

## LE DÉFI DES VILLES EN CRISE

Thierry Paulais<sup>1</sup>

*Dans cet article très court et très clair, Thierry Paulais présente à la fois un panorama général du phénomène urbain dans les villes du Sud et rappelle l'attitude longtemps ambiguë de l'aide internationale vis-à-vis de ce phénomène. Initialement perçue comme un parasite du monde rural, la ville a, dans les pays pauvres, reçu pendant longtemps une attention insuffisante de la part de la communauté internationale. La croissance urbaine dans les pays du Sud est pourtant un processus manifestement irréversible, à la fois créateur de richesses et de grande misère. La croissance de nombreuses villes du Sud se fait actuellement à des rythmes insoutenables qui provoquent tensions sociales, désastres environnementaux et frustrations. Face aux multiples défis posés par cette croissance, l'insuffisance évidente des équipements et les défaillances notables de gestion peuvent entraîner certaines villes dans des spirales dépressives dramatiques. Thierry Paulais nous rappelle que le traitement superficiel de ces questions, par l'initiative des objectifs du Millénaire, montre que la communauté internationale n'a pas encore pleinement intégré l'importance cruciale de la problématique urbaine sur laquelle cet ouvrage souhaite insister.*

\*

En Europe, l'activité agraire, qui dominait depuis son apparition au néolithique, a perdu l'essentiel de sa population et de son importance sociale au cours du siècle dernier. Il apparaît aujourd'hui que l'ensemble de la planète est engagé dans un processus analogue. Les prochaines décennies seront celles de l'urbanisation. En ce moment, la population

---

1. Thierry Paulais est architecte-urbaniste et économiste. Il a commencé sa carrière dans des bureaux de conseil auprès des collectivités locales et des gouvernements. Il s'est spécialisé dans le domaine du financement des investissements, et a finalement intégré la Caisse des dépôts et consignations comme responsable de produits financiers destinés aux collectivités locales françaises dans le cadre de la Politique de la ville. Il a ensuite rejoint l'AFD en tant que responsable de la division du développement urbain.

des villes du monde augmente d'un million de personnes par semaine et ce rythme va s'accroître. Les Nations Unies viennent d'actualiser leurs prévisions démographiques<sup>1</sup>. La population mondiale sera de 8 milliards en 2030. Sur la base d'un taux d'urbanisation de 60 % en 2030 (hypothèse plutôt modérée puisque le seuil des 50 % est d'ores et déjà pratiquement atteint), la population urbaine à cet horizon sera de l'ordre de 5 milliards. La majeure partie de cette croissance concernera les pays qui relèvent de l'aide au développement, dont les villes devront accueillir de l'ordre de deux milliards d'habitants de plus qu'aujourd'hui.

La communauté internationale a été longue à prendre la mesure du phénomène urbain. Au début de la décennie 1970, la pensée en économie du développement était franchement hostile à la ville : la théorie des « biais en faveur de l'urbain » stigmatisait des politiques publiques supposées privilégier le milieu urbain aux dépens de la campagne et du secteur productif. Plusieurs recherches mettaient en évidence une corrélation entre l'accélération des migrations rurales et la création d'emplois urbains. Ces différents travaux<sup>2</sup>, dénaturés par beaucoup de simplifications, donnèrent finalement lieu à un axiome manichéen : la ville fonctionne principalement comme parasite de la campagne, tout investissement en milieu urbain aggrave la situation économique et sociale des pays pauvres, l'urbanisation joue un rôle négatif dans le processus de développement.

Les bailleurs de fonds ne s'intéressèrent que progressivement aux politiques d'investissement dans les villes. Les premières générations de projets dits « urbains » étaient en réalité des projets sectoriels d'infrastructures. Sous la présidence de R. McNamara et à la suite des travaux d'économistes sur les liens entre croissance et redistribution<sup>3</sup>, la Banque mondiale a élaboré sa stratégie de « satisfaction des besoins essentiels ». C'est en référence à cette stratégie et parce que la misère des habitants était perçue comme un risque politique majeur<sup>4</sup> que l'institution s'est engagée réellement dans le financement de projets de développement urbain.

Aujourd'hui, le processus d'urbanisation est perçu de façon plus positive par la communauté internationale. D'une part, il est entériné que la croissance urbaine est structurelle : aucune politique n'a pu s'y opposer durablement, il vaut mieux l'accompagner plutôt que la combattre ; d'autre part, le fait urbain semble avoir été restauré dans les

---

1. United Nations : *World urbanization prospects : the 2003 revision*.

2. Voir entre autres : Todaro M.P., *L'exode rural en Afrique et ses rapports avec l'emploi et les revenus*, BIT, Genève, 1971 ; Lipton M., *Why Poor People Stay Poor, Urban Bias in World Development*, Temple Smith, Londres, 1977.

3. Chenery H., *Redistribution with Growth*, Oxford University Press, Londres, 1974.

4. « Les frustrations que connaissent les citoyens pauvres ont de tout temps été exploitées par des extrémistes. Si les villes ne s'attaquent pas sans tarder et de façon plus constructive au problème de la pauvreté en milieu urbain, c'est cette dernière qui, finalement, les anéantira », McNamara, discours au Conseil, 1975.

esprits comme étant bien un facteur de développement économique et culturel, conformément à ce qu'il a été depuis ses origines les plus reculées.

La ville est consubstantielle de l'industrialisation et du développement du secteur tertiaire. Les relations causales entre croissance urbaine et croissance économique restent difficiles à établir scientifiquement, mais les statistiques témoignent de corrélations étroites. Plus un pays se développe, plus la part de son PNB produit dans ses villes augmente : cette part passe de 55 % dans les pays à bas revenus à 75 % pour les pays à revenus intermédiaires et 85 % pour les pays les plus riches. Les ensembles urbains constituent un moteur de croissance économique au rendement sans égal : la valeur ajoutée produite par habitant dans les grandes villes d'un pays est plusieurs fois supérieure à la moyenne nationale. La plupart des auteurs s'accordent à dire que la globalisation devrait encore augmenter les avantages comparatifs du milieu urbain pour ce qui est de la productivité économique.

La ville est le lieu des échanges économiques et avec eux les activités liées aux marchés, à la finance, au crédit. C'est l'espace privilégié de la transmission des informations et du savoir, de l'enseignement, de la recherche, des arts, de la vie politique, des activités culturelles. « L'air de la ville rend libre » nous dit une fameuse maxime du Moyen Âge allemand. Cette dimension est certainement un déterminant important de la dynamique de croissance urbaine : les motifs du migrant ne sont pas toujours, ou pas de façon exclusive, d'ordre économique. On abandonne la campagne aussi pour échapper à la gérontocratie des sociétés rurales, pour se projeter dans le futur et doter les siens d'un avenir, pour accéder aux réseaux d'information, à plus de démocratie, à la modernité. L'internationalisation en cours de la vie économique et culturelle renforce probablement encore le pouvoir d'attraction de la cité.

En contrepoint de ces vertus économiques et socioculturelles, les villes des pays les moins avancés ou à revenus intermédiaires affichent des bilans le plus souvent très négatifs sur les plans de l'organisation physique et de l'équité sociale... Certes, il faut souligner combien la croissance de ces villes dans les dernières décennies s'est faite à un rythme quasi insoutenable<sup>1</sup>. Intégrer de façon harmonieuse et sans lacunes un tel afflux de population aurait nécessité des capacités de maîtrise d'ouvrage, d'organisation et de planification dont probablement peu de métropoles des pays développés peuvent réellement faire état. Cependant, au-delà des insuffisances de financement, ce sont bien l'inexpérience des autorités, l'absence de vision stratégique et les défaillances de management qui sont à l'origine des problèmes dont souffrent aujourd'hui la plupart des villes du Sud : la montée des inégalités et de

---

1. Abidjan a par exemple connu pendant certaines années de la décennie 1980 un taux de croissance de 11 % l'an, ce qui correspond à un doublement tous les sept ans.

l'exclusion sociale, les insuffisances des infrastructures et des réseaux, les effets négatifs sur l'environnement.

Plusieurs centaines de millions de citoyens vivent en dessous du seuil de pauvreté et dans la précarité. Beaucoup d'experts estiment d'ailleurs que la pauvreté urbaine est encore largement sous-estimée par rapport à la pauvreté rurale. Dans la seule ville de Bombay, de l'ordre de 150 000 personnes vivent dans la rue de façon permanente, sans aucun abri fixe. Plus de 40 % des habitants des villes des pays relevant de l'aide au développement vivent dans des quartiers insalubres, souvent sans statut légal et à la merci d'une éviction brutale ; cette proportion est de plus de 75 % dans les pays les moins développés<sup>1</sup>. Dans la majorité des cas, les habitants de ces quartiers ont peu ou difficilement accès aux services urbains, aux soins, à l'enseignement. Un litre d'eau coûte plus cher (jusqu'à cinq fois<sup>2</sup>) à un habitant d'un bidonville qu'à un habitant des quartiers résidentiels. Les ménages les plus pauvres, relégués dans des quartiers périphériques, consacrent parfois plus de la moitié de leur budget en frais de transports pour rejoindre les lieux où ils exercent leur activité, occupent un emploi ou espèrent trouver un travail de journalier. Les habitants des quartiers précaires, souvent en situation irrégulière, sont les plus vulnérables aux extorsions et aux exactions. Dans la majorité des cas, ils sont écartés de toute forme de représentation et mis à l'écart de la vie publique. Ce sont probablement eux qui souffrent le plus de l'insécurité et de la violence qui caractérisent désormais et de plus en plus la plupart des métropoles du Sud.

Les lacunes et défaillances des infrastructures et des réseaux font chuter la productivité des structures urbaines et les économies d'échelle qu'elles engendrent. Absence ou insuffisance des transports en commun, congestion de la circulation et temps de déplacements imprévisibles, sautes de tension et coupures de courant électrique, distribution d'eau intermittente, inondations, stagnation d'effluents, tout concourt à faire chuter la rentabilité de l'activité des opérateurs. L'insalubrité des quartiers d'habitation se traduit par l'augmentation des coûts de santé et de l'absentéisme ; leur enclavement se traduit par des mauvaises performances du système éducatif, voire la hausse de l'illettrisme et des comportements asociaux. Les effets négatifs sur l'environnement (concentration d'eaux usées non épurées et de déchets solides non traités, pollution atmosphérique...) croissent en parallèle et se traduisent également en coûts économiques.

Les effets négatifs cumulés et les défaillances de management risquent à partir d'un certain point de faire entrer l'économie de la cité dans un processus continu de dégradation. Dans cette configuration, tous les indicateurs se dégradent et les leviers de commande ne sont plus

---

1. Source : UN-Habitat : 2003 *global report on human settlements*.

2. Valeurs relevées dans différents quartiers de Djibouti et de Nouakchott en saison sèche.

efficaces. Les recettes stagnent. Elles sont de plus en plus coûteuses à collecter alors que les ressources pour ce faire ne peuvent plus être augmentées. L'entretien des infrastructures est de plus en plus délaissé. La politique foncière publique est négligée tandis que la spéculation est de mieux en mieux organisée par les élites, les opérations d'aménagement sont abandonnées, le parc d'habitat précaire augmente. La part de l'activité exercée par le secteur formel diminue au profit du secteur informel. Par conséquent, les rendements de la taxe sur les activités, de la taxe foncière, de la taxe d'habitation, baissent. Le financement des services de base doit être revu à la baisse et les investissements nouveaux sont de moins en moins assurés. L'attractivité de la cité décroît progressivement. Les opérateurs extérieurs s'implantent sur d'autres sites où leurs investissements productifs seront plus rentables et mieux sécurisés. L'image de la ville est atteinte. Si elle avait accès aux marchés, les conditions auxquelles elle peut se financer à l'extérieur se détériorent, les coûts financiers augmentent, il faut encore réduire les dépenses... De telles spirales dépressives peuvent se déclencher assez brutalement après une période plus ou moins longue de dégradation en pente douce et il s'avère difficile d'en sortir sans aide extérieure.

La viabilité sociale et environnementale d'un monde peuplé et urbanisé à des niveaux jamais atteints soulève des interrogations d'un type nouveau. L'horizon d'une population totale de huit milliards d'ici vingt-cinq à trente ans renvoie en premier lieu à la disponibilité des ressources sur notre planète et les structures de consommation des pays riches et des moins riches. Mais la question des modes d'utilisation de l'espace et des formes d'occupation des sols se pose également avec acuité. En effet, l'antique modèle culturel de la cité a été supplanté par celui de l'agglomération diffuse qui se répand aujourd'hui sur tous les continents. Un « étalement urbain » qui se traduit par une consommation d'espace et de ressources naturelles ainsi que des coûts de réalisation par habitant bien supérieurs à celle de la ville compacte des siècles précédents. Beaucoup plus d'urbains et beaucoup plus d'espace par urbain, tel est donc le programme... Comment assurer le financement de l'urbanisation ? Cette question devrait s'inscrire progressivement dans les tout premiers rangs de l'agenda international.

Dans les pays à revenus intermédiaire – les PRI –, les villes, disposant d'une forte productivité, devraient en théorie pouvoir financer elles-mêmes leur développement en levant l'épargne locale et en mixant leurs ressources propres à celles du secteur privé. Cependant l'expérience du secteur de l'eau laisse penser qu'il ne faut pas trop attendre des partenariats public-privé et la réalisation d'autant d'infrastructures, d'équipements et de zones d'extension demandera d'énormes volumes de produits financiers longs et aidés.

Dans les pays les moins avancés – les PMA –, les villes présentent des situations souvent préoccupantes. On l'a évoqué ci-avant, les dys-

fonctionnements, les inégalités sociales et les défaillances de gestion ont fini par réduire dramatiquement les marges de manœuvre des autorités locales. La plupart de ces villes ont accumulé dans tous les domaines des retards dont le seul rattrapage excède largement les possibilités actuelles de financement. Les questions des investissements futurs, des capacités de mise en œuvre et de management restent entièrement posées. Un accroissement de l'aide publique au développement paraît aujourd'hui indispensable, au moins pour assurer l'accès des habitants aux services de base. Aux conditions actuelles de cette aide et s'agissant des pays les plus pauvres, il s'agira de subventions. Mais pour être efficace sur le long terme et dégager les volumes requis de ressources financières, il faudra se fixer comme priorité de remettre progressivement ces villes et ces États en situation de financer leur développement également par l'emprunt à des conditions concessionnelles.

L'accroissement de cette aide pour le développement urbain n'est pas acquis. La communauté internationale n'a pas encore placé le sujet réellement au cœur de ses préoccupations. Le panel des objectifs du Millénaire en fournit une illustration. Le sous-objectif 11 « d'ici 2020, avoir amélioré significativement les conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants de bidonvilles » est assez paradoxal. L'objectif fixé porte sur 10 % environ du stock<sup>1</sup>. Mais en vingt ans, en l'absence de changement significatif dans les politiques, il est attendu que ce nombre passe à 1,5 milliard<sup>2</sup>. Ainsi la réussite se traduirait dans les faits par une dégradation substantielle, puisque, sur la période, les habitants nouveaux de bidonvilles seraient presque cinq fois plus nombreux que ceux dont les conditions de vie auraient été améliorées.

La question a été partiellement posée : d'une part, il faudrait intervenir sur plus que 10 % du stock pour avoir un impact significatif ; d'autre part, il faut mettre en place un cadre adéquat pour empêcher le stock d'augmenter. Cadre adéquat signifie une politique publique, un ensemble de textes législatifs et réglementaires, un opérateur foncier, un ou des aménageurs, tout un dispositif de financements pour ces opérateurs et pour les ménages, etc. Certains pays ont mis en place avec succès une telle démarche. C'est ce dont témoigne la première histoire, comme les histoires qui suivent exposent les enseignements de projets dans d'autres domaines essentiels comme le financement des collectivités locales, les projets de quartier, les équipements marchands, la promotion de l'emploi ou la mise en valeur patrimoniale.

---

1. Selon UN-Habitat, 924 millions de personnes vivaient dans des bidonvilles en 2001.

2. *Source* : UN-Habitat.