

LA COOPÉRATION FRANÇAISE FACE AUX PROBLÈMES POSÉS PAR L'URBANISATION DES PAYS DU TIERS MONDE

Entretien avec Michel Coquery*

Q. : Le Ministère de la coopération et du développement vous a commandé en 1982 un rapport sur le thème « la coopération française face aux problèmes posés par l'urbanisation des pays du Tiers monde ». Quels motifs sont à l'origine de cette initiative ?

R. : Après le 10 mai 1981, dans le contexte de la définition de la nouvelle politique de coopération, il était apparu, même en l'absence de bilan rigoureux, que les grands axes de la coopération française tournaient assez fondamentalement autour du développement rural, d'une part, et des grands équipements d'infrastructure, d'autre part. Il y avait eu, cependant, depuis le début des années 80, une sensibilisation assez forte aux problèmes de l'urbanisation, tant dans l'ensemble de la communauté scientifique que dans une opinion publique plus large intéressée par les problèmes du Tiers monde ; cette sensibilisation s'est traduite par la parution de plusieurs numéros de revue et de plusieurs ouvrages dont celui de Bernard Granotier, *La planète des bidonvilles*, un livre qui, un peu à la manière d'un René Dumont, attire l'attention d'un public large sur les problèmes d'urbanisation. On ne pouvait guère, il est vrai, continuer d'ignorer la rapidité des rythmes de croissance urbaine dans les pays du Tiers monde ; pendant longtemps, on a été surtout sensible au fait que la population urbaine dans la popu-

* Michel Coquery est professeur à l'Institut d'urbanisme de l'Université Paris VIII.

lation totale était relativement faible (nettement moins de 30 % en Afrique jusqu'à la fin des années 70) : le phénomène urbain n'était donc pas considéré comme un phénomène majeur dans le Tiers monde. Dans les quinze dernières années, on a tout de même pris la mesure de la rapidité du rythme de l'urbanisation (de 7 à 8 % l'an en moyenne) débouchant dans la plupart des grandes métropoles sur des situations spectaculaires.

A partir de ce constat, il devenait nécessaire d'avoir une réflexion sur le développement urbain et ce, même si l'accent restait prioritairement mis sur les problèmes d'autosuffisance alimentaire.

La mission de réflexion qui m'a été confiée a été mise en place le 1^{er} avril 1982 ; elle a duré jusqu'à l'automne 1983, le rapport étant remis en mai 1983.

A la différence de certaines missions d'étude lancées en 1981-1982, nous avons procédé, après mise en place d'une équipe très légère (1), à une démarche d'interrogation et de questionnement en direction d'une quarantaine de personnes appartenant au Ministère de la coopération, aux secteurs para-public et privé opérant dans le domaine de la coopération (bureaux d'études notamment). Il s'agissait, d'une part, de recueillir les points de vue individuels des interviewés au cours d'entrevues où leurs propres idées étaient confrontées à leurs propres pratiques et, d'autre part, de mettre en contact certaines de ces personnes. A cette fin ont été organisées une douzaine de réunions de travail thématiques (habitat, ingénierie, formation, etc.) regroupant une douzaine de participants d'origines professionnelles diverses.

La démarche a été très fructueuse en ce sens qu'il a été possible de mesurer l'écart entre les points de vue personnels qui m'avaient été donnés avec la plus grande franchise en entrevue et ce qui transparaissait en réunion thématique : à l'évidence, une partie de ces points de vue étaient occultés ! Le petit noyau que nous formions était en situation réelle d'animation. On a également profité de la période mai-juin-juillet 1982 pour rencontrer un certain nombre d'opérateurs, coopérants ou non, œuvrant dans le Tiers monde. Il s'est donc agi d'une réelle épreuve de vérité.

Q. : Qu'est-ce qui est ressorti de ces entretiens ? Quelles sont les principales conclusions de votre rapport et quels en ont été les effets directs et indirects ?

R. : D'abord il s'est dégagé un réel espoir qu'un certain nombre de choses changent, notamment que l'attention aux problèmes

(1) Il s'agit de Mme Annik Osmont, maître-assistante à l'Université Paris VIII, de M. Jean-Louis Vénard, expert indépen-

dant, et d'une personne du Ministère de la coopération et du développement.

urbains sous forme de démarches d'urbanistes et d'aménageurs ne soit plus confinée dans le registre extrêmement étroit des plans d'urbanisme, de simples mises en images de futurs possibles des villes du Tiers monde. Je le dis tout de suite, c'est un des points forts du rapport.

L'offre de technicité française dans ce registre étroit a été fortement marquée par la période de la fin des années 60 et du début des années 70 ; il y a eu alors une offre très forte des études d'urbanisme. De nombreux bureaux d'études se sont mis en place ; beaucoup n'existent plus aujourd'hui, mais, parmi ceux qui ont survécu, certains ont progressivement élargi leur champ de compétence au Tiers monde, alors même que la demande en France se tassait, voire disparaissait. Dans beaucoup de cas, les méthodes utilisées n'étaient pas fondamentalement différentes de la démarche de préparation d'un SDAU tel qu'on la pratiquait dans l'hexagone. On s'est ainsi trouvé, pendant les années 70, face à une production conséquente d'études lourdes sur les villes africaines ; ces études ont leur intérêt, ne serait-ce que parce qu'elles ont offert un inventaire riche de données urbaines (et, dans le meilleur des cas, de problématiques urbaines). Mais quand il s'agissait de passer aux propositions, on retombait fatalement sur des projections spatiales et imagées d'un devenir urbain probable ou possible, mais presque jamais n'était faite la liaison avec, j'ose à peine dire un service après-vente, du moins l'équivalent de savoir qui serait réellement chargé de mettre en application un tel document d'urbanisme, avec quel calendrier et avec quels moyens. Dans beaucoup de cas, des études, au demeurant fort coûteuses, sont restées dans les placards, les magnifiques plans ornant les murs du bureau d'un ministre ou d'un directeur de l'urbanisme. Inutile d'ajouter que ces gaspillages donnaient des arguments, au Ministère de la coopération comme à l'extérieur, à ceux qui estimaient que ce n'était pas la peine de se polariser sur les problèmes d'urbanisme au sens strict, que ce n'était, d'une certaine façon, qu'un luxe pour Blancs, l'essentiel étant de financer des études de faisabilité de routes, participer au développement et à la maintenance de grands équipements d'infrastructure portuaires, aéroportuaires, de télécommunication, etc.

Lorsque j'ai été amené à examiner les engagements du FAC sur la période de douze à quatorze ans qui précédait mon intervention, j'ai pu constater que ce qui concernait le développement urbain représentait moins de 4 % des engagements, soit une proportion faible, même si l'on prend en compte des opérations qui concernent des infrastructures urbaines. Il est clair que la dimension proprement urbaine était nettement minorisée dans la grosse machinerie du FAC. J'aurais pu confirmer ce jugement en confrontant l'assistance technique dans le domaine urbain au volume général de l'assistance technique (il y a environ 120 personnes en assis-

tance technique sur les problèmes du développement urbain, toutes fonctions confondues...). Le secteur urbain était bien « l'os surnuméraire » d'une démarche sectorielle principalement fondée sur la prégnance des gros équipements d'infrastructure.

L'une des recommandations de notre rapport, c'était que l'on puisse avoir, au sein du Ministère de la coopération, une autre appréhension des problèmes posés par le développement urbain. Nous suggérions la mise en place — qui a été effective pendant dix-huit mois — d'un service adulte, d'un département du développement urbain qui, à mes yeux, aurait dû avoir vocation de sous-direction pour pouvoir affronter, avec tous les attributs requis, l'ampleur des problèmes posés.

Je ne l'ai pas encore rappelé, mais le rapport contenait toute une analyse de la problématique posée par la question du développement urbain et en particulier le rappel des deux thèses majeures en la matière. Les uns considèrent que le développement urbain est un mal nécessaire, la mise en foyer de la pauvreté de masse ; les milieux urbains sont nécessairement parasitaires. Les autres — je me rallie à eux sans hésiter — estiment que l'urbanisation est un fait inéluctable et que les milieux urbains peuvent être, sont ou doivent être des milieux participant profondément au développement en dégagant des surplus. Je rappelle cela parce que, la semaine dernière encore, le directeur de la FAO, face aux problèmes de la sécheresse et de la faim, a rappelé à juste titre, et très vigoureusement, la nécessité de repenser le développement rural, mais il a eu des mots très durs contre le milieu urbain assimilé au mal. Je pense que ce genre de position ne peut pas être tenue valablement.

Sans entrer dans le détail des problèmes posés par la restructuration du Ministère de la coopération et du développement (et en particulier par l'élargissement de sa compétence à l'ensemble des pays du Tiers monde), je m'arrêterai ici à l'organisation en trois grandes directions : celle des politiques, celle des projets et celle des moyens. Il est clair que, pour des questions théoriques de conception de l'administration française et pour des questions de personnes, tout n'a pas été pour le mieux dans les rapports entre ces trois directions. La direction des politiques a été perçue comme une direction « noble », la direction des projets étant une direction d'exécutants, une direction « roturière ». Or, les gens qui sont en situation d'identifier des projets, de les gérer et de les évaluer ont bien le droit à la parole quand il s'agit de déterminer les grandes orientations ; au moins doivent-ils être consultés...

Ce contexte n'a pas été favorable à la mise sur orbite du service dont notre rapport souhaitait la création. Un autre élément essentiel a joué dans l'explication de ce relatif échec : au-delà du service, il s'agissait de développer une démarche telle que des rela-

tions s'établissent entre services, de ministère à ministère, même s'il n'était pas nécessaire de les formaliser à tout coup. Un des points forts du rapport était qu'on ne pouvait pas en rester à une vision purement sectorielle des choses (le rural, les infrastructures, la santé, la formation, etc.). Le champ du développement urbain est par nature transversal. Confronter ce point de vue à l'organisation de l'administration centrale, c'est quasiment la quadrature du cercle. Il était nécessaire de secouer les pesanteurs de cette administration à laquelle il est apparu qu'on ne pouvait pas demander de se mettre en situation de gérer des projets transversaux sur le développement urbain. Cela aurait impliqué que chaque responsable accepte de faire glisser, à l'occasion, une partie de ses lignes budgétaires sur un projet dont il n'aurait pas la maîtrise... Par ailleurs, aux deux bouts de la chaîne de notre système de coopération (le chef de mission sur le terrain et le chargé de mission géographique à Paris), les responsables (en particulier les seconds) ne se sont pas trouvés en position de jouer leur rôle de chef d'orchestre principal. On en est resté à un système de parcellisation des démarches.

Je ne veux pas conclure sur une vision exclusivement pessimiste, m'arrêter à l'apparence en termes de structures et d'administration. Certes, à cet égard, le rapport n'a pas été suivi d'effets mais, sur le contenu même de l'analyse, en particulier sur la façon d'aborder les questions posées par le développement urbain en termes de partenariat là où nous avons des actions de coopération, on peut dire que beaucoup de choses ont changé. L'existence de notre mission n'explique évidemment pas tout, mais la démarche « projet » qui a animé toute la coopération après mai 1981 était porteuse en elle-même d'une autre façon d'aborder les questions, de promouvoir une aide affectée sur des projets précis, articulés les uns aux autres. Dans les mentalités des opérateurs, ce message est passé : penser la coopération en termes d'articulations intersectorielles.

Mais les obstacles à un tel changement de mentalité demeurent nombreux :

— d'une part, la structure même de l'administration centrale française. Je n'y reviens pas ;

— d'autre part, les administrations des pays partenaires, organisées selon le même modèle. Entre administrations sectorisées, le dialogue se fait très bien, mais les difficultés commencent quand il faut regarder vers d'autres services, d'autres hommes, d'autres lignes budgétaires. Peut-être, à cet égard, notre démarche a-t-elle été trop précoce, insuffisamment articulée aux nécessités administratives.

Les recommandations du rapport relatives à la formation ont, en revanche, été plus suivies d'effets. Elles ont convergé avec celles

du sommet de Versailles et la mise en place d'un groupe permanent impulsé par la France dans le domaine de l'aménagement et de l'urbanisme.

Globalement, force est de reconnaître que les choses évoluent lentement malgré la pression des événements. Un livre récent de J.-F. Bayart sur la politique africaine de François Mitterrand (2) le rappelle avec beaucoup de pertinence : 1981-1982, ça n'est pas 1983-1984 ! Il y a eu sinon un tournant, du moins un certain repli par rapport à l'idée initiale voulant que la politique de coopération, en particulier dans le champ urbain, puisse s'adresser à l'ensemble du Tiers monde. L'idée était juste et généreuse, mais les réalités sont tenaces : une chose est d'intervenir dans les pays africains où existe une longue tradition d'intervention française, autre chose est d'intervenir en Asie ou en Amérique latine. Il est clair que les pays africains ont leur personnalité, leur poids politique, ont aussi un certain nombre de demandes et, à certains égards, ont pu être inquiets de la façon dont pourraient se modifier les systèmes de coopération. Pour des raisons de géopolitique, ces pays ont poussé au repliement sur le « pré carré » des années 83-84. En 1983, en tous cas, moins de 20 % des engagements du FAC (y compris les coups partis) inscrivait dans les faits la nouvelle politique. C'est ainsi et je n'ai pas l'impression que les choses se modifieront fondamentalement.

Notre rapport reprenait à son compte les orientations de F. Mitterrand et de J.-P. Cot : moins de coopération de substitution, plus de coopération sur projets. Cette évolution a été sensible dans les faits, comme en témoigne la déflation du corps d'assistants techniques, mais on peut se demander si une telle évolution n'est pas aussi imputable à la crise, les nécessités budgétaires de la France venant, en quelque sorte, au secours de la nouvelle politique de coopération. On observera d'ailleurs qu'à la réduction de la coopération de substitution n'a pas correspondu un gonflement notable des moyens affectés à la coopération sur projets.

Notre rapport aura finalement été une étape, en reflétant une prise de conscience tardive mais réelle de l'émergence des problèmes de l'urbanisation. Je pense que nous avons franchi, dans ce domaine, un point de non-retour.

Q. : *Pouvez-vous illustrer, à partir d'exemples concrets, les considérations de fond qui ressortent de votre rapport ?*

R. : Une illustration peut être donnée à partir d'un dispositif mis en place à titre expérimental dès le milieu des années 60 : il

(2) J.-F. Bayart, *La politique africaine de François Mitterrand*, Paris, Karthala, 1984, 160 p.

s'agit du système des missions d'urbanisme mis en œuvre au Zaïre, au Rwanda, au Congo, au Bénin, à l'île Maurice, etc. Ces missions ont eu des histoires différentes, mais, lorsqu'elles ont réussi, c'est parce qu'elles ont vraiment atteint l'objectif de mise en place d'un outil national de conception et d'études sur les problèmes urbains. Les choses se sont bien passées quand les coopérants français ont su et pu passer la main à des organismes nationaux peuplés de gens compétents, situés au bon lieu de pouvoir et aptes à préserver une certaine autonomie.

Des problèmes peuvent néanmoins surgir, comme en témoigne l'événement qui vient de se produire à Brazzaville du 3 au 8 décembre 1984 : les premières journées nationales d'urbanisme au Congo, qui ont réuni pendant une semaine en véritable séminaire de travail un groupe de hauts et moyens fonctionnaires congolais opérant principalement sous la tutelle du Ministère de la construction, de l'habitat et de l'urbanisme, mais aussi des fonctionnaires d'autres services, des représentants des collectivités locales et un certain nombre d'étrangers.

C'était une première en Afrique francophone et, contrairement à des manifestations du type « journée mondiale de l'urbanisme », il y avait ici un objectif précis. Une mission d'urbanisme a été créée à Brazzaville en 1976 ; elle a su passer la main à un organisme proprement congolais en 1979-1980 (le CRETH : Centre de recherche et d'études techniques sur l'habitat) placé sous la tutelle du Ministère de la construction... mais en réalité préservant une certaine autonomie. La mission française a constitué en quelque sorte le département « urbanisme » de ce centre et elle est appelée progressivement à disparaître en tant que telle. La structure d'étude mise en place est tout à fait opérationnelle ; elle a su recruter des personnes compétentes (une trentaine en tout) qui se sont mises au travail très tôt sur l'ensemble des villes congolaises, y compris une quinzaine de centres secondaires pour lesquels ont été préparés des plans d'urbanisme. Actuellement, la question posée est la suivante : va-t-on en rester à cette production de plans d'urbanisme, achevée dès 1980-1981 pour Brazzaville et Pointe Noire ? Plus le temps passe et plus ces documents risquent de devenir caducs s'ils ne sont pas réellement appliqués. Je ne dirai pas que c'est le dos au mur que le CRETH a lancé ces journées, mais c'est avec la volonté claire de faire un bilan.

Parallèlement à sa mission de définition de plans d'urbanisme, le CRETH a su jouer le rôle d'un outil important au service de l'État en maîtrise d'ouvrages, voire en maîtrise d'œuvre. Les responsables ont bien compris qu'après ces huit ans d'activité en tant que bureau d'études techniques, il fallait d'autres perspectives, celle en particulier de gérer la politique urbaine après l'avoir définie. Qui gèrera : l'État, les collectivités locales ? Quels sont les obs-

tacles majeurs à cette gestion ? Chacun sait, dans ce domaine, que le foncier est un des principaux verrous ; or, la très belle loi foncière congolaise n'a toujours pas de décrets d'application et les municipalités n'ont pratiquement pas de ressources propres. Elles ont le recours de faire payer les permis d'occuper et elles en délivrent des milliers. Ces permis constituent un premier stade vers la légalisation de l'occupation de terrains dont le lotissement s'est effectué selon des procédures extra-légales (les chefs de terre ou leurs ayants droit jouant le rôle de promoteurs fonciers et lotissant à tour de bras dans les périphéries urbaines). Les responsables politiques congolais du plus haut niveau ont courageusement posé la question : ne faut-il pas mettre un coup d'arrêt à des pratiques qui aboutissent à une non-maîtrise de l'urbanisation et ce, en dépit de la confection de beaux plans d'urbanisme ?

J'ai constaté la très grande franchise du débat et le courage politique de ceux qui ont pris le risque de porter ces questions sur la place publique. C'est également avec un très grand optimisme que j'ai constaté la présence à ces journées de représentants du Bénin, du Sénégal, du Gabon et du Cameroun. Tous étaient des responsables des services d'urbanisme et un dialogue très riche s'est instauré. Revenant aux problèmes de la coopération, ça m'a conduit à avoir une vision un peu nouvelle des choses : il y aurait beaucoup à gagner à faire se rencontrer des personnes de ce genre, en aidant, y compris financièrement, des formes de coopération Sud-Sud à partir de personnes qui ont désormais une maturité de conception des problèmes de développement urbain. La coopération ne peut plus rester exclusivement un dialogue bilatéral associant la France à ses partenaires africains.

Propos recueillis par E. Le Bris