

Quel est le défi majeur que pose

3

Trois points de vue sur différentes manières de bien gérer

Dans un an, et pour la première fois dans l'histoire, la population urbaine dépassera la population rurale à l'échelle mondiale et près de 75 % des citoyens vivront dans les pays en développement, selon un nouveau rapport de l'ONU. Côté pile, les économistes reconnaissent qu'une bonne gestion de l'urbanisation permet de stimuler la croissance et d'améliorer la qualité de vie. Côté face, une urbanisation mal gérée peut non seulement freiner le développement, mais aussi favoriser l'expansion des bidonvilles, où vit déjà un citoyen sur trois selon l'ONU. Compte tenu des responsabilités énormes incombant aux décideurs, qui devront adopter une démarche collégiale de résolution des problèmes, *F&D* a sollicité les avis de trois experts d'Asie et d'Afrique, régions confrontées à la plus forte croissance de la population urbaine.

1

Construire des logements

Matthew Maury

Vice-président régional, Afrique et Moyen-Orient,
Habitat pour l'Humanité International

EN AFRIQUE, la gestion des grandes villes continue à poser de plus en plus de défis en raison de la croissance rapide de la population urbaine pauvre. Durant la période coloniale, la plupart des politiques d'aménagement urbain visaient à maintenir les pauvres à l'écart des villes. Avec les indépendances et la reprise en main de la gestion urbaine par les nationaux, les portes se sont ouvertes et les pauvres ont commencé à s'installer dans des villes qui n'étaient pas prêtes à les accueillir. Au cours des dernières années, cette migration a pris les proportions d'un déluge. L'Afrique affiche et affichera dans la prochaine décennie le plus fort taux d'urbanisation au monde. Selon ONU-HABITAT, 72 % des citoyens d'Afrique subsaharienne vivent dans des bidonvilles, ce qui classe la région au deuxième rang dans ce domaine après l'Asie centrale méridionale. Cette tendance ne cessera de se renforcer, car l'urbanisation touchera principalement la couche de la population économiquement vulnérable.

D'immenses bidonvilles ont vu le jour à travers le continent. Aucun centre urbain n'a été épargné par l'habitat spontané et les bidonvilles. Le plus vaste et le plus impressionnant bidonville d'Afrique est celui de Kibera à Nairobi, qui abrite de 500.000 à un million de personnes. La *International Housing Coalition* relève que, dans plusieurs villes d'Afrique, moins de 10 % de la population habite des quartiers viables et des logements décents. Les statistiques de l'ONU-HABITAT sont révélatrices et choquantes : 74 % des citoyens vivent

dans des bidonvilles en Zambie, 80 % au Nigéria, 85,7 % au Soudan, 92,1 % en Tanzanie, 92,9 % à Madagascar et — chiffre époustouflant — 99,4 % en Éthiopie.

Pourquoi la croissance urbaine finit-elle par engendrer essentiellement une expansion des bidonvilles? À l'évidence, plusieurs facteurs sont à l'origine de ce phénomène, mais le problème de base dans la quasi-totalité des villes réside dans l'absence d'une bonne stratégie d'aménagement urbain. À mon avis, le défi majeur auquel les responsables des grandes métropoles africaines sont confrontés est la capacité ou l'incapacité d'offrir des espaces, des logements et des services appropriés à une population pauvre qui se déplace rapidement.

Lorsque je visite des collectivités de base en Afrique, je constate d'emblée que le manque d'aménagement urbain pour faire face à la croissance rapide de la population pauvre aggrave les difficultés des administrations locales. Dans bien des municipalités, l'absence d'aménagement urbain est exacerbée par l'impossibilité pour les pauvres d'obtenir un titre foncier, un crédit immobilier ou des services essentiels, ou d'évoluer dans un environnement réglementaire compliqué et souvent dépassé. Souvent, les organismes de réglementation imposent des exigences contraignantes à l'utilisation de techniques de construction appropriées et abordables. Par exemple, certains codes du bâtiment datant de la période coloniale imposent en zone tropicale des normes coûteuses sur la capacité des toits à supporter le poids de la neige.

La plupart des gouvernements ont renoncé aux politiques malavisées consistant à résoudre le problème des bidonvilles en les démolissant. En effet, la plupart des villes ont des projets dotés de financements spéciaux pour viabiliser les bidonvilles. Mais rares sont celles qui sont allées jusqu'au bout en planifiant de façon proactive et à l'échelle appropriée pour enrayer la

la gestion d'une grande ville?

prolifération des bidonvilles. En l'absence de telles stratégies, les gouvernements doivent assumer les coûts d'expansion des bidonvilles, bien qu'il soit beaucoup plus efficace d'en empêcher la création que de les viabiliser ou les déplacer.

Empêcher la création de bidonvilles

Que peuvent faire les décideurs? Nous savons qu'une bonne planification axée sur les besoins de logement des pauvres consiste à leur réserver des terrains adéquats dotés de titres fonciers. J'insiste sur le terme «adéquat» parce que l'octroi de terrains trop éloignés du centre urbain à des familles pauvres a rarement été une bonne solution, à moins d'assurer parallèlement des moyens de transport, des infrastructures et un accès aux possibilités économiques. À cet égard, il existe des modèles qui mériteraient d'être reproduits.

Depuis la fin de l'apartheid, l'Afrique du Sud a investi des ressources considérables pour garantir un logement décent à tous ses citoyens. Le programme comprend plusieurs volets, mais il est centré sur une aide au logement à laquelle chaque citoyen a droit une fois dans sa vie. Jusqu'à une date récente, ce programme offrait également une aide financière aux promoteurs immobiliers en vue d'établir l'infrastructure nécessaire. Le système n'est pas parfait, mais cet engagement à garantir aux citoyens pauvres un espace, des logements et des services constitue un exemple positif qui a permis de changer la vie de centaines de milliers de familles urbaines et semi-urbaines depuis le début des années 90.

Malgré la faiblesse relative de son taux d'urbanisation par rapport à ceux de certains pays, le Malawi a prévu des terrains décents dans des villes comme Lilongwe pour la construction de logements sociaux. De plus, dans le cadre de l'élaboration de sa nouvelle politique de logement, le gouvernement a invité les parties prenantes à évaluer cette politique et son impact sur la majorité de la population qui a du mal à se loger décemment en milieu urbain.

Aucune ville ne peut à elle seule résoudre ce problème. Les solutions échelonnables et réalisables nécessitent la participation active du secteur privé et de la société civile — et même de toutes les parties prenantes — pour éviter la prolifération rapide des bidonvilles. Il est rare que les autorités et les urbanistes accordent aux démunis la même attention ou la même priorité qu'à de riches promoteurs immobiliers ou à des entreprises souhaitant construire une usine. Mais le fait de ne pas répondre adéquatement aux problèmes de logement des pauvres ne peut qu'entraîner l'émergence d'autres bidonvilles comme celui de Kibera.

2

Trouver le juste équilibre

Kishore Mahbubani

Doyen de la Lee Kuan Yew School of Public Policy, université nationale de Singapour

L'URBANISATION est un phénomène irrépessible. La mondialisation accélère l'expansion de l'économie de marché et des technologies modernes, déracine encore plus de gens du monde rural et les attire vers les villes. D'ici l'an prochain, 3,3 milliards de personnes, soit la moitié de la population mondiale, vivront dans des villes. La gestion de cette forte poussée migratoire posera un grand défi à toutes les villes dans toutes les régions — mais un défi que chaque région vivra différemment.

L'Asie aura sa juste part de mégalo-poles. Entre 2005 et 2020, la Chine comptera dix des trente grandes villes affichant la plus forte croissance, tandis que l'Inde en comptera huit. Le vif essor de plusieurs économies asiatiques, notamment celles de la Chine et de l'Inde, leur donnera un avantage concurrentiel dans la gestion de nouvelles vagues d'exode rural. Mais les villes d'Asie aspirent également à devenir des métropoles mondiales — à l'instar de Londres, Paris et New York — qui bénéficient de systèmes de transport et de communication avancés; d'un environnement multiculturel et cosmopolite avec une scène culturelle développée; d'une masse critique d'institutions financières, de cabinets d'avocats et de grandes entreprises; d'une forte présence de médias; d'infrastructures capables d'accueillir de grands événements sportifs; d'un environnement urbain propre et sain — avec une architecture remarquable, de l'air pur, de l'eau, des parcs et des jardins.

Pour devenir des métropoles de calibre mondial, les villes asiatiques devront trouver le juste équilibre entre le «matériel» et le «logiciel» — peu d'entre elles en ont conscience.

L'aspect «matériel» n'a rien de prestigieux, mais il est crucial : systèmes d'égouts modernes, approvisionnement électrique fiable, voiries urbaines et ponts bien entretenus. L'incapacité d'offrir des infrastructures comparables à celles du monde développé pourrait expliquer que quatre villes asiatiques seulement figurent au palmarès des cinquante premières villes du monde en termes de qualité de vie, établi par Mercer Consulting. Il s'agit de Singapour (34^e), Yokohama (38^e), Kobe (40^e), et Osaka (42^e). Singapour est en tête en Asie, sans doute parce qu'elle est la ville la mieux planifiée du monde. New York ne vient qu'en 48^e position, ce qui témoigne du recul de certaines villes du monde développé — comme New York

et Londres — dont les infrastructures mal entretenues rappellent de plus en plus celles du tiers-monde. Nous n'en voulons pour preuve que l'explosion d'une conduite de vapeur à Manhattan, en juillet 2007.

Même si les grandes villes d'Asie restent à la traîne en matière d'infrastructures, leur «logiciel» peut les tirer d'affaire : l'engouement culturel qui attire de grands talents. À Bombay, ville la plus densément peuplée du monde (29.650 habitants au km²), l'infrastructure matérielle est en déliquescence et la planification à long terme fait défaut, mais la scène culturelle est très dynamique. L'industrie cinématographique, dénommée Bollywood, a une forte influence géopolitique qui s'étend de l'Indonésie au Maroc (voire aux banlieues du New Jersey). À Shanghai, l'infrastructure paraît en meilleur état, du moins en surface, avec de nouvelles routes spacieuses et des gratte-ciels étincelants, mais dont l'entretien laisse à désirer — par exemple, le système d'égouts n'est pas optimal. Il n'empêche que la vie culturelle à Shanghai aujourd'hui est aussi excitante qu'à Bombay, essentiellement parce que les autorités ont privilégié des projets prestigieux (théâtres, bibliothèques et musées — on en prévoit une centaine au cours des quatre prochaines années).

Comment expliquer cette grande renaissance culturelle? Tout simplement par la croissance économique. De plus en plus de jeunes asiatiques croient que le XXI^e siècle sera le leur. Ils sont animés d'un optimisme semblable à celui qui a été révélé dans une étude récente de Goldman Sachs prévoyant que, d'ici à 2050, trois des quatre plus grandes économies du monde seront en Asie : la Chine, l'Inde et le Japon. Cet optimisme est d'ailleurs partagé par les habitants des bidonvilles. Un diplomate américain déclarait récemment à Niranjana Rajadhyaksha, l'auteur indien d'un ouvrage intitulé *The Rise of India: Its Transformation from Poverty to Prosperity*, que, contrairement aux bidonvilles d'Afrique et d'Amérique latine, souvent caractérisés par la criminalité, le désespoir, la drogue et la criminalité, les bidonvilles de Bombay débordent d'énergie et de confiance. Selon le magazine *Time*, le PIB annuel de Dharavi, célèbre bidonville de Bombay et le plus grand d'Asie, atteint 1 milliard de dollars.

Toutefois, si les villes asiatiques ne trouvent pas le juste équilibre entre le «matériel» et le «logiciel», elles pourraient devenir plutôt des obstacles à la croissance. Aucune économie moderne ne peut prospérer sans la capacité d'attirer dans ses villes les nouveaux talents *globe-trotter*. Ces nouvelles tribus de jeunes prodiges de la finance, de conseillers en gestion, d'artistes et de vedettes des médias apportent le «ferment» vital dont une métropole mondiale a besoin pour croître et s'épanouir. Il y a tout lieu de se réjouir du fait que ces tribus ont commencé à émigrer vers les villes d'Asie en dépit de leurs nombreuses insuffisances.



Consulter les citoyens

Ramesh Ramanathan et Swati Ramanathan
Cofondateurs, Janaagraha Centre for Citizenship
and Democracy

NOS commentaires se limitent à notre expérience des villes indiennes. La question posée met en évidence le concept de «gestion». Nous préférons parler de «gouvernance», concept qui englobe la fonction de gestion et l'inscrit dans un contexte plus large.

Les problèmes de gouvernance des grandes villes ne sont pas banals. Il y a des questions techniques telles que l'aménagement urbain, la conception et la gestion des systèmes de transport public et l'accès à des ressources comme l'eau et l'énergie, ainsi que leur tarification et leur distribution. Il y a aussi des questions budgétaires concernant l'accès aux ressources nécessaires pour fournir des services de qualité acceptable. Il y a enfin des questions d'ordre régional : quels doivent être les rapports entre une ville et la région où elle est située? Comment peut-on gérer ces rapports?

En mettant en place des institutions capables de résoudre ces questions complexes en restant assez proches du citoyen pour lui fournir des biens publics. Cela pose un problème complexe d'organisation que l'on ne saurait régler avec des solutions ponctuelles.

De surcroît, il faut associer les processus démocratiques à la résolution systémique des problèmes de gestion urbaine. Sinon, la production et la prestation des services publics se feront de haut en bas, comme dans les régimes autocratiques. Les citoyens seraient alors de simples consommateurs ou producteurs de biens et services et non des citoyens qui s'approprient leurs villes et y investissent leur énergie et leur vitalité.

Ces idées ne tombent pas du ciel. Ces dernières années, notre travail de promotion d'une gestion urbaine participative à Bangalore (Inde) a permis à plus de 125.000 personnes de s'engager, avec plus de 7.000 bénévoles. Nous avons appris qu'un changement durable de la gouvernance urbaine est impossible sans une solution systémique enracinée dans la démocratie. Prenez les deux exemples suivants.

L'une de nos premières initiatives consistait à associer les citoyens à l'affectation des fonds pour le développement des quartiers. Plus de 5.000 citoyens y ont participé, allouant eux-mêmes près de 22 % du budget total. L'initiative a été couronnée d'un grand succès, mais, puisque aucun texte formel ne prévoit une telle participation, elle est difficile à reproduire. Ce succès est attribuable à des citoyens déterminés — avec des élus disposés à faciliter les efforts, et la coopération d'une administration prête à soutenir leurs activités. Mais ces conditions sont exceptionnelles.

La seconde opération visait à vérifier les listes électorales avec l'appui de la Commission électorale. À notre grand étonnement, le taux d'erreur dépassait 50 %, ce qui prouve que les systèmes électoraux peuvent être pris en otage. Des politiciens corrompus profitent de la «légitimité» que confèrent les élections pour utiliser leurs postes à des fins personnelles. C'est sans doute la raison pour laquelle les citoyens préfèrent souvent un dictateur éclairé à un gouvernement démocratique qui fonctionne mal. Dans nos villes, la gouvernance participative peut être un puissant outil pour initier des citoyens à la politique et renforcer chez eux le sentiment qu'ils sont des acteurs du processus démocratique global.

Amartya Sen, Prix Nobel de la paix, a déclaré : «Au lieu de mûrir *pour* la démocratie, les pays devraient mûrir *grâce* à la démocratie». Dans la traversée du fleuve de la démocratie, l'Inde n'est qu'à mi-parcours et ne peut donc pas récolter les dividendes d'une démocratie totale. Ainsi, nous regardons avec nostalgie les régimes autoritaires mais efficaces sur une rive tout en aspirant à rejoindre les démocraties accomplies que nous admirons sur l'autre rive. Il s'agit de «traverser prudemment le fleuve, en sentant les galets sous nos pieds», selon un vieux proverbe. ■