

Sommaire

1. Editorial
2. Ville dense ou ville diffuse : Quel avenir pour les périphéries des villes du sud ?
3. Les acteurs et les pratiques de la transformation foncière : l'exemple des villes indiennes
4. Comment structurer les périphéries urbaines des villes du Sud ?
6. Cartographier et mesurer la ville, un préalable pour la planification urbaine. L'exemple de Ouagadougou
7. Les acteurs de la structuration des périphéries populaires de Mexico
8. Les entreprises de services urbains, consolidatrices de la ville : l'exemple de Lima
10. Agenda et publications



Les périphéries urbaines des « villes du sud » Les enjeux et les moyens d'une croissance maîtrisée

Face aux changements, la nécessaire rénovation des politiques de coopération

Le monde du développement a beaucoup changé durant les cinquante dernières années et il va connaître encore bien des métamorphoses.

Tout d'abord, il y a des changements géopolitiques qui nous confrontent à de nouvelles formes d'influence, mais en même temps maintiennent une permanence des logiques de puissance : la fin de la « guerre froide » et de l'opposition est/ouest ; la fin de la division du monde entre un nord « riche » et un sud « pauvre » ; une conflictualité forte confrontée aux limites des voies militaires ; la fin du monopole des états sur les relations internationales au profit d'acteurs de la société.

Ensuite il y a des changements de conjoncture sur le continent africain qui connaît à la fois une nouvelle attractivité et la persistance de lourdes difficultés. Mais aussi des changements de conjoncture en Europe : une économie confrontée au numérique, à la domination des activités financières, avec un gros défi en matière d'emploi posé par l'évolution des modèles productifs et un autre en matière de pauvreté.

Des changements également dans la manière de lutter contre la pauvreté pour ne pas se contenter de « filets de sécurité » mais introduire la question des inégalités et des mécanismes de redistribution pour rechercher des nouveaux modèles de croissance inclusifs et durables.

De toutes ces réalités changeantes, nous n'en concluons pas que le monde est devenu homogène, mais plutôt que le « Nord » et le « Sud » affrontent des enjeux communs et qu'il vaut mieux parler à nouveau de coopération plutôt que d'aide.

Les nouveaux Objectifs du Développement Durable approuvés par les Nations Unies en septembre 2015 peuvent utilement constituer une boussole pour renouveler les politiques de coopération. Ils ont en effet un caractère universel et font référence à la *dignité humaine*. Ils affichent l'objectif d'une croissance soutenue, partagée et durable et promeuvent la recherche de solutions intégrées. Ils associent l'échelle nationale et le besoin de partenariat mondial et font appel aux coalitions d'acteurs en combinant financements extérieurs et locaux.

D'où des changements à opérer au niveau des opérateurs de développement

- Passer d'un partenariat d'aide à un partenariat stratégique sur des enjeux communs au nom de l'interdépendance des réalités Nord/Sud.
- Combiner le respect de la souveraineté (nationale) des partenaires avec la solidarité (internationale) qui permet de « franchir les frontières ».
- Continuer d'avoir la volonté d'influencer les politiques publiques (changement d'échelle) avec les résultats de l'action.
- Relever le défi des coalitions d'acteurs en changeant nos représentations des uns et des autres et en faisant reconnaître les différentes formes de légitimité.
- Davantage investir le multilatéral pour être encore plus partie prenante des négociations sur les grands enjeux du monde de demain.

Une crise est aussi synonyme de transition et d'opportunités. Parlons de mutation, inscrivons-nous dans le temps long, expérimentons et capitalisons car il n'y a pas de solutions préétablies, soyons audacieux tout en restant lucides. ■

Marc LÉVY

Directeur de la prospective au GRET
levy@gret.org

Ville dense ou ville diffuse ?

Quel avenir pour les périphéries des villes du sud ?

À Nouakchott en Mauritanie comme dans toutes les villes du sud, l'expansion démographique a engendré une explosion de la périphérie. Cette situation reflète parfaitement celle des décennies à venir, où les centaines de millions de nouveaux urbains d'Afrique n'occuperont pas les dents creuses des villes, ni même ne densifieront les villes d'aujourd'hui, mais devront obligatoirement investir des terrains libres de toute urbanisation. Pour Jérôme CHENAL, directeur de la Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (CEAT) à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), l'enjeu dans les villes africaines n'est donc pas la ville existante, la ville centre, l'enjeu aujourd'hui se trouve en périphérie.

Le planificateur doit réfléchir à la manière d'urbaniser la périphérie et cela dans un contexte de changement climatique. Rappelons que les effets du changement climatique ne sont pas les mêmes partout, des territoires deviendront plus humides, d'autres plus secs, d'autres encore plus chauds. Les réponses à apporter ne seront pas les mêmes dans toutes les villes. Certains cherchent à se protéger du soleil en construisant dense en climat sec, alors que l'étalement urbain est davantage pertinent pour laisser l'eau s'infiltrer dans les climats très humides.

Les deux préalables de la forte augmentation du nombre d'urbains et des réponses différenciées étant ainsi posées, quelles sont les attentes du politique ? De mettre en œuvre une ville compacte grâce à l'articulation du duo urbanisme et transport.

Si les modèles de villes compactes, moins prédatrices en ressources, sont applicables dans les villes où les réseaux sont complets, où les salaires médians sont élevés et donnent aux populations la possibilité de s'offrir une mobilité quasiment infinie pour leur travail et leurs loisirs, il faut interroger leur pertinence dans les villes du Sud. En l'absence de moyen pour sa mobilité, même souvent pour aller travailler, faisant de populations entières des « assignées à résidence » dans leur périphérie sans eau, sans réseaux d'énergie, le modèle de la ville compacte n'est sans doute plus applicable. Faisons l'hypothèse que la ville compacte est pertinente en Afrique, mais uniquement dans de très rares exceptions.

Et cela même si, par ailleurs, la très faible densité est coûteuse, tout comme la très haute densité puisqu'il faut développer les systèmes techniques qui la permettent. L'évacuation des eaux pluviales – pour ne prendre que cet exemple – impliquera avec une densification la mise en place d'un système de tuyaux car l'eau ne s'infiltrer plus. Ainsi, ce qui est gagné d'une part peut être perdu d'autre part. Il existe donc un optimum entre la très faible et la très haute densité qui dépend du contexte morphologique, géographique, climatique de chaque ville. Admettons un lien direct entre les formes urbaines et la société, il faut en conclure que les réponses et les optimums ne seront pas les mêmes partout. Il s'agit de comprendre comment adapter la densité à chaque cas particulier au lieu de donner une réponse unilatérale prévalant sur l'ensemble des territoires urbains.

S'agissant de périphéries, cinq interrogations viennent à l'esprit, auxquels il est nécessaire d'apporter une

réponse pour comprendre les actions sur le territoire, mais surtout avoir les moyens de concevoir la ville de demain.

- Tout d'abord, il faut interroger le concept de densité et de forme compacte. Une question s'impose : celle du légal – ou de l'illégal – et donc celle de l'accès au marché foncier du plus grand nombre. Dans la majorité des villes du sud, la population n'a pas accès au foncier car même la parcelle nue reste trop chère pour sa capacité financière. Considérons que les populations pauvres ayant un droit à la ville comme les autres, leur seul choix reste de s'installer sur les franges du centre-ville ou en périphérie. Surgit alors un paradoxe vis-à-vis du concept de la ville compacte puisque ces populations sans accès au foncier officiel, du fait de leur pauvreté, s'installent à l'opposé de la ville planifiée. Cette stratégie leur permet d'assurer



Etalement urbain à Nouakchott, Mauritanie, 2007

Credit photo : Benoit Vollmer-EPFL

leur implantation le plus longtemps possible sans être déplacées. Il est donc important de trouver des solutions pour appréhender ce phénomène qui réinterroge la question de la propriété foncière et de la propriété privée. Depuis 40 ans, nous faisons des lotissements, nous créons des parcelles et donnons des titres ; depuis 40 ans le problème persiste.

- Les transports publics créent de l'étalement urbain par ségrégation des plus pauvres. Rabat au Maroc est un exemple intéressant. Les autorités ont réalisé un tramway, mais beaucoup trop cher (le prix du ticket a été ajusté à deux reprises depuis). Or, la mise en place d'infrastructures de tramway ou de métro provoque la hausse des prix des loyers et donc du foncier et de l'immobilier. Les populations à proximité de cette ligne de tramway, susceptibles de l'utiliser, sont contraintes, petit à petit, de s'installer plus loin à cause de cette hausse du marché foncier. Ces populations ont été remplacées par des personnes plus riches qui privilégient l'usage de la voiture. Les mécanismes sont certes plus complexes mais le résultat reste toujours le même.
- Le travail des ONG dans les quartiers périphériques est lui aussi source d'étalement urbain : en aidant les plus pauvres et en leur procurant différents services afin d'améliorer leur cadre de vie, elles les ancrent dans cette périphérie lointaine. L'aide légitime aux plus pauvres a des incidences importantes sur la possibilité d'une ville compacte.
- Les moyens de subsistance exigent d'autres contraintes. En dessinant et imaginant un lotissement

en périphérie, l'agriculture urbaine s'impose et a son importance, notamment pour les personnes « assignées à résidence ». Pour ces personnes, il y a un intérêt à donner la possibilité de faire de l'élevage et de l'agriculture en proposant des lotissements de taille suffisante pour ces activités.

- Une dernière interrogation concerne le climat qui, dans le cas d'un climat humide, pousse à reconsidérer la taille des parcelles car l'enjeu de l'infiltration des eaux pluviales est important.

Au vu de ces interrogations, il faut se poser la question suivante : pourquoi faire de la ville dense en Afrique subsaharienne aujourd'hui ? Cette injonction à la densité, qui peut-être fonctionne dans les villes du nord, est reproduite tant bien que mal et souvent à tort sur l'ensemble des villes du sud. Ce n'est donc pas du modèle théorique de la ville durable qu'il faut partir, mais de la réalité du lieu, à la fois physique et climatique et des pratiques des habitants qui s'y sont installés. La création des lotissements doit s'appuyer sur le mode de vie des populations, le contexte physique et leur manière de vivre au quotidien, leur mobilité, leurs stratégies ou tactiques. La ville qui en résultera sera dessinée tout à fait différemment. Dans le contexte de la ville de demain, durable et intégrative, le lotissement reste un outil de base, mais qu'il faut impérativement passer au crible de nos interrogations ! ■

Jérôme CHENAL
jerome.chenal@epfl.ch

Chenal Jérôme (2014), *The West-African City. Urban space and models of urban planning*. Lausanne : EPFL Press, London : Routledge

Les acteurs et les pratiques de la transformation foncière : l'exemple des villes indiennes

La transition urbaine est pleinement à l'œuvre dans les pays en développement et émergents. Le croît démographique urbain se ralentit et il tend à s'aligner sur les taux moyens des pays avec le tassement des migrations résidentielles à destination des villes. Celles-ci continuent néanmoins de s'étendre et de se transformer. Eric DENIS, Directeur de recherche au CNRS, Laboratoire « Géographie-cités », présente ici le cas des villes indiennes.

En Inde, les migrations rurales n'ont contribué qu'à 22% de la croissance urbaine entre 2001 et 2011. La croissance démographique annuelle des zones urbaines s'établit à 1,8% en 2011, contre 3,9 % en 1981. Cependant, l'expansion des aires urbaines reste très forte. Entre 2000 et 2030, les villes des pays en développement verront leur surface multipliée par 2,5. En Inde, 2 740 km² sont convertis chaque année à des usages urbains. Les acteurs de ces conversions foncières sont aux origines de l'expansion rapide des périphéries urbaines dans les pays du sud.

L'approvisionnement des villes est bouleversé par le boom des circuits longs qui redéfinit la valeur des terres périurbaines. Avec la baisse de leurs marges, les exploitants agricoles sont de plus en plus tentés d'anticiper la conversion foncière de leurs terres.

La multiplication des acteurs est un trait marquant de ces périphéries où émergent les grands projets: les usines en joint-venture, les services innovants, les infrastructures de transport et les plateformes logistiques, ainsi que les complexes résidentiels de standing. Le secteur privé est devenu le moteur de l'étalement urbain. Les investissements se concentrent dans les franges urbaines devenues plus attractives que les centres des villes, congestionnés, aux opportunités foncières rares et fractionnées. Dans ces marges, la puissance publique s'engage dans des politiques de valorisation de son patrimoine foncier en le privatisant ou en concédant des biens publics et des espaces naturels pourtant protégés comme des bassins de retenue d'eau, des forêts domaniales et des cordons littoraux.

Dans ce contexte spéculatif, la fièvre de vendre emporte tout le périurbain des villes indiennes. Avec la hausse des valeurs foncières, les autorités locales sont dépossédées de la maîtrise de leur territoire. Au delà des fonctions d'habiter et de produire, les dynamiques périphériques génèrent des espaces en friches, non bâtis mais privatisés et lotis en fonction de critères financiers qui supplantent toutes les velléités de planification.

Le développement urbain s'y opère, de manière privilégiée, par projet et sans vue d'ensemble. Il contribue à faire naître une périphérie urbaine composée d'une mosaïque d'objets économiques, avec des usines, des résidences fermées, des centres d'appels, des villages, de l'habitat précaire et des cités de relogement. Et cela sans aucune coordination d'ensemble et donc, sans anticipation possible des infrastructures nécessaires.

Les gouvernements régionaux se sont imposés comme les plus puissants initiateurs de ces transformations, subies plus que maîtrisées par les autorités locales.

Les emplois sont créés dans les périphéries et loin des centres, là où les industriels trouvent des configurations favorables pour produire à un coût compétitif. La concurrence entre les agglomérations se fait sur les prix du foncier. Au fur et mesure que les villes indiennes s'intègrent dans l'économie mondiale, elles produisent des valeurs foncières qui s'inscrivent dans le système concurrentiel des périphéries urbaines des pays émergents.

L'artificialisation des sols y progresse sans limite dans le cadre d'une légalité qui n'a de cesse d'être négociée. Dans le même temps, les acteurs publics recréent aussi de la valeur foncière en sanctuarisant de nouveaux espaces récréatifs et écologiques.

Faire de la planification dans les périphéries urbaines des villes indiennes consiste alors à réunir et à recoudre des poches urbaines possédant chacune ses règles et ses lois et à gérer cette recombinaison dans un contexte marqué par de fortes contradictions sociales. La proximité de quartiers contrastés est certainement une particularité de la fabrique actuelle des périphéries des villes indiennes. ■

Eric DENIS
eric.denis@parisgeo.cnrs.fr

Comment structurer les périphéries urbaines des villes du sud ?

L'Agence d'urbanisme de Lyon, opérateur de coopération pour ses partenaires, notamment la Métropole de Lyon, est confrontée à cette question dans les nombreuses villes d'Afrique ou d'Asie avec lesquelles elle travaille : Bamako, Ouagadougou, Addis-Abeba, Rabat, Sétif, Ho Chi Minh ville, Vientiane, Kochi, etc. Patrice BERGER, directeur des activités internationales de l'agence d'urbanisme, tire les leçons de ces diverses expériences en matière de structuration des périphéries urbaines des villes du sud.

Le sujet n'est pas nouveau, les villes du Sud connaissent, pour certaines depuis des décennies, des taux de croissance démographiques annuels de 3% à 7% par an, ce qui génère l'explosion de leurs périphéries urbaines, parfois de façon anarchique.

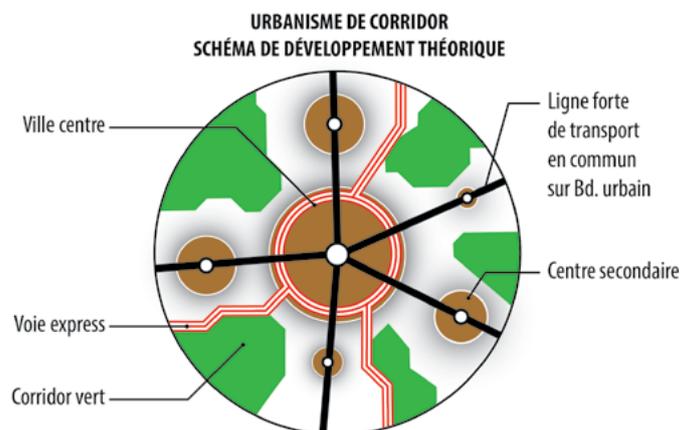
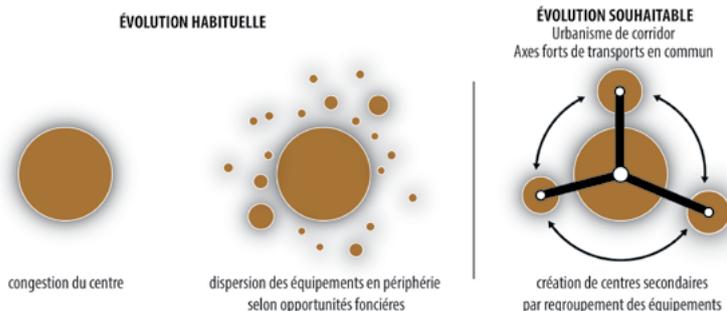
Depuis longtemps, les recommandations de Michel Arnaud, membre d'AdP-Villes en Développement, sur le « lotissement nu », toujours d'actualité, proposent des solutions pragmatiques. Ces principes ont parfois été appliqués ponctuellement dans quelques villes d'Afrique de l'Ouest ou au Maroc, mais jamais à grande échelle. Plus récemment, le Lincoln Institute of Land Policy de Boston a mis en cause le concept de « ville compacte » pour les villes en pleine croissance et propose aussi le principe de grande trame foncière sans équipement.

Ce qui est nouveau, en plus de la vigilance accrue sur les questions d'environnement, c'est le développement progressif des transports en commun structurants dans les grandes villes du sud, capables d'apporter une charpente urbaine à la croissance souvent désordonnée des périphéries : dissémination d'équipements au gré des opportunités foncières, densification le long des routes

historiques de sorties qui mélangent tous les trafics (lourds, transit et locaux), épaississement puis colmatage progressif. Au final, ces périphéries sont faites d'un patchwork juxtaposant, souvent sans hiérarchie, des morceaux de ville informelle et des morceaux de ville planifiée.

L'expérience de l'Agence de Lyon dans de nombreuses villes du Sud la conduit à proposer quelques principes simples, qui rejoignent des propositions de Michel Arnaud :

- **Les pouvoirs publics doivent structurer l'essentiel**, la charpente urbaine et la trame de voirie, et laisser les autres acteurs et la société civile développer sur cette trame des morceaux de tissus urbains de tous niveaux qui, par leur diversité, limiteront la ségrégation dans les périphéries.
- **Accepter de « tracer la ville » avant de l'équiper** pour cadrer toutes les occupations à venir, ce qui veut dire réserver des emprises de voies primaires avec des transports en commun et développer une offre foncière de « lotissement nu » à équiper progressivement dans le temps. La ville périphérique ne peut assurer



Crédit photo : Patrice Berger

une production urbaine avec des services essentiels pour tous immédiatement, faute de moyens financiers et surtout de solvabilité. Certaines municipalités des villes du Sud ne veulent pas « voir » la production de la ville informelle et visent une « utopie normative » des services essentiels et du logement pour tous.

- **Faire simple**, adopter des schémas d'extension faciles à comprendre, avec des trames orthogonales quand la géographie le permet, ce qui n'empêche pas des tracés de composition urbaine.
- **Il est illusoire de vouloir tout planifier** et de dimensionner en détail ces périphéries, exercice démenti par les faits. Il faut se contenter de mettre en place une charpente pour les développements progressifs futurs avec cependant une planification plus fine des sites stratégiques.

La structuration des périphéries des villes du Sud passe par la définition et la mise en œuvre de trois éléments « majeurs » :

1- La définition d'une trame verte à ne pas urbaniser (idéalement des corridors verts alternant avec les corridors urbains), basée sur la géographie naturelle, destinée à limiter les risques naturels, prenant en compte les qualités écologiques, et répondant aux besoins récréatifs présents et futurs (parcs et parcs régionaux). La mise en œuvre passe par une protection effective de ces terrains de toute urbanisation, au besoin par des occupations temporaires, telle que l'agriculture urbaine, la plantation forestière, etc.

2- La définition des secteurs à urbaniser, sous forme de corridors à densifier le long de lignes fortes de transport en commun (métros, tramway, bus en site propre) souvent développés le long des routes historiques de sorties de ville, transformées en boulevards urbains avec trafic lent ; le trafic lourd ou rapide étant reversé sur des voies express, connectées aux « périphéries » et situées en limite de tissu urbain pour éviter les coupures.

La mise en œuvre de ces corridors passe par un travail étroit entre planificateurs, directeurs de la voirie et maîtres d'ouvrage de transport collectif et par la protection des emprises de ces futures infrastructures.

3- La création de centres secondaires, nécessairement situés sur les corridors urbains, proches de carrefours, sur les hubs de transports en commun, pour faire la ville polycentrique. Ces centres doivent

offrir aux habitants des périphéries des services de proximité (marchés, centres commerciaux, gares routières, etc.) leur évitant d'aller dans l'hyper centre et d'accroître la congestion.

Leur mise en œuvre passe par une volonté politique forte pour y développer des opérations d'urbanisme publiques à même de regrouper des équipements publics et d'attirer l'investissement privé (services, logements, emplois, etc.)

La mise en œuvre de ces trois éléments majeurs de structuration des périphéries n'est évidemment pas simple, varie suivant le contexte de chaque ville et repose sur des conditions de réussite :

L'existence d'une planification simple : un bon schéma de structure spatiale compris de tous. Une vision simple est parfois plus utile qu'un schéma directeur très complet.

Une volonté politique ferme et surtout continue de respecter cette vision partagée par les acteurs urbains majeurs et par toutes les collectivités concernées (villes centres et communes périphériques) et une agence d'urbanisme ou son équivalent, pour la faire respecter.

Une coopération réelle entre planificateurs et responsables des transports urbains.

Les mécanismes d'échec sont divers : absence de schéma de structure et d'autorité, développement non intégré des lignes fortes de transport en commun, incapacité de développer des opérations d'urbanisme de centres secondaires en périphérie, discontinuité permanente due au turn over des décideurs et des techniciens

La structuration des périphéries des villes du sud (grandes ou petites) où vivent déjà, et vivront encore plus demain, la plupart des urbains, est un sujet majeur qui conditionne tant leur qualité de vie que leur efficacité économique.

La difficulté de l'exercice impose d'être modeste et de viser l'essentiel : anticiper et aider les autorités à marquer au sol la charpente urbaine (réserver les emprises foncières), notamment la voirie et l'espace public qui perdureront, quelles que soient les évolutions des formes urbaines produites et renouvelées par la suite. ■

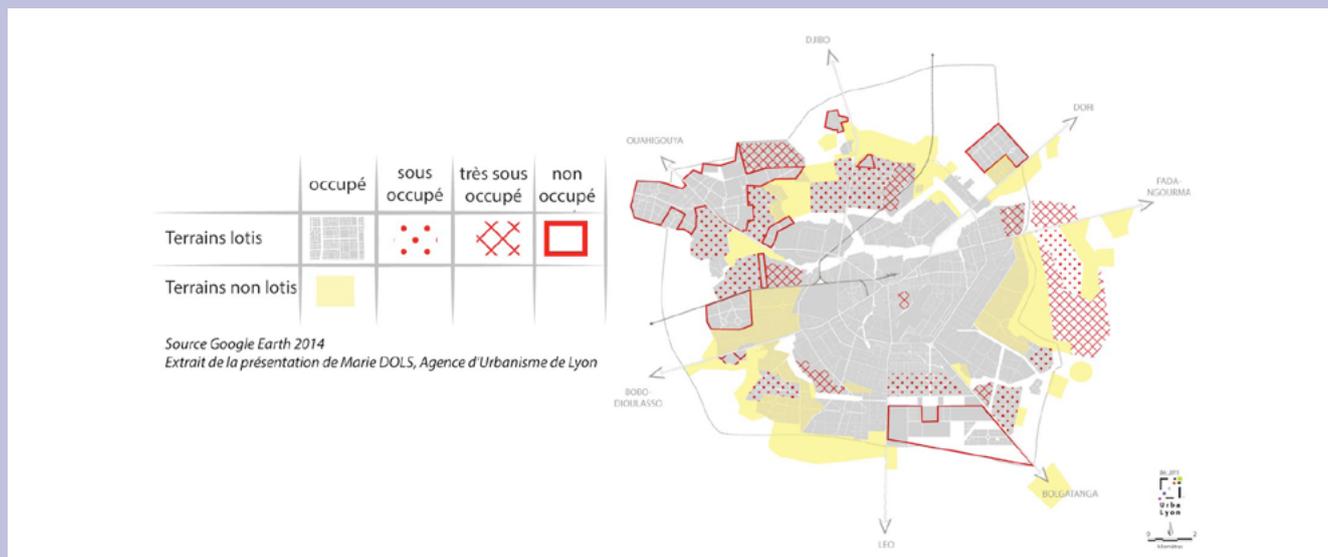
Patrice BERGER
p.berger@urbalyon.org

Références :

- Note de Michel Arnaud préparée pour la journée AdP-Villes en Développement du 18 septembre 2015
- Shlomo Angel, Lincoln Institute of Land Policy: " Making room for a planet of cities ", 2012

Cartographier et mesurer la ville, un préalable pour la planification urbaine l'exemple de Ouagadougou

La population de Ouagadougou (Burkina Faso) dépasse aujourd'hui 2 millions d'habitants. Elle devrait atteindre 3,2 millions d'habitants en 2025. Ce boom démographique engendre une augmentation encore plus importante de la surface de la ville. Pour répondre aux besoins en services de base de ces nouvelles populations il est impératif de visualiser l'évolution du périmètre de la « tache urbaine » et de la représenter sur une carte. Marie DOLS, urbaniste à l'agence d'urbanisme de Lyon, décrit la méthodologie utilisée pour y parvenir.



Réinterroger le fond de plan officiel pour une connaissance plus juste de la réalité

Première difficulté, le seul fond de plan de Ouagadougou disponible est celui du recellement des lotissements. Il ne traduit aucunement la réalité. Deux phénomènes bien connus liés au mode de production du foncier urbain africain expliquent ces écarts entre carte officielle et réalité. D'abord, une large couronne de secteurs d'habitat informel lié au système néo-coutumier entoure la ville. Elle n'est indiquée dans aucun plan. Ensuite, a contrario, de nombreux espaces identifiés comme lotis sur le plan sont en fait sous-occupés, voir totalement vides.

La photo aérienne de *Google Earth* de 2014 permet de repérer facilement les écarts entre le fond de plan et la réalité. Ces écarts concernent la moitié des surfaces et quasiment la totalité des espaces périphériques. A partir de cette analyse, la densité urbaine globale peut être estimée de manière plus juste. A Ouagadougou, elle est très faible, 50 habitants par hectare en moyenne.

S'appuyer sur des estimations réalistes pour prendre la mesure des besoins à venir

A niveau de densité constant et en s'appuyant sur les estimations démographiques, la tache urbaine devrait atteindre plus de 700 km² en 2025 (400 km² aujourd'hui), soit un cercle de 15 km de rayon par rapport au centre-ville (un peu plus de 10 km aujourd'hui).

On sait aujourd'hui que le réseau de voies bitumées couvre uniquement le secteur central de la ville. On mesure ainsi l'immensité des besoins en infrastructures aujourd'hui et plus encore demain.

Les nouvelles sources d'information (*Google Earth*, *OpenStreet Map*, *GPS*) nous aident à mieux connaître le phénomène de l'explosion spatiale d'une ville africaine. Il est particulièrement utile de les mobiliser pour connaître de manière précise la tache urbaine réelle et mesurer de manière objectivée les besoins en services à l'échelle globale d'une grande ville comme Ouagadougou.

Dans un contexte de faiblesse extrême des capacités d'investissements publics, une cartographie « réaliste » constitue un outil précieux d'aide à la décision pour définir les priorités. Elle permet d'organiser le plus efficacement et équitablement possible la programmation des nouvelles infrastructures mais aussi de se projeter à 20-30 ans pour d'anticiper l'organisation des futures surfaces urbaines. ■

Marie DOLS
M.Dols@urbalyon.org

Les acteurs de la structuration des périphéries populaires de Mexico

Pour comprendre les évolutions des quartiers populaires périphériques de Mexico, un regard sur les acteurs de leur « structuration » est nécessaire. Jean-François VALETTE, géographe au CNRS (Laboratoire PRODIG), a étudié la transformation de ces quartiers. Il présente ici quelques-unes de ses conclusions.

Le terme « structuration » pourrait laisser penser que la structure est, au départ, inexistante et qu'elle se met en place progressivement. Or, même dans le cas d'une occupation illégale de terrains, les structures foncières sous-jacentes sont fortes. Il est ainsi peut-être plus pertinent de s'interroger sur la régularisation au sens large des « colonies populaires » (*colonias populares*), quartiers populaires nés d'une production au sein du secteur informel. Dans une métropole de plus de 20 millions d'habitants, ces quartiers abritaient en 2010 les deux tiers des habitants de Mexico et ils concentraient plus de la moitié de la production de logements sur la dernière décennie. Leurs habitants appartiennent majoritairement, mais pas exclusivement, aux catégories pauvres.

La « régularisation territoriale » s'inscrit dans un processus d'amélioration durable de l'occupation initiale et intègre progressivement les quartiers considérés dans la sphère légale. La régularisation foncière et la consolidation des colonies populaires ont déjà fait l'objet d'un grand nombre de recherches à Mexico, depuis J. Turner dans les années 1960. La littérature sur le thème est abondante¹, notamment autour de travaux qui ont conceptualisé – dans une triple lecture juridique, morphologique et sociale – le passage de l'illégal vers le légal. Ce passage renvoie au processus au sein duquel l'habitant en situation d'illégalité entre dans une dynamique d'amélioration, devant le conduire à donner à son habitat un statut légal, avec tous les avantages (et les inconvénients) que cette reconnaissance suppose. L'État met en place un système de dérogation afin d'intégrer l'acteur-habitant et l'objet-habitat dans la sphère légale. Cela passe par la titrisation, mais également, par l'arrivée des services urbains, et le changement de l'usage des sols, soit l'équivalent de la mise en conformité de ces espaces par rapport au cadre légal et aux standards de confort de vie.

Du point de vue du foncier, la non-conformité peut provenir de l'absence de titres de propriété ou justificatifs de transactions (ou de problèmes dans ces derniers), de violation des normes urbaines ou de construction, de situations antérieures déjà irrégulières, mais aussi, d'un « retour » dans l'irrégulier de situations pourtant préalablement régularisées. Régulariser est le fait de se conformer aux dispositions légales. La légalité définit le droit d'user exclusivement de sa terre, d'en tirer des revenus, et de la céder. Or, au Mexique, le régime de propriété de la terre peut être social, privé ou public. La propriété sociale (en *ejido* ou *comunidad*), majoritaire en périphérie de Mexico, est une propriété collective issue de la réforme agraire menée après la

Révolution de 1910 et inscrite dans l'article 27 de la Constitution. En théorie, ces terres sont invendables et inaliénables.



Pavement d'une rue à La Paz, État de Mexico

Credit photo : Jean-François Valette

L'ancienneté du phénomène d'urbanisation illégale et le manque d'alternatives légales simples et claires ont, comme dans beaucoup d'autres pays du sud, transformé le marché du logement urbain informel en la « norme », socialement et politiquement acceptée. Au Mexique, le délogement ou déguerpissement est réglementé par la Constitution. L'interprétation des textes de loi rend possible l'appropriation d'une terre en fonction de la durée de résidence, et cela ouvre la porte à l'inscription publique de l'occupation. Il y a reconnaissance d'un état de fait. La grille de lecture du laisser-faire institutionnel ne renvoie pas à l'image d'un État passif, tolérant vis-à-vis de l'urbanisation illégale. Au contraire, l'État participe activement à sa régularisation, comme à sa reproduction, en raison de son incapacité à fournir une alternative viable. On voit d'ailleurs aujourd'hui que les lotissements légaux gigantesques de logements dits « sociaux », construits de manière légale en périphérie des villes mexicaines pour contrer la crise du logement, ne répondent toujours pas à la demande d'une grande partie de la population.

Les politiques de régularisation foncière ont connu depuis les années 1940 un processus d'institutionnalisation. Conçues à l'origine comme des opérations gouvernementales exceptionnelles, les régularisations sont devenues l'instrument principal de gestion de l'espace urbain. À partir des années 1970, les États fédérés ont mis en place plusieurs organismes, un des principaux étant la CORETT (Commission de la Régularisation de la Propriété de la Terre) fondée en 1973 et remplacée en 2015 par l'INSUS (Institut national du sol durable).

1. On pense ici entre autres aux travaux de T. Alegría et G. Ordoñez, d'A. Azuela, P. Connolly, R. Coulomb, E. Duhau, D. Hiernaux et A. Lindón, E. Huamán, A. Iracheta, C. Salazar, M. Scheingart, F. Tomas ou encore à l'ensemble des études du Lincoln Institute.

En 1992, la réforme de l'article 27 de la Constitution a marqué un tournant : par le PROCEDE (Programme de certification des droits ejidiaux de propriété sociale et de titularisation des terrains), la transformation d'une propriété sociale en propriété privée est devenue officiellement possible. Quatre facteurs conditionnent cette titrisation : action gouvernementale, statut foncier, localisation administrative, et niveau socio-économique des habitants. Mais pour les autres pans de régularisation, c'est la dynamique d'organisation sociale qui joue un rôle déterminant.

Par organisation sociale, il est fait référence à l'ensemble des groupements ou collectifs de résidents revendiquant des travaux d'amélioration du quartier : associations de voisins, groupements d'habitants, ou formes plus institutionnelles. L'action collective tend à peser davantage vis-à-vis des autorités et peut faciliter les démarches dans trois domaines : l'arrivée des services urbains de base, le changement d'usage du sol, et les démarches de titrisation. Le fonctionnement est

clientéliste : l'organisation débloque une situation irrégulière pour la communauté, mais impose des contreparties politiques et/ou financières : paiements, participation à des manifestations... Selon la personnalité et les réseaux du leader local et la mobilisation politique du groupe, les avancées pour la régularisation seront plus rapides et plus consistantes. L'organisation sociale et la pression populaire des habitants expliquent largement les trajectoires différenciées de consolidation et de régularisation, pour des quartiers d'ancienneté comparable.

L'État mexicain voit en la régularisation deux objectifs principaux : d'une part, la paix sociale en éliminant les conflits de propriété et en donnant la possibilité aux plus pauvres d'accéder à un logement et d'autre part, le contrôle des habitants en situation irrégulière, en « fidélisant » des électeurs, devenus des contribuables. ■

Jean-François VALETTE
jean-francois.valette@ird.fr

Les entreprises de services urbains, consolidatrices de la ville : l'exemple de Lima

Plus de la moitié des 10 millions d'habitants de Lima (Pérou) vit dans des quartiers d'origine informelle. Malgré l'absence de plan et de planification urbaine, les services d'électricité, eau et assainissement ont été effectivement étendus dans les périphéries. Quels sont les modalités et les impacts de l'extension des réseaux sur ces périphéries, mais aussi sur la fabrique de la ville dans son ensemble ? Laure CRIQUI, chercheur à l'IDDRI et dont la thèse a été consacrée à cette question, en décrit ici le processus.

Politiques publiques et périphéries à Lima

Depuis les années 1950, la croissance de Lima a eu lieu entre la Cordillère et l'océan Pacifique. Malgré une topographie difficile, le caractère désertique et étagé des terrains a permis d'éviter les conflits fonciers. Les invasions par des migrants très organisés ont été accompagnées par des ONG locales. Le pré-lotissement selon une trame urbaine régulière et l'auto-construction ont ainsi inspiré les travaux de Turner sur le *self-help housing*. L'État a pour sa part adopté des politiques « d'assainissement physico-légal » des quartiers, puis de formalisation de la propriété inspirée par le péruvien De Soto. La reconnaissance des périphéries est ainsi le résultat d'un « débordement populaire » de l'État, et de politiques urbaines hétérodoxes.

Depuis les années 1990, les réseaux d'électricité, eau et assainissement ont progressivement rattrapé l'urbanisation. La distribution d'électricité a été privatisée en 1992 ; grâce à des ajustements réglementaires et des subventions publiques, les entreprises ont réussi à couvrir l'agglomération. L'entreprise d'eau et d'assainissement de Lima est restée publique mais a été réformée. Des programmes dédiés aux périphéries, financés par les bailleurs, ont permis d'atteindre 93.4% et 91.7% de couverture respectivement.

Il n'y a donc que peu d'obstacles politiques, institutionnels ou financiers à la reconnaissance des quartiers

populaires, et à la nécessité de leur raccordement aux services. Lima est une « ville illégale », mais où l'extension des réseaux a permis l'intégration socio-spatiale des périphéries. Les mécanismes d'un tel rattrapage interrogent alors les modalités de l'action publique en l'absence de planification urbaine.

L'adaptation des pratiques de viabilisation

Dans des zones non planifiées, le déploiement des infrastructures est contraint par des irrégularités physiques, sociales et politiques. Pour faire face aux topographies accidentées et aux morphologies urbaines désordonnées, les entreprises liméniennes ont adapté leurs techniques. Les entreprises d'électricité utilisent par exemple des poteaux en fibre de verre qui ne pèsent que 50 kg et peuvent être montés à dos d'hommes, pour électrifier des quartiers où camions et machines ne peuvent accéder. De manière similaire, un programme de la Banque Mondiale a expérimenté des réseaux d'eau et d'assainissement condominaux (canalisations plus petites, superficielles, légères et flexibles) qui se fauillent facilement dans des trames irrégulières. Dans les deux secteurs, les ingénieurs sont formels : il n'existe pas d'obstacle technique auquel on ne puisse trouver une solution.

Sur le plan social, l'enjeu pour les entreprises est de faire accepter leur action par les populations installées, et de s'assurer du paiement des services. Depuis

20 ans, l'accompagnement social s'est structuré et généralisé à Lima associant les populations. Pour l'eau et l'électricité, des mini-réseaux autonomes sont ainsi temporairement confiés aux associations de quartier, titulaires d'un contrat collectif, responsables des équipements et de la gestion des factures. En outre, des actions de responsabilité sociale, d'embauche prioritaire des habitants comme ouvriers ou encore d'éducation à l'hygiène fluidifient les relations entre entreprises et populations.

Les périphéries à raccorder sont dans des situations d'irrégularité institutionnelle ou d'informalité.

Au vu du goulot d'étranglement créé par la politique de formalisation pour étendre les services, une loi de 2006 a remplacé le prérequis du titre de propriété par une attestation de possession municipale. Mais les entreprises ont également besoin d'information géographique pour élaborer les tracés de réseaux. Les habitants doivent donc fournir un plan de lotissement, représentant la trame et les lots du quartier. Réalisé par un topographe privé, et avec un statut légal incertain, ce plan est néanmoins devenu une véritable institution. Non seulement les infrastructures sont positionnées à partir de ce plan, mais les habitants l'utilisent aussi pour demander auprès de tiers d'autres travaux tels que des escaliers ou des murs de soutènement. Résultat d'un bricolage institutionnel, ces plans de lotissement sont, de fait, les cartes à partir desquelles les périphéries, et donc la ville, sont progressivement consolidées et aménagées.

L'impact des interventions sur la fabrique urbaine

L'extension des réseaux de services structure ainsi physiquement, socialement et institutionnellement les périphéries. La viabilisation s'avère être un processus efficace de développement urbain local, mais elle impacte aussi plus généralement l'action publique dans ces périphéries.

Au niveau des quartiers, le déploiement des infrastructures articule la consolidation urbaine : le positionnement des réseaux ancre définitivement et physiquement la trame viaire, et ce sans compter qu'il requiert ou entraîne d'autres travaux de voirie. En outre, en obtenant une attestation de possession, en élaborant les plans de lotissement, en recevant une facture pour les services, et en apparaissant sur les cartes des entreprises, les périphéries sont indirectement mais officiellement reconnues. Les entreprises de services participent ainsi à l'intégration physique et fonctionnelle, mais aussi politico-administrative, sociale et symbolique des périphéries à la ville.

En termes de gouvernance, l'extension des réseaux entraîne également la mobilisation d'une myriade d'acteurs : les ONG aident les populations dans leurs



Camion citerne d'eau et mise en service de la ligne électrique en grande périphérie de Lima, Mai 2012

Crédit photo : Laure Crique

interactions avec les pouvoirs publics, les topographes réalisent les plans, les compagnies de BTP et d'ingénierie testent de nouvelles techniques, les commerçants vendent des équipements sanitaires, des Fondations financent les travaux d'aménagement connexes... Toutes ces actions et ces acteurs se coordonnent en l'occurrence autour des plans de lotissements.

Enfin, pour les entreprises, les périphéries sont de nouveaux marchés à raccorder. Pour suivre et même devancer l'urbanisation et pouvoir raccorder dès l'arrivée d'habitants, elles installent leurs réseaux aux marges de la zone urbanisée. Cette logique d'expansion de facto se passe sans que les pouvoirs publics soient impliqués, voire en créant des tensions avec le planificateur et les municipalités. Ces dernières souhaitent limiter l'expansion, mais leurs périmètres administratifs morcelés ne correspondent pas aux zones de concession des entreprises. Sur le terrain, les logiques sectorielles l'emportent encore sur le pilotage politique et urbanistique.

Les périphéries de Lima sont donc coproduites sous l'action conjointe des entreprises de services, des habitants et des autres fabricants de la ville. Cette fabrique urbaine « bricolée » permet d'intégrer progressivement et durablement les périphéries. Tout l'enjeu est alors de savoir si, et comment, les pouvoirs publics sont prêts à s'en inspirer pour accompagner – plutôt que de vouloir contenir en vain – les dynamiques réelles de l'urbanisation. ■

Laure CRIQUI

cricui.laure@gmail.com

Références

- Calderón JC. 2005. *La ciudad ilegal: Lima en el siglo XX*. Lima: Universidad San Marcos
- Crique L. 2015. Les voies de l'extension de réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Lima. *Revue Tiers Monde* 221
- 2015. L'électrification des quartiers irréguliers de Lima: Un rattrapage en pente raide. *Flux* 99
- Fernández-Maldonado AM. 2008. Expanding networks for the urban poor: Water and telecommunications in Lima. *Geoforum* 39
- Ioris AAR. 2012. The neoliberalization of water in Lima. *Political Geography* 31
- Matos Mar J. 2012. *Perú: Estado desbordado y sociedad nacional emergente*. Lima: Universidad R. Palma

Publications



Environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique, Cities Alliance et CGLUA, 2015, <http://www.citiesalliance.org/node/5607>
CGLU Afrique et Cities Alliance publient le second rapport sur l'environnement institutionnel des autorités locales africaines : trois ans après sa première édition, des progrès importants ont été faits par les gouvernements d'Afrique pour accompagner le développement et la montée en capacité des villes du continent.

Guiding Principles for City Climate Action Planning, United Nations Human Settlements Programme (UN Habitat), 2015 <http://unhabitat.org/books/guiding-principles-for-climate-city-planning-action/>

Le guide publié par ONU-Habitat présente les préconisations à suivre en matière de planification afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et d'accroître la résilience des territoires au changement climatique.



Villes et territoires résilients, Commissariat général au développement durable, 2015, N°123 <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/ED123.pdf>

Face aux aléas liés au changement climatique, la résilience des territoires constitue une réponse en terme d'adaptation. Cette publication propose quelques leviers sur lesquels s'appuyer pour mettre en œuvre des stratégies de résilience à l'échelle locale.

Éco-Urbanisme défis planétaires, solutions urbaines, Jean Haëntjens et Stéphanie Lemoine, éditions Écosociété, 2015 <http://ecosociete.org/livres/la-cle-des-villes>

L'éco-urbanisme, une approche transversale qui doit permettre aux villes de relever les grands défis économiques, sociaux et environnementaux de notre temps ; le livre en donne de nombreux exemples issus de villes du monde entier.



Habitat en mouvement, Voyage à la rencontre de l'habitat populaire en Amérique du Sud, Pierre Arnold et Charlene Lemarié, 2015, <http://habitatenmouvement.tumblr.com/livre>

Un livre-témoignage nourri de nombreuses rencontres sur la production autogérée de l'habitat populaire en Amérique du Sud ; des enseignements à tirer pour les villes des pays développés.

Orientations de l'aide française en faveur de la revitalisation des quartiers historiques pour des villes durables, PFVT, versions française, anglaise et espagnole, <http://www.pfvt.fr/fr/activites/groupe-de-travail>

Élaboré dans le cadre du Partenariat Français pour la ville et les territoires (PFVT), fondé sur la très riche expérience française en la matière et appuyé sur de nombreux exemples, le rapport propose un certain nombre d'orientations sur les stratégies et les outils de revitalisation des quartiers historiques dans les villes du sud.



Agenda

- Etapes préparatoires à Habitat III

- **Réunion régionale EUROPE**, 16- 18 mars, Prague, République Tchèque. [LIEN](#)
- **Rencontre thématique**, *Le financement du développement urbain : The Millenium Challenge*, 9-11 Mars 2016, Mexico, Mexique [LIEN](#)
- **Rencontre thématique**, Les espaces publics, 4-5 Avril 2016, Barcelone, Espagne [LIEN](#)
- **Conférence préparatoire PrepCom3**, 25-27 Juillet 2016, Surabaya, Indonésie [LIEN](#)
- **7ième Forum de l'action internationale des collectivités 2016**, organisé par Cités Unies France (CUF), 4-5 juillet 2016, Paris
- **49ième Conférence de " Réseau Habitat et Francophonie " (RHF)**, thème : " Le logement social à l'aune de la Conférence ONU-Habitat III, Quelles perspectives pour les pays francophones ? ", 30 mai -1er juin 2016, Ile de La Réunion [LIEN](#)



Villes en développement
Association de professionnels

Ce numéro est publié avec le soutien de l'Agence Française de Développement, du CEREMA, de Cities Alliance, du Groupe KERAN et du Partenariat Français pour la Ville et les territoires

Directeur de publication :
Benjamin Michelon
Président d'AdP-Villes en Développement

Rédacteurs en chef :
Marcel Belliot et Aurélie Landon
AdP-Villes en Développement

Comité de rédaction :
Serge Allou, Pierre-Arnaud Barthel, Ferdinand Boutet, Armelle Choplin, Xavier Crépin, Franck Charmaison, Yves Dauge, Francine Gibaud, Camille Le Jean, Benjamin Michelon, François Noisette, Françoise Reynaud, Julie Salagnac-Diop, Irène Salenson.

Secrétariat de rédaction
Eloïse Pelaud
AdP-Villes en Développement

Mise en page
Alexandre Pison / 3^e Acte

Ce bulletin est en ligne sur le site de
AdP-Villes en développement
www.ville-developpement.org