sont inférieurs puisque c'est là que se concentre l'essentiel de l'emploi moderne. Les revenus des petits entrepreneurs du secteur informel sont en moyenne très supérieurs aux salaires du secteur moderne ; même les revenus des petits vendeurs de rue sont largement supérieurs aux salaires minimums, comme l'ont démontré plusieurs enquêtes dans des villes africaines (Niamey, Conakry). Il n'y avait guère que les salariés du secteur informel pour gagner des salaires proches du minimum légal, ce qui était déjà plus que ce que prétendait la théorie. Du moins en était-il ainsi au début des années 80.

Le miracle de l'informel s'observe-t-il toujours après une décennie de politiques d'austérité ? Partout on a observé une croissance constante et rapide de l'emploi informel : au cours de la dernière décennie, il est passé de 20 à 25% de la population active non agricole en Algérie, de 69 à 75% en Mauritanie pour ne citer que deux pays où les estimations ont pu être réalisées à diverses périodes. En Amérique-Latine, son taux de croissance annuel s'est élevé à 6,8% contre 3,3% pour l'ensemble de l'emploi non agricole.

Mais parallèlement les PIB stagnaient ! Dès lors les revenus par tête auraient-ils dû décliner et le miracle de l'informel prendre fin dans une pauvreté en pleine expansion. Si l'on ne dispose pas encore de données représentatives sur les revenus du secteur informel dans la période récente, il existe cependant de nombreuses raisons de penser que le miracle persiste : la mesure du PIB reste d'autant plus incertaine que le secteur informel est étendu et la restriction de la masse salariale peut être largement compensée par un accroissement de la vitesse de circulation de la monnaie, une articulation sur l'économie souterraine (contrebande aux frontières des zones monétaires) et surtout sur un secteur moderne et une administration désormais gagnés à l'idée de favoriser la promotion du secteur informel.

Puisque le pouvoir d'achat des ménages se restreint, ce sont les marchés publics qui doivent s'ouvrir au secteur informel. Dans plusieurs pays des agences ont été mises en place qui visent à permettre l'éligibilité des petits entrepreneurs de l'informel aux travaux d'aménagement urbain et aux programmes de travaux publics à haute intensité de main d'oeuvre, sur la base du critère déterminant du nombre d'emplois créés. C'est dire que la ville doit désormais faire travailler ceux qui y vivent, mais que l'on avait trop souvent oubliés jusqu'à présent.

Jacques Charmes, ORSTOM



# Heurs et malheurs de la planification urbaine

«L'espace et le temps de la Ville», thème sous lequel étaient placées ces journées 1993 de notre association, renvoie immédiatement, dans le plan de l'action, à la planification et à la prise en compte du long terme. La pratique de la planification urbaine a beaucoup évolué au cours des trente dernières années, spécialement dans les PED. Il y a loin des Plans d'Urbanisme des années 60 aux pratiques actuelles et il faut reconnaître que la planification urbaine s'est enrichie d'approches nouvelles et complémentaires, économiques, financières, sociales, juridiques, institutionnelles....

S'agissant des PED, on ne peut cependant s'empêcher de voir dans le renouvellement rapide de l'approche une certaine impatience des instances internationales à la recherche d'un instrument capable de maîtriser l'urbanisation de ces pays voire, au delà, de normaliser les comportements urbains des sociétés en développement. Aussi bien me semble-t-il utile de chercher à mieux situer différentes formes de la planification urbaine, à les articuler et à les mettre en relation avec les objectifs poursuivis et le contexte.

Planification par les objectifs ou par les résultats. Dans le domaine urbain, la nature physique de l'objet planifié, sa durabilité invitent naturellement à «dessiner» la ville et à la dessiner pour longtemps. Le fait que la réalisation soit étalée dans le temps et fasse intervenir de nombreux acteurs plaide encore pour un document précis s'imposant à tous. Traditionnellement, en France, l'administration s'est attachée à faire approuver et appliquer de tels documents.

Ailleurs, dans les pays d'inspiration anglosaxonne, la pratique est différente et relève à l'évidence d'une conception autre du rôle de l'administration et pour tout dire, des rapports entre les citoyens et l'autorité. Opposition des traditions du droit «coutumier» et du droit écrit ? Sans doute. Ici, la loi dit le détail et l'application doit se passer d'interprétation ; là, la loi dit le minimum et l'application-interprétation est matière de responsabilité et du droit d'appel.

Livres blancs et documents d'orientations devaient faire évoluer nos idées. Le résultat dans ce sens : n'a pas été au rendez-vous. Point n'est besoin de solliciter F. Braudel pour affirmer que la ville est à la fois espace, économie et société et conclure qu'il conviendrait que sa planification traitât des trois dimensions à la fois, sans privilégier

aucune. Facile à dire. Car chacune de ces planifications a ses méthodes, ses logiques. Et s'applique aussi bien à la ville qu'au milieu rural, à l'échelle du quartier comme à celle de la région.

Si l'économie a envahi toute la vie sociale et a fini par s'imposer comme unique moyen, sinon finalité de toute entreprise de maîtrise du changement, c'est évidemment que son approche a su développer des instruments puissants de modélisation rationnelle... au point de reléguer de très graves problèmes au rang de «dimension sociale de l'ajustement structurel !» et d'accréditer l'idée qu'il n'y a planification que si cette rationalité-là est à l'oeuvre. En dépit des progrès de la géographie quantitative, la planification physique est le plus souvent rejetée du côté du social.

La spécificité de la dimension spatiale est pourtant reconnue. Economies d'échelle comme économies externes, liées par exemple à la concentration urbaine ou à la localisation, font l'objet de savantes analyses économétriques. La productivité urbaine est à la mode, même si sa définition n'est pas évidente. Néanmoins, ces tentatives de prise en compte du fait urbain restent timides et le rôle moteur de l'urbanisation dans la division du travail et le développement est encore fort contesté.

Au moment où la planification urbaine globale s'étirole, la planification sectorielle - celles des réseaux d'eau potable, d'électricité, voire de transport - connaît un grand développement. C'est que l'objet est aisément identifiable. C'est surtout qu'il s'agit d'activités dont la gestion se rapproche de celle de l'entreprise. Comme si la ville n'était pas plus ancienne que toute entreprise. Et englobante : les réseaux n'avancent pas dans le vide. Le terme de programmation conviendrait mieux toutefois à cette «planification sectorielle».

La vision du long terme s'opposerait-elle à celle de la rentabilité des investissements ? Certes, des choix s'imposent dans une époque où l'argent à long terme fait cruellement défaut. Si la perspective d'un avenir acceptable est indispensable et devrait guider la programmation à court ou moyen terme, encore faudrait-il que la «prospectivité» sache se limiter à sa fonction : éclairer mais non préciser. Quel intérêt y a-t-il à prétendre à une précision de 10% dans l'évaluation de la population future d'une ville si, à l'horizon visé, la croissance an-

nuelle est encore de 5% l'an ? Les problèmes de l'environnement et de la «sustainable growth» remettent heureusement le long terme sur le devant de la scène, sur des thèmes plus favorables au planificateur physique.

Les projets urbains de la Banque Mondiale ont mis l'accent sur la nécessité de modifier les politiques en vigueur. Ces projets ont souvent mobilisé les ressources d'aide sur des actions lourdes, concernant 10% au plus de la population urbaine, alors que dans la durée du projet, celle-ci s'accroissait de 30, voire 50% dans les conditions mêmes qui étaient stigmatisées ! Un minimum de réalisme eût évité de telles erreurs stratégiques. L'expérimentation est indispensable pour l'évolution des politiques d'urbanisation ou d'habitat, mais elle doit s'inscrire elle-même dans une stratégie globale.

Les déboires de l'intervention par projets et les problèmes de l'ajustement structurel ont conduit à l'intervention institutionnelle. Il y avait urgence à reconnaître que l'on ne peut planifier ou programmer que ce qui est effectivement géré de façon continue. A quoi sert-il de planifier la production d'une société immobilière dont l'activité ne s'appuie sur aucun système de ressources stable et clairement identifié ?

Mais c'est en forgeant qu'on devient forgeron. Il ne sert à rien de vouloir anticiper trop sur les capacités de gestion des uns ou des autres. A la limite, la pratique saine du budget est le résultat de décades de gestion municipale et non le préalable. A vouloir fabriquer des gestionnaires, on risque de fabriquer des égarés dans leur propre société.

Le foncier est souvent considéré comme la ressource de l'urbanisation. De là le goût pour la gestion foncière. Et il est bien vrai que la spéculation foncière et l'accumulation correspondante soient des mécanismes puissants au coeur de l'urbanisation. Le foncier peut dès lors être objet d'une planification à condition que l'on admette cette réalité et le fait qu'elle échappe en partie à l'intervention de l'autorité. Modeste planification et peu glorieuse, mais réaliste.

Dans des villes où l'habitat informel ou clandestin tient une très large place, peut-on planifier le développement urbain ? C'est en tous cas une trahison de la réalité qui consiste à faire périodiquement l'hypothèse que «on» trouvera les moyens de faire entrer



# L'espace et le temps de la ville

les ménages correspondants dans la légalité (à charge de modifier celle-ci) et à ne produire que des documents de planification d'où l'informel est absent : celui-ci se glissera dans les interstices des plans... jusqu'à ce qu'une nouvelle vague de planification l'analyse et en propose la résorption, la «restructuration» et/ou le blocage !

La tentation n'est pas moins grande de faire de la planification urbaine le lieu d'expression de la démocratie locale. On sait pourtant combien l'urbanisme et le pouvoir sont imbriqués : les sociétés camerounaise et nigériane sont aussi bien informées des avantages de l'espace organisé que les sociétés ivoirienne ou mexicaine, mais ces sociétés continuent de produire des quartiers anarchiques .... Le planificateur a-t-il d'ailleurs le choix du type de société pour laquelle il travaille ou doit-il s'efforcer d'apprécier les conditions de l'exercice de son métier pour agir en conséquence, tirant ici parti de l'appui d'une autorité solide et animant là une organisation populaire active?

Ma conclusion? Sous la forme d'une boutade : il faut planifier la planification. C'est à dire, à mon sens, examiner la spécificité de chaque situation, apprécier le degré de gestion régulière, identifier ce qui peut réellement faire l'objet d'une planification, doser planification de long terme et de court terme, l'expérimentation de pratiques nouvelles et la poursuite des pratiques en cours, ne pas sacrifier l'action urgente et la continuité à des préalables institutionnels, qui requièrent la durée.... C'est de projets simples, établis sur des bases communément admises dans les sociétés concernées, inscrits dans une perspective de bon sens et suffisamment mobilisatrice et non de sophistication que dépend la capacité de répondre au défi d'une urbanisation qui est largement conditionnée par le contexte dans lequel les pays considérés sont appelés à opérer, à leur tour, la mutation rural/urbain. Planifier avec discernement, à la fois avec prudence et largeur de vues.

**Michel Arnaud,**  
Architecte -Urbaniste  
AMNR

*Deux heures de débats pour un thème : «L'espace et le temps de la ville»  
Deux colonnes pour une synthèse : des raccourcis, des oublis et des imprécisions, l'indulgence du lecteur.*

**Le paysage des mots :** urbain, crise, macro-économie, transfert, politique, programmation, développement, changement social, économique, planification, foncier, pouvoir, temps, dialogue, mise en perspective, coopération, décentralisation.

**Le paysage des hommes :**

- Jean Dellus : architecte, urbaniste grand prix de l'urbanisme 1991,  
- Michel Arnaud : Ingénieur, architecte, urbaniste, animateur de la table ronde.  
- Jean-Marie Cour : ingénieur, économiste, Banque Mondiale, OCDE,  
- Alain Durand-Lasserve : géographe, chercheur au CNRS, Groupement Interurba,  
Une centaine d'auditeurs : questions, interpellations, interventions... et pour chacun une histoire liée à la ville : professionnelle, passionnelle parfois, jamais neutre.

## Les grands thèmes du débat

**Jean Dellus : 20 mn Le paysage français.**

*Constat :* Remise en perspective, histoire de la planification urbaine en France.

*Hier :* Préoccupation années 60 : gérer la croissance urbaine. Création des outils correspondants : infrastructures et logements donc SDAU et grands ensembles.

*Aujourd'hui :* reconquête des territoires urbains, reconversion industrielle, réaménager des quartiers exclus.

*Perspective :* reconstruire la ville sur elle-même.

*Contexte décentralisé :* la décision est locale, l'Etat est animateur ?

*Enjeu 1 :* adapter les outils, les structures à ces nouveaux objectifs de politique urbaine  
*Enjeu 2 :* comment coopérer à partir d'un paysage français en recomposition ?

**Michel Arnaud : Le paysage Sud (Afrique subsaharienne) 3 fois 5 minutes.**

*Questions :* la décentralisation permet-elle de rapprocher les centres de décision des citoyens ? le changement social est-il/peut-il être atteint ?

Crise économique, crise structurelle des Etats : quel rôle a la planification urbaine ? Urbanisation en Afrique : quels modèles ? Importation/exportation des modèles : comment faire ?

**Jean Marie Cour : 2X10 mn Du temps, du temps, du temps...**

*Situation :* Constat du Nord/solution du Nord/contraintes du Nord... pas de dialogue sur le long terme, échec probable car n'engage pas fondamentalement un changement d'attitude en Afrique.

Des politiques ponctuelles sans dialogue : exemple, l'ajustement structurel...

Insertion de l'Afrique dans l'économie mondiale : par le marché, par la ville, les réseaux de villes, les agents urbains...

*Enjeu 1 :* Relativiser, remettre en perspective. Le modèle urbain africain est en devenir, se construit tous les jours...

*Enjeu 2 :* Restaurer, instaurer le dialogue sur des visions, des perspectives.

**Alain Durand-Lasserve : 20 minutes réinventer le dialogue.**

*Point de vue :* Difficile d'imaginer l'Afrique sans l'expérience française, donc difficile d'évaluer l'apport positif ou négatif de l'expérience française. Les modèles ont été transposés : Etat/Nation ...Y- a-t-il une nation ? Quel rôle pour l'Etat ?

*Aboutissement :* situation verrouillée, peu de contre modèle

*Aujourd'hui :* pas d'alternative sauf la décentralisation. Mais modèle trop souvent calqué ; échec possible !

*Objectifs :* Nécessité d'un dialogue, nécessité d'une réflexion : pouvoir, rapports sociaux, démocratie, dynamiques sociales ...

*Débat difficile à aborder :* la question du pouvoir ; domaine réservé ; pas de dialogue chercheurs-professionnels.

*Situation concrète et exemplaire :* le foncier. Dialogue de sourd. Intérêts divergents : clientélisme et rente foncière d'une part, transparence et finances publiques d'autre part.

*Comment faire :* créer des lieux, des moments de dialogue, et de débat, négocier...

**La salle :** 3 interventions/questions. D'où viennent les modèles : qui les demande ? Souvent les décideurs veulent ce qu'il y a au Nord !

Des techniques transférées ou détournées.

**17 h 45 Conclusion/ouverture**

Ouvrir le dialogue et se donner du temps : articuler le politique et le technique,

Identité culturelle et modèles externes : actualité du débat au Nord comme au Sud.

Fin du débat : cocktail.

**Fabrice Richy, urbaniste,**  
Agence E 4 international



# Nouvelles de la Coopération

## Nominations

### Union européenne

Christian Curé, IDTPE, qui occupait les fonctions d'adjoint au directeur de Cités unies développement a rejoint la Commission des communautés européennes le 15.11.93. Il a intégré la DG III/B2, service de M. Ryelandt en qualité d'expert dans le domaine de la coopération décentralisée.

### Coopérants civils nommés en 1993

#### • Bénin

- Bernard Lesterlin, sous préfet, conseiller technique au ministère de l'Intérieur

- Gérard Egrot, architecte-urbaniste, conseiller technique pour les problèmes de patrimoine et du logement des assistants techniques à la Mission de coopération et d'action culturelle.

- Bruno Daly, économiste, conseiller technique du directeur général de la SERHAU-SEM

- Robert Schmitt, conseiller technique du directeur des collectivités locales, pour les finances locales

#### • Burkina Faso

- Denis Sidot, fonctionnaire territorial, conseiller du Maire de Bobo-Dioulasso

#### • Cameroun

- Philippe Garnier, fonctionnaire territorial, conseiller technique du directeur des collectivités locales

#### • Centrafrique

- Georges Lamoure, architecte, conseiller technique du directeur général de l'Administration territoriale.

#### • Côte d'Ivoire

- Hervé Haüy, juriste foncier, conseiller technique au cabinet du ministre de la Construction et de l'urbanisme

- Gérard Desanlis, architecte, conseiller technique au département urbain de la DCGTx

#### • Namibie

- Michel Goguillon, ingénieur ENSTIM, conseiller technique infrastructures

#### • Sénégal

- Marie-Laure Soucat, directeur territorial, conseiller technique à la direction des Collectivités locales

## Réseaux de villes

Cités Unies Développement continue l'appui à la création et à l'animation des réseaux de villes s'intéressant plus particulièrement à l'environnement:

- programme CIUDAGUA : installation de comités régionaux pour les Caraïbes, les Andes, le cône Sud et le Brésil. Les six séminaires nationaux prévus seront suivis de la mise en place d'une structure locale d'animation de recherche et de mise en place d'une politique de gestion de bassin;

- appui au fonctionnement et aux activités du réseau MEDCITES qui compte 18 villes littorales méditerranéennes;

- secrétariat technique des réseaux MEDURBS «Villes Environnement» et «Ecocycle», soutenus par la Commission des Communautés Européennes, consacrés aux observatoires urbains de l'environnement et aux pratiques de recyclage et de récupération des déchets;

- animation d'un programme de coopération entre les villes du réseau CITYNET et des villes européennes sur les thèmes suivants: gestion des déchets, eau et assainissement, économies d'énergie.

Contact : Cités Unies Développement, 22 rue d'Alsace, 92532 Levallois Perret Cedex, tél.(33-1) 47 39 36 86; fax (33-1) 47 39 36 85

## Afrique du Sud

### Comité de pilotage des actions de coopération sur le logement social.

Un séminaire sur le financement du logement social en France destiné à une délégation d'environ 15 personnalités sud-africaines est prévu du 17 au 21 janvier 1994 à Paris ; il est organisé par l'Actim avec la collaboration du ministère de l'Équipement, des transports et du tourisme et du ministère du Logement.

Les thèmes envisagés sont les suivants : politique du logement et cadre institutionnel français ; système de financement du logement social ; maîtrise d'ouvrage ; planification urbaine et maîtrise foncière des collectivités locales.

## Mos d'Abidjan

L'Atelier d'Urbanisme d'Abidjan dispose de quelques exemplaires supplémentaires de «l'Atlas des modes d'occupation des sols (MOS) d'Abidjan. Etat 1989» paru en 1993 et propose de les diffuser par l'intermédiaire de «Villes en développement».

### Audiovisuels

Deux audiovisuels ont été déposés à «Villes en développement» qui peut les faire reproduire sur demande : «Des Jeunes et des villes», réalisé par AITV pour le ministère de la Coopération à l'occasion du Colloque «Jeunes, Ville, Emploi» d'octobre 1992 : interviews de jeunes, chômeurs, d'animateurs urbains, de femmes dans des villes d'Afrique subsaharienne (30'); l'autre audiovisuel a été réalisé par Top Movies pour un séminaire du Programme de Développement Municipal - Module Afrique de l'Ouest sur la «Croissance urbaine des villes côtières de l'Afrique de l'Ouest» : des images frappantes de la rapidité et de l'impact de l'extension urbaine: commentaires de Monsieur Nicéphore Soglo, Président de la République du Bénin. (7').

## Les arrondissements du Niger

Coordonné par G. Lamoure et D. Lecompte pour le Secrétariat d'Etat au Plan et la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat du Niger, un document présentant «les Images socio-économiques des arrondissements» a été publié en juin 93. Quelques exemplaires sont disponibles auprès du Ministère du Plan à Niamey ou auprès de la Mission de Coopération et d'Action Culturelle, BP 494, Niamey.



# Colloques

## Dakar, Sénégal 31 janvier - 4 février 1994

Congrès de l'Union africaine des distributeurs d'eau (UADE). Thème gestion des ressources en eau, communication des sociétés africaines de distribution d'eau, gestion des ressources humaines, suivi de l'évolution de la qualité de l'eau, apport de l'informatique dans la gestion de production d'eau potable, assainissement urbain en Afrique,  
*Contact : Secrétariat du congrès, c/o direction générale de la SONEES, 97 avenue André Peytavin, Dakar, Sénégal, tél. (221) 235091, téléx (221) 61137 SG*

## Paris, France 29 mars-1<sup>er</sup> avril 1994

**EGIS'94.** - Le réseau ADOC est chargé de monter une session SIG et Télédétection spécifiquement pour les pays en développement.  
*Contact : Réseau ADOC - Christiane Weber, Institut de Géographie, 12 rue Goethe, 67000 Strasbourg, France, tél. (33) 88 35 83 85, fax(33) 88 35 84 46*

## Palma de Mallorca, Espagne 5-7 mai 1994

**Spécialisations sectorielles et espaces méditerranéens.** Organisé par le Groupe de recherche sur les économies régionales du Bassin Méditerranéen.  
*Contact : GRERBAM - Faculté de Droit d'Economie et de Gestion, avenue du Doyen Poplawski, 64000 Pau, France, tél. (33) 59 92 32 97, fax (33) 59 80 75 90*

# A lire

**Le renouveau de la planification urbaine et territoriale.**- Paris : METT/Dir. de l'Architecture et de l'Urbanisme, 1993.- 56 p.  
Après les critiques portées sur les documents de planification urbaine traditionnels, cet ouvrage présente aux professionnels quelques orientations pour «planifier» aujourd'hui : définir le concept de «planification stratégique», esquisser les principales étapes de la démarche, intégrer les nouvelles échelles et assurer la cohérence entre les divers documents de planification et le schéma directeur, rappeler le rôle de l'Etat dans un contexte de décentralisation.  
*Contact : Bureau de vente du STU, Arche de la Défense, 92055 Paris La Défense, Cedex 04 - France*  
Prix : 70 FF

**Nouveau manuel d'aménagement foncier : Villes africaines** par J. F. Tribillon.- Paris : ADEF, 1993.- 317 p.  
Les pays de l'Afrique francophone (et lusophone) utilisent des instruments d'aménagement foncier assez semblables pour traiter des problèmes urbains qui ont beaucoup de points communs d'une ville à l'autre. D'où ce manuel, basé sur de multiples expériences de terrain, qui ne se contente pas de décrire les outils juridiques, mais s'attache surtout à en livrer le mode d'emploi à travers un ensemble de fiches qui accompagnent les chapitres thématiques.  
*Contact : ADEF-Association des Etudes Foncières, Grande Arche Nord 92044 Paris Cedex 41- France*  
Prix : 175 FF

**Assainissement et développement urbain : quartiers d'Afrique noire** produit par l'Association Française des Volontaires du Progrès.- Paris : Agence E4 International, 1993.- 89 p.  
Complété par une vidéo qui présente de manière didactique des exemples en Côte d'Ivoire et au Burkina Faso, l'ouvrage analyse les problématiques et les démarches des actions d'assainissement menées dans les quartiers précaires des villes d'Afrique subsaharienne dans une optique de développement local urbain.  
*Contact : Christine Pointereau, Agence E4 International, 81 rue des Archives 75003 Paris - France*  
Prix : manuel + vidéo : 250 FF;  
manuel seul : 150 FF; vidéo seule : 150 FF

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement et de l'Environnement pour le Développement  
Centre de documentation et d'information "Villes en développement"  
Arche de la Défense, 92055 Paris-la-Défense Cédex 04 - France  
Tél. (33.1) 40.81.15.74

Nom :  
Organisme :  
Adresse

Directeur de publication :  
J. Baudoin, président de l'ISTED  
Rédacteur en chef : ADP. F. Noisette  
Comité de rédaction : X. Crépin,  
A. Durand-Lasserve, L. Fernique, D. Gardin,  
H. Lainé, F. Reynaud, F. Starling,  
M.C. Tabar-Nouvel  
Secrétaire de rédaction et fabrication : Ch. Rebel  
Impression : IRPEX  
ISSN 1151-1672

Abonnement: 120 F/4 n° par an