

AVANT-PROPOS

S'agissant de l'Afrique noire, le titre de ce numéro est presque un défi à la réalité ! Empêtrés dans la gestion quotidienne des affaires de la cité et le plus souvent dépassés par des rythmes de croissance vertigineux, les pouvoirs publics n'ont guère le loisir d'imaginer, à partir de choix politiques explicites, ce que seront leurs villes — et plus particulièrement leurs villes-capitales — à l'horizon de l'an 2000. On ne voit pas plus comment, en tenant compte des servitudes imposées par l'extraversion croissante des économies nationales, ils pourraient entreprendre un rééquilibrage de leurs armatures urbaines. Sur ces questions apparemment sans issue pourrait se clore ce numéro imprudemment programmé...

Dans la perspective globalement ruraliste des études sur le développement, l'urbanisation continue d'être assimilée à une mise en foyer de la pauvreté de masse. La plupart des romans africains alimentent cette thèse en mettant l'accent sur les tares de milieux urbains essentiellement parasitaires. Ces excès, dont les présupposés ne sont pas toujours innocents, ont suscité de saines réactions dans un passé récent. Michel Coquery rappelle utilement que l'urbanisation du Tiers monde est un phénomène durable et même irréversible. Considérer négativement le fait urbain dans les stratégies de développement serait une erreur tragique et l'on peut espérer qu'en faisant de 1987 l'année internationale des sans-abris, la CNUEH (Commission des Nations Unies pour les établissements humains) contribuera à inverser la tendance.

Une telle inversion n'est cependant imaginable que si l'on prend conscience de l'inadéquation des recettes imposées par les pays du Nord. Les phénomènes de croissance urbaine dans le Tiers monde sont quantitativement mais aussi qualitativement différents de ceux que l'on a connus dans les pays industrialisés. Les grandes métropoles y absorbent la quasi-totalité des nouveaux urbains sans que soient créés pour eux les emplois salariés ou non salariés ; les problèmes nés de ce décalage sont bien illustrés dans les contributions de Miti, de Morice et de Stren. Cessons donc de gloser sur l'universalité du fait urbain et

employons-nous à redéfinir la ville dans le contexte des sociétés dépendantes ; analysons les processus et les formes d'urbanisation des pays en voie de développement en recourant à d'autres cadrages théoriques que ceux élaborés dans les sociétés industrielles et post-industrielles.

Les enjeux théoriques et pratiques des politiques urbaines sont donc considérables dans les pays du Tiers monde ; ils se présentent cependant de manière spécifique selon les continents. L'Afrique noire est caractérisée par un faible taux d'urbanisation (les taux supérieurs à 50 % sont l'exception) et les « monstres urbains » dépassant les cinq millions d'habitants n'y sont pas encore apparus. La portée de ces « avantages » se trouve en réalité limitée par le niveau très faible des activités productives non agricoles et par la très grande fragilité des tissus industriels. On observera enfin que, dans le cadre d'États jeunes et largement dépourvus d'une véritable ossature technico-administrative, les mouvements sociaux sont de faible ampleur et revêtent le plus souvent un caractère éphémère. Ces spécificités jouent sans aucun doute dans le sens d'une sous-estimation des manifestations de la crise urbaine.

La composition de ce numéro s'est inspirée de ces prémisses et a obéi à un certain nombre de choix qu'il convient d'explicitier :

— Le risque majeur était de donner à penser que les politiques urbaines se réduisent à la seule dimension urbanistique, même comprise dans sa double fonction de régulation et de planification (Tribillon-Massiah). Les éditeurs ont pris le parti de faire apparaître les liaisons étroites entre, d'une part, les politiques urbanistiques et, d'autre part, les politiques du territoire (Marguerat), les politiques de contrôle de la force de travail (Mitj, Morice et Stren). Plus largement encore, les politiques urbaines seront situées dans les relations complexes entre l'appareil formel de l'État et les « économies en transition » (Stren).

— Nous avons également voulu instaurer un débat politique à partir de pratiques techniques. On a trop laissé entendre (voir l'article d'Osmond sur la Banque mondiale) qu'une bonne gestion technique de la marginalité pouvait bien suffire sinon à résoudre, du moins à rendre supportables les dysfonctionnements créés par un développement urbain accéléré. Godard montre que tel ou tel choix technique en matière de transports urbains renvoie inévitablement à l'étude des formations sociales nationales et de l'environnement économique international. Tribillon et Massiah vont dans le même sens, mais ils nous rappellent que les techniciens font des choix politiques implicites ; la technique a ses faces cachées, « la raison et l'art des urbanistes » n'allant pas, même s'ils s'en défendent, sans choix de société.

— Il était important de s'arrêter sur une dimension souvent négligée des politiques urbaines : la dimension historique. Les réflexions ne vont généralement pas beaucoup plus loin que la disqualification du modèle urbanistique colonial. Marguerat apporte, dans ce domaine, des éclairages intéressants.

— Soulignons enfin que, rejoignant une préoccupation constante du conseil de rédaction de la revue, nous avons réservé une place importante aux auteurs traitant de pays africains non francophones.

Le dossier constitué va bien au-delà des intentions initiales, mais, malgré la diversité géo-historique des situations et la multiplicité des angles d'attaque, des convergences se dégagent.

Les systèmes urbains africains en crise désarçonnent autant les observateurs qu'ils échappent aux politiques. La gestion urbaine se fait dans (et souvent par) la confusion ; Godard illustre un cas manifeste de non-maîtrise politique et les « logiques de l'immédiat » qu'il évoque à propos des transports produisent des pratiques instituées de détournement dans bien d'autres secteurs de la vie urbaine. Marguerat explique la dislocation spatiale à Buchanan par la désarticulation sociale.

C'est bien de l'impuissance des pouvoirs aux différents niveaux que parlent les auteurs. On ne peut manquer d'être frappé par le spectacle de pouvoirs apparemment forts sur les hommes et singulièrement démunis quand il s'agit de façonner les « choses » (l'espace, le nombre, les rapports entre groupes sociaux, etc.). L'État n'est qu'un acteur parmi beaucoup d'autres des politiques urbaines ; encore faut-il ajouter que c'est loin d'être un acteur unifié. Aux clivages idéologiques se superposent des conflits de compétence entre services, entre ministères, entre niveaux central et local, etc. Les cadres nationaux, trop vite propulsés au sommet des responsabilités, jugent souvent mal adaptés les schémas, les plans et les démarches qu'on leur impose de l'extérieur. Ils sont convaincus que tous ces dispositifs seront impossibles à gérer et même à mettre en œuvre, mais ils ne savent pas exprimer d'autres demandes et, le sauraient-ils, que le sens des choix à opérer leur échapperait de toute façon dans des systèmes politiques que ne caractérisent pas les vertus de démocratie et de décentralisation des décisions. N'est-il pas significatif que tout ce qui relève du contrôle de l'espace et de l'organisation territoriale soit de plus en plus accaparé par le ministère de l'Intérieur qui aura à décider aussi bien d'un découpage administratif (ce qui est normal) que d'un lotissement ou d'un « déguerpissement » (ce qui l'est moins).

L'omnipotence de l'État est, au demeurant, toute relative. Les processus d'urbanisation passent encore largement en Afrique par des canaux traditionnels de contrôle des secteurs populaires ayant de profondes racines en milieu rural. Le rôle des autorités coutumières, détentrices du foncier, est également considérable. Ce type d'acteur réagit évidemment à toute politique de caractère populiste et/ou clientéliste fondée sur la satisfaction de besoins immédiats des citoyens. Godard décrit le phénomène à Brazzaville et l'on peut se demander avec Osmont si la priorité aux questions d'habitat affichée par les nouvelles autorités burkinabè ne relève pas avant tout d'une volonté de subvertir les intérêts des « féodalités » mossi. La position des pouvoirs publics est

toute différente face à des bourgeoisies locales animant la filière foncière et immobilière ou aux multinationales intervenant de manière décisive dans les villes minières ou dans les cités associées à des complexes agro-industriels. Dans les grandes métropoles, enfin, la Banque mondiale fait de plus en plus figure d'acteur majeur ; Osmont insiste sur le caractère ambivalent de ce type d'intervention, la Banque affirmant la dimension politique des questions urbaines tout en mettant beaucoup plus l'accent sur les dispositifs techniques qu'elle impose que sur la manière dont les gouvernements ou les municipalités seraient susceptibles de les contrôler (ce que Coquery appelle le « service après-vente »).

Ces acteurs multiples entrent dans des alliances complexes et le plus souvent éphémères, dont les effets sont habituellement le rejet ou le contournement des initiatives officielles et la production de formes urbaines défiant les canons de la « modernité », que ce soit à l'échelle de la maison, de la « concession », du quartier ou de la ville tout entière. À cet égard, les auteurs nous suggèrent de nouvelles orientations de recherche s'inscrivant dans un champ mieux balisé en Amérique latine qu'en Afrique noire : quelle est la nature des alliances entre les différents acteurs des politiques urbaines ? Quelles en sont les trajectoires historiques (Marguerat) ? De quelle nature est l'articulation entre espace et dynamiques sociales ? Les mouvements sociaux urbains ne relèvent-ils pas de formes de conscience en termes de territoire plutôt que de classe ?

Le décalage entre le caractère autoritaire de la plupart des régimes africains et leur impuissance dans le champ urbain est à l'origine d'une relation fantasmatique avec ces métropoles-vitrines inmaîtrisables et débouche sur cet urbanisme « démiurgique » que les bailleurs de fonds dénoncent tout en finançant les réalisations les plus baroques. La diffusion de modèles exogènes est inexorable à tous les niveaux et dans tous les secteurs des politiques urbaines ; dérivé du modèle urbanistique colonial s'est imposé l'espace habité brisé, parcellisé et fonctionnalisé. Les choix urbanistiques s'appuient toujours sur des concepts passe-partout mais inadaptés : celui de ménage correspondant évidemment à la famille monogamique, celui de logement assimilé à la résidence... Le parpaing résiste victorieusement aux matériaux locaux malgré les envolées du prix du ciment (produit pourtant localement) ; la densification par élévation passe petit à petit dans les habitudes.

Ces assimilations de modèles exogènes provoquent des charges induites très importantes et aggravent la dépendance vis-à-vis des pays du Nord. Godard le montre à propos des transports mais il en est de même dans le domaine de l'habitat, celui de l'assainissement ou encore celui des infrastructures. Malgré la crise, ces modèles n'ont pas été remis en cause : politiques et financiers se contentent de se retrancher derrière la nécessité de faire un urbanisme « bancable », c'est-à-dire fondé sur la récupération des coûts engagés pour des populations de

moins en moins assurées de revenus réguliers (Osmont, Tribillon-Massiah). De toute évidence, cet urbanisme « bancable » ne peut être qu'un urbanisme de classe ignorant les plus pauvres et imposant aux autres les versions les plus appauvries des techniques occidentales (la fameuse baisse des « standards »).

Mais, pour être crédibles, il ne suffit pas que les politiques soient « bancables » ; elles doivent aussi s'inscrire dans des États de droit ou à façade libérale. Peu importe (comme le soulignent Godard et Stren) que cet appareil formel de l'État soit de plus en plus déconnecté des réalités imposées par la croissance urbaine accélérée. Tout se passe comme si l'apparence était plus importante que la réalité, la tâche essentielle assignée aux gouvernements locaux étant, en dernière analyse, de garantir l'ordre public par la force. Le résultat est parfois surprenant : alors qu'en Angola les autorités n'ont jamais cherché à intervenir autoritairement pour inverser le flux rural-urbain, en Tanzanie, au pays de l'ujamaa, on en revient aux politiques ségrégatives inaugurées par les anciens colonisateurs !

Faut-il s'accommoder de cette impuissance des États en idéalisant des économies populaires de survie que l'on suppose issues d'une tradition africaine authentique ? Morice nous montre ces économies telles qu'elles sont : solutions fragiles pour les plus pauvres et moyens d'enrichissement pour une minorité. Ces économies ont provisoirement le mérite d'assurer un minimum de cohésion aux tissus sociaux urbains, mais cela suffit-il pour garantir l'avenir ? Plus que les projections démographiques exagérément catastrophistes, cette absence de maîtrise des dynamiques sociales ne manque pas d'inquiéter. Là, plus que dans n'importe quel domaine technique, éclatent les insuffisances d'un pilotage à vue de métropoles qui, pour plusieurs d'entre elles, auront dépassé les cinq millions d'habitants en l'an 2000. Le récent colloque « Métropolis 84 » tenu à Paris sous l'égide de la région Île de France, a, de ce point de vue, produit des conclusions désarmantes : est-il sérieux de prétendre que, de Mexico à New York, de Paris à Abidjan, les métropoles mondiales également touchées par la crise doivent se résigner à un urbanisme homéopathique ? Suffit-il d'adapter les vieilles recettes techniques à la dureté des temps ? L'imagination est d'autant moins au pouvoir, s'agissant de l'Afrique noire, que la peur des mouvements sociaux y est moins vive qu'en Amérique latine. Pourtant, les voix ne manquent pas (y compris les voix officielles) qui annoncent que ces mouvements risquent d'être de moins en moins sporadiques...

J.-C. Barbier, E. Le Bris