

collection  
**VILLES**

Coordonné par  
Françoise DUREAU  
Véronique DUPONT  
Éva LELIÈVRE  
Jean-Pierre LÉVY  
Thierry LULLE

# ***Métropoles en mouvement***

*Une comparaison internationale*



a  
n  
t  
h  
r  
o  
p  
o  
s



**IRD**  
Institut de recherche  
pour le développement

***Métropoles  
en mouvement***

collection **VILLES**  
dirigée par Denise Pumain

Coordonné par  
Françoise DUREAU  
Véronique DUPONT  
Éva LELIÈVRE  
Jean-Pierre LÉVY  
Thierry LULLE

# ***Métropoles en mouvement***

*Une comparaison internationale*

***Anthropos***

*Diffusion : Economica,  
49, rue Héricart - 75015 Paris*

**Institut de Recherche  
pour le Développement**

*Diffusion : IRD,  
213, rue Lafayette - 75010 Paris*

© Ed. ECONOMICA, 2000  
© Institut de Recherche pour le Développement, 2000  
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays.

## AVANT-PROPOS

---

Cet ouvrage collectif est le fruit des contributions et des débats qui ont eu lieu lors de l'Atelier International « Métropoles en Mouvement. Les interactions entre formes de mobilité et recompositions territoriales à l'épreuve de la comparaison internationale », qui s'est tenu du 2 au 4 décembre 1998, au siège de l'IRD. L'organisation de cette rencontre a été assurée par Véronique Dupont, Françoise Dureau, Eva Lelièvre, Jean-Pierre Lévy et Thierry Lulle.

L'atelier a rassemblé une soixantaine de personnes : des chercheurs ayant travaillé sur de grandes métropoles du Sud et du Nord, et des professionnels ayant l'expérience de la planification de ces villes. La richesse des débats et les prolongements de cette rencontre témoignent d'un intérêt partagé pour une confrontation des savoirs sur la ville produits dans les différents continents. Est ainsi née l'idée de poursuivre cette rencontre et d'en approfondir les réflexions par l'élaboration d'un livre.

Nous tenons à remercier les institutions dont le soutien financier a rendu possible la tenue de cette rencontre :

- l'Institut de recherche pour le Développement (IRD),
- le Réseau Socio-Économie de l'Habitat,
- le Plan Urbanisme Construction Architecture (PUCA) du Ministère de l'Équipement,
- le CNRS, à travers son Programme Ville,
- l'Institut Universitaire d'Études sur le Développement (IUED).

Nous sommes redevables également à tous les participants de l'atelier : l'ensemble des auteurs de ce livre bien sûr, mais aussi

les membres du Comité Scientifique (François Ascher, Catherine Bonvalet, Henri Coing, Francis Godard, Jean-Luc Maurer et Anne Querrien) et les autres collègues qui ont contribué aux réflexions de l'atelier (Sylvie Bredeloup, Ton Kreukels, Guy Pontié, Edmond Préteceille).

Enfin, nos remerciements s'adressent à René de Maximy et Denise Pumain, pour leur relecture attentive du manuscrit.

# INTRODUCTION GÉNÉRALE

---

Véronique DUPONT, Françoise DUREAU, Eva LELIÈVRE,  
Jean-Pierre LÉVY, Thierry LULLE

Dans la longue histoire de l'urbanisation du monde, la seconde moitié du vingtième siècle se distingue par l'émergence de vastes agglomérations dans lesquelles se développent de nouvelles dynamiques urbaines. Mégapoles, métapoles, villes globales<sup>1</sup>, autant de termes pour désigner des systèmes socio-spatiaux de plus en plus complexes : les vocables nommant ces « agglomérats » se multiplient au gré des interprétations portées sur les processus à l'œuvre, et de la place accordée à la démographie, à l'économie et au politique dans l'analyse du phénomène. En adoptant ici le terme « métropole », nous ne cherchons pas à alimenter un débat sémantique déjà abondant<sup>2</sup>. Il s'agit simplement de désigner l'univers urbain considéré dans cet ouvrage, en insistant sur deux dimensions partagées par les villes incluses dans notre corpus : leur taille importante et leur position forte dans

---

1. Notions proposées, respectivement par : Moriconi-Ebrard F. 1993, *L'urbanisation du Monde*, Paris, Anthropos ; Haeringer P. 1996, La mégapolisation n'est pas une crise. Esquisse de mise au point sémantique et problématique, in *Villes du Sud, sur la route d'Istanbul...*, textes réunis par Lebris E., Paris, Orstom, 5-23 ; Ascher F. 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, ed. Odile Jacob ; Sassen S. 1996, *La ville globale*, Paris, Descartes et Cie.

2. Outre les trois références qui précèdent, signalons, parmi de nombreux autres ouvrages sur ces questions : Bassand M. 1997, *Métropolisation et inégalités sociales*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes ; Claval P. et Sanguin A.L. (eds) 1997, *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan (Coll. Géographie et Cultures) ; Burdèse J.C., Roussel M.J., Spector T., Theys J. (ss dir.) 1998, *De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Paris, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (Coll. Prospective sciences sociales, Dossier Techniques, Territoires et Sociétés, n° 35) ; Lacour C., Puissant S. 1999, *La métropolisation*, Paris, Anthropos.

des systèmes urbains transnationaux. Appliquée au monde développé comme à celui en développement, cette définition très générale embrasse des situations très diverses. L'interdépendance économique et financière impose certes de replacer chaque métropole au sein du système des métropoles mondiales. Mais la mondialisation ne signifie pas pour autant l'uniformisation du monde<sup>1</sup>. Force est de reconnaître la diversité des temporalités et des formes métropolitaines et la nécessaire contextualisation des processus.

Construit sur l'étude d'une vingtaine de métropoles appartenant à des contextes géo-culturels variés, au Nord et au Sud, cet ouvrage n'a cependant pas l'ambition d'identifier un modèle universel de métropole. Notre position est précisément de se démarquer des discours simplistes à prétention universelle et de se garder des tendances hégémoniques d'une pensée sur la ville reposant sur une observation empirique souvent réduite à certaines populations des villes de tête du monde développé. Pour avancer dans la compréhension des dynamiques métropolitaines contemporaines et des processus à l'œuvre, nous avons opté pour une grille de lecture particulière : les mobilités spatiales et leur rôle dans les recompositions des territoires métropolitains. Prenant explicitement en compte les pratiques des habitants dans leurs articulations avec celles des autres acteurs sociaux, économiques et politiques qui produisent la ville, cette problématique nous semble s'imposer pour mieux comprendre les mutations socio-spatiales en cours dans les métropoles. C'est donc la mobilité spatiale, comme fait social total fondateur des organisations métropolitaines contemporaines, qui constitue la clé de lecture que nous avons privilégiée pour décliner un exercice de comparaison internationale : d'un point de vue heuristique, le partage des connaissances autour d'un objet commun alimente nécessairement la réflexion.

Une quarantaine de spécialistes<sup>2</sup> nous ont accompagnés dans cette démarche définie par :

- un objet : les métropoles ;

---

1. Parmi les références qui précèdent, les deux ouvrages collectifs étayés par des observations empiriques conséquentes insistent sur la diversité métropolitaine : Claval P., Sanguin A.L. 1987, *op. cité* ; Burdèse *et al.* 1996, *op. cité*.

2. La liste des auteurs figure en fin de cet ouvrage.

– une problématique : le rôle des mobilités dans les dynamiques métropolitaines ;

– et un principe : la comparaison internationale.

Ce sont ces trois ancrages qui structurent l'ouvrage, à l'image des travaux de l'atelier <sup>1</sup> qui lui ont donné naissance.

## 1. UNE APPROCHE GLOBALE DES MÉTROPOLIS À TRAVERS LA MOBILITÉ SPATIALE

Facteur central dans les dynamiques urbaines, les *mobilités*, résidentielles ou quotidiennes, sont actuellement au cœur des préoccupations des chercheurs en sciences sociales au Nord comme au Sud<sup>2</sup>. Le thème des transports infra-métropolitains, condition de la cohésion métropolitaine et facteur majeur de la compétitivité entre les métropoles, occupe également une place de premier rang dans l'agenda des experts et des politiques<sup>3</sup>.

La mobilité spatiale est aussi un domaine dans lequel se sont multipliés les travaux, utilisant des outils de collecte et d'analyse communs dans des contextes très divers<sup>4</sup> : de ce fait, les connaissances dans ce champ ont beaucoup progressé. Il est désormais envisageable de se réapproprier ces avancées, en particulier pour éclairer le débat sur le droit à la ville, le droit au logement et à la mobilité. Dans l'approche développée dans cet ouvrage, l'ensemble des formes de mobilité qui intéressent le fonctionnement des métropoles comme leurs dynamiques sont prises en considération ; quant aux logiques des acteurs qui entreprennent des mobilités, elles doivent être appréhendées en tenant compte des contraintes endogènes et exogènes qui les modulent. C'est à ces conditions que la mobilité spatiale peut jouer le rôle d'un analyseur puissant des mutations territoriales à l'œuvre dans les grandes métropoles contemporaines.

---

1. Voir la présentation de l'atelier en annexe.

2. Voir par exemple le numéro 2-1999 de la revue *Espace, populations et sociétés*, consacré aux Mobilités spatiales.

3. Ghorra-Gobin C. 1997, Métropole et mobilité urbaine : l'environnement façonne la politique des transports urbains, in Claval et Sanguin, *op. cit.*, 297-305.

4. L'ouvrage *Biographies d'enquête. Bilan de 14 collectes biographiques* (1998, Ined, Coll. Méthodes et savoirs, n° 3) témoigne bien de cette communauté méthodologique.

Trois arguments plaident par ailleurs pour une approche *globale* des métropoles, envisagées comme participant d'un processus mondial.

Dans les différentes régions du monde, la croissance urbaine se traduit par le développement et la multiplication de grandes métropoles. Certaines tendances divergent toutefois entre pays du Sud et du Nord. Dans les pays en développement, le processus d'urbanisation se caractérise par une concentration croissante de la population citadine dans les mégapoles (villes millionnaires et multimillionnaires), alors que les pays industrialisés connaissent une déconcentration de leur population urbaine. Si l'on en juge par les taux de croissance de la population urbaine, la situation est en passe de se stabiliser dans les pays du Nord. En revanche, de fortes croissances affectent les métropoles localisées au Sud, et ceci avec des variations importantes dans les niveaux et les rythmes d'urbanisation selon les continents. Néanmoins, quelles que soient ces variations, dans les vingt prochaines années la grande majorité des citoyens vivront dans le Sud, et la plupart des métropoles de plus de cinq millions d'habitants seront situées dans ces pays. La métropolisation<sup>1</sup> ne peut plus être considérée comme un processus segmenté spatialement et force est d'en constater la globalité.

La mondialisation de l'économie stimule en outre la mise en réseau des métropoles. La mondialisation qui provoque de fortes dépendances entre les économies nationales et minimise les marges de manœuvre nationales, affecte également les dynamiques urbaines. Les processus de réorganisation économique au niveau mondial régulent désormais les hiérarchies urbaines. De ce point de vue, il devient difficile de penser les évolutions d'une métropole indépendamment des autres.

Le dernier élément qui plaide en faveur d'une approche globale des métropoles concerne la « pensée de la ville ». On peut

---

1. Si l'on retient les définitions proposées dans l'introduction de l'ouvrage de Burdèse *et al.* 1998, *op. cité* :

– la métropolisation désigne le mouvement de concentration économique et financière accompagné d'une mise en réseau hiérarchisé de grandes agglomérations urbaines ;

– le terme de mégapolisation, proposé par P. Haeringer pour insister sur l'indépendance de la croissance démographique par rapport au développement économique, désigne le processus qui précipite l'ensemble de la population mondiale vers les bassins d'urbanisation.

considérer aujourd'hui qu'un savoir structuré existe et se diffuse, non seulement à la faveur des facilités dans la circulation de l'information, mais aussi de l'importance du phénomène urbain dans le monde. La prise de conscience des enjeux de ce phénomène a ainsi suscité des échanges internationaux dans la recherche (à travers des programmes, des réseaux, des rencontres), mais aussi dans l'action (avec, par exemple, les actions des ONG ou de la coopération décentralisée).

Sans prétendre épuiser le sujet, ces arguments montrent combien la métropolisation échappe aux frontières et s'intègre dans un processus mondial. Au-delà de la nécessaire comparaison, c'est la question des interrelations entre les évolutions de chacune des métropoles qu'il serait nécessaire de poser et de penser.

## **2. UN EXERCICE COMPARATIF CONJUGUÉ AU NORD ET AU SUD**

Une dimension importante du travail présenté ici concerne l'apport des confrontations Nord/Sud dans la recherche urbaine. Dans le cadre général de l'expansion des métropoles et de leurs recompositions en relation avec la mobilité, la comparaison internationale acquiert une portée particulière : considérant des situations métropolitaines très différenciées, la confrontation internationale mobilise aussi des approches contrastées du fait urbain.

D'un point de vue historique, les différents temps de l'évolution urbaine sont illustrés d'une métropole à l'autre. Si la métropolisation est un phénomène mondial, toutes les métropoles n'évoluent pas aux mêmes rythmes et ne sont pas parvenues aux mêmes stades. Ces développements, très contrastés, nous semblent importants à confronter. À travers ces dynamiques fortement différenciées, il devient peut-être possible de lire certains phénomènes de l'histoire des villes du Nord à travers les processus à l'œuvre dans le Sud. D'un autre côté, les connaissances sur l'urbanisation dans le Nord intéressent les développements actuels des villes du Sud. Sans postuler pour autant l'existence d'un modèle unique répliqué du Nord au Sud, il est légitime de s'interroger sur les linéarités des expansions et leurs prémices, sur les récurrences dans le temps et l'espace dans les rythmes et les modes de croissance, ainsi que sur les limites des formes de développement et de transformation des espaces métropolitains.

Les chercheurs travaillant sur le Sud ont une grande expérience des segmentations socio-spatiales urbaines. Dans une période de fragmentation spatiale forte dans les villes du Nord, de nombreux enseignements peuvent en être tirés, pour qui s'intéresse aux difficultés d'accès à la ville et au logement dans les sociétés dites « développées » dans lesquelles une partie croissante des citoyens subissent des inégalités spatiales de plus en plus criantes. Certaines pratiques des citoyens, inédites ou traditionnellement ignorées par la recherche dans les pays développés, ont fait l'objet de recherches plus abouties dans les pays en développement : ainsi, la notion de « ménage confédéré » proposée par Balán et Dandler<sup>1</sup> pour décrire des situations latino-américaines (1987) ou celle de « système résidentiel » dans le contexte africain<sup>2</sup> sont précieuses pour la construction de nouvelles catégories pour décrire les situations au Nord<sup>3</sup>.

Un dernier constat des confrontations Nord/Sud intéresse les méthodes mises en œuvre par les uns et les autres pour appréhender les phénomènes urbains. Les chercheurs travaillant sur les villes du Nord les abordent souvent de façon segmentée, à travers l'étude de processus précis, et sont, de ce point de vue, très spécialisés. La tendance pour les chercheurs français sur les villes du Sud semble d'aborder davantage la ville dans sa globalité et sa multidimensionnalité. Ces divergences d'approches sont cependant en voie de recomposition.

### 3. UNE GRILLE DE LECTURE COMMUNE

La conjugaison des trois composantes de notre démarche (mobilités, métropolisation et confrontation Nord/Sud) nous a amenés à proposer une grille de comparaison privilégiant deux entrées : les logiques des acteurs (habitants et acteurs institutionnels) et les conséquences spatiales des interactions entre straté-

1. Balán J., Dandler J. 1987, *Marriage process and household formation : migration in the Cochabamba region (Bolivia) and Bolivian migrants in Buenos Aires (Argentina)*, communication, « L'insertion des migrants dans les villes africaines », CRDI-ORSTOM-URD, Lomé.

2. Le Bris E., Marie A., Osmont A. et Sinou A. 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan (Coll. Villes et entreprises).

3. Voir les contributions et les débats de la Journée sur les nouvelles catégories résidentielles, organisée par le réseau Socio-Économie de l'Habitat (avril 1998, CRH), et du colloque Villes et Mobilités (septembre 2000, UMR LOUEST).

gies résidentielles et politiques. Cette double entrée structure les quatre thèmes retenus pour organiser la grille de lecture du corpus de métropoles.

Les logiques des acteurs sont abordées à travers deux thèmes :

- stratégies résidentielles et pratiques de mobilité ;
- politiques urbaines et acteurs non-institutionnels.

Les conséquences spatiales des interactions entre habitants et politiques sont traitées dans deux autres :

- l'expansion spatiale et la redistribution des densités ;
- la ségrégation résidentielle et la spécialisation fonctionnelle de l'espace métropolitain.

L'ensemble des spécialistes sollicités ont été invités à suivre cette grille <sup>1</sup> pour présenter leurs réflexions sur la métropole objet de leur recherche.

En situant les mobilités quotidiennes et résidentielles au cœur d'une approche compréhensive de la métropolisation, notre parti est de considérer les habitants comme des acteurs à part entière des dynamiques urbaines. Les connaissances accumulées dans le domaine de la mobilité spatiale permettent d'envisager une véritable comparaison des relations entre plusieurs niveaux d'intervention au sein du monde urbain. D'une part, il est possible de conduire une comparaison des relations entre les logiques citadines et les logiques politiques dans différents contextes. D'autre part, cela permet d'examiner le fonctionnement des politiques d'offre de services, de logement et les tentatives de régulation des pratiques des habitants à travers leur impact sur les pratiques effectivement observées.

En rupture avec les analyses sectorielles classiques du fait urbain, cette approche ne prétend pas toutefois innover *ex nihilo* : la grille de lecture adoptée ici s'inscrit dans un courant développé depuis une vingtaine d'années dans deux communautés scientifiques. Dans le contexte de la recherche française sur les villes africaines, il s'agit des équipes ayant travaillé au début des années 1980 sur « Résidences, stratégies et parentés dans les villes africaines » <sup>2</sup>. Sur les villes françaises, figurent les équipes travaillant sur les stratégies résidentielles, qui ont mené depuis la fin des

---

1. Pour le détail de la grille de présentation appliquée aux 19 métropoles, se reporter à l'annexe.

2. Voir les travaux de l'équipe IFU-ORSTOM : Le Bris E., Marie A., Osmont A., Sinou A. 1987, *op. cité*.

années 1980 de nombreuses initiatives collectives autour du réseau Socio-Économie de l'Habitat<sup>1</sup>. La démarche comparative proposée ici intègre ainsi de grandes métropoles du Nord et du Sud appartenant aux contextes américain et asiatique dans un système de lecture commun à celui déjà adopté, avec succès, pour des villes européennes et africaines, puis lors de la mise en œuvre d'un programme comparatif entre Bogotá et Delhi<sup>2</sup>. Les résultats des recherches menées sur une vingtaine de métropoles sont confrontés sur cette base éprouvée.

#### 4. LA COMPARAISON EN ACTE

Une vingtaine de métropoles (2 en Europe, 4 en Asie, 1 en Amérique du Nord et 6 dans celle du Sud, 6 en Afrique) sont analysées. L'univers de la comparaison ne recouvre certes pas l'ensemble des métropoles mondiales : l'absence de New York, Mexico, Londres ou Tokyo dans le corpus soumis à la comparaison n'échappera à personne. Notre démarche a davantage consisté à solliciter des chercheurs intéressés par une lecture des dynamiques métropolitaines à travers les pratiques de mobilités spatiales qu'à viser une exhaustivité des situations existant sur la planète. S'il ne s'agit pas d'un corpus représentatif de la métropolisation dans le monde, nous disposons en revanche d'une bonne illustration des dynamiques métropolitaines contemporaines.

L'originalité du travail réside dans la mobilisation de chercheurs ayant des postures théoriques et méthodologiques très diverses autour d'une grille d'analyse commune, parfois très éloignée de leur propre approche. L'acceptation de cet exercice pourtant contraignant mérite d'être soulignée. La grille proposée impliquait un double effort : analyser l'interaction entre pratique

---

1. Voir notamment : Bonvalet C., Fribourg A.M. (ed.) 1990, *Stratégies résidentielles. Séminaire organisé par C. Bonvalet et A.M. Fribourg, Paris, 1988*, Paris, INED – Plan Construction et Architecture, MELTM ; Lelièvre E., Lévy-Vroëlant C. (ed.) 1992, *La ville en mouvement : habitat et habitants*, Paris, L'Harmattan (Coll. Villes et entreprises).

2. Cette démarche a en effet été initiée en 1994 sur Bogotá et Delhi, dans le cadre d'un programme de recherche dirigé par V. Dupont et F. Dureau, financé par l'IRD et le PIR-Ville : « Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Études des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi ». Ce programme fait l'objet d'une présentation sommaire en annexe.

et politique à travers le processus de mobilité, et lire une métropole à partir de cette interaction. Cette démarche étant peu familière pour nombre des chercheurs sollicités, ceux constitués en équipes pluridisciplinaires se sont trouvés le mieux armés pour développer l'ensemble des dimensions proposées : ceci explique que seules les villes de Bogotá, Delhi et Paris soient traitées dans les quatre parties de ce livre.

## 5. DE L'ATELIER À LA PUBLICATION

Conçu avec la collaboration des participants à l'atelier, le présent ouvrage repose sur une refonte complète du matériau réuni pour cette rencontre : respectant la grille de lecture présentée en annexe, les contributions initiales comportaient toutes un volet relatif aux quatre thèmes et un volet descriptif, synthétisant les données de cadrage<sup>1</sup>. Ce livre reprend ces deux volets, l'un analytique et l'autre descriptif.

Les quatre premières parties de ce livre développent les quatre thèmes évoqués précédemment ; chacune présente quelques métropoles sélectionnées en fonction de leur pertinence par rapport au thème abordé et est introduite par deux chercheurs<sup>2</sup> : ils livrent une version transversale du thème traité, soulignant les récurrences et les différenciations entre les métropoles examinées dans les contributions écrites.

Une part importante des travaux présentés se rapportent aux stratégies résidentielles des citoyens, en les considérant non pas uniquement comme des actes résultant du libre arbitre des individus, des ménages ou des groupes sociaux mais comme des choix s'exerçant sous contrainte des conditions économiques, de l'offre de logement et traversés par l'influence des réseaux familiaux et des facteurs culturels. Cette discussion est largement développée dans la 2<sup>e</sup> partie de cet ouvrage.

---

1. Les contributions de l'Atelier sont accessibles sur le Web, à l'adresse suivante : <http://www.bondy.orstom.fr/cvd/MUR/atelier/>.

2. Conjuguant des compétences sur les villes du Sud et d'autres sur celles du Nord, ces tandems sont systématiquement composés du chercheur ayant réalisé le rapport introductif de la séance correspondante de l'atelier et d'un membre du Comité d'organisation.

Il nous est apparu important de confronter les pratiques citadines aux politiques publiques mises en œuvre par les acteurs institutionnels pour réguler la croissance et le peuplement via la planification et la gestion urbaine. Certaines contributions débattent ainsi des mises en phase et des déphasages entre pratiques urbaines et actions politiques, notamment en termes des équilibres entre pouvoir et contre-pouvoir urbains. Ces analyses font l'objet de la **4<sup>e</sup> partie**.

Au-delà de la connaissance des relations entre stratégies résidentielles et logiques politiques, l'autre objectif est de cerner les conséquences spatiales de ces interactions. Ainsi la **1<sup>re</sup> partie** de l'ouvrage porte sur les expansions spatiales et les densités, afin d'identifier l'impact de la mobilité résidentielle sur l'urbanisation et le peuplement des espaces métropolitains. D'autres aspects de cet impact sont examinés dans la **3<sup>e</sup> partie** : la ségrégation de l'espace urbain et ses conséquences sur les fonctionnalités spatiales et les sociabilités locales.

Afin de permettre au lecteur une remise en contexte des analyses et d'en préciser la comparabilité, des fiches descriptives des 19 métropoles sont rassemblées en **annexe**. Elles sont organisées selon une grille de présentation commune. Un effort particulier a été fait en matière cartographique, afin de favoriser une lecture transversale des configurations spatiales en présence. L'intérêt de cette description homogène d'une vingtaine de métropoles du Nord et du Sud dépasse le strict cadre de la problématique déclinée dans cet ouvrage.

Avant de développer les quatre grandes questions structurant la comparaison, nous laissons la parole à deux spécialistes des questions urbaines : tous deux ont été invités à mettre en perspective le matériau réuni sur les 19 métropoles, dans une approche s'affranchissant des limites imposées par notre grille d'analyse. À partir de son expérience de recherche sur les villes du Sud, Alain Dubresson propose un essai de lecture transversale restituant une place importante aux dynamiques économiques. Antoine Hautmont s'attache pour sa part à replacer les métropoles des pays développés dans la perspective de la « transition urbaine ».

# **UNE MISE EN PERSPECTIVE COMPARATIVE DE 19 MÉTROPOLIS MONDIALES**

---

*Alain DUBRESSON*

L'atelier à l'origine de cet ouvrage est survenu dans un contexte d'intenses discussions portant sur les relations entre « mondialisation » et « métropolisation », de débats contradictoires sur les notions de « ville », de « mégapole », de « ville globale », de « ville éclatée », de « fragmentation » ou « d'urbanité », de foisonnement d'articles et d'ouvrages consacrés à la gouvernance et au gouvernement des villes<sup>1</sup>. Au Nord comme au Sud on s'interroge beaucoup sur les dynamiques et sur le devenir de ces agrégats urbains que constituent les « métropoles », terme polymorphe désignant des concentrations urbaines disparates, hétérogènes, de plus en plus complexes. Dans les 19 études de cas présentées, son utilisation renvoie en effet à des entités tantôt qualifiées de « régionales », tantôt « d'internationales », regroupant de moins de un à un peu plus de seize millions d'habitants sur des superficies urbanisées variant dans un rapport de un à huit.

Quelle que soit leur taille, ces concentrations urbaines semblent toutefois caractérisées par des processus concomitants : l'étalement spatial, les spécialisations fonctionnelles, le creusement des inégalités socio-territoriales, la différenciation croissante des espaces-temps des citoyens, l'élargissement de leur espace de vie quotidienne et l'intensification des mobilités géographiques intra-urbaines. Ces processus interactifs, produits et

---

1. Parmi les nombreux ouvrages, voir : May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T., (dirs) 1998, *La ville éclatée*, Ed. de l'Aube ; Haumont N., Lévy J.-P. 1998, *La ville éclatée : quartiers et peuplement*, Paris, L'Harmattan ; Polese M., Stren R. 2000, *The Social Sustainability of Cities*, Toronto, Buffalo, London, University of Toronto Press.

vecteurs des transformations en cours, sont au cœur de très nombreux travaux mais l'originalité de la démarche ici proposée tient à la clé de lecture choisie et à l'effort engagé en matière de comparaison internationale.

Les mobilités géographiques, loin d'être réduites à un simple objet de mesures, certes nécessaires et à toutes échelles, ont surtout été conçues comme un analyseur pertinent des recompositions socio-spatiales urbaines. On perçoit l'intérêt et les défis d'une telle approche novatrice, qui a le mérite de rompre avec les analyses sectorielles classiques mais qui, ce faisant, suscite beaucoup d'interrogations. S'il n'est pas trop compliqué, en effet, de passer de la mobilité-objet à la mobilité-analyseur – encore que la mobilité soit trop rarement appréhendée sous toutes ses dimensions – il est plus difficile de définir un « analysé » commun. S'agit-il des « recompositions urbaines » et quel contenu peut-on donner à cette expression ? De quelles *re*-compositions s'agit-il, à quelles échelles sont-elles observées, par rapport à quelles « compositions » initiales ou à quels grands modèles théoriques sont-elles analysées ? Questionne-t-on plutôt la pertinence des politiques urbaines et les dimensions du politique, les constructions de pouvoir et l'évolution des rapports de pouvoir liés aux recompositions en cours, le gouvernement des villes et la gouvernance urbaine, qui ne sont pas sans rapports avec les dynamiques des bases productives ? À ce premier défi de la construction d'un objet partagé par tous s'en ajoute un second, celui de l'exercice comparatif entre métropoles d'une part, entre Nord et Sud d'autre part. La masse démographique agglomérée et l'étendue habitée ne sont évidemment pas sans conséquences : produit social, l'espace urbanisé contraint en retour la société particulièrement quand il est faiblement disponible, mais la taille n'est pas nécessairement un critère de différenciation incontestable car les dynamiques sociales à l'œuvre peuvent relativiser l'effet d'échelle. La démarche comparative s'impose donc, qui permet d'une part de vérifier si les processus diffèrent les uns des autres selon la taille, d'autre part de s'interroger sur les questions de seuils, de continuités et de ruptures. L'exercice est rendu encore plus complexe quand il s'agit de comparer Nord et Sud, sauf si l'on manipule une catégorie d'analyse comme l'urbanité, fondée sur les rapports entre intensité et ajustements entre liens sociaux et espace, ce qui permet d'établir des gradients d'urbanité et de surpasser les inévitables singularités locales.

Les interrogations fondamentales sous-jacentes aux contributions devraient ainsi privilégier la transformation des liens organiques entre organisation sociale et agencement spatial, ce qui est évidemment loin d'être nouveau. Mais la recherche des principaux déterminants du mouvement se heurte à de nombreuses difficultés. Celles-ci sont consécutives d'une part aux ruptures profondes survenues dans les régulations antérieures, qui furent souvent orchestrées par les pouvoirs publics et sont aujourd'hui remises en cause, ce qui justifie pour beaucoup l'utilisation du terme de « crise », d'autre part à la mise en œuvre, délicate à saisir, de nouveaux partenariats fondés sur des formes de collaboration entre instances publiques et acteurs privés et dont les montages, les échelles et les places respectives de chaque protagoniste sont d'une extrême diversité. Or, ces systèmes d'acteurs et de ressources, souvent évolutifs, assurent de facto, en dehors de la sphère étatique ou en associations complexes avec elle, la régulation (ou des régulations) des mécanismes d'urbanisation.

L'exercice auquel étaient conviés les chercheurs à partir des grilles de lecture proposées par les organisateurs n'était donc pas évident. La question centrale ne pouvait être réduite à une alternative déterministe selon laquelle les problèmes urbains actuels ne seraient que la manifestation spatialisée de la crise sociale ou inversement l'éclatement de l'espace urbain serait le facteur de la crise sociale. Les multiples relations de réciprocité entre espace et société ne sont pas à sens unique et leur décryptage est d'autant plus compliqué aujourd'hui que les modèles explicatifs et les corpus théoriques, sauf à tomber dans l'idéologie militante, font gravement défaut<sup>1</sup>. La mise en perspective comparative proposée dans cet essai introductif sera fondée sur l'identification de trois angles d'approche communs du binôme mobilité-recompositions spatiales ; partant d'une lecture transversale des études de cas présentées, elle intégrera également des réflexions plus générales sur le développement des métropoles mondiales.

---

1. Voir : Cohen M., Tulchin J., Ruble B., Garland, A. 1996, *Preparing the Urban Future : Global Forces and Local Pressures*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

## 1. LA DYNAMIQUE DÉMO-SPATIALE DES MÉTROPOLES

### 1.1. À l'échelle des agglomérations et des aires métropolitaines

qui demeurent des entités statistiques mouvantes dans le temps (de ce point de vue, beaucoup reste encore à faire pour reconstituer des catégories d'analyse territoriales comparables sur plusieurs décennies), on observe une tendance classique à la décélération des taux de croissance moyens annuels de population, avec toutefois des décalages temporels et des trajectoires qui sont parfois loin d'être linéaires.

Le processus de réduction de la vitesse de croissance démographique est un mouvement structurel de long terme constitutif de la transition urbaine et de la transition de la mobilité, déjà mises en exergue dans de nombreux travaux, en particulier ceux de Moriconi-Ebrard<sup>1</sup> et de Zelinski<sup>2</sup>. Il résulte de la modification plus ou moins rapide et concomitante d'une part des rapports entre effectifs citadins et ruraux et de l'évolution des flux migratoires entre campagnes et villes, d'autre part de la transition de la fécondité. En tendance longue, le poids relatif du solde migratoire diminue alors que s'affirme celui du croît naturel, progressivement réduit lors de la deuxième puis de la troisième phase de la transition démographique.

Toutes les métropoles ne sont cependant pas parvenues au même stade de la transition urbaine. Si les taux de croissance moyens annuels sont inférieurs à + 2 % au Nord et parfois au Sud (São Paulo, Le Grand Caire), ils demeurent élevés à Bogotá, à Delhi, à Abidjan et encore plus à Bamako ou à Ouagadougou. Ces disparités renvoient aux conditions et aux modalités des mobilités géographiques, non seulement entre campagnes et villes mais également au sein des systèmes urbains. Au Nord comme en Amérique latine, où les taux d'urbanisation sont très élevés, toujours supérieurs à 70 %, le ratio entre citadins et ruraux est

---

1. Moriconi-Ebrard F. 1993, *L'urbanisation du monde*, Paris, Anthropos.

2. Voir : Zelinski W. 1983, The impasse in migration theory, in P.A. Morisson (ed.), *Population Movements*, Ordina, 19-46 ; Bilborrow (ed.) 1988, *Migration, Urbanization and Development. New Directions and Issues*, United Nations Population Fund, Kluwer Academic Publishers.

aujourd'hui tel que même à taux de migration constant, les campagnes ne peuvent contribuer que fort modestement à la croissance démographique des métropoles, sauf exceptions locales, au Brésil par exemple où le nombre de ruraux sans terre demeure important. C'est la circulation et la redistribution des populations entre les villes, des métropoles vers les échelons moyens et inférieurs des hiérarchies urbaines nationales et inversement, voire vers des métropoles étrangères, de Mexico vers Los Angeles, Chicago ou Dallas ou de Montevideo vers Buenos Aires, qui focalise plutôt l'attention. En revanche, en Afrique et en Asie, où les effectifs de populations rurales augmentent toujours, sont encore majoritaires et le resteront au moins jusqu'en 2020-2025, l'extrême diversité des rapports entre villes et campagnes, des accès à la ressource foncière et des modes d'appropriation du sol, des densités humaines, des techniques de production, de l'organisation sociale du travail de la terre, du poids relatif du revenu non agricole dans les villages, des représentations de la ville dans les cultures locales, sans compter les disparités entre les politiques étatiques de développement, posent en termes différents la question rurale et, partant, celle de la mise en mouvement vers les villes. L'ouverture économique de la Chine depuis les années 1980 et la rapidité des transformations induites ont ainsi provoqué des départs massifs, qu'interdisait l'ancien régime maoïste, la montée en puissance d'une population dite « flottante » estimée à environ 130 millions de personnes, l'afflux de ruraux vers les aires métropolitaines de Pékin, Shanghai et Canton, et le « surplus » de ruraux est évalué à environ 200 millions d'individus. À une échelle plus modeste, la relative ouverture du Viêt-nam a accentué les migrations vers Hanoï. Inversement, la crise des modèles rentiers agro-exportateurs ivoirien et camerounais a été accompagnée de reflux multiples : des Abidjanais et des Doualais ont regagné leurs villages respectifs (le solde migratoire de la capitale économique ivoirienne avec les campagnes ainsi été négatif de 1993 à 1995 <sup>1</sup>) et des Burkinabés installés en Côte d'Ivoire, ruraux et citadins, ont fait route vers Ouagadougou où la conjugaison entre fécondité élevée et apport migratoire provoque une vive croissance démographique. Sensibles aux conjonctures

---

1. Voir Bocquier Ph., Traoré S. 1999, *Urbanisation et dynamique migratoire en Afrique de l'ouest. La croissance urbaine en panne*, Paris, L'Harmattan.

économiques, les mobilités géographiques sont également affectées par les soubresauts politiques : Johannesburg est le réceptacle d'exilés en provenance du sud-est de l'ex-Zaïre alors que la guerre civile à Brazzaville a provoqué la fuite de populations vers d'autres villes congolaises, voire des retours aux villages d'origine.

Il convient cependant de distinguer l'évolution de long terme des aléas conjoncturels : si le poids relatif des migrations nettes demeure prépondérant à Kampala (59 % de la croissance totale) ou à Ouagadougou (57 %) ou s'il contribue encore pour moitié à la croissance de Delhi, la tendance générale est néanmoins à la diminution, certains soldes migratoires étant devenus négatifs comme celui de São Paulo. Dans toutes les métropoles, on tend ainsi vers un dosage comparable, sinon identique, des composantes du peuplement, en conformité avec le modèle de Zelinski mais avec des temporalités différentes. Quant à la transition de la fécondité, engagée depuis longtemps en Amérique latine et dans certaines métropoles asiatiques, elle est récente en Afrique subsaharienne. De ce fait, les « opportunités démographiques », ouvertes par l'inégal ralentissement de la croissance et le basculement au profit de l'accroissement naturel, pour traiter de questions aussi essentielles que celles de l'habitat du plus grand nombre et de la pauvreté urbaine sont très diverses, d'autant que l'effet de taille distingue les métropoles du Sud, où seront concentrées 25 des 30 plus grandes villes du monde en 2025. Les structures démographiques ne sont pas moins diverses, opposant les mégapoles où plus de 50 % des résidents ont moins de 20 ans et celles qui sont affectées par le vieillissement, avec des conséquences considérables sur la taille et la composition des ménages, sur les pratiques et les représentations, sur le statut de citoyen, d'autant que la polarisation sociale et la paupérisation sont de grande ampleur au Sud où le défi majeur est celui de l'urbanisation de la pauvreté à une échelle inconnue au Nord.

## **1.2. Aux échelles intra-métropolitaines**

La métropolisation est théoriquement caractérisée par un quasi-modèle d'évolution du peuplement et de différenciation spatiale interne : de fortes inégalités de rythme entre espaces centraux et périphéries, un desserrement de population concomitant à l'étalement spatial, une dynamique démographique de plus en

plus centrifuge et une stagnation, parfois un dépeuplement, des aires centrales. Cependant, la répartition des rythmes de croissance, les corrélations entre rythmes et masses de population concernée et l'évolution temporelle des densités ne sont pas toujours si simples, en particulier au Sud.

Certains espaces centraux, au Caire, à Johannesburg, les médinas du Maghreb et les vieilles villes du Machrek, demeurent d'importants lieux d'accueil et de redistribution de migrants, contrairement à d'autres centres villes comme celui de Bogotá, où ces fonctions sont plutôt localisées dans les couronnes périphériques. Par ailleurs, la dé-densification des espaces centraux n'est pas toujours observée : de très hautes densités perdurent dans la vieille ville du Caire, le dépeuplement des aires centrales n'est pas généralisé au Sud et il demeure surtout très inégal à l'échelle infra urbaine des quartiers ou des îlots : aucune déprise n'est par exemple observée dans les quartiers aisés de Santiago ou de Buenos Aires et certaines entités centrales, à Mexico, à Buenos Aires, à São Paulo, à Johannesburg, constituent aujourd'hui des fronts de conquête, de reconquête ou de repli pour des populations pauvres et/ou des catégories moyennes en provenance de périphéries trop éloignées des lieux d'emplois et souvent considérées comme soumises à la violence.

Les aires péricentrales ont par ailleurs des dynamiques démographiques non linéaires. Une redensification caractérise Bogotá, la première couronne est plus dynamique que la seconde au Caire et la petite couronne de l'agglomération parisienne a une vitalité démographique supérieure à celle de la couronne extérieure. Au demeurant, les gradients de densité et les vitesses de peuplement des différentes composantes des espaces urbanisés sont parfois inversés par rapport au modèle, comme à Moscou.

Quelles leçons peut-on en tirer en matière de « recomposition urbaine » ? Cette dernière aboutit à des structures polycentriques de plus en plus compliquées, voire à un état de fragmentation, qui ne renvoient ni au modèle centre-périphérie, ni aux modèles classiques dérivés par exemple de ceux de l'École de Chicago<sup>1</sup>. Assiste-t-on alors à l'émergence de nouveaux modèles spatiaux, impliquant de nouvelles grammaires de la ville telles que l'enten-

---

1. Grafmeyer Y., Joseph I. 1990, *L'École de Chicago. Naissance de l'écologie urbaine*, Paris, Aubier (Coll. Champ urbain, 1<sup>re</sup> édition 1979).

dent Allen Scott<sup>1</sup> ou Marcel Roncayolo<sup>2</sup>. De nouvelles « urbanités » au sens défini par Françoise Choay<sup>3</sup>, celui d'ajustements réciproques entre structures spatiales et pratiques sociales, sont-elles en gestation ? Jacques Lévy<sup>4</sup>, qui raisonne en termes de gradients d'urbanité pour prendre en compte à la fois l'universalité et la singularité des métropoles, propose deux modèles, l'un offrant un maximum d'urbanité, et associant par exemple Amsterdam et Le Caire, l'autre un minimum d'urbanité, regroupant Los Angeles et Johannesburg. Que nous disent les mobilités intra-urbaines sur cette question, sachant que perdure une distinction essentielle entre les cas où le peuplement rapide précède l'équipement et ceux où l'équipement précède le peuplement, ce qui conduit à une deuxième approche des interrelations entre mobilités et recompositions, qui met l'accent sur la capacité de maîtrise publique de l'étalement urbain<sup>5</sup> et des transformations des espaces-temps ?

## 2. L'INGÉNIERIE POLITICO-INSTITUTIONNELLE DANS LES MÉTROPOLIS

Il faut d'abord souligner *l'extrême diversité des politiques publiques affichées*, des pratiques et des registres d'intervention, variables en outre dans le temps pour une même métropole. Relevons d'abord l'ambiguïté du vocabulaire utilisé dans les contributions, ce qui en soi est déjà révélateur et rend nécessaire une clarification des catégories d'analyse. Le terme « politiques urbaines » est en effet tantôt réduit aux politiques de logement, parfois étendu à la production de l'habitat dans ses trois composantes organiques, le sol, le logement et les services, tantôt réservé

---

1. Scott A., Soja E.W. (eds) 1997, *Los Angeles and urban theory at the end of twentieth century*, Berkeley, UC Press.

2. Roncayolo M. 1996, *Les grammaires d'une ville. Essai sur la genèse et les structures urbaines de Marseille*, Paris, éd. EHESS.

3. Choay F. 1994, Le règne de l'urbain et la mort de la ville, in *La ville : Art et architecture en Europe 1870-1993*, Paris, Centre G. Pompidou, 26-35.

4. Lévy J. 1999, *Le tournant géographique. Penser l'espace pour lire le monde*, Paris, Belin ; Lévy J. 1998, La ville, concept géographique, objet politique, *Le Débat*, 111-125.

5. Sur cette question, voir : Joue B., Lefèvre Ch. (coord.) 1998, *Villes, Métropoles. Les nouveaux territoires du politique*, Paris, Anthropos.

aux grands travaux d'infrastructures, et l'oscillation est permanente entre gestion sociale de l'urbain et gestion urbaine du social, entre politique dans la ville et politique de la ville, sans qu'on sache toujours comment et par quels acteurs est réellement définie, localement, une « politique urbaine ». Malgré tout, il est possible de dégager une typologie sommaire conduisant à quatre cas de figure.

Certains pouvoirs publics sont radicalement présents et pratiquent un dirigisme officiel et/ou un volontarisme de fait, à Moscou et Hanoï bien sûr, mais aussi à Abidjan, à Mumbai, à Delhi, à Strasbourg, à des échelles démographiques et spatiales diverses mais aussi dans des contextes politiques très contrastés. D'autres sont plutôt des adeptes du laisser-faire et des forces du marché avec toutefois différents degrés d'intervention directe en matière d'infrastructures et d'équipements dits structurants (Bogotá, Bangkok, São Paulo). D'autres encore ont des discours et des pratiques divergents : les affichages d'intention ne sont pas vérifiés dans les actes, les cadres et les outils de la planification officielle sont peu appliqués ou inapplicables, délaissés, biaisés ou détournés (Paris, Kinshasa). Enfin, l'évolution des choix sur les court et moyen termes est parfois contradictoire, balançant entre répression et régularisation de l'habitat illégal (Bamako, Abidjan), accentuant tantôt les tendances interactives et/ou coordonnées à l'échelle métropolitaine (Montréal, Mexico, São Paulo) ou au contraire diminuant le poids de l'intervention publique planifiée (Bogotá, Ciudad de Guatemala).

En conséquence, les pratiques opérationnelles locales varient, depuis la tentation de l'urbanisme intégral à la confiance dans les forces du marché, avec d'importantes conséquences sur les mobilités ; si les acteurs privés et la logique du capitalisme marchand sont dominants et déterminants à São Paulo, Bogotá, Paris, Bangkok, ils sont moindres et apparemment mieux encadrés à Mumbai, à Delhi, à Strasbourg.

Ce constat pose deux questions ; celle de la nature, de l'évolution et de la reproduction des alliances politico-urbaines motrices qui contribuent à faire la ville, dont les protagonistes sont les pouvoirs et les appareils d'État, les bourgeoisies d'entrepreneurs et/ou de rentiers ainsi que les catégories moyennes (à propos desquelles pourrait être ouvert le débat sur le caractère de « classe »), et sur lesquelles a longtemps reposé « l'ordre urbain » ; celle des possibilités nouvelles de déploiement des stratégies patrimonia-

les et/ou spéculatives d'acteurs qui se meuvent dans des champs institutionnels fort divers.

*Les dispositifs gestionnaires actuels sont très variés, souvent constitués de juxtapositions et d'empilements contradictoires et peu efficaces en terme de maîtrise publique.*

Certaines entités gestionnaires sont à la mesure des territoires fonctionnels incluant l'espace de vie quotidienne des citoyens, mais elles demeurent rares. Même quand le fait métropolitain est reconnu dans les textes, la traduction en matière de dispositif d'action n'est pas évidente, bien au contraire. Dès lors, on peut s'interroger sur l'existence d'un « optimum technico-institutionnel » applicable au sein des périmètres adéquats : ne serait-il pas finalement introuvable ? Quelques entités, en effet, ont été dotées de compétences particulières à l'échelle métropolitaine : Communauté urbaine à Strasbourg, à Montréal ou à Dakar mais non à Paris, région, aire ou gouvernement métropolitains à Bangkok, à Delhi, à São Paulo, ou Johannesburg. Mais les compétences dévolues sont incomplètes, parfois très limitées, elles sont pénalisées par l'insuffisance, voire l'indigence, des ressources financières locales ou transférées par les autorités centrales et elles sont souvent en concurrence avec les pouvoirs de l'État national ou fédéral : la question de la construction de l'autonomie métropolitaine est loin d'avoir été résolue. C'est pourquoi le dispositif gestionnaire dominant, certes évolutif, demeure celui d'une juxtaposition d'entités administratives distinctes, de type municipalité, sans gouvernement métropolitain ou avec une structure métropolitaine faible, une addition de pouvoirs atomisés (Santiago du Chili, Ciudad de Guatemala, agglomération parisienne) dont les plus faibles sont parfois absorbés par les plus puissants (Moscou, Bogotá) et que la multitude de délégations de services intercommunaux sectoriels, non nécessairement coordonnés entre eux, ce qui accroît l'enchevêtrement des territoires d'intervention et de gestion, ne rend pas plus solidaires. Or, la mise en œuvre, depuis les années 1980, des réformes préconisées par les bailleurs de fonds, qui reposent sur le triptyque décentralisation-privatisation des services-participation populaire, nouveau credo des institutions internationales censé améliorer la gestion urbaine en introduisant les principes de la bonne gouvernance, a non seulement dévoilé et sans doute accru les différences entre les métropoles mais elle a surtout aggravé les inégalités sociales intra-urbaines.

## 2.1. Quelles sont les résultantes « en bas » pour les citadins ?

Deux des conséquences observables pour les citadins retiennent l'attention.

D'abord, le logement locatif demeure un phénomène structurel en termes de pourcentage de locataires comme d'occupation du parc immobilier, le poids relatif des locataires étant parfois à la hausse (Bamako). Même quand il a diminué, dans les métropoles d'Amérique latine par exemple, on peut s'interroger sur la persistance et le poids des catégories dites « d'hébergés » dans les enquêtes et les recensements officiels, en particulier au Sud (mais qu'en est-il au Nord ?), dont le nombre rend le locatif particulièrement « invisible » comme le souligne fréquemment Henri Coing<sup>1</sup>. Le locatif est d'autant plus difficile à étudier que la sous-location illégale, dans des logements localisés au centre ville comme dans les aires périphériques, n'est pas en recul, bien au contraire, car la paupérisation des catégories moyennes a accéléré, au Sud, la recherche d'une rente locative de subsistance. L'existence d'un tel marché locatif durable, et même de plusieurs segments de marché, a des conséquences considérables sur les comportements des résidents, sur leurs mobilités géographiques intra-urbaines et sur leurs « choix » de résidence. Au demeurant, qui a véritablement le choix ? Pour la clarté des analyses et l'efficacité de l'exercice comparatif, mieux vaudrait éviter de confondre « tactique » et « stratégie », ou encore soumission à un champ de pouvoir déterminé par d'autres et dans lequel on ne peut que se mouvoir le moins mal possible, ou capacité à structurer ce champ et à déterminer les conditions de la mobilité des autres. Tous les citadins, en effet, ne disposent pas des espèces de capital nécessaires, ni de la possibilité de les reconvertir entre elles, pour conduire une stratégie foncière ou immobilière par exemple, en particulier les « pauvres », catégorie elle-même très hétérogène au point que la Banque mondiale en arrive à distinguer *the poorest poor*, les pauvres non solvables de ceux qui le seraient, ou pourraient l'être, en partie.

---

1. Coing H. 1998, Commentaires, in J.-M. Rennes (coord.), *La Recherche sur la Ville en Afrique du Sud*, Paris, Economica.

Cette hétérogénéisation ne concerne d'ailleurs pas uniquement les plus démunis, mais caractérise également les catégories moyennes, qui furent les gagnantes d'un ordre urbain largement fondé sur le clientélisme. Depuis les années 1980, elles ne sont plus du tout dans la même posture. Dans les métropoles du Sud, elles ont été déclassées et paupérisées par les politiques d'ajustement structurel, par le démantèlement des secteurs publics et para-publics et par l'abandon des programmes immobiliers, dits sociaux, subventionnés et dont elles furent les grandes bénéficiaires. Leurs diverses composantes, salariées ou non, sont, pour la plupart, sur une trajectoire sociale descendante, contrairement au Nord où elles n'ont pas été atomisées ni dissoutes en fractions distinctes.

## 2.2. Quelles sont les conséquences sur l'agencement socio-spatial et sur les recompositions urbaines ?

À l'échelle métropolitaine, l'idée prévaut que, planification ou laisser-faire, la tendance est à l'accroissement de la ségrégation socio-spatiale, ce qui n'est pas nouveau mais accentué, avec toutefois des différences entre le Nord et le Sud. Au Nord, le processus d'étalement-éclatement spatial est accompagné du renforcement de certains liens entre les fragments de ville dispersés, grâce aux réseaux de transports collectifs structurant par exemple les bassins d'emplois et au triomphe de la circulation automobile individualisée, qui permet de surpasser les discontinuités physiques et d'élargir sans cesse les espaces de vie. Au Sud, les métropoles seraient caractérisées par la dilution des liens organiques entre les morceaux de ville, l'appauvrissement du continuum spatial antérieur quand il existait et surtout la répétition des inégalités sociales aux différentes échelles intra-urbaines, des îlots de pauvreté jouxtant des isolats de richesse au sein d'un archipel bâti en forme de kaléidoscope. Elles seraient ainsi en cours de fragmentation<sup>1</sup>, notion multidimensionnelle qui associe, en soulignant les interrelations, des composantes spatiales (déconnexions physiques, discontinuités morphologiques), sociales (ségrégations résidentielles, replis « communautaristes »), économiques

---

1. Sur cette question, voir : Quand la ville se défait, *Esprit*, novembre 1999.

et surtout politiques (dispersion et foisonnement croissants des acteurs de la gestion et de la régulation urbaines). Dans la littérature récente<sup>1</sup>, l'idée dominante est que la fragmentation, en multipliant les acteurs et en dévoilant des logiques plurielles antagoniques, réduit la gouvernabilité des villes et valorise de nouvelles formes d'exercice du pouvoir – dont rend compte la notion de gouvernance – fondées sur la coordination d'acteurs organisés (négociation, coopération, ajustement) et diverses modalités de participation des citoyens/usagers.

Que nous disent les mobilités sur ces questions ?

### 3. MONDIALISATION, ACCUMULATION ET MÉTROPOLISATION

#### 3.1. Inégalité des bases économiques

On rappellera d'abord une banalité : les métropoles ont des bases économiques très inégales, ont été très diversement impliquées dans le processus d'internationalisation de la production manufacturière puis dans la « globalisation » au sens défini par Saskia Sassen<sup>2</sup>.

L'exportation du fordisme hors de la Triade (États-Unis, Japon, Europe occidentale) depuis les années 1950 et les dynamiques entrepreneuriales induites ont provoqué un tri territorial considérable au Sud. La progression du fordisme périphérique, l'émergence de « semi-périphéries » issues du redéploiement sélectif des appareils manufacturiers et des services connexes, l'affirmation des nouveaux pays industrialisés où ont été développées les filières d'export-substitution ancrées dans l'échange mondial ont considérablement modifié les bases productives et certains marchés locaux du travail. Alors qu'au Nord les activités de service ont rapidement supplanté les industries manufactu-

---

1. Voir en particulier : Banque mondiale 1992, *Governance and Development*, Washington, The World Bank ; Banque mondiale 1994, *Governance : The World Bank's Experience*, Washington, The World Bank.

2. Sassen S. 1991, *The Global City*, New York, London, Tokyo, New Jersey, Princeton University Press (trad. fr. *La Ville globale*, Paris, Descartes & Cie, 1996) ; Sassen S. 1994, *Cities in a World Economy*, Thousands Oaks, Pine Forge Press.

Voir aussi Marcuse P. et van Kempen R. 2000, *Globalizing Cities : A New Spatial Order ?*, London, Blackwell.

rières anciennes, au Sud, certaines métropoles (Singapour, Mexico, Mumbai, Bangkok) ont été transformées par la croissance rapide de la valeur ajoutée industrielle, mais d'autres ont été à peine concernées (Abidjan), voire totalement délaissées (Bamako). L'accumulation du capital industriel, le poids relatif des effectifs salariés induits et des relations entre statut salarial et citoyenneté par l'accès aux ressources urbaines, sol et logement en particulier, que procuraient des revenus non nécessairement élevés mais stables et de ce fait « solvabilisants », ont ainsi constitué des discriminants majeurs entre métropoles.

Le passage, très inégal, de l'accumulation fordiste à l'accumulation flexible et à la globalisation industrielle et financière a renforcé les disparités entre les métropoles et accru le pouvoir économique d'un petit nombre d'entre elles. La dispersion internationale de la production industrielle, de plus en plus segmentée, l'organisation du procès de production en flux tendus, les mutations survenues dans la gestion des entreprises désormais organisée en réseaux fonctionnant sur les registres de la gouvernance, et la montée en puissance des services financiers ont été accompagnées d'un contrôle accru de la propriété du capital et du profit et surtout d'une concentration géographique des nécessaires fonctions de régulation. Cette concentration a été opérée au bénéfice de sites stratégiques, les « villes globales » décrites par Saskia Sassen, cumulant un haut niveau de services télématiques, une capacité de transactions commerciales intenses (bourses), des services financiers de haut niveau décisionnel, des services juridiques nouveaux répondant aux besoins de l'économie transactionnelle. Cette économie d'archipel, analysée par Pierre Veltz<sup>1</sup>, a favorisé les nœuds de réseaux et un système relationnel en *hubs and spokes* a été surimposé à celui des places centrales, qui n'a pas partout disparu. D'importantes recompositions spatiales internes aux agglomérations urbaines en résultent, non seulement au sein des centres villes dont certaines parties ont été reconfigurées mais aussi dans certaines périphéries qui accueillent des investissements dans l'immobilier de bureau et des entreprises de la nouvelle économie. Quels sont les rapports entre centralités ancienne et nouvelle des villes globales et en quoi les mobilités résiden-

---

1. Veltz P. 1996, *Mondialisation, Villes et Territoires. L'économie d'archipel*, Paris, PUF.

tielles et quotidiennes entre domicile et travail nous révèlent-elles les changements en cours ? Quelles sont les articulations entre les sphères fordiste, puis globale, et les petites activités marchandes, formelles et surtout informelles dont le poids est croissant dans les métropoles du Sud y compris dans les plus ouvertes à la globalisation où de nouvelles formes d'informalisation, liées au *high-tech*, apparaissent ?

### **3.2. Quelles métropoles post-fordistes par rapport à l'organisation du travail et à l'évolution des marchés de l'emploi ?**

Au Nord, l'évolution de l'organisation du travail est marquée par la raréfaction des emplois stables sur le long terme, par le recentrage des entreprises sur leurs métiers d'origine et l'externalisation croissante de leurs services, par la multiplication des contrats à durée déterminée et des emplois précaires aboutissant à une véritable « nomadisation du salariat »<sup>1</sup>. De plus, les mutations des bases économiques urbaines en faveur des services sont accompagnées d'une transformation de l'offre d'emploi et d'un changement rapide des carrières professionnelles. Les nouveaux services, en effet, créent des emplois à la fois hautement qualifiés et peu qualifiés, mais dans la strate intermédiaire, les tâches ont souvent été informatisées ou externalisées. Or, cette strate d'agents de maîtrise, d'employés et d'ouvriers qualifiés a longtemps constitué l'horizon professionnel de salariés faisant souvent carrière dans la même entreprise et changeant peu fréquemment d'employeur. La montée en puissance de la flexibilité et de la réversibilité, qui reposent sur la constitution d'un noyau dur d'emplois plus ou moins stables et une enveloppe d'emplois périphériques variables, et la polarisation accrue de l'offre d'emplois posent en termes nouveaux les questions de la segmentation du marché du travail, des mobilités inter et intra-urbaines selon les catégories socio-professionnelles en recomposition ou émergentes. Quelle est la structure urbaine adaptée au binôme flexibilité-reversibilité et en quoi la dynamique de ce dernier modifie-t-elle

---

1. Kaisergruber D. 1998, L'emploi éclaté, in May N., Veltz P., Landrieu J., Spector T. (dirs), *La ville éclatée*, éd. de l'Aube, 199-206.

la structure existante, questions qui valent aussi pour les emplois indépendants et le tissu des PME dont les évolutions sont corrélées à celles des grandes entreprises ?

Au Sud, une évolution semblable peut être observée dans les rares métropoles associées au réseau des villes globales, mais pour partie seulement car le poids de l'économie informelle y demeure souvent considérable. Les articulations entre l'artisanat, le petit commerce et la sphère officielle sont, on le sait, complexes : en terme de financement, d'intrants, de sous-traitance, certains petits établissements sont étroitement liés aux grandes entreprises, d'autre fonctionnent en quasi autonomie. Si les premiers sont directement concernés par la transformation de l'organisation de la production, les programmes de privatisation en matière de transports collectifs ou de desserte en eau potable par exemple, le plus grand nombre est gravement affecté par le déclassement social des catégories moyennes, les pertes d'emplois consécutives aux politiques d'ajustement structurel et la paupérisation de nombreux salariés. D'une part, les résultats financiers des petites activités marchandes dépendent bien souvent de la vente de biens et de services à ces catégories de citoyens dont l'appauvrissement se traduit par une réduction de la consommation, d'autre part les déclassés sociaux se replient fréquemment sur le petit commerce ou l'artisanat afin de pouvoir survivre, ce qui avive la compétition entre micro-entrepreneurs installés et nouveaux venus, auxquels s'ajoutent des migrants, et rend de plus en plus difficile la reproduction élargie, voire simple, dans la sphère informelle. Nous disposons de nombreux travaux sur cette question <sup>1</sup>, qui montrent que l'artisanat et le petit commerce liés au peuplement rapide, après avoir amplifié les résultats de l'économie enregistrée lors des périodes de haute conjoncture et amorti le choc macro-économique des années quatre-vingt, atteignent des limites en matière de capacité régulatrice. Jusqu'au début des années 1980 coexistaient d'une part un « informel artisanal haut

---

1. Voir en particulier : Cherishe P., Mills E. S. 1999, *Handbook of Regional and Urban Economics*, Amsterdam, Lausanne, New York, Oxford, Shannon, Tokyo, North Holland ; Arnaud M. (ed) 1998, *Dynamiques de l'urbanisation de l'Afrique au Sud du Sahara*, Paris, ISTED/Ministère des Affaires Étrangères/Coopération et Francophonie ; Gilbert A. 1996, *The Mega-City in Latin America*, Tokyo, United Nations University Press ; Yue-man Yeung 2000, *Globalization and Networked Societies. Urban-Regional Change in Pacific Asia*, Hawaii, University of Hawaii Press.

de gamme » (confection, réparation, menuiserie, boulangerie, métiers du bâtiment, transports, services financiers) à capital initial relativement élevé, souvent verrouillé par des réseaux familiaux ou lignagers et dont les patrons affectaient le surplus à la multiplication des établissements pour minimiser les risques plutôt qu'à la recherche de gains de productivité, d'autre part un « informel bas de gamme », majoritaire (commerce ambulancier, métiers de rue, modestes unités sédentaires), dégageant peu de surplus et assurant une économie de survie. Ce bas de gamme, qui ne s'accroissait pas beaucoup plus vite que la population, jouait alors un rôle de sas. Au milieu des années 1980, la lente évolution du haut de gamme a été freinée par l'effondrement de la demande des citoyens salariés et par l'exacerbation de la concurrence alors que le bas de gamme, submergé par l'arrivée massive de jeunes actifs déscolarisés ou non scolarisés et d'expulsés du secteur moderne, est devenu le réceptacle de trajectoires sociales descendantes et ne garantit même plus la survie. Que nous enseigne l'étude des mobilités intra-urbaines dans ce domaine ?

#### 4. CONCLUSION

En conclusion, trois interrogations générales pourraient être en mesure de faire converger les expériences présentées et de favoriser le nécessaire dépassement de la coupure Nord-Sud qui n'a aucune justification épistémologique.

1) En quoi la comparaison Nord-Sud est-elle nécessaire pour comprendre la transformation en cours de la segmentation urbaine (vers la fragmentation ?) et pour s'interroger sur la capacité d'intégration des réseaux, terme désignant non seulement les infrastructures mais aussi les collectifs sociaux à l'œuvre dans les métropoles, susceptibles de dépasser l'éclatement physique des aires urbanisées métropolitaines ?

2) Sommes-nous face à une transformation radicale des dynamiques et des formes de l'urbanisation ou bien est-ce notre regard et nos méthodes d'analyse qui ont finalement changé ?

3) Si la transformation en cours diminue la gouvernabilité en favorisant la multiplication d'acteurs et de territoires de gestion « endogènes » et mal coordonnés entre eux, voire pas du tout, provoquant ainsi une atomisation des métropoles, quels sont les processus susceptibles d'associer les fragments et d'assurer une

régulation d'ensemble, et que nous dit la comparaison Nord-Sud en terme de mobilités intra-urbaines sur l'état de la (ou des) régulation(s) actuelle(s) ?

# **LES MÉTROPOLES DES PAYS DÉVELOPPÉS DANS LA « TRANSITION URBAINE »**

---

*Antoine HAUMONT*

Dès leur introduction, les éditeurs de « Métropoles en mouvement » pointent la stabilisation démographique des métropoles des pays développés comme un indicateur significatif des changements en cours et Alain Dubresson reprend le thème en commentant la « transition urbaine ». Il désigne ainsi, après d'autres, la période durable où l'effectif de la population des très grandes villes est à peu près stabilisé par l'équilibre du solde migratoire. Les métropoles des pays développés n'attirent plus ou attirent moins et ne retiennent pas assez, ce qui ne s'était pratiquement jamais produit au cours de leur histoire (sauf accident majeur, comme à Vienne après la Première guerre ou à Berlin après la Seconde, ou planification autoritaire plus ou moins efficace, comme dans Moscou socialiste).

La diminution de la force d'attraction des grandes villes résulte évidemment de concurrences et de changements dans les économies métropolitaines, particulièrement dans l'emploi, et dans les conditions de la vie urbaine, particulièrement dans l'habitat. Il convient donc d'évaluer l'effet de ces transformations sur le peuplement, sans d'ailleurs pouvoir toujours le faire avec la précision nécessaire, faute de connaître l'ensemble des mouvements qui affectent les stocks et les flux d'entreprises et de ménages. On situe notamment assez mal les sites qui bénéficient de la transition des métropoles développées : des villes développées du deuxième rang ? Les métropoles du Sud ?

Il s'ajoute que ces mouvements surviennent dans le contexte général d'un desserrement métropolitain, analysé par Véronique Dupont et Denise Pumain et présenté dans le cas parisien par

Martine Berger, Patrick Simon et Francis Beaucire et dans le cas de Montréal par Francine Dansereau. L'extension urbaine, outre ses dimensions sociales examinées par Jean-Pierre Lévy et Jacques Brun, intéresse un génie urbain dont la version métropolitaine la plus glorieuse a porté sur les fortes densités et les grandes concentrations : dans l'assainissement, dans les immeubles de grande hauteur, dans les transports de masse. Au point que la construction de gratte-ciel ou la réalisation de métros et de grands aéroports semblent aujourd'hui des étapes obligées de l'accès à la fonctionnalité et à la symbolique des très grandes villes, au Sud comme au Nord. Alors que les problèmes sont en partie déplacés par l'usage de l'automobile et par de nouvelles attentes résidentielles et environnementales.

## **1. L'EMPRISE ÉCONOMIQUE DES MÉTROPOLIS**

### **1.1. Villes mondiales et grandes métropoles**

On a pris l'habitude de caractériser les métropoles par leurs fonctions stratégiques et de distinguer un premier rang (mondial ?) en se référant à la capacité qu'ont des acteurs métropolitains d'organiser la production et les échanges à l'échelle de la planète.

Ces termes sont situés historiquement et la première génération des métropoles modernes du premier rang repose sur la liaison entre le capitalisme industriel et le capitalisme financier, entre 1850 et 1950 environ. Ces villes se trouvent toutes dans les pays développés mais leur emprise géographique est difficile à définir dès lors que l'on considère qu'il ne s'agit qu'accessoirement d'une aire d'influence (au sens de la modélisation des places centrales, on y reviendra) parce que leur fonction principale est d'intervenir dans l'ensemble du champ d'une formation économique et sociale, en l'occurrence le capitalisme.

Les décisions qui touchent les localisations et les délocalisations à l'intérieur du monde capitaliste intégré (visant, par exemple, les sièges des institutions financières, le choix de sites productifs ou la réalisation d'infrastructures portuaires ou ferroviaires) sont concurrentielles, et peuvent être brutales et conflictuelles, mais elles prennent place dans un changement global auquel elles contribuent. Le changement global est marqué, entre

autres par l'augmentation de la productivité du travail dans toutes les branches et tous les sites, par la standardisation dans l'organisation des entreprises et par la constitution des diverses catégories de salariés. Des trames et des hiérarchies urbaines supportent les fonctions stratégiques, dominées par les villes du premier rang, relayées par celles du second, etc.

Différemment, les décisions des acteurs métropolitains des pays développés peuvent toucher des ensembles géographiques et sociaux économiquement peu intégrés, en Asie, en Amérique latine ou en Afrique. Ces interventions vont créer des dépendances financières et commerciales sectorielles, susciter ou accentuer des différences de productivité et bouleverser, en partie à ces fins, les trames urbaines (par exemple, en Asie : par le développement de Bombay, Calcutta, Shanghai, Hong-Kong, Singapour). Les acteurs stratégiques des anciennes capitales vont être relégués ou éliminés cependant que les fonctions de direction et d'organisation dans les nouveaux centres restent restreintes ou subordonnées.

L'importance des positions stratégiques des acteurs métropolitains des pays développés ne doit cependant pas masquer l'existence de territoires productifs organisés comme des aires régionales autour des grandes villes.

Dans les métropoles développées, les activités directionnelles suscitent un environnement de services, de sous-traitants et d'intermédiaires et, aussi, une masse importante d'emplois induits par les consommations des ménages. Des activités de fabrication s'ajoutent souvent, circonstanciellles mais sur de longues périodes. Ces activités sont parfois dominées par de grands établissements qui se déconcentrent par étapes successives : Renault dans la banlieue parisienne, Général Electric ou IBM dans l'aire new yorkaise. Elles peuvent aussi prendre la forme de quasi-districts industriels ou de systèmes productifs locaux, plus ou moins déterminés à l'origine par le marché métropolitain mais qui, ensuite, s'étendent et contribuent au renforcement de la base économique de l'agglomération en produisant pour des marchés situés au-delà de la métropole : par exemple dans l'imprimerie et l'édition à Londres ou dans la confection à New York. Une troisième dynamique de la structuration des territoires productifs métropolitains vient de la hiérarchisation des services aux ménages et de l'emboîtement des aires d'attraction. Il faut noter aussi le rôle des milieux locaux d'entrepreneurs : un cas intéressant est

celui des promoteurs immobiliers, qui travaillent évidemment avec l'argent des banques, mais dont les plus inventifs sont fréquemment des professionnels régionaux (dans les premiers lotissements privés entièrement réalisés par des constructeurs, dans les relances des tours à Manhattan ou à La Défense, dans la conception des premiers centres commerciaux « haut de gamme » dans les périphéries).

Des territoires productifs existent aussi autour des grandes villes du Sud. Leurs bases initiales sont généralement dans l'agriculture, l'artisanat et la proto-industrie. Les biens fonciers des oligarchies urbaines peuvent apporter à ces dernières des ressources importantes. Les premières étapes de la modernisation seront cependant pour l'essentiel décidées par les acteurs stratégiques des métropoles du Nord, portant surtout sur des infrastructures et des usines.

Une question porte donc sur ce qu'il convient de retenir pour parler de « métropoles ». En privilégiant les fonctions stratégiques on établit une courte liste de « villes mondiales »<sup>1</sup>, comme l'avait fait le géographe Peter Hall<sup>2</sup> et comme le fait, avec une méthode différente, Saskia Sassen<sup>3</sup>. Dans la perspective d'une plus longue liste de « grandes métropoles » on s'attache plus à la taille et à la structure du territoire productif, comme le fait Gregory K. Ingram, pour la Banque mondiale<sup>4</sup>. Les éditeurs de « Métropoles en mouvement » sont plutôt de ce côté, dans la mesure où ils ont rassemblé des contributions sur 19 villes dont la plupart ne sont pas « mondiales » au sens habituel du terme.

---

1. L'usage de cette expression au XX<sup>e</sup> siècle doit beaucoup à l'ouvrage de Patrick Geddes (1915, *Cities in Evolution*, Londres, Williams and Norgate) et à ce qu'il a inspiré à Lewis Mumford (notamment dans *La Cité à travers l'histoire*, publié à Paris en 1964, Seuil). En fait, Geddes pensait surtout au milieu urbain dans les très grandes agglomérations qui étaient, à son époque, peu nombreuses et exclusivement situées dans les pays développés.

Dans une conférence à Paris, en 1978, à l'occasion d'une rencontre « Paris-New York », Jean Gottmann évoquait la mention de la *weltstadt* dans la tradition historique allemande, en référence finalement à Rome (où le Pape bénit *urbi et orbi*). Cette représentation de la vocation mondiale de l'acteur urbain semblait à Gottmann un bon antécédent à la situation contemporaine.

2. Hall P. 1965, *The World Cities*, Londres, Weinefeld and Nicholson.

3. Sassen S. 1996, *La ville globale, New York, Londres, Tokyo*, Paris, Descartes et Cie, (ed. originale 1991).

4. Ingram Gregory K. 1998, Patterns of Metropolitan Development : What Have We Learned ?, *Urban Studies*, n° 35, 7, 1019-1035.

La distinction n'est pas complètement académique si l'on se demande à quelles conditions les métropoles qui ne sont pas mondiales, notamment au Sud, peuvent échapper à des dépendances forgées dans la période précédente mais que l'internationalisation de l'économie pourrait aggraver. L'évaluation des changements en cours au Nord peut pour une part éclairer le problème, surtout dans une période où la stagnation démographique des métropoles développées indique qu'elles pourraient être touchées par des concurrences.

## **1.2. Les changements dans les économies métropolitaines**

Si la première période de l'histoire contemporaine des villes mondiales et des autres métropoles a été caractérisée par la liaison entre l'industrie et la finance, les changements économiques actuels incitent à reconsidérer les divisions habituelles entre les branches et les secteurs pour mieux percevoir l'importance croissante des activités d'intermédiation et de circulation, par opposition aux activités de production au sens strict, dans la production des services comme dans celle des biens<sup>1</sup> (par exemple l'économie de la sphère automobile n'est plus tant l'économie de la production que celle du crédit, des assurances et des services aux automobilistes). L'évolution est accélérée par les changements dans les méthodes et techniques de communication et d'information. Par exemple le modèle d'organisation des échanges financiers tend à devenir une référence dans divers domaines où la concurrence porte sur le traitement instantané des informations, la transparence et le coût des transactions. Ces critères accélèrent l'internationalisation de l'économie ou du moins sa déstabilisation territoriale. Par ailleurs, l'instabilité de l'emploi augmente et sa protection tend à diminuer.

Ces changements s'inscrivent assez bien dans le contexte économique des villes mondiales, pionnières dans les sphères de la circulation et de l'intermédiation au plus haut niveau. Les transformations créent des emplois dans les pôles stratégiques et dans leur environnement de services. Elles stimulent la mobilité internationale et les flux du tourisme urbain. Elles soutiennent le mar-

---

1. Beckouche P., Damette F. 1993, Pour une géographie globale de l'emploi. Une grille d'analyse structurelle fonctionnelle, *Économie et Statistique*, n° 270, 37-50.

ché de l'immobilier d'entreprise, notamment le marché des bureaux (dont il ne faut pas confondre les classiques variations cycliques avec le développement sur la longue période). La situation de Paris et de l'Île-de-France dans les années 1990 illustre ces tendances. La présence d'établissements importants n'a pas diminué entre 1987 et 1996 : 5 871 établissements comptant plus de 100 salariés emploient 1 480 000 actifs contre 5 341 établissements et 1 467 000 actifs dix ans auparavant<sup>1</sup>. Le rôle des emplois stratégiques reste très discriminant<sup>2</sup>. L'installation à Paris, du moins le détour prolongé par la capitale, reste une voie privilégiée par les jeunes actifs (incidemment le même constat est fait à Londres)<sup>3</sup>. La demande de bureaux est forte, aussi bien pour de grandes surfaces dans des immeubles neufs que pour de plus petites surfaces pour PME et PMI dans des immeubles de types variés.

La stagnation démographique et le médiocre bilan des flux migratoires ne semblent donc pas pouvoir être imputés directement à toute la partie de l'économie la plus directement liée aux services et aux flux d'échanges. On peut penser que deux tendances interviennent par contre pour limiter la croissance de la population : la poursuite de la désindustrialisation, d'une part, et la désaffection pour la vie métropolitaine d'autre part. Outre ses effets éventuels sur les flux migratoires la désindustrialisation touche un stock important d'individus déqualifiés ou peu qualifiés. On y reviendra à propos des territoires résidentiels métropolitains. La désaffection pour la vie métropolitaine intéresse immédiatement notre propos lorsqu'elle profite aux grandes villes du deuxième rang.

Car, en même temps que les changements dans l'économie confortent pour l'instant la position des villes mondiales, ils peuvent amorcer une redistribution des cartes dans la concurrence entre les métropoles.

L'importance des activités d'intermédiation et de circulation, l'ouverture de nouveaux fronts scientifiques et techniques, la

---

1. Slioberg P., Dallet F. 1999, Paris au cœur de la mobilité des grands établissements en Île-de-France de 1987 à 1996, *Regards*, n° 44, INSEE-Île-de-France, 18-21.

2. Julien P. 1995, La « métropolisation » des actifs structure le territoire, *Économie et Statistique*, n° 290, 33-50.

3. Ogden Philip E., Hall R. 1998, La mobilité des personnes seules en France et en Grande-Bretagne, *Économie et Statistique*, n° 316-317, 77-93.

mondialisation de l'information instantanée renouvellent en effet pour partie les produits, les métiers, l'organisation des entreprises et la transparence des marchés de l'emploi. Les avantages de l'antériorité sont constamment exposés à une remise en cause.

Cette remise en cause pourrait profiter à des villes déjà présentes dans le paysage métropolitain mais qui affirmerait mieux une autonomie jusque-là contenue par la première génération des villes mondiales, dans des conditions d'ailleurs variables selon les parties du monde. En Europe la compétition pour construire un marché boursier unifié pour satisfaire la demande des investisseurs internationaux suscite des alliances où figurent les places majeures (Londres, Francfort, Paris), des centres traditionnels (Amsterdam, Zurich) mais aussi des apparitions ou réapparitions (Stockholm, Édimbourg). Aux États-Unis les aires métropolitaines importantes (plus d'un million d'actifs) où la création d'emplois a été la plus forte entre 1991 et 1996 se trouvent à l'Ouest (Phœnix, Denver) ou au Sud (Atlanta, Dallas), en vertu d'un très long, mais maintenant fort, processus d'équilibrage régional des métropoles, longtemps impossible après les années de la Frontière puis de la Guerre Civile, au profit des métropoles du Nord-Est. On peut penser que la dénationalisation des économies augmentera les marges de manœuvre de grandes villes comme métropoles régionales et supra-régionales dans d'autres parties du monde.

Un autre ressort de la dynamique des métropoles de second rang vient de leur capacité à produire avec une productivité élevée mais à des coûts moindres, pour les entreprises et pour les ménages. Cette disposition est probablement à l'origine du renversement de flux migratoires dans les pays développés mais sans que l'on puisse encore préjuger du niveau d'autonomie stratégique qui peut en résulter.

### **1.3. Conclusion**

La première période de la métropolisation moderne, entre 1850 et 1950 environ, a été marquée par une forte croissance économique et démographique des grandes villes des pays développés mais aussi par des différences fonctionnelles assez nettes. Les acteurs qui ont organisé la liaison entre le capital industriel et

le capital financier ont eu en main les atouts qui leur ont permis de porter au premier rang des métropoles exceptionnelles, notamment les « villes mondiales ». Ailleurs, dans les métropoles ordinaires, les activités productrices de biens et de services constituaient l'essentiel de la structure économique.

Dès lors que la circulation des biens et des services, de l'argent, de l'information et de l'innovation devient l'enjeu économique majeur, les différences et les distances entre les fonctions diminuent. Il y a plus de machines dans les bureaux et plus de travail abstrait dans les ateliers. Le Monopoly des nouveaux produits et des profits escomptés intéresse les grands joueurs (dans les fusions, les dégraissages, les OPA) et les petits (dans les *start-up*). Ces changements pourraient réduire l'écart entre les villes mondiales et les métropoles ordinaires et expliquer que la force d'attraction des très grandes villes et leur bilan migratoire changent.

En tout état de cause la transformation économique est accompagnée de celle qui porte sur les conditions de vie et les territoires résidentiels.

## 2. LES TERRITOIRES RÉSIDENTIELS MÉTROPOLITAINS

La croissance métropolitaine dans les pays développés depuis cent cinquante ans a été accompagnée de changements importants dans les modes de vie, notamment dans l'habitat. Ce dernier domaine a particulièrement retenu l'attention des éditeurs de « Métropoles en mouvement » comme un indicateur et un révélateur des structures des sociétés urbaines. L'analyse des séparations et des distances physiques et sociales – la segmentation socio-spatiale mentionnée dans l'introduction de l'ouvrage – se prête aux comparaisons. Le sens à donner aux ségrégations varie en effet beaucoup mais le thème occupe une place majeure dans les recherches sur les villes ainsi que le montrent Jean-Pierre Lévy et Jacques Brun dans leur analyse des mosaïques sociales.

Le thème intéresse aussi lorsqu'on se demande si l'offre de logements intervient dans l'attraction exercée par les métropoles pour susciter, fixer ou décourager les migrations des ménages dont les mouvements expliquent la transition démographique urbaine.

On peut ajouter que le desserrement métropolitain est surtout fort dans les localisations résidentielles, avec ce qu'il en résulte d'éloignement des lieux de travail et d'accroissement de la mobilité quotidienne.

## **2.1. La question du logement dans les métropoles des pays développés**

La construction sociale de la question du logement, au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, dans les villes des pays développés, est un moment décisif pour comprendre la situation actuelle. Ses termes initiaux sont connus : l'entassement dans des logements médiocres, la mise en cause de la location privée comme solution des problèmes, l'engagement des réformateurs et des politiques publiques dans des actions spécifiques. Les faits ne concernent d'ailleurs pas exclusivement les métropoles et on retiendra seulement que celles-ci sont particulièrement touchées à cause de l'importance des flux migratoires, des densités élevées et du prix du sol dans les aires centrales, les plus propices à une nécessaire proximité entre les logements et les emplois (du moins à l'époque).

L'essentiel des réponses données à la question du logement tient en quelques mots qui résument des innovations très importantes : l'invention et la diffusion de l'habitat social, l'accès de masse à la propriété des logements, la généralisation des réglementations sur l'hygiène et le confort. Ces innovations dominent l'évolution de l'habitat métropolitain dans les pays développés jusqu'à aujourd'hui. Elles n'y ont pas supprimé une « question du logement », qui est sans cesse reconstruite et reposée, mais elles ont beaucoup contribué aux différences entre le Nord et le Sud. La lecture de « Métropoles en mouvement » nous montre en effet, au Sud, la relative rareté de l'habitat social, une marche chaotique et souvent illégale vers la propriété et le rôle très important des modalités privées de la location et de l'hébergement (qui n'ont d'ailleurs pas disparu au Nord).

Le déploiement du dispositif de l'habitat du XX<sup>e</sup> siècle dans les métropoles développées a eu des effets considérables, dont le plus visible est sans doute l'amélioration générale des logements mais dont un des plus intéressants est le renouvellement et l'amplification de mobilités résidentielles spécifiques. L'analyse conduite par Catherine Bonvalet et Françoise Dureau, l'étude des mouvements résidentiels à Bamako, à Bangkok, à Bogotá,

au Caire, à Delhi et dans d'autres sites permettent en effet de comprendre les liens entre les mobilités et les diverses sociétés métropolitaines, à travers les informations sur les ressources des habitants, les solidarités organiques ou institutionnelles et, finalement, les marges d'initiative des ménages.

Ces marges d'initiatives sont très influencées, dans les métropoles des pays développés, par les relations avec l'emploi. Car, en même temps que le desserrement de la contrainte de proximité entre le domicile et le travail est général, la diffusion du salariat et de son instabilité spécifique amène à considérer le logement comme une garantie et un recours.

## 2.2. Les formes contemporaines de l'habitat métropolitain dans les pays développés

Un premier type de garantie vient de la propriété du logement, moins cher et donc plus grand avec l'éloignement du centre, plus propice à des groupements résidentiels affinitaires. La création et la diffusion de communautés résidentielles autour des grandes villes, fondées surtout sur la propriété de maisons individuelles mais liées par l'usage des équipements (notamment les écoles), est donc un des faits majeurs de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>1</sup>. Ce serait un contre-sens que d'y voir seulement l'effet de contraintes ou de modes du moment.

Un deuxième type de garantie est donné par le logement social locatif, qui a été précisément créé pour permettre aux ménages qui n'en ont pas les moyens d'accéder à un habitat convenable. Les problèmes contemporains y sont cependant aigus, notamment dans les agglomérations où la démographie d'après guerre a suscité des constructions massives, parce que les ménages touchés par la désindustrialisation métropolitaine et par le chômage y sont sur-représentés<sup>2</sup>. La vie sociale y prend des formes spécifiques<sup>3</sup>.

1. Initialement étudiée aux États-Unis (Jackson Kenneth J. 1985, *Crabgrass Frontier : The Suburbanisation of the US*, New York, Oxford University Press), la tendance existe maintenant partout, sauf, peut-être, au Japon.

2. Wilson William J. 1997, *When Work Dissapears. The World of the New Urban Poor*, New York, Knopf.

3. Une évaluation balancée sur la situation française dans Vieillard-Baron H. 1994, *Les banlieues françaises ou le ghetto impossible*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube. Des enquêtes de terrain par Bordet J. 1998, *Les jeunes de la cité*, Paris, ou Lepoutre D. 1998, *Cœur de banlieue*, Paris, PUF.

Mais les distances physiques et sociales croissantes entre des communautés de propriétaires, de plus en plus attentives aux affinités exclusives et à la sécurité, et des communautés de locataires, dans un habitat social paupérisé et pris dans les contradictions de la marginalisation, ces distances, donc, réveillent périodiquement l'intérêt pour des quartiers plus anciens de la ville dense. Ceux-ci sont en effet fréquemment considérés comme des « villages urbains » structurés par les proximités. Ce qui n'implique pas nécessairement le mélange social<sup>1</sup> mais on peut le voir subsister ou naître, notamment lorsque des immeubles anciens se prêtent à la réhabilitation et à une *gentrification* qui n'est pas trop brutale<sup>2</sup>. Le contrôle des loyers peut aussi jouer un rôle.

En présentant seulement trois types de situations (de communautés résidentielles de proximité ou de quartier), on simplifie beaucoup et le lecteur de « Métropoles en mouvement » le verra bien en suivant D. Badariotti et C. Weber sur Strasbourg, P. Simon sur Paris et F. Dansereau sur Montréal. Cette simplification permet cependant d'éclairer deux composantes actuelles de la question du logement dans les métropoles du Nord : la précarité et les évolutions communautaires.

La précarité dans l'habitat a beaucoup reculé au Nord et c'est une différence importante avec le Sud. Les bidonvilles de la banlieue parisienne des années 1960 ont disparu, les *borgate* romaines ou milanaises sont des héritages ainsi que la plupart des lotissements initialement illégaux autour de Barcelone ou de Lisbonne. La précarité se concentre dans les vieux quartiers centraux et, d'une manière plus inattendue, dans des ensembles de logements sociaux relativement récents, au point que l'on a entrepris d'en détruire certains, jugés désormais « sous-intégrés » (par exemple à Chicago, à Newark, dans la périphérie de Paris). Des difficultés importantes continuent à toucher des ménages issus des immigrations récentes, qui mobilisent les solidarités organiques traditionnelles (hébergement, sous-location). Par ailleurs, la

---

1. Les enquêtes pionnières sur les « villages urbains » portent sur des milieux populaires (Young M., Willmott P. 1957, *Family and Kinship in East London* ; Gans H.J. 1962, *The Urban Villagers*, Londres – New York, Routledge – Kegan Paul Free Press). Mais, toutes choses égales, les territoires de la bourgeoisie sont aussi des villages (« Les beaux quartiers des grandes cités » dans Pinçon M. et Pinçon-Charlot M. 2000, *Sociologie de la bourgeoisie*, Paris, La Découverte, 54-62).

2. Dans des immeubles pré-haussmanniens à Paris, dans des *mietkasernen* à Berlin, dans des *brownstones* à New York.

figure de l'individu seul et sans domicile, classique dans les grandes villes, est revenue au premier plan, à cause des changements dans l'emploi mais surtout pour d'autres raisons (destin personnel, ruptures familiales).

L'évaluation des communautés résidentielles est plus malaisée, surtout si l'on juge, après Louis Wirth et bien d'autres, qu'elles contrebalancent les tendances à la désintégration des structures sociales dans les métropoles<sup>1</sup>. La stabilité de ces communautés n'est d'ailleurs pas incompatible avec la mobilité des ménages qui les composent. C'est sans doute que l'ordre dans les modes de vie, auquel Wirth pensait, vient autant de la maîtrise des parcours par les ménages que de la stabilité au sens strict.

Les distances sociales entre les communautés résidentielles (les quartiers, les ensembles) sont donc relativisées lorsque ces communautés sont « ouvertes » à une circulation choisie et raisonnée. Les distances augmentent lorsque les communautés sont « fermées » (les ghettos et les « quartiers d'exil » dont on ne peut pas sortir ; les *gated communities* dans lesquelles on ne peut pas entrer). C'est le cas actuellement dans de nombreux sites des métropoles du Nord où les capacités offensives et défensives des ménages reposent sur l'exaspération des réflexes communautaires, au détriment de la structure sociale de l'agglomération dans son ensemble.

Le desserrement a aussi des conséquences importantes pour le génie urbain.

### 3. LE GÉNIE URBAIN ENTRE LA CONCENTRATION ET LE DESSERREMENT

Le génie urbain contemporain doit beaucoup aux grandes métropoles du Nord, et réciproquement. Par étapes, dans la mesure où les problèmes et les solutions de la première période, entre 1850 et 1950 environ, portent surtout sur la concentration et que les problèmes qui viennent ensuite donnent une place plus importante au desserrement et, en particulier, à l'automobile. On a choisi de considérer que la première période était plus héroïque et la seconde plus domestique.

---

1. Wirth L., Le phénomène urbain comme mode de vie, (1938), dans Grafmeyer Y., Isaac J. 1984, *L'École de Chicago*, Paris, Aubier, 251-277.

Au fil de cette histoire, les doctrines et les méthodes nées dans les grandes métropoles des pays développés ont été particulièrement innovantes et se sont imposées comme modèles de la modernisation urbaine, exerçant ainsi une grande influence sur les transformations contemporaines des métropoles du Sud<sup>1</sup>.

### 3.1. La tendance héroïque

L'assainissement et l'élimination des logements insalubres sont des éléments pionniers et fondateurs du génie urbain moderne dans les villes des pays développés. Dès les années 1830-1840 des problèmes sont repérés, notamment les pathologies dues à la mauvaise qualité de l'eau, et, pour l'essentiel, attribués à la concentration et à l'entassement de la population, ce qui leur donne beaucoup d'importance dans les grandes villes. Une série d'actions va suivre, différentes selon les contextes dans la première révolution environnementale urbaine<sup>2</sup>.

L'héritage de ces épisodes reste vivant. D'abord dans la tradition des enquêtes sociales. Ensuite dans le débat sur le rôle des modernisations techniques dans les changements de la société urbaine. Enfin dans l'analyse des chronologies environnementales : une question est signalée, sa connaissance progresse, une sorte de forum ouvert aux débats et aux alliances se nouent et les conditions de l'action sont remplies<sup>3</sup>.

Les immeubles de grande hauteur – les gratte-ciel – sont d'autres éléments importants de la modernité métropolitaine. Les premiers sont conçus à Chicago après 1880 par Daniel H. Burnham, un des premiers architectes qui perçoit que les entreprises peuvent s'afficher dans une verticalité emblématique. Le principe sera explicitement mis en œuvre à Manhattan pour installer son siège social dans « l'immeuble le plus haut du monde » (Singer en

---

1. Une présentation croisée des thèmes et des sites dans l'aménagement des grandes métropoles, par Hall P. 1988, *Cities of To-morrow*, Londres, Basil Blackwell.

2. Peterson A. Jon 1979, The impact of Sanitary Reform upon American Urban Planning, 1840-1890, *Journal of Social History*, n° 13, 1, 83-103.

Wohl Anthony S. 1984, Home, sweet home, in *Endangered Lives. Public Health in Victorian Britain*, Londres, Methuen, 285-328.

Fijalkow Y. 1998, *La construction des îlots insalubres, Paris, 1850-1945*, Paris, L'Harmattan.

3. Simplifié et schématisé ici, c'est le modèle présenté par J.P. Goubert dans : *La conquête de l'eau, L'avènement de la santé à l'âge industriel*, Paris, Laffont, 1986.

1908, Woolworth en 1913, Chrysler en 1930) et, la valorisation du sol et la spéculation foncière aidant, le plus original et le plus spectaculaire *Central Business District* du XX<sup>e</sup> siècle est créé à New York entre 1910 et 1930.

Ces dispositions ne touchent pas (ou que peu, et récemment) des quartiers d'affaires plus anciennement constitués (la City de Londres dont la structure acquise entre 1830 et 1880 n'a été retouchée que depuis quelques années ; les quartiers des banques et les assurances à Paris organisés sous le Second Empire).

Elles sont par contre reprises dès qu'il s'agit aujourd'hui de créer de nouveaux centres d'affaires, par ailleurs assez différents : très « fonctionnel », au sens du Mouvement moderne, à La Défense, près de Paris, plus « mixte » dans les Docklands londonniens.

Si bien que, dans le monde entier, la construction d'immeubles élevés et de tours est un passage obligé vers la modernité. Réponse fonctionnelle à la concentration ? Affairisme spéculatif ? Emblématique d'une étape du développement ? Sans doute faut-il distinguer entre São Paulo et Brasília, Kuala Lumpur et Singapour ou Hong-Kong et Shanghai, en notant cependant que la compétition pour les plus hauts immeubles du monde, désormais « intelligents » et même écologiques, n'a été guère renouvelée que par un gain d'une centaine de mètres depuis 1930.

La création de nouveaux quartiers à la vocation stratégique entraîne des expulsions et des démolitions qui suscitent une polémique classique entre les modernisateurs et les défenseurs de la continuité<sup>1</sup>. Le dossier n'est pas clos, alimenté, par exemple, à Pékin par les prises de position sur la construction d'un nouvel Opéra.

La construction des gares et des métropolitains, puis des grands aéroports, la réalisation des voies rapides et des autorités péri-urbaines appellent les mêmes observations. Les solutions prototypiques sont élaborées et diffusées d'abord au Nord, en même temps que se constituent une ingénierie financière et des

---

1. À Vienne au moment de la réalisation du Ringstrasse, après 1860, jugée anti-historique par C. Sitte et passéiste par O. Wagner (Schorshe Carl E. 1983 (ed. orig. 1980), *Vienne. Fin de siècle*, Paris, Seuil). À New York, dans une nouvelle phase de rénovation de Manhattan (Jacob J. 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, New York, Vintage/Random House). À Londres, aujourd'hui (Foster J. 1999, *Docklands-Cultures in Conflict, Worlds in Collision*, Londres, UCL Press).

compétences techniques spécifiques. Les doctrines jouent leur rôle, en particulier celles qui revendiquent d'être fonctionnalistes et internationales. Aujourd'hui, les problèmes de la concentration métropolitaine au Sud sont généralement traités par des méthodes venues des métropoles développées et les bureaux d'études de New York, Londres, Paris ou Tokyo interviennent dans le monde entier.

### **3.2. La tendance domestique**

Depuis les années 1960, cependant sans que les problèmes de la concentration aient disparu, la demande a évolué au Nord vers des édifices et des infrastructures plus appropriables. On résume ainsi les tendances dans l'habitat, dans les espaces du travail et dans les transports vers plus d'individualisation, plus de protection et plus de contrôle.

Ces tendances résultent évidemment de changements dans les ressources des ménages, dans leurs consommations et dans leur capacité à mettre en œuvre des stratégies de distinctions individuelles et collectives.

Les réponses apportées par le génie urbain à cette demande sont surtout sensibles aux échelles de proximité. D'une part en ménageant plus les quartiers centraux, par la réorganisation des circulations, par la réintroduction de la nature (la végétation, l'eau), par l'attention donnée au patrimoine. D'autre part en urbanisant mieux les périphéries. Partout en tablant sur l'introduction ou la réintroduction dans l'espace domestique d'activités nouvelles ou renouvelées par la mise en réseau des logements (pour l'information, pour la consommation, pour le travail). Les éléments sont en principe réunis pour la seconde révolution environnementale, beaucoup moins liée que la première aux problèmes de la concentration et beaucoup plus influencée par les dynamiques de l'individualisme de masse et par les perspectives du développement durable.

On hésite à dire que ces éléments existent au Sud, ou même qu'ils y sont émergents et qu'ils pourraient provoquer une désaffection pour le génie urbain héroïque.

Une grande question s'ajoute : celle de l'automobile, qui s'est imposée dans les métropoles du Nord dès que la mobilité quotidienne a pris place dans les modes de vie et qui est le meilleur

moyen de se déplacer<sup>1</sup>. Les infrastructures pour la circulation automobile dominent la dernière période du génie urbain héroïque et la demande de leur extension reste forte, surtout dans les périphéries métropolitaines. La pollution par l'automobile est cependant devenue un problème majeur et sa réduction est un des objectifs des actions pour le développement durable.

La motorisation des ménages dans les métropoles du Sud donne-t-elle les mêmes avantages à l'automobiliste et entraînera-t-elle la diffusion des modèles de voirie et de trafic venus du Nord, en même temps que l'accroissement de la pollution ?<sup>2</sup> Il est difficile d'en préjuger tout en notant que la domestication de l'automobile en vue dans les métropoles du Nord suppose une complémentarité dans l'offre de transports (obtenue notamment par l'offre de transports en commun) et des techniques (dans l'information des automobilistes, dans la gestion du trafic) qui sont coûteuses.

### 3.3. Conclusion

La littérature actuelle sur « réseaux et territoires » aide à comprendre que la demande contemporaine dans les grandes métropoles des pays développés porte à la fois sur de grandes infrastructures (mais que l'on souhaite moins héroïques, plus douces, en tablant sur des croisements technologiques déjà en cours) et sur des territoires plus confortables. Cette demande intéresse en principe toutes les grandes villes du monde mais requiert quand même beaucoup d'argent, public et privé.

## 4. « QUE RESTE-T-IL AUX GRANDES ? »

En écrivant ces lignes on s'est placé dans la perspective d'une transition démographique urbaine qui traduirait un essoufflement

---

1. Gabriel Dupuy explique que les avantages de l'automobile sont d'autant plus élevés que le nombre des automobilistes augmente, notamment parce que l'augmentation suscite un meilleur réseau de services et un meilleur réseau routier (Chapitre IV, dans : *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*, Paris, Anthropos, 1999)

2. Dans Dupuy G. et Bost F. 2000, *L'automobile et son monde*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, Frédéric Landy analyse la géographie d'une difficile « émergence » de l'automobile dans l'Union indienne (151-179) et Jean-François Doulet et Maojin Jin observent, qu'en Chine, les externalités pour l'automobiliste sont négatives (181-192).

du projet métropolitain dans les pays développés et une désaffection à son égard.

Dans l'économie cette hypothèse ne paraît pas fondée. Les avantages de productivité venus de la concentration restent forts et les concurrences ne seront sans doute sensibles qu'à long terme.

Dans la maîtrise du milieu, les grandes métropoles ont beaucoup gagné depuis un siècle. La socialisation des techniques y a beaucoup contribué et continuera sans doute à le faire, y compris dans les difficiles problèmes créés par l'usage de l'automobile. A y bien regarder, d'ailleurs, les déséquilibres environnementaux les plus préoccupants semblent se déplacer vers des sites fragilisés hors des métropoles.

C'est peut-être dans le cadre de vie, dans l'habitat et dans les répartitions résidentielles que la mise en cause du projet métropolitain est la plus nette. Faut-il noter, en complétant le propos de Thierry Lulle et Émile Le Bris qui soumettent « L'action publique à l'épreuve des pratiques », que les doctrines urbanistiques et la planification territoriale du XX<sup>e</sup> siècle ont surtout considéré la ville dense et qu'elles interviennent plus difficilement dans la métropole desserrée ?



PREMIÈRE PARTIE

**EXPANSION SPATIALE  
ET REDISTRIBUTION  
DES DENSITÉS**

---



# ***DE LA VILLE COMPACTE AUX MÉTROPOLES POLYCENTRIQUES***

---

*Véronique DUPONT, Denise PUMAIN*

Par les enjeux théoriques et politiques qu'elle représente, la notion de densité est au centre des réflexions sur la ville. Certains voient dans la concentration de personnes et d'activités en grand nombre sur un espace restreint le fondement même de l'urbain, selon des critères d'efficacité politique, sociale ou économique, qui attribuent un rôle actif à la proximité des agents. Les débats de prospective font de la densité urbaine un enjeu complexe où les arguments échangés mêlent des considérations d'efficacité économique, de rentabilité écologique, de maîtrise politique ou sécuritaire, de choix esthétiques, ainsi que des normes culturelles ou sociales de formes et types d'habitat. Dans ce contexte où se heurtent des intérêts contradictoires, il y aurait un risque pour les métropoles du Tiers-monde à considérer comme des tendances inéluctables ou des objectifs normatifs les évolutions constatées ailleurs.

L'objet de cette partie est d'observer d'abord quelles sont les tendances en cours dans ces métropoles, en termes d'organisation des densités, bâties, résidentielles ou d'activités, dans l'espace de la ville, et d'en discerner les transformations. L'observation resterait anecdotique si elle n'était construite par référence aux modèles d'organisation générale des densités urbaines, fortement appuyés sur des observations nombreuses et des considérations de théorie spatiale, et aux interprétations, plus diverses et controversées, des formes de l'étalement urbain. C'est en tenant compte de la variété des contextes et des contraintes locales que l'on peut esquisser ensuite, s'il existe, un schéma général des tendances à l'étalement spatial et à la redistribution des densités dans ces villes.

La question ici posée par les organisateurs de l'atelier était très précise : « Dans le processus de métropolisation, quels sont les rôles respectifs de l'expansion spatiale par rapport aux processus de densification ou de redistribution des densités dans les aires déjà urbanisées ? »

Sur un tel thème, la comparaison des villes devrait être facile. En effet, on dispose de modèles forts, à la fois pour décrire la distribution spatiale des densités intra-urbaines, et pour interpréter leur évolution.

## 1. MODÈLES ET THÉORIES DES DENSITÉS INTRA-URBAINES

La distribution des densités de population dans une aire métropolitaine est assez bien décrite par un modèle de référence qui indique une décroissance des densités plus rapide qu'une fonction linéaire de la distance, depuis les localisations centrales, jusque vers la périphérie (voir encadré).

La densité  $D_r$  à une distance  $r$  du centre apparaît comme une fonction décroissante de la distance au centre. Selon les cas étudiés, on lui donne une forme de fonction exponentielle négative de la distance au centre :

$$D_r = D_0 \cdot e^{-br}$$

C'est le modèle proposé par Clark en 1951, où  $D_0$  est la densité au centre de la ville<sup>a</sup>. D'autres auteurs ont ajusté un modèle où la densité est une fonction puissance négative de la distance au centre, d'exposant  $a$  :

$$D_r = D_0 r^{-a}$$

a. Clark C. 1951, Urban Population Densities, *Journal of the Royal Statistical Society*, 114, 490-496.

Pour illustrer le modèle, on peut citer par exemple le cas de Paris, où la densité résidentielle est de 20 000 habitants au km<sup>2</sup> à proximité du centre, moitié moindre à 5 km, elle atteint encore 4 000 habitants au km<sup>2</sup> à 10 km du centre et près de 2 000 à 20 km pour tomber à 100 environ au-delà de 40 km.

D'une manière générale, le gradient de densité, mesuré par des paramètres comme  $b$  ou  $a$ , témoigne de contrastes de densités qui sont plus élevés dans les grandes villes que dans les petites, et qui tendent à se réduire au cours du temps, depuis près d'un siècle pour les plus grandes villes. Les inégalités de densité, comme

d'ailleurs leur niveau moyen, sont plus fortes en général dans les villes asiatiques ou européennes que dans les villes américaines ou australiennes.

Les justifications données à ces modèles d'une courbe des densités très rapidement décroissante avec la distance au centre tiennent à la plus grande rareté des localisations centrales qui sont cependant valorisées pour leur meilleure accessibilité, ce qui induit une plus grande fragmentation des parcelles, un rapprochement des activités, voire une superposition des usages avec des constructions en hauteur qui accroissent la charge des localisations centrales. Non seulement la concurrence pour l'occupation du centre, à un moment donné, mais aussi l'accumulation historique et l'extension concentrique des villes tendent à reproduire ce schéma. Plusieurs auteurs ont démontré le lien entre cette forme de distribution et la théorie économique (par exemple le modèle d'Alonso<sup>1</sup> d'arbitrage entre l'accessibilité au centre, mesurée par les coûts de transport, et la quantité d'espace disponible pour un prix équivalent au centre et en périphérie) ou encore avec un processus dynamique de croissance urbaine<sup>2</sup>. Des travaux récents ont encore démontré la pertinence de ces modèles comme référence pour une première approche de la distribution des densités urbaines actuelles, même si des nuances et complexifications de détail peuvent lui être apportées<sup>3</sup>. D'autres ont opéré des rapprochements avec la théorie des fractales, qui rend compte d'une organisation hiérarchique d'ensemble de toute la structure urbaine, des surfaces bâties ou des quantités de population résidente, des lacunes laissées libres ou encore des dimensions des réseaux de voirie, selon des règles d'homothétie interne (ou auto-similarité)<sup>4</sup>. L'analogie entre dimension fractale et gradient de densité a d'ailleurs pu être démontrée<sup>5</sup>.

---

1. Alonso W. 1964, *Urban location and land use*, Cambridge, Harvard University Press.

2. Bussière R. Stovall 1981, *Systèmes urbains et régionaux à l'état d'équilibre*, Paris, CRU.

3. Bonnafous A., Tabourin E. 1998, Modélisation de l'évolution des densités urbaines, in Pumain D., Mattei M.-F., *Données urbaines 2*, Paris, Anthropos.

4. Frankhauser P. 1993, *La fractalité des structures urbaines*. Paris, Anthropos.  
Batty M., Longley P. 1994, *Fractal Cities, a geometry of form and function*, London, Academic Press.

5. Batty M., Kim K.S. 1992, Form follows function : reformulating urban population densities function, *Urban Studies*, 7.

Dans l'ensemble, le modèle, quelle que soit la forme mathématique qu'on lui donne, décrit en effet assez bien la forme générale de la distribution spatiale des densités dans une grande ville. Quand il s'applique aux densités de population, il présente cependant une anomalie, relativement systématique depuis plus d'un siècle dans les pays développés, les densités maximales n'étant plus dans les grandes villes tout près du centre mais à une distance qui peut atteindre un ou deux kilomètres. La formation d'un cratère central dans la surface des densités ne doit pas laisser croire à une désaffectation pour le centre mais s'explique au contraire généralement par la survalorisation des localisations centrales. L'occupation résidentielle est alors concurrencée par l'installation d'activités qui procurent une rente foncière plus élevée, sous la forme d'une *city* de bureaux ou d'un *central business district* par exemple.

Le calcul de la densité résidentielle, « nocturne », ne rend pas bien compte de l'intensité de l'occupation de l'espace urbain et de ses variations. Les densités diurnes sont plus difficiles à observer. Certains auteurs ont proposé de cumuler densité résidentielle et densité d'emploi pour mieux mesurer l'intensité de la pression locale des activités urbaines<sup>1</sup>. On peut ainsi dépasser une vision statique en mettant en évidence les variations nycthémerales des densités urbaines résultant des mobilités quotidiennes des personnes, en fonction du rythme des diverses activités humaines<sup>2</sup>.

Cependant, l'évolution urbaine, depuis environ un demi-siècle surtout mais parfois plus, tend à faire baisser le niveau des densités résidentielles centrales alors qu'elles augmentent dans la périphérie, ce qui tend à réduire les gradients de densité. Ce n'est plus seulement la concurrence victorieuse pour le sol d'activités plus rentables que l'usage résidentiel qui explique la baisse des densités centrales, mais aussi l'accroissement des surfaces exigées par personne ou par ménage, qui pousse à l'agrandissement de la taille des logements ou à la fuite en périphérie de la population résidente vers des maisons individuelles ou des logements plus spacieux. En Europe et dans les Amériques, ce mouvement

---

1. Fouchier V. 1998, La densité urbaine nette : un indicateur d'intensité urbaine, in Pumain D., Mattei M.-F., *Données urbaines* 2, 181-189.

2. Mille M. 2000, Les temporalités quotidiennes urbaines : l'exemple de la métropole lilloise, Thèse de Doctorat en Géographie Humaine, Université des Sciences et Technologies de Lille.

est en partie contrebalancé par la tendance à la décohabitation, induisant la formation de ménages d'une personne qui privilégient les localisations en centre ville et se traduisent par la construction ou le maintien de petits logements. En cela la question des densités est inséparable de celle des stratégies résidentielles.

L'intensité de la périurbanisation a pour un temps pu laisser croire à un retournement durable de la tendance plus que bi-séculaire à la concentration urbaine, selon une théorie de la contre-urbanisation<sup>1</sup> qui se serait étendue jusqu'au déclin des grandes villes au profit des petites, en dépit des observations contraires<sup>2</sup> et du démenti apporté par ce que l'on appelle aujourd'hui la métropolisation. Dans les villes du monde développé, le retournement de la courbe d'évolution des densités, croissante jusque dans les années 1960 aux États-Unis, 1975 en France, puis décroissante ensuite, paraît durable, et s'explique principalement par la diffusion de l'usage de l'automobile en milieu urbain<sup>3</sup>. La tendance à la périurbanisation s'est généralisée, même à des villes de petite taille, mais l'étalement urbain qui étire les distances kilométriques entre la périphérie et le centre des villes s'effectue dans l'ensemble à temps de parcours constant pour les habitants<sup>4</sup>.

L'organisation des densités et plus généralement de l'espace urbain est aussi devenue plus complexe, notamment dans les plus grandes agglomérations, qui sont rarement demeurées monocentriques. D'anciens villages ou petits centres urbains, rattrapés par l'expansion des villes, constituent des noyaux d'urbanisation secondaires, qui se sont progressivement équipés car leur niveau de centralité, même faible, est attractif pour les résidents et les entreprises. Des villes satellites ont pu se créer de toutes pièces dans certaines périphéries bien desservies par les moyens de communication, en général à bonne distance du centre initial, près des

---

1. Berry B.J.L. 1976, *Urbanization and counterurbanization*, Beverley Hills, Sage.

2. Champion A.G. 1989, *Counterurbanization*, London, Arnold.

3. Bieber A., Orfeuil J.P., 1993. La mobilité circulaire et sa régulation. Quelques comparaisons internationales, in *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 59-60, Mobilités, Plan Urbain, METT, Paris, 127-139.

Orfeuil J.P. 1995, Mobilité : les territoires du quotidien, in Ascher F. (ed.), *Le logement en questions*, Paris, Éditions de l'Aube, 171-188.

4. Paradigme de Y. Zahavi (*The Umot model*, Department of Transport, Washington DC, 1980).

aéroports, ou au carrefour entre des voies d'accès radiales et des rocades routières ou autoroutières. La présence de ces centres complique la forme des surfaces de densité.

Plusieurs types de réponses ont été apportées aux problèmes soulevés par la diminution des densités dans les centres, génératrice de pertes de ressources pour les municipalités centrales, et pour gérer les adéquations locales entre nécessité d'une organisation métropolitaine d'ensemble et fragmentation des instances politiques municipales. La politique de revitalisation des centres villes a conduit parfois à un certain repeuplement des zones centrales, après leur revalorisation, résidentielle ou commerciale (rues piétonnes). Une théorie du cycle urbain, pas toujours complètement vérifiée, a été élaborée<sup>1</sup> pour rendre compte de phases successives d'intense occupation du centre, puis de la suburbanisation progressivement associée à un déclin du centre et enfin de la réurbanisation par redéveloppement du centre.

Les débats actuels se portent sur la valeur, économique, écologique, esthétique, sociale ou culturelle, qui serait à accorder aux fortes densités urbaines. Selon les auteurs, elles peuvent être considérées comme génératrices de nuisances ou de dysfonctionnements urbains (phénomènes de congestion et de pollution) ou bien au contraire être porteuses de valeurs sociales plus ou moins bien définies comme l'urbanité, de valeurs culturelles (modèle de la ville méditerranéenne) ou encore de valeur économique, liée aux valeurs écologiques du développement durable : la ville compacte serait ainsi moins gaspilleuse, en termes de construction de réseaux techniques, de consommation d'espace ou d'énergie, elle permettrait un meilleur arbitrage entre transports collectifs et voiture individuelle<sup>2</sup>. On comprend que ces valeurs interviennent

---

1. Voir par exemple : Van den Berg L., Drewett R., Klaassen L. H., Rossi A., Vijverberg Ch.T. 1982, *Urban Europe, a study of growth and decline*, Oxford, Pergamon Press.

2. En faveur des villes compactes, au nom des économies d'énergie et de la préservation de l'environnement, voir : Newman P., Kenworthy J. 1989, *Cities and Automobile dependence : an International Sourcebook*, Aldershot, Gower ; Ewing R. 1995, Is Los Angeles-Style Sprawl desirable ? *Journal of the American Planning Association*, 63, 1, 107-126.

Contre les contrôles que cela implique et pour la liberté de l'étalement des villes, voir : Breheny M.J. 1992, The contradictions of the compact city : a review, in Breheny M.J. (ed), *Sustainable Development and Urban Form*, London, Pion ; Gordon P., Richardson H. 1997, Are Compact cities a Desirable Planning Goal ? *Journal of the American Planning Association*, 63, 1, 95-105.

fortement, de manière plus ou moins explicite, dans les politiques qui sont menées, non seulement en matière d'urbanisme, mais aussi de droit du sol, de réserves foncières, de logement, voire d'aide sociale ou familiale. Posés vigoureusement dans les pays riches, où la démographie stagne et la croissance urbaine est très ralentie, ces problèmes n'en ont que plus d'acuité dans des métropoles de pays en développement, confrontées simultanément à l'absorption de croissances démographiques et spatiales sans précédent, et aux préoccupations écologiques planétaires.

Qu'en est-il dans les métropoles observées ?

## **2. LES RÉALITÉS MÉTROPOLITAINES OBSERVÉES**

### **2.1. Une croissance urbaine qui se ralentit, mais l'expansion spatiale continue**

Au premier abord, les dynamiques démographiques des métropoles observées présentent des situations très variées, avec un large éventail de taux de croissance. Ces différents rythmes reflètent l'appartenance à un pays plus ou moins urbanisé, le rythme d'urbanisation du continent, ainsi que l'étape dans laquelle le pays se trouve au cours de sa transition démographique.

Interviennent également le stade de développement de la ville et sa taille initiale, avec un effet de masse quasi mécanique faisant intervenir les effectifs absolus de population en jeu. Par exemple, en faisant l'hypothèse d'un même taux d'accroissement naturel en l'absence d'extension importante du périmètre urbain, un doublement de la population d'une ville en 7,5 ans (correspondant à un taux extrêmement rapide de croissance de 10 % par an) sera obtenu par un apport migratoire beaucoup plus réduit en effectifs absolus dans une ville de moins de 500 000 habitants que lorsque la métropole compte déjà plusieurs millions d'habitants en début de période.

Parmi la vingtaine de métropoles présentées, les taux de croissance les plus spectaculaires sont ainsi relevés dans des villes d'Afrique de l'ouest et centrale dans les années 1950, c'est-à-dire dans des pays à cette époque très faiblement urbanisés et entrant dans une phase d'accélération de l'urbanisation, et pour des « métropoles en devenir » de taille modeste (inférieures à 500 000 habitants en début de période) ; par exemple : 11 % de croissance

annuelle de 1950 à 1960 pour Ouagadougou ; 23 % de 1958 à 1961 à Bamako, 10 à 12 % de 1950 à 1971 à Abidjan, et 10,5 % de 1948 à 1959 à Kampala. À la même époque, le taux de croissance annuel de la ville de Strasbourg de 1954 à 1962 ne s'élevait qu'à 2 %, et celui de l'agglomération de Paris (à limites constantes) à 1 %.

Au-delà de cette diversité des rythmes de croissance, une double tendance se dégage : le ralentissement de la croissance des métropoles et une poursuite de leur expansion spatiale. Plus précisément, on observe dans tous les continents une baisse relative des taux de croissance urbaine moyens depuis 20 ou 30 ans, comparés à ceux des décennies précédentes (par exemple, à Bamako moins de 6 % par an contre près de 7 %, à Ougadougou 4,4 % contre 8,1 %, à Bogotá 3 % contre 7 %, à Santiago du Chili 1,8 % contre 5 %, à Delhi 3 à 4 % contre plus de 5 %, etc.). Cette tendance à la baisse de la croissance démographique devient plus flagrante lorsque l'on raisonne à périmètre constant. Si l'on exclut les cas d'extension considérable des limites administratives de l'aire ou agglomération urbaine, pouvant occasionner une reprise soudaine mais en général transitoire du rythme de croissance (Mumbai et Montréal dans les années 1980), le seul contre-exemple parmi les 19 métropoles étudiées semble être celui de Hanoï. Après une baisse du taux de croissance annuel des années 1950 (plus de 3 %) aux années 1980 (1,4 %), la croissance de Hanoï dans les années 1990 serait à la hausse, en raison d'une augmentation des migrations internes « illégales », désormais moins contrôlées.

Dans de nombreuses métropoles, en particulier celles d'Amérique Latine (à Bogotá par exemple) la poursuite de la transition démographique a contribué à la réduction de la croissance de la population. Mais ce facteur ne joue pas dans les pays où la fécondité reste très élevée (à Bamako par exemple), ni dans ceux où la baisse de la natalité est moins rapide que celle de la mortalité ou équivalente, maintenant ainsi le taux d'accroissement naturel au même niveau (par exemple à Delhi). L'autre facteur de ralentissement de la croissance des métropoles, d'autant plus évident dans les limites initiales de l'aire urbaine, est la baisse relative de la contribution des migrations, et la redistribution des flux migratoires au sein des régions métropolitaines.

Partout se manifeste un processus général d'expansion spatiale. Deux configurations types d'étalement de la tache urbaine

sont repérables, certains faisant référence à des formes très imagées :

– le schéma d'expansion urbaine en « doigts de gants » (l'agglomération de Paris par exemple : carte 45), ou en « ailes de moulin » (Santiago du Chili : carte 48), correspondant à un développement de la ville le long des axes de communication routiers et ferrés – il s'agit en fait d'un développement concentrique en fonction des isochrones (c'est-à-dire à une distance-temps donnée du centre) ;

– le schéma de développement multidirectionnel, en tache d'huile (Delhi : carte 5 ; Montréal : carte 41 ; São Paulo : carte 10 ; etc.), ou d'expansion par cercles concentriques s'élargissant (exemple d'Abidjan avec ses « quatre périmètres emboîtés » : carte 2).

L'avancée de la tache urbaine le long des axes de communication précède souvent le modèle d'étalement en tache d'huile, par remplissage des espaces vides (Kampala par exemple : carte 38).

À Moscou, la tache urbaine a pris la forme d'une « pomme de terre germée », avec quelques excroissances au-delà de l'anneau autoroutier qui délimitait l'agglomération urbaine principale dans un « cercle sensiblement oblong » (carte 42).

Les contraintes du site (site accidenté, présence de reliefs, etc.) peuvent induire des déformations spécifiques de la tache urbaine (par exemple à Quito, ou à Bogotá : carte 3). La présence d'un fleuve peut également orienter l'expansion urbaine selon une direction privilégiée, comme observé pour Le Caire (carte 8).

Au-delà de ces *formes* globales de l'étalement urbain, les modes d'expansion périphérique s'avèrent très divers en termes de type d'habitat, de mode de peuplement, de processus de production du bâti, de type de construction, de catégories sociales concernées. En dépit de contextes géographiques, socioculturels et politiques très contrastés d'une métropole à l'autre, on retrouve cependant des *processus* d'expansion urbaine similaires.

Dans les métropoles du Sud, l'urbanisation informelle des périphéries est une pratique populaire classique, soit sous forme de lotissements clandestins ne respectant pas les règlements d'urbanisme, soit sous forme d'occupation illégale de terrains sans le consentement du propriétaire, avec auto-construction d'habitations plus ou moins précaires. Si ces occupations illégales (*invasiones* en Amérique Latine, *squats* ou *squatter settlements* en Asie, campements en Afrique) se développent de manière

préférentielle sur des terrains disponibles en périphérie, souvent non propres à l'habitation, elles peuvent également se loger dans les interstices de l'espace urbain, y compris dans des zones centrales ou péri-centrales (voir les exemples de Delhi et d'Abidjan).

La sururbanisation et la périurbanisation<sup>1</sup> peuvent également résulter d'un développement planifié, comme en témoignent les lotissements pavillonnaires (voir par exemple l'encart 1 sur Bangkok) et autres programmes résidentiels produits par le secteur capitaliste ou encadrés par le secteur public. Certains projets peuvent être de très grande envergure : nouveaux quartiers correspondant à des « quasi-villes satellites » à Delhi, « méga-projets métropolitains » à Bangkok, « *edge-cities* » au Caire, etc.

### Encart 1 – *Les lotissements pavillonnaires (muban chatsan) de Bangkok (Charles Goldblum)*

Issu d'un modèle inauguré – dit-on – pour les jeux asiatiques, le pavillonnaire s'est trouvé à la convergence des idéalisés résidentiels modernes et de la recherche de nouveaux signes de distinction de la part des catégories moyennes émergentes. À cet égard, le pavillonnaire semble moins l'expression d'une transformation effective des modes de vie que celle d'une conciliation entre une image extérieure de modernité, la recherche d'un confort domestique et la conquête d'un statut social. Leur désignation prolonge, du reste, la référence à l'habitat villageois (*ban*).

La suburbanisation massive de Bangkok (carte 1) sous la forme de lotissements pavillonnaires à partir des années 1950 est, en effet, indissociable de la montée en puissance de ces nouvelles couches citadines – initialement confondues, dans les programmes publics de logements à crédit, avec les catégories citadines salariées à ressources limitées.

Mais comme, plus récemment, pour les logements en *condominium*, c'est avec la diffusion de l'habitat pavillonnaire par la promotion privée – principalement à partir des années 1970 – que celui-ci prendra une valeur significative sur le plan du développement urbain. Les vastes opérations de lotissement conduiront ainsi à l'aménagement de nouveaux centres équipés, gérés par le secteur privé ; complexes commerciaux, hôpitaux, écoles répondront alors aux attentes de ces nouvelles catégories sociales sans recours direct à l'intervention des pouvoirs publics.

Ces lotissements pavillonnaires permettent de spécifier trois phases du développement urbain récent.

1. Selon le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* de P. Merlin et F. Choay (1988, PUF, Paris), ces deux processus sont ainsi distingués : la sururbanisation est « le développement continu de l'espace autour des villes » tandis que la périurbanisation désigne « l'urbanisation continue aux franges des agglomérations ».

### Encart 1 – *Les lotissements pavillonnaires (muban chatsan) de Bangkok (Charles Goldblum) (suite)*

Entre 1970 et 1975, les *muban* se développent dans la périphérie est de Bangkok, à la faveur d'une vaste opération initiale à Hua Mak (Muban Seri) : c'est véritablement l'âge d'or du pavillonnaire, avec des pavillons réalisés sur de vastes terrains, le rythme des ventes atteignant des pointes de 80 à 100 unités par mois.

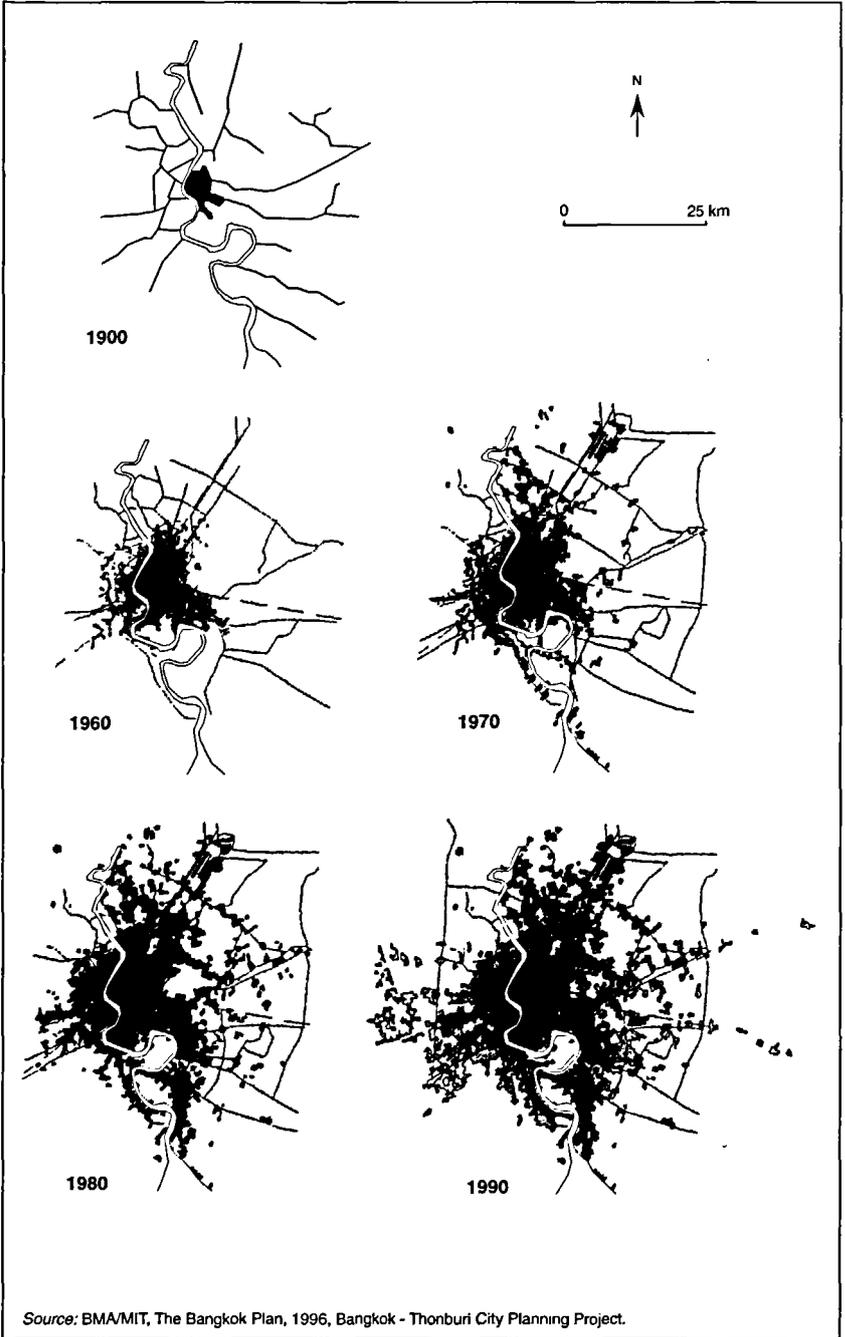
De 1975 aux années 1980, les lots tendent à se restreindre sous le double effet de l'inflation foncière et de la croissance de la demande. La segmentation de la demande, mais aussi l'évolution des modes de vie, marquent la distance par rapport au modèle « traditionnel » ou aristocratique : significativement, les communs destinés à la domesticité disparaissent. Le rétrécissement des parcelles rejoint – de fait – avec certaines formes de mitoyenneté, le principe du développement en bande des compartiments commerciaux. On assiste ainsi progressivement à un dédoublement du modèle avec la maison de ville (*townhouse*) détachée de l'activité commerciale, offrant de nouvelles sources de valorisation foncière pour les terrains centraux et péricentraux enclavés, à l'écart des voies principales. Les premières opérations se développent dans des zones péricentrales (*soi* Nana, *soi* Lang Suan, *thanon* Witthayu). Les générations suivantes s'éloigneront du centre et diminueront encore en surface.

Dans les années 1980, le développement pavillonnaire comme, dans la décennie suivante, celui des *condominiums* intègre le processus d'urbanisation généralisée et s'impose comme objet spéculatif. Les lotissements pavillonnaires sont alors massivement produits dans toutes les directions, se « branchant » sur les nouveaux axes de circulation.

En effet, tandis que le centre ville de Bangkok est gagné par la congestion (à laquelle s'associent des images de dégradation et de chantier permanent), l'essor de la voiture individuelle, favorisé par les travaux d'infrastructures, ouvre sur de nouveaux critères de localisation (recherche d'espace plus « exclusif ») à la périphérie : des lotissements situés à une vingtaine de kilomètres du centre permettent encore d'accéder aux pôles d'activités en moins d'une heure.

Ce ne sera plus guère le cas dans les années 1990 (période durant laquelle le nombre de véhicules à moteur enregistrés atteint 2,3 millions, avec un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 9 %) ; c'est, du reste, dans ce contexte de nouvelles contraintes pesant sur les migrations alternantes (la vitesse de circulation aux heures de pointe est inférieure à 10 km/h), également à la faveur de l'incontestable modernisation de l'image des espaces centraux, que les immeubles verticaux en copropriété (*condominiums* centraux) – initialement destinés aux cadres expatriés – vont connaître un réel succès auprès des catégories citadines aisées.

Dans le même temps, sous l'effet de la salarisation et, aussi, des évictions, les *slums* (zones d'habitat sous-intégré) de Bangkok vont connaître une relative résorption (leurs occupants, qui représentaient le quart de la population de la capitale dans les années 1970, ne compteraient plus que pour 10 à 12 % de cette population). Il n'en demeure pas moins qu'avec l'actuelle crise économique, le *slum* de Khlong Toei, le plus grand de Bangkok, ne semble pas près de disparaître.

**Carte 1 – Bangkok : expansion urbaine (1900-1990)**

La décentralisation des emplois peut aussi provoquer ou favoriser le desserrement de la population autour de pôles industriels périphériques (à Delhi, Mumbai, Bangkok) ou de nouveaux centres tertiaires (Bangkok, Le Caire, Ciudad de Guatemala, Paris, etc.), en général dans le cadre de politique d'aménagement de l'aire ou de la région métropolitaine.

La dynamique de peuplement centrifuge est loin d'affecter uniquement les « pauvres » et les classes modestes repoussées vers des localisations toujours plus excentrées. Un mouvement de déconcentration des classes aisées en périphérie lointaine est également à l'œuvre, facilité par l'essor de la voiture individuelle, y compris dans les métropoles du Sud, comme le montrent les condominiums luxueux et très excentrés au Caire, la construction de vastes ensembles résidentiels de haut standing à densité très basse à São Paulo, les quartiers résidentiels de haut standing dans les franges rurales de Delhi.

Le mouvement de déconcentration des citadins est dans certains cas animé par la recherche d'un meilleur cadre de vie et se traduit par un processus de rurbanisation<sup>1</sup>, illustré dans ce chapitre par la prolifération des *datchas* dans les campagnes et forêts alentours de Moscou (encart 2), la conversion des *farm houses* au sud de Delhi, ou encore les *conjuntos cerrados* (ensemble résidentiels fermés) qui se multiplient autour des noyaux villageois dans la Sabana au nord de Bogotá. Dans les grandes métropoles de pays industrialisés, des phénomènes d'extension urbaine éloignée et discontinue, liée à la diffusion de l'usage de l'automobile et au développement de l'habitat individuel, ont été aussi couramment observés<sup>2</sup>.

---

1. Toujours selon le *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement* (op. cité), la rurbanisation est « le processus d'urbanisation rampante de l'espace rural, d'imbrication des espaces ruraux et des zones urbanisées périphériques (...) elle s'organise autour des noyaux de l'habitat rural, sans créer un nouveau tissu continu ». Elle « doit être distinguée de la sururbanisation (...) et de la périurbanisation ». Les auteurs notent aussi qu'en France « la rurbanisation s'est développée à partir du désir d'une partie des citadins, le plus souvent recrutés dans les classes moyennes, d'un cadre de vie rural. » (596-597).

2. Ascher F. 1995, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Paris, Éd. Odile Jacob.

Bieber A., Orfeuil J.P. 1993, op. cité.

Haumont A. 1993. La mobilité intra-urbaine. Rétrospective et prospective, *Les Annales de la Recherche urbaine*, n° 59-60, Mobilités, Paris, Plan Urbain, METT, 109-118.

## Encart 2 – *Moscou et son double : sur la trace des datchas (Philippe Haeringer)*

La tradition de la *datcha* (résidence d'été) est ancienne, mais elle n'a cessé d'être élitiste que dans la dernière période de l'ère communiste. Dans les années 1980 surtout, les « coopératives de jardinage » se sont multipliées, notamment sous l'égide des entités employeuses (industrie, administration...). C'est dans ce cadre que de nombreuses *datchas* s'édifièrent peu à peu, en auto-construction, et que le concept se popularisa, d'abord modestement inspiré par l'architecture en bois des *isbas* paysannes, puis affirmant son propre style. Dans les années 1990 l'engouement s'amplifia, démultiplié par les nouvelles possibilités offertes par la constitution d'un marché foncier, puis d'un marché immobilier. Le concept de *cottage* s'est superposé à celui de *datcha*, tandis que les *datchas* elles-mêmes s'équipaient progressivement pour « passer l'hiver ». Se côtoient à présent, au plus profond des forêts ou en rase campagne, les opérations les plus variées (du « castor » du dimanche à la promotion professionnelle), généralement groupées par petits paquets ou doublant les villages.

Malgré bien des interrogations sur la poursuite de ce boom immobilier – au moins dans sa version la plus spéculative –, la masse déjà acquise, qui donne à la campagne (et à la forêt) moscovite l'allure d'une peau de léopard, s'impose comme un élément majeur de la prospective urbaine. Si les démonstrations somptuaires renvoient à une couche de population probablement appelée à rester minoritaire, on croit savoir que, déjà en 1994, près de 22 % des ménages moscovites possédaient une *datcha*. Compte tenu des pratiques et des usages, c'est sans doute deux ou trois fois plus de gens qui, dans le cadre de la famille élargie, ont accès à une *datcha* ou à un *cottage*. Dès lors, on ne peut exclure l'hypothèse d'un dédoublement de Moscou : à la ville collectiviste répondrait, à terme, un Moscou individualiste, une image renversée.

Il est encore trop tôt pour savoir si Moscou et son double resteront sur un fonctionnement saisonnier (comme la tradition le veut), ou si des choix durables se feront pour l'une ou l'autre résidence (comme l'équipement d'hiver le suggère), ou encore si les Moscovites s'installeront dans un système souple de double résidence. Pour l'instant, rares sont ceux qui abandonnent (et vendent) leur appartement de la ville. Mais les routes de la périphérie moscovite sont parmi les rares choses qui s'améliorent rapidement. L'avenir est ouvert.

Vu de haut (d'avion, par exemple), Moscou prépare deux mutations : l'expérience de l'habitat individuel dans une périphérie extensible à souhait, et une expérience parallèle de densification du tissu interne. On construit de nouveaux immeubles dans les cours des anciens. Peut-être résoudra-t-on ainsi une partie des problèmes de gestion. Mais, derrière la densification et la modernisation se cache la substitution (des immeubles) et l'éviction (des habitants), et pas seulement dans le centre historique. La génération des « 5 étages » est particulièrement menacée, leur démolition laissant entrevoir les meilleures plus-values, surtout dans les secteurs de la ville les plus convoités et qui pourraient faire l'objet d'un phénomène de gentrification.

Vu d'en bas (dans le cœur des gens, par exemple), on voit se dessiner une pratique résidentielle finalement très originale. Contrairement aux résidences secondaires des Parisiens, les *datchas* des Moscovites sont situées dans leur environnement proche, elles sont des composantes de leur vie citadine jusqu'à assurer, souvent, une partie de leur survie par les fruits et légumes (les pommes de terre surtout !) qu'elles leur procurent.

## Encart 2 – *Moscou et son double : sur la trace des datchas (Philippe Haeringer) (suite)*

Mi-sérieusement, on peut faire état d'un troisième point d'appui dans la ville : les « garages ». Il existe en effet, au pied ou au loin des immeubles barres, dans toute l'étendue de la ville de Moscou, une autre sorte de ville-bis faite de petites baraques, qui sont en principe des garages. Beaucoup le sont en effet, au point d'épouser la forme des voitures, comme des trousseaux à savonnets. Mais des centaines de milliers d'autres, avec leurs petits toits pointus, et dont les alignements et les rues font penser à des villages, ont davantage ou exclusivement un rôle d'annexe technique, d'atelier, de remise où l'on vient bricoler. Mieux, il arrive parfois que, certains soirs, elles soient le siège de petites fêtes intimes. Plus près encore que les *datchas*, elles procurent une petite dose de liberté.

Lorsque la périurbanisation se traduit par l'absorption de noyaux villageois dans le périmètre urbain, ce processus peut engendrer de très fortes discontinuités dans l'organisation spatiale et le bâti urbain, exemplifié par le cas de Delhi. D'une manière plus générale, le développement multiforme des zones périphériques d'une même métropole est producteur de segmentations spatiales et de forts contrastes dans le paysage urbain.

### 2.2. La tendance est à desserrer les centres, mais sans renverser le modèle centre-périphérie

Un premier examen des densités globales révèle de fortes inégalités d'une métropole à l'autre : 3 600 hab/km<sup>2</sup> pour l'aire métropolitaine de Bangkok (5,6 millions) et 1 200 hab/km<sup>2</sup> pour la Région Métropolitaine de Bangkok (9 millions d'habitants), 3 600 à Paris (agglomération urbaine : 9,3 millions), 7 300 à Santiago du Chili (4,7 millions), 9 700 à São Paulo (16,5 millions), 15 000 à Bogotá (5,5 millions), 13 500 à Delhi (agglomération urbaine : 8,4 millions), 34 000 au Caire (Région du Grand Caire : 11 millions). La comparaison et le commentaire de telles inégalités des densités globales sont toutefois très délicats dans la mesure où les aires de référence ne sont pas équivalentes : agglomération urbaine, aire métropolitaine, région métropolitaine selon les cas, le passage d'un territoire de référence au territoire de rang supérieur qui l'englobe pouvant, pour une même ville, diviser les densités par trois (voir l'exemple de Bangkok).

Ces chiffres masquent évidemment de très fortes variations au sein de chaque espace métropolitain. Comme le montrent les exemples du Caire et de Delhi, les densités globales de métropoles très étendues contrastent fortement avec les densités résidentielles relevées dans les centres historiques, et permettent de mesurer l'écart des modèles d'urbanisation moderne, étalée, avec les modèles de villes traditionnelles beaucoup plus compactes. Ainsi, les densités de population s'élèvent à 740 hab/ha dans la vieille ville fortifiée de Delhi (qui s'étend sur environ 600 hectares), contre 135 hab/ha dans l'ensemble de l'agglomération (carte 7) ; au Caire on compte 979 hab/ha dans un des quartiers de la ville médiévale (carte 9), contre 340 hab/ha pour l'ensemble de la région du Grand Caire.

Dans les métropoles du Sud, des statistiques de population localisées, suffisamment fines et fiables, ne sont pas toujours disponibles (ou accessibles aux chercheurs) pour pouvoir tester la validité du modèle de gradient des densités selon une courbe décroissante avec la distance au centre. Un tel modèle a pu être mis en évidence dans des métropoles du Nord (Paris) comme du Sud (Delhi par exemple : carte 7), mais d'autres cas révèlent des irrégularités. Si les matériaux statistiques présentés dans cet ouvrage ne permettent pas de test systématique, la richesse et le détail des études de cas illustrent bien le caractère multidimensionnel des dynamiques de peuplement et des redistributions internes de population au sein des espaces métropolitains, qui se traduisent par des schémas complexes de répartition des densités.

À Bogotá, la carte des densités (carte 4) est « bien éloignée du modèle concentrique classique dans les métropoles du Nord », on assiste aussi à une « densification rapide de certains espaces péricentraux ». La formation d'un cratère central dans la surface des densités, qui représente une anomalie récurrente au modèle de densités décroissantes à partir du centre, est démontrée dans le cas de Santiago du Chili, où les densités maximales sont relevées dans le péricentre. À Moscou, le « cratère » s'élargit jusqu'au premier anneau de faubourgs construits de grands ensembles immobiliers collectifs, plus densément peuplés.

Le dépeuplement des centres est attesté dans de nombreuses métropoles : à Montréal, en Amérique Latine (Bogotá, Santiago du Chili, Ciudad de Guatemala, Quito, São Paulo), en Europe (Paris, Strasbourg, Moscou), en Asie (Delhi : carte 6 ; Bangkok...), au Caire (carte 9)... Cette perte de population signifie

très rarement un dépérissement des quartiers centraux. En tendance, elle exprime plutôt un surcroît de valorisation du foncier et de l'immobilier des localisations centrales qui sont accaparées par la surenchère d'activités, souvent de type tertiaire, sous forme de bureaux, installés dans les anciens logements ou dans des immeubles nouvellement construits (voir, entre autres, les exemples de Moscou, Le Caire, Bangkok). La plupart des centres des villes multimillionnaires se sont ainsi dotés d'un quartier de grands immeubles modernes, souvent élevés, qui constituent sinon une *skyline* à l'image des villes états-uniennes, du moins un, voire plusieurs, *central business district*. Toutefois, le regain d'activités dans les quartiers centraux ne correspond pas toujours à un processus de modernisation à l'occidentale : dans certaines villes du Sud la prolifération des commerces et ateliers peut perpétuer un modèle de bazar traditionnel et d'usage mixte du sol (dans la vieille ville de Delhi), ou correspondre à une commercialisation populaire (à Ciudad de Guatemala, alors que les activités tertiaires se déplacent du centre vers le sud).

Momentanément, la diminution de population des centres peut aussi traduire la déshérence de quartiers mal entretenus, d'abord occupés par des populations pauvres (immigrés récents) ou récupérés par des squatters puis promis à la démolition. Des processus de taudification et paupérisation ont ainsi marqué les centres historiques de Bogotá, Quito, Santiago du Chili, São Paulo, Le Caire, Delhi... mais ont, dans la plupart des cas, été suivis d'un processus de rénovation/réhabilitation. La transformation de ces « zones de transition », en positions centrales ou péricentrales, excède rarement une à deux décennies dans la plupart des villes ; achevée dans les métropoles du Nord, elle est encore en cours, parfois à peine amorcée, dans celles du Sud.

Ce sont les banlieues proches puis plus lointaines qui bénéficient du desserrement du centre. Les exemples sont très nombreux : ce processus est confirmé dans la plupart des métropoles présentées, et certaines de ces modalités ont déjà été illustrées dans la section précédente, d'autres seront développées dans la suivante. Dans certaines villes où l'espace disponible est limité par les contraintes du site, les espaces péricentraux se densifient : ce fut le cas, à Mumbai, de la ville insulaire jusqu'aux années 1970 ; à Bogotá on assiste à une redensification accélérée de certains espaces péricentraux. À Santiago, la rénovation du centre se traduit par une nouvelle densification, du fait de la construction

d'immeubles en hauteur près des lignes du métro. Ailleurs, ce sont les quartiers populaires centraux et péricentraux qui se densifient : les *townships* planifiées de Johannesburg par ajout de constructions précaires sur les parcelles, les bidonvilles de Delhi et les établissements populaires de São Paulo par surélévation des habitations, y compris celles très précaires.

### **2.3. Périurbanisation partout, apparition de villes satellites seulement pour les plus grandes métropoles**

Peu des villes étudiées s'écartent du schéma de développement monocentrique à partir d'un noyau historique principal. L'extension de ce centre peut conduire à l'émergence de quartiers pourvus d'une certaine centralité en périphérie, qu'il s'agisse d'anciens villages déjà pourvus de certains équipements ou de carrefours de voies de communication dont l'accessibilité élevée contribue à valoriser les sols pour l'implantation d'entreprises, de commerces et de services. Le passage d'un modèle d'organisation fonctionnelle monocentrée vers une organisation polynucléaire est dans certains cas favorisé par des politiques d'aménagement urbain volontariste (à Delhi par exemple). Bien peu des centres secondaires acquièrent cependant une dimension susceptible de concurrencer le centre principal.

L'effet de taille de la métropole intervient également dans la structuration fonctionnelle de l'espace, et l'émergence de véritables villes satellites est observable uniquement autour des plus grandes métropoles. La formation de villes satellites passe généralement par l'absorption d'un centre voisin déjà important, par exemple dans la périphérie de Moscou. Elle peut résulter aussi de formes de développement contraintes par des règles sociales ou spatiales particulières. Ainsi, dans une ville très marquée par la politique d'*apartheid* comme Johannesburg, des banlieues résidentielles blanches comme Standton étaient devenues des centres de développement économique séparé, avant que la loi de 1995 ne les réintègre dans la municipalité principale. Ailleurs, c'est une politique délibérée de décentralisation et d'équipement de banlieues comme au Caire qui conduit à la création de villes nouvelles qui s'ajoutent dans cette agglomération très peuplée aux autres types de pôles secondaires. À Delhi et à Mumbai, la promotion des villes périphériques et la création de nouvelles villes indus-

trielles s'inscrivent également dans des plans d'aménagement régional. L'ambition des planificateurs était de promouvoir des pôles de développement économique autonome, et non pas de simples villes satellites dépendantes de la ville centrale en termes d'emplois et de services<sup>1</sup> ; l'intensité des navettes montre toutefois que cet objectif n'a pu être entièrement atteint. De même, comme le montre Martine Berger, les villes nouvelles autour de Paris, « à la fois pôles d'emplois et zones d'ortoirs », « ne constituent pas pour autant de véritables pôles structurant le bassin d'emplois parisien », et « participent au grand chassé croisé des migrations quotidiennes en Île-de-France ».

Il semble que le principe fondateur des villes nouvelles qui « visaient à l'origine, conformément aux théories d'Howard sur les cités-jardins, l'autosuffisance et l'indépendance, ce qui impliquait l'équilibre absolu emploi-population »<sup>2</sup> soit difficilement applicable au sens strict autour de grandes métropoles qui maintiennent leur attraction centrale.

### 3. SYNTHÈSE

La mise en perspective comparative des métropoles présentées dans cet ouvrage a permis de souligner la diversité des situations observées d'un contexte géographique à l'autre, mais également de mettre en évidence certaines récurrences dans les formes d'expansion spatiale comme dans les schémas de redistribution des densités. Les données statistiques disponibles n'ont cependant pas permis de tester systématiquement l'adéquation aux modèles généraux. Une autre difficulté d'interprétation de la comparaison résulte du fait que les métropoles observées actuellement en sont à des stades variables de leur développement. Ainsi d'apparentes différences à un moment donné dans la forme de la tache urbaine ou les schémas de distribution des densités peuvent en fait correspondre à des processus assez similaires sur le plus long terme. Ceci a pu être illustré par la progression de l'étalement urbain ou encore par les transformations à l'œuvre dans les centres

---

1. « On parle (...) de ville satellite lorsqu'on admet une forte dépendance, sur le plan des emplois, à l'égard de la ville mère. » (Merlin P., Choay F. (eds) 1988, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF).

2. Merlin P., Choay F. 1988, *op. cit.*

villes. On se gardera toutefois de l'hypothèse réductionniste de l'existence d'un modèle unique d'évolution des métropoles. En particulier les métropoles du Sud ne répliquent pas à l'identique les processus qu'ont connus les métropoles du Nord : les conditions de développement économique dans les pays du Sud et les masses de population en jeu y créent un contexte spécifique et inédit d'urbanisation et d'émergence des grandes métropoles. L'intérêt de l'approfondissement d'une approche longitudinale résiderait plutôt dans une tentative d'identification de types de trajectoires de métropoles, de modèles (et non d'un seul modèle) d'enchaînement de schémas de distribution des densités et de formes et modalités d'expansion spatiale, de différentes temporalités urbaines<sup>1</sup>.

Ces trajectoires et temporalités urbaines renvoient également à l'effet de la taille de la métropole. Un effet systématique de la taille des villes (notamment pour les mégapoles au-delà de 10 millions d'habitants) importerait davantage que le critère d'appartenance Nord/Sud pour rendre compte des moteurs principaux des transformations observées à une époque donnée. Dans les métropoles en cours de formation, c'est la production de l'espace bâti qui constitue le processus de développement le plus remarquable ; et le moteur de ces changements est essentiellement attribuable à un facteur exogène : la migration vers la ville. En revanche, dans les métropoles ayant dépassé un certain seuil de taille, les transformations majeures s'opèrent dans les espaces déjà construits et résultent des mobilités des populations citadines au sein du territoire déjà urbanisé, entraînant une redistribution des densités. Ce sont alors des facteurs endogènes, les mobilités intra-urbaines, qui constituent le moteur principal des changements. Facteurs exogènes de transformation et facteurs endogènes se combinent bien évidemment, de même que dynamiques d'expansion spatiale et recompositions internes ne sont pas exclusives l'une de l'autre. Mais le jeu entre les différents moteurs des dynamiques métropolitaines et leur part respective évoluent en fonction du stade de développement de la métropole et de sa taille.

---

1. Sur ces questions, voir en particulier : Lepetit B., Pumain D. (coord.) 1993, *Temporalités urbaines*, Paris, Anthropos (coll. Villes) ; Derycke P.H., Huriot J.M., Pumain D. (eds) 1996, *Penser la ville. Théories et modèles*, Paris, Anthropos (coll. Villes).

On ne peut aborder l'effet de taille sur les dynamiques métropolitaines et les facteurs de transformation sans évoquer par ailleurs les effets de structure des populations. Des changements dans les structures des populations entraînent des évolutions dans la distribution des densités et l'expansion spatiale, même en l'absence de changement de comportement des individus et des ménages. En particulier la montée des classes moyennes en ville, avec leur désir partagé d'accession à la propriété, peut expliquer certaines dimensions importantes de la dynamique d'une métropole comme son expansion périphérique sous forme de lotissements planifiés. Faut-il le rappeler, derrière les espaces décrits ici, ce sont les habitants et leurs stratégies résidentielles qui sont les agents des transformations observées.

La question, primordiale, d'accessibilité aux lieux centraux et plus généralement aux différents lieux de l'espace métropolitain nous renvoie à nouveau à l'effet de taille. S'il paraît difficile de concevoir l'étalement indéfini d'une métropole, le seuil au-delà duquel on risque une situation de blocage ou d'éclatement, de « désarticulation du système métropolitain » (évoquée à propos de Bogotá), dépend au premier chef du système de transport et des capacités – physiques et financières – des citoyens à se déplacer. On retrouve à ce niveau les inégalités Nord/Sud. Les métropoles du Sud sont souvent dépourvues d'un système de transport de masse efficace, et ce handicap est aggravé par une diffusion moindre de l'usage individuel de l'automobile. L'impact de la pauvreté, celle des habitants comme des pouvoirs publics, impose des contraintes supplémentaires à l'étalement urbain ; elle réduit l'accessibilité d'ensemble des différents lieux de la ville, et accroît en général les inégalités d'accès.

Si les incertitudes quant à l'interprétation des évolutions en cours et au devenir de mégapoles déconcertantes, sinon inquiétantes, par leur gigantisme sont davantage teintées de pessimisme dans les pays en développement que dans les pays industrialisés, ceci ne peut toutefois manquer d'évoquer des craintes similaires émises au XIX<sup>e</sup> à propos de l'évolution de Paris ou de Londres. Face à de telles attitudes et aux scénarios catastrophiques qui souvent les accompagnent, la réponse à apporter n'est-elle pas d'observer les populations qui habitent ces univers urbains, d'examiner les pratiques mises en œuvre par les différents acteurs qui les façonnent, et d'ainsi mieux comprendre comment ces villes fonctionnent... malgré tout ?



## **ABIDJAN : QUATRE CERCLES PLUS UN**

---

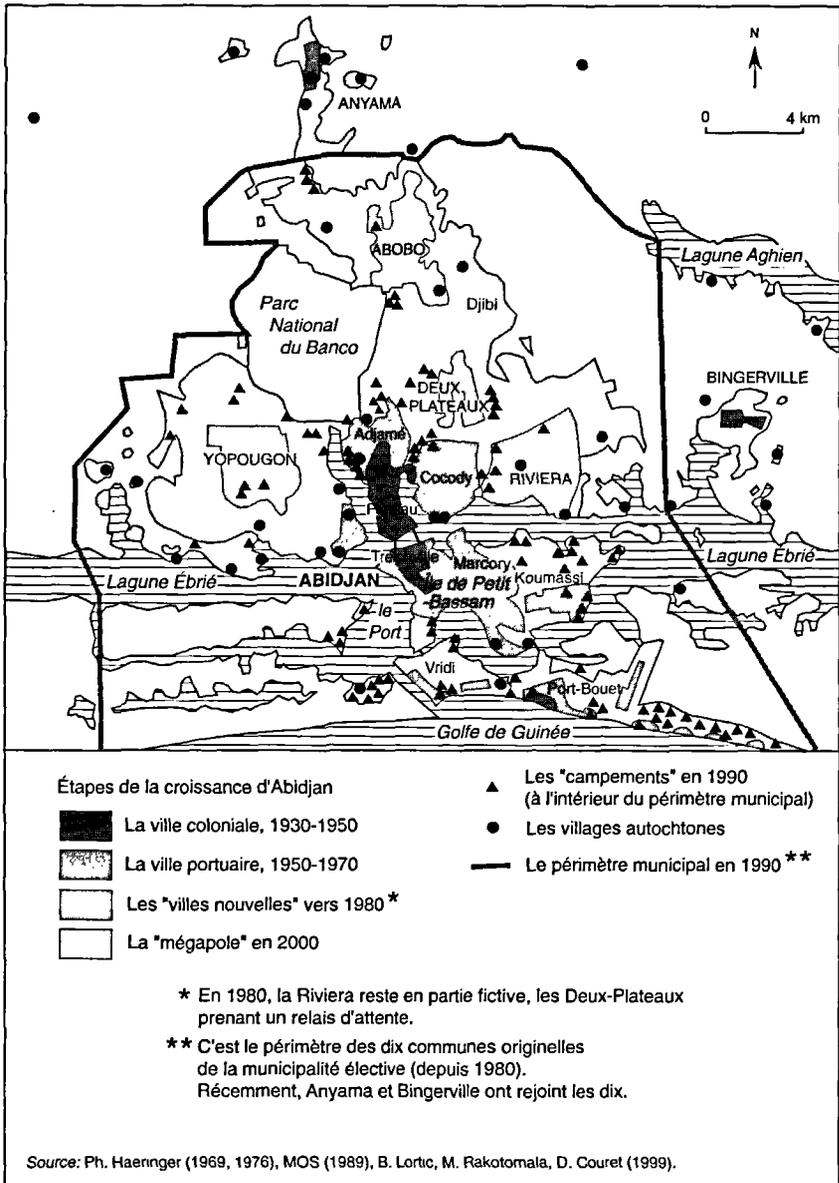
*Philippe HAERINGER*

Le port d'Abidjan fut ouvert en 1950. Dès lors commença, à partir de la ville coloniale (conçue autour de 1930 pour l'avènement d'Abidjan comme chef-lieu de la colonie), une expansion territoriale d'une nouvelle ampleur. Mais dans les années 1970, une troisième poussée eut lieu, qui planta les jalons d'une explosion mégapolitaine sous la forme de trois villes nouvelles : Abobo au nord, Yopougon à l'ouest, la Riviera à l'est. Dans les années 1990, la dimension mégapolitaine s'installe, enrobant peu à peu les trois villes nouvelles au point de les relier entre elles et à la ville mère. On distinguera donc quatre périmètres emboîtés : la ville coloniale, la ville portuaire, les villes nouvelles, la mégapole (carte 2). Très schématiquement, on constate que chacune de ces étapes a développé une géographie sociale en triptyque. Mais il faudra ajouter à ces tableaux conceptualisés une notule sur une composante hors programme parce qu'éphémère, ou voulue telle, et pourtant toujours présente : le « campement ».

### **1. LA VILLE COLONIALE (1930-1950)**

Comme la plupart des villes coloniales françaises, elle commence par le Plateau, c'est-à-dire la ville européenne (bâtie sur une presqu'île dominant la lagune), devenue aujourd'hui l'hypercentre (administration, affaires, architecture verticale). Au sud, sur une île lagunaire, Treichville. C'est le premier quartier organisé pour la population africaine. Il est encore aujourd'hui une référence culturelle pour la première bourgeoisie ivoirienne.

Carte 2 – Abidjan : expansion urbaine (1930-2000)



Ph. Haeringer et LCA - M. Danard

C'est ici que vécurent la majorité des salariés des entreprises et administrations coloniales. Au nord du Plateau, sur la racine continentale de la presqu'île, Adjamé. Moins organisé, plus ouvert sur « la brousse » dont il était le point d'arrivée et de départ, ce

quartier eut dès cette époque vocation à abriter les marchands africains au long cours, les « Dioulas ».

## 2. LA VILLE PORTUAIRE (1950-1970)

Dite portuaire parce que contemporaine du boom économique engendré par l'ouverture du port, elle ne se réduit pas à celui-ci. Elle commence cependant par là : installé en bordure de Treichville, le port va envelopper ce quartier des zones industrielles qu'il engendrera. Treichville va se dédoubler avec Koumassi, qui accueillera aussi une majorité de salariés, ceux du port et de l'industrie.

Dans le même temps, Adjamé et le Plateau se dédoubleront également, Adjamé en s'emparant d'une façon plus ou moins informelle (mais très intense, très dense) des collines qui l'entourent (Bromakoté, Attié-koubé, etc.), le Plateau en essayant sa fonction résidentielle sur la presqu'île voisine, Cocody. Cependant, la marche à l'indépendance puis l'indépendance elle-même (1960) introduiront les germes de trois nouvelles dimensions (la bourgeoisie nationale, les programmes d'habitat social, l'auto-promotion clandestine) qui s'exprimeront pleinement dans les trois villes nouvelles du troisième périmètre.

## 3. LES VILLES NOUVELLES (1970-1990)

Elles ne répondent pas exactement à la définition classique des villes nouvelles, mais elles en ont la dimension et l'autonomie spatiale. Elles investissent de nouveaux sites non par le bord, mais par le cœur.

La première (la Riviera) eut droit à une maquette prestigieuse. Héritière de Cocody pour le compte de la nouvelle bourgeoisie, elle décupla d'un seul coup, encore plus à l'est et sur tout le front lagunaire, les capacités de ce premier beau quartier. La crise des années 1980 révisa sérieusement la maquette, mais n'abolit pas l'orientation générale.

La deuxième (Yopougon) eut droit à une planification concertée. Elle fut le champ de démonstration en vraie grandeur des ambitions (présidentielles) de l'habitat social (sociétés immobilières parapubliques). Succédant à des réalisations dispersées

dans la ville, on peut cependant dire qu'elle prend le relais de Treichville comme habitat privilégié des salariés, ainsi que comme creuset de la citadinité centrale. La crise, ici aussi, perturba les programmes, mais seulement au-delà de la mi-course.

La troisième (Abobo) n'eut droit qu'à une planification de rattrapage, car elle fut le produit d'une urbanisation semi-clandestine. D'une part on peut dire qu'elle est le clone d'Adjamé, greffée comme lui sur une gare du chemin de fer (10 km plus au nord), et marquée également par les populations marchandes venues des savanes ivoiriennes ou sahéliennes. Mais, en prenant tout de suite une ampleur considérable, elle exprima la force d'un besoin frustré (par la nouvelle politique urbaine) : l'auto-promotion. Celle-ci donne satisfaction à trois types d'acteurs : 1) les propriétaires coutumiers du sol, qui lotissent leurs terres avant qu'elles ne soient réquisitionnées par l'urbanisme officiel ; 2) les investisseurs individuels, qui construisent des cours locatives, trouvant ici les parcelles que la nouvelle politique urbaine ne distribue plus ; 3) les ménages les plus jeunes, demandeurs de logements neufs et aux loyers plus accessibles. Au sein des deux derniers groupes figure celui des ressortissants étrangers stabilisés, qui ne peuvent plus accéder facilement aux produits de l'urbanisme d'État. Quant à la crise, elle eut plutôt, à Abobo, des effets bénéfiques. Elle diminua l'antagonisme des pouvoirs publics, qui acceptèrent de régulariser le fait accompli après l'avoir beaucoup combattu.

#### 4. LA MÉGAPOLE (DEPUIS 1990)

Qu'Abidjan caracole vers son troisième million d'habitants ne suffit pas à justifier ce mot. On ne devrait d'ailleurs parler que de pré-mégapole, eu égard aux définitions internationales du concept de mégapole. D'autres éléments que le nombre interviennent. Le premier est la dimension. Sans doute aussi relatif que le nombre (Abidjan évolue dans un carré de trente kilomètres de côté, la notion de Grand-Abidjan lui faisant englober plus de 80 kilomètres de façade côtière et lagunaire), ce critère a tout de même clairement franchi, au tournant des années 1990, un seuil qualitatif : parmi toutes les urgences, les bailleurs de fonds internationaux ont jugé nécessaire de doter la ville d'un système autoroutier. Il y a un troisième critère, qui touche au fond : l'espace

urbain ne se développe plus dans une relation privilégiée avec la fonction économique ou administrative de la ville. La fonction résidentielle est devenue dominante et l'économie (une économie de proximité) la suit.

Ce diagnostic (troisième critère) aurait déjà pu être fait à l'étape précédente, mais les éléments ne faisaient que se mettre en place. Un quatrième critère s'ajoute aujourd'hui : l'illisibilité croissante de l'espace urbain. Il ne s'agit là que d'une illisibilité de premier abord, mais qui est caractéristique d'un paysage répétitif propre à une mégapole, ainsi que d'une complexité qui brouille les messages. Le site découpé offert par la lagune, ses deux rivages échanrés, ses îles et ses presque îles, avaient permis qu'Abidjan échappe un temps à ce brouillage.

Un élément objectif confirme cette évolution : la jonction qui s'est opérée entre les trois villes nouvelles, mais aussi entre celles-ci et la ville antérieure, d'une part, entre les villes nouvelles et les villages traditionnels d'autre part (une trentaine d'entre eux ont été rejoints et partiellement banalisés). La jonction la plus « dérangement » est celle qui s'est faite entre Abobo et l'ensemble Cocody/Riviera, c'est-à-dire entre les deux extrêmes. Le plus chic a rejoint le plus populaire. Le fait n'est pas seulement cocasse, il renseigne sur trois choses. La première est la puissance des poussées territoriales : Cocody et Abobo étaient originellement distants de 15 km par la route, les voici cheminant côte à côte. La deuxième est la fragilité des isolements élitistes dans le maelström mégapolitain. La troisième est une sorte de révélation : alors qu'on a coutume de guetter la progression des formes populaires en direction des formes « bourgeoises » (dynamique présente aussi à Abidjan), on assiste ici au tropisme inverse. C'est Cocody qui vient à la rencontre d'Abobo.

Les révisions dues à la crise ont, en effet, affaibli la dynamique élitiste de la filière cocodienne. Celle-ci s'exprime bien par une forêt de « châteaux » qui pousse à rythme lent sur la Riviera, avec vue sur la lagune, mais l'essentiel s'accomplit à l'arrière, c'est-à-dire sur les terres moins prisées de l'intérieur du site, vers le nord. La dynamique ouest-est, qui caractérisait le premier projet « Riviera », a cédé le pas à une dynamique sud-nord. Par l'intermédiaire du site des Deux-Plateaux, plus rapidement rempli que celui de la Riviera, Cocody rencontre donc Abobo avant d'avoir pu faire sa jonction programmée avec Bingerville, une ancienne capitale du pays, sise aussi sur la lagune. En son temps, l'émer-

gence « spontanée » d'Abobo avait également contrarié le plan directeur d'Abidjan, qui optait alors (et encore) pour un développement est-ouest de la ville.

En montant vers le nord, Cocody se démocratise sans pour autant se renier vraiment. Depuis l'indépendance, on lui a toujours demandé d'accepter en son sein des programmes sociaux qui, pour soignés qu'ils étaient, n'en amorçaient pas moins une appropriation populaire de cet espace mythique qui abritait, par ailleurs, l'élite blanche aussi bien que la première *nomenklatura* ivoirienne, président compris. En prolongeant son prestigieux boulevard Latrille jusqu'à la Djibi, en territoire abobolais, Cocody déroule des habitats de plus en plus « économiques » tout en conservant une certaine filiation, une « griffe », par la qualité des équipements, des centres commerciaux, etc. La distinction est aussi dans les esprits : trois jeunes gens modestes préféreront louer en commun un studio à Djibi, finalement annexé à la commune de Cocody sous la pression de ses nouveaux habitants, plutôt que de louer pour le même prix trois logements individuels à Abobo ou même à Yopougon.

Yopougon, dans le même temps, perd peu à peu sa distinction. On y discerne de moins en moins l'origine volontariste de la ville nouvelle, pas plus que le renouveau culturel qui émanait de maintes initiatives individuelles. On peut craindre que l'héritière moderniste de Treichville et des premiers programmes sociaux (qui représentaient, à Abidjan, une véritable promotion sociale) ne retombe comme ceux-ci dans l'anonymat des quartiers populaires et populeux, par défaut de maintenance aussi bien de la part des habitants que des pouvoirs publics. Yopougon, qui semblait représenter une troisième voie (celle d'une forme de classe moyenne ?) entre l'urbanisation populaire représentée par Abobo et l'urbanisation élitiste symbolisée par Cocody et la Riviera, paraît devoir s'engloutir dans la première. Malgré son ampleur inédite, cette expérience n'aura été qu'un épisode, parmi bien d'autres, par lequel la culture urbaine populaire (ou majoritaire) aura absorbé quelques référents venus d'en-haut ou d'à-côté, disons du cercle des technologies.

La démocratisation relative de Cocody, de la Riviera, et aussi de Marcory ou de la Zone 4 (deux petits secteurs résidentiels de la rive sud) offrirait-elle une nouvelle troisième voie ? On ne peut vraiment le croire, eu égard au volume des populations concernées. La commune de Cocody (qui englobe la Riviera) ne rassem-

blait, en 1988, que 7 % de la population totale, contre 19 % pour Yopougon et 21 % pour Abobo, et il n'y a pas lieu de penser que ces proportions aient beaucoup changé depuis. En outre, il n'est pas exclu qu'un phénomène de « tiers-mondisation » s'empare à son tour de Cocody. De nombreux signes guettent déjà. Il se pourrait que seul le rythme soutenu de réalisations neuves entretienne le climat de modernité et de maîtrise relative des lieux.

Il reste cependant intéressant de noter que, parallèlement à des tentatives de promotion (des modes d'habiter) par un mouvement ascendant (de Treichville à Yopougon), il puisse exister une expérience inverse, descendante (de Cocody à Djibi), à partir de la pointe de la pyramide sociale. Malgré la fragilité du processus, et ses limites, il suffit de se donner du recul (par exemple en se transportant dans la mégapole la plus proche, Lagos, où la richesse des uns semble ne devoir jamais effleurer les autres) pour prendre la mesure de l'heureuse originalité abidjanaise sur ce sujet. Toutefois, l'improbable découverte d'une troisième voie nous ramène, ici aussi, à la dualité de la ville africaine. S'il existe bien des moteurs propres à fabriquer des embryons de classe moyenne, ceux-ci paraissent condamnés à se laisser aspirer soit par l'un, soit par l'autre des deux pôles.

## 5. LES « CAMPEMENTS »

Le thème des campements vient à point nommé pour équilibrer cette présentation. De même qu'il y a, au-devant de l'habitat populaire majoritaire (celui qui a droit de cité, quel que soit son mode de production), un habitat plus ou moins privilégié regroupant au maximum 10 % de la population, de même existe-t-il, en deçà de cet habitat majoritaire, un habitat léger, précaire, non intégré, qui abriterait lui aussi un dixième de la population. Ce taux pourra paraître faible. C'est qu'il n'englobe pas les lotissements clandestins ou semi-clandestins, notamment pour la raison qu'ils ont presque tous été entérinés et légalisés au fil des années, comme cela s'est passé à Abobo.

Il faut en effet faire un ferme distinguo entre des établissements « informels » qui s'organisent pour être reconnus, et des installations qui s'inscrivent d'emblée dans la précarité, et auxquelles le terme de « campement » convient parfaitement tant qu'une évolution en « bidonville » ne prend pas le dessus, ce qui

n'est pas obligatoire. On doit immédiatement ajouter que, même sous l'aspect d'un bidonville, ces habitats précaires ne sont pas nécessairement le fait des plus pauvres parmi les pauvres. Ils correspondent souvent à un choix stratégique : habiter au plus près des emplois (ou des marchés) et à moindre frais, en attendant d'investir dans d'autres projets. Beaucoup sont étroitement liés à des activités artisanales très spécifiques (pêche, fumage de poisson, maraîchage, métiers de la récupération). À ce titre ils sont souvent habités par des non-nationaux, spécialistes de certaines activités, mais cette particularité est loin d'être systématique, surtout lorsque la fonction principale est le logement. Enfin, notamment dans ce dernier cas, les campements connaissent la spéculation locative comme les autres quartiers, et sont souvent exploités, pour cela, par des personnages extérieurs.

Cette « ombre » de la ville, qui souligne bien des contours non seulement à la périphérie, mais aussi et surtout au cœur de la cité, a toujours existé. Elle a commencé avec les premiers chantiers de la ville, certains campements historiques s'étant longtemps perpétués, comme celui de Port-Bouet, face à l'océan et à l'épave de l'ancien wharf. Dans les années 1970, le boom économique et portuaire avait engendré, parallèlement au développement de Koumassi, un immense campement construit dans la boue d'un marais (d'où son nom de Poto-Poto). Il fut rasé, le marais remblayé, urbanisé en habitat social. Récemment, dans un nœud autoroutier jouxtant Cocody, le très spectaculaire campement Washington fut également rasé, ses habitants relogés, clés en main, dans un nouveau village tout au nord d'Abobo. On peut dire que ces grands campements ont servi à soulager la pression sur le marché du logement, lorsque celui-ci était en état de saturation chronique en raison du taux de croissance de la ville. Aujourd'hui, après vingt ans d'inflexion démographique, il subsiste peu de campements de très grande ampleur, mais Abidjan reste truffé, en tous lieux, de campements acrobatiques ou discrets, bruissants d'activités ou tapis sous un bouquet de bananiers. Tout au long de la côte maritime, une variété toute particulière d'habitat léger, partiellement liée au tourisme de plage, se glisse sous les plantations de cocotiers. C'est un exemple rare d'usufruit de sous-bois.

## **BOGOTÁ : UNE DOUBLE DYNAMIQUE D'EXPANSION SPATIALE ET DE DENSIFICATION D'ESPACES DÉJÀ URBANISÉS**

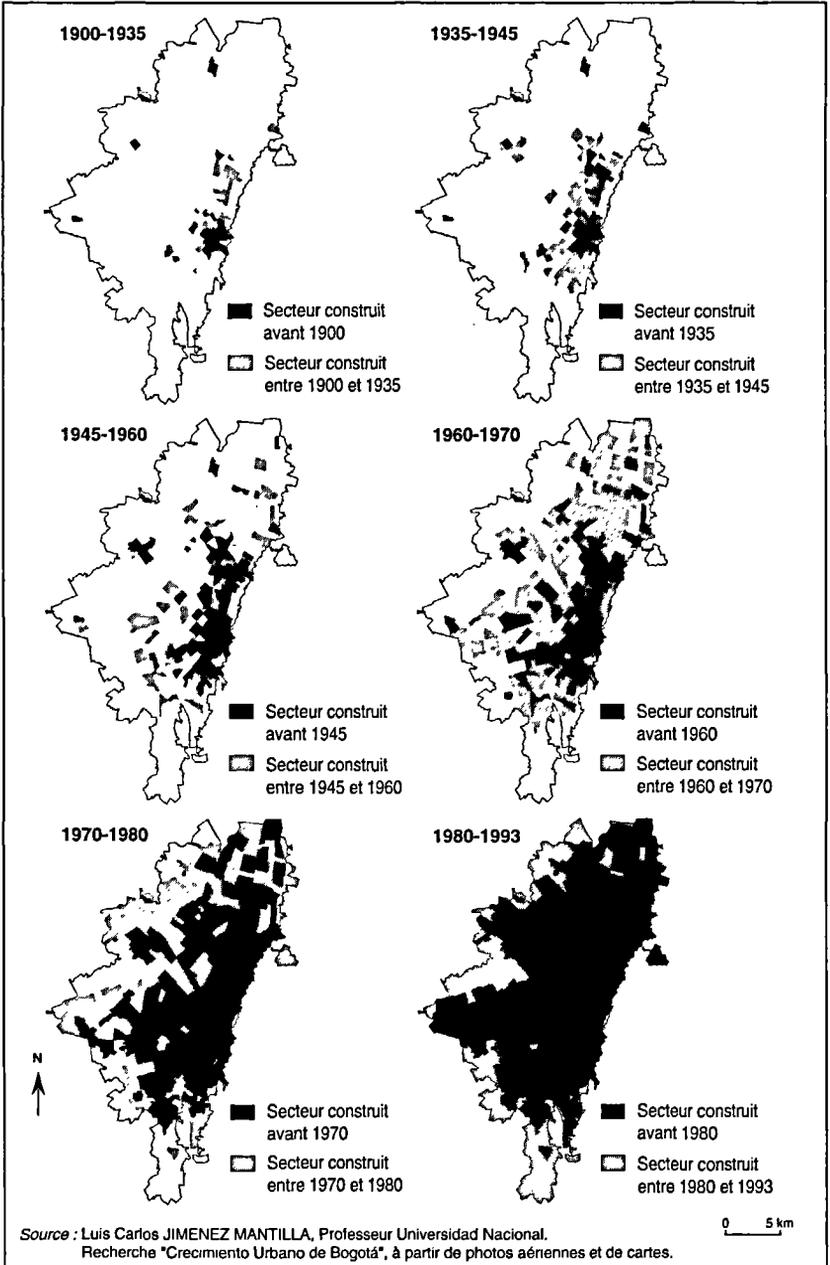
---

*Françoise DUREAU*

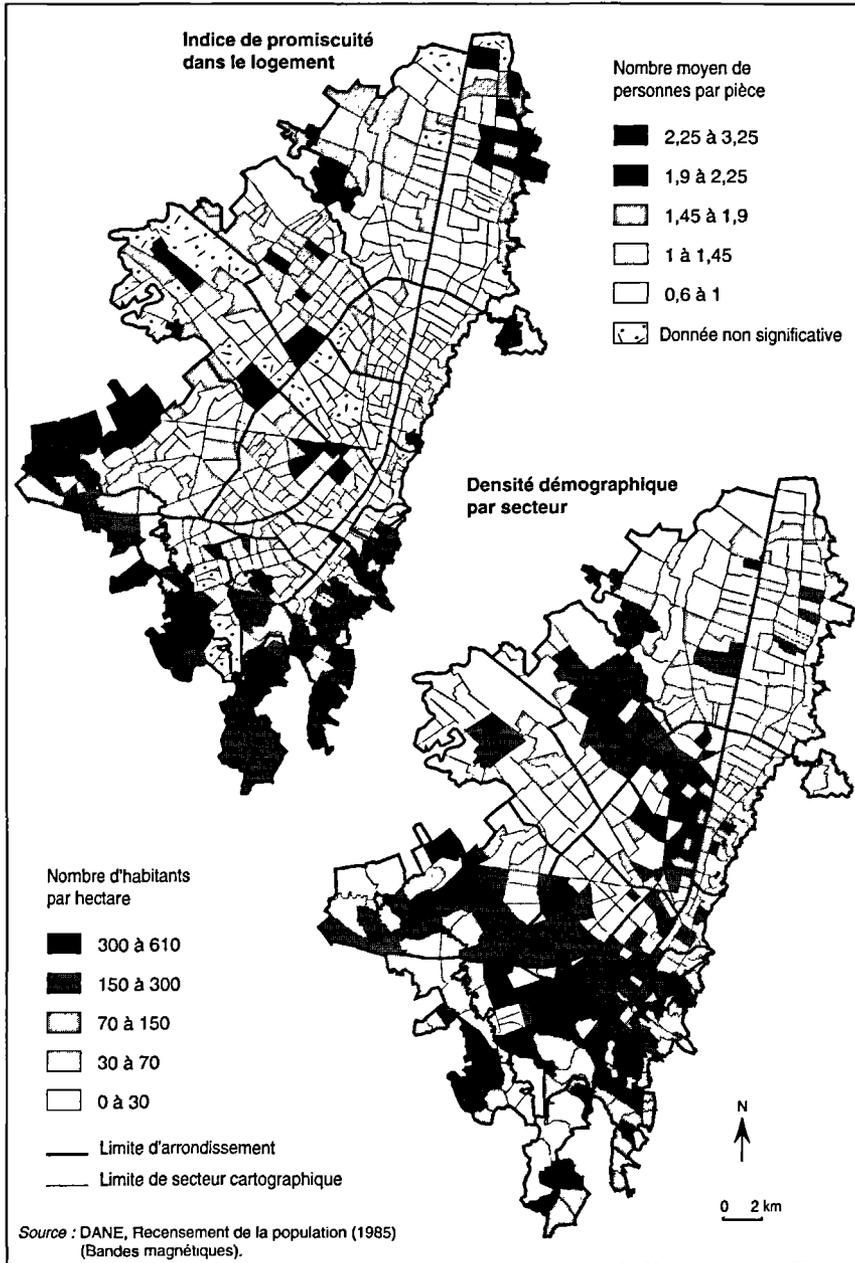
À l'image de nombreuses autres métropoles latino-américaines, Bogotá a connu une dynamique d'urbanisation centrifuge pendant les décennies 1940-1970. Sous l'effet d'un exode rural intense, la population augmente alors à un rythme supérieur à 6 % par an, et l'espace urbanisé à un rythme encore plus soutenu (carte 3), entraînant une baisse continue de la densité, qui passe en dessous des 100 hab/ha au début des années 1970. Pour se loger, les populations pauvres, majoritaires, s'entassent avec d'autres ménages dans des logements de taille réduite en location dans le centre historique (les *inquilinos*) ou, plus fréquemment, recourent à l'auto-construction sur des terrains périphériques occupés illégalement. Quant aux classes moyennes et aisées, les logements qui leur sont destinés sont alors majoritairement produits sous forme individuelle ; la construction en hauteur ne devient significative que dans le courant des années 1970, avec l'apparition des promoteurs-constructeurs. L'intensité de la ségrégation résidentielle organisée selon un schéma nord/sud et les formes de production du logement en vigueur, très segmentées, génèrent de très fortes hétérogénéités dans l'occupation de l'espace métropolitain ; elles dessinent une carte des densités bien éloignée du modèle concentrique classique dans les métropoles du Nord (carte 4).

À partir du milieu des années 1970, sous l'effet de la transition démographique et d'une baisse d'intensité des flux migratoires, Bogotá entre dans une phase de croissance moins rapide (un peu supérieure à 3 % par an), et le front d'urbanisation franchit les limites du District. Le modèle de développement spatial périphé-

### Carte 3 – Bogotá : expansion urbaine (1900-1993)



Carte 4 – Bogotá : densité de la population (1985)



rique de la période de croissance démographique rapide cède progressivement la place à un nouveau modèle de développement métropolitain, simultanément :

- endogène : la migration, qui expliquait 49 % de la croissance en 1979, n'en explique que 22 % en 1990<sup>1</sup>, et les mobilités intra-urbaines deviennent le principal facteur de la dynamique de peuplement de Bogotá ;

- centripète : l'espace déjà urbanisé connaît des transformations et des processus de redensification rapides, qui contribuent, avec une occupation plus générale de l'espace à l'intérieur du périmètre urbain, à une augmentation de la densité moyenne (130 hab/ha en 1985 et 150 en 1993) ;

- s'exerçant à une échelle métropolitaine : la dynamique d'urbanisation de Bogotá implique les communes limitrophes (Soacha, Chia, etc.) sur lesquelles s'exerce l'étalement urbain, mais aussi des communes plus éloignées comme Madrid qui polarisent le processus de métropolisation.

La compétition pour l'accès au sol devient de plus en plus forte : l'étalement de la ville, qui s'exerçait sans contrainte sur les terres planes de la *Sabana*, doit affronter les reliefs qui bordent la ville au sud et à l'est, mais aussi la valorisation des terres agricoles occidentales maintenant dédiées à la culture intensive de fleurs. Les distances créées par l'expansion spatiale des décennies précédentes et accentuées par les problèmes de transport conduisent à des changements sensibles dans les choix résidentiels de la population. Dans un cadre réglementaire peu contraignant, l'ensemble de ces facteurs agissent simultanément et produisent depuis quelques années des changements importants dans la configuration métropolitaine. Le processus de métropolisation, l'étalement des banlieues populaires et la déconcentration résidentielle de populations plus aisées sur les communes de la périphérie métropolitaine se réalisent en même temps qu'une densification rapide de certains espaces péricentraux. Illustrant cette double dynamique, les exemples présentés témoignent de la diversité des formes de développement périphérique et de la densification, liée à la *gentrification*, du péricentre nord.

---

1. Yepes F.J., Bosoni M. 1993, *El futuro de la Capital. Estudio prospectivo de salud*, Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI.

## **1. L'ÉTALEMENT DES QUARTIERS PÉRIPHÉRIQUES POPULAIRES AU-DELÀ DES LIMITES DU DISTRICT : SOACHA, UN QUARTIER DE BOGOTÁ**

La raréfaction des terrains urbanisables à moindre coût et une compétition accrue pour les terres avec les programmes de logements pour classes moyennes tendent à limiter la part de l'auto-construction illégale dans la production de logement au sein du District et à transférer maintenant l'urbanisation illégale sur les communes limitrophes. À Soacha où, aux dires même de l'administration municipale, le contrôle des terres était ces dernières années particulièrement déficient, l'auto-construction illégale est devenue le principal mode de production du logement. Le déplacement géographique, hors des limites du District de Bogotá, des occupations illégales de terres s'accompagne d'un changement de nature : le lotissement clandestin cède plus souvent la place à l'invasion, et la ressource traditionnelle de l'urbanisation illégale – les terres planes inondables – est remplacée par les reliefs abrupts du sud. Les enquêtes menées dans la partie orientale de Soacha montrent clairement les dynamiques à l'œuvre dans les quartiers populaires jouxtant la limite du District.

Situés sur des terres planes inondables, les lotissements clandestins de León XIII se consolident et se densifient très rapidement. La densité nette des quartiers en cours d'urbanisation au début des années 1980 est passée de 200 hab/ha à 485 en seulement trois années<sup>1</sup> ; entre octobre 1993 et 1994, le nombre de logements a augmenté de 21 % dans les îlots que nous avons recensés. L'habitat en matériaux précaires cède rapidement la place à des constructions en briques ; une fois le rez-de-chaussée terminé, l'objectif est le plus souvent de construire un deuxième étage, qui permet de mettre en location le premier niveau. Le processus de consolidation se traduit ainsi par une offre importante de logements en location.

Dans les invasions des Altos de Cazuca échelonnées sur des versants abrupts soumis à des risques d'éboulement, le rythme de densification et de consolidation de l'habitat est bien plus lent : entre 1993 et 1994, le nombre de logements n'a augmenté que de

---

1. Municipio de Soacha 1992, Plan de desarrollo municipal Soacha Siglo XXI. Vol. III : aspectos urbanísticos, Bogotá.

2 % dans les îlots recensés. Les caractéristiques physiques du secteur, la faiblesse des investissements de la part d'une population pauvre n'ayant que peu d'espoirs de légalisation rapide de son terrain, rendent la consolidation de ce secteur difficile, voir impossible dans les parties les plus accidentées. La règle générale caractérisant les quartiers illégaux de Bogotá dans les années 1980 qui voulait que l'habitat en matériaux précaires cède progressivement la place à des constructions en dur, toujours en vigueur dans les quartiers récents de León XIII, se trouve largement remise en cause aux Altos de Cazuca. Ce différentiel dans les rythmes de production et de transformation de l'espace bâti de ces quartiers a un impact direct sur leur système de peuplement et la composition de leur population.

Dans une phase initiale, le peuplement était le fait de familles de Bogotá, nées dans la capitale ou migrantes de longue date, qui résolurent leur besoin de logement par des occupations illégales à Soacha. Maintenant, les quartiers les plus consolidés, tous situés dans le secteur de León XIII, reçoivent directement dans leur secteur locatif une part de la migration vers la capitale ; ils font aussi partie des solutions résidentielles des groupes défavorisés de la population résidant déjà à Bogotá. Sur le plan démographique, les quartiers de lotissements clandestins localisés sur le territoire de Soacha se comportent exactement comme les quartiers de même type situés dans les arrondissements limitrophes du District de Bogotá. Leurs seules spécificités sont celles liées à leur localisation au sud de la capitale : Soacha est bien devenu une composante de l'espace de mobilité résidentielle de la population pauvre de Bogotá. La croissance accélérée de cette commune n'est que la manifestation de l'étalement des banlieues populaires d'une capitale ayant encore un rythme de croissance démographique soutenu.

## **2. MADRID : UNE DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DIRECTEMENT LIÉE À L'OFFRE D'EMPLOIS DANS LA FLORICULTURE**

La concentration des fonctions métropolitaines dans la capitale colombienne imprime une dynamique bien distincte à certaines communes plus éloignées, telles que celles situées à l'ouest de Bogotá : des conditions naturelles favorables conjuguées à la

proximité de services financiers et de communications internationales y ont favorisé le développement de la culture intensive de fleurs. La floriculture débute avec la culture des œillets au milieu des années 1960, mais prend réellement son essor pendant les deux décennies suivantes. Dans la commune de Madrid, à 29 kilomètres à l'ouest de Bogotá, les pâturages ont progressivement cédé la place aux cultures de fleurs sous serre. La dynamique d'origine industrielle déclenchée à Madrid dans les années 1950, a ainsi été relayée par *la industria de las flores*, qui emploie à l'heure actuelle sept fois plus de travailleurs que les industries de Madrid.

Tandis que les exploitations de floriculture limitent l'expansion du chef-lieu, cette activité attire d'importants flux migratoires de paysans, provoquant une croissance particulièrement rapide de la population : 6 % entre 1985 et 1993. Madrid est à l'évidence une ville de la migration : plus du quart de la population résidant dans la commune en 1993 n'y résidait pas cinq années auparavant. Selon notre enquête de 1993, la moitié des chefs de ménage étaient nés en dehors de l'aire métropolitaine de Bogotá. L'analyse des trajectoires migratoires des migrants de Madrid, comparées à celles des migrants – de même rang social – s'installant à Soacha met bien en évidence la spécificité des rôles joués par ces deux communes dans le système métropolitain. La migration vers Madrid est le produit d'une attraction propre des activités économiques présentes dans la commune, et non pas le résultat, comme à Soacha, d'une migration vers Bogotá et sa périphérie métropolitaine qui ferait s'établir les migrants vers une commune périphérique quelconque.

Dans un périmètre urbain conservé à l'identique jusqu'en 1995, la population s'est entassée dans un cadre bâti souvent ancien, les seules extensions récentes de la ville correspondant à quelques quartiers illégaux. Diminution de la taille des parcelles dans les nouveaux lotissements, subdivision des logements existants, sont les réponses adoptées pour héberger une population toujours plus nombreuse dans un espace urbain encerclé dans des terres agricoles dont l'usage intensif limite leur urbanisation.

En raison non pas d'une volonté planificatrice, mais plutôt d'une politique gouvernementale favorisant par des avantages fiscaux le développement de la floriculture dans la *Sabana* occidentale, Madrid et les communes voisines (Funza, Mosquera) doivent affronter simultanément des taux de croissance démogra-

phique très élevés, des limites spatiales figées par la présence des serres de fleurs, et des ressources insuffisantes : la floriculture n'est pas imposée et l'absence de reconnaissance formelle de l'aire métropolitaine empêche une redistribution des ressources entre des communes dont la dynamique particulière est pourtant directement liée à la proximité de Bogotá et de ses fonctions métropolitaines.

### 3. CHIA : LA RURBANISATION À L'ŒUVRE AU NORD DE BOGOTÁ

Dans les franges rurales du nord, les quartiers résidentiels de moyen et haut standing se multiplient depuis une vingtaine d'années. Le cas de Chia, commune limitrophe avec le District, est particulièrement illustratif de l'impact des pratiques résidentielles de familles aisées de Bogotá en quête d'une meilleure qualité de vie en périphérie. La croissance démographique de cette commune encore profondément rurale au début des années 1970 s'accélère alors brutalement et son taux de croissance annuel se maintient depuis à un rythme supérieur à 8 %. Chia voit affluer des populations abandonnant Bogotá : destination privilégiée des adeptes du retour à la campagne des années 1970, Chia reçoit maintenant une vague de population venant occuper les *conjuntos cerrados* (ensembles résidentiels fermés et gardés) qui se multiplient autour du noyau villageois. Parmi les personnes habitant dans la commune en 1993, près du tiers y résidaient depuis moins de cinq ans. Selon notre enquête de 1993, le peuplement actuel de Chia s'explique pour moitié par l'arrivée d'habitants ayant quitté un logement situé dans les arrondissements du nord de la capitale.

Mosaïque de la rurbanisation, le territoire municipal de Chia héberge une population profondément duale. D'un côté, les habitants « traditionnels » de la commune, natifs ou anciennement installés, qui travaillent le plus souvent sur place : certains poursuivent leurs activités agricoles traditionnelles (horticulture et production laitière) tandis que d'autres, de plus en plus nombreux, s'emploient dans la floriculture. De l'autre, un segment de population qui devient majoritaire : les navetteurs, résidant le plus souvent dans les *conjuntos cerrados*. En 1993, 52 % de la population résidant à Chia et exerçant une activité hors du domicile travaille en dehors de la commune. Décidée parfois rapidement,

l'installation à Chia est souvent envisagée comme non définitive : certaines familles fraîchement installées à Chia envisagent déjà un retour sur Bogotá quand leurs enfants seront adolescents, et que sera achevé le remboursement des prêts contractés pour acheter leur maison. En transit résidentiel dans la commune et continuant à exercer toutes leurs activités (professionnelles, sociales, commerciales, éducatives, etc.) à Bogotá, pour de nombreux habitants, l'usage de Chia se résume sans conteste à celui d'une ville dortoir.

Espaces mélangés, partagés entre des populations aux modes de vie contrastés, les espaces périurbains du nord de Bogotá sont aussi des espaces sévèrement disputés. La construction non contrôlée de lotissements détruit rapidement la « ceinture verte » indispensable à la population de la métropole : la fonction de loisirs assurée jusqu'ici par Chia est mise en péril sans qu'aucun contrôle ne puisse être exercé par l'administration du District. Et, si celle-ci voit un intérêt majeur à annexer dans un futur proche la commune de Chia, la population et les autorités municipales de Chia s'opposent farouchement à ce projet.

#### **4. LA DENSIFICATION ACCÉLÉRÉE DU PÉRICENTRE NORD**

Tandis que des familles aisées de Bogotá sont attirées par la banlieue nord, d'autres au contraire cherchent à résider dans des zones plus centrales. L'allongement des temps de transport et l'augmentation sensible de l'activité féminine expliquent ce retour, qui se concrétise notamment dans le péricentre nord, à proximité de la plus importante zone d'emploi tertiaire de la capitale. En un temps record, s'y est développé un nouveau quartier résidentiel de familles aisées. En effet, cette nouvelle demande de logements a trouvé un écho immédiat auprès des promoteurs immobiliers et des entrepreneurs du bâtiment. Ces derniers ont rapidement réorienté leurs investissements sur la construction de logements de luxe dans la partie nord de Chapinero. À partir de 1986, dans cette zone de Bogotá, le volume de la construction, resté stable au début de la décennie, augmente sensiblement, et se concentre sur les bâtiments à usage résidentiel ; entre 1987 et 1990, la densification physique connaît un rythme exceptionnel.

L'importance des transformations qui affectent l'espace bâti au cours des années 1980 entraîne des changements radicaux dans l'effectif et la composition de la population qui réside dans le secteur. Pendant les années 1970, le mouvement d'expansion vers le nord se traduisait par une stagnation de la population de Chapinero, liée au déclin de la fonction résidentielle dans ces quartiers au profit des activités tertiaires. Au milieu des années 1980, s'opère un changement sensible de la dynamique démographique : un flux de population en provenance du nord de la capitale se substitue au peuplement centrifuge traditionnel provenant de quartiers plus centraux. La destruction des maisons, patrimoine architectural de ces anciens quartiers bourgeois, et leur remplacement par des immeubles d'appartements explique l'intensité du processus de densification. Mais l'augmentation de la taille moyenne des ménages joue aussi un rôle important : à un peuplement initial du quartier par des ménages unipersonnels, succède une vague plus familiale se traduisant par un net changement dans la composition démographique de la population du nord de Chapinero.

Dans un contexte de dysfonctionnement des transports, une « anti-planification » tendant à la dérégulation, a engendré brutalement une densification de ce secteur de Bogotá, dans la mesure où elle s'est associée conjonctuellement à de nouvelles aspirations et possibilités des habitants de classes aisées comme des constructeurs. Les coûts de cette densification non planifiée se manifestent déjà : outre la destruction du patrimoine architectural et le désinvestissement que représente la destruction de bâtiments encore en état, la saturation du réseau de voirie et des services publics en général sont le prix de cette « planification par le marché ».

## 5. MATURATION OU DÉSARTICULATION DU SYSTÈME MÉTROPOLITAIN ?

Pendant plusieurs décennies, l'adéquation entre les formes de production du logement majoritaire, celui des pauvres, et les caractéristiques du système de transport permettait à Bogotá de se développer dans une expansion sans frein sur les terres de la *Sabana*. Depuis une vingtaine d'années, la métropole colombienne doit affronter une situation nouvelle. La disponibilité en

terres, ressource nécessaire à la reproduction du système métropolitain, n'est plus assurée. L'accessibilité généralisée non plus : une production de voirie insuffisante et une augmentation soudaine des taux de motorisation sous l'effet de la politique d'ouverture économique, ont produit une baisse de la vitesse de déplacement (tout particulièrement dans le nord de la ville), entraînant une revalorisation de la proximité géographique. À ces facteurs propres à la capitale colombienne, se combine l'effet « mécanique » de la taille de la métropole : plusieurs décennies de croissance rapide ont conduit à une ville étendue sur plus de 40 000 hectares, où vivent plus de 6 millions d'habitants. Les distances produites par l'expansion sans frein, accentuées par les dysfonctionnements du transport, remettent en cause l'accessibilité des différents lieux de la ville et, partant, les facteurs de localisation résidentielle. Les stocks (de logement et de population), leurs caractéristiques et leurs transformations, sont devenus les données majeures de la dynamique actuelle de Bogotá. En 1991, 181 000 ménages des 1,3 million de ménages résidant à Bogotá ont changé de logement, alors que seulement 49 000 logements neufs ont été produits cette même année ; plus des trois quarts des changements de logement correspondaient à une mobilité interne à Bogotá. Doit-on lire dans cette évolution la simple « maturation » d'un système métropolitain devenu adulte ? N'assiste-t-on pas aussi dans la capitale colombienne à une situation de « désarticulation » d'un système métropolitain, en raison d'une perte de cohérence du système de transport par rapport aux formes actuelles de production et de transformation de l'espace et aux usages de celui-ci ?



## **DELHI : UNE DYNAMIQUE DE PEUPEMENT CENTRIFUGE**

---

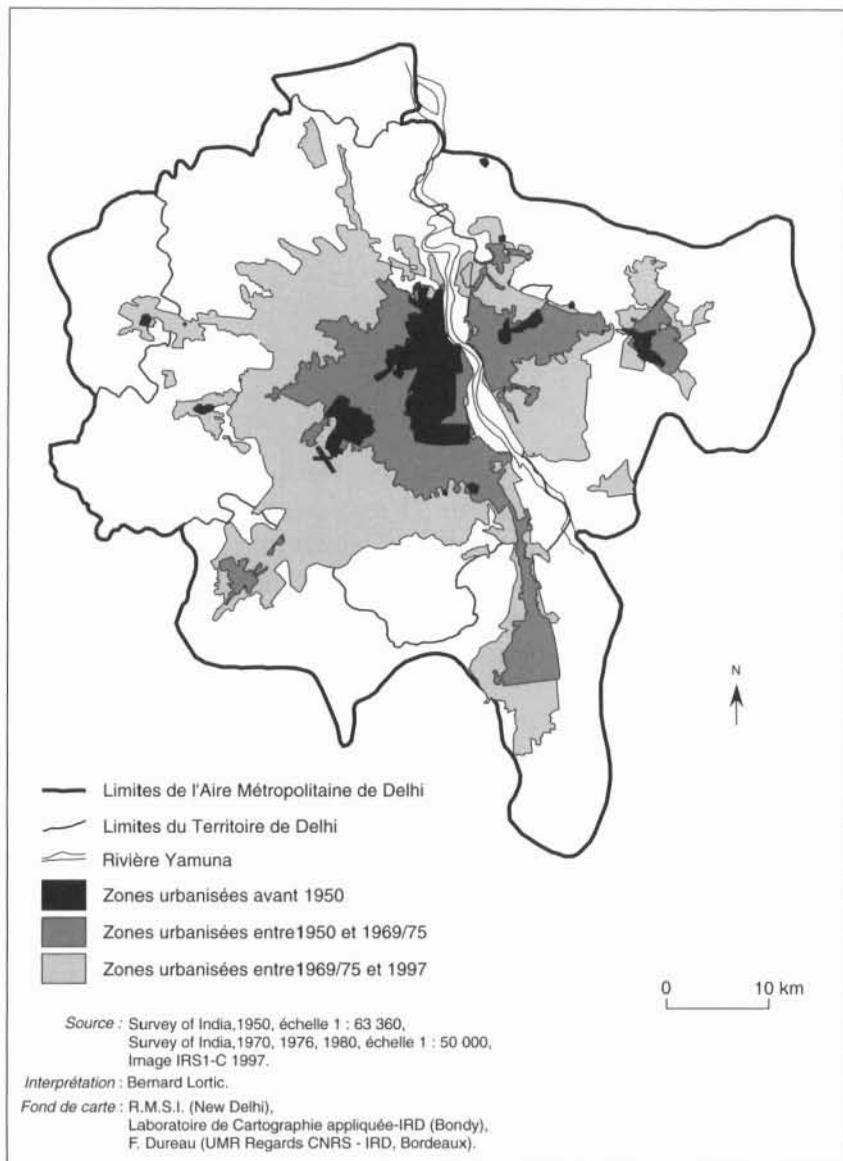
*Véronique DUPONT*

La croissance démographique de Delhi s'est accompagnée d'une expansion spatiale de l'agglomération urbaine par annexion de zones rurales (carte 5), tandis que le ralentissement de son rythme correspond à une baisse des flux d'immigration au profit de nouvelles formes de mobilités spatiales et à la transformation des schémas de distribution de la croissance au profit des villes périphériques.

### **1. DENSITÉS ET ACCROISSEMENT DE LA POPULATION**

La densité résidentielle dans l'agglomération urbaine de Delhi s'établit en moyenne à 135 hab/ha en 1991, avec de fortes concentrations de population dans certains quartiers, et une population relativement éparse dans d'autres (carte 7). Plus de la moitié de la population urbaine est concentrée dans 66 divisions de recensement (sur 149) représentant seulement 18 % de la superficie urbaine totale. Les densités les plus fortes sont relevées dans la vieille ville, la cité historique établie par les Moghols au XVII<sup>e</sup> siècle : en 1991 la densité moyenne est de 616 hab/ha (elle atteignait 740 en 1961) dans l'enceinte de la cité fortifiée qui couvre près de 600 ha, avec un maximum de 1 660 dans une des divisions. En revanche, New Delhi, l'ex-capitale impériale construite par les Britanniques dans les années 1910 et 1920 sur le modèle d'une cité jardin, a une densité moyenne de seulement 70 hab/ha. La densité est encore plus basse, de 22 hab/ha, dans le

**Carte 5 –** Delhi : expansion urbaine (1950-1997)



V. Dupont et LCA - É. Habert, M. Danard

Cantonnement, qui inclut les domaines de l'armée et l'aéroport international. Le modèle classique de variation des densités de population, caractérisé par des densités élevées dans le centre urbain, et un déclin marqué vers les périphéries, et dont « les

causes originales (...) peuvent se résumer en trois mots : protection prestige et proximité »<sup>1</sup>, a largement survécu à Delhi.

Les taux de croissance de la population de 1981 à 1991 enregistrent également des variations considérables au sein de l'agglomération (carte 6). Une baisse absolue de la population indiquant une émigration nette importante, s'est produite dans la vieille ville et certains quartiers adjacents, zones très densément peuplées. Le phénomène de déconcentration du centre ville, mis en évidence à partir du recensement de 1971<sup>2</sup>, se poursuit. Mais la population a également décliné dans certaines divisions de New Delhi, où les densités étaient déjà faibles. Les taux de croissance les plus élevés sont relevés dans des nouveaux quartiers périphériques, avec des taux annuels dépassant 10 %. Cette dynamique de peuplement centrifuge dépasse les limites de l'agglomération urbaine, affecte l'hinterland rural, et se prolonge au-delà du Territoire de Delhi<sup>3</sup>. Ce mouvement renvoie à des processus d'expansion spatiale de nature diverse et s'accompagne par ailleurs de transformations internes significatives.

## 2. LE DÉVELOPPEMENT DE QUARTIERS POPULAIRES ILLÉGAUX EN PÉRIPHÉRIE

L'urbanisation centrifuge de Delhi est d'abord associée à la pénurie de terrain à bâtir et son coût croissant dans les quartiers centraux, tandis que les zones périphériques, aux densités plus faibles, offrent des possibilités de logement meilleur marché, ou des sites plus accessibles pour des occupations illégales.

*La prolifération des lotissements illégaux* a contribué de manière décisive au développement des périphéries. Essentiellement, il s'agissait à l'origine de terres agricoles, non urbanisables, achetées par des promoteurs peu scrupuleux aux fermiers des villages alentours maintenant rattrapés par la ville, et revendues à des particuliers après une division en lots, avec des schémas de

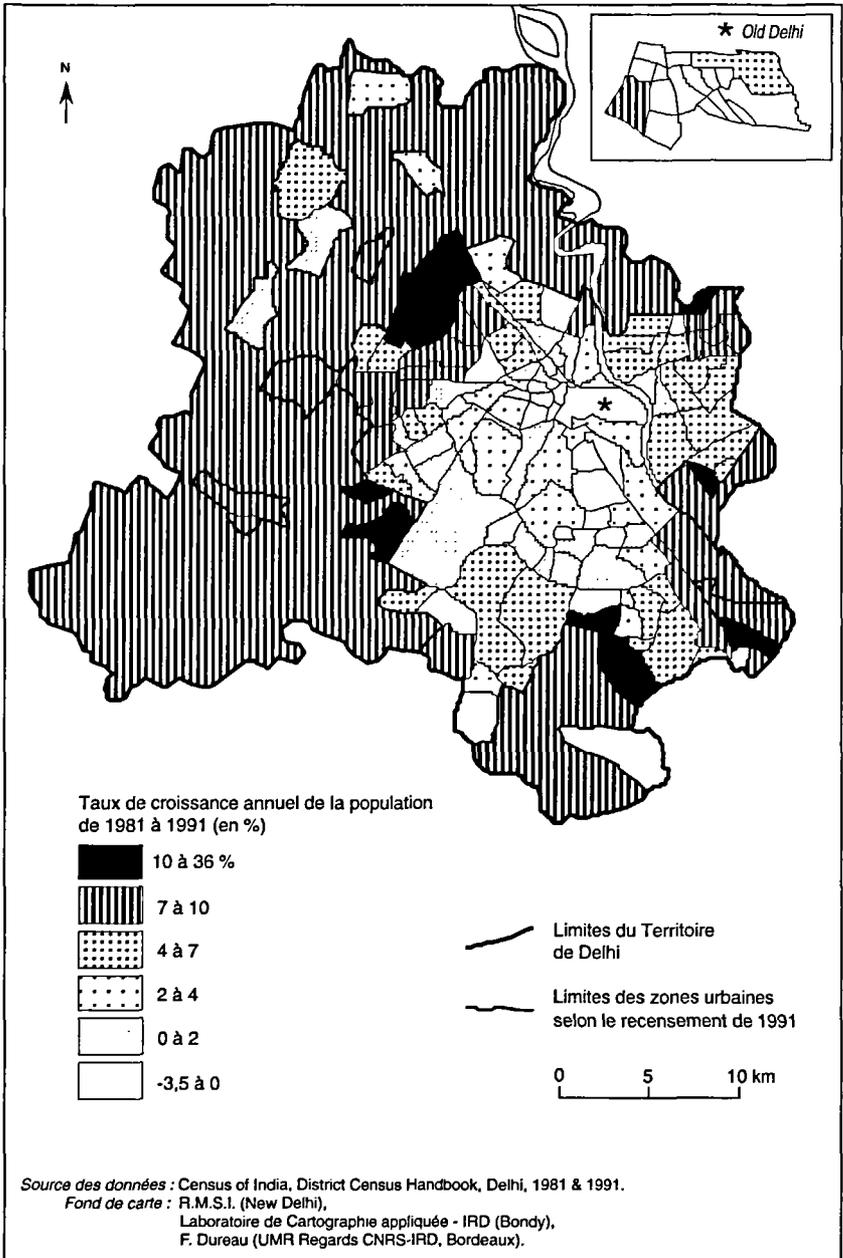
---

1. Brush J. 1962, The morphology of Indian Cities, in Turner R. (ed.), *India's Urban Future*, Berkeley & Los Angeles, University of California Press, 57-70 (65, notre traduction).

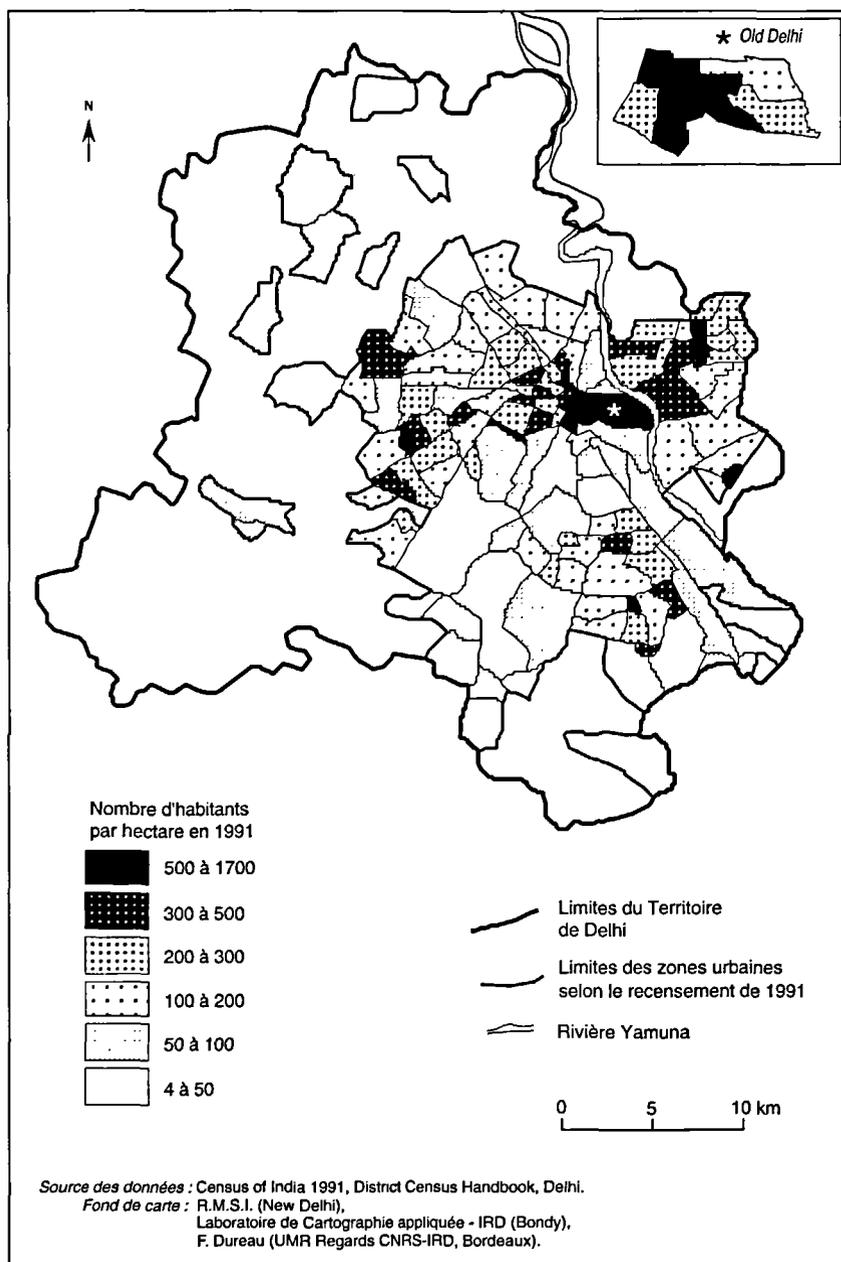
2. Brush J. 1986, Recent changes in ecological patterns of metropolitan Bombay and Delhi, in Tewari V.K., Weistein J.A., Rao V.L.S.P. (eds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, New Delhi, Concept, 121-149.

3. Voir la fiche consacrée à Delhi dans l'annexe de ce volume.

Carte 6 – Delhi : croissance de la population (1980-1991)



Carte 7 – Delhi : densité de la population (1991)



païement étalé attractifs, mais sans offrir de véritables infrastructures. Ces lotissements étant développés hors de tout règlement d'urbanisme, ils ne sont pas reconnus par la municipalité et ne peuvent donc pas bénéficier de ses infrastructures et services. Certains de ces lotissements, implantés dans la ceinture agricole, atteignent la taille de villes moyennes (30 000 à 50 000 habitants). Ces lotissements ont attiré des classes à revenus moyens (pour les propriétaires) et bas (en particulier des locataires), des populations prêtes à se contenter d'un minimum de services urbains pour pouvoir construire leur maison, ou avoir accès à une location bon marché. Souvent, les propriétaires rentabilisent leur investissement immobilier en louant une ou plusieurs pièces de leur maison, contribuant ainsi à la densification de l'habitat.

*Les invasions de terrains* inoccupés sans le consentement du propriétaire (privé ou public), sont aussi monnaie courante à Delhi, malgré les programmes de lutte contre l'extension des bidonvilles. De telles occupations illégales avec auto-construction sont le recours des migrants les plus pauvres, et abritent environ autant de population que les lotissements irréguliers (soit 20 à 25 %). Si ces invasions n'épargnent aucun secteur de la capitale, il n'est pas surprenant de trouver les deux plus grands bidonvilles dans des faubourgs, sur des terrains initialement en bordure de l'espace bâti, constituant aujourd'hui des groupements abritant jusqu'à 10 000 familles. Les densités de population dans de tels bidonvilles peuvent être très élevées, résultant de l'entassement des familles dans des habitations d'une seule pièce, et de l'étroitesse des ruelles. De toute évidence, dans les bidonvilles situés dans les interstices du tissu urbain, les contraintes d'espace renforcent le resserrement des habitations. Mais, même quand les terrains vacants en périphérie permettraient de relâcher l'entassement des constructions, la dispersion et l'espacement semblent plutôt évités, pour des raisons de protection, pour mieux faire face aux éventuelles tracasseries de la police et autres exécuteurs des pouvoirs publics, et aux risques de démolition. Depuis le milieu des années 1990 la progression de la consolidation des habitations de nombreux bidonvilles (au centre comme dans des quartiers plus périphériques) s'accompagne d'ajouts fréquents d'étages, en général pour faire face à l'agrandissement des familles, mais aussi à des fins locatives. On assiste ainsi à un processus de densification résidentielle, parfois considérable, dans des quartiers déjà congestionnés aux ruelles toujours aussi étroites.

### 3. L'EXPANSION PÉRIPHÉRIQUE PLANIFIÉE

Les pouvoirs publics (représentés par la *Delhi Development Authority*, ou DDA) ont joué un rôle important dans l'étalement progressif de l'urbanisation de la capitale, en réalisant de vastes acquisitions de terres agricoles, afin de mettre en œuvre divers programmes de logements. Certains programmes de lotissements s'inscrivent dans le cadre de « méga-projets » d'aménagement de nouvelles zones périphériques, aboutissant à la création de quasi-villes satellites.

L'intervention des planificateurs se lit également au-delà des limites du Territoire de Delhi. Le développement des villes périphériques, y compris la création de villes nouvelles, s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique volontariste de planification de la région capitale initiée dans les années 1960 et animée par le désir de contrôler la croissance de Delhi et de ralentir les flux d'immigration en les réorientant vers les autres villes de la région. Le contrôle direct des terrains urbanisables par l'administration de Delhi a aussi incité des promoteurs privés à aménager des ensembles résidentiels en accord avec les plans d'aménagement régional, donc à l'extérieur des limites du Territoire de Delhi, bien au-delà du périmètre urbain, dans les états limitrophes de l'Haryana et de l'Uttar Pradesh.

### 4. DÉCONCENTRATION DES CLASSES AISÉES EN PÉRIPHÉRIE RURALE

Des logiques de desserrement résidentiel dans les franges rurales ont engendré autour de Delhi des processus de rurbanisation et de périurbanisation. En l'absence d'un réseau de transport public de masse efficace desservant l'aire métropolitaine, c'est l'augmentation spectaculaire des moyens de transport individuels qui a rendu possible l'établissement de quartiers résidentiels de moyen et haut standing dans les franges rurales pour ceux qui peuvent supporter financièrement le coût de longues navettes quotidiennes en voiture, ou bien qui compensent les coûts élevés de transport par un coût de logement moindre.

#### 4.1. Les *farm houses*

La déconcentration des classes aisées vers les périphéries rurales se traduit par une compétition pour l'usage du sol dans la ceinture agricole, dans les *farm houses* de la frange méridionale de la capitale. C'étaient à l'origine de véritables fermes au sein d'exploitations agricoles, et régies à ce titre par des règlements d'urbanisme spécifiques destinés à limiter l'expansion des surfaces construites par rapport aux espaces verts naturels ou cultivés. Mais la vocation agricole de tels domaines est souvent détournée. Ce ne sont plus que des villas luxueuses et spacieuses, entourées de vastes parcs paysagers protégés par des enceintes murées. Elles se sont développées pour une population à très hauts revenus, qui dispose ainsi de véritables havres de paix et de verdure aux portes d'une capitale parmi les plus polluées du monde. Lorsque les normes d'urbanisme sont bafouées, la multiplication de ces domaines dans une même zone forme des lotissements illégaux de très haut standing. Prenant acte de ce type de développement difficile à contrôler (en outre les riches propriétaires de ces villas bénéficient souvent de très bonnes connexions avec l'appareil politico-administratif), le gouvernement de Delhi s'achemine vers un assouplissement des normes d'urbanisme à cet égard. Cette réforme entraînera probablement une accélération de l'urbanisation de la frange rurale, déjà bien engagée, et provoquera une densification des constructions au sein de ce type d'habitat.

#### 4.2. Aménagements de grande envergure dans les États limitrophes

L'expansion spatiale de Delhi qui s'est manifestée par une urbanisation anarchique des périphéries, accompagnée de transactions illégales de terrains et de constructions non autorisées, a suscité l'intervention des planificateurs dans les états limitrophes du Territoire de la capitale, en particulier en Haryana. Ainsi, c'est dans le cadre d'un plan d'aménagement régional que de nombreux complexes résidentiels ont été construits par des promoteurs privés dans les campagnes alentours de la ville de Gurgaon, au sud de Delhi.

Les promoteurs utilisent le caractère très excentré de ces nouveaux quartiers pour inclure dans leurs arguments de vente des

considérations environnementalistes afin d'attirer des citoyens en quête d'un meilleur cadre de vie<sup>1</sup>. La construction de centres d'affaires et centres commerciaux a accompagné le développement des ensembles résidentiels, l'extension spatiale des zones bâties sur des espaces considérables se doublant maintenant d'une multiplication des constructions en hauteur. Comme nous le visualisons déjà en 1997<sup>2</sup>, l'ampleur des aménagements et la rapidité des transformations ont rendu caduc le terme de rurbanisation pour désigner le processus en cours dans cette zone périphérique de Delhi.

Au début de la construction des lotissements, la discontinuité de l'espace bâti entre la ville et ces quartiers résidentiels des franges rurales était beaucoup plus marquée qu'aujourd'hui, et la campagne plus présente. L'extension et la densification des constructions ont altéré le cadre paysager, contracté l'espace rural et enclavé les noyaux villageois, et dans les années à venir ces lotissements se transformeront progressivement en banlieue continue. Cette évolution illustre bien la difficulté à « délimiter les espaces urbains et ruraux » et à « distinguer ce qui est banlieue continue et périurbain discontinu » dans un contexte de croissance urbaine rapide commun à de nombreuses métropoles des pays en développement<sup>3</sup>.

## 5. DENSIFICATION ET TRANSFORMATIONS DES NOYAUX VILLAGEOIS

L'expansion spatiale de la ville a entraîné l'incorporation de nombreux villages dans les limites urbaines de Delhi : 185 de 1901 à 1991, dont 25 pendant la décennie 1981-1991. Les villages urbanisés subissent de très fortes pressions foncières et des transformations importantes de leurs fonctions économiques, de leur

---

1. Dupont V. 2001 (à paraître), Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines, in Rivière d'Arc H. (ed.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, Éditions de la MSH ; voir aussi dans ce volume, 2<sup>e</sup> partie : « Les localisations résidentielles dans Delhi ».

2. Dupont V. 1997, Les « rurbains » de Delhi, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2-3, 225-240.

3. Steinberg J. 1993, Le périurbain : définition, délimitation et spécificité, in *Métropolisation et périurbanisation*, Cahier du CREPIF, n° 42, Paris, Université de Paris Sorbonne, 9-17.

morphologie et de leur population<sup>1</sup>. L'habitat s'y transforme pour répondre aux besoins en logement de nombreux migrants aux revenus bas, trouvant dans ces voisinages des niveaux de loyers nettement moins élevés que dans les autres quartiers de la capitale. La zone habitable des villages urbanisés bénéficie d'un statut spécial, dont l'objectif était de préserver l'identité originale de la vie villageoise et ses valeurs traditionnelles. Ces terrains villageois restent en dehors du contrôle municipal et de la plupart des règlements d'urbanisme : il n'y a pas de restriction au type de constructions érigées ni au type d'activités exercées dans ces zones. Ce statut spécial a accéléré la transformation des anciens villages : il a favorisé la prolifération de commerces et de petits ateliers industriels, en offrant aux entrepreneurs des loyers moins chers que dans les zones commerciales et industrielles reconnues, tout en échappant aux contrôles de la municipalité. La multiplication des activités économiques a également attiré une main-d'œuvre ouvrière, se logeant si possible dans le village, entraînant une densification résidentielle et de l'habitat. Nous avons détaillé ailleurs, à partir du cas d'un village enclavé dans la nouvelle ville industrielle de Noida, à l'est de Delhi, un exemple spectaculaire des changements radicaux qui peuvent s'opérer dans un contexte de forte demande de logements, de normes urbanistiques très permissives, et de bouleversements dans les moyens d'existence et le marché de l'emploi local<sup>2</sup>. Développement du secteur locatif, transformations morphologiques, économiques et sociales, s'exercent avec un rythme et une ampleur considérables dans ces espaces villageois, véritables « enclaves libérales » au milieu de vastes espaces profondément contrôlés par l'administration.

## 6. MUTATIONS DANS LA VIEILLE VILLE

Old Delhi, le centre historique, est affecté par un double mouvement. Un dépeuplement résidentiel est en cours, tandis que les établissements commerciaux et les ateliers industriels ont proli-

---

1. Voir par exemple : Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, in Misra P.P. (ed.), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154 ; Lewis Ch., Lewis K. 1997, *Delhi's Historic Villages. A Photographic Evocation*, Delhi, Ravit Dayal Publisher.

2. Dupont V. 1997, *op. cité*.

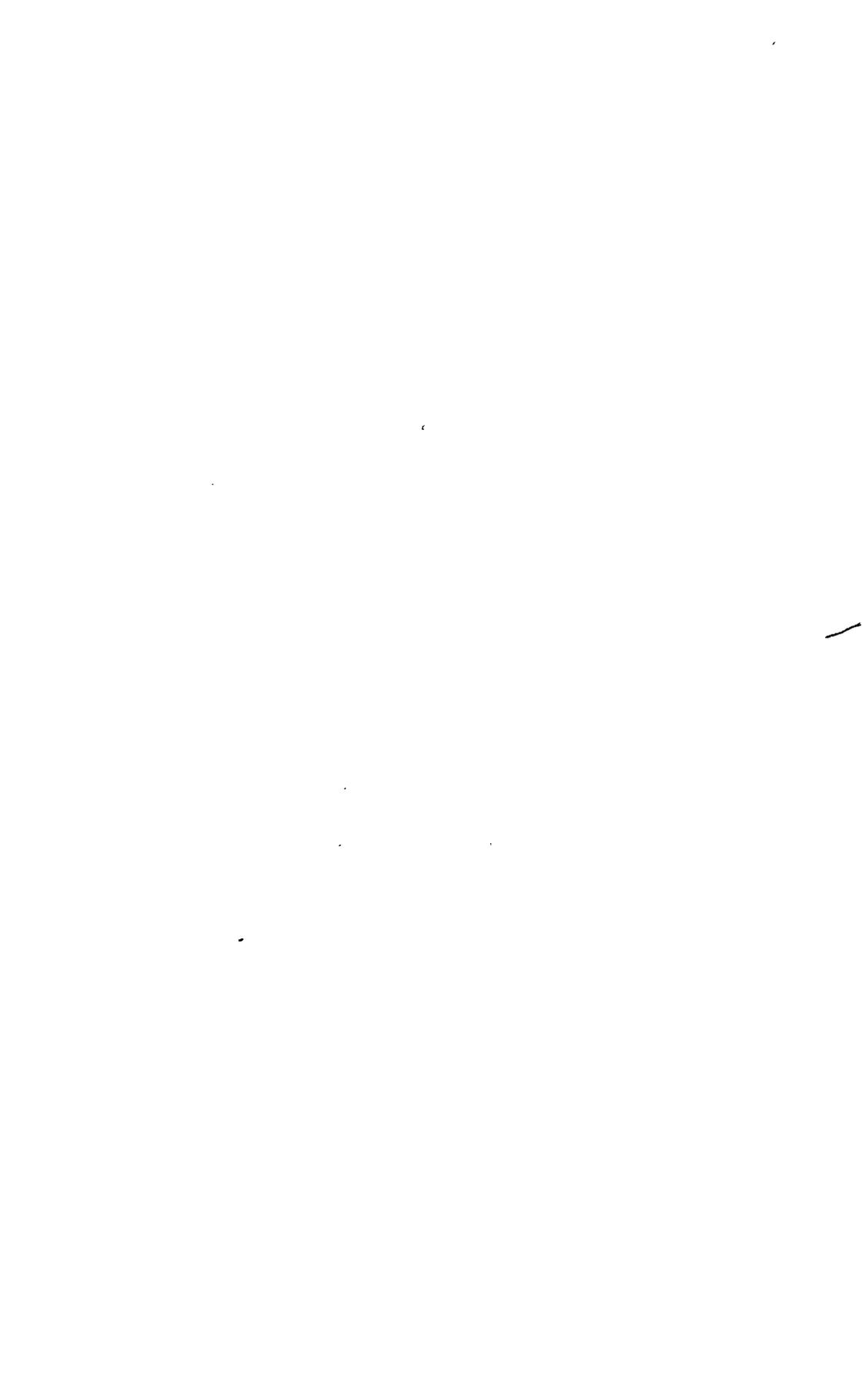
féfé, en totale contradiction avec les objectifs du schéma directeur d'urbanisme<sup>1</sup>. La sur-utilisation résidentielle et économique du bâti ancien dans la ville fortifiée a contribué à la dégradation du parc immobilier. Le cycle de détérioration à l'œuvre est aussi un effet pervers de la loi de blocage des loyers de 1958, qui en maintenant les loyers à un très bas niveau engendre des revenus insuffisants pour les propriétaires, décourageant toutes dépenses d'entretien de leur bâtiment<sup>2</sup>. L'ensemble de la ville fortifiée a d'ailleurs été déclarée zone d'habitat insalubre (*notified slum*) depuis 1956. Le phénomène de détérioration des bâtiments correspond aussi à un déplacement et une multiplication des « lieux centraux » – la centralité étant entendue ici en termes de domination économique et de prestige. Les grandes avenues de Chandni Chowk et Daryan Ganj, bien qu'étant toujours des zones d'activités commerciales particulièrement intenses, ont ainsi perdu leur prestige ancien, ce dont témoignent des façades mal entretenues et dégradées : le développement de nouveaux complexes commerciaux et d'affaires (Connaught Place par les Britanniques dans les années 1920, puis dans le sud de Delhi à partir des années 1960) ont remis en cause le modèle d'un *Central Business District* unique et dominant.

Si, à Delhi, les transformations physiques les plus importantes s'exercent manifestement dans les périphéries, ces dynamiques d'expansion toujours plus lointaines ne sont pas exclusives de recompositions internes, dans des quartiers plus centraux.

---

1. Voir : DDA 1993, *Zonal Plan. Walled City, Draft*. New Delhi, Delhi Development Authority ; Merha A.K. 1991, *The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*, New Delhi, Sage Publications.

2. HSMI 1988, *Renewal of historical housing stock in Delhi*, Indian Human Settlement Programme, HSMI Studies 1, New Delhi, Human Settlement Management Institute.



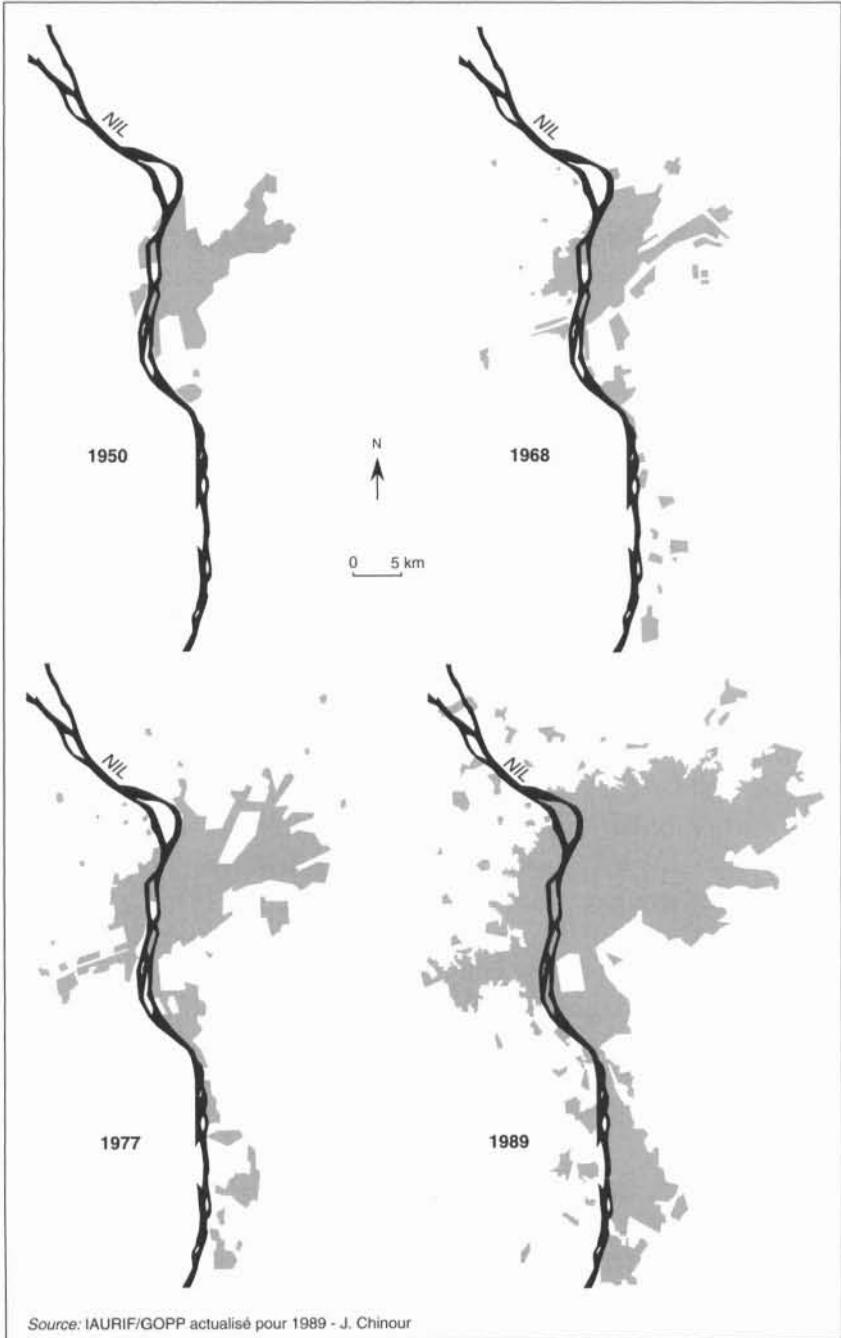
# **LE CAIRE : MOBILITÉS RÉSIDENTIELLES ET FONCTIONNELLES À LA LUMIÈRE DES POLITIQUES URBAINES**

---

*Galila EL KADI*

Le changement perpétuel des orientations économiques et politiques en Égypte au cours du siècle passé s'est traduit par le renouvellement des élites au pouvoir provoquant désintégrations et recompositions sociales importantes, entraînant à leur tour de nouvelles organisations spatiales. Dans cette transformation permanente, la fréquence des mouvements des hommes et des activités, leur alternance dans le temps et dans l'espace, ont bouleversé les schémas connus de la ségrégation urbaine. Ainsi s'explique le sentiment de contradictions que ne peut manquer de susciter l'observation de l'état des lieux dans cette métropole : dans tous les quartiers se côtoient, interfèrent et se chevauchent des vestiges du passé proche et lointain, et des éléments nouveaux, tant sociaux que proprement urbains. Le Caire offre à l'orée du troisième millénaire l'image d'une métropole toujours en mouvement, qui pousse tous les jours davantage ses limites (carte 8) ; à mesure qu'elle s'agrandit, les déplacements en bonds successifs de son centre et de ses classes dirigeantes vers la périphérie, à l'œuvre depuis la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, se poursuivent. C'est cette relation entre les mobilités fonctionnelles et résidentielles que nous nous proposons d'explorer. Une telle analyse ne va pas sans l'examen des politiques urbaines mises en place depuis l'indépendance en 1952. Celles-ci ont beaucoup pesé dans les vicissitudes de la répartition spatiale des activités tertiaires et dans l'orientation des choix résidentiels.

Nous allons privilégier dans l'analyse des mobilités celles des catégories sociales aisées qui sont fortement corrélées aux déplacements des activités du tertiaire supérieur. Un arrêt sur image

**Carte 8 –** *Le Caire : expansion urbaine (1950-1989)*

du Caire de 1947 nous semble nécessaire pour mieux comprendre les recompositions socio-spatiales des trois séquences qui suivent : 1952-1966, 1966-1986 et 1986-1996.

## 1. LE CAIRE EN 1947

Le Caire de la fin des années 1940 comptait près de trois millions d'habitants et couvrait 7 909 hectares, qui s'allongeaient en grande partie sur la rive est le long du fleuve avec un infléchissement morphologique vers le nord-est. Les deux îles étaient entièrement urbanisées ; sur la rive ouest, une ébauche : deux petites agglomérations accolées au Nil et séparées par un vide. La ville offrait une image ségrégée, les écarts étaient considérables entre les quartiers modernes, construits à partir de la moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, et ceux de la vieille ville abandonnés par leur population aisée en vagues successives depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. Les activités modernes, exigeant également un changement de localisation et de structure, s'étaient implantées à la lisière occidentale du noyau historique dès le début du XIX<sup>e</sup> siècle pour se déployer plus à l'ouest. Les mouvements alternatifs de glissement, d'extension, de concentration, de regroupement et d'affinement des activités qui se mettent à l'œuvre entre le début du XX<sup>e</sup> siècle et les années 1930, aboutissent à un système polycentré où se distinguent des sous-zones homogènes :

– À l'ouest, aux bords du Nil, l'espace de commandement politique s'organisait en un bipôle de part et d'autre de l'avenue Qasr al-Aïni : légations étrangères et ambassades des puissances dominantes articulées autour de la « Résidence » du représentant de la Couronne britannique à l'occident ; à l'orient : palais royal d'Abdin, parlement, ministères, sièges des partis politiques de l'opposition, sièges de la presse et associations savantes. Ces deux secteurs concentraient la majorité des classes situées au sommet de la hiérarchie sociale, tant nationales qu'étrangères. Avec l'île de Zamalek et les banlieues est et sud de Heliopolis et Ma'adi, ils groupaient pour les plus nantis, avec leurs villas, leurs palais trônant dans des parcs verdoyants et leurs beaux immeubles marqués par le style art déco, les lieux d'habitat le mieux aérés.

– À l'est, entre cet espace et la vieille ville s'étendaient le *Central Business District* (CBD) et les lieux ludiques où cohabitait un mélange de catégories sociales moyennes et aisées avec

une forte composante d'étrangers (30 %). Dans les quartiers péri-centraux, l'île de Roda et la lointaine banlieue sud de Héliwan, dominaient les franges intermédiaires des classes moyennes.

– Avec la banlieue nord, la vieille ville concentrait la majorité des plus pauvres ainsi qu'une petite bourgeoisie de boutiquiers et de commerçants.

La fin des années 1940 est marquée par des troubles sociaux et des violences politiques qui préparent le terrain à la révolution de juillet. Leur point culminant est atteint avec l'incendie qui ravage le centre des affaires le 26 janvier 1952. Le feu qui s'est d'abord déclaré dans les lieux ludiques à l'Est se propage rapidement dans le secteur de la finance à l'Ouest. Les dégâts sont considérables, la déchéance de l'est est irréversible.

## 2. DE 1952 À 1966 : LE CAIRE DE NASSER

Le 23 juillet de la même année, la monarchie est renversée, les soldats britanniques se préparent à partir, l'armée égyptienne s'empare du pouvoir.

*En termes de mobilités résidentielles*, on observe des migrations du centre vers les périphéries qui touchent l'ensemble des classes sociales ; elles provoquent la disqualification des secteurs centraux. Ces mobilités ont été impulsées par :

– l'implantation des deux plus grandes zones industrielles et de logements ouvriers qui a attiré les couches sociales de la vieille ville et des quartiers voisins ; la banlieue sud, ancienne station thermale, polluée désormais par les fumées des cimenteries et des usines qui l'ont encerclée, chasse ses classes moyennes et devient une zone exclusive d'habitat des cols bleus ;

– la construction à l'est d'une ville satellite (Madinet Nasr) et d'un nouveau quartier résidentiel sur la rive ouest (Mohandes-sine) destinés aux franges supérieures des classes moyennes, aux membres du conseil de la révolution et des syndicats professionnels ;

– l'émigration du siège du pouvoir vers la banlieue, ce qui accroît son prestige et entraîne la déchéance des alentours de l'ancien palais royal. Ce phénomène s'accroît par le départ de l'ancienne aristocratie dont les palais confisqués sont désaffectés ou démolis et remplacés par une plus forte densification de constructions nouvelles. Les densités de population s'y sont multi-

pliées par deux entre 1947 et 1960. Simultanément, 40 % des logements de Abdine étaient considérés comme vétustes en 1966.

*En termes de mobilités fonctionnelles*, on constate un glissement vers l'ouest des activités du tertiaire d'accompagnement suite aux aménagements de prestige réalisés par l'État aux bords du fleuve ; ce mouvement s'accompagne d'un plus grand affinement des sous espaces de cette zone. L'est connaît un déclassement dû à l'incendie qui ravagea le centre et qui lui enleva ses fonctions ludiques, émigrées dans les grands hôtels des berges du Nil. La bipolarité du secteur de commandement se renforce, en dépit de la substitution des classes sociales : Garden City conserve ses fonctions diplomatiques qui se déploient autour du ministère des affaires étrangères, tandis que Mounira accueille de nouveaux ministères et des bâtiments administratifs de rayonnement national. S'amorce toutefois une déconcentration vers l'est encouragée par la création d'un pôle tertiaire, de la ville satellite et du transfert du siège du pouvoir.

Les circonscriptions du centre ont perdu de leur standing social, leur tertiarisation s'est accrue suite au départ des populations aisées et de leurs résidents étrangers. À la fin de cette époque, Le Caire s'étendait de part et d'autre du fleuve, elle couvrait une superficie de 16 000 hectares et comptait 5,5 millions d'habitants.

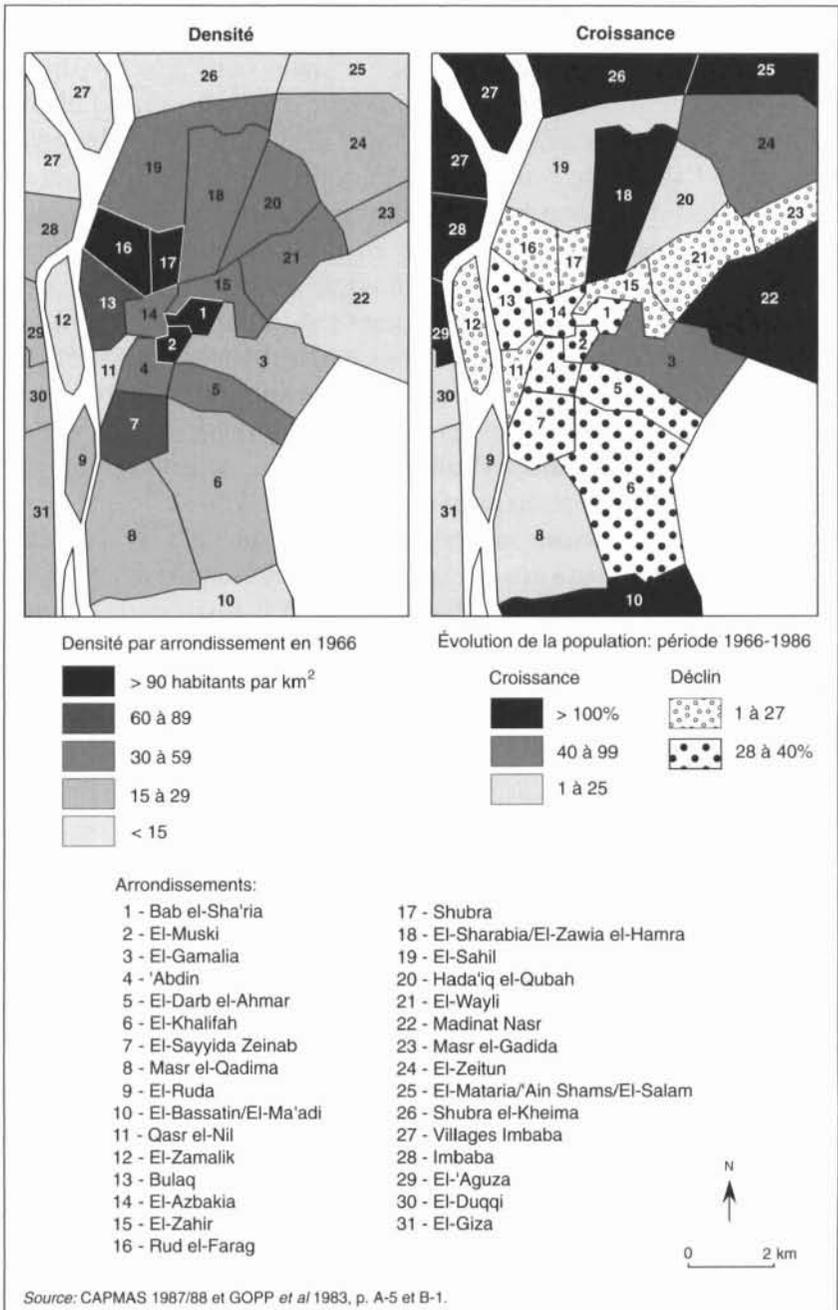
### **3. LE CAIRE DE 1966-1986 : LA POURSUITE DU DÉPEUPLEMENT DU CENTRE**

Le blocage des loyers décrété en 1961, a entraîné un ralentissement des mobilités. Cependant l'exode du centre vers les quartiers périphériques s'est poursuivi le vidant d'une grande partie de sa bourgeoisie. Une conséquence en fut la dégradation du cadre bâti par manque d'entretien ; celle des infrastructures le fut par un manque de moyens dû à l'état de guerre.

À partir de 1973, trois facteurs se conjuguent pour relancer les mobilités résidentielles et fonctionnelles (carte 9) :

1) Tout d'abord la fin de la guerre avec l'état hébreu et le lancement de la libéralisation économique ouvrent des possibilités d'investissements pour le capital privé local et international. L'état de délabrement du centre ne permettait pas de répondre aux besoins pressants de ces investisseurs à la recherche de locaux

### Carte 9 – Le Caire : densité et croissance de la population dans le centre (1966-1986)



modernes dans des zones bien équipées. C'est ainsi qu'un glissement s'opère vers l'ouest, sur la rive est d'abord pour traverser le fleuve et conquérir la rive ouest. Garden City perd sa vocation de quartier résidentiel de standing pour devenir une réplique du CBD. Si l'on y a conservé encore quelques villas occupées par les légations étrangères ou affectées à des activités financières et culturelles, nombreuses furent celles qui ont été démolies et remplacées par de grandes tours comprenant bureaux, activités de loisir et habitat. Mais c'est dans l'île de Zamalek et à Mohandessine que les transformations furent les plus spectaculaires.

Dans la première, 50 % des villas (170 sur 270) furent rasées et remplacées par des immeubles de rapport dont trente tours, 50 lots de 200 m<sup>2</sup> furent subdivisés en lots plus petits et les surélévations des anciens immeubles ont multiplié le coefficient d'occupation du sol par 10. Ainsi le nombre d'emplois offerts à Zamalek en 1986 a atteint 14 500, la population active résidente s'élevait à 8 400 travailleurs, avec un taux d'emplois de 1,7 ce qui confirma Zamalek dans sa vocation de pôle économique<sup>1</sup>.

Mohandessine, où dominaient les villas et les petits collectifs bordant de larges avenues qui convergent vers des places et placettes reliant entre elles des rues assez larges et ombragées, avait une apparence harmonieuse que lui conférait l'unité des matériaux de construction, des couleurs et des prospects. Entre 1980 et 1992 le paysage urbain se transforme profondément. Le tiers des villas et petits immeubles (500 sur 1 500) furent démolis et remplacés par des tours, plus de 200 bâtiments y furent surélevés. C'est dire que presque la moitié du parc construit en 1950 a été rénovée en 12 ans ! Le nombre de locaux à usage commercial a été multiplié par trois entre 1976 et 1986, passant de 1 232 à 5 197 et celui des emplois par 30, de 1 091 à 36 326 pour la même période.

2) La redistribution de la rente pétrolière par le biais de l'émigration internationale entraîne des mobilités sociales et résidentielles considérables. Le vigoureux boom de la construction alimenté par les transferts des travailleurs émigrés, entre 1976 et 1986, a engendré une dynamique caractérisée par de fortes tendances spéculatives, avec une augmentation vertigineuse des prix

---

1. IAURIF 1991, Reorganization and deconcentration of existing agglomeration : Zamalek project, Cairo, IAURIF, GOPP.

des terrains urbains et de l'immobilier, et dont les effets en chaîne se sont fait sentir dans tous les secteurs de l'économie et de la société.

L'État se désengage complètement de sa politique du logement vis-à-vis des classes moyennes et pauvres et se tourne vers la production de luxe. Parallèlement, la production du secteur privé légal passe des petits collectifs et des villas à celle de grands ensembles destinés à la vente. Par conséquent, le secteur non institutionnel de production de logements se différencie pour répondre désormais à une nouvelle demande très diversifiée, provenant de toutes les classes sociales exclues du champ de l'offre des deux secteurs précédents. La spéculation foncière et immobilière s'est traduite par un processus de rénovation hasardeuse du bâti qui n'a épargné que peu de secteurs au centre et au péricentre. Ces trois séries de faits, qui s'inscrivent dans un nouveau contexte de croissance des avoirs financiers détenus par les ménages et d'enrichissements illicites, provoquent des mobilités sociales et résidentielles importantes.

L'exode du centre vers la périphérie se décline en deux configurations principales. Une configuration « forcée », elle concerne de larges fractions des classes moyennes qui se déplacent de la ville planifiée vers la ville non-planifiée. Ces déplacements induisent une requalification de ces lieux qui deviennent inaccessibles à la population-cible des années 1970. Celle-ci est reléguée à la périphérie plus lointaine ou squatte les domaines de l'État, phénomène qui demeure somme toute assez circonscrit. Une configuration volontaire, c'est le cas, d'une part, d'une fraction des couches populaires, les migrants les plus chanceux des années 1970, et d'autre part, des classes aisées, des nouveaux riches, et d'une fraction des classes moyennes capable de payer les prix des nouveaux « condominium » de la ville planifiée. Les premiers se déplacent des quartiers délabrés vers les zones spontanées. Les seconds prennent le chemin des quartiers cotés, en particulier ceux de l'ouest.

3) Le transfert du siège du pouvoir sur la rive ouest accrut son prestige et attira les activités nobles, telles que les ambassades et les consulats déplacés de l'est, où celles à la recherche d'une première implantation (pays africains et de l'Europe de l'Est).

La double augmentation du coefficient d'occupation des sols admise par les pouvoirs publics permettra aux promoteurs immobiliers de rentabiliser leurs investissements tout en offrant des

locaux modernes aux entreprises, dans un cadre moins dégradé que celui du centre. La construction de deux ponts en viaduc ont intégré le nord de la rive ouest au centre, amélioré son accessibilité et désenclavé l'île de Zamalek.

#### **4. LE CAIRE DE 1986 À 1996**

Avec la signature du traité de paix avec Israël en 1981 qui assure la restitution à l'autorité égyptienne du Sinaï, l'avenir de l'Égypte à l'horizon 2000 se dessine à l'est sur le double plan régional et métropolitain. Au premier niveau le renforcement du couloir oriental est assuré par l'implantation de deux des trois villes nouvelles d'aménagement métropolitain au long des autoroutes modernes menant aux villes du Canal de Suez. Au second niveau, le transfert du siège du pouvoir à Héliopolis agit comme un aimant sur les couches sociales aisées. Ainsi l'est devient en 1996 le premier lieu de résidence de l'élite cairote, supplantant Mohandessine et Zamalek. Simultanément, la rive ouest, du fait de sa tertiarisation galopante chasse sa bourgeoisie de sorte qu'en 1996 tous les secteurs la composant ont enregistré une croissance négative. Au même moment, Madinet Nasr et Héliopolis deviennent des lieux recherchés par les investisseurs en quête d'un pôle tertiaire à proximité du centre du pouvoir et proche de leurs usines situées dans les villes nouvelles de l'est. L'implantation de grands équipements de superstructures (cité sportive, centre de conférence, foire internationale, centre commercial, hôpitaux, grands hôtels et ministères transférés du centre) a aussi contribué à augmenter l'attrait de Madinat Nasr.

Des tergiversations entre l'est et l'ouest est né un système multicentré, dans lequel les centres anciens et modernes continuent à jouer un rôle de première importance et ce en dépit de l'exode continu de leurs habitants. Depuis quelques années ces lieux de mémoire font l'objet d'embellissements et de revitalisation. Parallèlement à ces actions, la vente aux enchères des appartements du centre moderne, pratiquée depuis quelques années par les sociétés d'assurance, semble avoir généré des mouvements de reconquête de certains secteurs par l'élite intellectuelle. La libération des loyers décrétée à la fin de 1997, a mis sur le marché des dizaines de milliers de logements vacants, qui vont probablement appuyer ces mouvements. Les voies piétonnes aménagées par

l'État dans certains secteurs favorisent les rencontres et les pérégrinations. Les anciens cinémas en cours de rénovation rouvrent leurs portes, les cabarets « dépoussièrent leurs scènes et rallument leurs rampes lumineuses pour faire revivre la légende ». Tout porte à croire que l'on s'achemine vers une reconquête du centre. Pourtant cette tendance est loin d'être confirmée.

Mais au moment où ces mécanismes se mettent à l'œuvre, on voit se développer de plus en plus des lotissements résidentiels d'un nouveau type le long des routes des déserts est et ouest. Sorte de *edge cities* protégées et aseptisées qui répondent parfaitement à la nouvelle image de la cité de l'élite islamisée. Le grand attrait de ces colonies résidentielles tient à la présence de discothèques, de clubs, de parcs à thèmes et d'attractions touristiques annoncées à grands renforts de publicité. Les villas avec piscine s'inspirent le plus souvent de l'architecture de Hassan Fathi ou des différentes variantes des néo-arabes. Terrains de golf, centres commerciaux reproduisant le souk de la vieille ville et s'étendant à perte de vue, reflètent parfaitement toutes les contradictions de l'utopie islamiste qui voudrait allier modernité et tradition.

Conscient de l'importance et de la nature de la demande provenant des classes aisées déçues par l'urbanisme des villes nouvelles et désireuses de fuir une métropole devenue très tumultueuse, l'État intervient sous deux formes principales : en accompagnant cette décentralisation par la construction de bretelles desservant ces nouveaux lotissements ; et en équipant ces lotissements vendus aux nouveaux promoteurs au prix du marché. En outre, il organise des campagnes publicitaires pour le lancement de la commercialisation de ces nouveaux *dreamlands* du désert, utilisant des techniques de marketing sans précédent jusque-là en Égypte : plaquettes somptueuses, expositions dans les grands hôtels avec photos, maquettes, images de synthèse en trois dimensions et images virtuelles, etc.<sup>1</sup> Cette campagne a porté ses fruits, la vente des lotissements du « Nouveau Caire » à l'est de Mendinat Nasr a dépassé toutes les prévisions. L'an 2000 s'annonce sous le signe de vastes mouvements de migrations des classes aisées vers les *compounds* (complexes résidentiels fermés) du désert.

---

1. IAURIF 1991, *op. cité*.

Au vu de l'ensemble de ces données, certains déduisent que la métropole est engagée dans la voie de nouvelles transformations profondes et effectives, tandis que d'autres considèrent qu'elle traverse une période de transition et qu'il est encore trop tôt pour discerner sous quelle forme le système urbain va, en définitive, se stabiliser. Ou doit-on considérer que ces mobilités du centre et des classes aisées, et ce caractère « transitoire » constituent la nouvelle donne des métropoles du Sud ?



# **PARIS : DESSERREMENT DE L'HABITAT ET DES EMPLOIS**

---

*Martine BERGER*

## **1. DESSERREMENT DE L'HABITAT ET DESSERREMENT DES EMPLOIS : DES RYTHMES DIFFÉRENTS**

L'expansion spatiale joue un rôle essentiel dans le processus de métropolisation. Le mouvement séculaire de dépeuplement des quartiers centraux de Paris s'est d'abord traduit par un renforcement de l'emploi : les bureaux remplaçaient les logements. Il n'en est plus de même aujourd'hui : le processus de desserrement des emplois et d'émergence de pôles périphériques en proche et grande banlieue est désormais bien enclenché, même si le poids du pôle central demeure écrasant pour l'emploi plus encore que pour l'habitat.

Suburbanisation et périurbanisation des emplois et des résidences s'effectuent selon des rythmes très différents. Entre 1975 et 1990, la part de Paris dans l'emploi régional est passée de 41 % à 36 %, celle de la Petite Couronne a peu varié (autour de 35 %), celle de la Grande Couronne a augmenté de 24 % à près de 30 %. Entre 1982 et 1990, la Grande Couronne a recueilli près des deux tiers de la croissance de l'emploi francilien, la Petite Couronne à peine un tiers, Paris moins de 2 %. Il reste qu'en rassemblant désormais plus de quatre Franciliens sur dix, la Grande Couronne demeure déficitaire en emplois. Le desserrement de l'habitat a été plus rapide que celui des emplois : 57 % des emplois se concentrent encore, en 1990, dans un rayon de moins de 10 km de Paris, pour 40 % des actifs résidents.

Les villes nouvelles, en particulier les mieux reliées à Paris (Cergy et Saint-Quentin-en-Yvelines) ont recueilli près de la moitié de la croissance de l'emploi régional. Elles ne constituent pas encore pour autant de véritables pôles structurant le bassin d'emploi parisien : avec 5 % des emplois pour 5,5 % des actifs régionaux, elles demeurent globalement déficitaires. Et même là où un équilibre apparent semble assuré, moins d'un actif sur quatre travaille dans la commune où il réside. À la fois pôles d'emploi et zones dortoirs, les villes nouvelles participent au grand chassé croisé des migrations quotidiennes en Île-de-France. Certes on y observe un meilleur taux d'emploi sur place (dans la commune de résidence ou à proximité), une meilleure intégration des nouveaux installés dans un marché local du travail en forte expansion dans les années 1980. Mais la proportion de navettes longues (plus de 20 km) y est plus forte que dans les autres communes situées à la même distance de Paris : sans doute parce que les villes nouvelles sont mieux desservies par les transports en commun les reliant au centre de l'agglomération. Et les villes nouvelles ne représentent qu'une partie des nouveaux emplois créés en périphérie : la part des zones d'activité situées sur des rocade ou à proximité de grandes plates formes logistiques s'accroît, en particulier depuis que les entreprises s'installent en villes nouvelles ont cessé de bénéficier de primes de décentralisation.

De plus, les nouveaux pôles d'emplois périphériques sont plus spécialisés, en termes de branches et de qualification que le foyer central qui offre toujours une plus grande polyvalence des emplois et des services offerts tant aux citoyens qu'aux entreprises. En particulier, l'opposition entre l'est et l'ouest, observable à Paris et en proche banlieue, se reproduit en Grande Couronne : la proportion de cadres dans les actifs au lieu de travail y est 1,5 fois plus élevée à l'ouest, celle des ouvriers 1,5 fois plus forte à l'est.

## **2. DESSERREMENT DE L'HABITAT ET STRUCTURES DES MÉNAGES EN ÎLE-DE-FRANCE**

En dépit d'un rythme soutenu de croissance de la population et d'une diminution de l'offre de logements neufs dans la région, les ménages résidant en Île-de-France disposent de plus en plus d'espace. Le nombre moyen de pièces par logement continue à

augmenter et le nombre de personnes par logement et par pièce à diminuer. Ceci résulte d'abord de la part croissante des maisons individuelles, plus vastes en moyenne que les appartements, même si le renchérissement des coûts fonciers a réduit la part des plus grands pavillons dans la construction neuve. D'autre part, dans le parc pavillonnaire construit dans les années 1960 et 1970, la décohabitation des générations commence à abaisser la taille des ménages.

Dans le parc collectif, la poursuite du desserrement résulte de plusieurs facteurs : part du parc HLM de grands logements dans la construction neuve, proportion croissante des catégories aisées dans la société francilienne. Les écarts entre groupes sociaux ne se réduisent pas : seuls les plus aisés y bénéficient d'un desserrement réel. Pour les cadres et professions intermédiaires, la diminution de la taille des ménages compense la réduction de dimension des logements. Pour les ouvriers, malgré des logements plus grands, l'augmentation de la taille moyenne des ménages se traduit par une hausse des densités d'occupation. Celle-ci résulte en particulier de la part croissante des personnes de référence étrangères parmi les ménages ouvriers. Si les étrangers bénéficient aussi d'une amélioration de leurs conditions de logement, l'écart avec les ménages français reste important, quels que soient l'âge et la catégorie socioprofessionnelle, d'autant qu'ils accèdent beaucoup plus rarement à la maison individuelle et à la propriété.

Au total, la situation très tendue du marché immobilier francilien et le ralentissement de la décohabitation des jeunes n'ont pas conduit à une densification du taux d'occupation des logements dans les années 1980. D'une part, l'évolution des structures familiales contribue à la baisse de la taille des ménages. D'autre part, les familles souhaitant disposer de plus d'espace se sont portées vers le marché de la maison individuelle. C'est donc le plus souvent au prix d'un éloignement du centre que les ménages ont pu améliorer leurs conditions de logement. C'est parmi les 35-44 ans que la logique de desserrement résidentiel est la plus forte : les flux centrifuges y représentent 3 migrations sur 4 et leur volume augmente de 25 %. Même si les rénovations urbaines ou la reconquête d'anciens espaces d'activités industrielles ou artisanales ont accru l'offre de logement dans certains quartiers de Paris ou certaines communes de la proche banlieue, le desserrement périphérique reste le principal facteur d'évolution des espaces résidentiels en Île-de-France.

### 3. LA PERCEPTION DE LA DENSITÉ

Dans sa dernière version, élaborée au seuil des années 1990, le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme fixe des objectifs de redensification, en particulier en proche banlieue et autour des pôles d'échanges particulièrement bien desservis par les transports collectifs en moyenne et grande banlieue. L'expérience d'une décennie de lois de décentralisation montre qu'il est souvent très difficile pour des élus locaux d'imposer ce projet d'une ville plus dense à des électeurs réticents. Qu'ils soient parisiens d'origine (souvent marqués par le souvenir des crises du logement d'avant 1960 et le rejet des grands ensembles) ou natifs de province, une majorité de Franciliens aspirent à l'étalement urbain, au nom de la préservation de leur environnement proche ou comme garantie d'un accès possible à la propriété. On peut considérer qu'il n'y a plus, à quelques exceptions près, de problèmes de sur-densités dans le parc de logement de l'agglomération parisienne. Le paradoxe est que ceux-là mêmes qui prétendent se préserver d'une densification résidentielle de leur quartier ou de leur commune ne veulent pas voir que la concentration des emplois (qui ont l'avantage d'apporter de la taxe professionnelle), la multiplication des flux et l'allongement des navettes constituent un facteur de dégradation de cet environnement.

## **SÃO PAULO : GHETTOS DES RICHES ET ENTASSEMENT DES PAUVRES**

---

*Helena MENNA-BARRETO SILVA*

Les principales transformations récentes de l'espace métropolitain, influencées par les changements structurels dans les activités économiques et par les nouvelles stratégies résidentielles des différentes strates de la population, proviennent de :

- la réduction des zones industrielles légales et des surfaces occupées par les industries ;

- l'augmentation des zones occupées presque exclusivement par le secteur tertiaire et, en conséquence, des surfaces bâties correspondantes en remplacement de constructions résidentielles habitées par des strates sociales moyennes ;

- la construction de vastes ensembles résidentiels de haut standing à densité très basse (*condomínios fechados*) dans les secteurs périphériques de la ville et d'autres communes ;

- la densification excessive des implantations populaires périphériques et centrales, surtout par extension et surélévation des constructions ;

- la poursuite de l'occupation clandestine sur les sites encore plus inadéquats (non disputés par le marché formel) ;

- l'expulsion des habitants des *cortiços* (taudis) et la diminution de la population à bas revenus dans les zones centrales.

### **1. RÈGLES D'URBANISME ET POLITIQUES PUBLIQUES**

Depuis plusieurs décennies des investissements publics et privés ont permis à de nombreux lotissements illégaux d'avoir des infrastructures et même d'obtenir, *a posteriori*, une régularisation

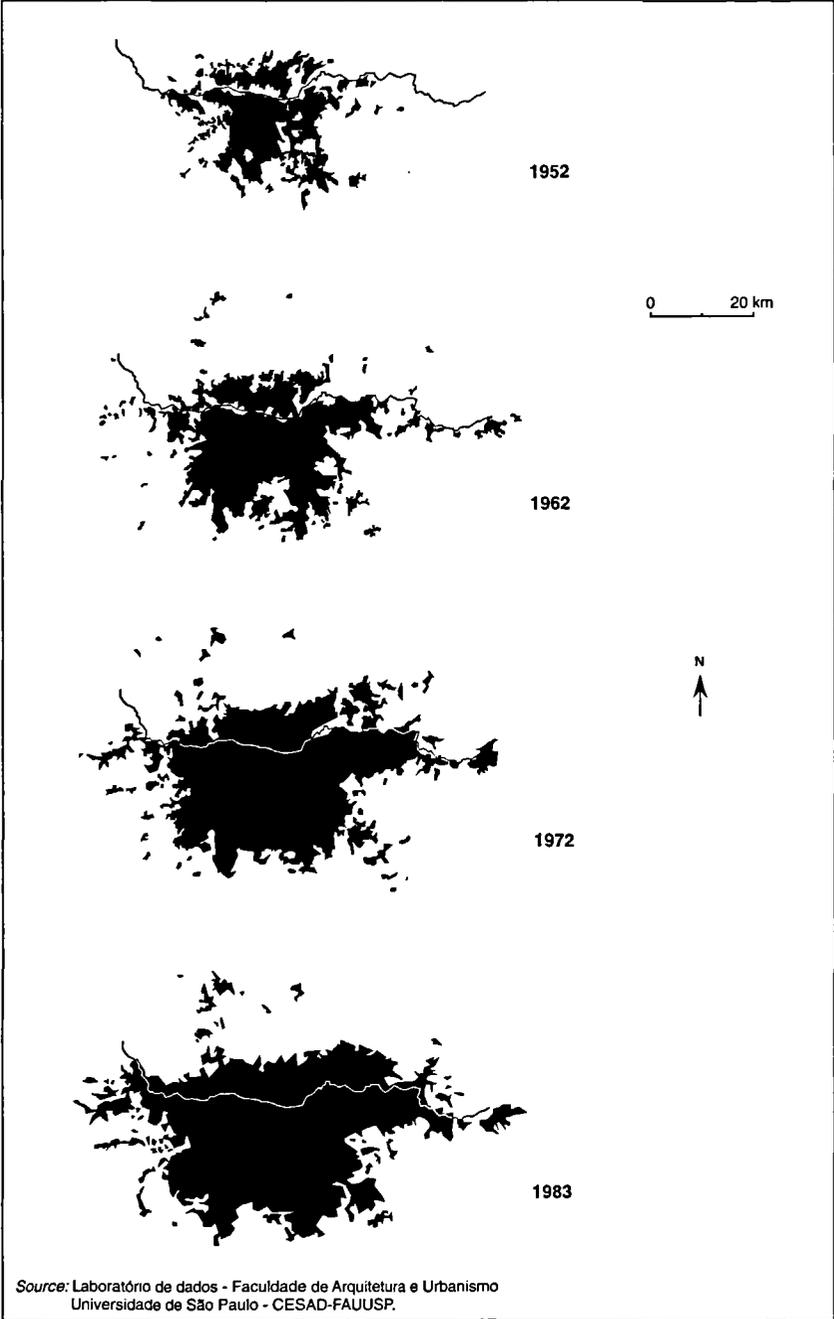
foncière en devenant, de fait, banlieue urbaine. Après maintes améliorations, les terrains se valorisent, les loyers augmentent et les habitants les plus pauvres, remplacés par des habitants plus riches, sont repoussés vers des *favelas* proches ou d'autres lotissements précaires et souvent plus lointains.

En même temps que la ville s'étendait sans contrôle et sans infrastructures avec l'avancée des lotisseurs illégaux, de nombreux espaces demeuraient vides dans les secteurs déjà urbanisés faute d'obligation de lotir ou de construire imposée par la municipalité. Malgré cela, le processus de verticalisation à São Paulo (résidences, commerces, bureaux) s'est développé surtout dans des secteurs urbains occupés et dotés de toutes les infrastructures modernes. Dans ces secteurs les promoteurs de la verticalisation produisent de nouvelles surfaces à construire en démolissant les constructions existantes et en procédant à des regroupements parcellaires.

Avec la raréfaction des terrains dans les quartiers les plus attractifs, la verticalisation s'est peu à peu étendue à des quartiers intermédiaires, là où il y a une demande nécessaire ou provoquée (par le biais du marketing), provoquant du même coup la démolition de maisons, la transformation de résidences en commerces et la hausse des prix immobiliers et fonciers. Cependant on observe aussi une verticalisation ponctuelle dans des quartiers périphériques qui entraîne la valorisation (ou des perspectives de valorisation) rendant les terrains trop chers pour des constructions moins denses et moins coûteuses. Dans ces nouveaux secteurs, la verticalisation n'est pas obligatoirement synonyme de densification de la population, ni d'offre immobilière meilleur marché par référence aux logements remplacés. Bien au contraire : les prix de vente et les loyers des appartements étant plus chers, elle a finalement pour effet de favoriser la transformation sociale d'un secteur en provoquant des déplacements en cascade de populations vers des secteurs moins chers.

Plus récemment, on a vu sur de vastes terrains vides de zones intermédiaires, et même populaires, de l'agglomération, la construction de grands ensembles résidentiels, verticalisés ou non, fermés à toute circulation automobile et aux piétons étrangers au quartier, permettant ainsi de créer une ségrégation et d'éviter les violences urbaines. Ces maisons et appartements « protégés » peuvent être vendus à un prix très supérieur aux maisons individuelles existantes du voisinage.

Carte 10 – São Paulo : expansion urbaine (1952-1983)



Source: Laboratório de dados - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Universidade de São Paulo - CESAD-FAUUSP.

Dans un tel processus la transformation permanente de la ville contraint donc les plus pauvres à se rabattre sur des localisations toujours plus lointaines ou sur des terrains urbains très précaires. L'expansion urbaine irrégulière et les investissements publics qui en découlent, non seulement ne garantissent pas toujours le maintien sur place des plus pauvres, mais ouvrent de nouveaux espaces au marché immobilier formel destiné aux strates plus aisés.

Les problèmes de l'organisation de l'espace métropolitain ne résultent pas seulement de l'illégalité et des comportements spéculatifs privés. La verticalisation éparse et intensive partout, la clôture des grands ensembles, les démolitions sans justifications techniques, etc., sont autorisées et même encouragées par la législation. En outre les politiques de logement et les financements publics ont contribué à l'expansion excessive (carte 10) et à l'augmentation du prix des logements.

Dans le logement social l'utilisation, dans les années 1960, 1970 et 1980, de terrains ruraux bon marché a eu pour conséquence directe, d'une part une aggravation de l'expansion urbaine incontrôlée, d'autre part une valorisation des terrains proches entraînant du même coup une raréfaction de l'offre de lotissements privés à destination populaire. Dans le financement du logement des classes moyennes, d'abord l'abondance de la ressource distribuée alors à guichet ouvert, ensuite l'augmentation incontrôlée des plafonds de financement, enfin l'absence de régulation et de contrôle du prix des terrains dans le plan de financement, tout cela a stimulé la demande et a favorisé la hausse des prix du foncier. En outre, les investissements de la BNH (Banque Nationale de l'Habitat) dans les infrastructures urbaines, surtout dans les années 1970, ont entraîné une valorisation foncière qui a directement profité à la propriété privée. Les pouvoirs publics n'ont pas su créer des outils d'urbanisme qui auraient permis aux promoteurs de logements sociaux d'acquérir des terrains en secteurs plus centraux. En conséquence, les tentatives ultérieures de localisation plus centrales des ensembles sociaux ont eu comme principale contrainte le prix des terrains.

## 2. UNE VERTICALISATION NON SYNONYME DE DENSIFICATION

Comme le montre le tableau 1, dans les années 1980, les nouvelles offres immobilières se sont concentrées dans la partie la plus riche de la ville : le *Centre étendu*. Dans ce secteur la quantité de logements nouveaux offerts est six fois supérieures à la quantité de nouveaux logements dénombrés par le recensement, ces unités nouvelles remplaçant notamment des logements démolis ou de l'habitat transformé en bureaux ou en commerces. Malgré la dynamique immobilière et l'augmentation du nombre de logements on a constaté une réduction de la population des secteurs centraux de la ville (Centre historique et Centre étendu). Une partie de cette population a été obligée de se replier vers des quartiers intermédiaires où la pression immobilière est moins forte. Dans les secteurs intermédiaires (Ouest, Sud-est, Est 1, Nord 2) la quantité d'appartements proposés par le marché formel recouvre à peine la moitié de l'accroissement du nombre des logements ; l'autre moitié est constituée surtout de logements nouveaux édifiés dans les *favelas*. Dans les secteurs Nord 1 et Sud, bien que la population et le nombre de logements aient connu une croissance considérable, les offres du secteur privé représentent moins de 17 % de cette croissance ; dans le secteur Est 2, le plus pauvre de la ville, elles sont proches de 3 %. Parallèlement ces trois derniers secteurs ont connu aussi, dans la même période, la plus importante croissance de *favelas* et de lotissements clandestins de São Paulo.

Le tableau 1 montre que la densification des constructions et même la verticalisation n'ont pas de correspondance directe avec l'augmentation de la population. Il est paradoxal de constater que les zones les plus équipées de la ville se vident alors que celles très précaires se densifient. Par ailleurs, on observe que les investissements tant publics que privés continuent à se concentrer dans les zones où la population diminue.

Les derniers recensements et l'observation *in situ* montrent que la densification dans les secteurs périphériques est plus importante dans les *favelas* et les lotissements précaires. Le nombre de ménages de certaines *favelas* a plus que doublé dans la période 1987-1993, sur les mêmes superficies. En effet dans les lotissements et *favelas* les habitants construisent des pièces supplémentaires derrière leur maison ainsi que, de plus en plus,

**Tableau 1 – São Paulo : démographie et offre immobilière par secteurs**

Secteurs de la ville de São Paulo (MSP)	Caractéristiques de la population			Total habitants en 1991	Logements neufs <sup>a</sup>	Appartements offerts par le secteur privé
	< 5 sm <sup>b</sup> (%)	> 20 sm <sup>b</sup> (%)	Tx croi. annuel 80-91 (%)		Augmentation 80-91	Janvier 1981 à décembre 1991 <sup>c</sup>
Centre historique	51,0	5,8	- 1,16	86 200	1 100	7 900
Centre étendu	26,9	23,2	- 0,86	340 700	14 300	85 700
Ouest	46,3	11,4	2,34	103 500	29 900	20 400
Sud	57,3	6,7	2,14	526 600	137 200	22 800
Sud-est	53,8	5,4	0,49	315 000	41 700	23 900
Est 1	60,1	3,1	0,27	297 000	32 400	15 700
Est 2	73,6	0,6	3,81	360 000	141 400	4 600
Nord 1	60,1	2,7	2,28	94 200	26 800	4 700
Nord 2	58,4	4,1	0,44	417 000	53 000	28 900
Ville de São Paulo	55,1	6,8	1,16	2 540 200	477 800	214 600

a. Il s'agit de logements permanents occupés, mais il est possible que le nombre réel des nouveaux logements apparus soit beaucoup plus important. En 1991 environ 280 000 logements vides ont été recensés. Il est impossible de connaître le nombre des ceux qui ont été construits entre 1980 et 1991.

b. Salaire minimum (du chef de ménage).

c. Calculs à partir des données régionalisées pour la période 1983-1993 et du total EMBRAESP pour le *município* de São Paulo concernant la période 1981-1991.

Sources : Calculs à partir du recensement démographique (IBGE) et de l'EMBRAESP.

d'autres étages sur des constructions initialement non prévues pour de telles surélévations.

Le tableau 2, à partir de quelques indicateurs de qualité de logements et d'équipements urbains, donne une idée de la réalité immobilière et foncière actuelle de quelques-uns des quartiers de la ville de São Paulo. Par exemple le quartier de Pinheiros est un quartier typique du *Centre étendu*, très dynamique au plan immobilier et commercial, mais dont la population diminue. Les autres, qui sont soit des quartiers intermédiaires (Vila Prudente et Vila Formosa), soit des quartiers périphériques (Capela do Socorro, Itaquera, Pirituba et Brasilândia), connaissent tous, en revanche, un accroissement de population.

Depuis les années 1980, les secteurs les plus pauvres de la ville, et surtout ceux localisés dans les autres communes métropolitaines, voient leur population augmenter à partir d'une migration ayant pour origine la valorisation de certains secteurs de la ville. Ce double mouvement, d'expulsion d'une part et de densification des quartiers pauvres d'autre part, conduit à la réduction des espaces habitables pour les ménages plus pauvres, mais surtout à l'aggravation de leur exclusion sociale.

**Tableau 2 – São Paulo : revenu des ménages, confort des logements et qualité urbaine de quelques quartiers de la ville**

Quartiers <sup>a</sup>	Population en 1991	Revenus (chef du ménage)		Caractéristiques des logements				Égouts	Occupation des espaces publics <sup>b</sup>	
	Total	<5 sm <sup>c</sup> (%)	>20 sm <sup>c</sup> (%)	Pièces <sup>d</sup>	Bains/WC	Hab. par log.	Hab. par pièce	Conn. au réseau %	Jardins (m <sup>2</sup> /hab)	Favelas (%)
Pinheiros	40 110	24	26	8,23	2,29	3,14	0,38	99,3	21,3	0,3
Vila Prudente	568 642	59	3	4,76	1,22	3,79	0,80	85,0	2,9	15,4
Vila Formosa	109 741	61	3	5,02	1,30	3,75	0,75	89,3	5,6	9,3
Capela do Socorro	664 466	65	2	4,51	1,15	4,15	0,92	58,0	9,1	40,3
Itaquera	549 664	68	0	4,56	1,08	4,15	0,91	77,4	1,4	17,3
Pirituba	148 437	56	3	4,94	1,24	3,79	0,77	81,7	10,4	21,6
Brasilândia	210 328	68	0	4,05	1,03	4,13	1,02	72,1	9,1	32,8

a. Les limites des quartiers coïncident avec celles des districts selon la division adoptée par l'IBGE jusqu'en 1991.

b. Mairie de São Paulo. Secrétariat de la Planification (1985).

c. Salaire minimum.

d. Y compris la salle de bain et la cuisine.

Sources : IBGE/Recensement de 1991.

DEUXIÈME PARTIE

**STRATÉGIES ET  
CHOIX RÉSIDENIELS**

---



# **LES MODES D'HABITER : DES CHOIX SOUS CONTRAINTES**

---

*Catherine BONVALET et Françoise DUREAU*

S'appuyant sur les conclusions du séminaire Stratégies résidentielles de 1988 consacré à la situation française<sup>1</sup> et sur des recherches menées depuis dans différentes régions du monde, les organisateurs de l'atelier avaient fait l'hypothèse de l'existence, même minime, de stratégies et donc de choix résidentiels, pour les habitants de la vingtaine de métropoles considérées dans cette rencontre. Le terme de stratégies n'est pas neutre. Parler de stratégies revient à « restituer à l'acteur sa part d'initiative dans l'élaboration de sa propre existence »<sup>2</sup>. Tout en reconnaissant que de multiples facteurs (politique du logement, offre de logement, préférences en matière de mode de vie, revenus, etc.) interviennent dans les choix résidentiels, l'hypothèse est faite que « les individus et les ménages disposent au cours de leur vie d'un minimum de liberté d'action et de lucidité dans leurs pratiques résidentielles »<sup>3</sup>. Sans attribuer au ménage un contrôle absolu de sa destinée en fonction d'horizons fixés au départ, la notion de stratégie lui reconnaît une part de choix : elle ouvre l'horizon des possibles, qu'une vision déterministe referme selon des critères préalables. « Comment l'espace des possibles pour chaque individu, à chaque ou à certains moments de son existence, se décale

---

1. Bonvalet C., Fribourg A.M. 1990, *Stratégies résidentielles. Actes du séminaire organisé par Catherine Bonvalet et Anne-Marie Fribourg, Paris, 1988*, Paris, INED-Plan Construction et Architecture-MELTM (Coll. Congrès et Colloques n° 2).

2. Godard F. 1990, Sur le concept de stratégie, in Bonvalet C., Fribourg A.M. 1990, *op. cité*, 9-22.

3. Brun J. 1990, Mobilité résidentielle et stratégies de localisation, in Bonvalet C., Fribourg A.M. 1990, *op. cité*, 299-312.

de celui des destins probables »<sup>1</sup> du groupe social auquel il se rattache ? Le développement de stratégies, le « décalage » par rapport à la trajectoire déterminée par une condition sociale, suppose des ressources, financières certes, mais pas seulement. « La question des stratégies, résidentielles et autres, est directement liée à celle des ressources. Sans ressources, pas de stratégies. C'est par l'intermédiaire des ressources que stratégies individuelles et contraintes structurelles interagissent. »<sup>2</sup>.

Comme nous le verrons, les contributions valident l'approche en termes de stratégies résidentielles et démontrent qu'on ne saurait les réduire à de simples « tactiques »<sup>3</sup>. Elles mettent aussi en évidence les difficultés que soulève cette approche. L'analyse des choix résidentiels suppose une perspective temporelle longue, permettant de replacer ceux-ci dans la trajectoire migratoire, résidentielle, familiale<sup>4</sup>. Seules des enquêtes longitudinales et des entretiens approfondis permettent de bien cerner les stratégies à l'œuvre, même s'il demeure parfois difficile de saisir leur mode d'élaboration<sup>5</sup> : on peut se demander s'il s'agit d'une reconstitution *a posteriori* par les acteurs ou par les chercheurs.

Difficiles à recueillir et à analyser, ces données individuelles et familiales longitudinales ne suffisent pas pour autant. Dans l'exercice proposé, une lecture comparative impliquant une vingtaine de métropoles du Nord et du Sud, le véritable défi serait même ailleurs : pour évaluer les contraintes qui pèsent sur les trajectoires résidentielles, identifier le champ des possibles des individus et des ménages, évaluer les arbitrages opérés et le degré de mobilisation des ressources à leur disposition, il faut également une très bonne connaissance de l'histoire du logement, de la politique, du système de financement, du transport, des terrains observés, des histoires micro locales. Réunies à cet effet, les données de cadrage de l'annexe fournissent certains éléments. Quel que soit le caractère inévitablement réducteur des présentations synthétiques, il faut être conscient des limites des connaissances

1. Godard F. 1990, *op. cité*.

2. Gotman A.M. 1990, Stratégies résidentielles, stratégies de la recherche, in Bonvalet C., Fribourg A.M. 1990, *op. cité*, 23-34.

3. Pour reprendre le terme employé par A. Dubresson dans le chapitre introductif du présent ouvrage.

4. Bonvalet C., Gotman A. (eds) 1993, *Le logement, une affaire de famille*, Paris, L'Harmattan (Coll. Villes et entreprises).

5. Grafmeyer Y. 1994, *Sociologie urbaine*, Paris, Nathan (Coll. 128).

disponibles sur ces questions dans nombre de métropoles. La connaissance de la dynamique du marché du logement reste souvent très fragmentaire : on connaît encore très mal les stratégies d'investissement des producteurs de logement en propriété ou en location. Or, comme le note A. Deboulet, « la compréhension des dynamiques des marchés fonciers et immobiliers » est nécessaire pour mettre en évidence comment les citoyens, à travers leurs pratiques résidentielles « font avec ces mécanismes, les devant ou contribuent indirectement à les transformer ».

Enfin, de quels acteurs parle-t-on ? Selon les métropoles, l'accent est mis sur : des groupes déterminés par la catégorie socio-professionnelle, par les origines (provinciales ou étrangères), ou par les relations familiales dans certains cas ; les ménages, qui arbitrent entre les intérêts des différents membres du groupe domestique ; ou l'individu lui-même. Même si la diversité des contextes métropolitains justifie la constitution de ces groupes selon des critères distincts, beaucoup d'auteurs adoptent une division socio-économique pour l'analyse des pratiques résidentielles. Cette relative convergence entre les contributions ne doit cependant pas faire illusion : divergentes selon les métropoles, les dynamiques sociales introduisent de fait une hétérogénéité forte entre des catégories sociales désignées sous le même vocable. Quoi de commun entre les classes moyennes en voie de paupérisation de certaines métropoles du Sud et la trajectoire actuelle des classes moyennes françaises ou canadiennes ?

De même, la référence universelle à la notion de ménage, véhiculée par la statistique, laisserait penser *a priori* à une certaine homogénéité facilitant la comparaison internationale. Mais, là aussi, la situation est moins simple qu'elle n'y paraît de prime abord. La cohabitation au sein d'un même logement unifie certes toutes les définitions. Mais, dans certains pays (Colombie, Guatemala, Mali, entre autres) elle se double d'un critère économique, le partage des dépenses alimentaires, qui conduit à identifier plusieurs ménages au sein du même logement. La structure du parc de logements peut donc parfois différer sensiblement de celle des conditions de logement des ménages : des pratiques résidentielles telles que la cohabitation, l'hébergement seront en particulier évaluées de façon très différente selon la définition du ménage adoptée. Au-delà de ce problème récurrent de la variabilité des catégories d'analyse dans les comparaisons internationales, il faut aussi mentionner l'impact de cette lecture de la question résiden-

tielle à travers le concept de ménage. À Bamako comme à Bogotá, les auteurs montrent bien que la mobilité des ménages peut différer sensiblement de la mobilité des individus : derrière la stabilité de certains ménages se cache une forte « agitation résidentielle » (M. Bertrand) des individus. Le concept de ménage, unité profondément transversale (ou tout au moins d'une temporalité courte) utilisée traditionnellement dans les études sur le logement, est relativement contradictoire avec une approche en termes de stratégies résidentielles qui implique une temporalité plus longue (familiale, intergénérationnelle) <sup>1</sup>.

Dans le séminaire de 1988, C. Bonvalet et A.M. Fribourg avaient esquissé « une typologie rendant compte de trois facteurs décisifs dans les stratégies des ménages : le statut d'occupation, la taille du logement et la localisation ». La lecture des contributions et le recul avec le temps conduisent ici à identifier un autre facteur, le type d'habitat, que nous préférons substituer à la taille du logement <sup>2</sup>. Pour la clarté de l'exposé, ces facteurs seront considérés successivement, avant de considérer le rôle des réseaux de relations. Il n'en demeure pas moins, bien évidemment, que la combinaison de ces trois caractéristiques (statut, type, localisation) est particulière à chaque ville et que « c'est la combinaison de ces différents éléments qui contribue à donner aux individus conjointement une position sociale et une position résidentielle » <sup>3</sup>.

Tendant à refléter leur place dans la société, les choix résidentiels des ménages ne se font pas uniquement selon une rationalité purement économique : d'autres logiques sont à l'œuvre. Pour comprendre ces choix, il est très important de connaître pour chaque pays les modèles culturels, les effets de mode et les changements en cours dans les sociétés (les exemples de Moscou et Johannesburg en témoignent bien). Les contributions fournissent d'ailleurs des éléments intéressants sur les conditions d'élaboration et de diffusion des modèles : le poids des organismes interna-

1. Bonvalet C., Lelièvre E. 1995, Du concept de ménage à celui d'entourage : une redéfinition de l'espace familial, *Sociologie et sociétés*, vol. XXVII, n° 2, 177-190.

2. La taille du logement avait été retenue en raison de son importance dans les stratégies résidentielles des Franciliens. La maison individuelle est souvent la seule solution pour avoir l'espace nécessaire à la vie de famille.

3. Bonvalet C. 1998, *Famille-logement : identité statistique ou enjeu politique ?*, Paris, INED (Dossiers et recherches n° 72).

tionaux et des classes aisées dans la diffusion de certains modèles confirme pleinement le rôle du logement comme fait de représentation sociale. À travers une certaine position résidentielle (définie par la localisation, le type d'habitat et le statut d'occupation), ce sont bien un statut social et un niveau de développement qui sont recherchés.

Que ce soit pour adopter ces modèles ou pour s'en écarter, les stratégies des ménages sont fortement imprégnées de ces références. F. Dansereau nous décrit bien le modèle d'habiter œuvrant à Montréal : être propriétaire d'une maison individuelle en banlieue ou périphérie. La fréquence de la location (73 % dans la ville de Montréal et 41 % dans le reste de la région métropolitaine en 1991) montre aussi la distance qui demeure entre le modèle rêvé et le modèle effectif. À partir de ces modèles on peut voir quels arbitrages les ménages opèrent. Bien sûr, pour une très petite minorité de ménages, la question des arbitrages ne se pose pas : ils peuvent satisfaire leurs attentes pour l'ensemble des éléments (statut d'occupation, localisation, type d'habitat) sans devoir en sacrifier aucun. Mais la grande majorité des ménages sont amenés à faire des choix et donc à sacrifier au moins l'un des éléments.

Une catégorie échappe néanmoins au registre des choix et des stratégies résidentiels : les personnes devant effectuer une mobilité sous contrainte. Évoquée spécifiquement par A. Deboulet à propos du Caire, la mobilité résidentielle forcée est aussi mentionnée dans de nombreux autres contextes, africains, asiatiques ou latino-américains : déplacements liés à la guerre (Hanoï), aux catastrophes naturelles (tremblements de terre à Guatemala et au Caire), éradications de bidonvilles à Delhi ou à Abidjan (les fameux « déguerpissements »), expulsions pour la réalisation de grands chantiers (boulevard périphérique du Caire) ou pour la rénovation des centres historiques. L'expulsion pour raison d'utilité publique existe aussi dans les métropoles du Nord. Ce qui diffère d'une ville à l'autre, outre l'intensité du phénomène, c'est la gestion de ces situations, les droits accordés aux habitants délogés, et les conséquences pour ces derniers en particulier dans les villes où l'accès à un logement est problématique : au Caire où l'accès à un logement indépendant, mobilisant les ressources de toute une vie, ne peut pas être répété, c'est l'ensemble de la trajectoire résidentielle (et même de vie) d'une famille qui est remise en cause par une expulsion.

## 1. LE STATUT D'OCCUPATION

Le choix qui semble souvent gouverner les autres décisions résidentielles est celui du statut d'occupation. On le retrouve dans presque toutes les métropoles sauf dans celles où les choix résidentiels sont très réduits, comme au Caire. Mais ses conséquences diffèrent profondément selon les métropoles et selon les groupes sociaux : ainsi, la relocalisation induite par l'acquisition du logement dépend directement de la distribution des espaces résidentiels dans l'espace métropolitain, très variable d'une ville à l'autre et dans le temps.

### 1.1. La propriété, une norme aux significations multiples

Au Nord, la lecture de la métropole contemporaine est très liée à la diffusion de la propriété et à l'étalement urbain qui lui est associée. Au Sud, le secteur locatif n'a pas fait l'objet de suffisamment d'analyses<sup>1</sup> : là aussi, la propriété est le filtre de lecture des comportements résidentiels. Or, comme le souligne M. Bertrand à propos de Bamako : « la diffusion et les formes du marché locatif permettent de comprendre d'une part l'agencement spatial, à différentes échelles, des densités et des mobilités résidentielles, d'autre part l'articulation dans la société urbaine de nécessités marchandes et de réflexes domestiques ». Dans de nombreuses métropoles comme à Paris, « le secteur locatif privé joue un rôle de pivot dans la mobilité des ménages : jeunes décohabitants, jeunes couples, nouveaux installés en Île-de-France » : c'est bien du secteur locatif que dépend la fluidité du marché du logement et la mobilité des ménages. En dépit de la reconnaissance du rôle clef joué par ce secteur, de la diversité des statuts effectifs d'occupation du logement, et des frontières parfois très floues de ceux-ci, la propriété continue d'être considérée comme la norme ; elle peut même devenir la référence des revendications comme au Chili où « le droit à la propriété » a fait l'objet d'une reconnaissance très précoce. En fait, pour avancer dans la com-

---

1. À cet égard, le travail mené sur Santiago est tout à fait révélateur de ce que les analyses traditionnelles laissent dans l'ombre. Lorsque des analyses fines sont menées, les stratégies se dévoilent vraiment : ainsi, dans les secteurs populaires de la capitale chilienne, un nombre grandissant de jeunes ménages développe des stratégies ayant un caractère anticipatoire affirmé, en se portant candidats à l'acquisition d'un logement social avec l'intention préalable de le mettre en location.

préhension des choix de statut résidentiel, il faut s'interroger sur ce que *signifie* ce statut de propriété dans les différents contextes métropolitains.

Devenir propriétaire de son logement, c'est l'horizon de presque tous les ménages, l'aboutissement d'une carrière résidentielle<sup>1</sup>, c'est avant tout, avec la localisation, un fait de représentation sociale. La propriété confère une position résidentielle et par là une position sociale que le statut professionnel ne permet pas toujours d'acquérir. C'est un signe d'ascension sociale : la trajectoire résidentielle qui aboutit à une accession à la propriété est toujours considérée comme ascendante (par les immigrés de Montréal, comme par les habitants des HLM de Paris), même si l'habitat est précaire comme à Delhi. Ceci est d'autant plus important pour les populations noires de Johannesburg qui ont été longtemps privées du droit de propriété. Comme le remarque M. Bertrand à propos de Bamako : « Rester locataire (...) est vécu d'abord comme un échec social : celui des chefs de ménage qui cumulent le handicap du loyer, et la "honte" d'être, en mal d'entregent, ballottés dans le marché urbain ».

À côté du statut social que confère la propriété, cette dernière permet aussi de ne plus payer de loyers, de ne pas dépendre du petit propriétaire « contrôlant l'usage de l'espace privé » (Delhi), de fuir l'habitat social quand il existe, de ne pas être obligé de constamment déménager « à la cloche de bois » ou suite à une expulsion. Dans certaines villes où plane la crainte d'être renvoyé dans le monde rural, c'est même l'ancrage urbain, la garantie de rester citadin qui se joue pour les immigrants à travers la propriété.

L'acquisition du logement est aussi parfois la seule façon de trouver un logement, ou la plus économique : pour les ménages à bas revenus de Santiago du Chili, « le coût de l'accession sociale est très faible » et « la propriété peut être plus économique et financièrement accessible que la location ». La propriété permet non seulement d'échapper aux contraintes du marché, mais elle peut apporter des revenus. À Bamako, comme à Bogotá, à Delhi ou à São Paulo, la propriété est rentable pour les classes modestes qui louent une pièce de leur logement ; à Abidjan aussi, la spéculation locative joue un rôle important dans les quartiers précaires.

---

1. Culturello P. (ed.) 1992, *Regards sur le logement, une étrange marchandise*, Paris, L'Harmattan.

La propriété apporte la sécurité présente et à venir, pour son ménage et pour les membres de la famille étendue. Devenir propriétaire de son logement signifie pouvoir partager la parcelle, construire un étage, réserver un logement pour les enfants plus tard, et ainsi, comme au Caire, leur assurer un avenir et le mariage. Au Nord comme au Sud, dans un contexte de précarisation du travail, la sécurité offerte par la propriété immobilière se substitue de plus en plus fréquemment à celle que ne peut plus offrir le travail à nombre de citoyens. Mais si, dans les villes du Nord, cette garantie conférée par la propriété est effective, elle l'est souvent beaucoup moins dans les villes du Sud : le statut de propriétaire peut correspondre à une propriété du logement et du terrain reconnue légalement, mais aussi à des situations de propriété du logement sur les terrains occupés illégalement (Delhi). À Hanoï, « bien que seuls les droits d'occupation du sol sur une parcelle d'un terrain loti soient vendus, de manière purement informelle, sans autorisation ou garantie légale, les acheteurs potentiels ne craignent pas l'expropriation et affluent de toute la ville ». Et, à Delhi, squatter des espaces publics ou s'installer dans un bidonville peut être « vécu comme une accession à la propriété, si précaire soit-elle et sans aucun droit de propriété effectif. Ici le meilleur logement n'est pas celui qui est en dur, mais celui que l'on possède, dont on est – ou plutôt dont on a l'impression d'être – propriétaire ». Dans les villes du Sud, la sécurité foncière n'est pas vraiment assurée par la propriété du logement : même si elle est vécue comme telle par certains citoyens, cet ersatz de propriété ne donne pas pour autant accès aux avantages offerts par une propriété réelle. Les exemples de mobilité résidentielle contrainte, d'éviction de certains quartiers qui émaillent les contributions sur Abidjan, Delhi, Guatemala ou Le Caire sont là pour le rappeler.

Ce qui domine à la lecture des contributions, c'est bien l'engouement pour la propriété et sa part de rêve et d'illusion, quitte à devoir effectuer des sacrifices importants dans la vie quotidienne, notamment dans la qualité du logement et sa localisation.

## **1.2. La location, un statut néanmoins choisi par certains**

Certains ménages renoncent volontairement à la propriété : « la location n'est pas forcément subie, ni pathologique », comme l'écrit F. Dureau à propos de Bogotá.

Estimant les sacrifices en termes de localisation trop grands, certains ménages aisés préfèrent louer dans un « bon quartier central » de Bogotá, de Paris ou de São Paulo. C'est la prime à la centralité, à l'accessibilité des équipements. Dans les métropoles latino-américaines où existe une offre locative bon marché dans le centre ancien dégradé, les élites urbaines n'ont pas l'exclusivité de ce comportement : de nombreux ménages modestes préfèrent aussi rester en location dans les quartiers centraux, même au prix d'une très forte promiscuité dans le logement.

Certaines stratégies migratoires privilégient aussi clairement la location. À Paris, certains provinciaux ou étrangers préfèrent louer – éventuellement dans des conditions difficiles – ou rester dans le parc locatif social, afin de pouvoir investir « au pays ». Leur choix est donc d'acheter dans leur région, là où ils ont leurs attaches. Même s'il dure plusieurs années, voire plusieurs décennies, « le séjour à Paris est vécu comme une étape transitoire »<sup>1</sup>. Ce type de comportement se retrouve dans d'autres régions du monde, comme à Delhi. Certains sans-abri y optent pour ce mode de vie alors qu'ils pourraient louer : ils préfèrent minimiser les dépenses de logement et de transport à Delhi pour épargner et envoyer l'argent à la famille restée sur place.

À partir des exemples où la location est vraiment un choix, on peut réellement se poser la question du choix de la propriété. Quand la propriété est largement dominante (comme à Guatemala ou en Espagne), ou quand existe comme à Santiago une politique d'accession sociale qui capte la demande même des plus pauvres, on peut se demander quelle est la part de liberté dans les choix de statut résidentiel<sup>2</sup>.

Confirmant les conclusions de certaines recherches récentes en France, les contributions amènent à prendre de la distance à l'égard « d'une représentation hiérarchique d'un trajet promotionnel qui va de la location à la propriété, chacun se définissant par rapport à l'autre : les propriétaires sont des "heureux" et les locataires sont inscrits dans un espace sinon négatif du moins

---

1. Bonvalet C. 1990, Accession à la propriété et cycle de vie, in Bonvalet C., Fribourg A.M. 1990, *op. cité*, 129-137.

2. Culturello P. 1993, Le poids de l'origine et la force de la parenté : la dualité familiale dans les pratiques résidentielles, in Bonvalet C., Gotman A. (eds.), *op. cité*, 111-128.

qualifié de purgatoire, en attente de la propriété »<sup>1</sup>. La réalité est plus complexe. Il existe dans les métropoles, des locataires aisés (d'autres moins) satisfaits de leur choix. À Paris, le secteur locatif privé rassemble à la fois « des ménages à bas revenus qui n'ont pu bénéficier du logement social, des ménages à revenus moyens qui n'ont pu accéder à la propriété ou préfèrent habiter en zone centrale, et des ménages à revenus élevés qui font le choix d'être locataires » (M. Berger). Il existe aussi des propriétaires vivant dans « des situations d'entassement extrême en acceptant en location d'appoint de nombreux petits ménages » (Bamako) et des propriétaires pauvres « piégés » par l'accession à la propriété et assignés en quelque sorte à ce statut. « On aboutirait alors au paradoxe où, de couronnement d'une "carrière" résidentielle, l'accession à la propriété, dans la mesure où il s'agirait d'une "accession forcée", deviendrait, pour certains, la seule issue – voire, dans certains cas, une voie de garage. On est loin alors de la réalisation d'un idéal »<sup>2</sup>.

## 2. LE TYPE D'HABITAT

La production scientifique portant sur les villes françaises met souvent l'accent sur l'attrait pour la maison individuelle, choix qui irait de pair (même s'il est moins marqué) avec l'engouement pour le statut de propriétaire. La composition actuelle des parcs de logements et la diversité des situations métropolitaines de notre corpus tendent à relativiser ce constat.

### 2.1. Maison individuelle, versus appartement

À Montréal la maison individuelle est effectivement plébiscitée : les tours résidentielles, les triplex et les duplex sont fortement rejetés sauf par les artisans commerçants et ouvriers. On assiste cependant à un certain renversement de tendance chez les jeunes ménages fortement éduqués. À Paris et à Strasbourg, la part de maisons individuelles dans la construction neuve ne cesse de croître : l'aspiration à la maison individuelle en propriété est bien

1. Bonvalet C., Gotman A. (eds) 1993, *op. cit.*

2. Culturello P. 1993, *op. cit.*

une réalité des comportements actuels. Mais, dans une ville comme dans l'autre, si l'on ne peut nier l'importance de la maison individuelle dans les références agissant sur les comportements, force est de constater la distance qui sépare encore le rêve de la réalité : le parc de logements individuels demeure très minoritaire dans ces villes du Nord, à Montréal comme à Paris (22 %) ou à Strasbourg (15 %).

En revanche, en dehors du Caire qui fait figure d'exception, la maison individuelle correspond effectivement au logement majoritaire dans les métropoles du Sud : ainsi, 76 % des ménages de São Paulo occupent des maisons individuelles en 1991. Les modes de production du logement à l'œuvre sont directement responsables de cette situation. La verticalisation de l'habitat, et son corollaire la production d'appartements en immeuble, demeurent rares dans ces métropoles où le processus d'urbanisation s'est réalisé à travers une expansion spatiale effrénée. En l'absence de production de logement social ou d'accès à des systèmes de financement, l'auto-construction de la maison individuelle correspond aux ressources – très limitées – du plus grand nombre. « Habitat évolutif » comme le désigne H. Menna-Barreto à São Paulo, la construction de la maison individuelle en matériaux précaires ou plus durables peut s'étaler dans le temps, en fonction des ressources, souvent irrégulières, des familles. Il est possible d'ajouter des étages ou des pièces pour loger la famille lorsqu'elle s'agrandit<sup>1</sup>, pour y exercer une activité économique commerciale ou artisanale (Hanoï) ou pour se procurer des revenus complémentaires à travers la location : dans des pays où la majorité de la population n'a pas accès à des systèmes d'assurance chômage, ni de retraite, cette possibilité joue un rôle décisif.

Dans les métropoles du Sud, la maison (quelle que soit la qualité de ses matériaux) est à la fois accessible à tous, et dotée d'un statut social certain dans toutes les classes sociales, y compris les classes dominantes. Outre ses avantages strictement économiques, la maison individuelle constitue aussi souvent le modèle de référence dans les classes aisées, traversant les modes, comme à Abidjan « depuis les modèles coloniaux jusqu'aux

---

1. La taille du logement peut aussi agir dans un sens inverse du rôle qui lui est généralement assigné : pour échapper à l'hébergement de la parentèle, certains ménages africains font le choix d'un logement de taille réduite.

« châteaux » baroques qui fleurissent aujourd'hui » et s'adaptant aux contraintes du jour, en passant « insensiblement, d'un habitat végétalisé visuellement très ouvert à des forteresses sévèrement gardées par des polices privées » (Ph. Haeringer). Très minoritaire à Abidjan, l'appartement de haut ou moyen standing peut être dans d'autres métropoles un choix plus répandu : c'est le cas à Paris, ou au Caire où l'habitat individuel est insignifiant, ainsi que, de plus en plus fréquemment, dans certaines métropoles latino-américaines (Bogotá, Quito, São Paulo). À Bogotá, l'insécurité et l'attrait pour des localisations centrales ont directement contribué à l'adoption des appartements de standing qui se multiplient depuis une quinzaine d'années : la possibilité de disposer d'une résidence secondaire à la campagne a également participé à ce changement rapide de modèle d'habiter en ville. L'ensemble de l'espace résidentiel mobilisé au fil de la semaine permet à ces familles aisées d'assurer à la fois une vie métropolitaine sûre et sans perte de temps en transport, et une certaine qualité de vie dans un environnement rural préservé. C'est bien l'ensemble de ces composantes de l'espace résidentiel qu'il faut considérer pour comprendre les choix résidentiels et, dans ce cas, le choix de l'appartement.

Si la maison connaît un tel engouement c'est parce qu'elle est accessible aux ménages modestes au Nord et au Sud, elle répond au désir d'espace, elle s'aménage et s'adapte à la situation de la famille. À travers la maison, l'appropriation de l'espace habité peut se réaliser. Dans les cours vouées à la location de Bamako ou dans les *inquilinos* des anciennes demeures du centre historique de Bogotá, les situations d'entassement extrêmes génèrent « des tensions entre voisins qui fondent largement le désir d'accéder à son propre logement » (F. Dureau). Cet attachement à la maison et à l'espace privé est particulièrement visible à Moscou où près de 22 % des ménages possédaient en 1994 une *datcha* à proximité de leur logement. À l'image des jardins ouvriers en France, les *datchas* et les garages transformés en remises ou en ateliers des Moscovites distillent « de petites doses de liberté », comme le dit Ph. Haeringer. « Composantes de leur vie citadine », ils traduisent une pratique qui pourrait aussi être mise en évidence ailleurs : d'autres populations citadines ont, comme les Moscovites, des systèmes résidentiels articulant plusieurs éléments, comme nous venons de le signaler à propos de Bogotá.

## 2.2. D'autres types d'habitat plébiscités

Le choix du type d'habitat ne saurait se résumer à la simple opposition maison individuelle *versus* appartement en immeuble, induite par des références aux villes européennes où le logement se réduit à l'espace habité par un groupe domestique. D'autres types d'habitat dominent les parcs immobiliers de certaines métropoles, tel l'habitat de cour en Afrique de l'Ouest, à Bamako ou à Abidjan : il génère des pratiques résidentielles spécifiques, des situations de cohabitation bien décrites par M. Bertrand et Ph. Haeringer et des niveaux de densité très élevés. Dans une « version verticale », les immeubles du Caire et de Hanoï, produits par agrandissements successifs, constituent aussi une catégorie d'habitat bien particulière.

Une mention spéciale doit aussi être accordée aux *conjuntos cerrados*, cousins latino-américains des *gated communities* anglo-saxonnes : produites comme telles ou issues de la fermeture d'îlots de maisons individuelles préexistants, ces résidences prennent une place grandissante dans des métropoles du Sud (Bogotá, Johannesburg, São Paulo). Une place croissante en termes d'espace occupé ou de proportion de population habitant ce type de logement, mais aussi (surtout ?) un modèle de référence qui tend à se généraliser, au-delà des classes dominantes qui l'ont d'abord adopté : c'est bien d'un nouveau modèle d'habiter qu'il s'agit, valorisé et reproduit aussi dans les couches moyennes et pauvres. Certes, la fonction sécuritaire de ces résidences fermées, que nous rappellent C. Benit (Johannesburg) et F. Dureau (Bogotá), est évidente. Dans ces villes affectées par une insécurité réelle à laquelle les médias ne se privent pas de donner un fort écho, ces lotissements sont effectivement de véritables forteresses. À Delhi, la présence de grilles ne s'associe pas forcément à un strict contrôle des mouvements : mal assurée, la fonction sécuritaire semble surtout céder la place à l'autre fonction assurée par ce type d'habitat, la fonction sociale. Le statut social attaché à ce type de résidence est manifeste au Caire comme à Bogotá ou à Delhi : on ne saurait y lire la seule recherche de la sécurité.

Cette prégnance de certains modèles d'habitat, le rôle de ces références est bien une dimension universelle, au Nord comme au Sud : à travers le logement, c'est le statut social que l'on vise, mais aussi l'idée de se « conformer aux normes dans l'espoir d'une régularisation ultérieure », comme le signale Ph. Haeringer à pro-

pos de la reproduction de l'habitat de cour (formule qui trouve son origine dans les lotissements administratifs) dans les quartiers irréguliers du nord d'Abidjan. En adoptant la morphologie, on espère acquérir le statut : social et juridique.

### 3. LA LOCALISATION

De multiples configurations et critères sont susceptibles d'intervenir dans les choix de localisation ; il est aussi parfois difficile de dissocier cet attribut du logement des autres caractéristiques (type et statut), considérés précédemment. La localisation n'est-elle pour autant qu'une « simple variable-relais, un simple instrument permettant de faire varier d'autres paramètres » comme l'affirmait J. Brun<sup>1</sup> à propos de la France ?

#### 3.1. La localisation, variable polysémique par excellence

Les choix de localisation du logement font directement référence aux structures urbaines, à la distribution du parc de logements dans l'espace métropolitain relativement aux autres composantes de la ville (emplois, commerces, équipements, espaces verts, etc.). La diversité des contextes métropolitains considérés dans cet ouvrage joue donc pleinement sur cette composante des choix résidentiels. Très bien mises en évidence par l'exercice comparatif, mais trop souvent omises par les contributions individuelles, la taille des villes, et son corollaire l'accessibilité des lieux de la ville, sont les premiers facteurs à prendre en considération. Les choix de localisation interviennent d'autant plus que l'accessibilité n'est pas assurée sur l'ensemble de la métropole : et cela dépend à la fois de la taille de la ville et de l'amplitude des inégalités qui la traversent.

Même si l'on ne considère que la distribution de l'emploi, qui influe directement sur les navettes domicile-travail et sur la place de ce facteur dans les choix résidentiels, les situations sont très contrastées : à l'extrême concentration de l'emploi de São Paulo ou de Bogotá, s'oppose la dispersion des activités économiques

---

1. Brun J. 1990, Mobilité résidentielle et stratégies de localisation, in Bonvalet C., Fribourg A.M., *op. cité*, 299-312.

de Delhi, qui « facilite le rapprochement entre lieu de résidence et lieu de travail ». Les relations entre le statut du logement, son type et sa localisation diffèrent aussi grandement selon les villes et sont actuellement soumises à de profondes modifications. Relégué en périphérie dans les métropoles latino-américaines, l'habitat illégal est dispersé à Delhi sur l'ensemble du territoire métropolitain, y compris le centre. On pourrait aussi citer le mouvement de périphérisation de l'offre locative, incontestablement plus rapide dans les villes d'Amérique latine et d'Afrique où il est lié au processus de consolidation des quartiers populaires, que dans les villes européennes.

Enfin, le degré de fluidité du marché du logement varie également sensiblement d'une métropole à l'autre. Des contextes de marchés du logement peu fluides, où la mobilité est nécessairement réduite, laissent une faible marge de manœuvre dans les choix de localisation. Les villes de Hanoï et du Caire, où A. Deboulet parle « d'immobilité résidentielle contrainte », illustrent de façon extrême une telle situation, qui impose l'adaptation *in situ* du logement. À un degré moindre, le coût du logement à Paris conduit à une relative stabilité résidentielle des Parisiens, comparativement à celle observée dans les autres villes françaises ; à São Paulo, la stabilité résidentielle encouragée par l'accession à la propriété se conjugue à l'extrême instabilité de l'emploi, générant de longues navettes quotidiennes. Dans un contexte de restriction de la mobilité résidentielle, les potentialités offertes par les lieux de l'espace métropolitain deviennent, de fait inaccessibles à la population qui n'y habite pas déjà ; et la population assignée à son logement ne peut que subir l'évolution de sa position relative dans un espace métropolitain en transformation.

Ne considérer que la position relative du logement par rapport aux seuls éléments communs, partagés par l'ensemble de la population métropolitaine, revient à omettre l'ensemble des éléments structurants individuels et familiaux (par exemple, la localisation de la parentèle et, de façon plus générale, les réseaux de relation) et l'espace-temps propre au niveau de ressources de chacun et à son mode de vie. L'analyse des choix de localisation se heurte justement à des difficultés spécifiques qui résident dans le caractère non univoque de l'attractivité des lieux pour les habitants d'une même métropole, contrairement aux autres attributs résidentiels évoqués précédemment (statut, type d'habitat). Outre le

caractère socialement différencié de l'usage des lieux et des mobilités, intervient la structuration de l'espace produite par les relations sociales propres à chaque individu : pour tout habitant, les lieux de la métropole ne se différencient pas seulement par leur offre en matière de résidence, d'emploi, d'éducation, de commerce, de services, etc., mais aussi par les relations sociales établies avec les habitants de ces lieux, par leur connaissance acquise parfois dès l'enfance.

Les choix de localisation sont, enfin, porteurs de sens : la localisation est considérée comme le signe d'une position dans la société, et à ce titre peut jouer le rôle d'une vitrine sociale. *A contrario*, dans une ville telle que Hanoï, très homogène en termes de statut, cette fonction de représentation sociale de la localisation ne peut s'exercer, alors que dans les autres métropoles asiatiques, « les différentiels de résidence étaient des faits de société fondés sur des critères statutaires attribués ou acquis » (H. Schenk). Il est d'ailleurs intéressant de noter le rôle joué par certains pionniers, dont les choix résidentiels inédits conduisent à changer l'image d'un quartier et à rendre acceptables certaines localisations : c'est ainsi que le sud traditionnellement populaire de Bogotá est devenu en quelques années une option résidentielle adoptée par plusieurs dizaines de milliers de ménages de classe moyenne.

### 3.2. Le choix d'un rapport à la métropole et d'un environnement

Si l'on s'en tient à une lecture des structures métropolitaines faisant abstraction des divisions de l'espace propres à l'individu, on voit alors bien, en lisant les contributions, deux modèles s'opposer : l'un rejetant le centre, l'autre le valorisant.

Dans le premier modèle (Montréal, Le Caire, Bamako, Mumbai, Delhi, Santiago), les cadres et les familles aisées rejettent le centre ville, qui est alors habité par les plus pauvres dans des logements anciens et dégradés, des *squats*, des bidonvilles, etc. L'éloignement du centre correspond à une recherche de qualité de vie, à un besoin de nature et d'espace : la périphérie est choisie délibérément pour la qualité de l'environnement qu'elle peut procurer. À Bogotá, à Delhi ou à Santiago, soumises à de fortes pollutions atmosphériques, des ménages aisés, motorisés et ayant souvent une certaine liberté d'horaires, choisissent d'habiter des

secteurs de plus en plus éloignés. Dans ce choix souvent formulé par de jeunes couples avec des enfants en bas âge, s'exprime aussi souvent une volonté de privilégier la vie de famille. Il s'agit aussi de se protéger, soi et les siens de la violence et de l'invasion urbaines : on construit à Johannesburg, des *gated communities* protégées par de hauts murs, à São Paulo des ensembles fermés de maisons individuelles offrant à la fois la sécurité et des loisirs protégés. Dans toutes les métropoles se construisent des lotissements résidentiels à la périphérie de haut et moyen standing qui répondent à la demande des familles aisées, au désir d'être « entre-soi ».

Il se construit aussi en périphérie des lotissements pour les ménages modestes et pauvres. L'éloignement est la plupart du temps le prix à payer pour devenir accédant. À Santiago où la politique favorise l'accession à la propriété des pauvres, des quartiers entiers se construisent de plus en plus loin de la ville. La périphérie des métropoles accueille aussi les plus pauvres qui trouvent là des parcelles pour l'auto-construction, aux dépens des conditions de logement : il s'agit souvent de terrains sans infrastructure, situés dans des zones à risques. À Bogotá comme à Guatemala, la production informelle de logements s'exerce tout particulièrement dans les communes limitrophes où la réglementation est moindre ou complètement absente. Cette production informelle se retrouve dans pratiquement toutes les métropoles du Sud à l'exception de Santiago où le marché informel de la terre ne constitue plus une voie d'accès au logement.

Cet éloignement de la ville, de son centre et des sources d'emploi entraîne de longues migrations pendulaires, coûteuses en temps et en argent. Dans certaines métropoles comme Montréal ou Le Caire, la distance au lieu de travail joue peu dans les choix de localisation résidentielle ; et ce n'est que récemment que ce facteur prend de l'importance dans les métropoles latino-américaines.

Même si on constate, pour quasiment toutes les classes sociales, un éloignement du centre, les inégalités demeurent. De nombreux indices émaillant les contributions conduisent même à formuler l'hypothèse d'une aggravation des inégalités : la mobilité qu'implique une réelle maîtrise des espaces métropolitains renforce les inégalités sociales, en particulier dans les villes du Sud où le système de transport est socialement plus différencié que dans celles du Nord. L'accessibilité devient un facteur clé des

ségrégations résidentielles. Les cadres arrivent à mieux aménager leur temps, se décalent par rapport aux heures de pointe, travaillent à la maison. De plus, ils choisissent d'habiter dans des communes lointaines, mais bien desservies par la route et les réseaux de transport public. Aussi les personnes qui supportent le plus les inconvénients de l'éloignement du centre sont :

- les ménages modestes et pauvres, qui deviennent propriétaires au prix d'un allongement du temps de transport : à Paris par exemple, les employés et les ouvriers s'installent dans des communes rurales mal desservies de la grande périphérie ;

- les plus pauvres des villes du Sud, qui ont fui la densité des bidonvilles centraux, le système des pièces en location pour devenir eux aussi propriétaires et souvent propriétaires-bailleurs, parfois au prix de l'emploi ;

- les femmes, qui subissent plus fortement cet éloignement (Bogotá, Paris) et qui payent le plus chèrement le prix de l'accès à la propriété ;

- parfois même les enfants dont les parents choisissent malgré une localisation périphérique de les envoyer dans des établissements scolaires en centre ville (Bogotá).

Parallèlement à ce premier modèle résidentiel, on constate ici et là une résistance aux mouvements centrifuges. Dans ce deuxième modèle résidentiel, le centre est valorisé : la proximité des lieux de travail et des équipements, notamment des équipements scolaires, est recherchée. Chez les cadres supérieurs et moyens de Paris, São Paulo, Bogotá, Guatemala, on voit en effet une tendance se dessiner qui donne un prix à la centralité et à l'accessibilité. À Paris, les cadres quittent moins la capitale qu'auparavant ; à São Paulo, à Santiago et à Bogotá on observe également un intérêt grandissant pour le centre. Avec l'augmentation de la bi-activité des ménages et les dysfonctionnements du système de transport, le rapprochement du lieu de travail commence à intervenir fortement dans les choix de localisation résidentielle des familles aisées de certaines villes latino-américaines, comme Bogotá. Les classes favorisées n'ont d'ailleurs pas le monopole de ce choix pour le centre et la proximité du travail. Les immigrants de Paris et de Montréal investissent les quartiers centraux. Comme les sans-abri de Delhi déjà mentionnés, les habitants de certains quartiers précaires d'Abidjan font « un choix stratégique : habiter au plus près des emplois (ou des marchés) et à moindre frais, en attendant d'investir dans d'autres projets ».

Dans de nombreuses métropoles, le dilemme auquel sont confrontés les ménages des couches moyennes et supérieures est le suivant : accéder à un grand logement adapté à la taille de la famille, au prix d'une localisation en banlieue ; ou bien renoncer à un logement plus confortable notamment en terme d'espace, mais continuer à habiter dans le centre, dans un « bon » quartier. Le choix pour le centre correspond à un style de vie urbain dont les variables classiques (âge, position dans le cycle de vie, catégorie sociale) ne rendent pas totalement compte. Pour les femmes des classes supérieures ou moyennes qui désirent conjuguer vie familiale et vie professionnelle, la localisation constitue un enjeu essentiel : des femmes très diplômées de Montréal optent ainsi pour les quartiers anciens péri-centraux.

À travers une localisation, c'est bien le choix d'un mode de vie dans la structure urbaine du moment, socialement construite, qui s'exprime. Choisir un lieu de résidence, c'est opter pour un rapport à la métropole, qui renvoie à la position relative au sein de la structure métropolitaine (centre/périphérie), c'est-à-dire aux ressources de l'espace métropolitain accessibles à partir d'une certaine localisation du logement pour une catégorie sociale donnée. Choisir un lieu de résidence, c'est aussi opter pour un environnement immédiat : un environnement physique (conditions naturelles, formes urbaines), mais aussi un environnement social, qui correspond à différents enjeux et autant de stratégies : stratégies affinitaires des différents groupes sociaux, stratégies d'ascension sociale recherchée dans une proximité avec des classes sociales plus élevées, stratégies sécuritaires de plus en plus affirmées, et stratégies de regroupement familial. En ce sens, la localisation est bien une variable essentielle des stratégies résidentielles, traduisant les différentes échelles des pratiques spatiales des citadins, dont on ne saurait réduire le rôle à celui de relais des autres attributs du logement.

#### **4. LES RÉSEAUX DE RELATIONS SOCIALES ET FAMILIALES**

##### **4.1. Le poids des réseaux dans les choix de localisation**

L'implantation géographique n'obéit pas seulement aux règles économiques, d'autres mécanismes sont à l'œuvre : les

réseaux de relations ont souvent une influence déterminante dans le choix de localisation résidentielle.

Au Caire, l'origine géographique et les liens d'appartenance communautaire restent prédominants dans la localisation résidentielle, même après plusieurs générations d'installation dans la capitale égyptienne. Dans les choix de localisation, la famille joue aussi un rôle important dans des contextes métropolitains très divers (Paris, Bogotá, Bamako, Le Caire). À Bogotá, plus on descend dans la hiérarchie sociale, plus le rôle de la famille devient décisif. En France on a pu constater l'existence de regroupements familiaux à l'échelle de la cité HLM<sup>1</sup>, du quartier ou de la copropriété. Les jeunes, comme le souligne M. Berger, décohabitent souvent à proximité du domicile des parents pour déménager ensuite dans la même commune ou le même département. Ce constat s'applique également au Caire et à Bogotá où les logiques résidentielles portent la marque familiale. Dans les choix de localisation, les réseaux sociaux et familiaux apparaissent en effet décisifs. Comme le souligne F. Dureau, ce sont en fait « les réseaux de relations sociales et familiales qui déterminent, au sein de l'espace résidentiel financièrement accessible à chaque groupe social, un espace de mobilité résidentielle relativement précis ». « La capacité à se suivre et à rester dans le même quartier, voire (...) à se retrouver, est étonnante » nous dit A. Deboulet à propos des familles du Caire. Ce système rencontre néanmoins parfois des limites, évoquées à propos du Caire, mais observées aussi à Bogotá : lorsque le quartier atteint une certaine saturation foncière et immobilière qui ne permet plus la reproduction interne du groupe.

La prise en compte des réseaux de relations et des groupes familiaux permet de mieux comprendre les trajectoires résidentielles, les choix opérés par les ménages : elle explique aussi certaines résistances aux grandes tendances évoquées précédemment (mouvement centrifuge, accession à la propriété).

---

1. Anselme M. 1988, Les réseaux familiaux dans le parc HLM, premier constat, in Bonvalet C., Merlin P. (eds), *Transformation de la famille et habitat*, Paris, INED, DREIF-IDEF/PUF (Coll. Travaux et Documents, Cahier 120), 181-187.

## **4.2. La cohabitation, expression des solidarités familiales**

Nous avons longuement évoqué les choix résidentiels, en particulier celui de la propriété. Mais dans de nombreuses métropoles, en raison de la pénurie de logements et de terres, de leur coût, même lorsqu'il s'agit de terrains sous-équipés, c'est l'accès au logement qui est problématique : la ville du Caire est symptomatique de cette situation. De ce fait, dans la plupart des métropoles, la seule solution qui existe pour certaines populations réside dans la cohabitation, s'exprimant dans le partage du logement ou de la parcelle. Le partage du logement constitue une pratique répandue dans certaines villes du Sud : à Bogotá en 1993, 46 % des ménages partageaient leur logement.

Dans cette pratique répondant à la pénurie de logements accessibles à certaines catégories de population, la cohabitation intergénérationnelle occupe une place importante. En France, on a pu observer que la cohabitation intergénérationnelle constituait un moyen pour les ménages de s'adapter à la crise. Au début des années 1950, une proportion non négligeable de jeunes ménages ont ainsi commencé leur vie en cohabitant avec leurs parents. Dans les années 1960-1970, le marché s'est détendu et les jeunes ont pu quitter le domicile parental de plus en plus tôt ; depuis les années 1980, s'opère un retournement de tendance avec un retard à la décohabitation (M. Berger).

Selon les villes, en fonction des contraintes exercées par les caractéristiques des logements, et des modalités d'accès au logement, les solidarités familiales qui s'expriment dans la localisation des unités domestiques apparentées se traduisent par : des cohabitations au sein du même logement (Santiago, Hanoï) ; des proximités résidentielles verticales (les immeubles de collatéraux du Caire) ; des proximités horizontales immédiates (l'habitat de cour d'Abidjan ou de Bamako) ou plus lâches (les systèmes résidentiels familiaux évoqués à propos de Bogotá).

Les situations métropolitaines décrites par les contributions mettent en évidence deux modèles de cohabitation intergénérationnelle.

Dans le premier modèle, la cohabitation constitue une étape transitoire précaire en attendant d'accéder au logement, étape transitoire qui correspond parfois à un retour chez les parents en cas de rupture d'union. C'est le cas à Paris, à Bogotá, à Hanoï pendant la période socialiste, mais aussi à Santiago où la cohabi-

tation entre générations est très fréquente en raison de la rareté de logements bon marché et de l'absence d'occupations illégales : en 1990 les *allegados* (hébergés) représentaient un quart des familles nucléaires chiliennes et, si l'on compte les hébergeants, 40 % des ménages étaient concernés. Mais, il s'agit d'une solution précaire, le partage de parcelles ou la construction d'étages ou pièces supplémentaires étant peu répandus. Dès qu'ils le peuvent, les jeunes ménages se tournent vers l'accession à la propriété, très encouragée par les politiques du logement à Santiago.

On observe à Kampala des pratiques de confiage des jeunes et une forte proportion de personnes à charge à Bamako. M. Bertrand parle à ce propos de ménages « chargés », particulièrement chez les ménages propriétaires plus stables. Ces derniers correspondent davantage à un deuxième modèle : la cohabitation intergénérationnelle plus durable, dont Le Caire constitue un exemple frappant. Les familles aisées caiotes gèlent un logement pour les enfants, réservent plusieurs étages pour eux (d'où un très fort taux de logements vacants au Caire : 17 % en 1996) ; d'autres partagent leur parcelle. Le modèle le plus typique étant patrilocal, l'épouse vient habiter au domicile des parents de son mari ; les difficultés de logement du Caire poussent toutefois certains ménages à réserver une pièce ou un appartement à leur fille.

La cohabitation entre générations peut être subie. C. Paquette parle de cohabitation « forcée » à Santiago ; à Guatemala, certains jeunes ménages opteront d'ailleurs pour des logements dans les périphéries lointaines, lorsque la cohabitation est jugée trop difficile. À Bamako, « la charge familiale reste, en ville, constitutive de la capacité des chefs de ménage à "tenir rang" » : difficile d'échapper à la pression sociale, même dans le contexte de crise économique que traverse le Mali, constate M. Bertrand. La cohabitation peut aussi être le résultat d'une stratégie du groupe familial dans l'attente de réunir l'apport personnel à l'achat d'un logement : c'est notamment le cas à Bogotá, à Montréal chez les immigrés et surtout au Caire. Dans la capitale égyptienne, les jeunes épargnent pendant le temps de la cohabitation pour rassembler la somme considérable donnant accès au logement, dont bien souvent le mariage dépend. Pour que celui-ci se fasse, trois éléments doivent être réunis : « accéder au logement indépendant, le meubler et verser la dot ».

La cohabitation entre générations ne représente que la partie visible des solidarités familiales. La mobilisation familiale autour

des projets résidentiels est également activée pour trouver un logement (Bogotá, Delhi, Kampala et Paris) ; pour accéder à la propriété, à travers une aide financière ou matérielle, notamment une aide à la construction de la maison ; ou pour choisir une localisation.

## 5. EN RÉSUMÉ

En dehors du cas de Hanoï avant 1986, le panel de métropoles considéré ici confirme le consensus qui se dégageait de l'observation de situations françaises dix ans auparavant : tous les auteurs ont souligné l'existence pour les individus même les moins favorisés, « d'une frange minimale de liberté permettant le déploiement de stratégies résidentielles »<sup>1</sup>.

Dans chacune des métropoles considérées, la priorité donnée aux différents facteurs intervenant dans les stratégies résidentielles des ménages varie fortement selon les classes sociales : les couches aisées dont la reproduction passe avant tout par la localisation sacrifient plus facilement la propriété, tandis que l'accès à la propriété de la maison individuelle joue un rôle primordial pour les classes moyennes.

Les inégalités s'accroissent à l'échelle métropolitaine et les choix résidentiels semblent très réduits pour les plus modestes : c'est le plus souvent dans la localisation au sein des espaces qui leur sont accessibles que s'expriment leur choix. Mais, comme le dit C. Paquette à propos de Santiago, les familles modestes ont certes peu de choix, mais elles ont néanmoins des stratégies résidentielles. Même pour les plus pauvres, il existe en effet des stratégies et la famille y est sans doute pour quelque chose.

---

1. Brun J. 1990, *op. cité*.



# **MOUVEMENT RÉSIDENTIEL À BAMAKO : MOBILITÉ STRUCTURÉE, CIRCULATION FRAGMENTÉE DANS L'ESPACE URBAIN**

---

*Monique BERTRAND*

## **1. CONTRAINTES ÉCONOMIQUES, DÉTERMINANTS SOCIAUX DE LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE**

Notre enquête menée en 1993 et 1994<sup>1</sup> met en valeur deux types de flux, d'entrées et de sorties. Le premier concerne des ménages « tout en entier mobiles », dont tous les membres sont mobiles. Le second flux concerne des individus mobiles au sein de ménages stables. Il témoigne des relations sociales nouées entre hébergeants et dépendants sociaux au sein des collectifs résidentiels. Il s'agit d'une circulation résidentielle plus fluide, mais elle agit comme facteur cumulatif de la densification : plus un ménage est chargé, plus il accueille des dépendants divers et plus ceux-ci sont mobiles selon des formes tant marchandes que non marchandes de mobilisation du travail domestique.

Dans l'échantillon considéré, ces deux mouvements connaissent des variations annuelles inverses : alors que le nombre de ménages tout en entier mobiles diminue, la population mobile des ménages stables est-elle en progression, au même rythme. D'autres nuances distinguent les profils sociaux : les ménages stables sont près de deux fois plus chargés que les ménages mobiles, et ce dans tous les secteurs étudiés de l'agglomération. La population mobile des ménages stables apparaît fortement célibataire et féminine, tandis que les ménages tout en entier mobiles sont déséquilibrés en faveur des hommes. Le premier type offre

---

1. La méthodologie d'enquête est décrite à la fin de ce texte.

tout particulièrement aux jeunes filles un cadre d'insertion protégée, mais guère autonome ; le second type implique principalement des migrants masculins et mariés, dont l'insertion urbaine passe par divers « tâtonnements résidentiels ».

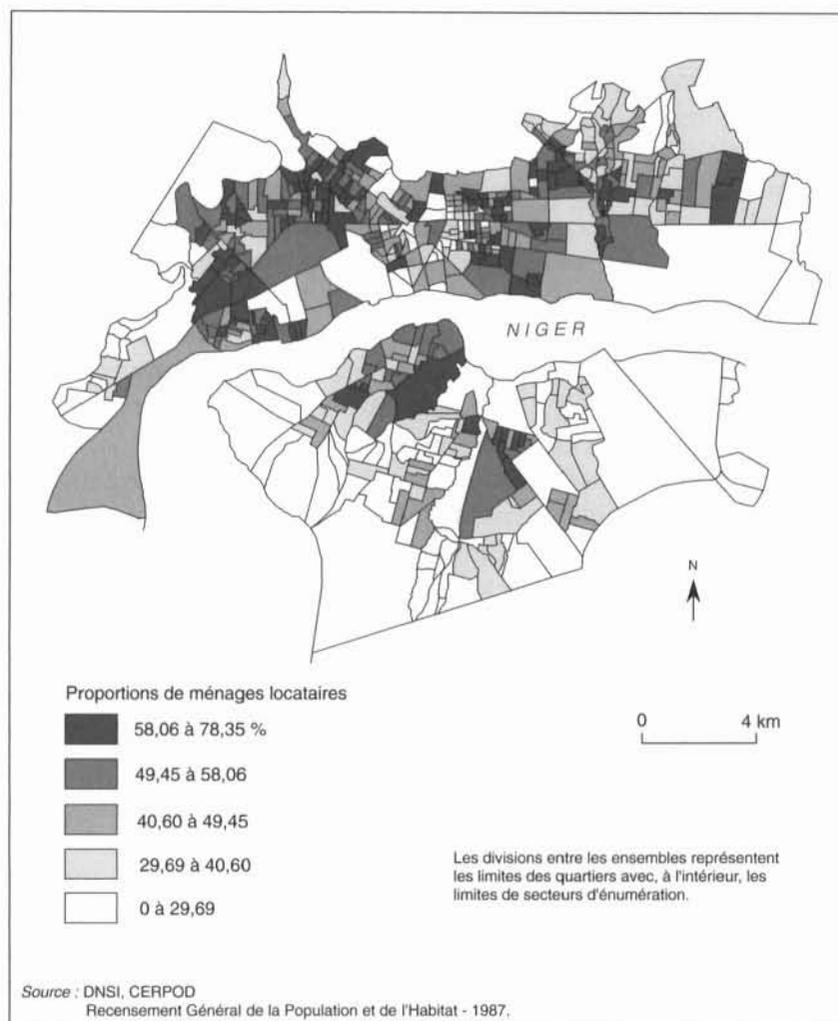
Les deux types de flux entretiennent enfin des rapports inégalement lisibles à l'espace bamakois. Fortement structurée par l'offre foncière et immobilière de Bamako, la géographie des ménages mobiles renvoie aux grands contrastes de l'agglomération. Car le premier type de mobilité est essentiellement interne à l'espace aggloméré. Les ménages se réorientent des quartiers les plus denses et des cours les plus chargées vers les quartiers les plus aérés, des zones anciennement urbanisées (de Médina Coura à Lafiabougou en rive nord, Séma-Badalabougou en rive sud) vers les zones d'accueil ou de redistribution démographique plus récentes (Daoudabougou, Boukassoumbougou, Dianégouéla). Le mouvement est loin de ne concerner que les seuls accédants à la propriété qui recherchent dans le décentrement les conditions d'une meilleure insertion foncière, officielle ou officieuse<sup>1</sup>. De nombreux locataires cherchent en périphérie des cours plus aérées et des loyers moins chers. L'onde de choc du marché locatif se propage vers les extensions récentes et vers les quartiers irréguliers (carte 11).

Mais les particularités des quartiers anciens (en voie de saturation) et des périphéries (en cours de densification) s'émeussent dès lors que la mobilité est exprimée en termes d'individus. Au sein des ménages stables, en effet, le rapport entre individus stables et mobiles se coule mal dans les lignes de force de la densité et du vieillissement urbains. La proportion des mobiles ne donne lieu qu'à des écarts modérés d'un quartier à l'autre. Le flux des individus s'inscrit donc de manière plus diffuse dans l'espace urbain et en même temps de manière plus fragmentée dans les secteurs de voisinage. Les ménages stables enregistrent une « agitation » résidentielle, que l'on peut difficilement rapporter aux contrastes démographiques et géographiques de Bamako.

Désagréger les flux globaux conduit donc à analyser de manière distincte les déterminants respectifs des deux types de mobilité. Le mouvement des ménages remanie la distribution des

---

1. Van Westen A.C.M. 1995, *Unsettled : Low-Income Housing and Mobility in Bamako, Mali*, University of Utrecht (Netherlands Geographical Studies, n° 187).

**Carte 11 – Bamako : les ménages locataires (1987)**

M. Ballo et LCA - M. Danard

propriétaires et des locataires de « la ville des aînés » aux espaces urbains plus jeunes, le « facteur temps » de la ville renvoyant à la fois à la durée de vie des quartiers et à l'âge moyen de leurs occupants. Il relève pour l'essentiel de circonstances économiques. En effet, les causes de sortie et d'entrée dans les cours enquêtées donnent à penser qu'il s'agit beaucoup moins d'un accès à la propriété que de simples déménagements. La recherche d'une meilleure location (loyer moins cher, rapports de voisinage moins tendus dans les cours) constitue le leitmotiv des motifs

exprimés par les chefs de ménage après qu'ils se sont insérés dans l'agglomération depuis plusieurs années. Cela traduit les nouvelles exigences dont les plus récents migrants ne font pas encore preuve, tant pour ces derniers l'argument du « je suis venu en ville chercher l'argent, ou les soins » est primordial.

D'une manière générale, le pourcentage de ménages locataires diminue du centre aux périphéries. Or le rapport entre les propriétaires résidents et les propriétaires absents des cours emprunte le même dégradé. En conséquence, les différentes formes du marché locatif suivent une ligne de partage similaire. La location d'appoint concerne globalement les deux tiers des ménages locataires qui cohabitent avec le propriétaire de la cour, tandis que les propriétaires absentéistes laissent leurs cours au tiers restant des ménages locataires (location spéculative).

Mais les ménages des propriétaires supportent plus de deux fois plus de dépendants que les ménages des locataires. L'âge et surtout la situation matrimoniale des chefs de ménage déterminent pour l'essentiel le défaut d'épanouissement démographique de locataires « cadets urbains », tandis que les propriétaires font preuve d'une maturité citadine plus grande en « capitalisant » naissances et épouses au rythme de leurs constructions. Or ces deux variables jouent dans le même sens pour opposer les chefs de ménage stables et les chefs de ménage mobiles. Dans un marché foncier contraint, en effet, l'accès à la propriété ne permet pas seulement d'échapper aux contraintes économiques de la location. Le patrimoine est potentiellement source de revenus d'appoint, et les réflexes rentiers n'ont pas manqué de se diffuser dans l'agglomération. Mais il offre également les perspectives d'un ancrage géographique qui à terme épanouit la démographie des familles. Évolutif, l'habitat de cour apparaît ainsi comme la pierre angulaire de comportements de fécondité et de pratiques domestiques ou d'accueil qui fondent pour une grande part la responsabilité sociale des aînés. Rester locataire, qui plus est itinérant en quête de logements toujours moins sommaires, est vécu d'abord comme un échec social : celui des chefs de ménage qui cumulent le handicap du loyer, et la « honte » d'être, en mal d'entregent, ballottés dans le marché urbain. Malgré la crise économique qui pèse sur les citadins maliens depuis les années 1980, la charge familiale reste, en ville, constitutive de la capacité des chefs de ménage à « tenir rang ».

La concurrence entre propriétaires et locataires s'exprime surtout dans les pressions physiques inégales qu'ils vivent du fait de

la cohabitation. Les deux tiers des ménages propriétaires ne se mélangent pas à d'autres positions résidentielles dans leurs cours. Près de la moitié d'entre eux ne cohabitent même pas avec des ménages de leur parenté. À l'inverse, plus de neuf ménages locataires sur dix cohabitent avec d'autres locataires et/ou d'autres positions résidentielles. Aucune cour dévolue aux seuls propriétaires ne supporte plus de cinq ménages, tandis que les cours vouées à la location abritent couramment de telles charges, et jusqu'à douze ménages. Des propriétaires vivent pourtant des situations d'entassement extrême en acceptant en location d'appoint de nombreux petits ménages.

La cohabitation (plus des quatre cinquièmes des ménages enquêtés chaque année) conditionne ainsi fortement le gradient des densités. La différenciation des deux offres locatives se situe donc essentiellement à ce niveau, c'est-à-dire dans l'inégale taille des ménages : les plus jeunes locataires sont plus récemment bamakois, peu chargés et moins exigeants ; ils s'insèrent plus facilement dans les denses cours de location d'appoint au centre. Les ménages locataires qui se sont étoffés par la durée de leur résidence urbaine sont quant à eux conduits à déménager dans un cadre plus périphérique (location spéculative) ; le « facteur temps » fait progresser leurs besoins domestiques en même temps qu'il stabilise leurs revenus. D'une manière générale, plus les cours abritent des positions résidentielles hétérogènes, plus les ménages qui les occupent sont petits. La taille des ménages renvoie donc à un potentiel de mobilité résidentielle. L'analyse longitudinale permet de vérifier l'hypothèse en mesurant les mouvements qui impliquent en propre certains types de cours.

En effet, le verrouillage du marché foncier oriente les flux des cours locatives les plus denses vers des solutions locatives de moindre promiscuité. Quant aux nouveaux migrants en ville, ils se dirigent vers les premières en impulsant le « mouvement de chasse » depuis le centre ancien. En effet, le parc locatif d'appoint abrite en moyenne des ménages mobiles plus nombreux que les cours de location spéculative. Les flux des locataires remanient donc fréquemment la composition des cours densément peuplées en petits ménages. Au regard de ces pérégrinations résidentielles, non seulement les propriétaires apparaissent avantagés par rapport aux locataires, mais les locataires eux-mêmes se révèlent inégaux. Les cours les moins chargées augurent d'une stabilisation résidentielle relative, qui démarque les ménages plus ancien-

nement insérés des derniers arrivés sur le marché locatif. Fondée sur la durée de résidence en ville et sur le vieillissement des chefs de ménage, la division sociale hiérarchise les propriétaires et les locataires, mais aussi des générations de locataires inégalement insérés en ville.

Le mouvement des individus au sein des collectifs stables relève davantage du contrôle social qu'exercent dans les familles les « tuteurs » sur leurs dépendants. Plus ouvert sur l'extérieur, ce flux se comprend moins par la typologie des quartiers bamakois que par la capacité d'accueil de certains ménages citadins, notamment les plus épanouis (propriétaires et locataires stables).

La mobilité des dépendants des ménages stables écrase en effet la différence entre propriétaires et locataires. La relation s'inverse même : les flux de personnes concernent les ménages propriétaires dans des proportions plus importantes que le poids de ces ménages dans la population totale. Le mouvement individuel est donc un trait légèrement distinctif des ménages qui sont potentiellement les plus stables et les plus chargés.

Une des raisons pour laquelle les propriétaires comptent proportionnellement un peu plus de dépendants mobiles est que leurs ménages sont de composition plus variée que ceux des locataires. La fonction d'accueil domestique croît et se diversifie au fur et à mesure que le statut résidentiel s'améliore. Le poids des dépendants économiques (bonnes) varie par exemple du simple au double dans les deux positions résidentielles. Plus généralement, la durée de résidence à Bamako et les revenus des ménages conditionnent leur épanouissement et la mobilité de leurs dépendants. Dans le détail, six liens sociaux types sont sur-représentés chez les dépendants des propriétaires : petits-enfants, parents éloignés et alliés, bonnes, parents collatéraux des chefs de ménage et des épouses, enfants et mères. Ils entrent au contraire moins que la moyenne dans la composition des ménages précaires. Ceux-ci présentent donc un caractère plus nucléaire et leurs dépendants mobiles connaissent des flux plus rapides, souvent saisonniers.

Des caractères plus fins hiérarchisent en réalité les membres des ménages en aînés et cadets sociaux. Le gradient des âges moyens fait ainsi ressortir partout la position intermédiaire des dépendants familiaux, sociaux et économiques, entre les classes des chefs de ménage et de leurs épouses d'une part et celles de leurs enfants d'autre part. Il y a bien un creux démographique que les pratiques d'accueil cherchent à combler.

D'autres hiérarchies dépendent du sexe du « tuteur » : les dépendants familiaux et sociaux liés à des chefs de ménage hommes sont plus âgés que ceux des mêmes groupes liés aux « ménagères ». Deux fonctions d'accueil se dessinent en effet : les dépendants liés aux hommes apparaissent essentiellement en quête de travail ou de qualification professionnelle. Plus jeunes, les dépendants liés aux épouses constituent un relais domestique essentiel. Leur âge moyen est d'ailleurs le même que celui des bonnes logées par les ménages. Cette différence d'ensemble est confirmée par le ratio entre sexes des deux groupes : les filles sont fortement sur-représentées chez les dépendants liées aux femmes, tandis qu'elles sont moins nombreuses que les garçons chez les dépendants liés aux chefs de ménage hommes.

Ceci donne au groupe de dépendants le plus jeune une présence dans les cours bamakoises qui se justifie aussi par l'attente du mariage. Car les stratégies matrimoniales qui conduisent les jeunes filles à des migrations propres ne sont pas indifférentes au contexte de la grande ville, qui est jugé plus favorable. À l'inverse les ménages semblent mieux retenir à Bamako les garçons de leur descendance directe : d'une part parce que les garçons sont appelés à rester dans la cour même après leur mariage, si le marché du travail le permet, tandis que les filles quitteront nécessairement le domicile parental ; d'autre part parce que les ménages accueillent des dépendants familiaux en même temps qu'ils font circuler une partie de leurs enfants dans d'autres segments familiaux, et tout particulièrement les filles. Cette inégale rétention tient au fait que les filles sont fiancées et mariées plus tôt que leurs frères. Leur mobilité avant mariage apparaît contrôlée par les mères.

Loin de n'être que le fruit d'initiatives individuelles, cette mobilité des jeunes dépendants entretient à court et plus long termes un profil de cadets sociaux et leur subordination morale ou marchande à l'égard de leurs « tuteurs ». Elle renvoie aux contraintes domestiques des ménages : disponibilités de l'habitat de cour, gestion des activités ménagères libérant éventuellement une main-d'œuvre féminine plus âgée pour les activités urbaines salariées et informelles. La circulation des célibataires dans et hors la ville n'est donc pas sans lien avec les stratégies de survie économique et de rang social des chefs de ménage et de leurs épouses qui s'appuient en partie sur ce volant constant de population tournante.

Cette mobilité diversement encadrée conduit finalement à des bilans contrastés d'un type de liens sociaux à l'autre : le solde

annuel de population s'ordonne grossièrement en relation avec la propension à la mobilité <sup>1</sup>. Tout se passe comme si la densification des dépendants familiaux et sociaux compensait la tendance des noyaux domestiques (parents/enfants) à régresser légèrement. C'est dire si la composition des ménages va bien au-delà d'une configuration nucléaire, et si les dépendances qu'elle organise contribuent à l'ensemble du croît urbain. La ville continue de brasser des liens sociaux à une échelle particulièrement fine, et surtout de les inscrire dans un schéma de subordination des jeunes et des filles au contrôle économique des aînés.

L'étude des pratiques résidentielles de Bamako conduit finalement à ne considérer ni les ménages mobiles, ni les dépendants mobiles au sein des ménages stables comme les « électrons libres » du fait urbain métropolitain. Les premiers s'orientent vers l'agglomération et dans ses quartiers en fonction de clivages d'ensemble mais aussi en fonction du détail des cohabitations. Le parc immobilier montre une réelle souplesse, mais dans les limites de la saturation des cours, du marché foncier et du vécu domestique de la promiscuité. Cette triple donne, démographique, économique et sociale, définit quartier par quartier, génération citadine par génération citadine, les perspectives d'épanouissement des ménages selon qu'ils sont stables ou mobiles, propriétaires ou non, en situation de promiscuité ou non.

Plus encore fondées sur les échanges avec l'extérieur de la ville, les mobilités individuelles n'apparaissent pas moins contraintes. Le vieillissement des ménages et les relations de genre qui les traversent en sont les principaux déterminants. Ce mouvement démographique est cependant moins structuré dans l'espace aggloméré, car l'habitat de cour mêle des ménages d'inégales durées de résidence en ville, intrique des positions sociales « assises » et d'autres précaires, brouille enfin la lisibilité des grands contrastes économiques. C'est donc bien la diffusion et les formes du marché locatif qui permettent de comprendre d'une part l'agencement spatial, à différentes échelles, des densités et des mobilités résidentielles, d'autre part l'articulation dans la société urbaine de nécessités marchandes et de réflexes domestiques. De quoi continuer à s'intéresser au rôle du logement locatif

---

1. Les bonnes font exception avec un *turn over* important mais qui les maintient en effectifs à peu près stables.

populaire<sup>1</sup> dans la constitution d'une modernité citadine africaine.

## 2. MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

Les mobilités résidentielles sont étudiées lors de deux passages d'enquête en 1993 et 1994. Le suivi longitudinal est donc de court terme, mais des itinéraires plus longs peuvent être en partie reconstitués depuis le lieu de naissance des individus. L'échantillonnage de 3 220 individus en perspective de leurs 539 ménages, des ménages dans leurs unités résidentielles, des cours dans sept secteurs de voisinage inégalement anciens, permet surtout de tester, dans une perspective typologique, une grille de lecture des densités urbaines et de la diffusion du parc locatif à travers trois contrastes majeurs : centre/périphéries ; rive nord/ rive sud ; lotissements/quartiers irréguliers. Mais alors que l'enquête démographique IMMUS se fondait en 1992 sur une méthode rétrospective et des ménages « piochés » dans la masse, isolés des collectifs résidentiels dans lesquels ils prennent place, l'enquête de 1993-1994 a suivi un même panel géographique témoin des environnements sociaux locaux.

Sur deux ans, l'échantillon donne les mêmes effectifs de résidents. Mais 40 % de la population n'a été enquêtée qu'en flux de sortie ou en flux d'entrée (24 % des individus rencontrés en amont ou en aval). Privilégiant deux variables, la position résidentielle des ménages et leur composition sociologique, l'analyse des mobilités diffère enfin des choix souvent arrêtés dans les métropoles du Nord (économies de salariat généralisé), qui placent la catégorie professionnelle des actifs au centre de l'explication des contrastes urbains. Les nomenclatures sont en effet difficilement transposables dans un marché du travail régi par une forte instabilité professionnelle et par des revenus irréguliers (rôle du secteur « informel » et de la pluri-activité).

---

1. Tribillon J.F. 1988, Le logement du peuple par le peuple : le locatif populaire en Afrique et dans le Tiers-monde. Faits et politiques, *Revue Tiers-Monde*, n° 116, 1135-1146.



# ***BOGOTÁ : DES STRATÉGIES RÉSIDENTIELLES TRÈS DIVERSES MARQUÉES PAR UNE INÉGALE MAÎTRISE DE L'ESPACE***

---

*Françoise DUREAU*

Face aux contraintes imposées par l'offre de logement et la configuration urbaine, les différents groupes sociaux peuplant Bogotá adoptent des stratégies résidentielles très diverses : elles traduisent les grandes inégalités des ménages dans la maîtrise d'un espace métropolitain fortement ségrégué.

## **1. DES STRATÉGIES RÉSIDENTIELLES TRÈS CONTRASTÉES SELON LES GROUPES SOCIAUX**

### **1.1. Les deux options des classes populaires : suroccupation des logements et auto-construction illégale**

Aujourd'hui comme hier, le nombre insuffisant de logements sociaux subventionnés par l'État, les difficultés d'accès à ceux-ci, et les coûts prohibitifs du logement produit par le secteur capitaliste, font que la population la plus pauvre n'a que deux options pour se loger : s'entasser avec d'autres ménages dans des logements en location, ou construire son logement sur des terres occupées illégalement. Seule la localisation a évolué : l'offre locative se diffuse dans les secteurs périphériques consolidés et l'urbanisation illégale se reporte sur les reliefs accidentés du sud de la ville et au-delà des limites du District. Au sein du District, le partage des logements est toujours une pratique fréquente (46 % des ménages en 1993). La suroccupation des logements baisse sensiblement dans le District (23 % des ménages avaient au moins

4 personnes par pièce en 1973 et 8 % en 1993), mais commence à se manifester dans la périphérie métropolitaine : à Madrid, le niveau d'entassement dans les logements est du même ordre que celui observé dans le centre historique de Bogotá (2,9 personnes par pièce en 1993). Quant à la production illégale de logements, elle est responsable du tiers des logements construits au sein du District, auxquels il faudrait ajouter ceux produits dans les communes limitrophes comme Soacha sur lesquelles se reporte l'urbanisation illégale depuis une vingtaine d'années.

La grande majorité des familles vivant dans les quartiers populaires périphériques ont à leur tête des migrants nés en dehors de l'aire métropolitaine. Avant de s'installer dans ces quartiers, elles sont d'abord passées par une phase dans le secteur locatif. L'itinéraire du migrant locataire ne se limite plus aux pièces louées dans les grandes maisons du centre historique abandonnées par les classes aisées. Avec l'offre locative qui accompagne le processus de consolidation des quartiers périphériques, la proportion des migrants s'installant en premier lieu dans les quartiers centraux de la capitale devient minoritaire, au regard de ceux s'installant directement dans le secteur locatif des arrondissements périphériques du District ou des communes voisines.

La mobilité résidentielle des locataires est particulièrement intense, encore plus en périphérie que dans les *inquilinos*<sup>1</sup> du centre historique : en 1993, dans le secteur locatif de León XIII à Soacha, 12 % des adultes avaient occupé au moins trois logements différents au cours de l'année précédant l'enquête. Solution de fuite adoptée volontairement pour échapper à l'échéance ou expulsion par le propriétaire, le changement fréquent de pièce en location constitue une pratique très répandue chez les personnes ne pouvant faire face au paiement du loyer. Dans les conditions de promiscuité des *inquilinos*, les problèmes de tensions entre voisins sont le lot quotidien : ils constituent aussi une raison fréquente de déménagement et fondent largement le désir d'accéder à son propre logement. Enfin, la grande instabilité des unions des populations les plus pauvres de la capitale colombienne contribue aussi très fortement à leur instabilité résidentielle.

---

1. Ce terme désigne les anciennes maisons du centre historique, subdivisées en pièces mises en location.

## 1.2. Les choix des classes moyennes : une diversité sous contraintes

Les classes moyennes occupent des logements aux caractéristiques très diverses. La construction de maisons individuelles cède la place dans les années 1970 à la production d'ensembles résidentiels collectifs clos, les *conjuntos cerrados*, qui se multiplient dans la partie occidentale et nord-occidentale, puis dans l'extrême nord ; dans les secteurs péricentraux déjà construits, des îlots sécuritaires voient le jour, les habitants s'appropriant l'espace public.

Après plusieurs décennies suivant ce modèle, le schéma de localisation des classes moyennes se diversifie depuis une dizaine d'années, avec la construction de *conjuntos cerrados* au sud, principalement à Soacha. Avant d'évoquer les comportements des populations ayant opté récemment pour la périphérie sud, rappelons les grands traits des pratiques des familles résidant dans des localisations plus classiques<sup>1</sup> :

- une forte aspiration à la propriété : les rares personnes optant pour la location investissent dans d'autres stratégies de mobilité sociale (l'éducation des enfants, ou une activité professionnelle indépendante) ;

- le recours à la multiplication des activités au sein des ménages, et à l'aide familiale directe ou indirecte (hébergement chez les parents) pour réunir le capital nécessaire à l'achat du logement ;

- l'importance du choix du quartier (environnement, services publics, sécurité, image ; mais aussi proximité des parents ou du lieu de travail) : il intervient avant la prise en considération des caractéristiques propres au logement (taille et distribution spatiale des pièces).

Au sud de Bogotá, dans un territoire traditionnellement dédié aux occupations illégales populaires, des ensembles résidentiels pour classes moyennes dotés de tous les attributs recherchés (clôtures, systèmes de surveillance, parkings, espaces verts et antennes paraboliques) font leur apparition depuis le début des années

---

1. Lulle T. 1998, Prácticas y representaciones en torno a la vivienda y a la ciudad : el caso de los sectores medios en Bogotá, in *La ciudad observada : violencia, cultura y política*, Bogotá, Observatorio de la Cultura Urbana – Tercer Mundo Ed., 463-490.

1990, notamment dans la commune de Soacha<sup>1</sup>. Même si les deux tiers des ménages ont à leur tête un migrant, né hors de l'aire métropolitaine, ces résidences sont peuplées quasi exclusivement de ménages qui habitaient déjà Bogotá, dans le péricentre ou dans la périphérie occidentale. La grande majorité (83 %) sont propriétaires. Au prix d'une forte augmentation des durées de transport des femmes et des enfants, des ménages de classes moyennes adoptent massivement cette nouvelle option résidentielle.

### 1.3. Les choix d'habitat très contrastés des populations aisées

Depuis le milieu des années 1980, la dynamique résidentielle des familles aisées de Bogotá, seulement caractérisée traditionnellement par un déplacement continu vers le nord, connaît une inflexion sensible. La dégradation des conditions de transport, liée à une augmentation brutale du parc automobile, et l'augmentation de l'activité féminine entraînent une revalorisation sensible des localisations plus centrales pour des couples où les deux parents travaillent : l'attraction traditionnelle vers un Nord supposé plus agréable à vivre et plus sûr se trouve remise en question. Alors que certaines familles aisées s'installent dans les communes périphériques du nord telles que Chia, Cota ou Tabio, où elles vont chercher une certaine qualité d'environnement qu'elles ne peuvent plus trouver dans une capitale affectée par le manque d'espaces verts, les encombrements et la pollution, d'autres familles à hauts revenus, de plus en plus nombreuses, aspirent à un rapprochement de leur lieu de travail : elles trouvent satisfaction dans une offre importante de logements de haut standing localisés dans le péricentre nord, à proximité d'un des principaux centres d'affaires de la capitale. Pour ces couches sociales bénéficiant de ressources stratégiques, le choix de localisation résidentielle traduit, de fait, un choix d'habitat : c'est bien en termes de « rapports des acteurs sociaux à leur espace de vie » et de « l'ensemble des éléments matériels et humains qui qualifient le

---

1. Dureau F., Hoyos M.C., Florez C.E. 1994, Soacha : un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio, Bogotá, *Revista Desarrollo y Sociedad*, n° 34, 95-147.

mode de résidence »<sup>1</sup> que se fait l'arbitrage entre une banlieue verte et des localisations plus centrales.

## **2. LES FACTEURS DÉTERMINANTS DANS LES CHOIX RÉSIDENTIELS**

Les choix résidentiels recouvrent à la fois le choix d'un type de logement, le choix d'un statut d'occupation du logement, et le choix d'une localisation, correspondant à un certain type de rapport à l'agglomération : dans une configuration métropolitaine telle que celle de Bogotá, à la fois jeune et fortement ségréguée, ces critères sont intimement liés.

### **2.1. Le rapprochement du lieu de travail**

La très forte concentration spatiale de l'emploi implique de fait pour la majorité de la population de longues navettes. Traditionnellement, à Bogotá comme dans d'autres métropoles latino-américaines, le lieu de travail n'intervenait pas dans les choix résidentiels : un système de transport efficace, bon marché et relativement rapide assurait grâce à sa flexibilité une bonne couverture spatiale de la ville, y compris des quartiers périphériques illégaux. Au milieu des années 1980, de graves dysfonctionnements du système de transport entraînent une véritable rupture avec la situation qui prévalait jusqu'alors : la réduction des temps de transport devient alors un critère important pour le segment de population économiquement le plus favorisé de Bogotá. Alors qu'en Europe l'accroissement des vitesses de déplacement et l'évolution des modes de vie tendent à dissocier les choix résidentiels de la localisation de l'emploi, c'est l'inverse que l'on observe à Bogotá pour un nombre grandissant de familles aisées : et cela, justement parce que les évolutions de l'espace/temps et des modes de vie y ont connu récemment des évolutions bien distinctes. Pour les familles pauvres, les contraintes pesant sur l'implantation des quartiers populaires, où elles sont reléguées dans des périphéries toujours plus lointaines, impliquent toujours pour leurs habitants

---

1. Segaud M., Bonvalet C., Brun J. (coord.) 1998, *Logement et habitat : l'état des savoirs*, Paris, ed. La Découverte (Coll. textes à l'appui).

une forte mobilité quotidienne vers les lieux de travail qui doit se plier aux choix – ou plutôt au manque de choix – résidentiels.

## 2.2. L'accession à la propriété

La proportion de ménages propriétaires a augmenté sensiblement au cours des vingt dernières années ; à la fin des années 1980, 48 % des ménages pauvres de Bogotá sont propriétaires, tandis que 52 % des ménages de classe moyenne et 73 % des ménages aisés sont dans cette situation<sup>1</sup>. Dans un contexte où la propriété du logement apparaît comme une norme sociale vers laquelle doit tendre le parcours résidentiel, certains font néanmoins le choix de résider dans un logement en location. La location n'est pas forcément subie, ni pathologique : elle ne se traduit pas nécessairement par de mauvaises conditions de logement. L'accession à la propriété entraîne une stabilisation de la population dans le logement ; la propriété stabilise encore plus les plus pauvres, qui sont aussi les locataires les plus mobiles.

Quant à la relocalisation résidentielle induite par l'acquisition du logement, elle varie selon les couches sociales ; elle varie aussi fortement selon le moment de l'histoire de la ville pendant lequel se réalise l'accession à la propriété. Dans une ville « jeune » comme l'est Bogotá, le temps de la ville et le temps biographique – de l'individu – jouent à la même échelle. Pour les *classes populaires*, les trajectoires résidentielles s'articulaient traditionnellement en deux temps : un cheminement locatif dans le centre historique, puis un départ vers la périphérie pour un logement le plus souvent en auto-construction dans un quartier illégal. L'acquisition d'un logement était alors le moteur principal des mobilités résidentielles centrifuges. Avec la périphérisation de l'offre locative, l'accession à la propriété des générations actuelles des strates populaires ne se traduit plus systématiquement par un changement de localisation centre/périphérie. Dans les motivations de départ des *classes moyennes* vers les arrondissements périphériques de Bogotá (à l'ouest et au nord), ou au-delà de la limite du

---

1. Source : *Encuesta Nacional de Hogares*, 1987-1990. Estimations citées par Parias A. 1996, El mercado de vivienda en alquiler en Bogotá : una aproximación preliminar a sus principales rasgos. Informe de actividades, Bogotá, CEDE – ORSTOM.

District, au sud, l'accèsion à la propriété joue un rôle essentiel. Les *conjuntos cerrados* de Soacha offrent ainsi l'opportunité à des familles motorisées de satisfaire dans des conditions relativement économiques leur idéal de logement, dans un quartier desservi par une autoroute. Les familles qui emménagent à Soacha continuent cependant à réaliser l'essentiel de leurs activités dans le District : c'est au prix d'une forte dilatation des espaces de mobilité quotidienne que ces ménages de classe moyenne accèdent à la propriété dans cette banlieue. Quant aux *classes aisées*, leur accèsion à la propriété se réalise dans des localisations très diverses, mais toutes situées dans la moitié nord de la capitale. Des ménages font le choix d'acquérir un appartement à proximité de leur lieu de travail dans le péricentre nord. D'autres optent pour l'acquisition d'une maison dans un *conjunto cerrado* plus au nord dans le District. Et certains, privilégiant la qualité de l'environnement, achètent une maison dans une des communes voisines.

### **2.3. L'importance des réseaux familiaux pour toutes les strates sociales**

Les logiques résidentielles des Bogotains sont très marquées par les réseaux de relations sociales et familiales : ils déterminent, au sein de l'espace résidentiel financièrement accessible à chaque groupe social, un espace de mobilité résidentielle relativement précis. Pour les ménages aux revenus modestes et précaires, la capacité de choix résidentiel est bien évidemment réduite ; il leur est impossible de faire dépendre leur lieu de résidence d'un emploi à localisation très changeante. Dans le faisceau de contraintes économiques qui limitent les options résidentielles des couches populaires et leur capacité stratégique, les réseaux de relations (en particulier familiaux) sont décisifs. Ainsi, les trajectoires résidentielles des couches populaires de Bogotá, natives de la capitale ou migrantes, ne mobilisent pas l'ensemble des options résidentielles possibles : c'est dans un cadre spatial très circonscrit, fortement défini par les réseaux de relation, que s'effectuent les changements de logement. De façon quasi-systématique, les migrants reçoivent une aide importante lors de leur arrivée : réseaux familiaux et d'amitié permettent au migrant d'être hébergé. C'est à partir de ce premier logement – jouant un rôle identique au domicile des parents pour les natifs de Bogotá – que

se définit, dans une large mesure, un espace de mobilité résidentielle du migrant à Bogotá.

Dans les choix résidentiels, les réseaux familiaux sont déterminants. En fait, pour les familles aisées comme pour les plus pauvres, il n'y a pas de rupture des liens et de la solidarité intergénérationnelle, ou entre collatéraux. Dans un pays où la famille nucléaire est érigée en modèle (même si elle n'est pas aussi généralisée que le laissent penser le discours dominant et les statistiques par ménage), la référence est toujours la famille étendue pour certaines familles de Bogotá. Cette référence peut se traduire par la corésidence au sein d'un même logement ou d'une même parcelle, comme par un système résidentiel familial articulant plusieurs logements géographiquement proches : en fonction des possibilités offertes par les logements et l'urbanisme, la proximité résidentielle familiale trouve des expressions diverses.

Il faut aussi souligner l'importance du logement des parents comme ressource mobilisée en cas de rupture d'union, et ce quelle que soit la classe sociale, même si ce recours est encore plus fréquent dans les classes populaires où l'instabilité conjugale est plus forte. De ce fait, une très forte mobilité des individus peut être associée, dans certains quartiers, à une très grande stabilité des ménages : les mouvements des personnes ne se traduisent alors pas en termes de circulation des logements, ceux-ci restant occupés par leurs propriétaires âgés et un nombre variable de descendants.

#### **2.4. La mobilité résidentielle, composante des stratégies familiales**

Les changements de résidence au sein de l'espace métropolitain des différents groupes sociaux soulignent la nécessité d'appréhender la mobilité résidentielle intra-urbaine et les formes d'arrangements résidentiels comme une composante des stratégies familiales.

Parmi la population pauvre de Bogotá, l'union libre s'est largement substituée au mariage ; la vie conjugale de ces populations, dont l'entrée en union est très précoce, est marquée par une très forte instabilité familiale, facteur important d'instabilité résidentielle. En matière de fécondité et de mortalité, les écarts entre les différents segments de la population de Bogotá sont aussi

considérables<sup>1</sup> : tout en résidant dans la capitale, qui a les meilleurs indicateurs de santé du pays, les familles populaires de Bogotá ont une fécondité comparable à celle observée dans les campagnes colombiennes, et connaissent une très forte surmortalité masculine aux âges adultes, liée aux homicides et aux morts accidentelles. Les grandes inégalités économiques qui traversent la population de Bogotá se traduisent par des comportements démographiques très différenciés, générant une grande diversité des pratiques résidentielles selon les classes sociales. Les caractéristiques de l'offre de logement et les aspirations résidentielles de la population ne suffisent pas à expliquer les mobilités résidentielles. Dans le cas français, la démonstration est faite : pour reprendre le titre d'un ouvrage connu, le logement est bel et bien « une affaire de famille »<sup>2</sup>. À Bogotá aussi, les comportements résidentiels doivent être lus comme une composante des stratégies familiales : à travers le logement et un mode d'habiter, c'est bien un modèle de famille qui s'exprime.

---

1. Dureau F., Florez C.E. 1996, Dynamiques démographiques colombiennes : du national au local, in Blanquer J.M., Gros C. (eds), *La Colombie à l'aube du 3<sup>e</sup> millénaire*, Paris, IHEAL, 139-166.

2. Bonvalet C., Gotman A. (eds) 1993, *Le logement, une affaire de famille*, Paris, L'Harmattan.



# **LES LOCALISATIONS RÉSIDENTIELLES DANS DELHI : CONTRAINTE INÉGALES ET STRATÉGIES VARIABLES**

---

*Véronique DUPONT et Mriga SIDHU*

## **1. LES MIGRANTS AUX REVENUS LES PLUS FAIBLES : INVASIONS DE TERRAIN ET RAPPROCHEMENT DU LIEU DE TRAVAIL**

Comme dans d'autres métropoles en développement, les migrants aux revenus les plus faibles ont recours à des invasions de terrain et à l'auto-construction pour résoudre leur problème de logement. Ce sont souvent des migrants attirés par de meilleures opportunités d'emploi dans la capitale qui s'installent sur les terrains envahis. À Delhi, les bidonvilles jouent en outre un rôle de premier lieu d'accueil pour les nouveaux venus. Leur choix de localisation résulte souvent des stratégies d'implantation à proximité des sources d'emplois, en particulier dans les zones industrielles et près des chantiers de construction.

*L'implantation de Rajiv Gandhi Camp, le bidonville du stade Nehru, dans le péricentre, est directement liée à l'ouverture de chantiers de construction et au recrutement de travailleurs migrants installés sur leur site de travail. Après la construction du stade, ce fut celle des immeubles d'un complexe administratif, dont certains chantiers sont toujours en cours. La population du bidonville s'est ainsi renforcée par l'arrivée de nouveaux ouvriers travaillant sur les chantiers proches<sup>1</sup>, ou ailleurs, la situation cen-*

---

1. Le secteur de la construction, au rôle fondateur pour le bidonville, reste déterminant pour la survie de ses habitants : 44 % des actifs enquêtés en 1995 étaient employés dans ce secteur, qui en comparaison n'occupait que 8 % de la population active de Delhi selon le recensement de 1991.

trale du bidonville, bien reliée par les axes de transport au reste de la ville, en faisant une localisation très pratique. Selon l'enquête de 1995, près de 40 % des actifs travaillent dans un rayon d'environ un kilomètre et demi dans ou autour du bidonville, et plus du tiers des travailleurs hors domicile se rendent à pied (29 %) ou en bicyclette (10 %) à leur lieu de travail, annulant ou minimisant ainsi les coûts de transport quotidien.

Pour les populations à bas revenus ne pouvant assurer des coûts de transport quotidien élevés, priorité est donnée à l'accès à des sources d'emplois relativement proches, et non aux conditions de logement. Cet ordre de priorité est également exemplifié par les travailleurs migrants sans logis d'Old Delhi<sup>1</sup> : dans ces cas extrêmes, sous contraintes financières drastiques, le logement est entièrement sacrifié et les dépenses de transport minimisées, afin de maximiser le revenu disponible, mais aussi, dans la majorité des cas, l'épargne et les envois d'argent à la famille restée au village. Les stratégies de rapprochement du lieu de travail expliquent pourquoi de nombreuses tentatives de relogement d'habitants de bidonvilles sur des parcelles assainies et légales, mais situées loin du centre, donc souvent loin des emplois et mal desservies par les transports en commun, se sont soldées par la revente d'une large proportion des parcelles allouées et un retour vers le centre ville dans l'habitat précaire et illégal<sup>2</sup>.

La dynamique de peuplement du bidonville du stade Nehru (qui comptait environ 12 500 habitants en 1997) repose très largement sur la migration et les effets d'attraction de la capitale comme centre d'emplois. Selon l'enquête de 1995, 76 % des habitants sont des migrants, la plupart d'entre eux (91 %) d'origine rurale, seulement 4 % sont des natifs de Delhi venus d'une autre localité, et les 20 % restant correspondent aux enfants nés dans le bidonville même. Si l'on exclut cette deuxième génération, le rôle du bidonville comme premier lieu d'accueil en ville apparaît clairement : 61 % des habitants de Rajiv Gandhi Camp qui n'ont pas toujours vécu dans leur logement actuel sont arrivés directement de l'extérieur de la capitale. Quant aux habitants en prove-

1. Dupont V. 1999, Les sans-abri d'Old Delhi : insertion urbaine et stratégies économiques, *Cultures & Conflits*, n° 35, *Quelle place pour le pauvre* (sous la direction de D. Vidal), Paris, L'Harmattan, 143-172.

2. Suri P. 1994, *Urban Poor. Their Housing Needs and Government Response*, Delhi, Har-Anand Publications.

nance d'un autre logement dans Delhi (les 39 % restant), les raisons données pour ce dernier changement illustrent un type de mobilité résidentielle spécifique de la condition des occupants illégaux de terrain : l'éviction et la mobilité forcée, première raison citée dans 18 % des cas. Un groupe d'habitants de Rajiv Gandhi Camp avait ainsi été délogé une dizaine d'années auparavant de son précédent squat, situé dans un parc d'un quartier résidentiel proche, les fonctionnaires de la Municipalité en charge de cette éviction ayant eux-mêmes suggéré aux familles délogées d'aller s'installer dans le bidonville voisin. En 1987, une section de Rajiv Gandhi Camp a été détruite, afin de libérer le terrain destiné à la construction d'un immeuble du complexe. Les familles délogées sont allées s'entasser dans une autre section du bidonville, provoquant une densification considérable de l'habitat. Des cas similaires de déplacements forcés ont été relevés dans d'autres quartiers : ils montrent comment la destruction de bidonvilles entraîne souvent de nouvelles invasions de terrain, et l'extension ou la densification des bidonvilles proches déjà existants. Ce processus en chaîne est courant à Delhi, le développement planifié et les opérations de « nettoyage » ou d'embellissement de la capitale repoussant plus loin les occupations illégales sans y apporter de solution. Aujourd'hui les habitants de Rajiv Gandhi Camp sont à nouveau menacés d'éviction, mais la menace est assortie cette fois d'un projet de relocalisation.

Les trajectoires et stratégies résidentielles observées à Rajiv Gandhi Camp illustrent un type d'insertion dans la capitale assez commun parmi les habitants des bidonvilles, que l'on peut résumer par quelques étapes principales : attraction en ville due à une offre d'emplois spécifiques (ici un chantier de construction, ailleurs un domaine industriel) ; installation provisoire sur le site de travail ou à proximité ; stabilisation et consolidation partielle de l'habitat et appel des autres membres de la famille ; stratégies mises en œuvre pour avoir accès aux services urbains de base ; et lorsque la menace d'éviction devient pressante, stratégie pour avoir accès à une parcelle dans un site de relogement <sup>1</sup>.

La grande place donnée au rapprochement du lieu de travail dans les localisations résidentielles des plus pauvres peut être mise en parallèle avec les caractéristiques des modes de déplace-

---

1. Pour ces deux dernières étapes, voir I. Milbert dans cet ouvrage, 4<sup>e</sup> partie.

ment dans la capitale qui ne dispose pas d'un système de transport de masse de type métro ou tramway. En 1993, 32 % des déplacements quotidiens à Delhi sont effectués à pied. Les bus n'assurent que 62 % des déplacements mécanisés, le reste s'effectuant, à parts égales : soit en voiture ou deux roues motorisées, soit en bicyclette ou autres véhicules de faible capacité à traction mécanique, animale ou humaine<sup>1</sup>. Par ailleurs, la dispersion des activités économiques sur l'ensemble du territoire métropolitain facilite le rapprochement entre lieu de résidence et lieu de travail.

## 2. ACCÈS À UNE LOCATION BON MARCHÉ ET À LA PROPRIÉTÉ DANS LES LOTISSEMENTS ILLÉGAUX POUR LES MÉNAGES MODESTES

Les lotissements illégaux des périphéries de Delhi abritent principalement des classes aux revenus faibles à moyens. Les contraintes économiques limitent fortement les options résidentielles envisageables et ne permettent pas toujours de tenir compte du lieu de travail dans les choix de localisation. La recherche d'une location bon marché explique les choix de localisation excentrée d'une partie des habitants de ces lotissements, en particulier des nouveaux migrants. Le désir d'accéder à une propriété abordable se révèle toutefois le moteur principal des mouvements intra-urbains à destination des quartiers périphériques illégaux.

*Les lotissements illégaux de Mayur Vihar*, dans la périphérie est de Delhi, ont ainsi d'abord attiré des ménages modestes, prêts à se contenter d'un minimum de services de base pour pouvoir construire leur maison, ou avoir accès à une location bon marché. Les caractéristiques du parc des logements enquêtés en 1995 sont révélatrices du manque de confort, ou même de la précarité, de nombreuses habitations : 18 % des habitations ne sont pas complètement consolidées, 66 % des ménages n'ont pour vivre qu'une seule pièce habitable, 57 % n'ont pas de cuisine séparée, 36 % pas de salle de bain, 19 % ni toilettes privées ni accès à des toilettes communes dans l'immeuble, 13 % pas d'accès à l'eau potable dans leur logement ou immeuble, et si seulement 3 % sont sans électricité, c'est par recours si nécessaire à des branchements illégaux.

---

1. RITES 1993, *Household travel survey in Delhi urban area*, New Delhi.

Pour les ménages qui ont acheté une parcelle dans un lotissement irrégulier (58 % des cas), la raison première de ce choix tient au coût du terrain bien moindre que dans les quartiers légaux. En outre les nouveaux acquéreurs sont optimistes quant à la régularisation future de leur lotissement par l'administration, politique déjà mise en œuvre ailleurs dans le passé. Un tel investissement foncier apparaît donc économiquement rationnel et sûr à long terme, les propriétaires pouvant aussi le rentabiliser en louant une ou plusieurs pièces de leur maison.

Pour les locataires (37 % des ménages), l'existence d'un secteur locatif non saturé et surtout le bas niveau des loyers dans les lotissements illégaux constituent le premier facteur d'attraction pour une telle localisation périphérique. Nombre de ces ménages se considèrent cependant en transit ; certains se plaignent de l'environnement dégradé et espèrent s'installer ultérieurement dans des quartiers de meilleur standing, et de préférence acheter une parcelle pour y construire leur propre maison. Si cette trajectoire reste possible au sein du secteur locatif, le passage à la propriété pour des ménages à bas revenus ne pourra se résoudre que par l'achat d'une parcelle dans un autre lotissement illégal souvent encore plus excentré où des terrains sont disponibles et où ils pourront bâtir progressivement leur propre maison, au rythme de leur épargne, mais en étant contraints de renoncer à leurs attentes sur la qualité des infrastructures et de l'environnement.

Les parcours résidentiels des habitants de ces lotissements révèlent une dynamique de peuplement mixte : 53 % des enquêtés sont des migrants, 16 % ont toujours habité à Delhi mais sont venus d'un autre logement, et les 31 % restant ont toujours vécu dans le même logement (les enfants de ceux installés au cours des 25 dernières années). Parmi les migrants, 44 % sont arrivés directement d'une localité extérieure à la capitale, et 56 % ont séjourné auparavant dans un autre quartier (ou plusieurs) au sein de l'agglomération de Delhi. Malgré une offre de logements en location assez importante, les lotissements illégaux de Mayur Vihar apparaissent davantage comme des lieux de relocalisation au sein du territoire de la capitale, dans des stratégies d'accès à la propriété ou de recherche de locations bon marché, que comme des lieux de premier accueil pour des migrants.

La genèse et les transformations des lotissements irréguliers semblent engendrer un certain schéma de mobilité résidentielle.

Dans la première étape de leur développement, ces quartiers attirent des populations à bas revenus en quête de terrains à bâtir et de locations à faible coût. La mauvaise qualité de l'environnement et des infrastructures provoque ensuite des départs parmi les ménages, en particulier de locataires, qui ont amélioré leur situation économique et recherchent de meilleures conditions d'habitat. Lorsque le lotissement est régularisé par les autorités, le statut légal et l'amélioration du cadre de vie suivant l'accès aux services municipaux entraînent l'augmentation du coût du foncier et des loyers, ce qui pourrait également provoquer le départ des locataires aux revenus les plus faibles vers d'autres lotissements illégaux à leur portée financière, et l'installation d'habitants aux revenus plus élevés.

### **3. STRATÉGIE D'ACCESSION À LA « PROPRIÉTÉ » ET HABITAT PRÉCAIRE SUR DES TERRAINS ENVAHIS**

Le désir d'accession à la propriété permet de comprendre non seulement la dynamique de peuplement des lotissements illégaux, mais également certaines trajectoires résidentielles allant d'une location dans des immeubles au squat et à l'habitat précaire sur des terrains envahis. Ainsi, des groupes d'individus et des familles qui logeaient auparavant dans une pièce en location, dans les villages enclavés dans la ville nouvelle de Noida, ou encore dans les lotissements de Trilokpuri à l'est de Delhi, ont déménagé pour aller s'installer dans le bidonville voisin ou, dans le second cas, pour squatter les espaces publics réservés aux parcs. Plusieurs raisons sont mises en avant : pour économiser sur un loyer jugé trop élevé, pour avoir leur propre « maison », pour être indépendants d'un propriétaire contrôlant l'usage de leur espace privé. Dans ces cas de passage d'un logement en dur légalement reconnu, mais en location, vers une habitation précaire, auto-construite ou achetée à son précédent occupant dans un bidonville illégal, la trajectoire résidentielle peut être malgré tout perçue comme ascendante par les habitants concernés. En dépit du statut d'occupation illégale dans le bidonville et des risques d'éviction, ce passage est vécu comme une accession à la propriété, si précaire soit-elle et sans aucun droit de propriété effectif. Ici le meilleur logement n'est pas celui qui est en dur, mais celui que l'on possède, dont on est – ou plutôt dont on a l'impression d'être – propriétaire.

#### 4. ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ ET MEILLEUR CADRE DE VIE EN PÉRIPHÉRIE LOINTAINE POUR LES CLASSES AISÉES

L'accession à la propriété se retrouve dans les motivations de déconcentration résidentielle des classes aisées dans la périphérie métropolitaine, mais il s'agit cette fois d'une propriété dans un cadre de vie privilégié, où les considérations ayant trait à la qualité de l'environnement prennent une place importante. Le développement de DLF Qutab Enclave, un des vastes complexes résidentiels aménagés depuis le début des années 1980 au sud du Territoire de Delhi, à 23 km du centre de la capitale, illustre de tels choix de localisation.

Le peuplement de ce quartier résulte majoritairement d'un mouvement de desserrement de la capitale. Selon l'enquête de 1995, 65 % des résidents habitaient auparavant dans Delhi même, seulement 9 % dans la ville de Gurgaon ou ses alentours (où le complexe est situé), et 26 % à l'extérieur de l'aire métropolitaine<sup>1</sup> – certains ayant déjà des attaches familiales ou professionnelles avec la capitale. Par ailleurs, près des trois quarts des ménages sont propriétaires de leur logement. Les considérations financières sont incontournables pour expliquer l'accès à la propriété en périphérie lointaine : le coût du foncier y est nettement inférieur que dans des quartiers de standing équivalant dans la capitale. Mais les motivations environnementales interviennent aussi dans ce choix et passent au premier plan pour les ménages déjà propriétaires d'un logement en ville ; elles constituent en outre un facteur de fixation de la population dans ces nouveaux quartiers<sup>2</sup>.

La condition indispensable pour accéder à une propriété immobilière et une meilleure qualité de vie en s'installant à l'extérieur de la capitale, mais sans souffrir des inconvénients de cet éloignement, est de posséder son véhicule personnel, afin de rendre possible les trajets quotidiens vers des lieux de travail éloignés, faire certains achats et disposer d'un choix plus large, et continuer d'entretenir par des visites son réseau de socialisation.

---

1. Ces pourcentages excluent les personnes ayant toujours vécu dans leur logement, soit 2,5 % des résidents (les enfants nés après le déménagement).

2. Pour une argumentation plus détaillée, voir : Dupont V. 2001, *Les nouveaux quartiers chics de Delhi. Langage publicitaire et réalités périurbaines*, in Rivière d'Arc H. (éd.), *Nommer les nouveaux territoires urbains*, Paris, Eds de la MSH (à paraître).

Le système de transport public desservant cette zone est encore mal développé, et les autobus affrétés par le promoteur DLF pas assez fréquents. Or près de la moitié des actifs enquêtés travaillent dans Delhi même, et la moitié des étudiants fréquentent un établissement situé aussi à Delhi. Le temps moyen de transport pour se rendre au lieu de travail est de 36 minutes, avec une forte variabilité<sup>1</sup> ; pour un tiers des actifs le trajet quotidien s'élève à 45 minutes ou plus, et pour un quart à une heure ou plus. Toutefois, si l'on compare ces chiffres aux temps moyens de transport relevés dans d'autres quartiers périphériques, les résidents de DLF Qutab Enclave n'apparaissent pas particulièrement handicapés par leur localisation. Cela tient aux moyens de transport utilisés : 51 % des personnes travaillant hors de leur domicile utilisent une voiture, 20 % leur moto ou scooter, 19 % les autobus affrétés par DLF ou les compagnies les employant, et seulement 5 % les autobus publics ; alors que pour les habitants des immeubles d'habitation collective de Rohini au nord-ouest de Delhi la distribution est pratiquement inversée, avec seulement 3 % des actifs ayant recours à la voiture et 50 % aux autobus publics. Dernier point à souligner, une proportion notable des actifs résidant à DLF Qutab Enclave travaille à domicile (23 %). Ceci reflète deux caractéristiques du quartier : la présence d'employés domestiques travaillant dans les familles riches et logés dans la même maison ; et la présence de professions libérales et indépendantes opérant à partir de leur domicile, ce qui peut correspondre à une stratégie de relocalisation du lieu de travail au lieu de résidence.

---

1. Le calcul des temps moyens de transport au lieu de travail et de leurs distributions exclut les personnes travaillant à leur domicile.

## **CHOIX RÉSIDENTIELS : ACCÈS AU SOL ET AU LOGEMENT À HANOÏ<sup>1</sup>**

---

*Hans SCHENK*

Le régime socialiste du Viêt-nam, établi en 1954 dans la partie nord du pays, appliqua un contrôle étatique sur le logement urbain, facilité par la nationalisation des terres et de l'industrie de la construction. L'État prit en charge la direction du parc de logements privés, la perception des loyers<sup>2</sup>, et il expropria les propriétaires français. Ces mesures permirent au régime un contrôle renforcé sur le logement. Les politiques socialistes de développement après 1954 n'étaient pas orientées vers la croissance des centres urbains les plus importants. Elles se concentrèrent plutôt sur le développement des zones rurales et sur l'implantation des nouveaux centres industriels urbains planifiés. Entre 1959 et 1975 les priorités nationales furent consacrées à l'unification du pays, y compris, depuis 1966, la guerre totale contre les États-Unis. Après l'établissement du régime socialiste sur l'ensemble du Viêt-nam, les efforts du Gouvernement se sont encore concentrés sur l'organisation de mouvements de population dirigés vers les nouveaux centres industriels, et sur le contrôle des migrations spontanées vers les villes.

Le développement du parc de logements et des services urbains à Hanoï n'était pas une priorité, même si des immeubles d'habitat collectif furent construits à partir des années 1960. En outre, quelque 17 000 logements furent détruits par les bombardements américains dans la ville. C'est ainsi que la disponibilité

---

1. Traduit de l'anglais par Stéphane Quoniam.

2. Les propriétaires, privés de leurs revenus locatifs, ont revendu leurs biens à l'État à bas prix.

d'espace résidentiel *per capita* s'est réduite de 4,1 m<sup>2</sup> en 1954 à 3 m<sup>2</sup> trente ans plus tard <sup>1</sup>.

À partir du milieu des années 1980, le contrôle étatique sur le logement a considérablement diminué, suivant en cela la libéralisation économique (*do moi*). Dans la pratique, les ménages privés ont pu accroître la taille de leur logement existant ou en construire de nouveaux sur des terrains constructibles. C'est ce à quoi on assiste aujourd'hui, à une grande échelle, à Hanoi. Trinh Duy Luan <sup>2</sup> estime que 70 % des activités de construction sont entreprises par des ménages privés.

Dans un contexte de rareté du logement et d'un fort contrôle des pouvoirs publics sur le stock de logements, les choix résidentiels restaient limités. L'attribution des espaces résidentiels était la règle. Quelques mécanismes d'attribution seront développés dans la première partie de ce texte. La politique du *do moi* a aussi façonné une nouvelle situation en matière de choix et de stratégies résidentielles qui seront envisagés dans la deuxième partie.

## 1. LES MODES D'ATTRIBUTION

L'attribution des espaces résidentiels s'est effectuée de deux façons : 1) dans les bâtiments existants et 2) dans les appartements nouvellement construits.

1) Les maisons des Français expropriés furent distribuées aux travailleurs vietnamiens et aux cadres. Cela concerna environ 90 % des 500 villas résidentielles du « Quartier Français » de la ville. Les officiels de haut rang bénéficièrent d'une villa entière, tandis que les ménages de fonctionnaires de rang inférieur devaient partager une villa, jusqu'à un minimum d'une pièce par

---

1. McLaren F.T. 1995, The French Colonial Quarter in Hanoi, Vietnam : a preservation approach, MA thesis, University of Calgary.

Le chiffre de 3 m<sup>2</sup> est toutefois contesté dans un récent article de Nguyen Xuan Mai (1998) qui indique qu'il n'est aucunement prouvé. Sur la base d'une enquête de 1996-1997, il conclut que l'espace au sol habité était en moyenne de 9,7 m<sup>2</sup> par tête, avec une variation de 7 à 14 m<sup>2</sup> selon les quartiers et de 7 à 17 selon les revenus.

Nguyen Xuan Mai 1998, The Hanoi housing problem seen from a sociological perspective, communication, « Preliminary findings of research on housing in Hanoi », Hanoi, ISTAR project, DUCS.

2. Trinh Duy Luan 1997, Socio-economic Aspects of the booming of private housing construction in Hanoi in the 1990s, communication, « Hanoi-panel, Euroviet III conference », Amsterdam.

ménage, selon leur rang social, avec cuisine et sanitaires partagés<sup>1</sup>. À l'évidence, les nouveaux résidents n'avaient généralement aucune influence sur les caractéristiques de l'espace résidentiel attribué, ni sur sa localisation.

2) Depuis les années 1960, mais de façon plus nette depuis les années 1970, les quartiers résidentiels furent construits selon le modèle soviétique du *mikrorayon* : une zone composée de blocs d'appartements, généralement de quatre à cinq étages à Hanoi, comprenant une dizaine d'appartements par étage, avec des espaces ouverts entre les blocs abritant quelques jardins d'enfants, des écoles, des boutiques rudimentaires et quelquefois des cantines. Ces ensembles furent souvent construits à proximité des nouvelles implantations d'usines ou d'autres centres où travaillaient les employés de l'État, les universités par exemple, afin de réduire les temps de transport improductifs.

Les blocs d'appartements étaient soit gérés par l'État (c'est-à-dire par l'administration de la ville) soit par des usines d'État ou autres institutions étatiques. Dans ce dernier cas, ils n'étaient destinés qu'aux seuls employés de ces institutions, tandis que dans le cas précédent, une population plus variée y avait accès par le biais d'une liste d'attente gérée par les autorités.

Dans ces deux types d'immeubles d'appartements nouvellement construits, le logement était attribué aux occupants par décision administrative. Quand l'attribution était du ressort d'une entreprise ou institution de l'État, le logement se situait, presque nécessairement, à proximité du lieu de travail. Ce n'était pas le cas pour les autres types d'immeubles.

Dans le contexte de déficit de logements, la question des préférences des habitants apparaissait peu pertinente au regard de celle de leur éligibilité pour obtenir un appartement. L'alternative à l'attribution d'un logement était d'habiter chez des parents ou des beaux-parents. Cette situation fréquente entraîna l'augmentation des densités d'occupation jusqu'au seuil du tolérable (y compris dans la perception des habitants de Hanoi).

En résumé : les choix stratégiques et résidentiels étaient très limités avant 1986.

---

1. Koperdraat 1998, Hanoi's colonial villas in transition, functional change and the impacts on villa residents, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam. Cet auteur estime que 8 à 12 ménages pouvaient partager une même villa.

## 2. L'ÉMERGENCE DES CHOIX RÉSIDENTIELS DANS UNE SOCIÉTÉ URBAINE POST-SOCIALISTE

Un aspect notable de la libéralisation économique des années 1980 fut la possibilité donnée aux individus, aux ménages, et aux promoteurs d'acquérir des droits d'occupation du sol afin de construire des immeubles résidentiels<sup>1</sup>. Cette libéralisation, couplée au marché émergent des matériaux de construction, a déclenché des activités de construction frénétiques dans l'ensemble de Hanoï. Dans cette section, nous développerons la question des préférences de localisation résidentielle dans le nouveau contexte économique.

Les nouvelles maisons peuvent être construites soit adjacentes à un bâtiment existant, soit sur un terrain libre. Cette construction « sur le tas » peut se traduire par des modalités différentes. Dans un premier cas, les maisons existantes sont détruites et remplacées par de nouvelles, plus grandes et plus hautes. Ceci est fréquent dans les arrondissements de la ville où des maisons plus ou moins traditionnelles ou de petite taille avaient été construites. De la même manière, de nombreuses maisons sont agrandies, pratiquement dans toutes les directions, selon un processus graduel de construction d'extensions<sup>2</sup>. De telles adjonctions se retrouvent également dans de nombreux immeubles construits avant le milieu des années 1980, soit sous forme d'extensions individuelles à un appartement, soit sous la forme de piliers de soutènement de plusieurs étages, construits en collaboration par une chaîne verticale de ménages résidant les uns au-dessus des autres. Dang Thanh Truc<sup>3</sup> décrit ainsi cette nouvelle architecture dans un complexe résidentiel composé de plusieurs blocs d'appartements : « Au cours des dix dernières années, les nombreuses activités de construction et de rénovation ont détruit les structures architecturales originelles des immeubles collectifs. Tous les rez-de-chaussée ont été augmentés d'une ou deux pièces sur la façade ou sur l'arrière des appartements ; les ménages vivant dans des

1. Initialement inclus dans la Loi sur les sols de 1987, ce droit a été réaffirmé et facilité dans celle de 1993.

2. Evertsz H. 1997, *Popular Housing in Hanoi, a study of two popular housing areas*, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam.

3. Dang Thanh Truc 1998, *Changes in a Hanoi condominium under the market economy impacts (Nguyen Cong Tru Condominium case)*, communication, « Preliminary findings of research on housing in Hanoi », Hanoi, ISTAR project, DUCS.

appartements au quatrième étage ont détruit la toiture pour construire des pièces en un cinquième étage ; les ménages vivant aux deuxième et troisième étages ont transformé leurs balcons en chambres ; les ménages habitant du rez-de-chaussée au quatrième étage se sont tous mis d'accord pour construire de nouvelles pièces de bas en haut ».

Lorsque de l'espace était disponible, les pressions du voisinage ont été fortes pour utiliser cet espace à des fins de construction résidentielle. Dans le cas des villas coloniales françaises, les terrains furent utilisés afin d'accroître la taille du logement de leurs occupants<sup>1</sup>. Dans le cas de zones d'immeubles d'appartements, l'espace public entre les bâtiments (destinés aux aires de jeux) a eu tendance à être occupé par des habitants du voisinage ou leurs enfants. Mais les familles n'appartenant pas au voisinage immédiat avaient aussi la possibilité de s'établir dans de tels endroits et d'y construire une maison.

Les choix résidentiels et les stratégies qui leur sont liées sont dominés par la construction, et par l'expansion plus ou moins grande des logements *in situ*. Dans de telles situations, les choix de localisation en tant que tels ne sont pas primordiaux. Il y a toutefois des situations dans lesquelles les « terrains libres » se transforment en zones résidentielles et attirent de nouveaux résidents. On trouve en premier lieu les migrants (les personnes qui ne sont pas enregistrées officiellement comme résidentes de Hanoï, comme dans le système chinois des *ukou*) qui ont construit des zones de squats dans des sites similaires à ceux occupés aux mêmes fins dans les autres villes des pays en voie de développement, par exemple : près des zones de décharge publique ou de cours d'eau pollués. Face à l'administration, les occupants ont recherché des sites moins exposés en termes de sécurité. Un cas de relocalisation a cependant été relevé, lorsque la collectivité locale a voulu récupérer le terrain occupé pour d'autres projets. Ainsi, le choix d'un site pas trop vulnérable est un facteur de localisation important.

En deuxième lieu, les promoteurs ont développé et construit des zones résidentielles haut de gamme, en particulier dans l'un des secteurs chics de Hanoï, près du lac Ho Tay. Ces zones résidentielles ont attiré de toute la ville une clientèle riche, ainsi que

---

1. Koperdraat 1998, *op. cité*.

des étrangers. De tels programmes immobiliers peuvent incidemment s'adresser à une classe moyenne émergente, comme Pandolfi <sup>1</sup> l'a décrit pour un projet de développement résidentiel dans les faubourgs du sud.

En troisième lieu, on constate partout dans Hanoï, mais surtout aux marges de la ville, l'existence de processus comparables aux subdivisions informelles de terrains, observables par exemple à Bangkok. Bien que seuls les droits d'occupation du sol sur une parcelle d'un terrain loti soient vendus, de manière purement informelle, sans autorisation ou garantie légale, les acheteurs potentiels ne craignent pas l'expropriation et affluent de toute la ville.

En résumé, on assiste à l'émergence d'un nouveau segment de population qui effectue des choix de localisation résidentielle au lieu de construire sur place, d'agrandir son logement existant ou de reconstruire. Ce segment de population, bien qu'en augmentation, semble encore très limité. Il est composé d'une variété de catégories sociales qui vont de l'immigrant urbain, occupant une position inférieure sur l'échelle sociale, à la nouvelle élite urbaine. De plus, une faible proportion d'une section transversale de la société locale a aussi investi le marché foncier, plus ouvert.

Il est cependant difficile d'identifier les préférences en matière de localisation résidentielle de ceux qui peuvent en avoir. À Hanoï, quelques quartiers chics émergent, mais également quelques localités peu cotées. Cela mis à part, les arrondissements de Hanoï sont remarquablement homogènes en termes de statut. Cette homogénéité reflète l'empreinte socialiste sur la société locale en termes d'absence de classes sociales avec leurs attributs de logements et d'environnement résidentiel. Cela ne signifie pas pour autant que tous les environnements et tous les logements soient semblables. Ils ne le sont assurément pas, mais sont beaucoup moins marqués en termes de classes sociales, que dans d'autres villes asiatiques.

Les choix résidentiels semblent toutefois motivés par des facteurs économiques qui, jusqu'à un certain degré, les permettent. Les rez-de-chaussée dans les immeubles collectifs sont recher-

---

1. Pandolfi L. 1998, Les transformations de l'environnement bâti sur les franges urbaines de Hanoï : l'exemple du Phuong Giap Bat, communication, « Conférence Hanoï », Hanoï.

chés car ils peuvent être transformés en boutiques ou en ateliers. Pareillement, les prix des terrains (plus précisément des droits d'occupation et non des droits de pleine propriété) le long des rues principales sont plus élevés que ceux situés dans les rues adjacentes. Les choix résidentiels bénéficient au centre de Hanoï où l'on peut ouvrir un commerce malgré la congestion du parc résidentiel. Les anciens occupants des villas coloniales sont satisfaits des conditions modernes de leurs nouveaux appartements mais se plaignent de l'environnement peu propice au commerce et aux affaires dans les zones éloignées de Hanoï où ils vivent maintenant.

### 3. REMARQUES

Les changements récents dans la façon dont les résidents de Hanoï ont accès au logement peuvent faire l'objet de multiples interprétations et, corrélativement, d'hypothèses pour l'avenir.

La première interprétation est que Hanoï aborde un stade de choix de localisation résidentielle de ses habitants, en fonction de leur richesse, à l'image de ce qui s'est passé dans d'autres villes d'Asie il y a quelques décennies. Mais dans ces autres villes, les différentiels de résidence étaient des faits de société fondés sur des critères statutaires attribués ou acquis. À Hanoï, le point de départ est radicalement différent.

La seconde interprétation est fondée sur l'empreinte socialiste. Quand bien même pourrait-on être impressionné par le dynamisme et la visibilité des forces du marché qui opèrent à Hanoï, l'impact de 40 ans de socialisme est perceptible sur la ville et ses habitants. Malgré les tentatives de tous pour devenir « riche » en utilisant les forces du marché, le sentiment de responsabilité collective est demeuré très vif, y compris envers les pauvres. Si la société civile existe quelque part en Asie, c'est bien à Hanoï, en partie par le biais d'institutions civiles affiliées au Comité Populaire du Viêt-nam, et en partie par des attitudes individuelles.

On ne peut analyser avec les seules statistiques les actions prises par les responsables en direction du logement, il faut se concentrer sur les besoins des segments de la société locale exprimant les demandes les plus urgentes, souligne Nguyen Xuan Mai<sup>1</sup>. Les squatters non enregistrés, qui n'ont pas de droits aux

services urbains comme la santé ou l'éducation, obtiennent une « immatriculation temporaire » lorsqu'ils ont besoin d'avoir accès aux services de santé ou que leurs enfants doivent être scolarisés<sup>1</sup>. De la même manière et bien que n'entrant pas dans le champ du logement, les tentatives d'outrepasser la réglementation sur les hauteurs de construction dans le centre de Hanoï, avec l'érection d'immeubles de grande hauteur (hôtels, bureaux) ont été stoppées par des actions civiques concertées.

De telles indications permettent de croire à l'émergence de forces de pression compensatoires dirigées contre l'ordre socio-spatial dominant qui, partout ailleurs en Asie, est déterminé par le marché. Cet ordre qui relègue les pauvres aux franges urbaines et permet aux riches d'occuper les lieux les plus prestigieux des villes... Les forces compensatoires peuvent revêtir plusieurs formes comme celle d'un schéma de mixité, à un niveau fin, de pauvres et de riches vivant à côté, et qui prévaut dans la plupart des quartiers de Hanoï.

---

1. Nguyen Xuan Mai 1998, *op cité*.

1. Harnois N. 1997, La dynamique sociale d'un squat au Viêt-nam : quartier Chuong Duong, HaNoi, Master's Thesis, University of Laval, Québec.

## ***SE LOGER AUJOURD'HUI AU CAIRE : PROFILS MIGRATOIRES***

---

*Agnès DEBOULET*

L'approche en termes de mobilité superpose plusieurs niveaux d'analyse. Elle ne peut se dispenser d'une compréhension des dynamiques des marchés fonciers et immobiliers et doit faire apparaître comment les citoyens font avec ces mécanismes, les devançant ou contribuent indirectement à les transformer par la mise en œuvre de leur inscription résidentielle. Cette contribution traite exclusivement de l'aspect « faire avec », en faisant ressortir de quelle façon les cadres sont inducteurs ou freinent les projets résidentiels.

Par rapport à bien d'autres métropoles du Sud, Le Caire se distingue par une ségrégation jusque-là peu marquée spatialement mais masquant néanmoins des écarts extrêmes entre les qualités de vie offertes par les segments opposés des marchés du logement. Ces écarts se creusent actuellement sous la pression des modèles – largement importés – des *gated communities* qui dénoteraient (sous réserve d'études sur le sujet) moins la fuite de l'insécurité qu'une course accélérée au statut social dans les classes dominantes<sup>1</sup>. Mais les écarts entre les types de logements accessibles, dans les filières comme dans les niveaux de confort et de salubrité des logements ne doivent pas faire oublier les configurations temporelles de la mobilité. Les inégalités ne se manifestent pas seulement dans la nature des filières logements

---

1. Propos de Mustapha Kamal al-Sayid à une conférence organisée en 1998 par la fondation Volkswagen et le Cedej, à l'Université du Caire. Voir à ce sujet aussi la communication de Eric Denis : La *Nahda 'umraniya*, figure de la libéralisation. La déclinaison locale, au Caire, d'un nouveau mode d'habiter des élites métropolitaines.

possibles ni dans les espaces accessibles mais par les immobilités résidentielles contraintes ou les temporalités très variées que connaissent les groupes sociaux pour accéder à un logement indépendant et considéré comme « satisfaisant ». Les dynamiques culturelles affectent également différenciellement les groupes sociaux : les modèles du regroupement familial (au premier chef) et communautaire (secondairement) restant dans l'ensemble surdéterminants, il est tout aussi plausible de considérer les exceptions en termes de cultures citadines mutantes que de résistance du cadre fixé par les marchés du logement. La société citadine égyptienne se caractérise en effet également par une compétition pour le sol et le logement qui apparaît de façon flagrante dans la construction sociale du processus d'accession à l'indépendance des ménages.

## 1. FONDER UNE FAMILLE ET ACCÉDER AU LOGEMENT

De nombreux facteurs tels que l'insécurité des placements financiers et le report sur l'immobilier, la faible mobilité sociale intergénérationnelle ascendante, le coût disproportionné de l'accès au logement par rapport aux salaires, concourent à la dynamique impressionnante de la construction de logements par le secteur privé/populaire en même temps qu'au gel d'une proportion croissante du stock de logements. Nous allons surtout nous concentrer sur la mobilité des nouveaux ménages, qui constitue véritablement un des principaux abcès de fixation de la société égyptienne. Il doit être entendu que lorsque l'accès à un logement indépendant est réalisé, ce qui constitue la norme sociale à atteindre, la mobilité résidentielle est ensuite faible compte tenu essentiellement de l'impossibilité de re-financer le coût astronomique de l'entrée dans le logement.

On doit préciser que par logement nous entendons le terme *sha'a* ou appartement (c'est-à-dire le plus souvent une pièce centrale distributrice et deux-trois pièces), opposé à la chambre indépendante, *oda*. Cette « course au chez » pour reprendre l'expression de Gervais-Lambony<sup>1</sup> est ici une course à l'appartement.

1. Gervais-Lambony P. 1994, *De Lomé à Harare, le fait citadin*, Paris, Karthala-Ifra.

L'habitat individuel n'existe en effet que dans des proportions insignifiantes, dans les secteurs aisés ou dans les secteurs d'auto-promotion les plus pauvres, et encore se transforme-t-il en petit collectif partiellement locatif lorsque les moyens financiers de cette consolidation se font jour.

### **1.1. Les nouveaux ménages ayant un accès aisé au logement**

On peut, pour simplifier, placer dans cette catégorie tous ceux dont les parents réservent un appartement pour l'avenir et ceux dont le capital pour l'acquisition d'un logement est en majeure partie attribué par des parents fortunés. On trouve aussi dans cette catégorie des expatriés rapidement enrichis (ils ne sont pas la majorité...). La pratique du gel des appartements est commune à beaucoup d'occupants – propriétaires en titre ou non – de terrains qui font construire sur leur parcelle. Il s'agit le plus souvent d'ascendants aisés, dont l'archétype est bien entendu la famille dont un des membres a été durablement expatrié dans un pays du Golfe, mais aussi d'autres (les nouvelles couches aisées par exemple), bénéficiaires de la libéralisation économique. Pour des raisons qui tiennent autant à la difficulté de trouver et de payer un appartement, qu'à la prégnance du modèle de la cohabitation intergénérationnelle, ces ascendants réservent un ou deux étages pour la famille au temps  $x$  et les étages suivants pour les enfants, plutôt les fils, mariés. Le reste des appartements est placé sur le marché locatif, ou mis en vente.

Au total, 17 % au Caire, 20 % à Guiza et 22 % à Qaliubiya<sup>1</sup> des unités de logement sont répertoriées comme vacantes en 1996, et on voit que ce taux est le plus élevé dans les secteurs constitutifs de la périphérie, en majeure partie irrégulière.

### **1.2. Les nouveaux ménages qui diffèrent la décohabitation**

Rassembler la somme considérable donnant accès à un logement dépasse radicalement les possibilités d'épargne et

---

1. Denis E. 1998, Le Caire et l'Égypte à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle. Une métropole stabilisée dans un contexte de redéploiement de la croissance, *Lettre de l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain*, CEDEJ, n° 48, 4-17.

d'emprunt de la plupart des Cairotes. Par conséquent un tiers des nouveaux ménages commencent leur vie matrimoniale en cohabitation avec des ascendants<sup>1</sup>. D. Singerman<sup>2</sup> avait calculé auprès de 350 personnes vivant dans le centre ancien que le coût moyen relatif au mariage (donc surtout de l'appartement et du mobilier) dépassait 10 000 £E (chiffres 1986) pour un homme et environ la moitié pour la femme. Or, les ménages modestes n'avaient guère plus de 200 £E de revenus mensuels, ce qui en toute logique ne permet pas d'épargner. Dix ans plus tard, le coût de l'accès à un logement se situe entre 20 et 30 000 £E, alors qu'un ouvrier de l'industrie gagne 250 £E par mois environ. Ce montant étant déjà bien insuffisant pour faire vivre une famille, on comprendra quel casse-tête se pose à celui qui veut accéder au logement pour se marier, même avec une double, voire triple activité. Aussi les fiançailles qui se défont parce que le fiancé a traîné trop d'années pour amener l'appartement dans le couffin de mariage sont phénomène courant.

### 1.3. Les nouveaux ménages qui ne se conforment pas aux standards sociaux dominants

Il s'agit de ceux dont les revenus ne permettent clairement pas l'accès au *sha'a* et dont l'environnement social ne juge pas négativement l'accès à d'autres modes (à défaut de modèle) de logement. Ainsi, à revenu équivalent, un artisan d'origine modeste ou un travailleur précaire, vivant dans un environnement socio-économique défavorisé, subiront une pression beaucoup moins forte du milieu pour se marier dans un « appartement ».

Si de plus il épouse une femme dont la valeur « marchande » est faible sur le marché matrimonial, il pourra espérer s'installer dans un petit logement (une ou deux chambres, sans salle de bains bien souvent) sans pour autant que le mariage ne lui soit refusé, ni souffrir d'une opprobre sociale particulière. Dans ce milieu, les familles des jeunes femmes souffrent de trop gros problèmes financiers pour refuser les propositions de mariage, même sans appartement à la clé. L'endogamie est donc bien liée aux écarts

---

1. Shorter F. 1989, *Cairo's leapforward-People, households and dwelling space*, Cairo Papers in Social Sciences, vol. 12.

2. Singerman D. 1997, *Avenues of participation-family, politics and networks in urban quarters of Cairo*, Le Caire, The American University in Cairo Press.

très nets de modes de vie/d'aspiration/de capital mobilisables entre catégories sociales et empêche de considérer avec sérieux d'autres types d'alliances.

Les enquêtes que nous avons réalisées dans des quartiers d'auto-promotion ont révélé une forme de mobilité assez éloignée des explications en termes de stratégie résidentielle. Dans la population à faibles revenus rencontrée, qu'il s'agisse ou non de ménages récemment formés, nous aimerions faire une place à part à ceux qui ont migré sous contrainte.

## 2. LA MOBILITÉ CONTRAINTE

La mobilité sous contrainte, ou mobilité forcée est repérée dans plusieurs enquêtes<sup>1</sup>. La part du facteur choix (du logement, de l'environnement social et urbain) est extrêmement réduite pour les ménages expulsés pour raisons d'utilité publique, mais aussi pour tous ceux dont les conditions d'habitation mettent en péril leur vie ou leur santé. Les premiers, comme les « relogés du tremblement de terre » se voient souvent proposer un nouvel appartement dans des « cités » très excentrées telles que Medinat al-salam ou Qattamia, et en partie dénuées d'infrastructures. Si cette proposition ne leur agréée pas, ils se trouvent contraints à la « fuite résidentielle », soit la cohabitation/hébergement par des parents, dans le précaire et le temporaire ; soit une anticipation financière de la migration leur a permis d'acquérir préalablement un logement, un terrain à bâtir ou d'épargner ; soit ils squattent ou louent une chambre dans des secteurs contestés, démunis en infrastructures. Ces migrations d'urgence alimentent une part non négligeable des arrivées dans les quartiers d'invasion (une sur trois dans un des quartiers étudiés)<sup>2</sup>.

---

1. Deboulet A. 1995, Des quartiers centraux vers les périphéries spontanées. Éléments sur la mobilité résidentielle dans la Région du Grand Caire, *Fascicule de Recherches n° 28, Les nouvelles formes de la mobilité dans le monde arabe*, Tome II, Urbama-Cedej-CMCC.

Deboulet A. 1993, Réseaux sociaux et nouveaux quartiers au Caire : les stratégies de mobilité résidentielle, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 59-60, 78-89.

Florin B. 1995, Trajectoires résidentielles et recompositions sociales et spatiales à Aïn el Sira/el Madabegh (vieux Caire), *Les Cahiers d'Urbama*, n° 10, 74-86.

2. Deboulet A., Fanchette S. 1995, Les migrations en Égypte, étude statistique, Rapport rendu dans le cadre du programme de recherches Changements économiques, sociaux et culturels et migrations internes dans le Monde Arabe, Paris, M.R.T. ; et Deboulet A., 1995, *op. cité*.

Les vagues d'expulsion pour cause d'utilité publique incluent la volonté de moderniser et de lisser l'image du centre ville en éradiquant les poches de pauvreté. Si elles sont moins courantes que dans nombre d'autres pays à urbanisation galopante, il existe une tendance récurrente à privilégier la rénovation-destruction à la réhabilitation. Ce fut le cas à Boulaq entre 1979 et 1981, lorsque plusieurs milliers de ménages furent relogés dans la banlieue de al Zawiya al-Hamra <sup>1</sup>. On peut, entre autres exemples, mentionner le cas plus récent de l'éviction du secteur populaire de Bab al Nasr, destinée à favoriser l'implantation d'un projet touristique. Les ménages expulsés sont dirigés dans le secteur d'habitat de Dweiqā, un provisoire appelé à durer. Le thème explicite de la modernisation et du progrès est freiné cependant par une réticence à éradiquer des quartiers très densément peuplés, dont on sait que l'un des effets « pervers » est d'alimenter le développement des secteurs d'urbanisation contestée.

Mais l'un des principaux flux lié à un déplacement résidentiel sous contrainte est constitué par le grand chantier du périphérique, qui passe au travers de secteurs urbanisés dans des quartiers populaires extrêmement denses (tels que Boulaq al-Dakrur ou Bassatine) en éradiquant des immeubles entiers sur des kilomètres. Les délogés se voient octroyer une compensation très faible de 700 £E par pièce en moyenne (environ 1 000 FF) à condition de pouvoir justifier d'un titre de propriété, ce qui pose évidemment d'insolubles problèmes. Parfois ce sont des ONG qui prennent en charge la relocalisation en attribuant l'équivalent d'un an de loyer à des centaines de ménages (à Izbāt al-Tahahoui (Bassatine) ou Aīn al-Sira) puisque l'absence de titre de propriété bloque leur accession à un logement social. Mais les familles délogées de secteurs d'invasion, où il est possible à peu de frais de loger des grandes familles, ont bien des difficultés à se reloger.

Enfin, la migration sous contrainte se rencontre beaucoup dans des quartiers centraux ou péricentraux (Boulaq-Rod al-Farag-Masr al-qadima...) dont la dégradation amène à un point de non-retour. Certains immeubles vivent sous le régime du loyer bloqué depuis 40 ans, et ont même vécu plusieurs baisses de

---

1. À ce sujet, on se référera au doctorat de Ghannam F. 1997, *Remaking the modern : space, relocation and the politics of identity in a Global Cairo*, PhD, Université du Texas, Austin.

loyers<sup>1</sup> qui rapportent des revenus dérisoires (4 £E/mois par appartement nous dit B. Florin à Chubra) et contribuent à la dégradation du bâti. Aujourd'hui les quartiers centraux sont en rénovation constante par les chantiers privés qui se succèdent sur les débris des immeubles effondrés et les ménages défavorisés subissent cette *gentrification* de fait. En outre, des conflits violents avec les propriétaires (désireux de renouveler leurs contrats pour bénéficiaire de loyers non protégés), ou avec les belles-familles et enfin l'insalubrité (absence d'égouts ou d'eau potable, débordement des réseaux publics qui menacent particulièrement les appartements du rez-de-chaussée) peuvent précipiter une décision de migrer, voire mettre des familles à la rue. Elles entament alors en général un long périple résidentiel dans des marchés de l'insalubre, des logements sur-densifiés, avant de pouvoir, parfois, accéder à un logement, une sous-location dans le public, une parcelle squattée, ou une surélévation sur les toits d'immeubles ou les terrasses. Mais sans aide familiale ou revenus conséquents, accéder à un logement, *sh'aa*, standard dans un quartier de création populaire est devenu impossible.

### 3. RÔLE DES RÉSEAUX DE RELATIONS<sup>2</sup>

Il apparaît prédominant dans la décision de s'installer dans un nouveau lieu de résidence, au moins en ce qui concerne les classes populaires et moyennes, quoiqu'il soit rarement cité comme une raison présidant au choix de l'implantation.

La capacité à se suivre et à rester dans le même quartier, voire pour des segments de groupe de parenté à se retrouver, est étonnante. Si la taille et l'importance du réseau familial ou clanique de proximité est souvent la plus importante chez les résidants des quartiers populaires à faibles revenus, la proximité de la famille

---

1. Florin B. 1999, Itinéraires citadins au Caire : mobilités et territorialités dans une métropole du monde arabe, Thèse de Doctorat de Géographie, Tours.

Elle montre notamment comment des quartiers sont progressivement discrédités depuis les années 1960. Ainsi Rod al-farag puis Shubra ont successivement été considérés comme trop surpeuplés, trop populaires et ont généré une migration de départ de ceux qui le pouvaient.

2. Dans l'enquête que nous avons menée en première périphérie, le facteur localisation de l'emploi n'apparaît pas discriminant pour expliquer la logique du « choix » du quartier d'installation.

et du réseau est également pensée et parfois instrumentalisée dans les petites classes moyennes. Plus repliées sur la famille limitée aux collatéraux, elles maintiennent en revanche des relations épisodiques avec la parenté élargie aux cousins, ou plus, habitant dans un rayon plus large.

Dans tous les cas, la famille entendue au sens large est la pierre d'angle de l'édifice social. Plus encore, dans les quartiers spontanés du Gouvernorat de Guizah « pour le citoyen ordinaire, être membre d'une (grande) famille, c'est tout simplement exister sur le plan social, en s'assurant un minimum de soutien et de sécurité »<sup>1</sup>.

Ces trajectoires sont d'autant plus fortes que le groupe (surtout les Cairotes originaires de Haute-Égypte) conserve vivant le lien d'appartenance régional. Tendanciellement, les logiques d'implantation résidentielle dans la plupart des secteurs populaires et semi-populaires (poches de quartiers d'invasion, fronts pionniers des terres privatives/agricoles urbanisées) se font selon une modalité clanique ou pseudo-clanique ou s'inscrivent dans un tissu parentéler. Les acquéreurs (ou *squatters*) sont souvent venus par connaissances, voire mettent au point de longue date des stratégies « projectuelles » : soit avant l'implantation, on met de l'argent en commun avec un système de tontines ; soit on occupe un lot que l'on redivisera entre parents/cousins et parfois collègues, le tout privilégiant également le regroupement suivant l'appartenance régionale. Le modèle du regroupement local entre *baladiyat* qui signifie payse, être du même « coin » s'estompe dans les petites classes moyennes, qui privilégient nettement l'accès au logement de la famille élargie. Dans les quartiers populaires, on évite de louer à des *étrangers*, ceux qui n'ont pas de rapport de proximité dû à l'appartenance régionale ou l'on privilégie dans la pratique des parents ou payse.

Bien que l'apport migratoire soit dorénavant négligeable dans la croissance urbaine, il n'en reste pas moins que l'origine géographique et les liens d'appartenance communautaire restent prédominants dans la localisation résidentielle, y compris après deux ou trois générations en ville. Ce modèle connaît évidemment des

---

1. Miller C. 2000, Réseaux et territoires : migrants de Haute-Égypte à Guizah (agglomération du Caire), in *Les compétences des citoyens dans le monde arabe. Penser, faire et transformer la ville*, sous la resp. de A. Deboulet et I. Berry-Chikhaoui, Karthala-Urbama-Irmc, 221-246.

exceptions, nul ménage en quête d'autonomie n'hésitera à quitter le quartier d'origine, mais la force et la résistance dans le temps des liens d'appartenance régionale n'en restent pas moins stupéfiantes...

Les lois de l'installation dans un quartier, hormis une catastrophe naturelle ou une mobilité d'urgence, obéissent surtout à la volonté collectivement admise d'être de « quelque part ». Le hasard, la pure logique économique sont rarement de mise dans le choix du quartier d'installation, en tout cas dans les classes populaires. Les non-enracinés se caractérisent par un profil social en rupture ; qu'il s'agisse de conflits familiaux non surmontés, d'une situation migratoire transitoire (employés saisonniers vivant avec peu de contacts extérieurs), ou de handicaps sociaux non surmontés.

Des difficultés particulières se posent à la reproduction du groupe lorsque le quartier d'habitation atteint une certaine saturation foncière et immobilière, qui ne sont pas sans rappeler l'opposition de J.C. Driant<sup>1</sup> entre reproduction interne (surélévation, subdivision, location ou achat dans le quartier) et externe (devoir s'installer ailleurs).

#### 4. FACTEURS CULTURELS ET STRATÉGIES FAMILIALES

Accéder au logement indépendant, le meubler et verser la dot sont les trois éléments indissociables qui conditionnent la plupart des stratégies de mobilisation financière avant même que le nouveau ménage ne soit potentiellement constitué.

Accepter de marier sa fille passe par la reconnaissance de la qualité morale et matérielle du futur époux, autant que par l'appréciation du quartier dans lequel il propose d'accéder au logement, étant entendu qu'il contribue à l'essentiel du coût d'acquisition.

Le modèle est patrilocal, l'épouse venant habiter au domicile de ses beaux-parents. Il arrive souvent malgré tout, en fonction des ressources disponibles que le jeune ménage emménage dans un secteur éloigné des influences familiales, et les difficultés à se

---

1. Driant J.-C. 1990, Consolidation et reproduction des quartiers populaires : le cas des *barriadas* de Lima, Thèse de Doctorat, Université Paris-XII.

loger poussent certaines familles à réserver aussi une pièce, un appartement (d'où les surélévations) à leurs filles.

Lorsque cela est possible, les parents tentent de prévoir un logement dans le même immeuble, sur la même parcelle, voire à défaut de choix dans le même appartement, quitte à effectuer des subdivisions ultérieures. On trouve ainsi aujourd'hui des immeubles de cinq ou six étages entièrement occupés par des collatéraux, parfois dans un contournement par recompositions progressives des régimes de loyers bloqués.

Un autre marché se développe de façon considérable depuis dix ans, celui de l'accession-vente (*de facto*) dans des immeubles édifiés par des promoteurs professionnels. À défaut d'enquête dans ce genre d'immeubles (la plupart des travaux se concentrent sur des immeubles réalisés en auto-promotion progressive) il est juste possible de supposer que les regroupements familiaux y sont sans doute moins fréquents, et moins recherchés par ce public plus fortuné.

## 5. CONCLUSION

Dans l'ensemble toutefois, le modèle de la maison élargie aux enfants mâles et à leurs conjointes reste extrêmement valorisé, et pousse parfois à la mobilité dans des secteurs peu urbanisés de familles consolidées cherchant des disponibilités foncières afin surtout de ménager la possibilité de construire pour leurs enfants. L'urbanisation à outrance a donc renforcé la quête d'une sécurité foncière, face à des marchés fonciers et immobiliers qui suivent une hausse sans commune mesure avec le niveau général de la plupart des revenus. Les styles et les niveaux de vie suivent une tendance croissante à la dissociation ; les types de mobilité et de projets résidentiels reflètent cette opposition, entre un monde majoritaire qui obéit à des stratégies qui articulent presque toujours le social aux projets économiques, et un monde de référence qui manifeste sa quête d'autonomie par l'installation dans des résidences de rêve dans des cités éloignées et de fait inaccessibles, ou dans des *condominiums* en bord de Nil.

# **PARIS : MOBILITÉS, TRAJECTOIRES RÉSIDENTIELLES ET SYSTÈME MÉTROPOLITAIN**

---

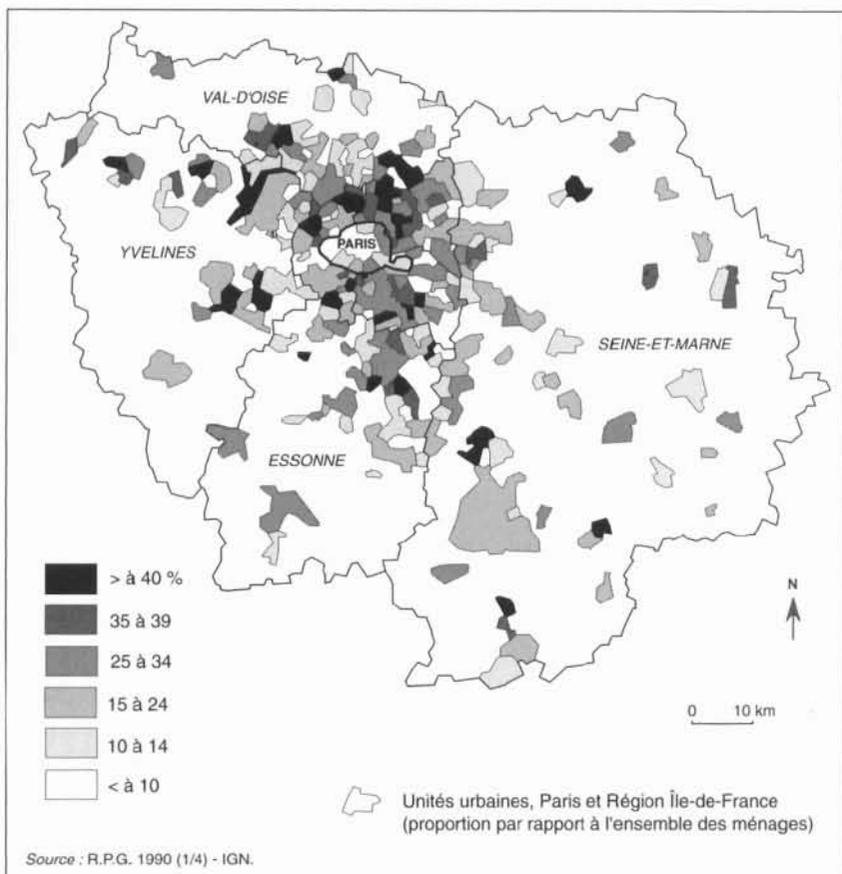
*Martine BERGER*

## **1. LA MESURE DE LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE**

La plupart des données actuellement disponibles (Recensement, Enquêtes Logement, enquêtes réalisées par des organismes régionaux ou des chercheurs) portent sur une période (fin des années 1980, début des années 1990) où les prix des loyers et de l'accession à la propriété étaient fortement orientés à la hausse. Si les contraintes quantitatives (volume de l'offre dans les différents types de parcs) se sont desserrées par rapport aux années 1950-1960, le coût du logement francilien constitue un frein à la mobilité des ménages, alors que celle des établissements et des emplois s'accélère.

À statut d'occupation égal, la mobilité résidentielle annuelle (11,5 % des ménages) est sensiblement plus faible dans l'agglomération parisienne que dans les autres grandes villes françaises de plus de 100 000 habitants (Enquête Mobilité de l'OLAP, 1994). Ceci corrobore les résultats de l'Enquête Nationale Logement de 1992 (ENL92) : 66,4 % de ménages stables dans l'agglomération parisienne entre 1988 et 1992 contre 64,5 % dans les autres agglomérations de plus de 200 000 habitants. L'écart entre Paris et les grandes villes de province n'est pas dû à des effets de structure du parc de logements : le parc collectif locatif (loyer libre, HLM ou social de fait) est plus important dans la région parisienne (cartes 12 et 13), la propriété occupante y est moins répandue. Il résulte pour l'essentiel d'une plus grande stabilité dans le parc locatif en Île-de-France, qu'il s'agisse du secteur à loyer libre ou du parc social. À catégorie socioprofessionnelle égale, la mobilité est éga-

**Carte 12 – Paris : les locataires en immeubles collectifs HLM en 1990**

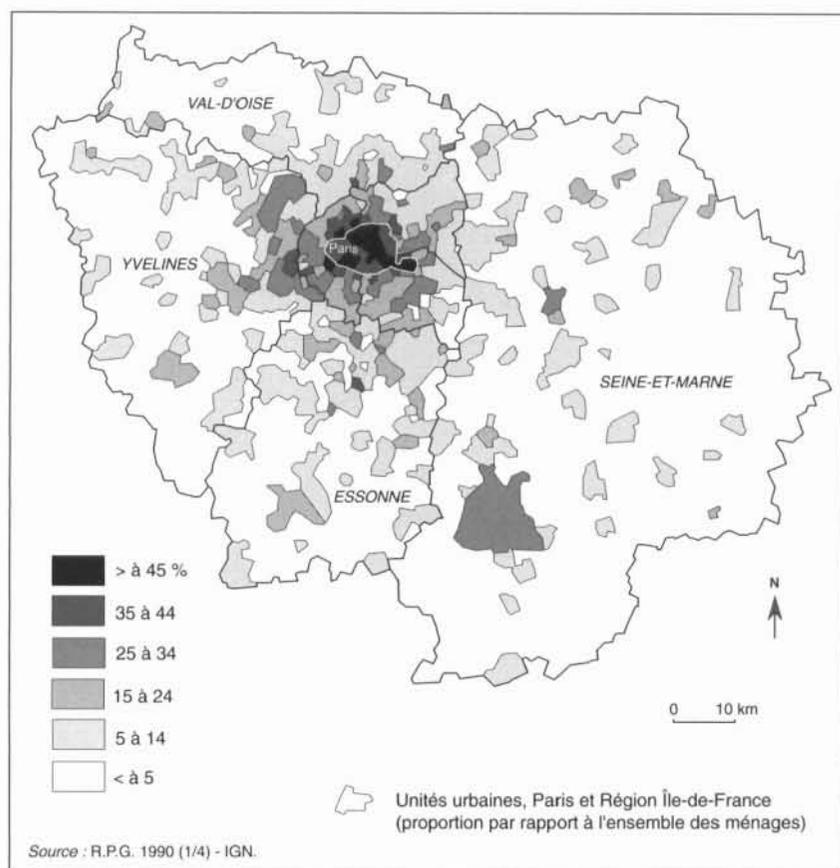


M. Berger et LCA - M. Danard

lement plus faible dans l'agglomération parisienne que dans les autres grandes villes, tant pour les cadres que pour les employés et ouvriers. Des loyers plus chers pour les nouveaux installés et des coûts d'accession à la propriété beaucoup plus élevés qu'en province freinent la mobilité de ménages qui disposent pourtant en moyenne de revenus nettement plus importants.

L'essentiel de la mobilité s'effectue dans le parc ancien : la construction neuve ne représente que 8 % des emménagements en 1994 (Enquête OLAP), 11,4 % des déplacements dans l'agglomération parisienne entre 1988 et 1992 contre 13,5 % dans les grandes villes de province (ENL92). La plus grande rareté de l'offre dans le neuf constitue sans doute aussi un frein à la mobilité des ménages franciliens.

### Carte 13 – Paris : les locataires en immeubles collectifs non HLM en 1990



M. Berger et LCA - M. Danard

On peut aussi y voir l'effet d'une moindre proportion de jeunes et d'étudiants parmi les entrants et d'une décohabitation plus tardive des jeunes en Île-de-France. Entre 20 et 24 ans, près des deux tiers des Franciliens d'origine vivent encore chez leurs parents ; ils sont encore 11 % entre 25 et 34 ans, bien que la majorité d'entre-eux ne soient ni étudiants ni chômeurs (plus des deux tiers déclarent un emploi régulier). Ce retard est sans doute lié au coût élevé des logements (en particulier les plus petits). Le maintien prolongé au domicile parental que l'on observe dans toutes les catégories sociales est présenté tantôt comme un refuge (raisons économiques, y compris pour les jeunes actifs qui évitent de subir une perte de niveau de vie en devenant indépendants),

tantôt comme un choix (dans les catégories les plus aisées), tantôt comme une contrainte (dans les catégories sociales les moins aisées, dont les conditions de logement et l'avenir professionnel sont les plus précaires) (Enquête IAURIF).

Le premier logement des jeunes Franciliens d'origine (ceux qui ont toujours vécu en Île-de-France ou y sont venus avec leurs parents) se situe, une fois sur trois, dans la même commune que celui de leurs parents ou dans un rayon de moins de 5 km ; la moitié décohabitent à moins de 15 km de chez leurs parents. Les jeunes cadres vivent plus souvent seuls, alors que les jeunes des catégories modestes attendent plus souvent d'avoir formé un couple pour quitter leurs parents. Plus de la moitié des jeunes Franciliens d'origine se logent dans le parc locatif privé, un sur cinq dans le parc HLM (Enquête IAURIF).

Les étapes du cycle de vie jouent un rôle essentiel dans la mobilité des ménages. Selon l'Enquête OLAP, près de la moitié des ménages mobiles en Île-de-France en 1994 ont moins de 30 ans, un tiers des nouveaux emménagés sont célibataires, 30 % sont des couples sans enfants. Selon l'ENL92, 39 % des ménages mobiles dans ou vers l'agglomération parisienne entre 1988 et 1992 ont moins de 30 ans, 69 % moins de 40 ans ; un tiers vivent seuls, 22 % sont constitués de couples sans enfants.

## **2. TYPES DE LOGEMENT ET TRAJECTOIRES DE LA MOBILITÉ**

Compte tenu de leur périodicité (tous les quatre ans), les Enquêtes Logement de l'INSEE permettent difficilement de faire la part des effets de la conjoncture (perspectives professionnelles des ménages, coût du crédit, volume et structure de l'offre immobilière) et des transformations de comportements liés aux changements de structure des ménages ou à l'évolution des modes de vie et d'habiter. Elles renseignent surtout sur les mouvements des ménages entre les différents segments du parc. Les enquêtes annuelles de mobilité (OLAP) sur-représentent les segments et les groupes où les taux de mobilité sont les plus élevés (collectif locatif libre, jeunes adultes).

Selon l'Enquête OLAP, la moitié des emménagements en 1994 s'effectuent dans le parc locatif privé : 40 % des nouveaux installés logeaient déjà dans ce parc ; 40 % sont des ménages

nouvellement constitués qui résidaient déjà en Île-de-France ; 10 % sont des nouveaux installés en région parisienne. Les mouvements en provenance du locatif social comme de la propriété occupante y sont très faibles. Le secteur locatif privé joue un rôle de pivot dans la mobilité des ménages : jeunes décohabitants, jeunes couples, nouveaux installés en Île-de-France. On y trouve à la fois des ménages à bas revenus qui n'ont pu bénéficier du logement social, des ménages à revenus moyens qui n'ont pu accéder à la propriété ou préfèrent habiter en zone centrale, et des ménages à revenus élevés qui font le choix d'être locataires.

Dans un cas sur deux, le changement de logement à l'intérieur de la région se fait en conservant le même statut d'occupation : c'est le cas de 61 % des propriétaires occupants, de 56 % des locataires du secteur privé, et de 56 % des occupants du parc locatif social. La mobilité de proximité est également très forte : plus d'un tiers des ménages déjà franciliens déménagent dans la même commune, un autre tiers dans le même département. Pour les propriétaires occupants, l'acquisition du logement se fait dans un marché très local : dans 37 % des cas dans la même commune, 75 % dans le même département. Les nouveaux emménagés dans le secteur locatif social sont ceux qui parcourent les distances les plus courtes, compte tenu des mécanismes d'attribution. Les ménages se déplacent pour s'adapter à une offre fortement différenciée à l'intérieur de la région : les flux centrifuges l'emportent, en particulier pour les locataires devenant propriétaires, souvent des familles à la recherche de logements plus vastes.

Les Enquêtes Logement permettent d'appréhender l'évolution des comportements des ménages sur une plus longue période et ses relations avec l'offre de logement dans la métropole. La mobilité vers le parc collectif à loyer libre représente un emménagement sur quatre ; près des deux tiers des nouveaux installés y résidaient déjà. Les entrées dans le parc HLM constituent également une part importante (20 %) de la mobilité : plus du tiers des nouveaux occupants étaient déjà locataires d'un logement HLM ; la rotation des ménages résidant en HLM fléchit sensiblement, et surtout, la part des professions intermédiaires et des cadres s'accroît, celle des ouvriers et employés diminue. La flambée des coûts du logement et du crédit à la fin des années 1980 réduit les possibilités d'accès à la propriété pour les classes moyennes qui restent plus, ou s'installent plus souvent, dans le parc social. Cependant la concentration des ménages ouvriers, en particulier

étrangers dans le parc HLM s'accroît, face à la réduction du parc social de fait (loyers loi de 1948, meublés, etc.).

Contrairement à ce que l'on observe dans les grandes villes de province, la part de la propriété occupante a continué à croître entre 1988 et 1992 dans l'agglomération parisienne où les couches moyennes et modestes ont mis plus de temps à constituer le capital nécessaire à l'accession, compte tenu du différentiel des prix et de leur flambée dans les années 1980. Le taux de propriété des employés a augmenté, celui des cadres a fléchi légèrement. Les ménages ouvriers ont subi le recul de l'accession sociale et le renchérissement du crédit. Si les déménagements débouchent moins souvent sur l'accès à la propriété, le taux de propriété augmente encore de 10 % pour les ménages mobiles (+ 14 % dans les années 1980), de même que la proportion de maisons individuelles (+ 2 %, au lieu de + 5 % entre 1979 et 1988). L'accès à la propriété d'une maison individuelle constitue certes un peu moins souvent qu'auparavant un motif de déménagement ; il intéresse encore cependant un ménage mobile sur huit (au lieu de un sur sept dans les années 1980). La part des achats d'appartements en copropriété reste stable (18 % des déménagements), mais la proportion de propriétaires devenant locataires augmente.

Avec ou sans changement de statut d'occupation et de type de logement, la mobilité résidentielle s'effectue souvent à proximité du logement précédent. Parmi les ménages mobiles déjà installés en Île-de-France, un ménage sur trois reste dans la même commune, un autre tiers dans le même département. Mais les horizons migratoires des cadres et professions intermédiaires, principaux candidats à l'accession à la propriété et bénéficiaires de la croissance des zones d'emplois technopolitaines périphériques, sont plus larges que ceux des employés et ouvriers, plus souvent dépendants des filières d'attribution du logement social. Les directions de la mobilité résidentielle doivent être mises en relation à la fois avec les groupes socio-démographiques (qui mobilisent dans leurs trajectoires résidentielles des types d'habitat différents) et les transformations du système productif métropolitain. Ceci conduit à s'interroger sur la réalité de deux phénomènes souvent évoqués mais pas toujours réellement démontrés : le retour au centre, et l'évolution des relations entre habitat et emplois. Observe-t-on réellement, depuis les années 1980, de nouvelles règles du jeu de la mobilité résidentielle ?

### **3. TRAJECTOIRES RÉSIDENTIELLES ET SYSTÈME MÉTROPOLITAIN : CENTRE ET PÉRIPHÉRIE, HABITAT ET EMPLOIS**

On affirme souvent que les années 1980 ont été marquées par un « retour au centre ». La preuve en serait le tassement du dépeuplement de Paris observé entre 1982 et 1990, y compris dans certains quartiers centraux (mais quelle est la part de l'amélioration de la qualité du recensement apportée par l'appariement avec le fichier de la taxe d'habitation ?) et l'arrêt de la dépopulation de la Petite Couronne (mais que doit-il au regain d'accroissement naturel lié au regroupement familial des immigrés ?). Un certain regain d'attrait de l'urbanité et de la centralité conduirait plus souvent les ménages des classes moyennes supérieures à opter pour des localisations en centre ville ou en banlieue proche. L'analyse des soldes migratoires entre les différentes couronnes de l'agglomération et de la région conduit à nuancer quelque peu ce jugement. Les déplacements du centre vers la périphérie l'emportent toujours sur les flux centripètes, dans toutes les catégories socio-professionnelles. Mais, pour les plus aisés, la part des mouvements centrifuges diminue légèrement, alors que les plus modestes sont de plus en plus contraints à l'éloignement : pour loger au large, ils sont de plus en plus nombreux à choisir de loger au loin. Les familles ayant des enfants quittent toujours la zone centrale pour la périphérie. Plus que d'un retour au centre, il faut donc parler d'un freinage relatif – et sélectif – des départs vers la périphérie qui ne remet pas en cause le processus général d'étalement de l'habitat.

Les maisons individuelles constituent désormais plus d'un quart des logements franciliens. Dans les années 1980, les ménages ont continué à se porter massivement vers la maison individuelle : on a alors construit plus de pavillons, en Île-de-France, qu'au cours de la décennie précédente. Alors que l'offre de logements neufs diminuait, le nombre et la part des maisons individuelles n'ont cessé de croître (un tiers de la construction neuve entre 1975 et 1982 ; la moitié entre 1982 et 1990). Mais ces pavillons neufs ont été beaucoup plus souvent construits dans des communes urbaines (43 % entre 1982 et 1990, au lieu de 27 % entre 1975 et 1982), et pas seulement en ville nouvelle. La concentration géographique de l'offre est sans doute liée autant à la part croissante des promoteurs et constructeurs sur le marché

de la maison individuelle qu'à un changement de comportement des acheteurs. En effet, les communes rurales franciliennes restent très attractives dans les années 1980 : elles ont recueilli 9 % de l'augmentation du parc de résidences principales, et 12 % de celle de la population régionale et enregistré un taux de croissance trois fois supérieures à la moyenne de l'agglomération. Enfin, un nombre croissant de ménages quitte la région pour s'installer dans des cantons riverains du proche Bassin parisien à la recherche de prix fonciers plus bas, tout en conservant un emploi en Île-de-France ; parmi eux, neuf sur dix s'installent en pavillon, 85 % sont propriétaires ou accédants.

Malgré un desserrement sensible des emplois, la distance moyenne parcourue par les actifs franciliens pour se rendre à leur travail s'est accrue de 2 km en 15 ans, passant de 7,4 km en 1975 à 9,4 km en 1990. En Grande Couronne, alors même que l'offre d'emploi augmentait, la part des actifs travaillant dans leur commune de résidence ou effectuant des navettes de moins de 5 km n'a cessé de décroître. L'explosion des déplacements domicile-lieu de travail est spectaculaire pour les propriétaires de pavillons, en particulier pour les plus récemment installés. L'aspiration à la propriété d'une maison individuelle a constitué un des ressorts principaux de l'étalement urbain au cours des trois dernières décennies. Il en résulte une déconnexion croissante entre lieu de travail et lieu de résidence, et des navettes de plus en plus longues : les actifs « mobiles » (ayant changé de commune de résidence) ont en moyenne une distance de déplacement supérieure de 21 % à celle des stables. Les actifs résidant à plus de 20 km du centre de Paris représentent aujourd'hui 28 % des actifs régionaux (1,358 million) et totalisent 42 % des distances domicile-travail (20,7 millions de km).

Pour accéder à la propriété, et, plus encore, à la maison individuelle, les Franciliens ont choisi, ou accepté, de s'éloigner de leur lieu de travail. Parmi les ménages qui ont changé de commune de résidence au sein de l'Île-de-France, les taux de pavillonnaires et de propriétaires doublent lors du déménagement (ENL 1988 et 1992). Les raisons de déménagement liées au travail (changement d'emploi, rapprochement du lieu de travail) ne sont invoquées que par 15 % d'entre eux, le souhait d'un logement plus grand et plus confortable par 4 ménages sur 10, l'accès à la propriété ou à une maison individuelle par 1 sur 3 (ENL 1992).

Mais face à la flambée des coûts du logement dans les années 1980, l'inégalité de chances entre les ménages s'est accrue : les moins aisés ont dû s'éloigner de plus en plus de leur lieu de travail pour réaliser leurs projets. Alors que pour les cadres d'entreprise, les actifs ayant déménagé au sein de l'Île-de-France effectuent des navettes à peine plus longues que les stables, employés et ouvriers multiplient par 1,5 leurs distances de déplacements quand ils deviennent propriétaires d'un pavillon ou d'un appartement. Certes les plus aisés ont toujours en moyenne les navettes les plus longues ; mais ils parviennent mieux, lorsqu'ils changent de résidence en Île-de-France, à rester dans la zone centrale plus riche en emplois et en équipements, et à limiter l'allongement des distances domicile-travail en jouant sur leur capacité d'accès à une plus grande variété de parcs de logements et de secteurs de financement. On constate en particulier qu'ils se sont moins portés acquéreurs dans les années 1980 de pavillons neufs situés de plus en plus loin du centre, et plus souvent dirigés vers l'individuel ancien ou récent remis sur le marché dans des communes bien desservies par les transports collectifs. Au contraire, durant cette période, les ouvriers (et leurs conjointes employées) ont réalisé une part croissante des achats de pavillons neufs, bénéficiant de modes de financement plus avantageux, mais situés plus loin (à l'exception des constructions en villes nouvelles). Les femmes actives des ménages les plus modestes sont celles qui paient le plus lourdement, par l'allongement significatif de leurs navettes quotidiennes, le prix de l'accession à la propriété. Ces nouveaux propriétaires s'installent désormais dans les zones les moins denses et les moins bien desservies. L'évolution du marché immobilier montre bien les difficultés de revente dans des lotissements mal situés ou directement concurrencés par des constructions neuves aux financements plus avantageux.

La distance au centre de l'agglomération devient un facteur de plus en plus puissant des ségrégations résidentielles au sein de la région, et, plus largement, du bassin d'emploi de la métropole. Parmi les ménages franciliens acquéreurs de pavillons neufs dans le proche Bassin parisien qui conservent un emploi en Île-de-France, la part des employés et ouvriers et des familles de deux enfants ou plus n'a cessé de se renforcer. Ils s'installent de plus en plus souvent dans des communes rurales faiblement équipées et mal desservies, et les conjointes sont de plus en plus nombreuses à conserver un travail dans la zone centrale de l'agglomération.

Parmi les ménages modestes, les trajectoires résidentielles des familles étrangères restent différentes de celle des Français, même si leur spécificité s'atténue. La part des ménages logés en chambre, meublés, ou habitation de fortune a considérablement baissé, du fait même des démolitions massives au sein du « parc social de fait » des quartiers centraux de Paris touchés par les rénovations. L'accession à la propriété caractérise surtout les originaires du Portugal, d'Espagne, et d'Asie du Sud-Est : il s'agit plus souvent de petits patrons ou de salariés de petites entreprises sous-traitantes dans le secteur du bâtiment ou de l'électronique. Par contre pour les Algériens et les Marocains, plus souvent salariés de grandes entreprises industrielles, le logement social constitue en général l'aboutissement de la trajectoire résidentielle. Ils ont succédé dans le parc HLM de banlieue aux ménages français partis vers les lotissements périurbains ou quittant la région parisienne – ou le parc social – à l'heure de la retraite. Plus rarement que pour les ménages français modestes, les villes nouvelles leur offrent parfois la possibilité d'accéder à la propriété d'un pavillon vécue comme symbole d'ascension sociale, substituant l'image positive de quartiers neufs à celle négative des cités HLM parfois toutes proches où les avaient conduits les réservations de logements par les grandes entreprises automobiles.

## **SANTIAGO DU CHILI : DES CHOIX RÉSIDENTIELS TRÈS RÉDUITS POUR LES PLUS MODESTES**

---

*Catherine PAQUETTE*

### **1. DES VOIES D'ACCÈS AU LOGEMENT EN NOMBRE RÉDUIT**

Une des particularités les plus notables du marché du logement de la capitale chilienne réside dans le caractère très limité des choix résidentiels qui s'offrent aux ménages à bas revenus.

En premier lieu, les occupations illégales, qui constituent encore une voie d'accès au logement importante dans beaucoup de métropoles du Sud (notamment dans les phases de retour à la démocratie comme celle que vient de vivre le Chili, qui voient souvent les invasions tolérées, voire encouragées), ont complètement disparu au début des années 1970, suite au coup d'État militaire et à l'installation au pouvoir du général Augusto Pinochet. Le Chili est alors passé brutalement d'un extrême à l'autre, puisque la décennie soixante s'était au contraire caractérisée par l'apogée de ce type de pratiques, à la fois sous le gouvernement du démocrate-chrétien Eduardo Frei-père (1964-1970) et sous celui du socialiste Salvador Allende (1970-1973).

Contre toute attente, la fin de la dictature, en 1990, n'a pas signifié la réapparition de ce mode d'accès au sol. L'aspiration de l'ensemble de la société chilienne à une phase d'accalmie politique et sociale, après une longue période de tumulte débutée à la fin des années 1960 (expérience de la « voie chilienne vers le socialisme » de Salvador Allende puis dictature militaire), est sans doute pour beaucoup dans le rejet de cette solution d'accès au logement. L'attitude des partis qui forment la Concertation des partis pour la démocratie, coalition de centre-gauche au pouvoir

au Chili depuis 1990, a également joué un grand rôle dans la non réapparition des invasions : grandes orchestratrices de la vague d'occupations illégales qui avait précédé le coup d'État de 1973, ces formations politiques ont au contraire prôné, dès la fin des années 1980, un retour à la démocratie dans le plus strict respect de la légalité.

En second lieu, le marché informel de la terre, qui a pourtant connu une tendance à la hausse dans beaucoup de villes du Sud au cours des dernières décennies, ne constitue pas non plus une voie d'accès au logement pour les ménages à bas revenus de la capitale chilienne. Si la pratique des lotissements clandestins est attestée à Santiago jusqu'aux années 1960, elle a ensuite disparu, sans doute en raison de l'instauration, en 1968, d'une loi particulièrement sévère réprimant ce type d'usage.

Le marché foncier formel, autre recours possible, se caractérise quant à lui par un niveau de prix très élevé depuis la fin des années 1970 ; les terrains meilleur marché, situés dans les communes pauvres du sud de l'agglomération, sont inaccessibles aux plus modestes <sup>1</sup>.

En dernier lieu, l'habitat locatif populaire, troisième option traditionnelle d'accès au logement pour les ménages modestes, constitue, dans la capitale chilienne, une offre limitée. Après avoir été au début du XX<sup>e</sup> siècle, comme dans la plupart des métropoles du sous-continent latino-américain, la principale manière de se loger des familles à bas revenus, le logement en location a occupé, à partir du début des années 1960, une place de plus en plus marginale : le dernier recensement de la population et des logements, réalisé au début de l'année 1992, a fait apparaître que 21 % seulement des logements étaient occupés par des locataires (contre 62 % en 1952 et encore 50 % en 1960). La place de la location, modeste à l'échelle de l'ensemble de la population de la capitale, l'est de surcroît plus encore pour les catégories d'habitants les plus pauvres : à la fin des années 1980, on pouvait estimer que 15 % seulement des ménages faisant partie du premier quintile de revenu par habitant (les 20 % les plus modestes) avaient ainsi recours à la location pour se loger. Les petits propriétaires privés des secteurs populaires, sur lesquels repose entièrement le marché

---

1. Le prix du mètre carré de terrain équivalait par exemple, dans ce secteur, en 1997, à un sixième du salaire minimum mensuel.

locatif pour les ménages à bas revenus (aucune expérience d'habitat social en location n'ayant été développée par les pouvoirs publics au Chili), sont en réalité à l'origine d'une production d'habitat locatif limitée. Alors que l'on observe, dans d'autres métropoles latino-américaines, l'émergence d'une population de petits propriétaires-bailleurs de plus en plus significative dans ce qu'on appelle les « couronnes d'urbanisation consolidées », les quartiers de la capitale chilienne urbanisés au cours des années 1950 et 1960 font preuve d'une relative « imperméabilité » de ce point de vue. Ils ne permettent pas de prendre le relais de l'offre déclinante des taudis locatifs du secteur central. Par ailleurs, peut-être en raison de son caractère limité, l'offre de location populaire se caractérise à Santiago par le niveau élevé des loyers et donc sa faible accessibilité aux plus modestes : il n'est pas rare que les loyers demandés pour une pièce dans un *conventillo* (taudis locatif) du centre ville ou dans un quartier plus périphérique soit équivalents à la moitié d'un salaire minimum<sup>1</sup>.

Cette rareté de l'offre de logements à bas coût dans la capitale chilienne, et principalement l'absence d'occupations illégales depuis le début des années 1970, sont considérées comme étant à l'origine de la situation dramatique que vivent un très grand nombre de ménages, qui n'ont aucune autre solution que d'être hébergés par leur famille<sup>2</sup>. Au tout début des années 1990, on estimait que ceux que l'on appelle au Chili les *allegados* (les hébergés) représentaient un quart des groupes familiaux (familles nucléaires) ; en prenant en compte également leurs « hébergeants », ce sont alors 40 % des ménages chiliens qui apparaissent touchés par ce problème de la cohabitation « forcée » entre générations<sup>3</sup>.

---

1. Ces éléments sur le marché de la location, notamment sur le niveau des prix, sont tirés de notre thèse : Paquette-Vassalli C. 1998, Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili : les raisons d'un essor limité, thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, ENPC, Paris.

2. De l'avis général, cette situation, provoquée par la fermeture d'une voie d'accès au sol jusqu'alors très importante (les invasions), trouve également son origine dans la crise économique très grave et durable qui a frappé le Chili entre les années 1975 et 1987 (en 1985, 45 % des Chiliens vivent en dessous du seuil de pauvreté) : les ménages ont été dans l'impossibilité d'avoir recours à des solutions de logement marchandes (notamment la location) et ont dû, par conséquent, mettre en œuvre des stratégies de subsistance basées entre autres, sur le regroupement en famille élargie.

3. Source : enquête CASEN 1990 (enquête de « caractérisation socio-économique nationale »), réalisée par le ministère de la Planification et de la Coopération (MIDEPLAN).

Cette question des *allegados* a pris une ampleur considérable au Chili depuis le début des années 1980 ; elle est devenue la problématique majeure en matière d'habitat, mobilisant tout autant chercheurs que décideurs.

## 2. UNE POLITIQUE D'ACCESSION SOCIALE TOUTEFOIS TRÈS AMBITIEUSE

Toutefois, si les options de logement pour les ménages à bas revenus sont incontestablement peu nombreuses dans la capitale chilienne, l'existence d'un dispositif solide et efficace en faveur de l'accession à la propriété des familles modestes doit conduire à nuancer l'affirmation selon laquelle il est extrêmement difficile aux plus pauvres de trouver une solution de logement. La politique en faveur de l'accession sociale qui a été mise en place au cours des années 1980, qui a été conservée et améliorée par les deux nouveaux gouvernements démocratiques depuis 1990, permet de produire à bas coût une grande quantité de logements sociaux très accessibles aux plus modestes<sup>1</sup>. Entre 1990 et 1995, 235 000 logements sociaux ont été construits au Chili, dont la moitié dans la capitale.

Ce dispositif capte aujourd'hui l'immense majorité de la demande émanant des ménages à bas revenus et conditionne fortement leurs choix résidentiels, non seulement en termes de type de logement<sup>2</sup> mais aussi en termes de localisation. Les ensembles de logements sociaux sont en effet presque exclusivement localisés en périphérie de la ville (principalement au sud de celle-ci), là où le coût du foncier est le plus faible de l'agglomération. Cette localisation a des conséquences importantes pour les ménages, qui sont contraints à des migrations pendulaires très importantes et très coûteuses (une enquête sur le budget des ménages, certes ancienne, indique ainsi que le budget mensuel des ménages les

---

1. Rojas E., Greene M. 1995, Reaching the poor : lessons from the Chilean housing experience, *Environment and urbanization*, vol. 7, n° 2, 31-49 (évaluation de l'impact de la politique du logement chilienne sur les ménages à bas revenus).

2. Il s'agit de logements de superficie très réduite (36 à 40 m<sup>2</sup> en moyenne) et de plus en plus d'habitat collectif. Les logements sont très difficilement adaptables à la situation et aux évolutions des familles ; leur mauvaise qualité pose également de gros problèmes aux accédants.

plus modestes en matière de transport est supérieur à celui consacré au logement).

Cependant, si la politique du logement draine la demande de façon si importante, ce n'est pas seulement parce que les autres options pour se loger sont très peu nombreuses. L'accession à la propriété dans ces programmes de logements sociaux, produits en quantités toujours plus importantes depuis la fin des années 1980, est en fait particulièrement « intéressante » sur le plan financier car très fortement subventionnée : les accédants n'assument en moyenne que 40 % du coût des logements (qui est lui-même très faible), la somme restante étant prise en charge par l'État sous la forme d'une subvention (60 %). Comparé, par exemple, à celui de la location, le coût de l'accession sociale est très faible : l'apport personnel obligatoire que doivent fournir les ménages équivaut ainsi à deux à trois mois de loyer pour un logement indépendant dans un quartier populaire et à six mois pour la location d'une chambre dans un taudis du centre ; l'écart entre les remboursements mensuels du prêt immobilier octroyé par l'État aux accédants et les loyers dans le parc populaire est encore plus éloquent : les mensualités sont au minimum, trois fois moins élevées<sup>1</sup>.

Ces programmes d'accession à la propriété répondent par ailleurs à l'aspiration très grande et profondément ancrée des ménages chiliens à devenir propriétaires de leur logement. Cet engouement pour la propriété s'enracine dans l'affirmation, très précoce au Chili, du droit à la propriété du logement et dans la tradition qui s'est développée d'une forte intervention de l'État dans le champ de l'habitat populaire : depuis les années 1950, il s'est produit une montée en charge de la production et du financement de logements par les pouvoirs publics, quasiment sans interruption.

L'existence de ces programmes d'accession à la propriété généreux pour les plus modestes, qui conditionnent fortement les choix résidentiels de ces ménages, a en réalité pour effet indirect de réduire un peu plus les options de logement qui pourraient constituer une alternative en termes de type de logement mais aussi de localisation. Le marché de l'ancien est ainsi très peu développé dans la capitale chilienne, la demande pouvant être constituée par les candidats potentiels à l'achat est captée par les

---

1. Paquette-Vassalli C. 1998, *op. cit.*

programmes existants, très subventionnés. Par ailleurs, bien que le recours à l'hébergement familial soit très répandu à Santiago, il demeure une solution à caractère temporaire et précaire, même dans la durée ; sa transformation en solution de logement définitive, comme on le voit dans les quartiers populaires d'autres métropoles latino-américaines (par partage de parcelle, édification de niveaux supérieurs destinés à accueillir de façon durable les ménages de la seconde génération, etc.) est une option à laquelle les ménages ont très rarement recours, leurs projets et leurs ressources étant drainés par les programmes publics de logements.

En fait, on peut se demander si l'existence même de ces possibilités d'accéder à la propriété dans le logement social n'est pas responsable de l'absence de certaines « filières » d'accès au logement dans la capitale chilienne. Si la non réapparition, au sortir de la dictature, des pratiques d'invasions s'explique certes, par un souci de transition pacifique et respectueuse de la légalité, ou bien encore par l'amélioration économique et ses conséquences sur les aspirations des ménages en matière de logement, il est difficile de ne pas la mettre en rapport avec la montée en charge particulièrement visible de la politique du logement et, à travers elle, des possibilités, pour les ménages à bas revenus, d'accéder à la propriété d'un logement terminé et définitif. De même, l'absence d'un marché informel de la terre, très remarquable dans un contexte qu'on dit pourtant, en matière de logement, particulièrement tendu (en raison du « déficit » de logements dont les milliers de ménages *allegados* sont la manifestation), peut-elle être expliquée par l'inexistence d'une demande, imputable aux possibilités intéressantes et nombreuses offertes par la politique en faveur de l'accession...

### 3. PEU DE CHOIX MAIS DES STRATÉGIES RÉSIDENTIELLES

Quoi qu'il en soit, l'existence de choix résidentiels très limités du fait du nombre réduit de « filières » de logement, de la prééminence de l'offre de logements sociaux et de son uniformité, ne signifie pas que les ménages à bas revenus ne mettent pas en œuvre, dans la capitale chilienne, des stratégies résidentielles spécifiques, visant précisément à desserrer les contraintes exis-

tantes. Ainsi, si les programmes de logements sociaux en accession drainent la demande, parce qu'il n'existe guère d'autre possibilité d'accéder à la propriété d'un logement indépendant ou parce qu'ils sont très intéressants par leur coût réduit, il s'y produit, depuis quelques années, des mises en location de plus en plus nombreuses et rapides. Relativement peu de temps après leur livraison, certains ensembles de logements sociaux, principalement les immeubles collectifs, comptent parfois jusqu'à un quart de locataires.

Même si les motivations des propriétaires-bailleurs demeurent très méconnues, il apparaît que ces sous-locations permettent aux ménages tributaires, grâce aux ressources dégagées par les loyers élevés demandés, de pouvoir accéder à des options de logement plus conformes à leurs attentes et qui leur étaient inaccessibles auparavant : le marché de la location de logements indépendants, celui de l'accession non aidée, voire l'option que constitue la pérennisation de solutions de cohabitation entre générations (qui trouve ainsi, indirectement, un mode de financement qui n'existe pas par ailleurs, les seules aides de l'État étant destinées à l'accession sociale). Au vu des projets de plus en plus ouvertement affichés par les jeunes ménages, dans les secteurs populaires, de se porter candidat pour obtenir le bénéfice d'un logement social, avec l'intention préalable de le mettre en location, ces stratégies paraissent avoir un caractère anticipatoire certain<sup>1</sup>.

#### 4. QU'EN EST-IL DES AUTRES GROUPES SOCIAUX ?

Si les choix résidentiels des ménages à bas revenus sont fortement contraints par l'offre de logements sociaux existante, ceux des familles appartenant à la classe moyenne ou aux milieux aisés apparaissent largement conditionnés par la recherche d'une bonne qualité de vie et d'un environnement agréable. Santiago connaissant une pollution atmosphérique très importante, les ménages qui disposent d'une « marge de manœuvre » suffisante choisissent de se localiser dans des secteurs toujours plus éloignés, en dépit des trajets quotidiens très longs qui en découlent.

---

1. Paquette-Vassalli C. 1998, *op. cit.*

Les ménages de la classe moyenne optent ainsi massivement pour les communes périphériques de la Florida (sud-est de l'agglomération) ou plus encore Maipú (ouest), où sont construits en très grand nombre des lotissements dans lesquels l'accession à la propriété est grandement facilitée par l'existence de fortes aides personnalisées octroyées par l'État (*subsídio habitacional*). Les ménages aisés choisissent quant à eux plutôt le secteur nord-est de la capitale et les premiers contreforts de la Cordillère des Andes, qui sont victimes d'un mitage de plus en plus important.

Toutefois, des évolutions notables sont survenues très récemment et tendent à indiquer que les facteurs à l'origine des choix résidentiels sont en train de changer. D'une part, même si, contrairement à ce qui se produit dans d'autres métropoles, le secteur central de la capitale chilienne n'a pas du tout connu, jusqu'à présent, de processus de *gentrification*, des ménages appartenant à la classe moyenne montrent désormais un intérêt croissant pour le secteur central (où l'offre foncière est abondante et où ils peuvent bénéficier d'une aide à l'accession plus importante) et y reviennent progressivement. D'autre part, des ménages beaucoup plus aisés commencent à rechercher des terrains moins onéreux et moins éloignés des centres d'activités et se sont par exemple installés au nord de l'agglomération, dans les secteurs encore ruraux d'une commune très populaire (Huechuraba).

## **SÃO PAULO : L'ACCESSION À N'IMPORTE QUEL PRIX**

---

*Helena MENNA-BARRETO SILVA*

Depuis longtemps, l'accès à la propriété est l'élément essentiel des stratégies résidentielles des ménages de São Paulo. La location est généralement considérée comme une situation provisoire par toutes les couches sociales.

Les choix de localisation et les marges de choix de la localisation résidentielle varient beaucoup en fonction des revenus et du marché du logement. La majorité des ménages préfère passer d'une location dans un « bon » quartier à un logement en propriété dans un « moins bon » quartier. Quant à la population à bas revenus, son accès à la propriété ne peut généralement se réaliser que dans des conditions de localisation très précaires. Pour les plus pauvres, accéder à la propriété signifie arrêter de payer des loyers et ne plus être obligé de déménager. En effet, en situation de chômage ou lorsque la vieillesse est là, avec des retraites ou des pensions extrêmement faibles, devoir payer un loyer est difficilement supportable. En revanche, être propriétaire dans ces mêmes situations permet toujours d'avoir des ressources supplémentaires, en louant par exemple une partie de sa maison.

Quelques caractéristiques importantes de l'organisation spatiale de l'agglomération aident à mieux comprendre les choix de localisation. Si la tache urbaine métropolitaine est très étendue, les principaux équipements et services (institutions publiques, équipements sportifs et culturels tels que théâtres ou cinémas, universités prestigieuses, grands hôpitaux, espaces verts) sont généralement très concentrés spatialement, surtout dans le secteur sud-ouest de São Paulo. Les emplois sont eux aussi très concentrés, la plupart étant localisés dans les secteurs centraux de la

métropole. Par ailleurs, les distances domicile/travail sont souvent aggravées par la combinaison de deux facteurs : d'une part une très forte instabilité de l'emploi, d'autre part une stabilité de localisation résidentielle encouragée par l'accession à la propriété. Quant aux transports publics, ils manquent d'efficacité au regard des distances nécessaires à parcourir pour se rendre au travail ou pour les loisirs. Le réseau de métro a un linéaire de seulement 47 km et celui des trains suburbains ne dépasse pas 270 km. Ces deux modes de transport n'absorbent que 11 % du total des déplacements, le réseau de bus 38 %, alors que le transport individuel (voiture) est le plus utilisé, avec 47 %<sup>1</sup>.

Sur le plan immobilier, São Paulo donne au visiteur une image de ville intensément verticalisée. La majorité de ses habitants occupe pourtant des maisons individuelles (près de 76 % des ménages en 1991). La partie la plus centrale de la ville est en effet très verticalisée (édifices commerciaux et résidentiels), mais possède aussi un parc important de constructions dégradées où habite le plus souvent une population à bas revenus. Dans les secteurs Centre étendu et Ouest, la verticalisation est particulièrement accentuée, remplaçant petit à petit les constructions traditionnelles en bandes, qui côtoient des quartiers résidentiels des plus ségrégatifs avec maisons de très haut standing. Dans le Centre étendu, on trouve cependant mêlés : des quartiers de haut standing très marqués par une diversité des fonctions (résidences/commerces/services), des quartiers très verticalisés abritant les principales entreprises financières et de services à la pointe de la modernité, des quartiers de moyen standing, ainsi que des îlots populaires sous forme de *favelas*. Les secteurs Nord II, Sud-ouest, Est I et Sud de la ville de São Paulo, ainsi que certaines communes des sous-régions Ouest, Sud-ouest et Nord-est du Grand São Paulo, peuvent aussi avoir des centres secondaires verticalisés et quelques îlots de haut standing ; mais en règle générale la plupart de leur territoire présente les caractéristiques de banlieues avec quelques commerces, industries et services, ainsi que plusieurs *favelas* et *cortiços* (taudis). Quant aux secteurs Nord I, Est II et Sud de la ville, ainsi que la majorité des communes de la Région

---

1. Enquête Origine-Destination de la Compagnie du métro de São Paulo, 1997. Selon cette enquête, le taux de motorisation dans le Grand São Paulo est de 184 voitures pour mille habitants.

métropolitaine, ce sont des périphéries très précaires, tant au niveau du paysage urbain que des services disponibles, des équipements et des emplois.

Le secteur Sud-ouest de la ville concentre la plupart des familles qui peuvent choisir le prestige et la proximité des principaux équipements. Dans ce secteur, les ménages considèrent d'abord la localisation en fonction d'une typologie de quartiers : résidentiel strict, résidentiel prédominant ou résidentiel mixte. Mais *in fine* le choix de localisation demeure très lié à la disponibilité dans le quartier du type de logement préféré : maison individuelle, appartement dans un immeuble mixte ou strictement résidentiel, *flat* (appartement avec services), etc. Actuellement les résidences fermées, appelés *condomínios fechados* (immeubles totalement clôturés, avec gardiennage et contrôle des entrées) de maisons ou d'immeubles, disposant d'espaces verts et d'aires de jeux privés, sont très recherchés. Par ailleurs, la possibilité de plusieurs places de stationnement est un élément décisif dans le choix de l'immeuble. Enfin le choix d'un quartier et du type d'immeuble sont fortement influencés par la recherche d'une certaine sécurité. La proximité de *favelas*, de *cortiços*, et même des logements sociaux, est incontestablement un facteur de dévalorisation immobilière.

## 1. UN MARCHÉ FORMEL TROP ÉTROIT

La construction résidentielle industrialisée, qui répond à toutes les normes légales, ne concerne que les ménages les plus aisés. D'ailleurs pour cette strate de population, l'appartement remplace le plus souvent la maison individuelle de série, ou la maison particulière sur commande (64 % des logements de haut standing dans le cadastre TPCL de la ville de São Paulo en 1991 et 67 % en 1995).

L'offre de logements, dont le total demeure très inférieur au nombre de nouveaux ménages qui se sont constitués dans la même période, n'est pas accessible aux ménages ayant des revenus inférieurs à 20 salaires minimums<sup>1</sup>. Par ailleurs il n'existe pas de marché de la réhabilitation qui pourrait augmenter l'offre pour les

---

1. Un salaire minimum = environ 100 US\$.

**Tableau 1 – Ville de São Paulo : taille des logements (production formelle : 1987-1996)**

Pièces	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Total
<= 2	1 427	2 002	3 045	1 512	1 789	872	785	1 431	1 631	2 911	17 405
3	8 768	14 480	8 097	8 423	7 935	6 118	10 041	10 027	10 407	11 517	95 813
4	5 252	5 637	5 448	3 978	685	2 687	8 323	10 702	10 505	14 855	68 072
>= 5	930	1 335	2 058	667	685	567	2 131	2 163	4 019	1 707	16 262
Total	16 377	23 454	18 648	14 580	11 094	10 244	21 280	24 323	26 562	30 990	197 552

Source : EMBRAESP.

**Tableau 2 – Grand São Paulo : production formelle de logements (1990-1996)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Grand São Paulo	16 606	16 710	15 318	26 346	30 572	33 871	54 936
Dont autres communes (hors ville de São Paulo)	12,6 %	23,5 %	31,9 %	17,8 %	18,7 %	21,6 %	43,6 %

strates à revenus moyens dans les zones plus centrales. Bien au contraire, on rencontre dans ces zones une grande quantité d'immeubles d'habitation en très mauvais état ainsi que des édifices commerciaux complètement vides.

Depuis la fin des années 1980, on observe également dans d'autres communes du Grand São Paulo un accroissement de l'offre de logements. À partir de 1995, afin de dynamiser le marché et surtout de répondre aux besoins des ménages ayant des revenus inférieurs à 20 salaires minimums, la production de logements connaît des changements qualitatifs, notamment : réduction des surfaces et localisation plus éloignée. Pour arriver à un développement important du marché formel dans l'agglomération, plusieurs conditions devront être réunies, outre l'augmentation des revenus (c'est-à-dire une meilleure distribution de la rente nationale) : une réduction des coûts de la construction industrialisée, une réduction des charges foncières et des financements adéquats.

## 2. LES STRATÉGIES DES MÉNAGES À BAS REVENUS

La stratégie immobilière des ménages pauvres ayant décidé d'accéder à la propriété consiste, au départ, à dépenser le moins possible pour l'achat du terrain et pour la construction. Les constructions se font ici par étapes, au fil des années et surtout en fonction de l'argent disponible. Dans un tel schéma, le plus difficile est l'obtention du terrain. Certains de ces logements sont construits dans des terrains envahis (*favelas*) situés dans des secteurs urbains centraux ou périphériques, d'autres sur des parcelles achetées à des lotisseurs clandestins de zones agricoles ou de zones classées (au titre de la protection de l'environnement ou des nappes phréatiques par exemple) dépourvues d'infrastructures et non raccordées au réseau de transport public.

### *Lotissements irréguliers ou clandestins*

Entre les années 1950 et le début des années 1970, les lotissements clandestins ont constitué la forme d'accès à la propriété foncière et au logement la plus répandue. En effet, les prix relativement bas des lots ainsi que la pratique massive de l'auto-construction ont permis de loger, sans investissements de l'État ni des

entreprises, les millions d'actifs nécessaires à la croissance industrielle de cette époque. En 1979, 3 600 lotissements irréguliers (400 000 lots) ont été recensés dans la seule ville de São Paulo, couvrant une superficie de 31 147 hectares, soit 35 % de la zone urbaine. Après cette date, la création de nouveaux lotissements s'est ralentie dans la ville mais elle a en revanche progressé considérablement dans les communes voisines. Actuellement les nouveaux lotissements clandestins se concentrent sur des zones de protection environnementale.

### *Favelas*

L'expansion de cette forme d'habitat a suivi la hausse des prix des terrains lotis et la baisse des salaires. Dans la seule ville-capitale, en 1973, moins de 2 % de la population habitait les *favelas* ; en 1987, plus de 9 % ; et environ 20 % en 1993. Ces chiffres sont encore plus importants dans les communes pauvres de la Région métropolitaine. Alors qu'à l'origine la population y trouvait des avantages de localisation, ce n'est désormais plus le cas puisque maintenant les *favelas* sont de plus en plus périphériques et occupent des terrains inappropriés à toute édification, surtout à l'auto-construction.

### *Cortiços (taudis)*

Cette forme précaire d'habitat locatif, déjà très présente à la naissance de la ville moderne, était la plus répandue jusqu'au développement des lotissements. Elle y conserve encore de l'importance en raison, notamment, des avantages liés à la localisation, mais diminue cependant à cause des valeurs de loyers qui obligent la population à se tourner vers les *favelas* les plus proches du centre ville ou des centres secondaires.

Les quartiers de la périphérie de la Région combinent ces différentes formes d'habitat illégal : les *favelas* s'implantent dans les zones destinées aux équipements ou aux espaces verts des lotissements et les propriétaires de lots irréguliers peuvent s'instaurer promoteurs d'un habitat précaire locatif. L'insécurité foncière et la précarité de ces solutions ont provoqué d'importantes revendications collectives à partir de la fin des années 1970. Des actions d'amélioration et de régularisation foncière ont été menées par quelques municipalités. Mais d'énormes problèmes

demeurent : de nouveaux lotissements irréguliers et de nouvelles *favelas* continuent de voir le jour.

Dans le Grand São Paulo une très grande majorité de la population habite dans des logements construits aux marges de la légalité. Les gens qui y résident, contrairement à ce que l'on pourrait penser, ne sont pas seulement des personnes sans emploi ou des travailleurs du secteur dit informel de l'économie. On y trouve aussi, et en grand nombre, des salariés de l'industrie, du secteur tertiaire et du secteur public.

### 3. LE LOGEMENT SOCIAL <sup>1</sup>

Au Brésil, les quartiers irréguliers et l'auto-construction sont des pis-aller qui ont toujours permis aux pouvoirs publics de contourner la problématique du logement social. Par ailleurs, historiquement, ces solutions ont permis aux entreprises de maintenir les salaires très bas : le logement n'est pas considéré comme une dépense devant être comprise dans le salaire.

En 1964, en pleine dictature militaire, a été créé un système de financement du logement (SFH) dont l'objectif principal clairement énoncé était de financer l'accession à la propriété pour les ménages à bas revenus. Outre les préoccupations socio-économiques, ce choix gouvernemental de favoriser l'accession visait également une forme de paix sociale au travers de la généralisation du statut de propriétaire. Ce système géré par la Banque nationale de l'habitat (BNH), très important au plan financier, était alimenté d'une part par une participation patronale obligatoire calculée sur la base de 8 % des salaires (FGTS), et, d'autre part, par de l'épargne volontaire.

En réalité les bénéficiaires de ce système ne furent pas ceux à qui il était destiné originellement en priorité <sup>2</sup>. Entre 1964 et 1984 seulement 13 % des ressources du SFH furent distribués à des ménages disposant de revenus inférieurs à cinq salaires minimum. Le système a surtout profité aux classes sociales supérieures qui l'ont largement utilisé, entraînant du même coup un développe-

---

1. Texte s'appuyant sur l'article de Silva H.M.B. 1998, Logement et gestion foncière à São Paulo, *Études Foncières*, n° 79.

2. Sur cet aspect et d'autres concernant le BNH, voir Sachs C. 1990, *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Éditions de la MSH.

ment très important de la construction immobilière. Les prêts étaient accordés aux constructeurs et aux acquéreurs des immeubles selon des règles de remboursement très avantageuses. C'est ainsi qu'à São Paulo 75 % du boom immobilier entre le milieu des années 1970 et le début des années 1980 est directement issu du financement du SFH. Ce système, ayant entre autres des problèmes de gestion, connut une crise à partir de cette date à cause de la récession économique, provoquant diminution des emplois, réduction de l'épargne et augmentation du chômage entraînant le retrait par les salariés licenciés des fonds leur étant dus.

Selon les règles de la Banque nationale de l'habitat, le logement social brésilien était alors régi par deux principes : il était intégralement financé par le FGTS sans aucun recours, en principe, au budget fédéral ou à d'autres fonds publics, et la maîtrise d'ouvrage était assurée par des entreprises publiques d'habitat (COHAB). Par ailleurs, le prix de revient, et donc le prix de vente, du logement social (exclusivement en accession, jamais en location) devait être compatible avec le taux d'effort des bénéficiaires. Résultat : dans une logique de réduction maximale des coûts, seuls les terrains les moins chers, les plus lointains, souvent en zone rurale, étaient retenus pour construire les grands ensembles, nécessitant généralement d'énormes investissements en infrastructures. Afin de réduire encore plus les coûts du logement très social, la BNH a alors mis en place des programmes fondés sur le *mutirão* (sorte d'auto-construction assistée) et sur la vente de lots non bâtis. Seulement 187 000 logements sociaux (appartements, lots et unités construites en *mutirão*) ont été produits par l'ensemble des promoteurs publics dans le Grand São Paulo entre 1964 et 1997 : ce chiffre représente sur cette même période à peu près 6 % de tous les logements habités par des familles ayant des revenus inférieurs à dix salaires minimums.

TROISIÈME PARTIE

**SÉGRÉGATION  
RÉSIDENTIELLE ET  
SPÉCIALISATION  
FONCTIONNELLE**

---



# **DE L'EXTENSION AU RENOUVELLEMENT MÉTROPOLITAIN : MOSAÏQUE SOCIALE ET MOBILITÉ**

---

*Jean-Pierre LÉVY et Jacques BRUN*

Si la ségrégation sociale continue de préoccuper nombre de chercheurs travaillant sur la ville, on ne dispose pas véritablement, jusqu'à présent, de tentatives globales visant à comparer les aspects et les mécanismes de la ségrégation, ni leurs interactions avec l'évolution de la société et de l'espace dans les grandes métropoles contemporaines. La ségrégation, terme dont la polysémie, sinon l'ambiguïté, est largement reconnue, désigne une série de phénomènes complexes, variables et composites, mais impliquant toujours des formes d'inégale distribution de groupes de population dans l'espace, formes considérées comme des révélateurs, mais aussi – c'est là que réside la principale ambiguïté de la notion – comme des facteurs de pathologies tant sociales que spatiales.

Quelles pathologies ? La plus couramment évoquée, on le sait, est l'isolement des groupes défavorisés dans des zones d'habitat, de dimensions variables, les privant de l'accès aux « aménités » de la ville. Mais est-ce l'isolement spatial qui constitue, en lui-même, un trait de « pathologie » ? Et, si c'est le cas, à partir de quel degré, de quel écart par rapport à une équipartition, à une mixité socio-spatiale idéales ? La distance spatiale n'est-elle qu'un reflet, qu'une « projection » des clivages sociaux dans l'habitat (question déjà abordée par Chombart de Lauwe<sup>1</sup> voici un demi-siècle) ? Si l'on admet que les « frontières » dans l'espace résidentiel ont des effets propres, redoublant ceux des clivages sociaux, quels malaises de la société doit-on précisément

---

1. Chombart de Lauwe P.H. 1951-1952, *Paris et l'agglomération parisienne*, Paris, PUF, 2 vol.

leur imputer : le coût, en argent et en temps, des déplacements des victimes de la ségrégation vers les zones d'emploi, de consommation et de loisir auxquelles les habitants des espaces privilégiés accèdent plus aisément ? Une mobilité sociale freinée par les obstacles à l'acculturation (et notamment à la scolarisation) des plus démunis ? Des réactions de « repliement », propices à l'essor ou du moins à la résistance d'attitudes « communautaristes » ?

Sans doute l'étude comparative internationale ne suffit-elle pas à répondre directement à de telles questions. Un de ses apports est, du moins, de montrer que la ségrégation – entendue comme forme, comme processus ou comme problème – porte la marque des contextes dans lesquels elle s'inscrit. Selon les lieux, en effet, il existe de nombreux indicateurs permettant de lire la ségrégation : ethnolinguistiques, tribaux, démographiques, pour n'en citer que quelques-uns. Mais, quelles que soient la liste de ces indicateurs et la nature des mécanismes dont ils témoignent, les comparaisons viennent nous rappeler que, dans des métropoles en mouvement, où les mobilités des individus engendrent des dynamiques multiples et des recompositions territoriales permanentes, les acteurs essentiels du mouvement ne sont pas égaux face aux transformations auxquelles ils participent. Inégaux face à l'emploi et à la culture, les individus et les groupes, on le sait, n'ont pas les mêmes chances d'accès à l'espace ; bien plus, ils peuvent subir les effets de leurs propres comportements résidentiels. Et cependant, une des forces de l'approche comparative est de montrer aussi en quoi ces acteurs sont les agents porteurs, pourrait-on dire, du changement urbain.

Ces lignes préliminaires ne sont évidemment pas neutres. Elles visent à souligner les profondes transformations, non seulement dans les processus ségrégatifs, mais aussi dans les représentations qu'en ont les chercheurs, et, par là même, dans les indicateurs susceptibles de les décrire et dans les méthodes permettant de les interpréter. Si l'on exclut les travaux de géographie générale et quelques études à vocation épistémologique, méthodologique ou monographique sur la ségrégation urbaine<sup>1</sup>, la tentative

---

1. Pour ne se référer qu'à des publications concernant la recherche française, voir par exemple : Brun J., Chauviré Y. 1983, *La ségrégation sociale. Questions de terminologie et de méthode*, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 1 ; ou encore l'ouvrage collectif : Brun J., Rhein C. (éds.) 1994, *La ségrégation dans la ville. Concepts et mesures*, Paris, L'Harmattan (Coll. Habitat et Sociétés).

explicative, analytique et à vocation globalisante la plus marquante de ce dernier quart de siècle est sans conteste l'ouvrage de Manuel Castells, *La question urbaine*<sup>1</sup>. La vision marxiste de l'évolution urbaine défendue par l'auteur et par les chercheurs inscrits dans son courant de pensée posait, comme élément moteur décisif – pour ne pas dire exclusif – de la dynamique urbaine, la confrontation entre logiques politiques et logiques économiques. Dans cette construction théorique, les habitants n'apparaissent comme des acteurs qu'à travers leur aptitude à mener des luttes urbaines susceptibles de contrecarrer la domination économique-étatique. Cette modélisation des dynamiques socio-spatiales urbaines a largement influencé nombre de travaux sur la ségrégation en Europe et, plus largement, en Amérique latine. On sait, depuis, que les vues prospectives de l'évolution urbaine basées sur les luttes des citadins en sont restées au stade des hypothèses, et on sait, d'autre part, que les politiques anti-ségrégatives qui ne tiennent pas compte des logiques des ménages et des individus ont toutes les chances de ne pas aboutir.

## 1. DE LA MIGRATION À LA REDISTRIBUTION

Les processus décrits dans le présent ouvrage marquent la prise de distance des auteurs à l'égard de ce modèle réducteur<sup>2</sup> : les aspirations résidentielles des ménages sont analysées ici comme l'un des facteurs participant à l'inégale distribution spatiale des groupes de population. Les logiques qui sous-tendent leurs comportements résidentiels sont, évidemment, articulées

---

1. Castells M. 1972, *La question urbaine*, Paris, Maspéro.

2. Cela n'implique pas, pour autant, une adhésion à d'autres modèles qui privilégieraient systématiquement le rôle des « choix » individuels dans l'évolution des configurations sociales de l'espace, au détriment de l'analyse des contraintes économiques. Il est vrai qu'on peut percevoir, dans l'évolution de la recherche urbaine française au cours des dernières décennies, un mouvement de balancier, d'un marxisme ou plus exactement d'un « structuralo-marxisme » parfois plus soucieux de « théoriser » que d'observer concrètement et dans leur complexité les mouvements de la société, vers des schémas plus « atomistes ». Mais, si les études réunies dans cet ouvrage intègrent de nombreux éléments empruntés aux progrès méthodologiques de la démographie et de l'anthropologie, elles ne justifient pas un retour aux schémas de la *social area analysis*, et ne visent pas à substituer aux modèles les plus en vogue en France, dans les années 1970, de nouveaux modèles qui reposeraient sur une méthode ou une théorie explicative à prétention globalisante, qu'elle soit d'inspiration démographique, psycho-sociologique, culturelle ou politique.

aux changements dans l'identité même de ces groupes, et notamment dans la division sociale et spatiale du travail, aux évolutions des marchés fonciers, aux politiques de planification, aux stratégies de localisation des entreprises, etc. : autant de facteurs dont les combinaisons varient d'un pays, d'une agglomération à l'autre. La ségrégation est abordée dans la complexité de ces interactions. Elle n'est pas mécanique, et ses formes, comme ses effets, sont diversifiés.

L'étude des pratiques résidentielles dans les métropoles des pays industrialisés avait déjà démontré, contrairement à certaines conceptions rigides se réclamant (indûment...) du marxisme<sup>1</sup>, que les acteurs apparemment les plus « dominés » peuvent déployer des stratégies susceptibles d'influer sur les modes d'organisation de l'espace habité<sup>2</sup>. Désormais, telles qu'elles sont analysées dans le présent ouvrage, les transformations sociales et démographiques en œuvre dans les pays du Sud rendent caduque toute interprétation niant l'influence des logiques des habitants dans les processus ségrégatifs. Les formes physique, sociale et spatiale de la croissance urbaine ont été profondément affectées par ces changements. À l'arrivée massive de populations rurales alimentant l'expansion urbaine par la production de quartiers d'habitat spontané, de bidonvilles ou toute autre forme d'extension non maîtrisée par les pouvoirs publics, s'ajoutent aujourd'hui des redistributions de populations déjà urbanisées, souvent flottantes, mais appartenant aussi aux couches moyennes en ascension sociale. Certes, les huit métropoles qui nous sont présentées dans les contributions qui suivent ne recouvrent pas la totalité des situations. L'impression d'une généralisation d'un développement « endogène » urbain qui en découle est probablement accentuée par des contextes nationaux dans lesquels, l'Inde et l'Ouganda mis à part, près de sept habitants sur dix sont urbains. La tendance apparaît cependant inéluctable.

Limite de la croissance urbaine ? Effets visibles des phases de la transition démographique et du passage d'une société rurale à

---

1. Voir par exemple le débat autour de la notion de « stratégie résidentielle » et les résistances à l'égard de l'application de cette notion à des pratiques d'acteurs autres que politiques ou économiques, dans la revue *Strates*, 1989.

2. Voir notamment : Bonvalet C., Fribourg A.M. (éds) 1990, *Stratégies résidentielles*, Paris, INED-MELTM.

Voir aussi : Bonnin P., de Villanova R. (éds) 1999, *D'une maison l'autre*. Paris, Creaphis.

une société urbaine ? Épuisement des migrations rurales ? Quelles qu'en soient les causes, le processus accentue les redistributions infra-métropolitaines des populations et modifie les composantes du processus ségrégatif des villes du Sud. Il conduit à changer les échelles de lecture, en articulant davantage les niveaux micro et macro-spatiaux, en observant les différenciations du peuplement entre le centre et la périphérie, mais également *dans* le centre et *dans* la périphérie. Pour la connaissance de la ségrégation, et plus largement pour celle des dynamiques sociales urbaines, le tournant est majeur : il autorise dorénavant une comparaison plus systématique des formes et des dynamiques socio-spatiales du peuplement des métropoles du Nord *et* du Sud.

## 2. LA GLOBALITÉ DES PROCESSUS

Dès lors que l'on ne parle plus, ou du moins plus exclusivement, d'extension urbaine produite par l'exode ou la migration, mais de *redistribution* des populations urbaines dans l'espace métropolitain, la dimension résidentielle des processus ségrégatifs devient primordiale. La fuite ou la reconquête des centres urbains par les plus aisés ou les plus pauvres, l'extension dans des lotissements périphériques neufs, le déplacement des bidonvilles ou des poches de pauvreté, sont autant de phénomènes qui relèvent des mobilités des populations, et qui impliquent d'une manière ou d'une autre que les individus changent de logement. Les processus ségrégatifs, tout localisés qu'ils soient, s'inscrivent donc dans un mouvement global dans lequel les changements dans un quartier ou dans une partie du parc immobilier se répercutent dans les autres quartiers et les autres fractions du parc immobilier. C'est l'attraction de types localisés d'habitat sur des couches particulières de population, elles-mêmes résidant dans d'autres parties de la ville, qui provoque le départ des uns et le maintien des autres. Cette attraction nécessite qu'il existe une offre de logement disponible, elle peut être suscitée par les initiatives privées ou publiques qui participent à la construction de logements ou à l'amélioration de l'habitat de quartiers anciennement dégradés. En tout état de cause, dès lors que les populations se *redistribuent*, cela signifie qu'elles quittent un endroit pour un autre. Les mécanismes relèvent alors, non seulement des politiques publiques, à travers les initiatives d'aménagement, mais,

tout autant, du marché du logement, qui génère un tri social dans l'espace urbain, des modes de vie, et des choix résidentiels des citadins<sup>1</sup>.

Autant dire que nous sommes loin d'un schéma d'inégalité spatiale, qui serait entièrement régi par l'expansion urbaine spontanée. Dans la réalité, les processus en œuvre dans les quartiers déjà existants ont un rôle aussi important que ceux qui s'exercent dans les *nouveaux* quartiers, voire dans de nouvelles cités périphériques. Anciens espaces urbanisés et nouveaux quartiers participent de concert à l'inégale distribution des populations dans l'espace métropolitain. La ségrégation contemporaine est donc tributaire de l'histoire propre à chacune des métropoles et des nations, histoire qui a édifié les formes urbaines plus ou moins attractives pour les différentes catégories sociales. Quartiers coloniaux, légaux et volontaires comme à Kampala, Delhi ou Bogotá d'un côté et quartiers spontanés, centraux, denses et surpeuplés de l'autre ; quartiers populaires à l'Est et au Nord de Paris et quartiers bourgeois à l'Ouest et au Sud, quartiers anglophones et quartiers francophones à Montréal, quartiers d'intouchables et quartiers des autres castes à Delhi. Mais aussi, ghettos à Johannesburg, ou quartiers périphériques construits à la suite du nettoyage des quartiers illégaux décidé par la dictature chilienne à Santiago. Ce qui frappe, c'est donc la diversité des situations. Un élément commun cependant : dans tous les cas, la carte sociale léguée par l'histoire marque toujours les processus ségrégatifs contemporains.

### 3. LA MOBILITÉ DIFFÉRENTIELLE

Une des raisons qui font qu'aucun modèle global de ségrégation ne ressort des contributions, c'est qu'il n'existe pas d'espace urbain socialement figé : un quartier populaire peut s'embour-

---

1. On peut voir dans ce mécanisme d'interaction les effets en chaîne de libérations-réoccupations provoquées par les déménagements successifs des ménages. Ces effets ont été jusqu'à présent relativement bien étudiés dans les villes du Nord et beaucoup moins dans les villes du Sud. Les méthodes utilisées ont été très influencées par le modèle spatial proposé dans les années 1930 par Hoyt (cf. *infra*). Pour plus de détails sur les apports et les limites de ces travaux, voir : Lévy J.P. 1998, Les dynamiques du peuplement résidentiel, *Sociétés contemporaines*, n° 29.

Hoyt H. 1939, *The structure and growth of residential neighbourhoods in American cities*, Washington, US Government Printing Office.

geoiser, aussi bien qu'un lotissement. L'un et l'autre peuvent se dégrader et se paupériser... Ce n'est donc pas du côté des formes de distribution spatiale des groupes sociaux, mais du côté des enchaînements de causalité qu'il faut regarder pour trouver des récurrences susceptibles de donner un sens à la mosaïque sociale de l'espace urbain. Ces récurrences remettent en cause les traditionnelles oppositions entre le Nord et le Sud, et s'inscrivent dans des dynamiques économiques et sociétales qui nous ramènent à des mécanismes identifiés dès le début du siècle par les sociologues de Chicago et notamment Burgess<sup>1</sup>.

Bien que Delhi offre un cas exemplaire d'application du modèle classique de développement et d'organisation de l'espace social observé à Chicago au début du XX<sup>e</sup> siècle, on ne s'attardera pas ici sur la question des préférences de la bourgeoisie pour une résidence au centre ou à la périphérie. Le fait majeur, qui ressort de l'analyse de Burgess, est la mobilité différentielle et le processus de filtrage et d'« écrémage » social. Les préférences des couches aisées pour l'habitat neuf et, dans le cas de Chicago, périphérique, entraînent leur départ et le maintien des couches sociales pauvres dans le centre urbain. Dès lors qu'on ne se bloque plus sur la spécificité du dispositif spatial – en l'occurrence radioconcentrique – du modèle, on constate son aptitude à décrire un grand nombre de processus ségrégatifs. Les marquages sociaux peuvent tout autant provenir d'un mécanisme actif, les constructions périphériques et les regroupements affinitaires des plus aisés par exemple, que passif, le maintien sur place d'une catégorie de population. Filtrage actif et filtrage passif vont de pair et interagissent, l'un découlant de l'autre. C'est ainsi que le départ des couches aisées vers l'accession à la propriété périphérique a favorisé le déclassement de nombre de quartiers de Delhi, Kampala ou Bogotá ; le départ des couches moyennes noires de certains *townships* de Johannesburg a favorisé le nivellement social vers le bas de ghettos autrefois socialement mixtes. Marché du logement et logique socio-résidentielle s'articulent pour produire ces formes ségrégatives.

---

1. Burgess E.W. 1990 (1979 pour la première édition), La croissance de la ville. Introduction à un projet de recherche, in Grafmeyer Y. et Joseph I., *L'École de Chicago. Naissance de l'Écologie Urbaine*, Paris, Aubier.

#### 4. COUCHES MOYENNES ET ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ

Les exemples étudiés dans ce livre montrent que l'existence d'une ancienne cohabitation entre les différentes couches sociales, cohabitation que l'évolution récente aurait mise à bas, n'est nullement – loin s'en faut – une règle générale. Bien au contraire, si, dans les grandes villes, des discontinuités dans l'espace paraissent aussi fréquemment coïncider avec des clivages sociaux, si l'habitat est organisé en entités géographiques que l'on qualifie de « quartiers », c'est bien parce que des logiques affinitaires et ségrégatives ont depuis longtemps, et sans doute toujours, agi sur la distribution des populations. D'une façon générale, riches et pauvres, dominants et dominés se sont assez rarement côtoyés dans l'espace urbain. Sans doute, la discrimination sociale s'est-elle toujours exercée selon de nombreuses modalités, dont la « ségrégation » spatiale n'est qu'une des plus visibles<sup>1</sup>. Sans doute aussi existe-t-il des exemples de cohabitation résidentielle allant de pair avec des formes de ségrégation sociale peu lisibles dans l'habitat (si l'on se fonde sur les indicateurs traditionnels), mais particulièrement rigides, sur le plan matrimonial, professionnel, culturel... Mais, dans les représentations de villes « anciennes » où les aires résidentielles des différents groupes sociaux auraient été moins séparées, où aurait régné une plus grande mixité sociale, voire un cosmopolitisme culturel plus harmonieux, n'y a-t-il pas quelque idéalisation ?

En fait, si la mobilité apparaît de plus en plus liée à l'essor de mécanismes ségrégatifs, c'est en grande partie parce que, un peu partout dans le monde, les planificateurs, mais aussi les constructeurs, se sont appuyés sur les aspirations résidentielles d'une large classe moyenne qui s'est progressivement étendue. Même si elle s'effectue moins massivement dans les pays en développement que dans le monde développé, la formation de cette couche moyenne rapproche les processus à l'œuvre dans les métropoles du Nord et du Sud, en les inscrivant dans des dynamiques qui apparaissent, à cet égard, plus mondiales que localisées.

---

1. La parenté sémantique entre « discrimination » – qui n'implique pas l'idée de distance spatiale – et « ségrégation » – qui au contraire implique cette idée, du moins dans l'acception usuelle du terme – est une des raisons de l'ambiguïté évoquée au début de cette introduction.

Comme le montre Claire Bénit dans sa description de la déségrégation à Johannesburg, la mobilité différentielle repose sur l'existence d'une couche moyenne apte à accéder durablement à la propriété. Ces couches moyennes n'appartiennent pas aux élites bourgeoises locales. En phase d'ascension sociale, elles sont désireuses de distinction et de reconnaissance, elles aspirent à l'entre soi que leur interdisaient les proximités sociales de l'habitat des quartiers plus populaires. Le développement de l'accession à la propriété, poussé dans la plupart des cas par les politiques nationales du logement, les a littéralement aspirées vers les espaces périphériques des métropoles. Il a favorisé la mise en œuvre de véritables parcours résidentiels, dans lesquels, après une phase d'entrée et de transit dans le parc locatif, leur situation professionnelle leur permet d'effectuer les emprunts nécessaires pour accéder à la propriété. Ces parcours s'effectuent généralement en phase avec la constitution de la famille, ce qui explique que, bien souvent, à la ségrégation sociale corresponde une ségrégation démographique. Engagé depuis les années 1960 dans les métropoles du Nord, le mécanisme s'est prolongé dans les années 1980 dans celles du Sud. Il a favorisé une extension de la superficie des villes plus que proportionnelle à l'accroissement de leur population. Si on le retrouve dans la totalité des cas de figure présentés dans cette partie, le mouvement n'est pas nécessairement irréversible. Comme le signale Alain Dubresson au début de cet ouvrage, les couches moyennes de certains pays du Tiers-Monde voient aujourd'hui leur ascension sociale remise en cause. Malheureusement, nous n'avons pas encore tout le recul nécessaire pour apprécier à sa juste mesure les effets de ce déclassement sur la distribution résidentielle des populations.

## **5. EXTENSION URBAINE ET MOSAÏQUE SOCIALE**

L'accession à la propriété n'est cependant pas l'apanage des couches moyennes. Il existe également des propriétaires pauvres, légaux ou illégaux, localisés dans des espaces centraux dégradés, mais aussi dans les périphéries lointaines et mal desservies, voire dans les franges des communes rurales, comme c'est le cas en région parisienne. Parfois, comme à Santiago, la faiblesse des coûts fonciers favorise l'implantation des logements sociaux dans ces zones qui servent d'accueil aux ménages pauvres poussés hors

des centres urbains. À Santiago, à Bogotá, mais aussi à Paris ou Montréal, les évolutions accentuent les inégalités sociales, mais aussi les inégalités fiscales. Dans les grandes agglomérations du Nord, les communes se lancent dans une véritable compétition pour l'accueil des plus fortunés et des couches moyennes. La concentration des pauvres nuit à l'image de la commune et fait obstacle aux efforts pour attirer des activités susceptibles d'alimenter la fiscalité locale. Ces disparités entraînent depuis plusieurs années au Québec, mais aussi en France, de vastes débats sur les moyens d'arriver à plus de justice dans la redistribution des recettes fiscales et de répartir plus équitablement le peuplement urbain. Dans les villes du Sud, les inégalités sont encore plus criantes. Les taxes foncières et l'implantation des entreprises à la périphérie sont bien souvent les uniques ressources pour financer les infrastructures nécessaires. Il s'ensuit une opposition entre les citoyens qui demeurent à l'intérieur des zones résidentielles riches par leurs habitants, leurs recettes fiscales, leurs entreprises et leurs infrastructures, et ceux qui demeurent en dehors, dans des zones pauvres par leurs résidents, sans activités économiques d'envergure, sans eau potable, sans raccordement aux égouts.

Quel que soit le niveau du développement économique, une des questions importantes que pose l'étude de la ségrégation concerne donc les incidences du découpage administratif et de l'organisation territoriale du pouvoir dans les agglomérations urbaines. Dans tous les cas examinés par les contributions à cet ouvrage, on voit que, pour comprendre les nouvelles formes de la mobilité et de la division sociale de l'espace, il faut tenir compte conjointement de la recomposition du système productif et de l'évolution des structures et des forces politiques (dont la fiscalité et l'urbanisme sont un des volets). Dans ces domaines, comme dans les autres, il ne semble pas y avoir de différence de nature irréductible entre les logiques à l'œuvre dans les métropoles du Nord et du Sud.

Les comparaisons ne nous conduisent pas, pour autant, à minimiser l'écart. Les configurations spatiales du peuplement et de l'habitat portent la marque des différences profondes induites, notamment, par la place très inégale qu'occupent les classes moyennes, mais aussi les « exclus », dans la hiérarchie sociale des différents pays. On a vu, certes, au cours des dernières décennies, se multiplier les signes d'une « dualisation » sociale dans les agglomérations des pays industrialisés, et le « quart-monde » n'y

est plus marginal numériquement et socialement, même s'il l'est toujours sur le plan politique. Inversement, les couches moyennes, on l'a noté, jouent un rôle croissant dans les métropoles des pays en développement. Mais dans ces dernières la polarisation de l'échelle sociale aux deux extrêmes demeure sans commune mesure avec ce que l'on observe dans les métropoles du monde industrialisé.

L'extension urbaine peut en fin de compte donner l'impression de produire une véritable mosaïque sociale. Jadis, prédominaient des modèles relativement simples de division sociale de l'espace. Le plus connu est le modèle radioconcentrique, constitué par une série d'aires sociales, sinon bien délimitées, du moins clairement graduées, des plus aisées aux plus pauvres, qu'il s'agisse du dispositif dit « centrifuge » (d'après les aspirations des classes moyennes) décrit pour la première fois par Burgess, et très répandu dans le monde anglo-saxon, ou du schéma « centripète », plus représenté en Europe du centre et du sud<sup>1</sup>. Si l'on pouvait parler d'un modèle dominant à l'heure actuelle, ce serait un modèle ayant pour trait le plus spécifique l'importance croissante d'un espace périphérique très vaste, discontinu, dans lequel les « colorations » sociales dessinent des configurations complexes. Cet espace périurbain accueille, dans des zones résidentielles de dimensions très variables, les plus pauvres comme les plus riches, de sorte que l'on hésite à parler d'homogénéité ou d'hétérogénéité, ces deux notions changeant totalement de sens selon les échelles auxquelles on observe la composition du peuplement. Les parties centrales des agglomérations peuvent apparaître relativement spécialisées, mais selon les cas, cette spécialisation tient à la prédominance des plus riches ou des plus pauvres, ou plus souvent encore à une composition sociale composite, mais marquée par d'autres caractéristiques définissant un peuplement « atypique » : pyramide des âges, types de ménages, origine géographique, etc. Ainsi, alors que semblent se renforcer les mécanismes de « tri » social, la lisibilité des formes spatiales et des processus qui les engendrent paraît régresser, et les tendances les plus récentes ne font que complexifier les emboîtements et imbrications des aires sociales.

---

1. Le « modèle sectoriel » décrit peu avant la dernière guerre mondiale par Hoyt (1939, *op. cit.*) se caractérise également par sa netteté en tant que dispositif spatial.

## 6. « PROXIMITÉ SPATIALE ET DISTANCE SOCIALE <sup>1</sup> »

La superficie occupée par une métropole, si extensible qu'elle soit, ne l'est pas à l'infini. Des seuils d'éloignement au centre limitent l'expansion, même si cette dernière se fait de façon discontinue et même si de nouvelles formes de centralité apparaissent à la périphérie. Les seuils en question dépendent, bien évidemment, entre autres facteurs, des capacités de déplacement des populations <sup>2</sup>, et leur étude renvoie donc à celle des infrastructures routières et des transports en commun. Il est ainsi remarquable qu'en France, notamment, l'augmentation des vitesses n'ait pas engendré une diminution du temps des parcours quotidiens des citoyens (55 minutes environ). La métropole parisienne s'en est certes étendue <sup>3</sup>. Mais, sans investissements massifs des pouvoirs publics dans l'amélioration des transports, son aire d'influence directe – autrement dit l'aire où se développent les nouveaux systèmes de mobilité, pendulaire et résidentielle – a peu de chances de continuer à s'étirer indéfiniment. Dans les pays pauvres, dans lesquels ni les infrastructures routières, ni la diffusion de l'automobile n'en sont à un stade équivalent, l'éloignement au centre et à l'emploi est encore plus pénalisant pour les plus démunis. Paradoxalement, le développement des territoires urbanisés se révèle donc producteur de rareté foncière, et en tout cas, ne limite pas, loin s'en faut, la hausse de la valeur du sol dans les parties proches des nœuds de communication.

Après une phase d'expansion importante, le mouvement général semble donc aller aujourd'hui vers des modes d'occupation des terrains interstitiels disponibles, voire, dans certains cas,

---

1. Sous-titre emprunté à l'article de Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire : Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Revue Française de Sociologie*, XI, 1970.

2. La propension des grandes villes à donner naissance à la formation d'aires métropolitaines discontinues ne varie pas seulement – est-il besoin de le souligner ? – en fonction de l'évolution des pratiques résidentielles des ménages, objet du présent ouvrage, mais aussi, indissociablement, en fonction des modes de localisation des entreprises et des établissements, privés et publics, secondaires et tertiaires. Mais, si les textes rassemblés ici illustrent bien l'importance des interactions entre spécialisation fonctionnelle et division sociale de l'espace, dans les pays du Nord comme dans ceux du Sud, l'analyse comparative de ces interactions excède le cadre de cette publication.

3. Et il en va de même, toutes proportions gardées, pour les autres grandes aires métropolitaines françaises, notamment celles de Lyon ou de Marseille.

vers des formes de réoccupation des quartiers autrefois délaissés. On observe ainsi un retour des couches aisées dans les centres urbains et plus largement dans certains quartiers populaires de Bogotá, Santiago, Montréal ou Strasbourg (encart 1). À Paris, des communes limitrophes appartenant à la « ceinture rouge » est et nord polarisent les arrivées de jeunes couches moyennes *gentrificatrices* désireuses de ne pas trop s'éloigner de la capitale.

Une lecture rapide de l'évolution amènerait donc à conclure à la *déspécialisation* sociale des aires résidentielles et à l'émergence de nouvelles formes de mixité sociale. Or, la cohabitation de catégories sociales distinctes ne va nullement de soi, même lorsqu'elles semblent proches par leurs revenus. Dans un article passé relativement inaperçu à sa sortie, et qui a connu, depuis, un succès considérable auprès des spécialistes, Jean-Claude Chamboredon et Madeleine Lemaire remettaient en question, dès le début des années 1970, tout un ensemble de postulats communément admis<sup>1</sup>. Ils montraient que les grands ensembles n'étaient pas un « microcosme harmonieux » de la société urbaine en gestation, que l'homologie entre distance sociale et distance spatiale n'était qu'une hypothèse souffrant d'exceptions importantes, que la mixité du peuplement ne garantissait pas la cohésion sociale... D'une certaine façon, ils ouvraient un nouveau champ d'application aux thèses des fondateurs de l'École de Chicago sur la mobilité résidentielle et sur son rôle dans l'évolution de la société urbaine. « Chaque catégorie, écrivaient-ils, se trouve par rapport à la catégorie inférieure, à un point de sa trajectoire différent et se caractérise non seulement par une situation sociale supérieure, mais encore par des chances de mobilités plus fortes ». Ils introduisaient ainsi pour la première fois la notion de trajectoire résidentielle promotionnelle, mais ils montraient aussi comment des perspectives résidentielles différenciées induisent des modes de voisinage difficiles entre les groupes sociaux. Le devenir de la plupart des grands ensembles français, délaissés par les couches moyennes de la première génération d'occupants, évités par les générations suivantes et aujourd'hui lieu d'accueil des populations « sans perspectives résidentielles » a, trente ans après, donné encore plus de force à leur démonstration.

---

1. Chamboredon J.-C. et Lemaire M. 1970, *op. cit.*

**Encart 1 – Strasbourg : les changements électoraux comme outil d'analyse de la ségrégation urbaine (Dominique Badariotti, Christiane Weber)**

Les phénomènes de ségrégation résidentielle et de redistribution des densités ne sont pas toujours évidents à observer du fait du défaut de sources suffisamment fines, périodiquement renouvelées et accessibles au chercheur. Dans le cas strasbourgeois, nous avons utilisé un indicateur, disponible chaque année, mais qui ne concerne qu'une fraction de la population, à savoir l'évolution des inscrits sur les listes électorales. L'étude de l'évolution des inscrits permet de bien mettre en valeur le phénomène de redistribution des populations au sein de la ville de Strasbourg, et ce en fonction des opérations d'extension ou d'intervention dans les quartiers anciens. L'analyse des changements d'expression électorale au sein des unités concernées, croisée avec des éléments d'histoire urbaine, permet en partie de qualifier les populations concernées. Si nous essayons de faire une typologie des processus de changements urbains associés aux changements électoraux, nous constatons que trois types de processus se démarquent des autres.

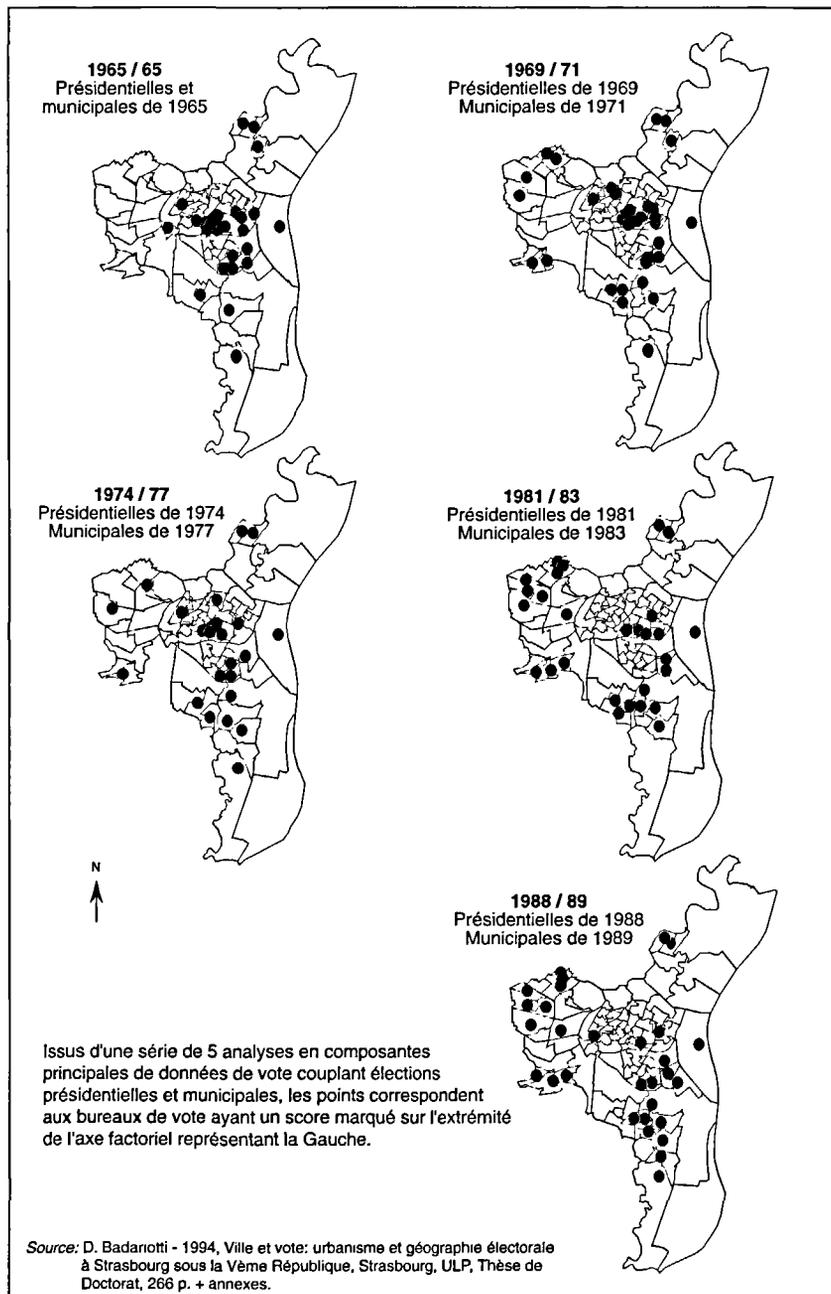
– Les processus de périphérisation des couches populaires. Ces processus sont enclenchés par l'action conjointe des opérations d'extension de la ville associées à une politique de restructuration des noyaux anciens. Les conséquences géopolitiques sont nettes : la sensibilité socio-politique « populaire » se trouve progressivement reléguée en périphérie (carte 14), alors que la sensibilité socio-politique « conservatrice » ou « bourgeoise » se renforce au centre ville, et dans certains faubourgs privilégiés.

– Les processus d'invasion/succession dans les quartiers anciens. Ces processus semblent avoir des conséquences différentes selon le type de quartier affecté. S'il s'agit d'un quartier central, ses principales conséquences seront l'éviction des sensibilités populaires (*gentrification*). S'il s'agit d'un quartier périphérique, ce seront plutôt les tempéraments « bourgeois » qui seront remplacés par des tendances plus populaires.

– Les processus d'accueil de populations « intellectuelles allogènes ». Ces processus sont liés à la présence massive sur certains secteurs de la ville de logements locatifs de bon niveau. On les trouve ainsi essentiellement dans les extensions urbaines ni sociales, ni en accession, ainsi que dans la ville wilhelmienne (fin XIX<sup>e</sup>-début XX<sup>e</sup>) et peirotienne (entre deux guerres). Les cycles de vie du bâti, faisant muter des logements occupés par leur propriétaire en logement locatif, influencent aussi leur répartition géographique.

De façon plus générale, les analyses factorielles de géographie électorale et de géographie urbaine montrent que pratiquement toutes les élections de la V<sup>e</sup> République font apparaître un premier axe, droite-gauche, que l'on retrouve pratiquement partout en France à presque toutes les échelles, et dont la cartographie permet de suivre les phénomènes de périphérisation des couches populaires. Le second axe, récurrent lui aussi, oppose un certain immobilisme marqué par des populations et des expressions électorales évoluant peu, à une sorte de dynamisme caractérisé par une plus grande fluctuation de la population et des expressions électorales, notamment récentes. Ce second axe met ainsi en valeur, par sa cartographie, les zones « stables » de la ville et les zones plus instables, et permet donc le repérage des phénomènes d'invasion/succession lorsqu'il est suivi dans le temps.

## Carte 14 – Strasbourg : le vote populaire (1965-1989)



Les proximités géographiques provoquées par la rareté foncière ne signifient donc pas pour autant l'arrêt de la ségrégation. Comme le souligne Véronique Dupont, la ségrégation sociale peut se manifester par d'autres canaux que la ségrégation spatiale. La proximité n'est jamais totale et les cohabitations spatiales engendrent généralement la formation de micro espaces ségrégués à l'échelle de l'immeuble, de la rue ou du quartier. Le cas le plus exemplaire de ce mode « biaisé » de cohabitation est sans doute à Johannesburg, où l'ouverture du marché du logement aux couches moyennes noires n'a pas provoqué de mixité entre les groupes raciaux dans les lotissements en accession à la propriété.

Les modes de cohabitations spatiales peuvent cependant fonctionner correctement. Certains groupes *gentrificateurs* des espaces populaires montréalais ou parisiens revendiquent ouvertement le cosmopolitisme et la cohabitation sociale. Mais, comme l'évoque Francine Dansereau, ils sont aussi les premiers à produire des lieux à leur image, lieux portant l'empreinte spécifique de leurs pratiques de consommation. D'autres fois comme dans certaines zones de Delhi ou de Bogotá, la cohabitation est rendue possible par des relations de dépendances économiques liées au commerce et à l'artisanat.

Sans régulation économique et sans volonté militante, les proximités sociales exacerbent le plus souvent les conflits et les tensions, à tel point que les groupes économiques les plus forts tentent de se protéger des plus faibles. Généralement, la protection passe par l'éviction, la plus douce étant de loin le contournement scolaire qui interdit la promiscuité sociale aux membres porteurs de la reproduction. La mise à distance raisonnable reste largement pratiquée, par les distributions spatiales dans les immeubles du quartier notamment, voire par le contrôle des entrées et des sorties des ensembles immobiliers. Le mécanisme de protection le plus abouti reste cependant la *gated community* d'Amérique du Nord, ou ses formes dérivées, les *conjuntos cerrados* à Bogotá ou les *townhouses* de Johannesburg, espaces clos et protégés par des vigiles visant à protéger les classes de propriétaires, noires et blanches en Afrique du Sud, contre l'invasion des « classes dangereuses » vivant à proximité.

## 7. SÉGRÉGATION ET ACCÈS À LA MÉTROPOLE

Dans un article visant à présenter la vision sociologique de la ségrégation, Yves Grafmeyer proposait trois acceptions contemporaines du processus<sup>1</sup> :

- les différences de localisation de groupes définis en fonction de critères comme la position sociale, l'origine, la religion, etc. ;
- l'enclave, la poche, le foyer, le ghetto ;
- les chances inégales d'accès des différents groupes à des biens matériels et symboliques.

Les deux premières acceptions renvoient à des formes classiques de ségrégations plus ou moins affirmées selon les différents contextes. Les évolutions en cours dans les métropoles mondiales montrent que ces formes demeurent récurrentes et, si nous avons beaucoup insisté dans cette introduction sur les caractéristiques sociales des citadins qui subissent la ségrégation, il est clair que celles-ci se cumulent très souvent avec des indicateurs de domination économique, culturelle, ou d'origine géographique.

La troisième acception marque un déplacement de la notion de ségrégation, et tend peut-être à mettre en cause le fondement même du processus tel qu'il a pu être décrit par la littérature en sciences sociales au cours des trente dernières années. Quelles significations peuvent avoir dans l'espace des mesures de distances sociales et des degrés de spécialisations sociales, dès lors que les échelles de la ségrégation se modifient ? Au niveau global des métropoles, des différenciations sociales sont toujours mesurables et localisables. Dans ce cadre, certaines zones résidentielles peuvent apparaître plus « mixées » socialement. Si les interprétations divergent sur la finalité du processus en œuvre dans ces secteurs, tantôt considérés comme transitionnels, tantôt considérés comme exprimant des formes de cohabitations sociales durables, la plupart des analystes s'accordent pour insister sur le caractère trompeur de la distance physique pour exprimer les rapports sociaux. Mixtes dans leur composition sociale, ces lieux apparaissent au contraire très segmentés dans les pratiques spatiales. La proximité spatiale cache souvent des situations de domination

---

1. Grafmeyer Y. 1994, Regards sociologiques sur la ségrégation, in Brun J., Rhein C. 1994, *op. cit.*

économique et d'influence hégémonique sur la nature du développement local. Au-delà du quartier, dans la métropole, les différents groupes n'ont pas accès aux mêmes lieux, n'ont pas les mêmes facilités de déplacement, ne pratiquent pas les mêmes espaces de consommation. Habitant le même endroit, ils n'occupent pas la même ville.

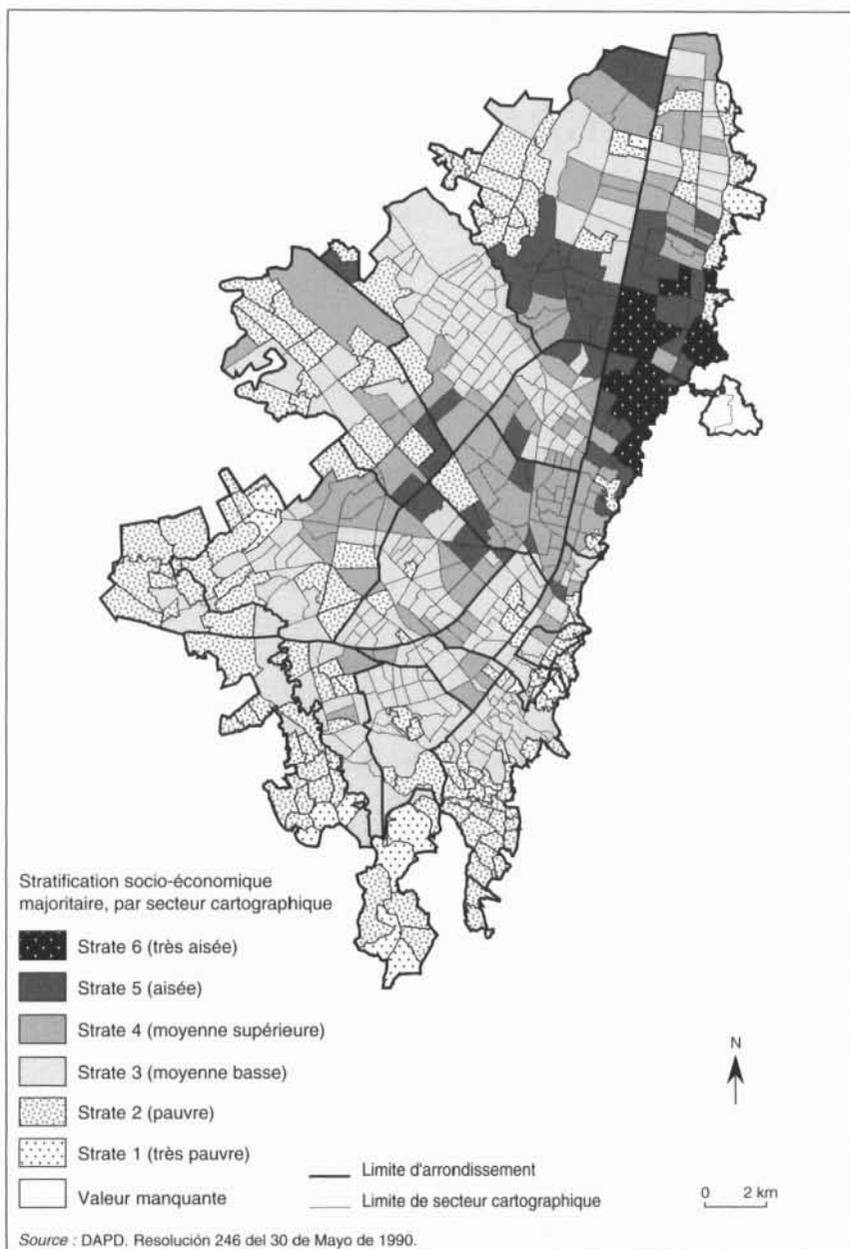
Au niveau global, les métropoles apparaissent composées d'une mosaïque de micro espaces de plus en plus homogènes. Au niveau des quartiers, qu'appelle-t-on ségrégation dès lors que la mixité résidentielle ne signifie pas pour autant égalité dans l'accès aux ressources spatiales, égalité dans l'accès au logement, égalité dans l'accès aux équipements, égalité dans l'accès à l'emploi ? De ce fait, quelle validité accorder aux politiques antiségrégatives envisagées du strict point de vue de la localisation résidentielle ? Quelle est la portée des mesures statistiques de distributions des populations ? Quel sens donner à la mixité sociale dans les espaces de résidence ? En plagiant la conclusion de Bernard Calas décrivant la ségrégation kampalaise, on aurait presque envie d'écrire qu'en voulant maîtriser les espaces, on risque fort d'oublier leurs habitants...

## **LES NOUVELLES ÉCHELLES DE LA SÉGRÉGATION À BOGOTÁ**

---

*Françoise DUREAU*

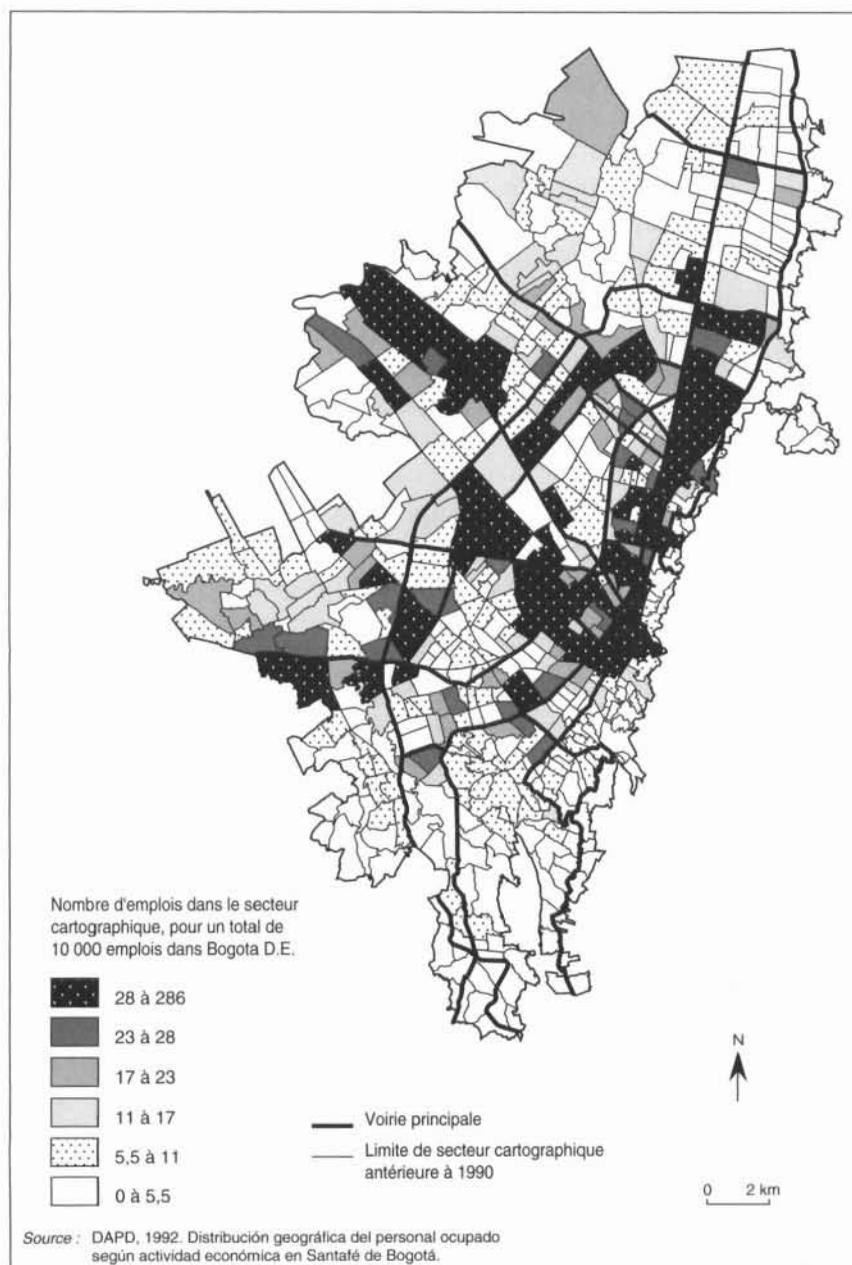
À partir des années 1940, l'étalement continu de Bogotá s'accompagne de la mise en place de nouvelles formes d'organisation fonctionnelle et sociale. Le centre de la capitale, dont la fonction commerciale et financière s'affirme à cette époque, est progressivement abandonné par les classes aisées pour des localisations plus septentrionales, le long des *cerros orientales*. Simultanément, s'accroît le caractère populaire du sud, tandis que l'industrie se concentre à l'ouest, aux environs de la gare de chemin de fer. À un schéma centre/périphérie de la distribution des classes sociales dans l'espace de la capitale, se substitue une organisation nord/sud de la ségrégation (carte 15). Dès les années 1950, les principaux traits de l'organisation spatiale de Bogotá se trouvent ainsi définis. Pendant les décennies suivantes, les classes aisées poursuivent leur déplacement progressif vers le nord, tandis que le front d'expansion sud de la ville est le fait des populations pauvres. Quant aux classes moyennes, dont le nombre croît rapidement, soit elles occupent les quartiers abandonnés par les familles les plus aisées, soit elles se concentrent dans la partie occidentale de la capitale. Cette division sociale des espaces résidentiels s'accompagne de la consolidation de la structuration fonctionnelle articulée autour des principales voies de communication, avec un axe tertiaire centre-nord, et un axe industriel centre-ouest. Cette forte spécialisation fonctionnelle le long de la voirie se traduit par une grande concentration des zones d'emplois (carte 16). Avec le processus de métropolisation, le schéma de ségrégation résidentielle et la structuration fonctionnelle se poursuivent maintenant au-delà des limites du District. Et, dans un

**Carte 15 –** Bogotá : stratification socio-économique (1990)

O. Pissot, F. Dureau et LCA - M. Danard

contexte de raréfaction des terres urbanisables, le schéma global de ségrégation socio-spatiale hérité d'une dynamique continue pendant plusieurs décennies se complexifie. Des situations

Carte 16 – Bogotá : répartition des emplois (1990)



O. Pissot, F. Dureau et LCA - M. Danard

nouvelles de proximité entre groupes sociaux apparaissent : une nouvelle échelle de la ségrégation voit le jour, à un niveau plus micro.

## **1. LA SÉGRÉGATION À L'ÉCHELLE MÉTROPOLITAINE : POURSUITE ET EXACERBATION DES DIVISIONS INTERNES AU DISTRICT**

La dynamique centrifuge du peuplement de Bogotá aboutit au développement d'une aire métropolitaine intégrant un nombre croissant de municipalités jouant des rôles spécifiques au sein du système métropolitain. La limite du District n'arrête aucunement la dynamique d'expansion spatiale de la capitale ; elle ne remet pas non plus en cause les règles traditionnelles de la distribution spatiale des groupes sociaux. Des communes périphériques au nord de Bogotá accueillent actuellement une population aisée à la recherche d'une certaine qualité de vie ; celle-ci consomme l'ensemble des services à travers les réseaux des entreprises de Bogotá et la fréquentation d'équipements situés sur le territoire de la capitale, sans participer à leur financement. Dans le même temps, au sud, « Soacha est devenue une zone de réception importante de la "sous-normalité" (de la capitale), qui maintenant ne se localise plus à l'intérieur du District, suppléant d'une certaine façon l'épuisement de terrains urbanisables dans la ville et tirant parti de la proximité avec celle-ci »<sup>1</sup>.

Une commune périphérique comme Soacha doit affronter le développement de quartiers d'expansion de la capitale, avec des coûts d'infrastructure élevés du fait d'une topographie particulièrement difficile. De plus, à une situation antérieure de tolérance à l'extension progressive des périmètres de desserte des entreprises de Bogotá hors des limites du District, la nouvelle législation (Accord 6 de 1990), substitue un système nettement plus contraignant : désormais, pour obtenir des entreprises de Bogotá le raccordement aux réseaux d'eau potable et d'égout, les mairies doivent autofinancer les coûts de l'infrastructure nécessaire pour étendre le réseau. Ne prévoyant aucun mécanisme de redistribution des ressources financières entre les communes, cette législation aboutit à interdire l'accès à certains services publics dans certaines communes : à Soacha, commune contrainte à recevoir les populations les plus pauvres de la capitale, la population ne

---

1. Cortes R. 1993, *Evaluación y criterios de manejo de los inventarios de zonas subnormales. Manejo cualitativo de los datos sobre una muestra de 10 ciudades*, Bogotá, INURBE.

peut que développer des solutions de substitution coûteuses pour pallier les carences des services publics.

L'absence de reconnaissance légale des réalités actuelles du peuplement métropolitain interdit toute réponse cohérente aux besoins des populations de la conurbation bogotaine : cette situation s'exerce au détriment du segment le plus pauvre de la population. Dans une ville relativement continue, avec des gradients certes parfois très prononcés, mais n'atteignant jamais la brutalité des contrastes observés dans d'autres villes du monde telles que Delhi, la limite du District introduit une segmentation dans la réglementation régissant l'espace métropolitain, jusque-là uniquement divisé par le périmètre urbain fixant la limite de l'urbanisation légale. En franchissant les limites administratives du District, la logique de ségrégation résidentielle se révèle encore plus lourde de conséquences pour les populations : le processus de métropolisation à l'œuvre depuis les années 1970 se traduit par une exacerbation des effets de la ségrégation.

## 2. DES COHABITATIONS NOUVELLES ENTRE GROUPES SOCIAUX

Une tradition ségrégative ancienne, les mécanismes spéculatifs et les comportements engendrés face à une insécurité grandissante ont donné lieu à une ségrégation socio-spatiale très marquée, opposant un nord riche à un sud pauvre. Toutefois, dans un contexte marqué à la fois par une raréfaction des terrains urbanisables et par une réticularisation de l'occupation de l'espace avec la multiplication des *conjuntos cerrados*, commencent à apparaître des situations nouvelles de proximité entre groupes sociaux, générant des situations de ségrégation au niveau micro-local. Si l'intensité du processus ségrégatif n'est pas forcément remise en cause, les signes d'une diversification des échelles de la ségrégation à Bogotá se multiplient. D'un côté, des quartiers de classes moyennes se construisent dans les territoires traditionnels des quartiers populaires dans la banlieue sud et à l'extrême nord du District ; de l'autre, les occupations illégales de terrain, traditionnellement de grande taille, sont de plus en plus fragmentées et commencent à occuper des positions moins périphériques à l'échelle métropolitaine, éventuellement à proximité de quartiers aisés ; enfin, certains quartiers péricentraux changent brutalement de statut.

### **2.1. L'apparition d'enclaves de classes moyennes dans les quartiers populaires de la banlieue sud**

Ce phénomène, totalement nouveau, est directement lié à la raréfaction des terres urbanisables dans les territoires classiques de construction de logement pour les classes moyennes. Attirées par le prix des logements et la qualité de la desserte routière, des familles de classes moyennes transfèrent leur résidence à Soacha. Si ce comportement traduit une certaine évolution dans leur perception du sud de la capitale, il ne signifie pas pour autant un changement fondamental. Pour ces populations, le sud est devenu « habitable » (grâce à une forme particulière d'habitat : le *conjunto cerrado*, clos et surveillé par des vigiles). Il n'est pas pour autant devenu « vivable », au sens plein du terme.

La construction de résidences sur la commune de Soacha, au pied des reliefs envahis par les quartiers des Altos de Cazuca, produit certes une diversification sociale de la population de cette zone traditionnellement occupée par des quartiers populaires. Il s'agit d'un changement notable dans l'échelle de la ségrégation, mais qui ne remet aucunement en question la *nature des relations* entre les différents segments de la population. Dans certaines zones de la capitale, les secteurs populaires développent des relations économiques avec les populations voisines plus aisées : c'est le cas notamment dans les communes du Nord telles que Chia où l'articulation économique entre les segments de population résidant dans la commune est manifeste. En revanche, à Soacha les caractéristiques mêmes des Altos de Cazuca, où l'absence d'activités commerciales et artisanales est manifeste, font que la cohabitation entre groupes sociaux se traduit plutôt en un affrontement quotidien exacerbé par la proximité. La partie orientale de la commune de Soacha constitue l'archétype d'une ségrégation à l'échelle micro : la dynamique de peuplement centrifuge des classes moyennes aboutit à la proximité physique de deux segments bien différents de la population, mais sans aucune articulation entre eux.

### **2.2. Le fractionnement géographique et la diversification des quartiers populaires illégaux**

Les années 1970 avaient été marquées par le développement de quartiers d'auto-construction occupant de vastes superficies,

comme Ciudad Bolívar qui rassemble plus de 700 000 habitants : identifié comme LE quartier marginal de Bogotá, il concentre à la fois une bonne partie des actions en faveur des quartiers d'habitat des pauvres (une large part du programme social de la Mairie de Bogotá est dirigée sur Ciudad Bolívar, et l'essentiel de l'aide internationale suit la même voie), et les craintes d'une grande partie de la population de la capitale.

En rupture avec la situation antérieure, les années 1980 se caractérisent par l'extrême fractionnement des nouveaux quartiers d'auto-construction, d'une extension souvent inférieure à 10 hectares<sup>1</sup>. Au sein du District, cette tendance, trop souvent oubliée, se traduit donc là aussi par des cohabitations entre classes sociales à un niveau micro-local.

### 2.3. Le changement de statut de certains quartiers péricentraux

Les quartiers péricentraux connaissent actuellement des transformations importantes dans la composition de leur population : si certaines, comme le processus de *gentrification* du péricentre nord, sont évidentes en raison de la transformation physique de ces quartiers, d'autres ne se lisent pas directement dans le paysage urbain. Nos enquêtes dans des quartiers du péricentre sud ont mis en évidence un processus très rapide de subdivision des grandes maisons, en appartements occupés par des familles aux revenus moins importants que les habitants traditionnels de ce quartier : densification démographique et tendance à la baisse du niveau socio-économique de la population s'y réalisent sans que le bâti ne fasse l'objet de transformation visible extérieurement.

Le nouvel attrait de localisations centrales pour les classes aisées s'est traduit par des changements très rapides dans l'effectif et la composition démographique de la population dans la partie nord du péricentre. L'évolution ascendante du quartier se lit directement dans la composition socioprofessionnelle des ménages en fonction des durées de séjour dans le logement : les ménages les plus récemment installés sont plus aisés que ceux installés durant les années 1970, à une époque de déclin du quartier où les familles

---

1. Cortes R. 1993, *op. cit.*

les plus aisées partaient pour des localisations plus septentrionales. Avant son évolution ascendante actuelle, ce quartier a connu une histoire marquée par différentes phases. Cette histoire a rendu possible un tel changement dans ce secteur : brutal, intense. Cette même histoire a laissé en scène certains de ses acteurs, et non des moindres : les familles venues y habiter. Un grand nombre des habitants qui se sont installés dans une époque de relative « décadence » du quartier qui le rendait accessible à des familles de classes moyennes, doivent maintenant affronter simultanément : une forte augmentation de prix des commerces et des services de proximité, une pression fiscale accrue, et une forte augmentation des tarifs des services publics. Les caractéristiques urbanistiques du quartier construit dans les années 1950 ont offert aux entrepreneurs un terrain favorisant une transformation rapide du bâti : les maisons occupant des parcelles relativement grandes aux mains de propriétaires individuels, ont pu facilement être démolies et remplacées par des immeubles. Non régulée, la transformation brutale de ce secteur se traduit par un coût social et humain important : pour les anciens habitants, l'évolution ascendante du quartier correspond en réalité à une dégradation de leurs conditions de vie.

### **3. LA SÉGRÉGATION À BOGOTÁ : DE NOMBREUSES QUESTIONS ENCORE OUVERTES**

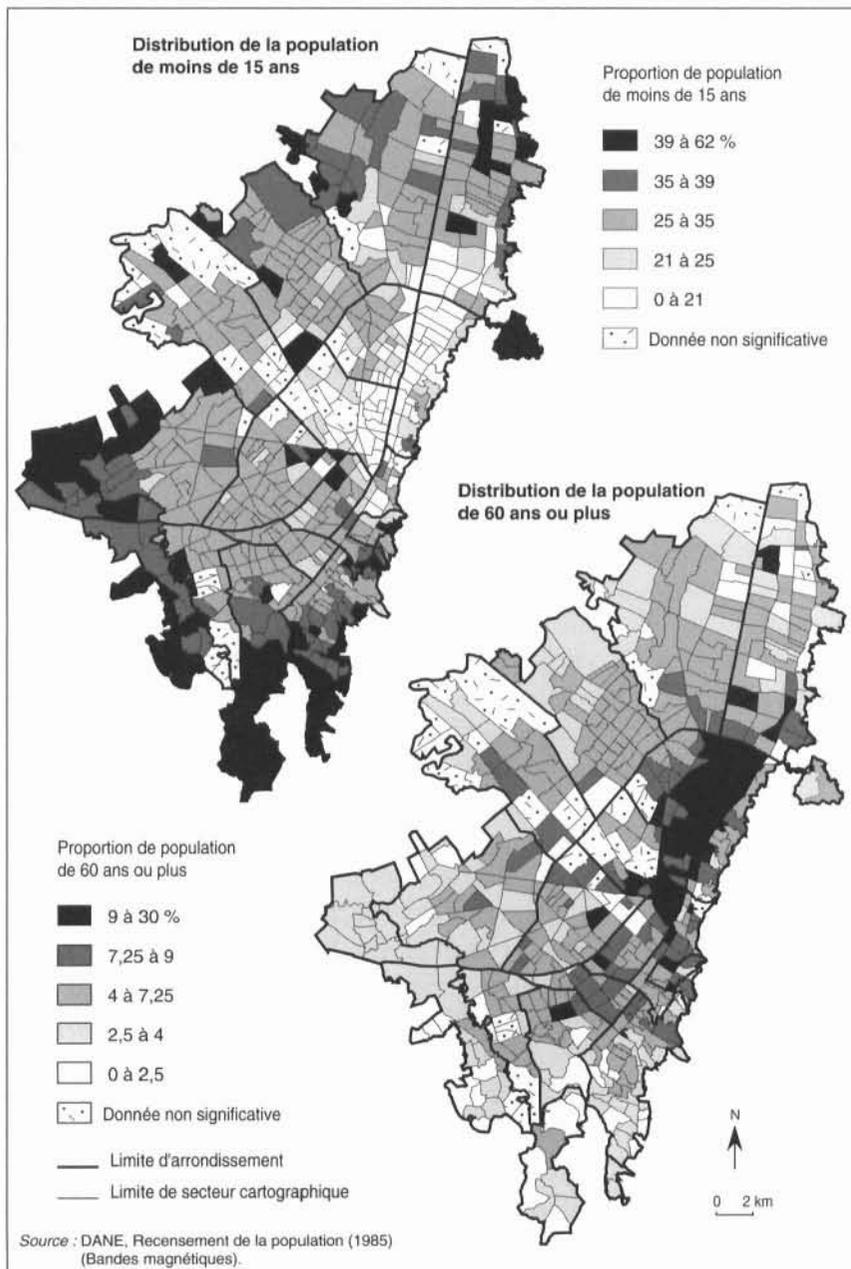
Si le caractère très marqué de la ségrégation à Bogotá est unanimement reconnu, le diagnostic du phénomène et l'analyse du processus demeurent très précaires. Il continue de se répéter beaucoup d'idées reçues sur le sujet, dont les exemples qui viennent d'être présentés montrent pourtant le décalage par rapport aux réalités actuelles : les affirmations sont plus nombreuses que les analyses approfondies.

Le diagnostic ne peut faire l'impasse d'une réflexion préalable sur les indicateurs de la ségrégation : comment décrire, mesurer la ségrégation en considérant les différentes échelles auxquelles celle-ci se manifeste. Quant à l'étude du processus ségrégatif, les analyses menées au niveau de certains quartiers montrent la nécessité de sortir de l'approche classique qui ne considère la ségrégation qu'à travers la seule résidence des citoyens ; il convient, au contraire, de privilégier une approche prenant en

compte les diverses pratiques spatiales et usages de la ville par les différentes catégories de population. En d'autres termes, cela revient à envisager le processus ségrégatif comme un manque d'accessibilité de certains lieux à certaines populations, cette accessibilité étant considérée dans ses différentes dimensions temporelles. Comment s'est modifiée l'accessibilité des différents lieux de la ville, et quel a été le rôle du système de transport dans cette évolution ? L'accessibilité différentielle (selon les groupes sociaux) a-t-elle évolué, et comment : vers une homogénéisation, ou au contraire les différences se sont-elles accrues ? Comment les modèles familiaux (et les arrangements résidentiels qu'ils impliquent), et leurs évolutions différentielles selon les strates sociales, agissent sur le processus ségrégatif ? Autant d'interrogations au cœur de la compréhension des transformations en cours à Bogotá, mais pour lesquelles tout reste à faire.

Enfin, il faudrait considérer d'autres dimensions du processus ségrégatif qui amène la traduction dans l'espace urbain de différences sociales au sens large du terme (démographiques, ethniques, culturelles, etc.) et la formation dans ces espaces de cultures et modes de vie particuliers. Au-delà des clivages socio-économiques, il importe d'insister sur l'importance du processus de segmentation démographique, résultat des pratiques résidentielles ainsi que des modes de production et des caractéristiques du parc de logements. Ainsi, pour une même catégorie sociale, les quartiers de Bogotá connaissent des différences considérables quant à leurs caractéristiques démographiques : structure par âge, taille et composition des ménages (carte 17). En dépit de sa très forte intensité à Bogotá, la dimension démographique du phénomène ségrégatif ne fait pas l'objet de beaucoup d'attention dans la recherche urbaine, ni dans le monde opérationnel. Pourtant, au-delà même de l'adaptation de la gestion aux caractéristiques démographiques contrastées des différents secteurs de la ville, tirer les enseignements des interrelations entre pratiques de mobilité des individus et des ménages et transformations urbaines, devrait être une préoccupation centrale pour la définition de toute politique urbaine : seulement ainsi pourrait-on prétendre agir sur la dynamique urbaine, et non plus uniquement subir les conséquences des pratiques résidentielles des citoyens.

Carte 17 – Bogotá : population par groupes d'âge (1985)



## **DELHI : DISPERSION GLOBALE ET MICRO-SÉGRÉGATION <sup>1</sup>**

---

Véronique DUPONT

### **1. ORGANISATION SPATIALE ET SPÉCIALISATION FONCTIONNELLE**

Globalement, Delhi est une ville discontinue, avec des secteurs très marqués et différenciés entre eux, y compris par des barrières physiques, les plus importantes étant la rivière Yamuna et les hauteurs boisées de la *Ridge* (ou coulée verte naturelle). Les diverses formes de production de l'espace urbain, résultantes de l'histoire de la capitale et des jeux des acteurs institutionnels et non-institutionnels, peuvent s'exercer à Delhi sur des sous-espaces spécifiques régis par des réglementations différentes, engendrant des ruptures brutales dans le paysage urbain. La construction de New Delhi, capitale impériale, dans les années 1910 et 1920 a introduit une discontinuité radicale dans l'organisation spatiale de l'ensemble de la ville, et une ségrégation recherchée par les planificateurs britanniques entre, d'un côté, la vieille ville « indigène » à l'habitat dense et aux ruelles étroites et sinueuses dans l'enceinte de ses murs, et de l'autre, la nouvelle ville coloniale, avec ses *bungalows* et ses larges artères dans une cité jardin aérée et étalée. Cette opposition reste aujourd'hui encore un des éléments évidents de la différenciation de l'espace urbain de la capitale. L'expansion spatiale de la ville par annexion de terres

---

1. Cette contribution reprend en partie un article publié en anglais : Dupont V., Mitra A. 1995, Population distribution, growth and socio-economic spatial patterns in Delhi. Findings from the 1991 census data, *Demography India*, vol. 24, n° 1-2, 101-132.

agricoles a introduit un autre type de rupture, entre les noyaux villageois enclavés et les espaces planifiés qui les encerclent.

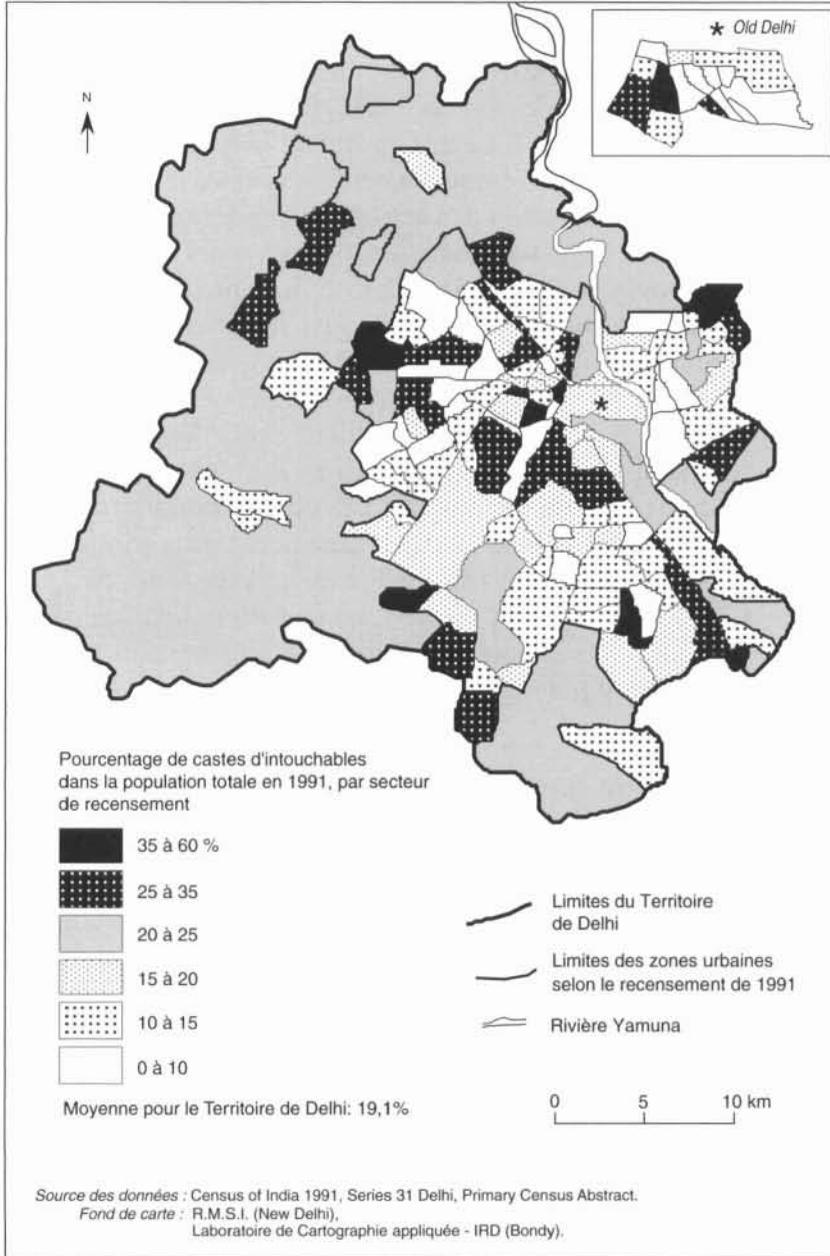
Delhi est devenue une métropole polynucléaire, avec plusieurs centres d'affaires et de commerce majeurs venus s'ajouter à celui de Connaught Place, legs de l'époque coloniale britannique, à la jonction de New Delhi et de la vieille ville. Les fonctions administratives restent dominantes dans New Delhi, qui abrite également de nombreux ensembles de logements pour fonctionnaires. Nonobstant la présence de plusieurs places marchandes florissantes ainsi que d'un centre d'affaires notoire, le secteur sud (au-delà de New Delhi) reste à dominante résidentielle. Les grandes industries sont en revanche surtout concentrées dans le secteur ouest et nord-ouest, avec en outre une zone industrielle importante dans le sud-est et une autre notable dans le nord-est. La rivière Yamuna et son très large lit de terres agricoles qui traverse la métropole du nord au sud introduit une autre ligne de partage dans la capitale, laissant à part toutes les zones situées à l'est, en majorité des zones d'habitat très divers, incluant également une zone industrielle.

La vieille ville a conservé une place distincte dans le schéma d'organisation spatiale et fonctionnelle de la capitale, de par ses densités résidentielles extrêmement élevées combinées à une forte concentration de commerces et de petites entreprises industrielles. Cet usage mixte du sol, caractéristique du modèle de la cité indienne traditionnelle, se retrouve également dans les nombreux noyaux villageois urbanisés (plus d'une centaine sont identifiés). Les activités économiques restent dispersées sur l'ensemble du territoire de la capitale, y compris la production industrielle, qui s'exerce non seulement dans les grandes zones de concentration industrielle planifiées, mais aussi sous forme de petites unités que l'on trouve aussi bien dans le vieux centre ville que dans les villages urbanisés et de nombreux quartiers illégaux des périphéries.

## **2. SCHÉMA DE DIFFÉRENTIATION SOCIO-SPATIALE**

Traditionnellement, les quartiers centraux étaient habités par les élites urbaines. La dégradation du parc immobilier dans Old Delhi et la transformation de l'usage du bâti se sont accompagnées d'une certaine recomposition sociale de la population résidente.

**Carte 18 –** Delhi : les castes d'intouchables (1991)



V. Dupont et LCA - M. Danard

D'un côté, on observe des départs de familles de commerçants, négociants et entrepreneurs propriétaires à la recherche de meilleures conditions de logement dans des quartiers moins

congestionnés – mais qui restent propriétaires de leur maison et maintiennent leurs activités dans la vieille ville. Ce sont ainsi les secteurs les plus aisés qui partent, laissant sur place les groupes aux revenus plus faibles, en particulier les locataires qui ne seraient pas en mesure de trouver des logements en location à des taux si bas dans d'autres localités du fait de la loi de blocage des loyers de 1958 dont ils continuent à bénéficier dans la vieille ville. Par ailleurs, la prolifération des activités commerciales et artisanales ainsi que des services associés, pourvoyeurs de nombreux emplois informels, attire une population flottante de travailleurs migrants masculins non qualifiés, et dont l'insertion résidentielle reste très précaire ou entièrement sacrifiée pour les nombreux d'entre eux qui dorment sur les trottoirs et autres espaces publics.

Aujourd'hui les élites urbaines résident plutôt dans New Delhi et le secteur sud, y compris dans certaines zones de la périphérie métropolitaine d'expansion récente. Les classes populaires quant à elles se trouvent à la fois dans les quartiers congestionnés du vieux centre et ses environs immédiats, et dans les zones périphériques et les franges rurales. Ce schéma de différenciation socio-spatiale par grands secteurs doit toutefois être nuancé par une analyse à un niveau plus fin.

## **2.1. Distribution spatiale des castes d'intouchables**

En 1991, les castes d'intouchables représentent en moyenne 19 % de la population totale du Territoire de Delhi, avec des variations considérables selon les divisions de recensement au sein de l'agglomération urbaine, de moins de 5 % à un maximum de 56 % (carte 18). De fait, la moitié de la population de ces castes est concentrée dans 40 divisions (parmi 149) qui correspondent à seulement 27 % de la population urbaine totale. Si l'on interprète la distance physique comme un indicateur de la distance sociale<sup>1</sup>, ce schéma de distribution suggère la persistance du traditionnel ostracisme social basé sur la caste, manifesté sous forme de ségré-

---

1. Nous suivons ici l'hypothèse centrale de la théorie de la ségrégation résidentielle développée par l'École d'Écologie Humaine de Chicago (cf. Park R.E. 1926, *The urban community as a spatial pattern and a moral order*, in Burgess E.W., Park R.E., *The urban Community*, Chicago, University of Chicago Press). Ceci n'implique pas cependant que la proximité physique induise nécessairement une proximité sociale ; la ségrégation sociale pouvant se manifester par d'autres canaux que la ségrégation spatiale.

gation résidentielle. Les divisions abritant de fortes proportions de population d'intouchables ne sont pas toutefois concentrées dans le même secteur géographique de l'agglomération urbaine ; elles sont plutôt dispersées, certaines se trouvant dans des zones centrales – dans la vieille ville mais aussi dans New Delhi –, d'autres dans des quartiers périphériques.

## 2.2. Distribution spatiale des populations analphabètes

La population analphabète est aussi distribuée très inégalement au sein de l'agglomération urbaine : la moitié environ est concentrée dans 60 divisions de recensement représentant seulement 35 % de la population totale. La proportion d'analphabètes<sup>1</sup> par secteur varie très fortement, de 9 % à 57 %. Les divisions abritant des proportions particulièrement élevées d'analphabètes sont situées soit dans le centre historique, soit dans des zones périphériques, ou encore dans certaines zones industrielles. Inversement, New Delhi, le Cantonnement et la plupart du sud de la capitale sont habités par des populations davantage alphabétisées que la moyenne. On trouve cependant des divisions caractérisées par des proportions très faibles d'analphabètes dans d'autres zones de l'agglomération urbaine, quelquefois jouxtant des divisions au contraire remarquables par leur proportion élevée de population éduquée (dans Old Delhi par exemple). Ce schéma de distribution spatiale n'est pas modifié de manière significative lorsque l'on examine séparément populations masculine et féminine.

Comme pour les castes d'intouchables, la distribution spatiale des populations analphabètes révèle un phénomène de concentration résidentielle au niveau local s'accompagnant d'une dispersion sur l'ensemble du territoire de la capitale. Un tel schéma s'applique également à la localisation des bidonvilles. Dans la mesure où ces attributs aident à identifier les populations situées au bas de l'échelle socio-économique, les configurations mises ici en évidence rappellent une observation de Nagpaul<sup>2</sup> : « *a striking*

---

1. Toutes les proportions d'analphabètes sont calculées pour la population âgée de 7 ans ou plus, et se rapportent au recensement de 1991.

2. Nagpaul H. 1988, Delhi, in Dogan M., Kasarda J.D., *The Metropolis Era*, vol. 2 : *Mega-Cities*, Newbury Park, Sage, 184-211.

*feature of Delhi is that even planned localities, posh or middle-class, contain a large number of temporary structures established hapazardly where domestic and lower-class workers live* ». Ce schéma résidentiel peut aussi s'interpréter comme une manifestation de ce que Schenk<sup>1</sup> a identifié comme « *two seemingly contradictory societal forces upon the socio-spatial structure of urban residence : (a) the aim to reside in socially homogeneous areas, and (b) the aim and the need to maintain relations of dependency* ». Le premier principe pourrait expliquer l'existence des concentrations résidentielles homogènes en termes de composition sociale au niveau local, et le second rendrait compte (dans une certaine mesure) de la proximité entre des localités abritant des populations défavorisées et d'autres peuplées de classes moyennes ou aisées, les habitants des premières vendant leurs services (domestiques, de main-d'œuvre) à ceux des secondes. La proximité physique entre classes sociales se traduit couramment par le développement de relations économiques entre les divers segments de population. S'il peut s'agir de stratégies de la part des segments les plus défavorisés, ceci n'exclut pas des tensions entre classes, un climat de suspicion, ou des cas de violence engendrés par une cohabitation ressentie comme subie par les plus aisés, et par des inégalités criantes dans les conditions de vie ressenties comme provocatrices par les plus défavorisés.

### **3. DISTRIBUTION RÉSIDENTIELLE DES DIVERSES CATÉGORIES D'ACTIFS**

La distribution spatiale des lieux de résidence de différentes catégories d'actifs est analysée en relation avec la localisation des principales activités économiques. Cet exercice est basé sur l'analyse des données du recensement de 1991, et est donc contraint par les catégories statistiques en vigueur<sup>2</sup>. Nous nous intéressons ici aux trois fonctions économiques majeures de la capitale : administrative, commerciale et industrielle. La confrontation des

---

1. Schenk H. 1986, Views on Alleppey : socio-historical and socio-spatial perspectives on an industrial port town in Kerala, South India, University of Amsterdam.

2. En particulier, seule la distribution des actifs par grande branche d'activité économique est disponible au niveau des divisions du recensement, mais pas celle par catégorie professionnelle.

cartes montrant les proportions respectives – par division de recensement – d’actifs employés dans le secteur des services sociaux, communautaires et personnels (désignés ci-après par « services »), le secteur commercial y compris l’hôtellerie, et le secteur industriel, révèlent des schémas spatiaux très contrastés.

### 3.1. Distribution résidentielle des actifs du secteur des services

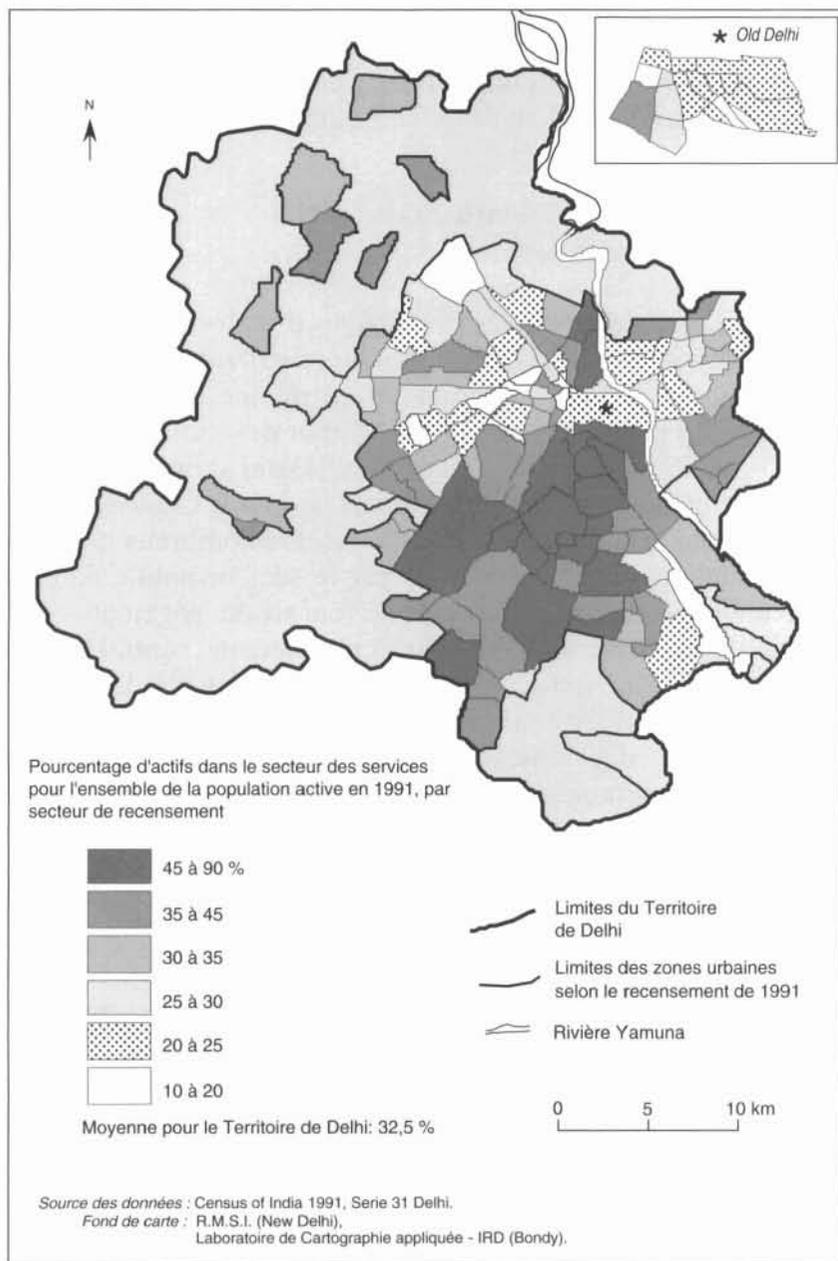
Les divisions abritant des proportions d’actifs dans les services plus élevées que la moyenne sont principalement concentrées dans la moitié sud de l’agglomération urbaine (sud-est exclu) (carte 19). En particulier, la part du secteur des services s’établit entre 58 et 77 % des actifs dans New Delhi (contre 33 % en moyenne), et atteint un maximum de 84 % dans le Cantonnement qui comprend les quartiers des militaires. De nombreux complexes résidentiels ont été construits par le secteur public dans la partie méridionale de la ville afin de fournir des logements aux très nombreux fonctionnaires du gouvernement central et des administrations territoriales. Reproduisant le modèle de l’administration coloniale britannique, de tels ensembles, qui ont aussi été construits dans les zones d’extension postérieures à l’Indépendance dans le secteur sud, ont généré un schéma de ségrégation spatiale des fonctionnaires vis-à-vis des autres catégories socio-professionnelles, et parmi les fonctionnaires, une ségrégation résidentielle sur la base des revenus et du rang. Ce trait particulier du bâti urbain dans la capitale, déjà souligné dans d’autres études<sup>1</sup>, a même été qualifié de « *salaried apartheid* »<sup>2</sup>. Dans le secteur nord de Delhi, une division de recensement se distingue également par sa forte proportion d’actifs dans les services (50 %) : il s’agit de Civil Lines, au paysage urbain marqué par la colonisation britannique avec son domaine universitaire et autres institutions éducatives, ainsi que certaines administrations.

---

1. Voir en particulier : Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, in Misra P.P. (ed), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154 ; Nagpaul H. 1988, *op. cit.*

2. Mitra A. 1970, *Delhi. Capital City*, New Delhi, Thomson Press.

### Carte 19 – Delhi : les actifs du secteur des services (1991)



### **3.2. Distribution résidentielle des actifs du secteur industriel**

La distribution spatiale des résidences des actifs du secteur industriel présente un schéma presque inversé du précédent : les divisions aux proportions particulièrement élevées de travailleurs de l'industrie sont situées dans la moitié nord de l'agglomération et dans la bande sud-est, dans des secteurs présentant de faibles proportions d'actifs dans les services ; et réciproquement (carte 20). Ainsi, dans toutes les divisions de New Delhi et du Cantonnement, les travailleurs de l'industrie comptent pour moins de 10 % des actifs. La proportion des actifs dans l'industrie enregistre une très large amplitude de variation selon les divisions, de 2,5 % à 47 % (pour une moyenne de 23 %). La carte correspond bien à la localisation des principales zones industrielles. À Old Delhi, dans la vieille ville, on trouve aussi des îlots avec de fortes proportions d'actifs du secteur industriel, qui correspondent (au début des années 1990) non seulement aux nombreux ateliers et petites unités industrielles installées dans cette zone, mais également à la localisation de certaines grandes usines. Malgré les tentatives répétées des pouvoirs publics de délocaliser certaines industries fonctionnant dans la vieille ville<sup>1</sup>, de nombreuses activités industrielles continuent de s'exercer au cœur d'un quartier résidentiel aux densités de population extrêmes.

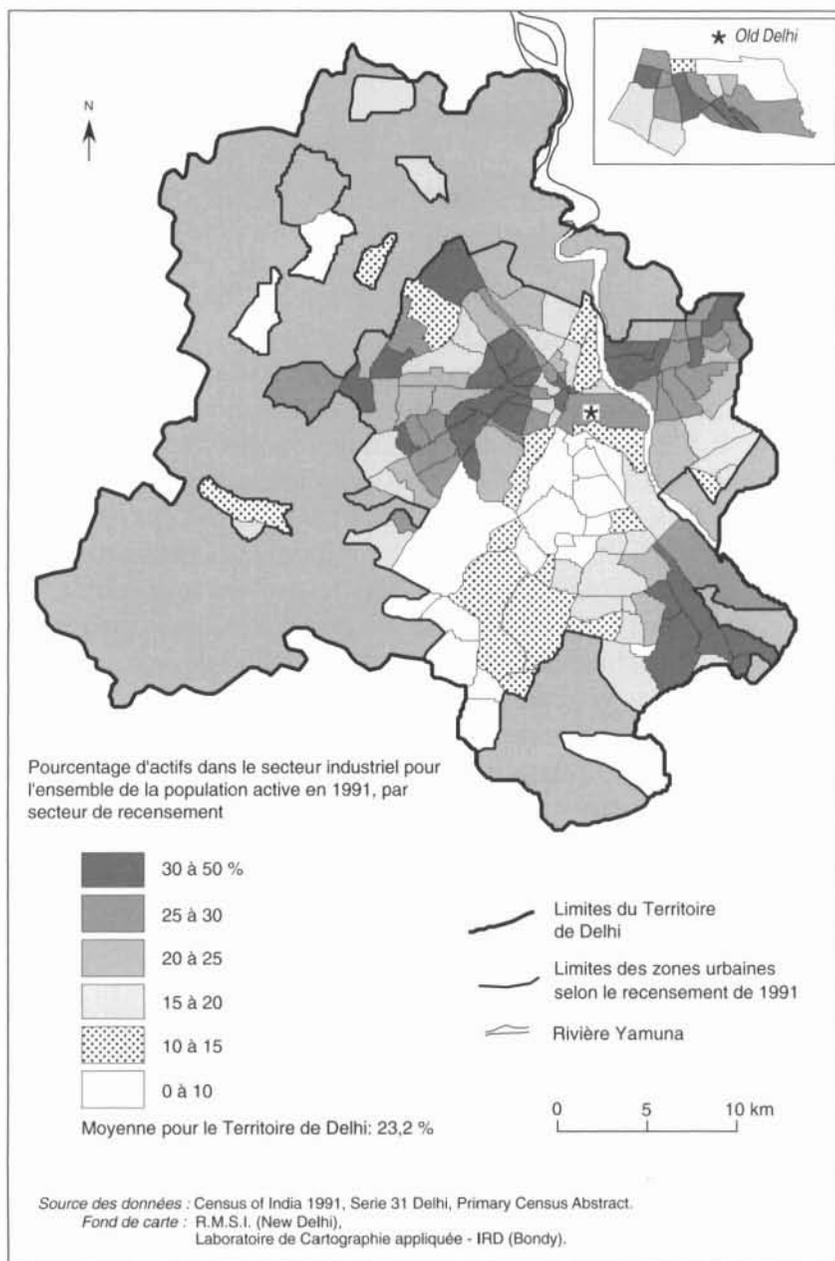
### **3.3. Distribution résidentielle des actifs du secteur commercial**

On trouve à nouveau une ligne de partage très claire entre moitiés nord et sud de l'agglomération urbaine lorsque l'on examine la distribution résidentielle des actifs employés dans le secteur commercial. Les divisions présentant de fortes proportions d'actifs de ce secteur sont situées au nord de New Delhi et du Cantonnement, et à l'est de la rivière Yamuna. Les proportions les plus élevées (de 40 à 56 % contre 24 % en moyenne) sont enregistrées dans certaines divisions d'Old Delhi et ses quartiers adja-

---

1. La Cour Suprême a ordonné la fermeture des unités industrielles polluantes et nocives dans la ville de Delhi à compter du 30 novembre 1996.

### Carte 20 – Delhi : les actifs du secteur industriel (1991)



cents, où elles correspondent à de fortes concentrations de commerces de gros et de détail. Il n'y a pas cependant de congruence systématique entre lieu de résidence et localisation des activités exercées, comme observé dans le cas des actifs de l'industrie. En fait, l'origine de certaines concentrations résidentielles majeures de commerçants et négociants semble remonter aux années suivant la partition, 1948-1950, et à l'afflux massif de réfugiés en provenance du Pakistan occidental. Des camps de réfugiés furent construits, dont un bon nombre dans des quartiers caractérisés aujourd'hui par des proportions d'actifs dans le secteur commercial supérieures à la moyenne, certains abritant également des zones marchandes prospères.

Si les grands secteurs de Delhi apparaissent relativement hétérogènes au niveau de leur type d'habitat et de leur peuplement, il serait toutefois trompeur d'en conclure à une faible ségrégation résidentielle dans la capitale indienne. La ségrégation résidentielle et sociale intervient à une échelle plus fine. Une grande diversité socio-économique du peuplement et de l'habitat au niveau d'une zone peut très bien aller de pair avec des phénomènes de ségrégation très marqués au niveau d'espaces beaucoup plus restreints. L'organisation socio-spatiale de Delhi pourrait ainsi se caractériser par la combinaison d'une ségrégation résidentielle et sociale au niveau micro-local et d'une certaine dispersion au niveau plus global, dispersion qui renvoie aussi à la distribution spatiale des activités économiques et à l'éparpillement des bidonvilles sur l'ensemble du territoire de la capitale. Les trois principales fonctions économiques de la capitale ont toutefois généré des schémas de distribution spatiale très contrastés pour les actifs, avec une division globale entre les moitiés nord et sud de l'agglomération urbaine.



## **JOHANNESBURG : DÉSÉGRÉGATION RACIALE, SÉGRÉGATION SOCIALE ?**

### **LA BANALISATION DES MOBILITÉS RÉSIDENTIELLES DANS LA VILLE D'APARTHEID**

*Claire BÉNIT*

En s'appuyant sur l'exemple de Johannesburg (5 millions d'habitants), la principale métropole d'Afrique du Sud, ce texte présente les effets des politiques publiques de déségrégation sur les recompositions territoriales de la ville post-*apartheid*. Quels sont les impacts de ces politiques sur les mobilités ? Ont-elles réellement modifié les anciennes formes de ségrégation résidentielle ?

Nous ne reviendrons pas ici sur l'organisation fonctionnelle de la « ville d'*apartheid* »<sup>1</sup>, mais développerons plutôt les dynamiques actuelles de déségrégation-reségrégation de la ville post-*apartheid*, dont les évolutions générales sont :

- la déségrégation des quartiers centraux et péri-centraux est rapidement suivie de leur reségrégation<sup>2</sup> ;

- une classe moyenne noire pénètre progressivement les banlieues résidentielles blanches (selon des modalités peu étudiées, difficilement lisibles dans des statistiques désormais aveugles aux différences raciales) ;

- Soweto (et les autres espaces non-blancs) restent exclusivement non-blancs, pour des raisons démographiques et sociales évidentes ;

- la politique du logement en faveur des Noirs défavorisés tend à pérenniser de fait la structure divisée de la ville : les muni-

---

1. Voir Bénit C. 1998, Gouvernement urbain et production de la ségrégation : quelles leçons de la ville d'*apartheid* ?, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 14(1).

2. Guillaume P. 1997, Du blanc au noir... essai sur la reségrégation du centre de Johannesburg, *L'espace géographique*, n° 1.

cipalités construisent en effet surtout sur les terrains publics en périphérie de la ville, loin des centres d'emplois et dans la continuité des ghettos existants, soit sur des terrains acquis sous le régime d'*apartheid*, soit sur des terrains acquis récemment à bas prix, et dont la localisation n'est guère différente.

Deux études de cas peuvent nous permettre d'analyser de plus près les phénomènes de ségrégation résidentielle dans Johannesburg post-*apartheid*.

## 1. LES ALENTOURS D'ALEXANDRA : DÉSÉGRÉGATION RACIALE, SÉGRÉGATION SOCIALE ?

### 1.1. Les conditions de la réussite de Riverpark, quartier intégré

Un des projets phares de la reconstruction urbaine de Johannesburg est celui de l'urbanisation de l'ancienne zone-tampon séparant l'ancien *township* d'Alexandra des banlieues blanches de Sandton environnantes. Le lotissement public nommé Riverpark et destiné à des résidents (noirs) d'Alexandra est une des rares opérations réussies du *Rapid Land Delivery Programme* (RLDP), les obstructions systématiques des voisins (blancs) plus fortunés ayant pu être levées, grâce à une conjonction d'éléments favorables.

*Une alliance de classe ?* Le profil du groupe bénéficiaire (les « Déplacés d'Alexandra ») est très spécifique. La grande majorité des déplacés a un emploi (79 %). Ils disposent donc de revenus réguliers même s'ils sont faibles, ces revenus étant en moyenne plus élevés qu'au sein des autres groupes bénéficiaires de ces programmes publics<sup>1</sup>. Souvent anciens propriétaires de leur logement (détruit par les violences ou occupé de force), ces déplacés, réfugiés depuis huit ans dans des bâtiments administratifs ou des églises, refusent catégoriquement d'être appelés « *squatters* »<sup>2</sup>. La régularité de leur revenu, leur statut d'ancien propriétaire, sont

1. 65 % de ces ménages gagnent plus de 800 rands mensuels, contre 40 % seulement dans les autres groupes bénéficiaires de ces programmes RLDP.

2. « Nous ne sommes pas des squatters », proclament-ils dans les *Minutes of RLDP Lombardy East Workshop*, 31 octobre 1996.

autant d'arguments utilisés par les pouvoirs publics pour faire valoir leur capacité à obtenir des prêts autant que leur « culture du paiement » (des charges comme des remboursements de prêts).

Lombardy East (le « groupe d'accueil ») est un quartier pavillonnaire de classes moyennes blanches. Le revenu annuel moyen y est compris entre 55 000 et 80 000 rands, alors que la majorité des quartiers de l'ancienne municipalité de Sandton, voisine, abrite des populations aux revenus plus élevés, compris entre 100 000 et 150 000 rands par an <sup>1</sup>.

Si la différence de revenu est importante, ce ne sont toutefois pas les deux extrêmes de la société sud-africaine qui se retrouvent, et leur statut commun de propriétaires conduit les deux groupes à partager des intérêts objectifs. Cette alliance se manifeste notamment dans le souci commun de s'isoler d'Alexandra, en particulier de London Road (un des passages les plus dangereux de Johannesburg, tristement célèbre pour ses agressions), qui sépare Riverpark-Lombardy East d'Alexandra. L'accès à Riverpark se fera par Lombardy East, et non par London Road qui serait pourtant plus directe, cet aménagement évitant aussi la multiplication des passages en provenance d'Alexandra. On peut voir une autre illustration de cette alliance dans la formation d'un comité de sécurité (*neighbourhood watch*) commun aux deux groupes.

L'existence même d'Alexandra aux portes de Lombardy East explique également l'acceptation par les résidents du projet Riverpark. Les arguments classiques du « nimbyisme » (chute des valeurs immobilières, montée de l'insécurité...) sont ici retournés : les valeurs immobilières ont été affectées depuis longtemps par la proximité d'Alexandra, et l'insécurité ne peut qu'augmenter en l'absence d'intervention publique. Dédensification et développement d'Alexandra vont donc dans le sens de l'intérêt direct, immédiat et perceptible des résidents de Lombardy East. La consolidation d'un espace où l'implantation des populations défavorisées apparaît comme permanente et inévitable est bien plus facilement acceptable que la création *ex nihilo* d'un lotissement public aux portes d'un quartier jusque-là « protégé » (comme c'est le cas pour les autres projets RLDP).

Enfin, l'engagement des acteurs, et notamment de la sous-structure Est, dans le projet urbain est d'autant plus notable qu'il

---

1. *Urban Dynamics*, 1997.

est le seul dans la métropole. La sous-structure Est a en effet massivement subventionné le projet, doublant la subvention provinciale pour permettre l'érection de logements en dur (condition de l'acceptation du projet par les résidants de Lombardy East). Constatant l'inertie métropolitaine et l'échec de la mise en place d'une Association de Logements métropolitaine, la sous-structure a mis en place la sienne propre, prise en modèle pour les projets à venir.

## 1.2. Quelle déségrégation ?

L'urbanisation volontariste de cette ancienne zone-tampon va donc dans le sens d'une déségrégation, puisqu'elle reflète et suscite à la fois un rapprochement entre les groupes définis comme raciaux, une coopération et même une communauté d'intérêts. Mais l'évolution des phénomènes de ségrégation autour d'Alexandra est en réalité plus complexe.

À quelle échelle se place-t-on ? On constate une déségrégation raciale à l'intérieur de la sous-structure est, et du quartier entourant Alexandra : urbanisation des zones-tampons ; construction de lotissements privés sur les terrains vacants des anciens espaces blancs, massivement achetés par des Noirs ; ouverture aux populations noires du marché du logement ancien. À l'échelle du lotissement toutefois, les groupes raciaux sont rarement mélangés : Bramley View, Crystal Gardens, lotissements neufs situés dans d'anciens espaces blancs comptant de cinquante à cent logements, sont achetés exclusivement par des Noirs.

Au sein des anciens quartiers blancs de classe moyenne, le développement de lotissements bas de gamme accroît la diversité sociale autant que raciale. Toute la question est de savoir si cette mixité est stable ou transitionnelle. Si plusieurs agences immobilières parlent de la « fuite des Blancs » (sans doute antérieure à l'installation des ménages noirs), le mouvement est encore lent et l'on ne constate pas de chute sensible des prix immobiliers depuis 1992. Cependant, il faut souligner la fragilité de cette déségrégation par l'accession à la propriété des classes moyennes noires. Le phénomène est trop récent à Bramley View pour pouvoir en dresser un bilan, mais les difficultés se multiplient à East Bank, lotissement datant de 1988-1989. Sur les 870 ménages accédants, environ la moitié sont en arriérés de paiement, et de 1990 à 1997,

une centaine de logements a été saisie par les banques (sous l'effet conjugué de la poussée du chômage et de la hausse rapide des taux d'intérêts, due notamment à la chute vertigineuse du rand).

Cette dissolution de la ségrégation raciale institutionnelle s'accompagne d'une sélection sociale croissante à l'intérieur d'Alexandra, par la réduction des écarts sociaux, « l'écramage des extrêmes » qui se côtoyaient jusqu'alors. On assiste d'une part à l'expulsion des populations les plus modestes (en particulier les habitants de cabanes le long de la rivière Jukskei, en grande partie mozambicains) et à la multiplication des discours et des projets urbanistiques (East Bank, Far East Bank, Riverpark) leur déniaient le droit de rester. La question, récurrente sous l'*apartheid*, de « qui a le droit de résider à Alexandra ? », « qui est un véritable alexandrite ? », est toujours d'actualité, à l'heure où le plan d'aménagement du Grand Alexandra prévoit de chasser la moitié de la population actuelle (!) dans sa visée de dédensification<sup>1</sup> et où les critères d'attribution de certains logements publics sont laissés au choix de la « communauté ». D'autre part, s'opère un certain départ des classes moyennes et aisées vers les quartiers périphériques d'Alexandra (East Bank, Riverpark, Bramley et Kew) ou vers Sandton pour les plus aisées.

Ce double mouvement conduit à un nivellement des différences sociales au sein de la population ayant droit de cité à Alexandra : classes modestes et moyennes. Au sein de cette population ayant une activité minimale cependant, les nouveaux lotissements publics, de fait racialement ségrégués puisqu'ils n'attirent qu'une clientèle noire, encouragent une certaine diversité sociale. Le programme public de Riverpark s'appuie sur un financement croisé au profit des ménages les plus pauvres (retraités, ménages aux revenus inférieurs à 800 rands/mois). L'équilibre financier du « Village des Athlètes » repose également sur cette diversité sociale espérée, mais fragile<sup>2</sup>.

---

1. Koplan, *Greater Alexandra Development Framework*, communication, « Eastern Metropolitan Local Council ».

2. Le mythe d'une ingénierie sociale adaptée, d'une politique de peuplement favorisant la mixité, l'équilibre et le financement croisé, au sein d'un même ensemble de logements publics, évoque les politiques françaises de peuplement des HLM, dont Chamboredon et Lemaire avaient dès les années 1970 souligné le caractère illusoire : Chamboredon J.C., Lemaire M. 1970, Proximité spatiale et distance sociale. Les grands ensembles et leur peuplement, *Revue Française de Sociologie*, XI.

Ces mouvements complexes de déségrégation raciale et sociale des anciens quartiers blancs de classes moyennes et de ségrégation sociale de l'ancien *township* d'Alexandra sont à remettre dans leur contexte. D'une part, ces mobilités reposent toutes, plus ou moins directement, sur l'émergence d'une classe moyenne noire capable d'accéder durablement à la propriété, ce que les incertitudes économiques sud-africaines mettent en péril ; d'autre part, cette concrétisation, avec les nuances que l'on a vues, de la « ville compacte » et racialement intégrée, reste l'exception.

## 2. LA RÉVOLUTION DES CLASSES MOYENNES : NIMBYSM ET SÉGRÉGATION RÉSIDENTIELLE

### 2.1. Le fantasme privé de « l'invasion »

La forme des développements urbains les plus récents s'explique aisément par un fort sentiment d'insécurité, qui repose sur une tension bien réelle mais que des médias souvent racleurs ne font rien pour atténuer. Le nord de Johannesburg, qui abrite surtout des classes moyennes et aisées (blanches, mais aussi en partie noires désormais), voit ainsi fleurir les *townhouses*, lotissements semi-denses protégés par de hauts murs et des gardes permanents, forme de privatisation de l'espace public désormais classique dans les villes très inégalitaires. Dainfern, qui fait face à Zevenfontein, en constitue un exemple privilégié : ces 450 maisons individuelles, construites autour d'un terrain de golf, d'un prix moyen supérieur à un million de rands, et entourées de hauts murs (dont l'équipement « de haute sécurité » n'est pas le moindre argument de vente), se sont constituées en *gated community*<sup>1</sup>.

À cette clôture systématique de l'espace résidentiel (dont on pourrait multiplier les exemples à plusieurs niveaux de l'échelle socio-économique, de Bloubastrand, quartier de classes moyennes, à Dainfern, *jet set* plus internationale que sud-africaine), s'ajoute une révolte massive des résidents blancs contre les pro-

---

1. Une *gated community* se différencie d'une *townhouse* en ce qu'elle se dote d'une association de résidents (formant « communauté ») à la compétence plus étendue que le seul maintien de la sécurité (même si cela en est la vocation principale). L'association de résidents de Dainfern (où siège également le promoteur immobilier) gère ainsi les relations des résidents avec la municipalité, le maintien des espaces publics intérieurs, etc.

jets de construction d'un lotissement pour les populations modestes aux alentours de Bloubostrand. La peur d'une « invasion » – par des cabanes en tôles, par des voleurs et des « assassins » – rend tout dialogue impossible. Outre les actions désormais classiques de boycott de la fiscalité locale, d'arguties légales incessantes à propos du projet, de harcèlement de la municipalité<sup>1</sup> (que l'équipement en fax et instruments de communication divers, ainsi que la parfaite connaissance des armes juridiques disponibles, rendent aisé à ces groupes favorisés...), les résidants de Bloubostrand et de Chartwell vont jusqu'à prendre les armes : non pour « descendre dans la rue » (qui n'existe pas) mais pour occuper le terrain vacant, ou surveiller les entrées et sorties du camp de *squatters* de Zevenfontein. Ainsi, à la mi-janvier 1992, le Groupe d'Action de Chartwell Nord établit une surveillance armée du camp de Zevenfontein, afin d'empêcher la consolidation ou l'extension du camp ; après plusieurs incidents, cette patrouille informelle est remplacée par les forces de police officielles<sup>2</sup>. Peu après, à la suite de la décision du Gouvernement Provincial d'installer les familles de Zevenfontein sur le terrain vacant de Bloubostrand dans les trois semaines, un millier de résidants de Bloubostrand érige des barricades sur les routes d'accès (*The Star*, 31 janvier 1992). C'est bien la « révolution des classes moyennes » dont parle Mike Davis<sup>3</sup>, qui est à l'ordre du jour.

## 2.2. Le fantasme public d'un exode rural démesuré

À ce fantasme privé d'une « invasion » locale, s'ajoute le fantasme des pouvoirs publics d'un exode rural démesuré, qui prend sans doute en Afrique du Sud un écho particulier dans la mesure où le système d'*apartheid* reposait justement sur la limitation et le contrôle de l'urbanisation des Noirs. Ce fantasme d'une croissance urbaine incontrôlée est commun aux images

---

1. L'étude de la correspondance entre les groupes de résidants et la sous-structure Nord montre que les échanges peuvent aller jusqu'à une dizaine de fax ou lettres par jour (adressés aux différents fonctionnaires de la municipalité) dans les périodes les plus tendues.

2. Carey S. 1995, Toward a new strategy for dealing with land occupation at the local level in the new South Africa, Bsc Thesis, Town and regional Planning, University of the Witwatersrand.

3. Davis M. 1990, *City of Quartz*, traduction française : 1997, Paris, La Découverte.

d'une ville africaine débordée, dont l'explosion démographique rendrait toute action publique impossible : image qui semble pourtant peu pertinente dans le cas sud-africain, marqué par un rythme de croissance urbaine sensiblement inférieur à la moyenne africaine <sup>1</sup>.

Surtout, la forme de croissance urbaine étudiée ici montre que l'expansion septentrionale des bidonvilles n'est pas le résultat d'un exode rural massif et incontrôlé, mais bien davantage la conséquence de la crise du logement qui sévit dans la région urbaine du Gauteng.

**Tableau 1 – L'origine des habitants de bidonvilles**

Résidence antérieure	Diepsloot 2 (parcelles équipées)	Diepsloot 1 (bidonville)	Zevenfontein (bidonville)
<b>Zone urbaine</b>	<b>76 %</b>	<b>94 %</b>	<b>78 %</b>
<b>Gauteng</b>	<b>68 %</b>	<b>92 %</b>	<b>75 %</b>
Bidonville, dont :	59	77	32
à <i>Alexandra</i>	19	42	13
<i>Zevenfontein</i>	19	16	6
<i>Autre (à Randburg, Sandton)</i>	20	19	13
Ancien township, dont :	9	15	43
<i>de Prétoria ou de Midrand (Tembisa)</i>	2	10	16
<i>de Roodeport ou de Johannesburg (Soweto)</i>	7	5	27
<b>Hors Gauteng</b>	<b>8 %</b>	<b>2 %</b>	<b>3 %</b>
<b>Zone rurale</b>	<b>23 %</b>	<b>6 %</b>	<b>17 %</b>
Non précisé	1 %	–	5 %
Total	100 %	100 %	100 %
<i>Taille de l'échantillon</i>	278	400	395
<i>Population totale (estimation)</i>	6 000	12 500	8 000

Source : d'après l'enquête Setplan, 1998.

1. Le taux d'accroissement moyen annuel de la population urbaine, entre 1980 et 1990, n'est que de 2,7 % en Afrique du Sud, contre 5,6 % pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne (Nations Unies, citées par Dubresson A. et Raison J.P. 1998, *L'Afrique subsaharienne : une géographie du changement*, Paris, A. Colin.).

L'origine des résidants de ces trois bidonvilles du nord de l'agglomération est principalement urbaine et locale : des deux tiers aux neuf-dixièmes résidaient antérieurement dans l'espace urbain du Gauteng.

Dans le cas de Zevenfontein, la plus grande partie des résidants provient de la dédensification des *townships* des villes environnantes : Prétoria, Midrand et Roodeport plus que Johannesburg, dont le *township* « associé »<sup>1</sup>, Soweto, est plus éloigné, et où la dédensification s'opère sur place en profitant des nombreux espaces vacants. À Diepsloot 1 et 2, en revanche, les résidants viennent de camps de *squatters* développés dans les années 1980 (Alexandra) ou 1990 (Zevenfontein, camps de *squatters* à Randburg et Sandton). Diepsloot 1 est à cet égard particulier, puisqu'y furent regroupés autoritairement tous les *squatters* expulsés des camps établis à l'approche des élections de 1994 (sur des terrains en construction, comme à Alexandra, ou des terrains non encore urbanisés à Sandton et Randburg).

Ces bidonvilles ne sont donc que rarement le lieu d'implantation immédiat d'une population rurale ou lointaine : ils ne constituent pas un lieu premier d'entrée dans la ville, mais sont peuplés de populations déjà urbanisées, au moins partiellement. Dédensification de la ville, de ses *townships* surpeuplés, et mise à l'écart organisée des *squatters* sont les facteurs principaux de cette forme de croissance urbaine.

### 2.3. La relégation des populations modestes

Cette forme extrême de ségrégation, les résidants des bidonvilles en sont très conscients. Le rejet dont ils sont l'objet ne saurait être plus manifeste dans l'espace : un *no man's land* entoure Diepsloot, un mur protège Dainfern... Et les tentatives infructueuses autant que répétées du relogement des *squatters* n'ont fait que le souligner. Un membre de l'association des résidants de Zevenfontein (cité par Hunter<sup>2</sup>) remarque ainsi : « Les

---

1. Selon la législation ségrégationniste de 1923, chaque municipalité blanche devait construire elle-même un *township* réservé aux non-Blancs. Randburg et Sandton, espaces périurbains, ne se sont dotés d'une municipalité qu'à la fin des années 1960, alors que la construction d'espaces réservés aux Noirs dans la ville n'était plus à l'ordre du jour.

2. Hunter R. 1992, A review of the Zevenfontein experience, communication, Institute for Housing of Southern Africa.

Blancs ne veulent pas de nous près de chez eux. Ils sont prêts à aller en justice pour nous arrêter. Pourquoi prétendent-ils en même temps vouloir nous parler ? Nous ne sommes pas prêts à leur parler ». En outre, l'affirmation réitérée, par les pouvoirs publics et les résidents voisins, du caractère temporaire de leur installation (à Zevenfontein, toujours placé sous le coup d'un arrêté d'éviction, comme à Diepsloot 1 dit « camp de réception » pour ne pas dire de transit) implique aussi l'absence délibérée d'investissements publics en infrastructures et en services, et fait obstacle à la consolidation individuelle des habitations dans ces espaces. Surtout, la relégation des populations modestes à l'écart de la ville et des emplois qu'elle peut offrir constitue une forme fondamentale de la ségrégation, au sens où leur localisation spatiale périphérique est un des facteurs déterminants dans leur exclusion du marché du travail.

**Tableau 2 –** *Lieu de travail de la population active de Diepsloot et de Zevenfontein*

Lieu de travail	Diepsloot 2 (parcelles équipées)	Diepsloot 1 (bidonville)	Zevenfontein (bidonville)
Randburg	17 %	31 %	36 %
Sandton	9 %	7 %	3 %
Diepsloot	9 %	15 %	–
Zevenfontein	–	–	2 %
Johannesburg	8 %	1 %	5 %
Midrand-Prétoira	–	–	–
Autre	5 %	5 %	6 %
<i>Sans emploi</i>	52 %	41 %	48 %
Total	100 %	100 %	100 %

Source : d'après l'enquête Setplan, 1998.

Outre un taux de chômage élevé<sup>1</sup>, on remarque que la majorité des emplois sont localisés à Randburg, l'espace urbain le plus proche (ils consistent pour une grande partie en emplois de petits

1. Probablement sous-évalué, il reste inférieur aux estimations habituelles du taux de chômage dans les *townships* (on parle de plus de 60 % dans certains espaces de Soweto).

services, notamment aux particuliers). Mais plus le bidonville est éloigné de la ville, moins la part de ces emplois est élevée, au profit soit d'un chômage accru, soit d'un emploi sur place dont la qualité et la sécurité sont moindres. L'éloignement géographique des centres d'emploi et des espaces résidentiels explique donc en partie la précarité économique des résidents de ces bidonvilles.

De plus, contrairement aux assertions idéologiques des promoteurs de Diepsloot, qui soutiennent que sa localisation entre les centres de Randburg et de Midrand en font un « espace d'opportunité » privilégié, il est clair qu'il n'y a pas à Midrand d'emploi significatif pour les résidents de Diepsloot, qui continuent donc à pâtir de leur éloignement des centres urbains principaux (Randburg, Sandton, Johannesburg), sans bénéficier d'une position réellement mitoyenne.

#### 2.4. Des pouvoirs publics débordés ?

Peut-on parler, à propos de ce type de croissance urbaine périphérique, d'un débordement des pouvoirs publics ? C'est vrai dans une certaine mesure, au sens où le projet urbain fut peu maîtrisé, marqué par l'occupation induite des parcelles destinées aux populations de Zevenfontein, et par une croissance actuellement incontrôlée du camp de transit de Diepsloot (où les nouveaux venus espèrent eux aussi bénéficier d'un relogement). Mais il s'agit souvent d'une implantation initiée par les pouvoirs publics et d'un espace, sinon aménagé, du moins sommairement loti et équipé par eux. Si Zevenfontein et Diepsloot 1 restent dramatiquement sous-équipés, il s'agit là d'une volonté délibérée, du refus de pérenniser une situation affirmée – depuis huit ans – comme temporaire.

N'est pas temporaire, pourtant, l'implantation des populations défavorisées à Diepsloot. C'est d'ailleurs surtout après 1994 que les gouvernements locaux successifs lui ont donné ampleur et pérennité : d'abord en créant, à proximité du Diepsloot 2 existant (où a été relogé, sous l'*apartheid*, un millier de familles de Zevenfontein), le camp de transit de Diepsloot 1, destiné aux *squatters* divers dont les camps s'étaient multipliés dans la ville lors de la période électorale ; et aujourd'hui, par la consolidation de Diepsloot 2, la dédensification et l'extension de Diepsloot 1. Cette consolidation, nécessaire pour améliorer les conditions de vie des

habitants de Diepsloot (une vingtaine de milliers de personnes), signe cependant l'échec des pouvoirs locaux à promouvoir la « ville compacte » dans ses espaces de croissance, et la victoire du « nimbyisme » dans la détermination des orientations des politiques publiques.

## LES SÉGRÉGATIONS KAMPALAISES

---

Bernard CALAS

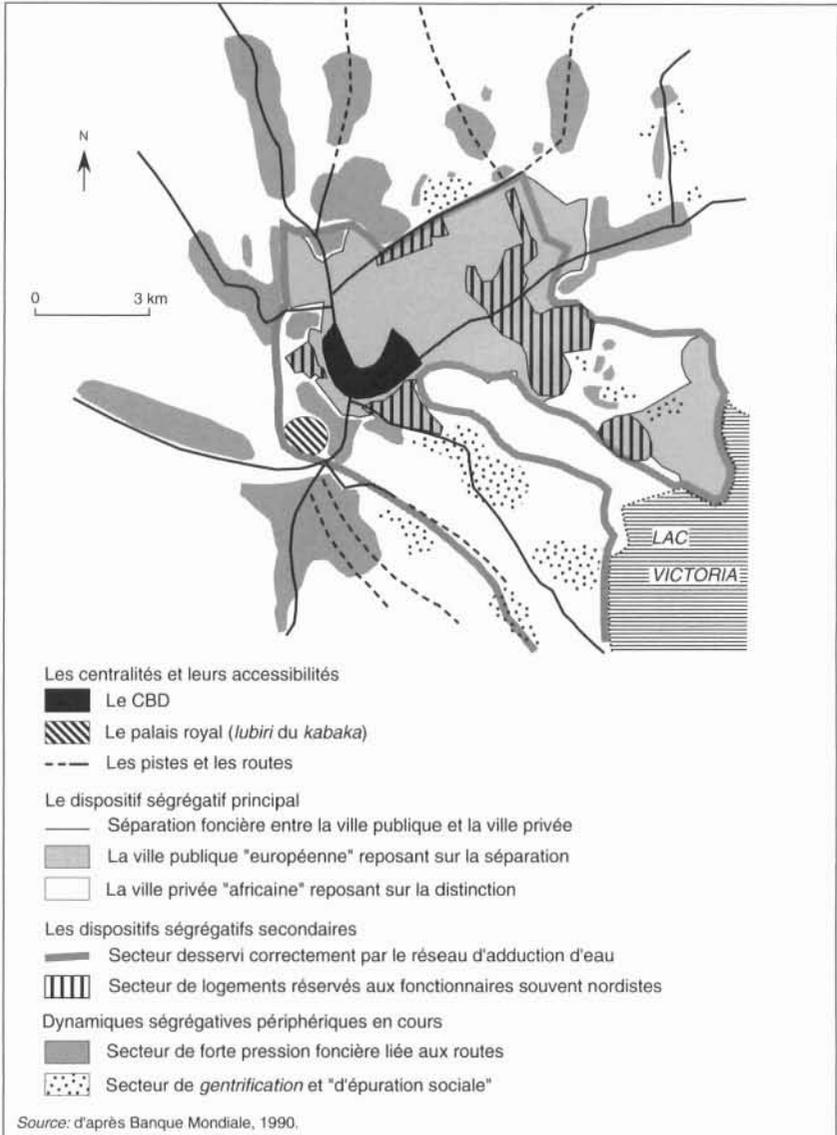
La ségrégation opère le partage inégal de l'espace, entre les groupes sociaux et les fonctions urbaines, en articulant exclusion et accumulation différenciée. La première fonctionne grâce à des limites socio-spatiales ; la seconde grâce à des accumulations (s)électives. Il convient de voir comment l'espace urbain kampalais est différencié en secteurs homogènes, puis quels en sont les mécanismes explicatifs.

À Kampala (carte 21), huit types de paysages se distinguent :

- le CBD (*Central Business District*), en cours de repossession par les Indiens ;
- les zones industrielles en cours de réhabilitation ou d'extension dans les vallées ;
- les lotissements populaires orientaux, peuplés de fonctionnaires nordistes ;
- les zones résidentielles aisées loties, proches du centre ;
- les *slums* péricentraux, sous-équipés, densément peuplés par des ménages de taille réduite et instables ;
- les zones périphériques en cours de densification ;
- les espaces périurbains semi-ruraux peuplés d'une majorité de propriétaires ;
- les *high class slums* des collines méridionales.

L'absence de plan d'urbanisme et la nébulosité d'une agglomération très aérée ne parviennent pas à gommer le trait majeur d'une opposition entre : d'une part, l'est et le centre dont la composition volontariste a procédé par étendues homogènes et séparées nettement les unes des autres et dont le peuplement très cosmopolite inclut quelques-unes des concentrations nordistes ;

Carte 21 – Kampala : les ségrégations



B. Calas et LCA - M. Danard

et, d'autre part, le reste de l'agglomération, à l'organisation beaucoup plus confuse, et au peuplement bantou. À l'intérieur de ce deuxième ensemble, globalement plutôt peuplé de Bantous donc de sudistes, deux types d'organisation s'opposent : au nord et à l'ouest ainsi qu'au sud-ouest, une organisation globalement radio-concentrique appuyée sur les radiales, fait se succéder du

centre vers la périphérie, les *slums*, les zones en cours de densification, puis les espaces semi-ruraux, alors qu'au sud-est, vers le lac Victoria, un secteur de collines porte des *high class slums*.

Ces différenciations résultent de l'articulation de dispositifs d'exclusion et de processus d'accumulation sélective du peuplement. Les premiers (législatif, sécuritaire, économique, technique et culturel) dessinant des limites, sont le prétexte à un tri social. Les seconds (trajectoires migratoires des ménages et trajectoires sociales des secteurs), qui en résultent, provoquent la répartition et l'accumulation du peuplement en aires homogènes, demi-cercles, secteurs ou noyaux collinaires.

## 1. LES DISPOSITIFS DE SÉPARATION SPATIALE

L'exclusion repose sur des divisions foncières, urbanistiques et techniques séparant espaces publics/privés et espaces sous-intégrés/espaces connectés aux voiries et réseaux divers.

Deux systèmes fonciers opposés : la propriété privée et la propriété publique concédée, se côtoient à l'intérieur de l'agglomération, où s'oppose une ville publique, au centre et à l'est, et une ville privée ou semi-privée, au nord, à l'ouest et au sud. L'origine de cette opposition remonte au partage foncier, opposant les terres de la Couronne britannique (*freehold* ou *leasehold*) aux terres *mailo*, imposé par le colonisateur au roi du Buganda, le *kabaka*, en 1900. Ces catégories foncières informent la mise en valeur, la morphologie et la structure urbaine. Elles fondent deux parcellaires, symptomatiques de deux logiques distinctes de production de la ville : logique publique, d'inspiration nettement européenne, et logique privée plus hybride quant à son origine. En effet, la législation concernant la mise en valeur et l'aménagement urbain diffère grandement selon que l'on se trouve sur une terre publique (*Crown land*) ou sur une terre privée (*mailo*).

La partition foncière se prolonge par la dichotomie morphologique qui repose sur des systèmes de normes architecturales et urbanistiques différents. La ville « blanche » est l'objet d'un aménagement volontariste reposant sur la ségrégation socio-raciale et le zonage fonctionnel. Ce dernier est responsable de la création d'étendues homogènes.

À l'ouest de l'agglomération, dans la capitale des Baganda (le *kibuga*), la résistance africaine au projet urbain britannique main-

tient un paysage marqué par le désordre apparent, la voirie mal hiérarchisée et l'irrégularité du bâti. Ce dernier montre une relative mixité puisque des maisons de maître en dur et toit de tuile jouxtent des cases plus précaires. Les distances qui séparent les bâtiments les uns des autres sont très inégales. À proximité du centre ville, la logique du marché densifie et précarise le bâti. Plus la distance au centre augmente, plus le bâti se desserre. Le *kibuga* est fait de cette distinction entre des zones denses et précaires, mais où apparaissent un certain nombre de constructions cossues, et des zones périurbaines où le même type de constructions est édifié mais beaucoup plus espacées.

Du fait de la dualité urbaine, les voiries et autres réseaux ne couvrent pas l'ensemble de l'agglomération. La ville coloniale est presque seule équipée. Le tracé même des réseaux par rapport à l'ensemble de l'agglomération est un facteur d'exclusion spatiale qui devient vite sociale. La politique actuelle de réhabilitation et de réparation des réseaux, facette presque unique de la politique d'aménagement urbain ougandaise, entretient, creuse et accuse la différenciation intra-urbaine dans la mesure où elle favorise les espaces anciennement intégrés et présente un biais social en faveur des populations aisées. L'ambition des projets récents se limitant à la réhabilitation du réseau existant et des capacités installées de pompage et de stockage, une transformation profonde de la logique sociale de la desserte était peu probable. La réhabilitation favorise les espaces les plus rentables donc déjà les mieux intégrés. Se manifeste ainsi le poids des patrimoines.

La différenciation urbaine repose sur ces dispositifs hérités, réactivés ou entretenus qui quadrillent l'espace urbain de limites. Comment les limites dessinées par cette géographie foncière, urbanistique et technique se transforment-elles en frontières sociales ?

## **2. LES DISPOSITIFS D'ACCUMULATION SÉLECTIVE**

Ces dispositifs reposent sur un certain nombre de critères de sélection : ethniques, sociaux, fonciers, etc.

L'articulation de deux dynamiques : dynamique légale et volontaire, imposée par le haut, et dynamiques discriminatoires spontanées, assumées se combinent pour favoriser des accumulations ethniques sélectives.

Des tactiques de blocage ont été mises en œuvre par les Nordistes pour occuper le terrain en continu. Certains ménages nordistes résident dans les lotissements publics de l'est de l'agglomération depuis leur création, certains héritant du même logement de père en fils, empêchant par là même toute vacance d'occupation et toute intrusion. À l'inverse, les Baganda se sont représentés ces lotissements comme des secteurs nordistes et socialement dévalorisés et n'ont pas cherché à y résider. De même, les Nordistes ont été confinés dans les lotissements orientaux. Certains ont essayé de s'installer dans la ville privée peuplée de Baganda. Ils ont été rebutés assez vite. Dans la plupart des cas, les régisseurs et les propriétaires de la ville privée rechignent à louer à des non-bantous.

Dans les grands ensembles publics, les appartements ont été occupés par plusieurs familles. Chaque famille occupe une pièce. Les co-locataires partagent les sanitaires et la cuisine. À tour de rôle, une famille cuisine pour les autres. La communauté nécessaire de régime alimentaire qu'impose cette pratique détermine l'exclusion et le regroupement ethnique. En effet, les Nordistes possèdent un régime alimentaire fondé sur les céréales, alors que les Bantous préfèrent la banane plantain. L'identité, ressort concret de la ségrégation à micro-échelle, se cache souvent au fond de l'assiette. La différenciation ethnico-professionnelle a perduré et avec elle la différenciation identitaire.

La course à la propriété opère une sélection sociale et aide à comprendre la disposition radio-concentrique et sectorielle des populations. Les choix résidentiels exprimés par les trajectoires migratoires résultent de la prise en compte par les ménages des contraintes du marché foncier. Celui-ci reste l'instrument privilégié du tri ségréatif, en ce qu'il rend une grande partie de la population captive des *slums* péricentraux ou du marché locatif populaire et, en ce qu'il oriente les accédants à la propriété vers la périphérie sous-équipée de la ville où les terrains restent abordables. Il explique la différenciation entre des groupes socio-spatiaux : les captifs désespérés des *slums*, les groupes en transit, les radieux propriétaires installés en périphérie, les nantis installés au centre ou au sud de l'agglomération, les groupes enclavés dans les lotissements orientaux. Cette géographie auréolaire et sectorielle est, fort classiquement, façonnée par l'économie.

Aujourd'hui, l'urbanisation kampalaise est marquée par la concomitance de trois processus :

- l'entassement captif d'une majorité de locataires dans les *slums* ou les secteurs péricentraux en cours de densification, principalement les vallées ;
- l'intégration centrifuge d'une minorité à la ville grâce à l'accès à la propriété périphérique ;
- l'« embourgeoisement » de certains secteurs par expulsion des locataires coutumiers, au bénéfice de spéculateurs promoteurs et des locataires aisés.

L'articulation de ces dynamiques renforce la ségrégation, surtout dans la ville privée. Ces processus de *gentrification* et de prolétarianisation affectent respectivement surtout les hauts et les versants, symboliquement valorisés, et les bas-fonds délaissés et suivent une logique en chaîne. Ils prennent une telle ampleur que certaines collines deviennent presque totalement aisées ou pauvres. L'évolution urbaine va ainsi dans le sens de la constitution de ghettos. Cette évolution résulte de l'élargissement de l'échelle de ségrégation.

L'évolution récente des modalités de la ségrégation diffère dans la ville publique. Depuis 1990, le pouvoir a entrepris, d'une part, de rétrocéder leurs biens aux Indiens expulsés en 1972 et, d'autre part, de privatiser les lotissements orientaux et les grands ensembles. Étatisées, les propriétés des Indiens avaient été taudifiées à l'extrême ; la *repossession* sur une base individuelle provoque une réhabilitation en mosaïque : certains bâtiments apparaissent flambant neufs alors que d'autres continuent de se détériorer. Une évolution semblable est en cours dans les lotissements et des grands ensembles orientaux. Certains logements privatisés sont propres alors que d'autres portent encore la marque de la décrépitude urbaine. Cette évolution fait que des populations de niveau économique différents se côtoient. Fonctionnellement, au centre ville, la *repossession* indienne substitue les activités génériques aux activités banales des Africains qui trouvent refuge dans de petits pôles commerciaux péricentraux. La vocation du *Central Business District* se réaffirme.

Au total, la ségrégation est organisée selon trois lignes principales : une ligne foncière et urbanistique, une ligne technico-économique et une ligne ethno-professionnelle identitaire, reposant sur trois dispositifs ségrégatifs :

- l'un repose sur les institutions, lié aux pouvoirs, à la plus ou moins grande proximité entre les groupes sociaux et l'autorité, ainsi qu'aux dispositifs techniques et fonciers qu'elle maîtrise, et produit des secteurs homogènes ;

- un second, de nature économique, lié au marché, produit des auréoles concentriques ;
- le dernier identitaire, lié aux groupes sociaux, produit des pôles de concentration.

Ces trois lignes sectionnent l'espace et les groupes sociaux, produisant ainsi des territoires exclusifs, ressorts principaux de la ségrégation.

À Kampala cohabitent deux ségrégations. Leur différence tient à leur échelle d'expression et aux types de discontinuités spatiales qu'elles entretiennent. La ségrégation d'inspiration européenne s'appuie sur des césures très lisibles, les lignes, et sur la construction d'étendues homogènes, alors que la ségrégation d'inspiration africaine nécessite moins la ligne et l'homogénéité, donc de lisibilité matérielle.

Il est difficile d'expliquer cette différence. À mon avis, elle tient aux appareillages idéologiques et culturels sous-jacents. D'abord, on peut avancer l'hypothèse que la nécessité d'exprimer la différence par la ligne, tranchante et nette, naît du besoin de lisibilité de cette différence, besoin qui apparaît quand la différence entre l'Un et l'Autre s'estompe. Très grossièrement, l'Europe a inventé la ségrégation territoriale en même temps que l'individu moderne, au moment où une société d'État s'efface devant une société d'individus et donc de classes. La distinction entre villes contrastées et villes hétérogènes se trouverait dans la différence entre sociétés séculières et sociétés « religieuses » ou d'État. Le sens et la légitimité de la différence ne se trouvant plus dans une transcendance supérieure qui donnait immédiatement la clé des nuances, les sociétés ont éprouvé le besoin de l'enraciner dans la matérialité de l'espace.

Ensuite, dans un contexte d'étrangeté politico-ethnique tel que les colonisateurs de la fin du siècle dernier l'ont vécu, la matérialisation spatiale de la ségrégation s'imposait comme le signe, facilement interprétable par tous et notamment par les dominés, de la supériorité des intrus. La peur de l'Autre à travers ses multiples facettes – épidémiologique, sécuritaire, sociale, etc. – constitue la raison essentielle de l'application d'une politique ségrégative stricte.

Par ailleurs, alors que dans une société d'État, la hiérarchie sociale est relativement figée, dans une société capitaliste, la mobilité sociale est, théoriquement, beaucoup plus forte, les positions sont donc plus floues, la ségrégation spatiale s'impose donc comme une façon de les traduire et de les renforcer.

Enfin, l'hypothèse est que la ségrégation pré-coloniale, moins territoriale que sociale, s'affiche en termes d'étiquettes, de tabous et d'interdits. Au contraire, les ségrégations capitalistes coloniales et post-coloniales seraient territoriales. Cette hypothèse permettrait de rendre cohérente la diffusion simultanée de l'entreprise capitaliste, du territoire wesphalien et de la ville européenne. Elle tendrait à souligner que la politique pré-coloniale cherchait à encadrer les hommes, alors que la politique coloniale et post-coloniale s'attache au contrôle des choses et de l'espace.

## ***MONTRÉAL : SÉGRÉGATION SOCIO-RÉSIDENTIELLE ET COHABITATION SOCIALE***

---

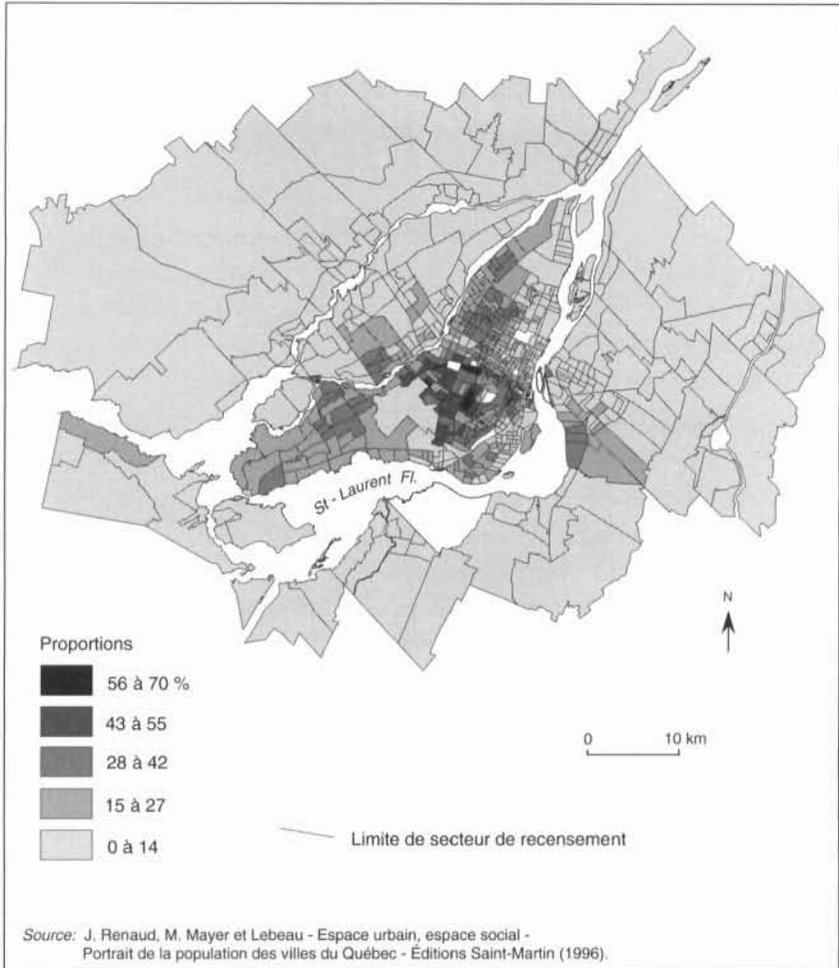
*Francine DANSEREAU*

La différenciation sociale de l'espace métropolitain de Montréal s'opère sur trois bases distinctes : le statut socio-économique, le « cycle de vie » et la dimension ethno-linguistique. Les nombreuses analyses d'écologie factorielle réalisées sur Montréal depuis 1951 ont constamment fait ressortir ces trois facteurs <sup>1</sup>. Le facteur socio-économique repose principalement sur des variables relatives au revenu, à la catégorie socioprofessionnelle et à la scolarité. Le « cycle de vie » renvoie à la taille et à la composition du ménage ainsi qu'à l'âge. Enfin, la dimension ethno-linguistique renvoie à la langue maternelle et à la langue parlée, à l'origine ethnique et au pays de naissance. Il importe de souligner que l'indépendance de ces facteurs les uns par rapport aux autres n'est pas complète. En effet, le facteur socio-économique n'est pas entièrement dissociable du facteur ethnique compte tenu de la division historique de l'espace montréalais entre les populations d'origine britannique nettement favorisées et les populations d'origine française plus pauvres. De même, on note une association entre les composantes familiales et socio-économiques, les ménages familiaux à double revenu ayant des revenus plus élevés que les personnes seules. L'examen des cartes 22 et 23 permet de visualiser la transcription sur le territoire de la métropole de ces facteurs de différenciation.

---

1. Pour une revue de ces études et la présentation des résultats sur la base des données du recensement de 1981, voir Le Bourdais C., Lefebvre C. 1987, *Spatialisation des composantes ethniques, socio-économiques et familiales à Montréal en 1981*, INRS-Urbanisation (Coll. Études et documents n° 52).

**Carte 22 –** Montréal : les immigrants dans la Région métropolitaine (1991)



Cartographie INRS-Urbanisation et LCA - M. Danard

En ce qui concerne le facteur socio-économique (carte 23), on remarque d'abord que les quartiers les plus aisés sont en majorité situés dans la moitié ouest de l'île de Montréal ainsi que dans diverses municipalités de la rive sud. Il est à souligner que plusieurs des secteurs les plus aisés se trouvent au cœur même du noyau central, par exemple dans les municipalités de Westmount, Outremont et Mont-Royal non loin du centre ville ou encore dans le Vieux-Montréal. Cette tendance singularise Montréal par rapport à nombre de villes nord-américaines. Elle résulte, d'une part, de facteurs historiques marqués par le maintien du statut de muni-

**Carte 23 –** Montréal : statut économique dans la Région métropolitaine (1991)



Cartographie INRS-Urbanisation et LCA - M. Danard

cipalité indépendante de certaines municipalités bourgeoises, à la différence d'anciennes municipalités habitées par des ouvriers ou de petits cols blancs, situées dans l'est de l'île, qui ont progressivement été incorporées à la Ville de Montréal. Elle témoigne aussi de tendances plus récentes à la *gentrification* de quartiers centraux, notamment dans le Vieux-Montréal et dans certains secteurs d'Outremont et du Plateau Mont-Royal. Quant aux quartiers à bas statut socio-économique, on les retrouve principalement sur l'île de Montréal, dans trois concentrations majeures. Les deux

premières sont situées de part et d'autre du centre ville, à l'intérieur d'une bande comprise entre le fleuve et la rue Sherbrooke ; ce sont là les quartiers ouvriers traditionnels affectés par le départ des populations et des industries qui les faisaient vivre. La troisième se trouve plus au nord, formant un corridor nord-sud dans le centre-est de l'île.

Les indices reliés au cycle de vie traduisent une division nette de l'espace métropolitain entre les ménages familiaux, jeunes, concentrés dans les banlieues des rives nord et sud, et les ménages plus âgés ou de personnes seules, regroupés au centre de l'île de Montréal. On constate également que les banlieues les plus anciennes situées tout près de Montréal, à Laval notamment, présentent un syndrome de vieillissement très semblable à celui qui caractérise le centre de l'île.

Enfin, l'examen du facteur ethno-linguistique montre la persistance de la division linguistique de l'île de Montréal entre l'ouest anglophone et l'est francophone (les autres composantes de la région étant très majoritairement francophones). Plusieurs zones ressortent comme lieux de regroupement des populations immigrées : elles sont pour la plupart situées sur l'île de Montréal, tant dans la moitié est que dans la moitié ouest (carte 22). L'axe du boulevard Saint-Laurent, qui sépare l'est et l'ouest de l'île de Montréal, voit quelque peu s'estomper sa vocation traditionnelle de « couloir de l'immigration ». Remplacés par des vagues de jeunes « *gentrificateurs* » d'origine française ou anglaise, les nouveaux arrivants utilisent de moins en moins ce corridor comme lieu d'établissement à Montréal. Ils s'établissent plutôt directement dans des municipalités de l'ouest de l'île telles Saint-Laurent ou Dollard-des-Ormeaux ou, à l'est, à Saint-Léonard et dans des quartiers montréalais de l'est de la ville tel Saint-Michel. Il est à noter que ces localisations des nouveaux arrivants s'inscrivent dans des courants migratoires déjà adoptés par des groupes plus anciens déjà solidement implantés, notamment grâce à l'accession à la propriété. Saint-Léonard et Saint-Michel, par exemple, regroupent de forts contingents de populations d'origine italienne et la plupart des propriétaires qui y louent des logements dans des *plex* aux nouveaux arrivants en provenance d'Amérique latine ou des Caraïbes sont d'origine italienne.

Quant à l'implantation d'immigrés récents dans des banlieues situées à l'extérieur de l'île de Montréal, elle est surtout le fait d'immigrés à l'aise originaires d'Asie (Hong-Kong, notamment)

qui accèdent directement à la propriété à Brossard, sur la rive sud, ou encore de groupes originaires du Liban, d'Égypte et, de façon générale, du Moyen-Orient, qui s'établissent dans la zone ouest de Laval, dans une sorte de prolongement des secteurs de l'ouest de l'île de Montréal où ils sont déjà fortement implantés. Ces populations se trouvent ainsi cohabiter, à Laval, comme dans certains secteurs de l'ouest de l'île de Montréal, avec des groupes d'immigrés plus anciens d'origine grecque ou arménienne. On peut déceler dans ces schémas de localisation des compatibilités culturelles fondées sur des affinités de langue, de religion, de mode de vie familiale ou même sur des coutumes alimentaires, qui sont évoquées par les acteurs eux-mêmes.

Cette tendance à la formation de zones fortement multi-ethniques, où habitent à la fois des groupes issus de vagues d'immigration anciennes et des groupes associés aux vagues récentes, entraîne, dans certains cas, un déplacement des institutions des communautés vers ces nouvelles zones : lieux de culte, centres communautaires, journaux, etc. Elles procurent, aux yeux des habitants, une forme de « confort culturel », découlant du fait que dans ces quartiers « personne n'est majoritaire ». Par contre, lorsque l'emprise d'un groupe s'étend au point que ce dernier devient numériquement prédominant dans un quartier jusque-là multi-ethnique (c'est, par exemple, le cas des Libanais dans le quartier Chameran à Saint-Laurent), on assiste à un mouvement de départ des autres groupes ou, à tout le moins, à des réticences affichées.

À l'inverse, certains quartiers qui étaient auparavant de véritables « villages ethniques » ou territoires d'un groupe donné et qui subissent un processus de multi-ethnisation rapide voient peu à peu partir les habitants de l'ancien groupe dominant, qui expriment des sentiments d'envahissement et de désappropriation. C'est le cas, par exemple, de la population grecque du quartier Parc Extension, à Montréal, qui a vu sa part de la population passer de 66 % en 1971 à 40 % en 1991. Les résidants d'origine grecque, surtout les plus âgés, voient avec réticence leur quartier « envahi » par des nouveaux arrivants en provenance d'une grande diversité de pays du Tiers-monde. Ils ont tendance à vivre repliés sur leur communauté et à éviter le contact avec les nouveaux habitants du quartier. Ces comportements ne sont cependant pas le fait de tous les groupes d'âge. Ainsi les jeunes gens d'origine grecque qui encadrent les activités sportives organisées dans le quartier servent-ils d'agents de socialisation aux activités (hockey, base-

ball, etc.) et aux habitudes locales auprès des jeunes d'origines très diverses. De même certaines associations de femmes grecques ouvrent leurs activités à des femmes d'autres origines.

De façon globale, le mode de relations entre les groupes d'origines diverses qui prévaut dans les quartiers multi-ethniques se caractérise par la cohabitation pacifique mais distante<sup>1</sup>. Cela se traduit, par exemple, dans le fait que les espaces publics, tout en étant ouverts à tous, ne sont généralement pas des lieux de mixage. Certains espaces accueillent des regroupements ethniques, d'autres sont des espaces de co-présence distante entre les groupes. La variété des lieux et les codes d'usage implicites partagés par une très large majorité des habitants permettent à chacun de trouver sa place. Les relations interpersonnelles sont le plus souvent placées sous le signe de l'homogénéité des affinités et des appartenances, ce qui implique une segmentation à la fois ethnique, par groupe d'âge et par sexe. Quant à la vie associative, elle obéit tantôt à une logique identitaire, fondée sur l'appartenance ethnique, tantôt à une logique interculturelle favorisée par l'institutionnalisation des associations et les appels à la concertation sur une base territoriale. La prestation de services délégués aux associations par les institutions étatiques est, en effet, conditionnelle à l'affichage par ces dernières d'une vocation interculturelle et à leur ancrage territorial dans les quartiers. D'autre part, les rapprochements et la concertation entre associations naissent aussi de manière plus spontanée lorsque surgissent des problèmes de sécurité ou des questions liées à l'aménagement d'équipements qui affectent l'ensemble de la population des quartiers.

Quant à la cohabitation entre couches sociales, elle se caractérise aussi par la coexistence pacifique dans la distance. Dans les quartiers en transition, où la *gentrification* ou encore la construction de nouveaux ensembles résidentiels ont suscité l'entrée de couches sociales plus instruites et plus fortunées, les différents groupes sociaux ont chacun leurs lieux et leurs repères. Les gen-

---

1. Voir Germain A. et al. 1995, *Cohabitation interethnique et vie de quartier*, Montréal, Publications du Québec, MAICC (Coll. Études et recherches n° 12). Cette recherche menée sur sept quartiers multi-ethniques de l'agglomération montréalaise a révélé la prédominance de ce modèle de relations sociales dans l'espace public et dans la vie associative de quartiers fort différents tant sur le plan du statut social que de l'ancienneté du phénomène de l'immigration. Les remarques qui précèdent sur les quartiers Parc Extension et Chaméran en sont tirées, de même que les constats qui suivent sur la cohabitation pacifique dans la distance.

*trificateurs* sont les premiers à célébrer le cosmopolitisme et la diversité sociale mais ils sont aussi les premiers à générer des lieux à leur image : boutiques, cafés, restaurants, etc. dont les populations « traditionnelles » du quartier restent à l'écart. Au niveau des écoles, les différences entre les projets éducatifs et les modes de participation à la vie de l'école souhaités par les parents des diverses couches sociales ont, dans certains cas, donné lieu à la création d'écoles « alternatives » qui ont la faveur des nouvelles couches moyennes. Là où la chose s'est avérée impossible, des parents de ce dernier groupe ont plutôt opté pour l'inscription de leurs enfants dans des écoles d'autres quartiers correspondant à leur « projet éducatif » ou encore pour l'école privée.

Ces indications sur les modes de cohabitation entre couches sociales et groupes ethno-culturels divers tendent à montrer que l'on assiste, dans les quartiers mixtes, à l'affirmation de certaines formes d'appropriation et d'affichage des différences. Toutefois, ces milieux favorisent une certaine socialisation à l'autre, un apprivoisement des différences, que ne permettent pas les nouvelles banlieues homogènes tant sur le plan des revenus que des groupes d'âge ou des origines ethno-culturelles.

### ***La gestion des disparités, une question de gouvernance métropolitaine***

Pour conclure notre survol des différents aspects de la réalité montréalaise, une question s'impose : peut-on et comment peut-on gérer les contrastes entre les diverses composantes de la mosaïque métropolitaine ? L'espace métropolitain se différencie sur le plan de la croissance de la population, des densités, des usages du sol et de la composition du parc résidentiel<sup>1</sup>. L'occupation sociale de l'espace métropolitain présente également des spécialisations et des différences importantes du point de vue socio-démographique, ethno-linguistique et socio-économique. Le système actuel d'organisation politico-administrative, caractérisé par des inégalités marquées dans les capacités administratives et financières des municipalités, parvient mal à gérer ces diverses formes de différenciation. Ainsi, l'évolution démographique divergente du noyau central de l'agglomération et des municipalités périphéri-

---

1. Voir fiche de Montréal en annexe.

ques entraîne-t-elle des coûts croissants de construction et d'entretien des infrastructures de transport et des équipements collectifs (écoles, hôpitaux, etc.) en périphérie et une sous-utilisation des équipements existants au centre.

La concentration au centre de l'agglomération, particulièrement dans la ville de Montréal, de personnes âgées et de ménages à faible revenu fait surgir des demandes particulières dans les domaines de l'habitation sociale, des services sociaux et de santé. Or, la Ville de Montréal voit ses ressources fiscales diminuer avec le départ des familles de classe moyenne et de l'industrie vers les banlieues. Plusieurs des services très sensibles aux changements socio-démographiques que nous venons d'évoquer sont financés non pas sur une base municipale mais à partir de budgets provinciaux : c'est le cas de l'éducation, de la santé et des services sociaux. En revanche, les dépenses en matière de transport et de sécurité publique pèsent fortement sur les budgets municipaux ou, pour ce qui est de l'île de Montréal, sur celui de la Communauté urbaine de Montréal. Ces dépenses sont couvertes essentiellement par les ressources provenant de la taxe foncière, ce qui met en évidence les inégalités entre municipalités sur le plan de la fiscalité locale.

Diverses formules visant à rééquilibrer les charges fiscales entre municipalités, à l'échelle régionale, ont été discutées au cours des quinze dernières années mais aucune solution n'a été adoptée. Cette incapacité est liée au fait que les municipalités sont en concurrence et utilisent leur « santé » fiscale relative pour attirer chez elle les développements résidentiels ou autres. L'absence d'un échelon politique au niveau régional, qui pourrait se situer au-dessus des rivalités inter-municipales et les neutraliser, constitue un handicap certain à l'émergence de solidarités régionales. D'autre part, cette absence empêche une réelle concertation en ce qui concerne la planification du développement et les décisions concernant les implantations d'infrastructures majeures. Non seulement n'existe-t-il pas de pouvoir de décision au niveau régional mais les gouvernements supérieurs utilisent un découpage qui fractionne le territoire du Grand Montréal en cinq régions administratives, avec autant d'entités sectorielles concernant, par exemple, la santé et les services sociaux ou le développement économique, pour ce qui est du gouvernement provincial, et le développement de la main-d'œuvre, pour ce qui est du niveau fédéral.

De pareils défauts structurels expliquent certes l'absence de visées de développement cohérentes et de politiques urbaines véritables concernant la métropole. Toutefois, il y a fort à parier que même si elles existaient, ces politiques urbaines ne réussiraient pas à annuler les disparités entre les composantes de l'agglomération qui découlent des logiques de localisation des ménages et des entreprises. Tout au plus pourrait-on arriver à une répartition plus équitable des coûts collectifs résultant du jeu de ces logiques. Il n'est sans doute ni possible ni souhaitable de dicter aux ménages leurs choix de milieu de vie. Une meilleure sensibilisation aux conséquences associées à ces choix est cependant envisageable dans le cadre d'exercices de prospective et de planification à l'échelle régionale et grâce à l'utilisation d'outils appropriés de répartition des coûts collectifs engendrés.



# **PARIS : LA DIVISION SOCIALE ET ETHNIQUE DE L'ESPACE PARISIEN <sup>1</sup>**

---

*Patrick SIMON*

## **1. LE CONTEXTE ET LES LOGIQUES SÉGRÉGATIVES DANS L'AGGLOMÉRATION PARISIENNE**

La répartition des différents groupes sociaux dans l'espace parisien a toujours révélé l'existence d'un système ségrégatif. Les cartes dressées par Toussaint Loua en 1879 ou Bertillon en 1899 indiquent sans ambiguïté comment pauvres et riches se disposent sur un espace socialement différencié. La même observation vaut désormais pour l'ensemble de l'agglomération, au fur à mesure de son extension par urbanisation progressive. Quartiers bourgeois et quartiers populaires se font face dans une géographie clivée ouest – est depuis plus d'un siècle et les modifications de ce fond structurel n'ont pas entamé la logique qui sous-tend la ségrégation. Aujourd'hui comme hier, la division sociale de la population correspond à une inégalité d'accès à l'espace. Le modèle ségrégatif qui s'applique à l'ensemble de l'agglomération vaut également pour chacune de ses parties. Dans les quartiers, une cartographie établie au niveau de l'îlot fait ainsi ressortir l'existence de poches de fixation des groupes minoritaires fondés sur différentes caractéristiques (âge, groupe social, structure familiale, origine ethnique), attestant de la constitution « d'enclaves » résidentielles liées aux caractéristiques de l'habitat.

---

1. Les données utilisées dans ce texte proviennent essentiellement du recensement de 1990.

La division de l'espace de l'agglomération parisienne s'est constituée autour d'une distinction des fonctions (résidentielles, industrielles et artisanales, commerciales, administratives), relayée par une forte différenciation du parc de logements en divers segments hiérarchisés et de son inégale répartition dans l'espace urbain. Distance au centre, types d'activités et d'emplois, qualités des sites concourent à rendre compte de la mosaïque sociale au sein de l'agglomération parisienne. On constate à la fois un clivage ouest/est dans le centre de l'agglomération et l'émergence d'un dispositif plus sectoriel en banlieue et en périphérie, ainsi que l'inégale hétérogénéité des secteurs de proche et moyenne banlieue. À l'arc industriel de la première couronne de banlieue nord, fortement marqué par la présence ouvrière, on peut opposer la diversité plus grande de l'est et du nord-ouest, où s'intercalent des communes bourgeoises, et surtout du sud, où le renouvellement du tissu urbain, longtemps plus éclaté, s'effectue rapidement.

La redistribution du parc de logements intervenue au cours des années 1980 et 1990, avec une diminution des résidences principales au cœur de l'agglomération et un net accroissement en périphérie (entre 1982 et 1990, huit résidences principales sur dix ont été construites en grande couronne), a confirmé les tendances antérieures. Au centre, la mobilité résidentielle s'effectue dans un parc relativement constant qui tend à se rénover, à se valoriser et à se dédensifier ; à la périphérie, l'avancée du « front d'urbanisation » permet un accroissement rapide de population dans un parc aux caractéristiques diversifiées (pavillonnaire, habitat social, etc.). Les changements sociaux apparaissent ainsi plus remarquables et rapides dans les secteurs où l'opportunité de logements est élevée et diversifiée (construction et rotation de l'occupation), tandis que les zones centrales connaissent une transformation de leur qualification sociale plus lente par diffusion des classes supérieures. La mobilité résidentielle, parfois élevée, ne modifie pas toujours la composition sociale des zones d'habitat. Dans le cas de l'agglomération parisienne, les logiques sociales de localisation impriment leur marque sur les trajectoires résidentielles et les secteurs regroupant les catégories sociales supérieures attirent des ménages appartenant aux mêmes milieux, tandis que les secteurs les plus prolétarisés connaissent une « ouvriérisation » accrue par départ des ménages des couches moyennes et installation de nouveaux ménages à faible statut social (population faiblement qualifiée et, généralement, immigrée).

Les correspondances entre la période de construction des logements, les caractéristiques du parc et les positions sociales des occupants sont avérées. La croissance des effectifs des classes moyennes s'est effectuée à une période du cycle d'urbanisation qui correspondait à la construction du parc de logements en périphérie, ce qui détermine leur localisation dans ces espaces. Par ailleurs, la bulle spéculative qui a touché le marché du logement dans l'agglomération parisienne, et particulièrement ses secteurs centraux, a considérablement obéré les possibilités de mobilité résidentielle ascendante. Dans Paris, pour un logement aux caractéristiques de surface et de localisation comparables, le loyer moyen au m<sup>2</sup> augmente de près de 50 % entre ce que paie un locataire entré avant 1983 et un autre arrivé en 1992. Ce surcoût pénalise la mobilité, notamment celle des ménages aux ressources les plus modestes, et renforce la pression centrifuge en repoussant vers la première couronne, puis vers la grande couronne, les ménages cherchant à améliorer leurs conditions d'habitat.

La question des échelles d'analyse, classique dans les études sur la ségrégation, pose toujours de nombreux problèmes. Selon le niveau d'agrégation retenu – bassin d'emploi, district, commune, quartier, îlot, immeuble – l'intensité du phénomène varie et, plus encore, sa nature même change. Loin d'être homogènes, les communes qualifiées « d'ouvrières » au sens où elles regroupent de fortes proportions d'ouvriers dans leur population active reproduisent souvent entre leurs quartiers et leurs îlots de résidence les mêmes divisions sociales observées à de plus larges échelles. L'autre contrainte spécifique qui pèse sur l'analyse de la ségrégation à des niveaux géographiques fins tient à la fragilité des données. D'une part, l'accès aux données d'enquête couvrant des périmètres restreints est contrôlé par la CNIL (Commission Nationale Informatique et Libertés) qui en limite drastiquement les exploitations. L'utilisation de statistiques tirées du recensement au niveau de l'îlot est ainsi sévèrement réglementée et, dans la perspective du recensement de 1999, carrément interdite. D'autre part, les échantillons d'enquête ne permettent pas souvent d'obtenir des informations solides à un niveau infra-communal, excepté dans le cas de monographies qui s'avèrent le plus souvent impossible à généraliser ou à comparer à d'autres secteurs. Ces contraintes expliquent la relative rareté des études quantitatives sur le thème de la ségrégation et leur manque de systématisme.

## 2. UNE SÉGRÉGATION MULTIFORME : DÉMOGRAPHIQUE, SOCIALE ET ETHNIQUE

La période des années 1950 à 1990 forme un cycle urbain caractérisé par un rythme intense de construction en périphérie de la ville-centre (petite couronne d'abord, puis grande couronne et ses marges), avec l'émergence de nouveaux segments d'habitat (grands ensembles d'habitat social et lotissements pavillonnaires ou « nouveaux villages ») qui accueillent des groupes sociaux en correspondance avec leurs « statuts résidentiels ». Conjointement à cette extension de l'urbanisation, ou plutôt grâce à celle-ci, la ville-centre connaît une réorganisation et une rénovation du parc de logements, amenant une transformation profonde de son peuplement. Ces transformations engagent un large mouvement de déplacement des populations, étendu sur plus de 30 ans, qui se traduit par l'embourgeoisement des secteurs contigus au pôle bourgeois initial (arrondissements de l'ouest parisien et couronne des Hauts-de-Seine et Yvelines). Symétriquement, la ceinture industrielle du nord hérite d'une extension résidentielle vers l'est. La prolétarianisation de la Seine Saint-Denis et d'une partie du Val-de-Marne s'affirme et se fixe durablement.

Entre 1954 et 1975, Catherine Rhein<sup>1</sup> identifie ainsi un processus de diffusion spatiale des professions libérales et cadres supérieurs à partir de leurs territoires d'implantation et, inversement, une tendance des catégories ouvrières à se replier sur leurs bastions du nord-est et du sud-est. Le processus se poursuit après 1975 et s'étend aux périphéries qui, pour celles situées dans le prolongement des Beaux Quartiers de l'ouest parisien, s'ajoutent au bloc des « belles banlieues ». L'embourgeoisement global de l'agglomération, et en particulier de son centre, s'accompagne d'une multiplication de « poches », de dimensions variables et plus ou moins résiduelles, où se maintiennent les catégories populaires.

---

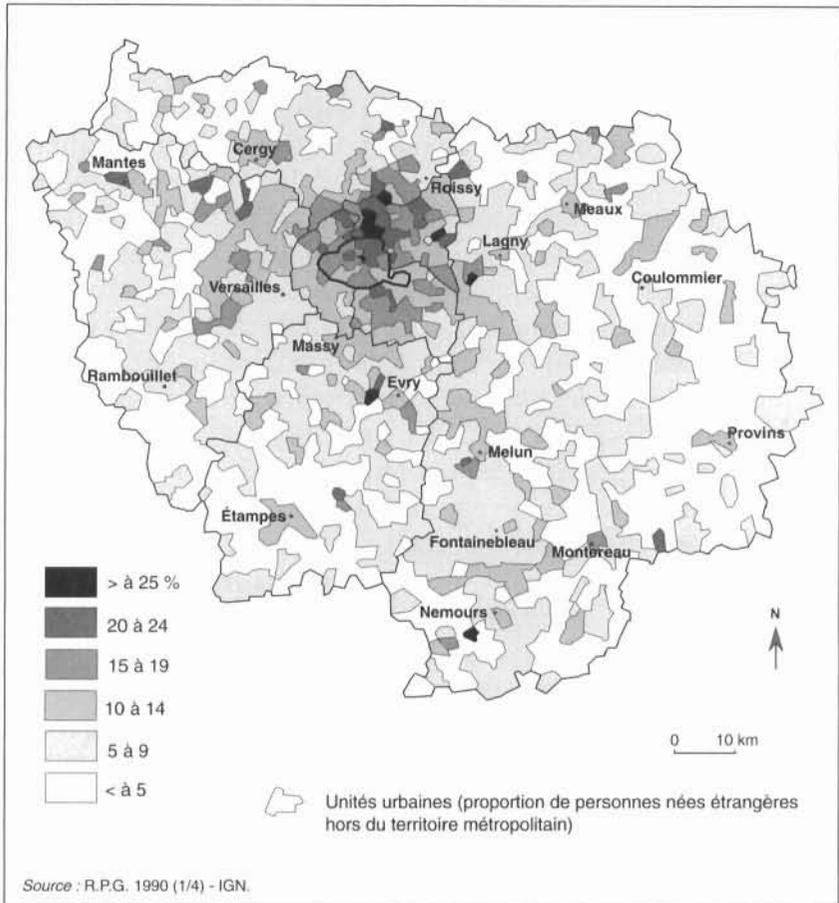
1. Rhein C. 1994, *La division sociale de l'espace parisien et son évolution (1954-1975)*, in Brun J., Rhein C. (eds), *La ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan, 229-258.

## **2.1. La ségrégation démographique**

Les ménages se répartissent de manière spécifique selon leurs types et tailles, correspondant à des contraintes du parc de logements et à des positions particulières dans le cycle de vie. Ainsi, les petits ménages (ménages de moins de trois personnes) prédominent au centre de l'agglomération et la taille moyenne des ménages s'agrandit lorsqu'on progresse vers la grande couronne. Si 75 % des ménages résidant à Paris comprennent une ou deux personnes, près d'un ménage sur trois est composé d'au moins quatre personnes en grande couronne. Cette disposition connaît néanmoins des variations communales en fonction de concentrations de retraités ou des poches agricoles caractérisées par une surreprésentation des petits ménages. Les villes nouvelles et les secteurs à fortes proportions de populations immigrées (carte 24), et tout particulièrement ceux regroupant les originaires du Maghreb ou d'Afrique sub-saharienne, reçoivent quand à eux les grands ménages. L'offre en grands logements (quatre ou cinq pièces) abonde en grande couronne, que ce soit dans le parc d'habitat social ou les « nouveaux villages » pavillonnaires. À l'inverse, le cœur de l'agglomération est composé de petits logements qui accueillent principalement des ménages d'une ou deux personnes. Ces derniers regroupent les personnes seules, étudiants ou jeunes actifs et personnes âgées, les couples sans enfants ou des familles monoparentales. Les familles avec enfants tendent à s'éloigner du centre pour se loger, de telle sorte que la petite couronne, puis la grande couronne, accueillent l'essentiel de ces ménages. Cependant, ce schéma en auréoles concentriques connaît des distorsions aux deux extrémités des opportunités d'accès : les familles nombreuses aux revenus les plus élevés et les ménages immigrés parviennent malgré tout à se loger au cœur de l'agglomération, soit par mobilisation d'un capital, soit par entassement dans des logements dégradés faiblement attractifs. Les taux d'occupation des logements reflètent ces écarts à la norme d'ajustement entre taille des ménages et taille des logements.

Les corrélations entre types de ménages et composition du parc de logements se traduisent par une circulation résidentielle des individus en fonction de leur position dans le cycle de vie. Les enfants grandissent dans les lotissements pavillonnaires et le parc social en périphérie, ce qui se traduit par une structure par âge

**Carte 24 – Paris : les immigrés en Île-de-France (1990)**



M. Berger et LCA - M. Danard

extrêmement jeune, notamment dans les villes nouvelles. Puis, la décohabitation amène une partie des jeunes adultes à venir se loger dans le centre de l'agglomération : Paris ou les communes limitrophes de la petite couronne. La constitution d'une famille et son agrandissement poussent à s'éloigner une nouvelle fois du centre, sauf pour ceux qui accèdent aux poches de grands logements dans le parc social parisien ou dans l'immédiate proximité, aux loyers supérieurs à ceux pratiqués en grande couronne. Le retour dans le centre intervient lorsque les enfants ont grandi, soit pour rechercher de meilleures prestations en matière d'équipement scolaire, soit pour bénéficier de la centralité au prix de sacrifices en termes de qualité de l'habitat (ou de son coût). Passé

60 ans, les migrations de retraite vers la province contribuent à réduire la proportion des personnes âgées vivant dans le centre, même si celle-ci reste relativement élevée.

## 2.2. La ségrégation sociale

Les logiques ségréгатives s'appuient sur une qualification sociale des espaces, qui se construit à partir des positions socio-économiques relatives des résidents, de la réputation des lieux (marquage social) et de leurs prestations (équipements, transports, qualité de l'habitat...). De nombreux travaux menés sur l'agglomération parisienne ont démontré le lien entre l'offre en équipements, notamment scolaires, et les stratégies de localisation des groupes sociaux. Les communes les mieux dotées accueillent les ménages les plus exigeants qui sont ceux qui, par ailleurs, disposent des ressources les plus élevées en termes d'information, de mobilisation financière et de solvabilité sociale. L'attraction de la centralité se justifie en premier lieu par l'exceptionnelle concentration d'équipements de tous ordres (services éducatifs, de soins, culturelles, administratifs, etc.) qui ne fait que refléter, par contraste, l'inégalité de traitement des zones les moins pourvues<sup>1</sup>.

Les redistributions territoriales des activités et, corrélativement, de l'offre d'emploi, n'ont pas eu nécessairement d'impact direct sur la localisation des groupes sociaux, dans la mesure où la dissociation entre travail et résidence, auquel il faut ajouter loisirs et consommation, apporte une certaine élasticité. Le développement d'un réseau de transport performant qui couvre l'ensemble de l'agglomération, avec néanmoins un maillage plus distendu à mesure que l'on s'éloigne du centre, relativise les corrélations entre bassin d'emploi et localisation des groupes sociaux. L'importance des navettes quotidiennes domicile-travail et l'allongement des trajets en témoignent<sup>2</sup>. Le tissu d'emploi de l'agglomération est marqué par une forte tertiarisation, même si l'activité industrielle conserve encore une implantation non négligeable (10 % des établissements). Revenant sur l'évolution

---

1. Voir à ce sujet la cartographie des équipements accessibles à partir des quartiers d'habitat social dans : Lelevrier C., Sallet-Lavorel H., Viney S. 1994, *Quartiers d'habitat social en Île-de-France*, Paris, IAURIF.

2. Voir la contribution de Martine Berger dans la 2<sup>e</sup> partie de cet ouvrage.

de la restructuration économique de la métropole parisienne entre 1982 et 1990, Edmond Préteceille<sup>1</sup> parle ainsi d'une tendance à la « globalisation tertiaire ». Ce mouvement, qui voit la progression des catégories moyennes et supérieures au détriment des positions subalternes de la stratification socio-économique, s'est engagé relativement tôt, même s'il a connu une accélération depuis une dizaine d'années.

Depuis les années 1950, on assiste en effet à une diminution régulière des effectifs d'ouvriers qui ne représentent plus que 22 % de la population active. Parallèlement à cet effondrement du monde ouvrier, dans ses effectifs mais également dans son mode d'organisation et ses structures collectives, les cadres et professions intellectuelles supérieures continuent à prendre de l'importance (19 % de l'ensemble des actifs). Les professions intermédiaires (22 %) bénéficient également des changements en cours, tandis que les effectifs d'employés (30 %), après une croissance continue entre 1954 et 1982, commencent à régresser quelque peu. Enfin, les artisans, commerçants et chefs d'entreprise terminent leur perte d'influence en se stabilisant à 6 %. La sur-représentation (densité relative) des catégories socioprofessionnelles à haute qualification est une des caractéristiques de la métropole parisienne, ce qui relève de sa fonction de centralité pour de nombreuses activités administratives, politiques et économiques. La diffusion des classes dominantes dans l'espace a également contribué à accélérer la différenciation interne qui reflète leur diversification : bourgeoisie financière et/ou industrielle, bourgeoisie intellectuelle, professions supérieures à haute qualification technologique, etc.

Il n'en reste pas moins que si la ségrégation sociale s'est accrue, ou du moins maintenue, au cours de ces dernières années, il faut insister sur la grande diversité qui caractérise la composition sociale de la plupart des communes. Même dans les communes à forte concentration de professions libérales et de cadres supérieurs, les employés forment un ensemble important de la population. On rencontre également de nombreux ouvriers dans les quartiers intermédiaires et même dans les quartiers bourgeois. En fait, ce sont les mélanges sociaux qui prédominent, avec des sur-représen-

---

1. Préteceille E. 1995, Division de l'espace et globalisation : le cas de la métropole parisienne, *Sociétés contemporaines*, n° 22-23, 33-68.

sentations de certaines catégories marginales qui servent à marquer socialement le territoire.

### 2.3. La ségrégation ethnique

Cette dernière forme de ségrégation s'articule à la précédente, dans la mesure où les immigrés sont globalement sur-représentés dans les professions peu qualifiées et dans les professions indépendantes<sup>1</sup>. Localement, cette sur-représentation atteint des seuils particulièrement élevés, les immigrés s'identifiant à des groupes socio-professionnels à part entière. Dans le quartier de Belleville, situé dans le secteur populaire de Paris, les immigrés représentent 28 % des actifs, mais 62 % des ouvriers non qualifiés et 45 % des chômeurs. Dans le groupe d'îlots avec la plus forte concentration d'immigrés, ils composent 40 % de la population, 81 % des ouvriers non qualifiés et 71 % des chômeurs. Dans le contexte de durcissement de la division sociale de l'espace, les trajectoires des familles immigrées à la recherche d'une « ascension résidentielle » rencontrent des discriminations liées à leur origine ethnique ou raciale qui s'additionnent aux contraintes socio-économiques. Mal connues en France, ces discriminations se traduisent par des refus de location, ou des filtrages dans l'accès à certains types de logement, ce qui oriente les groupes les plus stigmatisés vers les secteurs peu attractifs du parc d'habitat.

Les immigrés connaissent une surconcentration dans l'agglomération parisienne, ce qui reflète l'attraction des grands pôles urbains sur les flux internationaux. L'Île-de-France regroupe 19 % de la population totale et 36 % des immigrés vivant en France métropolitaine. La « polarisation parisienne », pour reprendre l'expression de Michèle Guillon<sup>2</sup>, s'est accentuée constamment depuis 1968, date à laquelle l'Île-de-France ne rassemblait que 29 % des immigrés. Cependant, la permanence du processus « d'empilement »<sup>3</sup> des immigrés dans l'agglomération parisienne ne provient plus de l'attraction de nouveaux migrants,

---

1. Guillon M. 1996, Étrangers et français par acquisition en France, une lente diversification sociale, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 12-2, 123-148.

2. Guillon M. 1993, Immigration : le renforcement de la polarisation parisienne, 1975-1990, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2, 371-378.

3. Pour reprendre l'expression de Duncan : « *pillling up* ».

dont le nombre décroît régulièrement depuis 1974 (moins de 60 000 admissions légales enregistrées par l'OMI<sup>1</sup> en 1996 et, en Île-de-France et dans la période 1982-1990, une moyenne annuelle de 4 500 entrées), mais d'une redistribution de la population immigrée sur le territoire français. À cela s'ajoute un certain décalage dans les rythmes suivis par le regroupement familial, rendu plus difficile dans l'agglomération parisienne en raison des contraintes de l'offre de logement.

Après une progression continue de leur poids dans la population de l'agglomération depuis 1954, les immigrés voient leur proportion se stabiliser depuis 1982 autour de 14 %. Celle-ci monte à 18,6 % dans la ville de Paris, mais atteint évidemment des niveaux bien plus élevés dans les communes les plus populaires, notamment celles de la petite couronne nord et est. À l'échelle du quartier, les concentrations peuvent dépasser 50 %, voir 65 % comme c'est le cas à Aubervilliers, La Courneuve ou Saint-Denis. La localisation des immigrés apparaît encore tributaire de leur installation initiale, dans la mesure où leurs déplacements résidentiels ont été d'une moindre amplitude, et en tout cas dans une zone de proximité immédiate, que ceux qu'ont connus les classes populaires françaises<sup>2</sup>. Dans leur étude réalisée sur l'ensemble de la France, mais dont les résultats valent également pour l'Île-de-France, Guy Desplanques et Nicole Tabard mettent en évidence un facteur de « sur-concentration » des immigrés lorsqu'on contrôle leur position professionnelle. La concentration des Algériens, Marocains, Tunisiens et Africains dans les quartiers « ouvriers pauvres » apparaît, à qualification égale, beaucoup plus accusée que celle des Français. En revanche, les Portugais, Espagnols et Italiens ne sont pas exposés à ce filtrage<sup>3</sup>.

Les originaires du Portugal et d'Espagne se rencontrent plutôt en zones pavillonnaires ou dans les quartiers bourgeois où ils occupent des fonctions de service ; les migrants turcs, algériens et marocains sont plutôt implantés en quartiers d'habitat social en première couronne ; les originaires d'Asie du Sud-Est se localisent dans les secteurs de construction récente, que ce soit en centre

1. Office des Migrations Internationales.

2. Guillon M. 1996, Inertie et localisation des immigrés dans l'espace parisien, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 1, 55-64.

3. Desplanques G., Tabard N. 1991, La localisation de la population étrangère, *Économie et Statistique*, n° 242, 51-62.

ville ou en banlieue ; enfin, les immigrés d'Afrique noire tendent à se regrouper dans les quartiers anciens centraux, mais également dans les zones rénovées ou de construction récente où ils occupent les immeubles en voie de réaffectation.

L'analyse des indices de dissimilarité sociale, enregistrant les écarts de distribution de catégories socioprofessionnelles entre immigrés et « autochtones », met en évidence une combinaison des positions sociales et des origines ethniques dans la composition des quartiers. Les procédures de filtrage, soit par le biais de la politique d'attribution dans le cas du parc social, soit par sélection économique ou cooptation du voisinage pour les quartiers en zone pavillonnaire, aboutissent aux indices les plus faibles. Dans les secteurs d'habitat social à forte concentration d'immigrés, ces derniers tendent néanmoins à occuper des positions sociales inférieures à celles des autochtones et sont exposés en moyenne une fois et demi plus souvent au chômage.

C'est dans les quartiers du centre que l'on enregistre les indices de dissimilarité les plus élevés entre les immigrés et le reste de la population. Le cosmopolitisme et la mixité sociale caractéristiques des centres villes se traduisent en premier lieu par une distance importante entre la position des immigrés, occupant les activités faiblement qualifiées ou liées au commerce et à l'artisanat, et les autochtones aux postes intermédiaires ou supérieurs. Dans ces conditions, la situation de mixité correspond à un élargissement des inégalités de statut, perceptible également dans les écarts de taux de chômage. La division sociale de l'espace des centres urbains tend alors à se déplacer vers une fragmentation ethnique.



## **SANTIAGO DU CHILI : UNE SÉGRÉGATION SPATIALE IMPORTANTE ET « ORGANISÉE »**

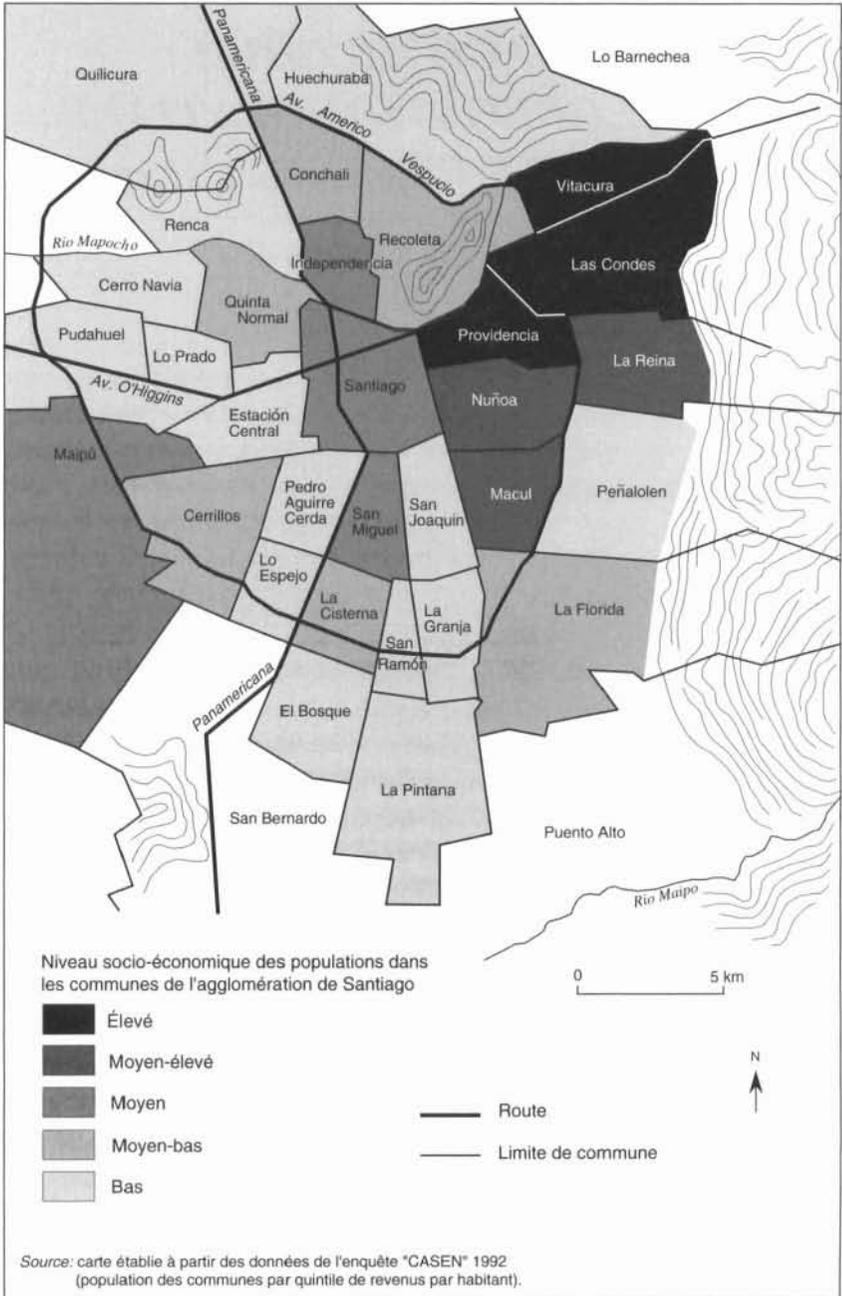
---

*Catherine PAQUETTE*

Il existe, dans la métropole de Santiago, une ségrégation socio-spatiale très importante, qui conduit à évoquer fréquemment la coexistence, dans l'ignorance, de deux villes, voire de deux pays. Les quartiers aisés se concentrent dans un vaste cône localisé au nord-est de l'agglomération, qui s'étend de la frange orientale du secteur central aux contreforts de la Cordillère des Andes, en suivant l'axe du Rio Mapocho, le cours d'eau qui traverse la capitale (carte 25). Logements de standing et activités tertiaires haut de gamme (commerces, bureaux) se partagent l'espace dans cette portion de la ville, avec cependant des spécificités communales et des différences de peuplement assez marquées : certaines communes sont très nettement résidentielles, tandis que d'autres accueillent de plus en plus d'activités. Doté de son propre centre d'activités commerciales et économiques, le *barrio alto* de Santiago (les beaux quartiers sont ainsi nommés en raison de leur altitude élevée par rapport au centre ville, situé, lui, à 600 mètres) est désormais directement relié à l'aéroport grâce à une voie rapide qui contourne la ville par le Nord et il fonctionne de plus en plus en vase clos. Ses habitants n'ont, dans la pratique, guère d'occasion de côtoyer les réalités de la ville populaire.

Vers l'ouest, au nord et au sud, la dynamique urbaine s'est en revanche manifestée par sa spécialisation dans les quartiers d'habitat pour les couches plus modestes de la population. Bien évidemment, le niveau de vie des habitants n'est aucunement homogène dans ce très vaste espace urbain et différents sous-secteurs peuvent être distingués. Les quartiers les plus pauvres

Carte 25 – Santiago : stratification socio-économique (1992)



sont localisés sur la frange urbaine sud (communes de la Pintana et San Ramón principalement) et à l'ouest de la ville (Cerro Navia, Pudahuel) ; ceux où se localisent de façon privilégiée les ménages appartenant à la classe moyenne sont situés au sud-ouest, mise à part l'exception de la Florida dans la périphérie sud. Toutefois, par-delà ces différences, il règne dans cette partie de la ville une grande homogénéité. Sur des kilomètres, le paysage ne varie guère et le tissu urbain donne souvent l'impression de se reproduire à l'identique. Il n'existe pas de centre secondaire digne de ce nom dans cet espace où les ensembles de logements individuels ou collectifs (dans la périphérie sud), se succèdent les uns aux autres, à perte de vue.

En réalité, seul le secteur central de la ville se distingue par sa mixité, à la fois de population et d'activités. Dans le centre historique de la capitale, autour de la Place d'Armes, se concentrent les administrations ainsi que le commerce plutôt populaire. Le cœur de Santiago est avant tout un lieu d'achat et de promenade pour la classe moyenne et les couches modestes de la population. Même si, depuis le début des années 1990, d'assez nombreuses tours de bureaux y ont fait leur apparition, il ne constitue aucunement le centre d'affaires de la ville : les activités tertiaires, depuis longtemps, ont très majoritairement migré vers les communes aisées du nord-est de la ville, où elles ont été accueillies dans les gratte-ciel qui y prolifèrent.

Une fois les limites de l'hyper-centre franchies, le secteur central constitue un espace urbain dégradé, où cohabitent d'innombrables friches urbaines (parfois transformées en parcs de stationnement), des activités commerciales et artisanales peu valorisantes, une quantité impressionnante d'instituts universitaires divers (fruit de la privatisation qui a touché ce domaine) et de l'habitat issu d'époques très variées, occupé par la classe moyenne ou par une population à bas revenus (dans les *conventillos*, cet habitat locatif très populaire typique des secteurs centraux des métropoles latino-américaines).

Depuis le milieu du siècle, le centre de la capitale chilienne a connu un déclin global très important, dont une des manifestations les plus importantes est sans doute la diminution de population (depuis les années 1950, la commune de Santiago a ainsi perdu 40 % de sa population). Ce déclin a des causes diverses qui se cumulent : une très mauvaise qualité de l'environnement urbain (la circulation des autobus empruntant les axes principaux

traversant le centre, elle crée une pollution atmosphérique considérable et une congestion des voies problématique), un mauvais état du bâti (dû pour beaucoup aux tremblements de terre qui ont périodiquement affecté la ville, le dernier en date étant survenu en 1985), une rénovation qui a longtemps tardé à démarrer, la conquête du centre par des activités commerciales et artisanales peu valorisantes, permises tant par la superficie des bâtiments et des terrains vacants (adaptée à ces activités) que par le plan d'occupation des sols. Cette évolution très négative de l'espace central de la capitale est devenue telle que les autorités municipales ont mis en place un plan de repeuplement de la commune de Santiago au début des années 1990 (fondé avant tout sur la construction de petites copropriétés), qui semble vraiment porter ses fruits depuis deux ou trois ans, grâce à la mise en place, par le Ministère du logement et de l'urbanisme, d'une aide à l'accession très intéressante, destinée aux ménages de la classe moyenne, dans le secteur dit « de rénovation urbaine ».

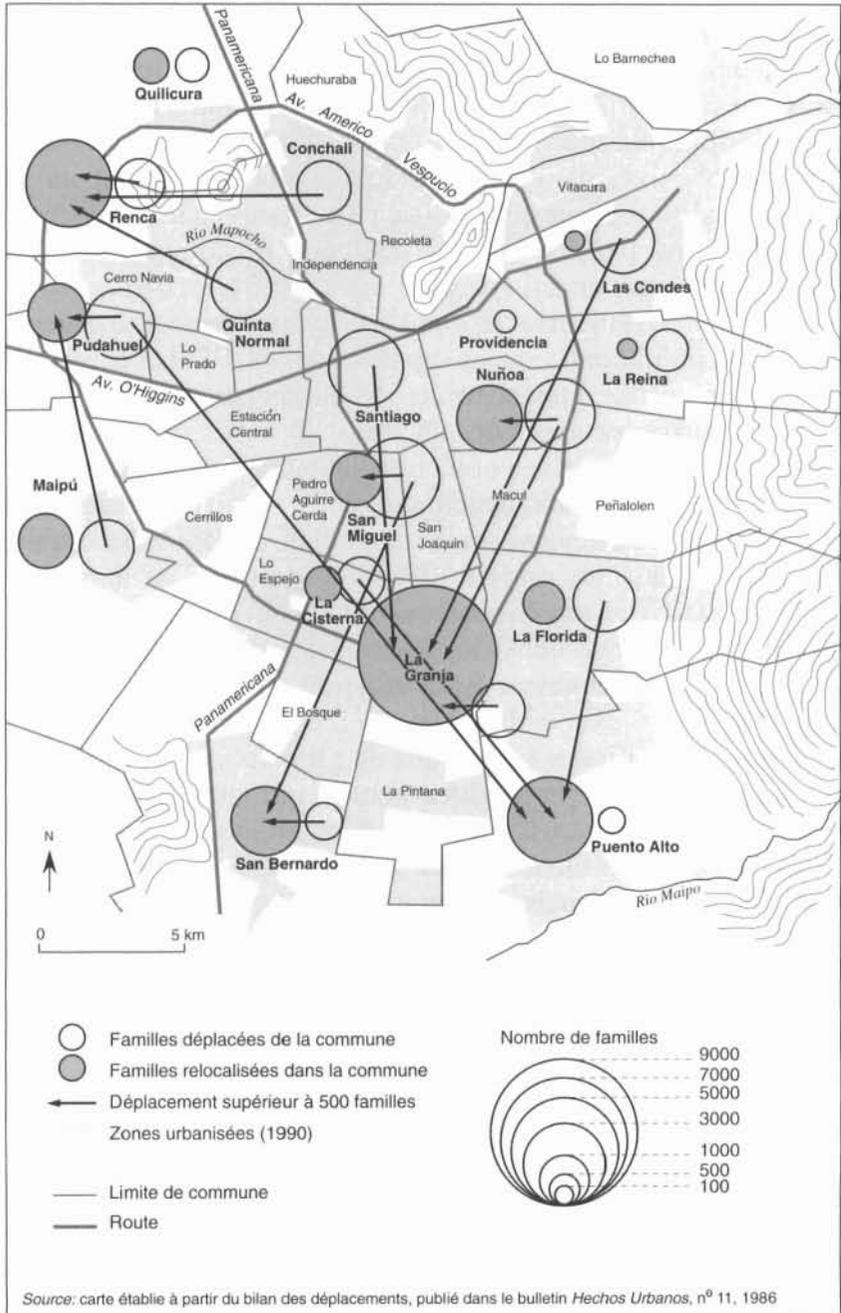
S'il existe à Santiago, comme dans la plupart des métropoles latino-américaines, une tradition ségrégative très ancienne, la segmentation socio-spatiale prononcée qui caractérise aujourd'hui la ville est toutefois en grande partie le résultat d'une politique délibérée mise en œuvre au début des années 1980 par le gouvernement militaire : entre 1979 et 1985, des déplacements de population massifs ont été réalisés à l'intérieur de l'agglomération, dans le cadre d'un plan de résorption de l'habitat spontané. Les très nombreux quartiers d'invasions apparus dans les années qui avaient précédé le coup d'État militaire de 1973 étaient alors localisés dans l'ensemble de la capitale et n'épargnaient quasiment aucun secteur. Ils existaient notamment en grand nombre dans le secteur nord-oriental, où se concentraient les populations aisées, qui constituaient une source d'emploi importante pour les occupants illégaux (emplois domestiques notamment). Si certains de ces quartiers ont été régularisés, beaucoup ont été tout simplement « rayés de la carte », leurs occupants étant relogés dans des programmes de logements économiques ou de parcelles urbanisées en accession à la propriété. En l'espace de six années, 142 500 personnes ont ainsi été déplacées, soit l'équivalent d'importantes capitales régionales chiliennes comme Rancagua ou Talca. Leur relogement a eu lieu principalement dans la périphérie sud de l'agglomération : 77 % des déplacements de population se sont faits vers cinq communes du sud : La Pintana,

Puente Alto, San Bernardo, Peñalolen, La Granja (cette seule commune recevant la moitié de l'ensemble des ménages « éradiqués ») (carte 26). Les beaux quartiers ont été quant à eux totalement « nettoyés ».

Si on affirme parfois que les critères déterminant le choix entre la régularisation et « l'éradication » étaient essentiellement la nature de la propriété des terrains occupés (quand ils étaient privés, on aurait plutôt procédé à l'éradication tandis que quand ils étaient publics, on maintenait plus facilement le *campamento*), il apparaît clairement que cette politique poursuivait deux objectifs majeurs : d'une part, il s'agissait de libérer les communes aisées des *campamentos* et d'y accroître ainsi l'offre foncière, ce que permettait précisément la réforme du schéma directeur réalisée de façon concomitante (la quasi-suppression, en 1979, à travers ce qu'on a appelé la « politique de développement urbain », des limites à l'urbanisation fixées en 1960). D'autre part, cette politique de déplacements de population devait permettre la constitution de territoires socialement homogènes, ce qui était également la finalité affichée de la réforme municipale du Grand Santiago à laquelle les autorités ont parallèlement procédé, au début des années 1980. Cette réorganisation, dont le but était de faciliter la gestion municipale, a consisté en la transformation des limites de nombreuses communes et en la création de dix-sept nouvelles municipalités.

Ces deux politiques (résorption de l'habitat illégal et réforme municipale) menées par le gouvernement militaire sont en grande partie responsables de l'importante ségrégation socio-spatiale qui caractérise aujourd'hui la ville de Santiago. De nombreuses communes ne sont désormais constituées que de grandes *poblaciones* (quartiers populaires) et ne disposent d'aucune activité économique sur leur territoire (ce qui contraint leurs habitants à des migrations pendulaires très importantes). Bien qu'il existe un fonds de péréquation municipal compensant très partiellement les inégalités en matière de ressources fiscales, leur pauvreté a tendance à s'accroître : en raison du coût plus faible de leur foncier, elles accueillent l'immense majorité des ensembles de logements sociaux qui sont construits en toujours plus grand nombre dans la capitale. Par ailleurs, du fait de la faiblesse de leurs moyens humains et de l'infrastructure municipale, beaucoup de nouvelles communes parviennent difficilement à monter les projets qui leur permettraient d'obtenir les financements publics dont elles ont

**Carte 26 –** Santiago : les déplacements forcés de population dans le cadre de la politique d'éradication des « campamentos » par le gouvernement militaire



besoin (qui sont de plus en plus attribués sur projet par le Fonds d'investissement social et de solidarité).

Les comportements résidentiels des ménages aisés ou même de la classe moyenne renforcent quant à eux cette segmentation, en plébiscitant les localisations dans les secteurs aisés de la capitale. L'importance de la demande conduit, dans le *barrio alto*, à l'expulsion des derniers ensembles d'habitat à vocation sociale construits dans ces secteurs avant les années 1970 mais aussi à la disparition, dans les communes bourgeoises de Providencia, Nuñoa, ou Las Condes, de l'habitat pavillonnaire ancien au profit de l'édification de tours de logements ou de bureaux. À l'intérieur même des beaux quartiers, des mécanismes ségrégatifs sont à l'œuvre : les secteurs les plus prisés par l'élite chilienne sont ainsi en évolution permanente (ils changent quasiment d'une année à l'autre) et sont situés de plus en plus sur les hauteurs.

Dans ce contexte de ségrégation socio-spatiale très forte, des situations totalement nouvelles et inédites de cohabitation entre groupes sociaux ont toutefois fait leur apparition, très récemment. Depuis le milieu des années 1990, principalement en raison des coûts du foncier prohibitifs qui sont pratiqués dans le secteur nord-oriental de la ville, mais aussi des temps de déplacements engendrés par l'éloignement de plus en plus important des secteurs résidentiels récents, des ménages aisés se sont installés sur les hauteurs de la commune de Huechuraba (l'une des plus populaires de la capitale, située au Nord de celle-ci), à proximité immédiate du quartier très pauvre de la Pincoya. Un golf, quelques ensembles résidentiels de luxe (tout d'abord de petits lotissements bien gardés puis des tours de quinze étages) y sont sortis de terre. Beaucoup trop récent pour avoir déjà été analysé dans le détail, ce type d'évolution n'est pas isolé. Au sud de l'agglomération, dans la commune de la Florida, un centre commercial gigantesque à l'américaine a été construit au début des années 1990 et a donné naissance à un quartier d'habitat collectif haut de gamme qui contraste fortement avec le tissu urbain environnant, où prédomine l'habitat destiné aux catégories modestes de la population.



QUATRIÈME PARTIE

**LES INTERACTIONS ENTRE  
PRATIQUES RÉSIDEN-  
TIELLES  
ET POLITIQUES URBAINES,  
ET LEURS EFFETS SPATIAUX**

---



# *L'ACTION PUBLIQUE À L'ÉPREUVE DES PRATIQUES*

---

*Thierry LULLE et Émile LE BRIS*

## **1. UN ÉTAT EN QUESTION**

Les politiques publiques jouent un rôle déterminant dans la mobilité spatiale des populations et son impact sur les dynamiques de l'espace urbain. L'analyse de l'intervention de l'État en général et dans le développement urbain en particulier est traditionnellement complexe. Actuellement elle l'est encore davantage, non seulement à cause de profonds changements dans les sociétés, mais aussi sous l'effet de la circulation de représentations ambiguës de l'État et de sa mission. Quelques remarques préliminaires à ce sujet s'imposent donc.

L'État est souvent l'objet de critiques formulées de manière peu objective. Sous-jacentes et communes à l'ensemble de ces critiques, se trouve une sorte de suspicion, voire une désillusion sur son réel pouvoir. Mais ces critiques peuvent provenir de points de vue sur sa mission très différents voire opposés. D'un côté, l'État est considéré comme insuffisamment neutre et actif pour contribuer au bien-être de ceux qui n'ont pas les ressources suffisantes pour pouvoir y accéder par eux-mêmes. Trop lié à quelques élites déjà privilégiées et dont les intérêts vont à l'encontre de ceux du plus grand nombre, il n'assumait guère sa mission équitablement. À l'autre extrême, l'État est perçu comme une entité lourde et peu efficace qui constitue un obstacle au bon déploiement des mécanismes du marché, considérés comme seuls aptes à promouvoir le développement dans le cadre du processus de la globalisation. Dès lors, sa disparition est souhaitée ou, tout du moins, sa réduction drastique donnant de plus en plus de poids aux

exigences des instances internationales et de moins en moins aux spécificités nationales et locales. Entre ces deux tendances opposées, émergent des discours plus ambigus mais apparemment toujours plus puissants qui mêlent les deux optiques de manière stratégique : s'il est important de réformer profondément l'État en limitant son rôle et en changeant ses fonctions, il faut aussi mettre en place des procédures de participation dans la prise de décision, de concertation entre les divers acteurs sociaux, économiques et politiques.

Ces discours circulent aussi bien dans les milieux qui définissent et mettent en œuvre les politiques publiques que dans ceux qui en sont les bénéficiaires et qui les évaluent. Dans les débats autour des politiques et du rôle de l'État, malgré la référence à des connaissances accumulées, sont donc aussi présents le doute sur sa réelle marge de manœuvre et l'alerte sur ses déficiences.

Ces remarques s'appliquent directement aux interventions de l'État dans le développement urbain. En principe, les politiques publiques sont censées orienter ce processus et les transformations de l'espace qui en découlent. Mais, même en considérant les politiques qui respectent ce schéma (beaucoup se contentent de laisser faire, d'autres, plus rares, d'imposer), l'expression d'une insatisfaction des réponses de l'État face aux besoins de la population est courante. Il y aurait un décalage entre la planification du développement urbain futur et les attentes présentes de la population, certes inhérent à l'exercice même de la planification, mais aux effets négatifs. Bien que d'ampleur variable, ce décalage se présente quand, d'un côté, des pressions démographiques engendrent une accentuation des besoins en logements et services et que, de l'autre, les pouvoirs publics, insuffisamment préparés (pour des raisons de conjoncture économique ou plus structurelles), répondent peu ou mal à ces demandes. On l'a vu dans de nombreux pays en développement mais aussi dans la France de l'après-guerre.

Mais cet effet de décalage peut avoir d'autres causes relevant davantage d'ambiguïtés conceptuelles ou de déphasages entre discours et pratiques. Une confusion constante est liée à la pratique de l'État, ici mise en cause : s'agit-il de politique urbaine ou de la ville, de planification et de gestion urbaines, d'urbanisme ? Dans quelle tradition s'inscrit-elle ? Une autre confusion se réfère au champ d'intervention. Les responsables ou inspirateurs des politiques revendiquent souvent leur nécessaire « inté-

gralité », « transversalité » ; mais, de fait, ces politiques sont souvent réduites à un seul secteur, l'urbanistique, le social ou l'économique.

Le recours à la notion de *système d'acteurs* permet de mettre en évidence ces brouillages. La construction de la ville peut être vue comme le résultat, direct ou non, d'interactions entre les comportements des divers acteurs qui interviennent dans ce processus. Ces acteurs ont des intérêts différents car ils proviennent de divers secteurs de la société : du secteur public, du secteur privé (qui est soit directement impliqué dans la construction de la ville ou de manière plus large dans son développement économique), des organisations non gouvernementales, des habitants, considérés en eux-mêmes ou à travers leurs élus. Acteurs institutionnels ou non-institutionnels, ils sont néanmoins tous situés au sein d'un même système dans lequel se déploient de multiples alliances, conflits, négociations, contradictions, ambivalences, variables dans le temps : s'y redéfinissent en permanence pouvoirs et territoires. Cette lecture systémique de la production de la ville contribue à mieux appréhender les modifications complexes et profondes qui s'y développent actuellement. En effet, sous l'impact de nouvelles dynamiques internes et externes, les acteurs eux-mêmes changent. C'est notamment le cas des habitants : la petite fraction dominante est aujourd'hui liée aux échanges mondiaux et aux nouvelles technologies, la classe ouvrière perd sa centralité, les couches moyennes leur sécurisation, et les exclus, les sans droits et les précaires représentent des couches plus nombreuses et plus visibles. Par ailleurs, de nouveaux contre-pouvoirs se font parfois plus présents, liés aux religions, aux mafias, etc. Changent aussi les relations entre acteurs, leurs interactions, en particulier celles établies entre les habitants et les décideurs : un discours rationalisant de nature idéologique s'interpose pour justifier les pratiques d'aménagement et de transformation. L'« œuvre urbaine » apparaît *in fine* comme le lieu où s'entrechoquent des libertés et où se développent des luttes. La structure urbaine résulte à la fois d'actes de conception-crédation (ne relevant pas toujours de la puissance publique) et d'une négociation incessante entre acteurs privés et publics. Cette multiplicité d'interventions et d'écrans rend encore plus complexe leur interprétation.

D'autres logiques doivent aussi être prises en compte. Les processus de *mondialisation* en cours rendent de plus en plus fortes les pressions des instances internationales, imposant des

principes et des outils à prétention universelle et compromettant l'appréhension des réalités nationales et locales. Dans ce contexte, les rapports entre le local, le national et l'international se modifient profondément et, dans le champ urbain, l'État n'a plus le monopole de la rationalité de l'intervention. Le projet gestionnaire l'emportant sur l'objectif de transformation de la ville, les instances internationales imposent aux États une « boîte à outils » commune afin de mettre en œuvre les stratégies qu'elles déterminent à leur propre niveau, en méconnaissant les réalités locales. Certes, elles y font apparaître de nouvelles notions censées faciliter l'incorporation du local (la gouvernance<sup>1</sup>, la décentralisation, le rôle des nouveaux acteurs, etc.) mais non sans ambiguïté. Ainsi la ville tend à n'être plus définie, dessinée et produite par un pouvoir situé exclusivement aux niveaux national et local. Les contextes nationaux spécifiques (économiques, sociaux, culturels et politiques) des institutions et des capacités de mobilisation ne jouent plus le même rôle. Enfin, l'ajustement structurel dans sa version « lutte contre la pauvreté » rend les dites politiques de la ville et du logement peu transversales, et les éloigne du champ de l'économique et du politique pour les cantonner dans celui du social.

Dans cette nouvelle configuration, une dynamique est particulièrement révélatrice de la confusion actuelle : la *décentralisation* qui concerne directement l'ensemble des instances territoriales (internationale, nationale, locale). La décentralisation étant impulsée à la fois par le sommet et par la base, une ambiguïté demeure quant aux intérêts qu'elle sert réellement. En outre, elle favorise la circulation des représentations sur l'État évoquées plus haut. Assiste-t-on ainsi à une dégradation irrémédiable de l'interface État/ville, ou peut-on considérer les réformes de décentralisation comme une entreprise de refondation de l'État, comme un facteur de modification profonde de la distribution des pouvoirs et de l'action publique ? Portée par la contestation des États, la décentralisation se présente aussi comme une résistance à la mondialisation. La représentation dominante passe d'un modèle bipolaire (État/habitants) à un modèle polycentrique où les municipalités gagnent en autonomie. Il s'agirait d'ouvrir un nouvel espace

---

1. Voir le numéro spécial de la revue *Les Annales de la recherche urbaine* consacré à la gouvernance (n° 80-81, 1998).

public non étatique investi par les acteurs associatifs, les entreprises, mais dans lequel s'infiltrèrent aussi les réseaux mafieux. Le logement, les services et l'aménagement constituent les composantes majeures du développement local, prises en charge par les collectivités locales et les associations de proximité ; mais ces instances sont-elles susceptibles de se projeter dans le long terme (en particulier en matière d'investissement) et d'assurer la cohérence du territoire ? On peut aussi analyser la décentralisation et la mode du « développement local » comme une ruse de l'État, soucieux de masquer l'ingouvernabilité de son centre en renvoyant à l'échelle locale des tâches qu'il n'est plus en mesure d'assumer.

Face à ces brouillages et aux diverses questions qui en émergent, la lecture, proposée ici, des interactions entre politiques et pratiques dans une perspective comparative, offre une approche particulièrement pertinente. En réponse aux défaillances des politiques urbaines de l'État, les habitants les plus défavorisés ont souvent recours à des pratiques illégales pour pouvoir se loger et accéder aux services urbains minimaux. Ces pratiques engendrent éventuellement une redéfinition postérieure des politiques (comme, par exemple, les opérations dites de régularisation) qui seront à nouveau rapidement évaluées selon leur capacité à orienter l'amélioration des espaces de vie. Ces politiques sont, quelle que soit leur nature, en interdépendance avec les aspirations et possibilités, plus ou moins différenciées, parfois très réduites, des autres acteurs du développement urbain, notamment les habitants organisés ou non. L'analyse des politiques urbaines doit donc incorporer les pratiques résidentielles et urbaines des habitants, ces dernières témoignant de la pertinence ou de l'inadéquation des premières. Seule la prise en compte de ce jeu d'interactions entre politiques et pratiques permet de mesurer l'impact réel des politiques urbaines sur les transformations spatiales et leurs liens avec les différentes formes de mobilité spatiale.

## 2. LES CONDITIONS D'UNE LECTURE TRANSVERSALE

Si l'analyse du rôle de l'État dans le développement urbain a déjà fait l'objet de travaux reconnus<sup>1</sup>, les recherches portant sur les interactions entre politiques urbaines et pratiques résidentielles sont plus rares<sup>2</sup>. Avec les études de cas rassemblées dans cet ouvrage, nous disposons de matériaux qui, malgré certaines inégalités, peuvent se prêter à une analyse comparative à la fois large et systématique entre des métropoles situées dans des contextes différents.

Les métropoles considérées dans cet ouvrage présentent des caractéristiques très variables : la taille, le statut politico-administratif, la place dans le réseau urbain national, les activités économiques et le degré de développement, l'organisation socio-politique, les réalités sociales et culturelles, l'histoire, le contexte politique, la nature de la gestion urbaine. Cette diversité et son intérêt heuristique ont été déjà affirmés – et revendiqués – dans l'introduction et les sections précédentes de ce volume. En ce qui concerne la problématique de cette section, les études de villes illustrent aussi *a priori* des perspectives différenciées, notamment : à Bogotá le laisser-faire avec des conséquences aujourd'hui coûteuses à rattraper, à Delhi les difficultés de la mise en œuvre d'une politique volontariste, à Johannesburg les tentatives ambiguës de la réunification spatiale, à Mumbai des initiatives populaires en partie dues à la concertation mais encore insuffisantes, à Ouagadougou le passage de la révolution politique à

---

1. Avec notamment les travaux de M. Castells (1972, *La question urbaine*, Paris, Maspéro) et de l'école de sociologie urbaine française, et ceux plus récents de Y. Meny et J.-C. Thoenig (1989, *Politiques publiques*, Paris, PUF), J.-P. Gaudin (1993, *Les nouvelles politiques urbaines*, Paris, PUF), G. Massiah et J.-F. Tribillon (1987, *Villes en développement. Essai sur les politiques urbaines dans les Tiers-monde*, Paris, La Découverte) ou de J. Borja et M. Castells (1997, *Local and global. Management of cities in the information age*, London, Unchs Earthscan).

2. Voir les travaux de l'équipe IFU-ORSTOM sur des villes d'Afrique occidentale (Le Bris E., Marie A., Osmont A. et Sinou A. 1987, *Famille et résidence dans les villes africaines*, Paris, L'Harmattan, Coll. Villes et entreprises) ; et plus récemment ceux réalisés dans le cadre du programme comparatif entre Bogotá et Delhi à l'origine de l'atelier Métropoles en mouvement (Dupont V., Dureau F. 1997, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Études des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi. Rapport Final, Convention CNRS-ORSTOM, Bogotá et New Delhi, ORSTOM*).

l'ajustement économique, à Paris un État fort mais avec des limites dans une conjoncture d'économie mondialisée, à São Paulo un État faible et des difficultés pour gérer une croissance inégale, à Ciudad de Guatemala la responsabilité de l'État dans l'apparition du logement « informel ».

Pour mener à bien cette lecture transversale nous avons choisi de nous référer au processus même d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques et de le suivre dans ses différentes étapes. Nous chercherons d'abord à identifier les référents, les modèles, qui y sont présents, explicites ou non. Ces modèles peuvent avoir diverses origines et circuler à travers plusieurs canaux. Il s'agira ensuite de comprendre comment ces politiques sont élaborées, les procédures mêmes de leur définition. Nous serons alors en mesure de dégager leurs contenus et modalités, leurs objectifs et méthodes. Étant donné les décalages fréquents entre projet et demande, il sera aussi important d'évaluer les résultats des politiques, de mesurer leur degré d'application. Une fois ébauchée cette évaluation, nous tenterons de repérer les causes – très variées – de la mauvaise ou de la non application de ces politiques, en abordant plus particulièrement la question du jeu entre acteurs institutionnels et non institutionnels. À l'issue de cette lecture et des réponses apportées à chaque étape, nous dresserons un bilan global de ces politiques.

### 3. VERS UN APLANISSEMENT DES SINGULARITÉS ?

Premier point important à souligner, des convergences apparaissent entre des situations *a priori* opposées (Bogotá, Delhi) ou, à l'inverse, des divergences entre situations *a priori* similaires (Delhi, Paris). Durant plusieurs décennies, des différences en matière de politiques urbaines ont pu être assez marquées, principalement liées aux régimes politiques nationaux. Aujourd'hui, sous l'effet universalisant des pressions des organisations internationales (Banque Mondiale, FMI, Nations Unies, BID, US-AID, etc.), ces différences tendent à disparaître. En outre, les pays où dominait un certain laisser-faire semblent actuellement avoir pris conscience du coût des conséquences de ce laxisme et être décidés à reprendre les choses en main (décision qui, même intégrée dans le système politico-administratif local, reste également déterminée par des pressions externes).

### **3.1. Des politiques urbaines consistant d'abord en des plans d'urbanisme, puis en des outils de gestion**

Que les politiques urbaines aient été ou non appliquées, autoritairement ou avec laxisme, toutes les métropoles en ont été l'objet. Les politiques présentées sont directement associées aux approches qui se sont développées tout au long du XX<sup>e</sup> siècle mais surtout à partir des années 1950. Elles consistaient alors en une planification urbaine, avec des plans d'urbanisme, des schémas directeurs ; elles définissaient les usages et les fonctions de zones ainsi que la construction des infrastructures, de la voirie et des services. Certains modèles se dessinent : des extensions structurées avec parfois l'idée de « villes dans la ville » (Bogotá) ou bien de « villes nouvelles » (Le Caire, Abidjan, Bangkok). Ces politiques urbaines se réduisaient souvent à de l'urbanisme. De manière plus sectorielle mais très fréquente, il s'agissait aussi de politiques de logement avec, selon les périodes, une production directe ou des procédures pour en faciliter l'accès, ou encore des mesures pour en réguler la location (Delhi, Mumbai). Sont aussi mentionnées des politiques foncières : à Paris, Delhi, Mumbai, ou encore à São Paulo (ne concernant toutefois que la partie dite formelle, légale, de la ville). Autrement dit, s'exprimait une volonté d'intervenir directement sur la production de l'espace, ou plutôt une « intention », dans la mesure où certains de ces plans ont été difficilement appliqués voire pas du tout.

Plus récemment, les approches ont changé de manière substantielle : le principe est de procéder à des réformes d'ordre politico-administratif avec la décentralisation, à des transferts de compétences et de ressources dont bénéficie globalement la métropole ou bien, en son sein, des territoires politico-administratifs plus restreints. Cela signifie agir beaucoup plus sur la gestion que sur la planification, sur les modes d'intervention que sur les objets de l'intervention. Pour ce faire, les finances publiques doivent être assainies, les systèmes d'information actualisés et des procédures de concertation avec les différents acteurs impliqués dans le développement urbain mises au point. De plus en plus souvent se manifestent le poids des organisations internationales et le discours de l'ajustement (Johannesburg, Ouagadougou).

De manière beaucoup plus marquée que dans le passé, le champ d'intervention est amplifié ou déplacé, le développement est considéré de manière différente : les dimensions sociales et

économiques sont plus souvent prises en compte. C'est le cas à Mumbai. Toutefois, ce changement est parfois difficile, voire contradictoire comme à Paris où un conflit émerge entre une politique récente dont les bénéficiaires sont plus directement les ménages et une politique traditionnelle visant de manière globale l'aménagement spatial. Mais dans d'autres villes ce type d'approche reste très en retrait (São Paulo).

Curieusement (probablement parce que les politiques urbaines sont surtout centrées sur le spatial), on trouve très peu de références à une politique de population, dont l'une des composantes est la migration, qui aurait été reliée à une politique urbaine. À Mumbai l'idée que, pour ne pas encourager les migrations des campagnes vers la métropole il était préférable de freiner les investissements en ville, a prédominé dans la planification des années 1960. Inversement, à la fin des années 1960 à Bogotá, un plan proposait de réguler les flux migratoires en stimulant financièrement le secteur du bâtiment : celui-ci était supposé pouvoir absorber la main-d'œuvre immigrante et la loger. Néanmoins, dans les deux cas, ces idées furent inégalement suivies des effets escomptés.

### **3.2. Des référents plutôt idéologiques et plus universels**

Il faut distinguer deux grandes périodes : avant et après les années 1980-1990. La première serait, très globalement, celle de la planification urbaine dont les modèles circulent par des voies très différenciées ; et la seconde celle de la gestion, fortement répandue par les organisations internationales.

Dans le cas de Paris, les modèles et les procédures ont été élaborés sur place, héritiers d'une tradition planificatrice ancrée et plutôt effective mais aussi d'une vision socio-politique dite républicaine. La fermeté de l'État a contribué au respect des plans qu'élaboraient les pouvoirs publics. Les modèles, cependant, n'ont pas été nécessairement appliqués comme tels. Selon les circonstances, ils ont été altérés, adaptés. La Charte d'Athènes <sup>1</sup>

---

1. Manifeste signé en 1933 par des architectes, urbanistes et autres spécialistes, notamment Le Corbusier, dans lequel ont été énoncés les principes de l'architecture et de l'urbanisme dits modernes et dont les retombées ont été multiples et profondes non seulement en Europe mais aussi dans nombreux autres pays jusque dans les années 1960.

et les discours hygiénistes et fonctionnalistes des années 1930 à 1950 ont dominé l'ensemble des courants urbanistiques et ont profondément marqué l'attitude de l'État. Un contrôle de l'espace devait permettre un contrôle social. L'espace existant et à venir est « zonifié » selon des usages acceptés, promus ou évités.

Beaucoup des pays abordés ici étant d'anciennes colonies, l'influence des pays colonisateurs se retrouve : à Delhi l'influence anglaise, à Ouagadougou la française. Toutefois, ces mêmes pays, en accédant à l'indépendance, ont cherché à rompre avec les modèles pré-établis qui circulaient dans le monde entier au gré des stratégies des pays développés, et ont pris avec une inégale vigueur des initiatives afin de mieux prendre en compte les réalités locales. Certains systèmes politiques ont engendré une vision et une gestion de la ville spécifiques, avec une collectivisation des terres, comme dans les pays au régime dit socialiste ou bien révolutionnaire (Hanoï ou le Ouagadougou « sankariste » des années 1980).

À l'autre extrême, on trouve des situations apparemment sans modèle de villes ni modèle de planification clair. C'est le cas de São Paulo ; et si à Bogotá différents modèles ont circulé (depuis la Charte d'Athènes jusqu'à des modèles de planification économique) et que ceux-ci sont sous-jacents aux diverses tentatives de planification, ils transparaissent inégalement dans l'application des plans. Domine surtout l'idée que planifier et gérer le développement urbain c'est construire des infrastructures, des réseaux de voirie et des services, et prévoir certaines modalités pour la construction de logements ; le tout s'inscrit dans une ville formelle, peuplée de classes moyennes. L'autre attitude, réduit la planification aux seules interdictions, sans les accompagner de propositions : ainsi peut s'expliquer la situation du logement à Ciudad de Guatemala (voir encart 1). Ces deux dernières attitudes pourraient être définies comme relevant d'un « anti-modèle » puisqu'il s'agit de laisser plus ou moins ouvertement s'auto-construire des quartiers de manière spontanée sans chercher à intervenir.

Depuis lors, les terrains publics vacants continuent d'être occupés de manière lente et progressive par des citoyens de longue date et, de plus en plus, par les migrants ruraux. Dans le même temps se développe un processus de densification physique (nouvelles pièces) et humaine (surpeuplement) des lotissements populaires s'accompagnant de l'accroissement de la location.

## Encart 1 – *L'habitat populaire à Ciudad Guatemala* (Noëlle Demyk)

Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, les besoins en logement des couches populaires étaient en grande partie satisfaits par la location de logements anciens, délaissés par les couches aisées, notamment après les tremblements de terre de 1917-1918. Les migrations de population vers la ville sont restées limitées en raison de politiques autoritaires de cantonnement des populations rurales, source essentielle de main-d'œuvre pour les plantations.

À partir de 1944, les migrations vers la capitale et la croissance démographique ont provoqué l'augmentation très rapide de la demande de logements. Or, l'offre formelle de logements, publique et privée n'a presque jamais dépassé 10 000 logements par an pour l'ensemble du pays, depuis le début des années 1960. Dans la région métropolitaine de Guatemala, les besoins étaient estimés par l'US-AID à 23 000 logements par an pour la période 1995-2000. Soit un total de 210 000 logements à créer, au regard des 393 256 logements recensés en 1994. À ce déficit quantitatif s'ajoutent les insuffisances du parc existant.

Une étude réalisée par l'UNICEF en 1991 évaluait à 50 % la proportion de logements déficients dans l'Aire métropolitaine de Ciudad Guatemala. Au terme d'une analyse multicritères (statut foncier, caractéristiques physiques du terrain, conditions d'habitabilité, infrastructures et services, caractéristiques des logements, facteurs de risques épidémiologiques), la typologie distinguait trois catégories de quartiers précaires dans l'aire urbaine agglomérée (1 100 000 habitants) :

- 91 quartiers précaires regroupant 178 000 personnes. Ce sont les « vrais » bidonvilles ou *tugurios* réunissant tous les indicateurs de précarité et d'informalité (terrains généralement publics, inaptes pour la construction, sans infrastructures, matériaux de récupération) ;

- 71 quartiers « déficitaires » habités par 181 900 personnes ;

- 60 quartiers disposant d'infrastructures minimales mais incomplètes avec 342 000 habitants.

À ces 702 000 personnes viennent s'ajouter les 270 000 habitants des *casas de vecindad* ou *palomares*, c'est-à-dire les locataires d'une pièce d'habitation dans des logements souvent très dégradés des quartiers anciens.

**La production publique de l'habitat populaire** est restée infime au regard des besoins et très irrégulière. Les diverses institutions qui se sont succédées depuis les années 1950 n'ont pas été capables de mettre en place des mécanismes internes stables pour financer cette demande en accroissement constant. En l'absence d'une politique spécifique de financement du logement, la rigidité des mécanismes de crédit et les taux élevés d'intérêt ont écarté les couches populaires du crédit bancaire. Dès 1984, on estimait que 50 % des salariés ne pouvaient prétendre à un logement financé par le secteur public. Récemment encore, le gouvernement a renoncé à mettre en place un fonds patronal du logement alimenté par un prélèvement équivalant à 1,5 % des salaires. Comme le signale l'US-AID, les gouvernements successifs ont eu « tendance à percevoir le crédit externe comme l'un des mécanismes principaux de solution au déficit de logement ». Durant les quinze dernières années, la Banque Internationale pour le Développement et la Banque Mondiale ont financé des opérations « lots et services » ainsi que des programmes d'amélioration des quartiers précaires (48 358 familles concernées entre 1986 et 1994).

### Encart 1 – *L'habitat populaire à Ciudad Guatemala* (Noëlle Demyk) (suite)

**La production informelle du logement** demeure actuellement le recours de l'immense majorité des citoyens, qu'ils soient salariés dans le secteur formel ou travailleurs du secteur informel (32,5 % de l'emploi urbain à la fin des années 1980). On estime ainsi que le secteur informel a produit 70 % des logements construits au début des années 1990. Certaines institutions légales apportent leur appui, telles les coopératives d'épargne et de crédit ou les ONG. Les conditions générales de crédit consenties par le secteur coopératif sont plus souples que celles des banques privées mais les taux d'intérêt y sont plus élevés. Les ONG peuvent servir d'intermédiaires pour suivre les demandes de régularisation de la propriété foncière dans les secteurs d'invasion, gérer l'installation de certains équipements ou encore collecter des fonds. Elles n'ont été autorisées à travailler dans les bidonvilles de l'aire métropolitaine que depuis 1986.

**Les invasions de terre** ont toujours été réprimées par les autorités en place et les invasions massives qui ont pu se maintenir sont peu nombreuses. Mais, on observe l'installation clandestine et ponctuelle d'abris précaires tout au long des cinquante dernières années, sur des terrains inoccupés, publics ou privés, peu propices aux lotissements (versants des ravins qui fragmentent le fond du bassin de la ville de Guatemala, terrains bordant la voie ferrée qui traverse la ville ou situés en bordure de la route vers le littoral atlantique).

Les tentatives d'invasion massive correspondent à des séquences politiques où la population pouvait espérer un fléchissement dans la rigueur des expulsions ou une plus grande ouverture à ses revendications, soit en raison d'une crise politique majeure, soit dans un contexte de retour à une certaine légalité démocratique. Les premières tentatives d'invasion massive ont ainsi eu lieu en 1945-1946, sans succès, puis en 1959. Des deux invasions de 1959, une seule a perduré et est à l'origine de l'installation de six cents familles dans un ravin situé à l'époque dans un domaine rural, mais localisé aujourd'hui au cœur de la ville. Ce bidonville appelé *la Limonada* est actuellement en voie de consolidation physique (constructions en parpaings) et foncière (reconnaissance des titres de propriété) en dépit de son site impropre à un urbanisme de qualité.

Le tremblement de terre de 1976, s'il a surtout touché les zones rurales, n'a cependant pas épargné la ville de Guatemala. Environ vingt mille familles, majoritairement pauvres, ont été affectées et relogées dans des abris collectifs temporaires, qui ont duré une dizaine d'années. En dépit de l'insuffisance des lotissements publics réalisés à cette époque, les occupations de terres n'ont pas été très importantes. La fin des années 1970 est en effet marquée par le durcissement du régime en place, face à la syndicalisation paysanne et à la reprise de la guérilla. En 1979, un arrêté gouvernemental interdit et sanctionne les invasions de terre. Cependant, en 1982, à la faveur d'une crise politique, une dizaine d'invasions se produisent, suivies immédiatement de l'expulsion. Ce n'est qu'à partir de 1984 que les occupations de terres prennent une certaine ampleur. L'instauration d'un régime civil ne signifie cependant pas davantage de tolérance mais, au cas par cas, des compromis se font jour. C'est ainsi que s'est créé le plus grand quartier d'invasion de la ville, *El Mezquital*, sur des terrains privés situés à la limite méridionale du municipio de Guatemala (50 000 personnes).

La période contemporaine voit le primat de la gestion sur la planification, suite au constat de trop nombreux plans non appliqués. C'est particulièrement le cas quand les organisations internationales financent les projets de développement urbain qui s'inscrivent dans les plans : « ville ajustée » à Ouagadougou en référence aux effets de l'ajustement économique, interventions de l'UNICEF, de la Banque Mondiale, de l'US-AID, et d'autres selon les continents, avec *a priori* une gestion qui vise l'ensemble des catégories sociales à Delhi ou dans les villes d'Amérique latine. Certains modèles de ville sont délaissés pour privilégier des modèles de gestion (stratégique ou autre) avec diverses formes d'intervention plus sectorialisées. Dans les villes où le laisser-faire a engendré une informalité débordante et « dangereuse », on « régularise », pour ensuite équiper. Cette attitude est devenue très courante, de Bogotá à Bangkok en passant par Bamako et Le Caire. Toutefois, cette régularisation, réalisée toujours *a posteriori*, ne permet pas de contrôler l'apparition de plus en plus périphérique des nouvelles zones informelles, qui révèlent de nouveaux problèmes liés à la réorganisation des pouvoirs territoriaux (Bangkok). Une autre tendance est celle de la privatisation des services comme des parcs de logements publics, qu'elle soit « dure » comme à Kampala ou « douce » comme à Moscou.

Une nouvelle approche fondée sur des valeurs philosophiques et pédagogiques se manifeste dans deux contextes très différents : l'éducation populaire à Ouagadougou, la culture citoyenne à Bogotá, sans lesquelles tout projet de planification et de gestion ne saurait être pertinemment appliqué, car non approprié par ses bénéficiaires.

Enfin, Johannesburg présente un cas tout à fait spécifique : un modèle post-*apartheid* de ville égalitaire entre races y est revendiqué. Il s'agit de rompre la ségrégation exercée durant plusieurs décennies, de réunifier la ville et de redistribuer socialement les espaces. Ce projet porteur est comparable à celui fondé sur les valeurs républicaines, et qui a été à l'œuvre dans d'autres pays depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle.

L'ensemble de ces référents sont d'ordre idéologique, malgré une tension entre politique et technique. À Bangkok comme à Bamako, le politique continue de l'emporter sur le technique. Mais dans le cas de Bamako, comme le politique se manifeste à travers les pratiques coutumières traditionnelles de gestion du sol ou le clientélisme foncier, il a aussi pour effet de favoriser une

certaine résistance aux discours contemporains universalisants. Les apports scientifiques dans l'élaboration des politiques et des plans sont peu mentionnés. Néanmoins, le lien entre la production de connaissances, la planification et la gestion, tend à se développer : avec la mobilité des personnes entre la sphère académique et celle de l'intervention, circulent également les savoirs et savoir-faire (Bogotá, Mumbai).

### **3.3. Des modes d'élaboration de politiques peu explicites et un assez large éventail de modalités d'intervention**

Peu d'éléments sont donnés sur les modes d'élaboration des politiques, surtout en ce qui concerne le processus plus « technique » de l'élaboration proprement dite (diagnostics, alternatives, choix) qui apparaît donc comme implicite. Il est davantage fait allusion au processus plus socio-politique de prise de décisions, surtout dans la période contemporaine, avec l'idée ambiguë de « gouvernance », et les modalités de participation des divers acteurs (comme à Mumbai ou à Bogotá).

Les modalités d'intervention, beaucoup plus détaillées, apparaissent variées et de différentes natures. L'intervention peut s'exercer au niveau de la (ré-)organisation même des pouvoirs avec parfois un (re-)découpage des territoires leur correspondant : à une échelle infra-urbaine les quartiers ou arrondissements accèdent à un certain pouvoir de décision ou tout du moins de contrôle (Bogotá) ; on met en place une réforme communale (Ouagadougou dans les années 1990) ; on redistribue les pouvoirs entre quartiers autrefois ségrégués (Johannesburg) ; ou bien des structures sont mises en place à l'échelle métropolitaine afin de mieux gérer la région urbaine en cours de constitution (Delhi). Ces réorganisations sont parfois accompagnées d'une restructuration, adéquate ou non, des finances publiques locales. De telles interventions *a priori* fondamentales pour mieux planifier et gérer sont rarement faciles à mettre en œuvre. Si Delhi est un bon exemple de réorganisation à l'échelle métropolitaine, dans de nombreuses autres métropoles de profondes résistances de la part des communes « englobées » se sont aussi manifestées (à Paris comme à Bogotá).

Les modalités d'intervention les plus classiques, plus spécifiques, se réfèrent au foncier et au logement, qu'il s'agisse dans

ce dernier domaine de sa production ou de son accessibilité en termes économiques (par acquisition ou location). À Ouagadougou en 1984, de nombreuses mesures ont été prises dans ce sens : foncier collectivisé, contrôle des loyers. De même en Inde, à Mumbai et à Delhi, avec le blocage des loyers. À Johannesburg les logements sociaux sont densifiés. À Bogotá un système de crédit pour l'achat de logement a été mis en place dans les années 1970 ; aujourd'hui en crise et en redéfinition, il a largement favorisé les classes moyennes, mais seulement elles.

L'ensemble de ces modalités est le plus souvent accompagné de normes juridiques, indispensables. Si l'absence de ces normes permet d'expliquer la relative faiblesse de l'application des plans comme dans le cas de São Paulo, leur présence n'est cependant pas suffisante pour garantir une gestion efficace : les normes sont aussi sujettes à des interprétations et des utilisations diverses (Bogotá).

L'intervention en termes d'aménagement apparaît inégalement fructueuse : à Ouagadougou l'aménagement dit progressif a fait ses preuves un certain temps, tandis qu'à Paris l'aménagement spatial entre en conflit avec des politiques urbaines orientées non plus sur l'espace mais sur les ménages, avec des mesures sociales et économiques.

Enfin, il est important de souligner que si certaines de ces mesures ont eu initialement des effets positifs, notamment pour les classes populaires, elles ont aussi eu des effets pervers, surtout quand elles sont devenues trop rigides dans le temps (blocage des loyers à Delhi et à Mumbai, système de crédit à Bogotá).

### **3.4. L'apparition de fragments de ville informelle comme conséquence de la non application des politiques urbaines**

L'application mauvaise ou insuffisante des plans et mesures s'avère un écueil récurrent : les défauts de mise en œuvre des politiques urbaines oblitèrent les effets attendus des références éventuelles à des modèles élaborés. Cette constatation vaut particulièrement en Amérique latine, à São Paulo, à Bogotá ; mais elle est en fait assez généralisée, y compris dans des villes où ont dominé des politiques publiques organisées (Delhi), fermes (Paris, Strasbourg qui jouit traditionnellement d'une autonomie

du pouvoir central) ou autoritaires (Hanoï, Santiago sous la dictature). Les conséquences en sont multiples et parfois très coûteuses. À propos de Kampala, Bernard Calas évoque le problème de la déviation de certaines interventions : les programmes de privatisation des services urbains promus par les organisations internationales finissent par favoriser la permanence de logiques d'accès inégalitaire dans la capitale ougandaise.

Il est assez rare que les changements spatiaux préconisés dans les plans correspondent à ceux qui, de fait, se développent. La non-adéquation des plans aux réalités et leurs défauts (ou absence) d'application induisent certaines pratiques résidentielles qui affectent la morphologie urbaine. Ces pratiques ont des effets d'autant plus déterminants qu'elles concernent des populations numériquement importantes.

Un premier effet est l'émergence d'une ville en double : d'un côté, la ville « formelle » occupée par une population au statut socio-économique stable et, de l'autre, la ville « informelle » dont la création s'est généralement faite de manière illégale par une population aux ressources précaires. Toutefois, dans quelques cas, soit pour avoir été massive (Abidjan), soit pour avoir été au contraire plus fragmentée et éparse dans la ville (Bangkok), la présence trop évidente de campements ou de *slums* a dans le même temps favorisé leur éradication avec des solutions de logement acceptables.

Un second effet, directement lié au premier, correspond à l'aggravation de la ségrégation socio-spatiale. Sur le continent latino-américain, la ségrégation est un phénomène de longue date (São Paulo, Bogotá) qui perdure. Mais la ségrégation n'est pas figée, elle adopte de nouvelles formes et d'autres nuances au gré des modes d'articulation des logiques économiques et socio-résidentielles : d'intensité égale ou accrue, la ségrégation est souvent en cours de recomposition, tendant vers une plus grande fragmentation socio-spatiale (Bogotá). Dans le cas de Johannesburg, où la ségrégation était le fondement même de l'organisation spatiale, elle résiste à une politique de réunification post-*apartheid*. Enfin, elle tend à apparaître là où elle n'existait pas vraiment, comme à Ouagadougou. Une autre conséquence, plus discrète mais non moins lourde socialement, est la surpopulation, la promiscuité, dans des logements initialement prévus pour une occupation par un nombre de ménages bien inférieur.

### **3.5. Un manque de connaissances et d'outils pour rendre les politiques applicables**

Selon une première hypothèse, un décalage entre les projets et leur concrétisation serait inhérent à l'exercice même de la planification. Ce point semble prouvé par le fait que des villes au niveau de développement élevé (Montréal), ou bien à la planification très présente (Hanoï), aient difficilement réussi à résorber ce déphasage. Par ailleurs, une longue tradition planificatrice ne garantit pas nécessairement la bonne application des plans : au Caire les premiers plans remontent à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle mais ils restent encore difficilement mis en œuvre ; à l'inverse Montréal s'est dotée d'un premier plan en 1992 seulement, mais à l'issue d'une longue période de concertation qui semble en avoir facilité l'application. À ces observations s'ajoutent d'autres causes, de plus en plus communes, indépendamment de conditions locales différentes.

Une première cause de décalage entre plan et réalisation est la mauvaise identification des besoins de la population en termes quantitatifs et qualitatifs (Delhi). Les possibilités et aspirations réelles de la population, surtout celles des classes populaires, restent mal connues. En outre, l'hétérogénéité et l'évolution de la pauvreté ne peuvent être pris en compte par des mesures trop rigides (cas du blocage des loyers à Delhi).

L'absence d'un cadre juridique suffisamment élaboré rend également difficile l'application des politiques. C'est le cas de São Paulo et du Brésil en général où les principes de démocratisation de l'accès au logement et aux services urbains, énoncés dans la Constitution de 1988, n'ont pas été accompagnés de l'arsenal de normes nécessaires à leur mise en œuvre effective. De même est invoqué un manque de savoir-faire de la part des services responsables de la gestion au Caire. Souvent l'administration de la ville reste encore trop contrôlée par certaines élites socio-économiques et politiques (Bogotá, Johannesburg, Mumbai, São Paulo) dont les intérêts sont mieux protégés quand les procédures continuent d'être peu rationnelles.

Une autre cause de décalage, moins directement liée à l'élaboration de la politique en soi, est l'apparition de dynamiques économiques et financières extérieures (effets de la mondialisation à Paris) et/ou difficilement contrôlables (effets de la dévalorisation foncière et du bâti dus à la « dé-ségrégation » à Johannesburg). Si

l'industrialisation a longtemps engendré l'urbanisation, aujourd'hui cette relation s'atténue<sup>1</sup>. En même temps, le jeu entre économies formelles et informelles<sup>2</sup>, ainsi que le rôle des nouvelles technologies dans la réorganisation de la production, sont de plus en plus prégnants dans l'aménagement des territoires urbains et régionaux.

Depuis les années 1980, se manifestent également les conséquences fâcheuses de l'ambivalence des discours et des mesures véhiculés par les organisations internationales, qui mêlent néolibéralisme économique et décentralisation politico-administrative, et promeuvent la « gouvernance » : les exemples de Ouagadougou et de Johannesburg l'attestent diversement. Pour remédier au manque de connaissances sur la demande ainsi qu'au manque d'appropriation des processus de planification et de gestion, le recours à la participation de l'ensemble des acteurs est certes fondamental ; tout dépend néanmoins de la manière dont cette concertation est menée. Une attitude ambiguë et peu transparente de la part des pouvoirs publics et des élus sur le devenir d'un quartier illégal engendre inévitablement au sein de la population concernée des stratégies tout aussi ambiguës et ne peut favoriser une organisation collective cohérente (Delhi).

Produit fréquent de la décentralisation et *a priori* souhaitable pour une meilleure participation, la réorganisation des pouvoirs par niveau territorial se prête parfois à une grande confusion et finit par constituer plutôt un obstacle au bon déroulement des processus de planification et gestion. C'est le cas à Johannesburg et au Caire au niveau du pouvoir local. C'est aussi le cas lorsque la question de l'aire métropolitaine n'est pas encore clairement assumée comme telle (Bogotá, São Paulo). À l'inverse parfois, un manque de décentralisation persistant peut rendre difficile une gestion locale adéquate : c'est au niveau de la nation et non de la ville même qu'est décidée, par exemple, la planification de Ciudad de Guatemala.

---

1. Voir, par exemple : Haeringer Ph. 1998, La mégapolisation. Un autre monde, un nouvel apprentissage, in Burdésé et al. (eds), *De la ville à la mégapole : essor ou déclin des villes au XXI<sup>e</sup> siècle ?*, Paris-La Défense, Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement (Techniques, Territoires et Sociétés, n° 35), 27-42.

2. Voir le texte d'Alain Dubresson dans la partie introductive de cet ouvrage.

### 3.6. La redéfinition du système d'acteurs comme solution au déphasage entre politiques et pratiques ?

Plusieurs conclusions émergent de cette lecture transversale. Malgré le recours à des modalités de planification et gestion censées être de plus en plus techniques, l'amélioration des conditions de vie urbaine du plus grand nombre reste difficilement gérée par les pouvoirs publics. Le renforcement de la ségrégation socio-spatiale, parfois sous de nouvelles formes, est tout aussi préoccupant sinon davantage. Les problèmes urbains à résoudre sont sans aucun doute considérables et complexes ; cependant, la nature et l'utilisation de nouveaux discours et méthodes *a priori* séduisants (le programme « *Cities Alliance* » récemment lancé par la Banque mondiale prévoit des stratégies nationales de restructuration des quartiers dégradés et entend promouvoir une « gouvernance locale participative ») sont encore beaucoup trop équivoques pour prétendre dépasser le déphasage entre projet et réalité. En outre, le poids de dynamiques externes globales sur le devenir du local semble de plus en plus déterminant. On se trouve ainsi dans une contradiction insurmontable : ravalée à la fonction de volet social de l'ajustement, la ville n'est plus dans le champ du politique. On propose de « lutter contre la pauvreté » tout en réaffirmant des positions libérales, sans souci de la nécessaire régulation à l'échelle mondiale.

Un certain nombre de questions majeures reste en suspens : la formidable inertie du foncier, le marché demeurant à ce niveau la référence dominante et entraînant d'irréremédiables effets de ségrégation ; le retrait de la puissance publique du logement social et la question du financement de l'habitat et de la ville ; les formes multiples de mobilisation de l'épargne populaire (en particulier en Asie) n'empêchent pas de poser la question de la fiscalité, seule susceptible d'accroître les ressources propres des municipalités ; la question des droits (dont le droit au logement) qui renvoie au refus des élites d'accepter un véritable partage de la ville ; l'absence d'évaluation démocratique des projets et des politiques. Le bilan est donc plutôt pessimiste.

Pourtant, bien que de manière ponctuelle, sont aussi évoquées quelques pistes d'autant plus intéressantes qu'elles surgissent d'une redéfinition des relations entre politiques et pratiques. Celles-ci tournent principalement autour des systèmes d'acteurs avec de nouvelles formes de participation, d'intervention des

habitants (Mumbai, São Paulo, Quito et, dans une moindre mesure, Bogotá) qui sont liées à une réorganisation initiée à partir de la base, encore hésitante mais en cours, des pouvoirs face aux transformations spatiales.

#### **4. LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE EN ANGLE MORT DES POLITIQUES URBAINES PUBLIQUES ?**

La mobilité spatiale peut être vue comme objet spécifique des politiques urbaines et non seulement comme la conséquence d'orientations prises dans ces politiques en matière de population, de logement et services publics, de transport, d'activités productives, etc.

Les allusions explicites à la mobilité dans les politiques urbaines considérées ici apparaissent sous divers aspects. Les pouvoirs publics cherchent à contrôler la migration de la campagne vers la ville (Mumbai). La mobilité intra-urbaine est soit imposée avec des déguerpissements et relogements (Delhi, Le Caire) soit souhaitée avec la création de quartiers pour classes moyennes ou de logements sociaux au Caire, la réunification à Johannesburg, bien que dans ce cas cette décision a pu engendrer des pratiques contraires avec une résistance au déplacement. La mobilité quotidienne est abordée à travers les projets d'infrastructure et les politiques de transport (Bangkok, Paris). Néanmoins, la régulation des interactions entre mobilité intra-urbaine et mobilité quotidienne n'est guère évoquée comme objet de politique.

La mobilité, lorsqu'elle est inattendue, peut aussi engendrer d'étranges choix de la part des pouvoirs publics. En effet, face à des arrivées massives de migrants dues à des situations critiques dans leur région d'origine (troubles d'ordre public, perturbations climatiques, désastres naturels, etc.), certains pouvoirs publics adoptent intentionnellement l'attitude de la non intervention pensant éviter ainsi un gonflement des flux de victimes qui nuirait au développement de la métropole (Mumbai, Bogotá). Cette attitude du « profil bas », bien évidemment discutable, n'en est pas moins assez fréquente.

La mobilité considérée dans les politiques urbaines ne saurait se réduire au résultat d'interactions entre les pouvoirs publics et les habitants. Il est clair qu'entrent aussi directement en jeu les stratégies des divers acteurs économiques, notamment les entre-

preneurs et les constructeurs. La décision de créer, maintenir, supprimer ou reconvertir des pôles d'activités productives, déterminante dans la mobilité de la main-d'œuvre autour de l'emploi et du logement, implique étroitement acteurs institutionnels, entrepreneurs et habitants. De même, les constructeurs, sensibles aux aspirations résidentielles des différents groupes sociaux, ont pu exercer des pressions plus ou moins discrètes sur les pouvoirs publics afin que la réglementation urbanistique leur permette de mieux répondre à ces marchés potentiels. La mobilité est donc l'affaire du système d'acteurs dans son ensemble.

Étonnamment, alors qu'elles se complexifient de plus en plus, qu'elles sont au cœur des transformations spatiales et constituent des indicateurs utiles des effets des interventions publiques sur le développement urbain, les mobilités restent encore peu conceptualisées au sein des politiques urbaines de nombreuses métropoles. Il est probable que la divulgation de concepts et d'outils nouveaux pour appréhender l'espace « dynamiquement » et non plus « statiquement » favorisera ce réajustement nécessaire.



## **BOGOTÁ :** **LES COÛTS DU LAISSER-FAIRE**

---

*Thierry LULLE*

Pour mieux comprendre le rôle de l'urbanisme<sup>1</sup> dans le processus d'urbanisation et les pratiques résidentielles déployées par les habitants de Bogotá, il est d'abord nécessaire de dégager quelques aspects du contexte politique et économique local et international déterminants dans la définition de certaines de ses orientations, puis de procéder directement à la confrontation entre principes et décisions urbanistiques et faits de l'urbanisation de manière diachronique depuis le milieu du XX<sup>e</sup> siècle.

### **1. QUELQUES FACTEURS INFLUENÇANT LA NATURE DE L'URBANISME**

La faiblesse de l'État colombien<sup>2</sup> face à l'urbanisation doit être reliée à une faiblesse plus générale et traditionnelle face à d'autres situations, qui a favorisé le pouvoir économique et, en conséquence, des conduites clientélistes et corruptrices. C'est probablement une forte réaction contre cette même tradition qui explique, parmi d'autres raisons, l'émergence, depuis la nouvelle Constitution politique de 1991 et les lois qui en ont découlé<sup>3</sup>, de

---

1. Nous entendons ici l'urbanisme comme le cadre conceptuel dans lequel la planification et la gestion du développement urbain sont mises en œuvre.

2. Considérant chacune de ses instances territoriales : nation, région, département, municipalité, arrondissement et/ou quartier.

3. Il faut signaler ici une apparente contradiction avec ce qui précède : la Colombie est aussi un pays où le cadre juridique est fortement développé.

nouveaux discours et pratiques autour de la participation du citoyen dans le processus de planification, de prise de décision et de contrôle en matière d'investissements publics.

Mais, alors que le marché a donc pu longtemps contrôler le politique, on observe récemment de nouvelles manifestations de cette infiltration avec l'impact dans la gestion urbaine des processus économiques mondiaux (globalisation et propagation du néolibéralisme). On relèvera plus particulièrement la privatisation des entreprises de services publics et, bien que de manière moins tangible et d'un autre ordre, la tendance vers l'intégration de pratiques propres à la gestion entrepreneuriale dans l'administration publique.

Par ailleurs, le rôle des recommandations – voire pressions – des organisations internationales (Banque Mondiale, Nations Unies) est de plus en plus notoire. Si la situation spécifique colombienne justifiait la mise en œuvre de la décentralisation administrative et de la planification et de la gestion urbaines à tous les niveaux du territoire, celle-ci a aussi été déterminée par ces instances extérieures.

Enfin, le fait que l'approche théorique du phénomène urbain soit localement assez développée<sup>1</sup> et que les connaissances ainsi produites circulent parfois avec les personnes qui passent de la recherche scientifique, à l'expertise, à l'administration publique voire à la politique, explique la présence courante et parfois même sophistiquée de certains diagnostics dans les essais de planification urbaine, mais peut-être aussi la difficulté, jusqu'à récemment, à mettre en œuvre les objectifs énoncés dans ces plans.

## **2. URBANISME ET URBANISATION : LECTURE DIACHRONIQUE D'UN DÉPHASAGE VARIABLE**

Afin de mieux confronter urbanisme et urbanisation, discours et pratiques, plans et faits, et d'en dégager les déphasages, nous différencions au cours des cinquante dernières années quatre périodes principales et, au sein de certaines d'entre elles, des sous-périodes.

---

1. Il existe une production de connaissances à la fois autonome et alimentée par des courants des pays centraux (par exemple, l'école de sociologie urbaine française).

## 2.1. 1947-1966 : la période de la planification spatiale

Après une urbanisation très forte au cours des années 1940, commence en 1947 une période marquée par les principes de l'urbanisme dit « moderne », qui donne à l'espace un statut privilégié. Ce sera particulièrement le cas jusqu'en 1952 autour de la remise en 1949 par Le Corbusier d'un plan pilote qui s'appuie sur les outils de zonage (fonctions, hauteurs, densités) qui ont caractérisé l'ensemble de ses autres plans, propose un système de voies de circulation hiérarchisé, et vise à contenir l'expansion indifférenciée de la ville vers le nord. De ce plan deux aspects principaux vont être déterminants jusque dans les années 1960 : la voirie qui sera reprise dans un autre plan plus spécifique en 1951, et les tentatives de zonage localisant la réalisation de grandes opérations.

Entre 1953 et 1958 on passe à un urbanisme pragmatique : on ne planifie plus, on gère et on construit. En effet durant cette étape<sup>1</sup> sont réalisées d'une part de profondes réformes administratives de la ville : la création en 1954 du *Distrito Especial* de Bogotá et l'intégration à la ville de six communes du nord et de l'ouest, qui étaient alors des secteurs peu construits en dehors des noyaux villageois ; et, d'autre part, de grands travaux : bâtiments pour diverses institutions publiques, tous situés sur l'axe centre-ouest, et infrastructures routières. L'apparition de nouveaux grands axes de type transversal et la diversification du réseau de voirie dans le nord structure la multiplication de zones résidentielles. On assiste donc à un processus de densification, de « compactage », à l'intérieur d'un réseau en cours d'élaboration mais surtout encore au sein du périmètre initial. Cet urbanisme pourrait être qualifié de « voirie ».

Entre 1959 et 1966, le plan de Le Corbusier est flexibilisé. Cette période continue d'être plus marquée par l'intervention que par la planification. On insiste sur le besoin de densifier le centre pris au sens large de la ville, mais le modèle nord-américain de *suburb* est aussi une référence. Sont créées de nouvelles zones industrielles qui décentralisent les traditionnelles vers le sud-ouest, l'ouest et le nord-ouest. Le plan de voirie de 1951 est revu

---

1. Elle coïncide avec la courte période de dictature militaire de Rojas Pinilla (la seule dans l'histoire de la Colombie).

et complété en 1961, et est projeté pour une nouvelle durée de près de 15 ans ; il sera largement mis en œuvre de telle sorte que la construction s'accélère, encore plus fortement qu'antérieurement, notamment dans les zones qui ont été annexées, sauf dans l'extrême frange ouest. Dans cette production de logement quelle est la part des interventions étatiques ? Elle est notoire dans le sud et le sud-ouest (avec l'ICT – *Instituto de Crédito Territorial*), visant les classes populaires, et dans le nord-ouest (avec le BCH – *Banco Central Hipotecario*) en direction des classes moyennes et aisées. Mais elle est insuffisante car, dans le même temps, l'urbanisation clandestine se propage en périphérie (elle n'est pas nouvelle mais prend maintenant des proportions conséquentes). C'est aussi durant cette période que dans les quartiers populaires commencent à émerger des organisations communautaires, lesquelles se formaliseront peu à peu avec les JAC (*Juntas de Acción Comunal*) qui exerceront, surtout au cours de la décade suivante, un certain contre-pouvoir. Leur action contribuera dans certains cas à une reconnaissance des quartiers et à leur équipement en infrastructure, services publics et équipements sociaux.

## **2.2. 1967-1978 : la période de la planification socio-économique**

Entre 1967 et 1972, le concept de planification économique de la ville est introduit et l'approche en termes spatiaux est moins énoncée. Mais on essaie d'intervenir sur la faible densité d'occupation des sols, sur la mauvaise répartition des usages et sur un système de transport déficient. Afin de favoriser la densification, les modèles résidentiels basés sur l'habitat individuel sont changés pour introduire l'habitat collectif (ensembles résidentiels avec parfois des constructions en hauteur). Pour améliorer le fonctionnement de la ville et faciliter l'approvisionnement de certains services, apparaît l'idée de combiner la spécialisation fonctionnelle avec la création de nouveaux centres : on parle de « villes dans la ville ». De fait, se multiplient de courtes voies de connexion entre axes principaux déjà existants, tandis que se consolident les secteurs existants. L'intervention publique de l'ICT se concentre à Ciudad Kennedy, un énorme ensemble résidentiel pour classes moyennes et populaires situé à la périphérie ouest. Toutefois, de nouvelles aires de nature clandestine appa-

raissent en particulier à Bosa, Suba et Usme, secteurs de la périphérie sud-ouest, nord-ouest et sud.

Entre 1972 et 1978, on commence à renoncer à une vision globale de la planification urbaine (laquelle a de fait été peu suivie d'effets), pour s'orienter vers des interventions sur des zones délimitées ou autour de problèmes particuliers. C'est ainsi que sont proposés deux grands programmes : le premier visant la décongestion du centre de la ville avec une grande opération de voirie le long de la cordillère orientale sur l'axe centre-nord et le second pour la rénovation du centre, en particulier aux abords du palais présidentiel. Dans les faits, perdure la double logique d'ajustement de l'administration et du territoire face aux besoins : est créé l'IDU (*Instituto de Desarrollo Urbano*) dont la mission est d'exécuter les grands travaux financés sur la base d'impôts exclusivement prélevés à cet effet, le périmètre est à nouveau élargi, et le réseau routier est agrandi et diversifié. En matière de logement, l'État met en place en 1972 un système de crédit pour l'accès à la propriété (appelé UPAC – *Unidad de Poder Adquisitivo Constante*), ce qui favorisera directement les classes moyennes et donc la construction et densification de la ville « formelle ». Par contre, face à l'ampleur de l'habitat clandestin, qui continue de se consolider dans certaines zones, ou commence à se propager dans les municipalités voisines, l'État se voit contraint à reconnaître, régulariser, l'« informel ». Il intervient, mais donc après coup et, en outre, très lentement. Les effets de la non-application de la planification rendent la situation critique, avec désormais une « ville en double » difficilement gérable.

### 2.3. 1979-1989 : la période de la « normativisation »

L'intervention publique dans le développement urbain tend à se limiter à la création de normes urbaines (notamment l'Accord 7 de 1979), qui en réalité bénéficient au secteur immobilier. Mais elle continue de se manifester aussi dans la formulation de plans zonaux : un grand programme pour la zone de Ciudad Bolivar, au sud de la ville, afin de la consolider comme secteur d'accueil de la population la plus pauvre de la ville ; et toujours la rénovation du centre avec le *Plan Centro*. C'est au cours de cette décennie que le périmètre urbain est franchi, sans que pour autant soient prises des mesures pour organiser, structurer ce qui constitue

aujourd'hui, de fait mais non officiellement, l'aire métropolitaine. Par ailleurs, l'architecture résidentielle (la « formelle » et plus encore la clandestine) était jusqu'aux années 1980 plutôt peu dense : il s'agissait de petits immeubles collectifs de plus ou moins R+3 et de maisons individuelles, aussi bien dans des ensembles fermés que dans des groupements moins homogènes, somme d'initiatives individuelles (il y avait, certes, quelques exceptions d'ensembles massifs comme, par exemple, à Ciudad Kennedy ou Bachue, et dans les « centres » traditionnels ou plus récents une densification en hauteur très marquée). Mais, à partir des années 1980, on observe dans certains secteurs du péricentre ou de la périphérie un changement de la morphologie avec la construction d'immeubles en hauteur, outrepassant parfois des normes facilement contournables.

Au cours de cette même période les entreprises de services publics (domiciliaires, non sociaux) commencent à avoir de sérieux problèmes financiers dus non seulement à une conjoncture internationale défavorable, mais aussi à des problèmes internes propres à la mauvaise organisation de ces entités, avec notamment le problème des pertes techniques et des connexions « pirates ». En effet, les services publics ont accompagné non seulement l'urbanisation formelle mais aussi l'illégal, non sans avoir une part de responsabilité dans ce phénomène.

Probablement, ce qui aura jusqu'alors à la fois « sauvé » et « perdu » Bogotá, sont le réseau de voirie et la couverture des services publics car ils auront orienté et permis le développement de la construction de quartiers nouveaux de toutes sortes. La croissance de cette ville qui, en outre, ne rencontrait pratiquement aucune limite topographique (sauf certains abords de rivières facilement inondables ou la cordillère orientale) fut donc constante, même si certains moments furent plus intenses que d'autres. Les quelques essais de planification auront été relativement étrangers à cette dynamique propre.

#### **2.4. Les années 1990 : du chaos au réveil**

Au début des années 1990 la situation est devenue très critique sur de nombreux fronts :

- accentuation de la dégradation du centre ;
- dégradation ou, à l'inverse, rénovation avec une forte densification dans le péricentre ;

- consolidation de la périphérie illégale ;
- extension au-delà du périmètre urbain dans les communes voisines avec la raréfaction de terrains disponibles et l'occupation de zones à risques de désastres naturels ;
- dégradation générale de la voirie et de l'infrastructure en général et des services publics en particulier ;
- saturation du système de transport.

Les deuxième et troisième aspects ont été favorisés par des normes (les accords 7 de 1979, 6 de 1990 et leurs dérogations successives). Par ailleurs, il faut souligner l'appauvrissement des ressources de la ville et des difficultés croissantes dans la gestion urbaine (bureaucratisation, ressources humaines et techniques insuffisantes, absence ou désactualisation des informations sur le bâti et les réseaux, etc.). L'ensemble de ces difficultés conduit à prendre conscience de la nécessité de planification et gestion ; ce qui marque assez profondément cette dernière décennie.

En effet, les administrations du District qui se succèdent durant les années 1990 vont chacune à leur manière chercher à reprendre les choses en main grâce à diverses stratégies : la rationalisation du processus de légalisation des zones clandestines ; l'attribution aux services publics d'une vocation sociale plus technique et cohérente (un meilleur contrôle de la consommation devant permettre un assainissement économique de l'entreprise et, à plus long terme, une tarification plus juste) et non plus politique ; l'assainissement des finances publiques, en particulier à travers un nouveau système tributaire foncier ; le recours à des modalités de concertation nouvelles, soit avec une décentralisation au niveau des arrondissements, soit avec la création de nouveaux canaux de participation (alors que dans le même temps les organisations populaires ont tendance à être moins revendicatives) ; l'utilisation de savoirs constitués dans diverses disciplines autour des questions urbaines ; le développement d'un travail pédagogique innovant autour des questions de culture urbaine et citoyenneté ; ou, enfin, l'intervention, à nouveau, au travers de grands travaux mais en visant cette fois la récupération des espaces publics, de l'infrastructure de transport ou dans les modes de production de logements sociaux (avec enfin l'intention de mieux contrôler le foncier) qui, entre-temps, aura été peu à peu négligée avec un retrait progressif de l'État dans ce domaine. Tout cela constitue un ensemble de mesures au coup par coup dans un contexte urbanistique qui, malgré diverses tentatives, reste peu

affirmé, étant probablement encore trop prisonnier de son histoire fragile et inconstante.

Le tout récent processus d'élaboration du POT (*Plan de Ordenamiento Territorial*), après celui du plan *Bogotá 2000*, réussira-t-il à donner enfin un autre statut à la planification dans cette métropole ? Le rôle des différents acteurs urbains, notamment celui des pouvoirs publics confrontés à des logiques socio-politiques traditionnelles d'un autre ordre, sera sûrement déterminant. Bogotá entre dans une nouvelle période où s'affrontent durement ces diverses dynamiques. La nature de cet affrontement se lira directement dans la morphologie à venir.

## **LES POLITIQUES PUBLIQUES À DELHI : D'UNE CONCEPTION STRUCTURÉE À UNE DIFFICILE MISE EN ŒUVRE**

---

*Isabelle MILBERT*

Les politiques urbaines extrêmement volontaristes, bien dotées financièrement et conçues selon des schémas classiques inspirés de l'école anglaise de planification, ont connu de gros défauts d'application qui ont conduit à la déformation du schéma initial, d'autant plus que l'ampleur et la persistance du flux migratoire ont été constamment sous-estimées. Dans le cas de Delhi, la formation des acteurs publics, en particulier des urbanistes, a été très fortement influencée par les exemples de planification urbaine britannique de l'après-guerre. Les orientations des organismes internationaux, qui avaient tous leur siège à Delhi, ont été débattues mais non appliquées dans la capitale, ou de façon symbolique : tel a été le cas des projets de *Urban Basic Services* promus par l'UNICEF, des réformes foncières prônées par US-AID, ou du recouvrement des coûts prôné par la Banque Mondiale.

En théorie, l'édifice des politiques publiques paraissait d'une grande logique :

- strict contrôle des loyers maintenant un accès à des logements à faible coût pour la population à faibles revenus ;
- construction de logements pour fonctionnaires et personnel des services de la capitale ;
- construction de logements pour diverses catégories de classes moyennes, soit directement, soit à travers des concessions de terrains à des sociétés ou à des coopératives ;
- allocation mesurée et très contrôlée de terrains, en accord avec le Plan et avec les priorités définies ;

– destruction des bidonvilles et des taudis et relogement des habitants dans des lotissements aménagés par la puissance publique en périphérie.

Dans les faits, ces politiques urbaines n'ont pas répondu à la demande, certes du fait de la migration et de l'afflux de population démunie, mais aussi du fait de distorsions entre la réalité de la demande et l'image que la puissance publique s'en faisait : par exemple, la mise sur le marché de terrains nouveaux par la *Delhi Development Authority* a été trop lente, et elle a créé une rareté artificielle de terrains qui a engendré une spéculation extrêmement forte. L'offre de logements à faible coût a été inégale selon les années, en dents de scie. Le blocage des loyers a certes profité aux faibles revenus, dans un premier temps, mais pas dans le long terme, puisqu'il paralyse mécaniquement l'augmentation des revenus de l'impôt sur la propriété, et qu'il décourage l'investissement de capitaux dans l'immobilier en vue de revenus locatifs réguliers.

### **DES PRATIQUES RÉSIDENTIELLES QUI RÉSISTENT AUX PLANIFICATEURS : LE CAS DE RAJIV GANDHI CAMP, LE BIDONVILLE DU STADE NEHRU**

Le développement du bidonville du stade Nehru (connu sous le nom de Rajiv Gandhi Camp) est un cas typique de création d'une concentration illégale d'habitations précaires... comme résultat d'un programme de constructions de prestige, destiné à renforcer l'image internationale de Delhi. Cette édification de grands ouvrages d'art (ponts routiers), d'immenses stades et d'hôtels de luxe et d'immeubles de grande hauteur, fut décidée en complète contradiction avec le plan d'urbanisme de 1961.

Ce bidonville s'est développé dans les années 1978-1981, avec la construction du stade Nehru pour les Jeux Asiatiques de 1982. Les ouvriers recrutés pour le chantier de construction se sont installés sur le site même de travail, et ont ensuite déplacé leurs habitations précaires un peu plus loin une fois le chantier terminé, occupant les terrains vacants. Un complexe de services administratifs destinés à abriter les départements de certains ministères et entreprises publiques a été ensuite érigé dans la même zone, offrant de nouvelles opportunités d'emplois pendant la période de construction, certains de ces chantiers étant toujours

en cours. Déplacé partiellement au gré de l'avancement de l'occupation des terrains par de nouveaux immeubles administratifs, le bidonville s'est malgré tout agrandi et densifié, coincé entre le stade, le complexe administratif, le boulevard circulaire et un drain à ciel ouvert. Le terrain envahi illégalement est propriété publique, appartenant à la *Delhi Development Authority*, et cette administration ne cache pas son intention de récupérer ses terrains en délogeant le bidonville.

La consolidation et l'extension du bidonville sur maintenant près d'une vingtaine d'années se reflètent dans le type de structure d'habitation, qui traduit bien sûr aussi les disparités économiques et financières des occupants. Ces deux facteurs – ancienneté de l'installation et niveau de revenu – produisent une large gamme de situations : des abris en toile de jute pour les installations les plus récentes, à des constructions aux murs de briques parmi les plus anciennes et pour les familles les plus prospères, en passant par diverses combinaisons possibles de matériaux, fréquemment des assemblages de planches et de terre séchée. Les toits restent toutefois toujours rudimentaires, la petitesse des habitations est de règle (une pièce unique, souvent d'environ deux mètres sur deux), et il n'y a que rarement de petites fenêtres. L'entassement des familles dans de telles constructions combinées à l'étroitesse des ruelles engendrent de fortes densités résidentielles. Les 2 500 unités d'habitation estimées début 1997 et leur organisation spatiale labyrinthique ne figurent toutefois pas comme une zone habitée sur un des derniers plans de ville détaillé publié<sup>1</sup>, mais sont « dissimulées » en étant assimilés aux espaces verts entourant le stade...

Ce bidonville a toujours été considéré comme « provisoire » par les autorités : il n'a donc jamais été question de le reconnaître, de le stabiliser et de le réhabiliter. Il n'apparaît pas sur les cartes. Il comprend environ 2 500 huttes et 12 500 habitants et présente une situation contrastée d'une ruelle à l'autre, d'une hutte à l'autre : qu'il s'agisse du pavage et du nettoyage des rues, de l'accès aux latrines publiques, de l'éclairage public, de l'accès à l'eau grâce aux bornes fontaines publiques, l'ensemble des services est déficient, et profite à certaines parties du bidonville plus qu'à d'autres. Un certain nombre de bidonvillois ont fait preuve

---

1. *Eicher City Map. Delhi*, 1996, Eicher Goodearth Ltd, New Delhi.

d'imagination pour pallier les carences en services : connections sauvages pour l'électricité, utilisation de pompes à main individuelles pour récupérer de l'eau de la nappe phréatique, huttes abritant des centres de santé ou de « formation » privés, écoles coraniques privées. L'initiative individuelle constitue la première stratégie de survie pour obtenir les services de base, bien avant l'organisation et la lutte solidaire. La dangereuse proximité du drain à ciel ouvert, devenu un égout du fait du grand nombre de déchets qui y sont déversés, constitue un danger immédiat, en particulier pour les enfants.

L'obtention des services résulte d'une négociation très dure qui implique d'une part les habitants du bidonville et leurs représentants informels (les *pradhans*), d'autre part les politiciens locaux et l'administration. Il est normalement prévu qu'aucun service ne soit fourni au quartier, puisqu'il est complètement illégal. Tout service fait donc l'objet d'un intense marchandage, qui se produit de préférence en période électorale. C'est pendant cette période que nous avons vu apparaître des pompes à eau individuelles (six en une semaine), des terrassements pour le pavage de ruelles à l'entrée du bidonville, tandis que les institutrices, fait exceptionnel, faisaient du porte à porte pour vanter les mérites de la formation des adultes, et que des balayeurs venaient enfin nettoyer les ordures et les drains bouchés à l'intérieur des ruelles. La période électorale est également le seul moment où fonctionne le réservoir d'eau situé à l'entrée du bidonville. Ces services sont donc le résultat de promesses électorales, car le bidonville fonctionne dans cette période comme une importante réserve de bulletins de vote. Les bidonvillois sont intensément courtisés, et ils savent qu'ils seront selon toute vraisemblance oubliés jusqu'aux élections suivantes : toutes nos enquêtes (mars 1996, avril 1997, mars 1998) montrent, invariablement, que les politiciens, y compris les conseillers municipaux les plus assidus et les plus « proches de la population », ne remettent pas les pieds dans le bidonville, une fois qu'ils ont été élus... jusqu'à la campagne électorale suivante.

L'insertion dans le bidonville n'est pas une procédure aisée. D'après les interviews menées, les différentes étapes permettant une intégration et donnant l'espoir de rester logé dans le bidonville (puis éventuellement d'être intégré dans une opération de relogement) sont les suivantes : trouver un travail ; construire sa propre hutte ; obtenir la *ration card* (carte permettant d'avoir

accès aux boutiques vendant des produits de base à des prix subventionnés). Cette carte, paradoxalement, sert de certificat de résidence. Elle apparaît extrêmement importante puisqu'elle sert souvent de préalable à l'établissement de la carte d'électeur, et donc de citoyen de la ville de Delhi. Cette dernière procédure, qui coûte de l'argent à payer aux intermédiaires, est donc la plus complexe, et requiert de nombreux appuis informels, en particulier de la part des leaders de bidonvilles (*pradhans*) et des politiciens, pour avoir accès à l'administration.

En définitive, les habitants mènent en permanence une double stratégie (conduite de façon totalement individualiste, en l'absence de cohésion et d'esprit de groupe) : la première stratégie, prioritaire, consiste à s'assurer en permanence de gagner du temps vis-à-vis de la menace de déguerpissement. Tout équipement nouveau, qu'ils parviennent à négocier à l'arraché, est donc une victoire dans ce sens. La deuxième stratégie consiste, vis-à-vis des autorités, à accepter le principe du déménagement et à poursuivre la procédure qui est proposée, à l'aveuglette, dans la mesure où l'administration donne une quantité minimale d'information. Cependant, une minorité seulement peut poursuivre cette stratégie : elle est réservée à ceux des habitants qui possédaient déjà une *ration card* en 1990, et à ceux qui sont en mesure de payer des sommes importantes (5 200 roupies, ce qui représente plusieurs semaines de salaire) en tant que promesse d'achat, auprès de l'administration.

L'information que reçoivent les bidonvillois est qu'ils risquent d'un jour à l'autre d'être chassés de Rajiv Gandhi Camp. Ils savent que la procédure sera extrêmement rapide et brutale, car les autorités veulent éviter tout recours devant la justice, et qu'ils doivent payer environ 12 700 roupies (environ 2 000 FF) pour avoir droit au relogement. Mais aucun ne connaît la localisation exacte du relogement, ni sa surface (les informations varient du simple au double d'un bureau à l'autre, d'un mois à l'autre). La date du relogement est inconnue, et nul ne sait rien des possibilités d'emploi existant sur place.

La politique de relogement des bidonvillois est donc marquée par le manque de transparence. En contraste frappant avec la façon dont sont décrites et promues les grandes opérations d'aménagement de Papankala ou DLF Qutab Enclave, la politique de relogement des habitants des bidonvilles, qui implique l'utilisation de terrains tout proches de ces grandes opérations, demeure

obscur et très peu documentée. L'affichage des grands principes (pas de destruction sans relogement, utilisation des terrains publics dans le respect du plan d'urbanisme), n'est donc pas suivi de la mise en œuvre d'une politique qui bénéficierait du consensus de la population civile ni même de l'accord des « bénéficiaires ».

Face aux structures de décision, la diversité des situations des habitants par rapport aux moyens financiers, à la date d'arrivée, aux relations avec les leaders et les politiciens, à des religions différentes, les empêche complètement de s'organiser. Nulle réunion, nulle délégation représentant le bidonville dans son ensemble : la division et la défiance sont partout et expliquent sans doute que les politiciens puissent si facilement abandonner leurs électeurs sans tenir leurs promesses, ou que l'administration maintienne l'opacité quant aux procédures entamées.

## **JOHANNESBURG : LES DÉCEPTIONS D'UNE POLITIQUE URBAINE POST-APARTHEID**

---

Claire BÉNIT

À la chute du régime d'*apartheid*, annoncée par la décennie de mouvements sociaux urbains, s'amorce une ère de réformes urbaines dotées d'instruments puissants de lutte contre la ségrégation et d'investissement dans les *townships*. Cette redistribution programmée des ressources s'appuie sur l'idée politique d'une ville unifiée<sup>1</sup>, matérialisée par la mise en place d'un gouvernement métropolitain, et dont sont soulignés les liens d'interdépendance fonctionnelle entre des quartiers jusqu'alors ségrégués dans l'espace et disjoints sous des gouvernements séparés. L'état de grâce est cependant de courte durée, et les ambitions originales de la « reconstruction » de la ville se heurtent bien vite à des difficultés, propres à la transition sud-africaine mais aussi plus générales, liées au mode contemporain d'une action publique prise entre libéralisme et participation.

### **1. DES POLITIQUES URBAINES AMBITIEUSES : « RECONSTRUIRE LA VILLE »**

#### **1.1. Un redécoupage des pouvoirs locaux au service de la redistribution**

Trois modalités principales du découpage municipal visent à assurer une répartition équitable des ressources urbaines entre les espaces urbains.

---

1. Sous le slogan politique « *one city, one tax-base* » : « une ville, une base fiscale » (Chipkin I. 1996, *City and community : local government and the legacy of the "one city" slogan*, Johannesburg, Center for Policy Studies).

– *Le partage du centre* : Le *Central Business District* de Johannesburg, qui demeure le lieu principal de création de richesses, a été découpé entre trois des quatre sous-structures, dont la sous-structure Sud (qui inclut Soweto) comporte la plus grande partie. Ce découpage politique et fiscal a été critiqué pour sa non-fonctionnalité. Une gestion urbaine cohérente du centre ville est plus que jamais nécessaire, à l'heure où il entre en déclin, concurrencé par des centres d'affaires déconcentrés dans les banlieues résidentielles de Sandton et Randburg : même la fonction boursière et financière qui ont fait la richesse du centre ville s'en délocalisent. Or la division administrative entre trois sous-structures rend difficile une gestion unifiée du centre, diluant les responsabilités<sup>1</sup>. Surtout, ce découpage exige des dépenses publiques que la sous-structure Sud, qui en est le principal gestionnaire, est bien incapable d'assurer. Le maintien d'un centre ville attractif, pour les hommes comme les activités, d'importance cruciale aussi bien pour « développer Soweto » que pour la métropole tout entière, apparaît de plus en plus comme une responsabilité métropolitaine : c'est le Conseil Métropolitain qui dirige de fait le Plan de Développement du centre ville, mais sans les moyens d'action associés à cette tâche. Partager le centre, est-ce tuer la poule aux œufs d'or ?

– *La création d'un gouvernement métropolitain* : Doté de ressources fiscales importantes (taxe professionnelle métropolitaine, prélèvements sur les budgets des sous-structures, etc.), un tel gouvernement semblait le mieux à même d'assurer des péréquations et des rééquilibrages (en termes d'équipements) entre des espaces qu'opposent des inégalités parmi les plus fortes du monde. Mais ce gouvernement métropolitain fut déclaré en banqueroute à la fin 1997, et la reprise en main par un « Comité des Quinze », chargé par la Province de rétablir l'équilibre budgétaire le plus strict, s'est accompagnée du gel du budget d'investissement métropolitain. La fonction redistributrice métropolitaine est donc compromise jusqu'à nouvel ordre.

– *Le découpage de sous-structures « intégrées »* : Le principe est d'associer dans chaque sous-structure une ancienne zone

---

1. Aucune ligne budgétaire n'est spécifiquement consacrée aux dépenses en centre ville dans les budgets des sous-structures. Comme les besoins en périphérie apparaissent incommensurables, les sommes consacrées au centre ville par chaque municipalité sont de fait réduite à la portion congrue.

blanche et une ancienne zone noire, pour des raisons fiscales autant qu'électorales. Une redistribution à l'échelle locale (et non pas uniquement à l'échelle métropolitaine) reflète le souci de créer plusieurs *one-cities* au lieu d'une seule d'échelle métropolitaine qui, trop puissante, risquerait de concurrencer la Province elle-même<sup>1</sup>. Cette « intégration » des plus artificielles conduit pourtant à des communautés d'intérêt inattendues. Sandton a ainsi « son » *township*, qu'elle veut développer prioritairement (surtout lorsque le Conseil Métropolitain s'avise de prélever des impôts sur les budgets des sous-structures pour « développer Soweto »). Cet intérêt cependant n'est pas entièrement nouveau : dès les années 1990, Randburg avait lutté pour que les *squatters* de Zevenfontein (hors de ses limites municipales de l'époque) soient relogés sur son territoire, créant ainsi « son » propre *township*, argument nécessaire pour pouvoir se déclarer municipalité autonome, et notamment libre de Soweto !

Cette « intégration » par la frontière conduit à de réels effets de développement pour la sous-structure la plus riche (celle de l'est, comportant l'ancienne municipalité de Sandton), et pour celle qui, peu désorganisée par le redécoupage, jouit d'un pouvoir municipal relativement fort (sous-structure ouest, où s'opère une construction massive de logements). En revanche, on ne peut que souligner l'immobilisme de la sous-structure nord (où aucun logement n'a été construit de 1994 à 1998), et la faillite de celle du Sud, incapable à elle seule de développer l'ensemble de Soweto.

## 1.2. Densifier la ville : cinq projets pour une « ville compacte »

La « reconstruction » de la ville prend un contenu plus concret avec les projets d'équipement urbain et de construction de logements visant à « intégrer » la ville. Il s'agit de rompre avec l'urbanisme d'*apartheid* des décennies précédentes, où les populations non-blanches étaient systématiquement logées à l'écart des équipements, des espaces d'emploi et de consommation, dans des quartiers périphériques à l'infrastructure sommaire.

---

1. Mabin A. 1998, From hard top to soft serve : demarcation of metropolitan government in Johannesburg for the 1995 elections, in Cameron R. (ed.), *Demarcation of metropolitan governments*, à paraître.

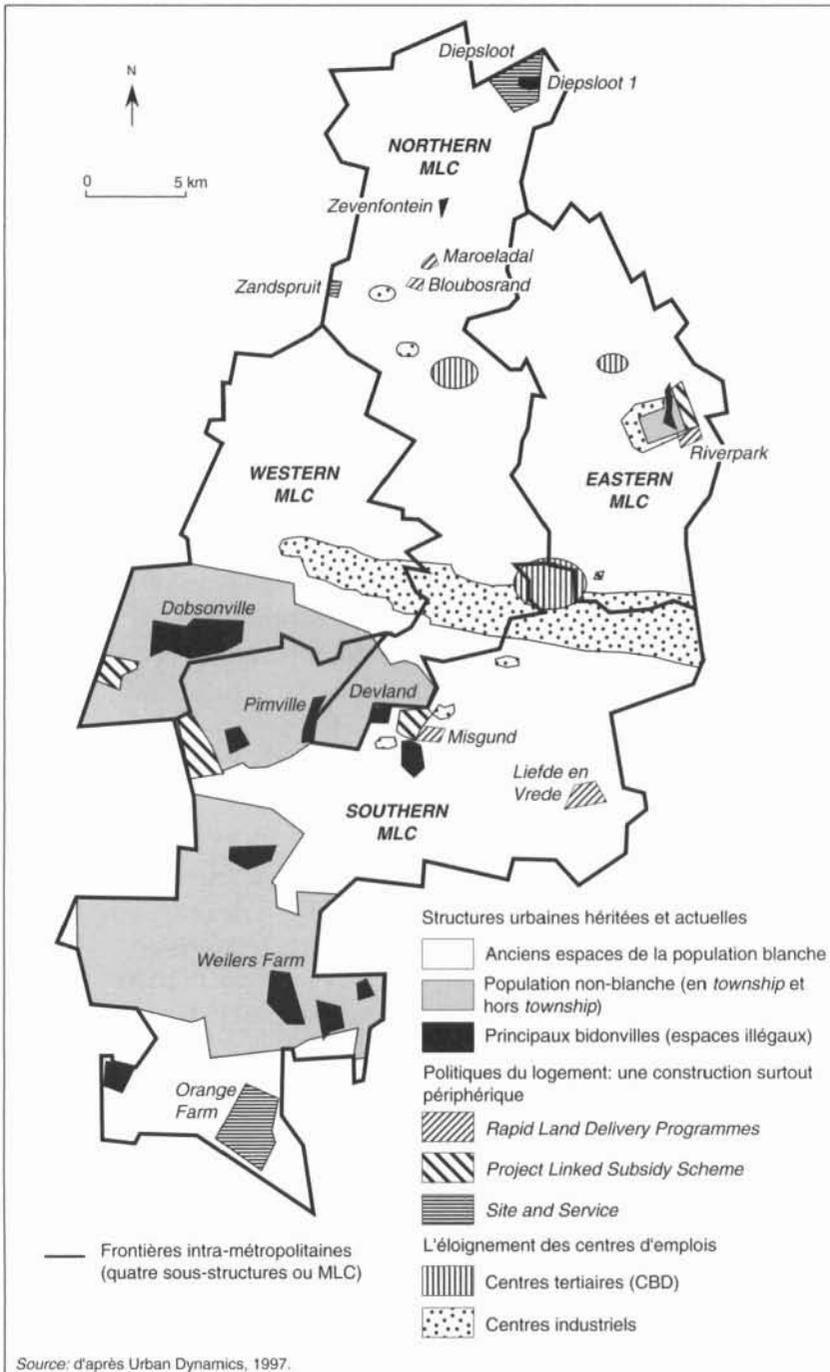
L'idée forte de cette reconstruction est la notion de « ville compacte » (*compact city*). Refusant l'étalement urbain (*urban sprawl*) dont les banlieues blanches du nord de la ville offrent l'image<sup>1</sup>, le programme de « reconstruction » urbaine vise à densifier la ville. Cette idée prend d'autant plus de sens que, s'il existe une spécificité formelle de la ville d'*apartheid*, elle réside surtout dans ces immenses espaces vides ménagés à dessein sous l'*apartheid* pour former tampon entre les différents groupes « raciaux » : la ville d'*apartheid* est donc une ville « à trous ». À Johannesburg en particulier, une ceinture minière aujourd'hui désaffectée partage la ville en deux ; elle reste cependant difficilement aménageable, aussi bien parce qu'elle est constituée d'une multitude de terrains appartenant aux compagnies minières, que parce que les anciennes mines elles-mêmes, associées à une géologie dolomitique, la rendent non constructible en l'état. Cependant, beaucoup de ces zones-tampons, vacantes, sont propriété publique, et, relativement centrales pour certaines, elles semblaient offrir une chance viable de développer, pour les populations défavorisées, des espaces résidentiels dans la ville et non en sa périphérie.

C'est dans cette optique que le Conseil métropolitain, à l'origine très puissant, a lancé en 1995 les *Rapid Land Development Programmes* (RLDP). Il s'agit de construire des logements publics destinés à des populations défavorisées, près de quartiers résidentiels existants afin de bénéficier de leurs infrastructures et de leurs équipements, tout en encourageant une densification de la ville et une déracialisation de l'espace (puisque la plupart des quartiers équipés, bien desservis et disposant de terrains vacants à leurs alentours sont d'anciennes zones blanches) (carte 27).

---

1. La ville américaine, et Los Angeles en particulier, sont évoquées ici comme contre-modèles. Il faut à cet égard constater l'évolution du Programme de Reconstruction et de Développement (RDP) qui met l'accent sur une redistribution keynésianiste et égalitaire, et la nouvelle Stratégie de Croissance, d'Emploi et de Reconstruction (GEAR), nettement plus libérale (où liberté d'entreprendre, liberté de mouvement sont les conditions de la croissance). La « ville américaine » joue donc alternativement rôle de contre-modèle ou de modèle, selon l'optique et la politique adoptées (la seconde étant d'ailleurs plus largement inspirée de la Banque Mondiale).

**Carte 27 – Johannesburg : bidonvilles et politiques du logement (1997)**



Le Conseil métropolitain a ainsi choisi les populations bénéficiaires, les sites à construire, et a élaboré un modèle financier : il avait l'ambition de lancer une Association de Logements qui générerait un parc de logements sociaux – locatifs et en accession – à l'échelle métropolitaine, et dont le capital proviendrait de contributions du Conseil Métropolitain et des quatre sous-structures<sup>1</sup>.

Pendant, quatre des cinq projets font long feu, notamment en raison de l'opposition locale des « communautés d'accueil » : le dur combat politique qui consiste à vaincre le « nimbysme » a été délégué par le Conseil métropolitain aux sous-structures dès leur élection, en novembre 1995 ; or elles manquent souvent d'expérience et de pouvoir politique.

L'opposition des résidents<sup>2</sup> s'articule principalement autour de la chute des valeurs immobilières que la construction d'un lotissement social dans le voisinage ne manquerait pas d'entraîner<sup>3</sup>. C'est très nettement une opposition de classe, non de race. Si les résidents blancs (classe moyenne à aisée) de Bloubostrand et de Maroeladal (sous-structure Nord), et les résidents métis de Liefde en Vrede (sous-structure Sud) s'opposent au projet de logements sociaux pour des Noirs, c'est tout autant le cas pour les habitants noirs aisés de Naturena (sous-structure Sud). Le seul succès est en revanche le projet de Riverpark, entre l'ancien *township* d'Alexandra et l'ancienne zone blanche de Lombardy East.

---

1. GJTMC 1996, *Rapid Land Development Programme : Assessment Report*, Johannesburg, Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council.

2. Synthèse faite dans le rapport du *Greater Johannesburg Transitional Metropolitan Council* (GJTMC 1996, *op. cité*) et étude des lettres d'opposition envoyées par des groupes de résidents à la sous-structure Nord, d'avril 1996 à août 1998, à propos du site de Bloubostrand.

3. C'est sans doute un des effets pervers de la généralisation de l'accession à la propriété que l'aggravation de la ségrégation. Un locataire supportera éventuellement de voir la ville évoluer ; un propriétaire regarde au contraire la valorisation de sa propriété comme un dû : la rémunération d'un investissement, voire d'un effort d'épargne. Il y a là, semble-t-il, plus qu'un simple calcul économique (le propriétaire bailleur a également ce souci de rentabilité de son investissement, mais se préoccupe surtout de la régularité des rentrées de loyers, et de sa capacité à expulser les mauvais payeurs) : le contrôle de l'environnement immédiat devient un droit.

## 2. POUVOIRS PUBLICS ET CROISSANCE URBAINE : L'ÉCHEC DE LA « VILLE COMPACTE »

Malgré les projets publics de densification et de déségrégation de la ville, s'efforçant de prendre le contre-pied des politiques urbaines d'*apartheid* justement décriées, les politiques urbaines contemporaines conduisent à des formes de ségrégation urbaine similaires. Plus qu'une continuation des politiques d'*apartheid*, il faut y voir le reflet des difficultés courantes rencontrées par les pouvoirs publics contemporains face à la croissance des villes et à la montée de leurs inégalités internes. Quels éléments expliquent cet échec ?

### 2.1. Entre urbanisme autoritaire et laisser faire

Les politiques urbaines n'ont fait qu'osciller entre autoritarisme et laisser faire (régime d'*apartheid* et régime démocratique donnant respectivement à l'un de ces pôles la prééminence), sans jamais trouver l'équilibre d'une politique urbaine à la fois affirmée et démocratique : c'est sans doute là, plus généralement, la difficulté paradoxale de l'action urbaine contemporaine, assez bien représentée par les ambiguïtés de la notion de « participation ».

Sous l'*apartheid* fut établie une équipe de travail, incluant tous les acteurs concernés, pour trouver une solution négociée au problème des *squatters* de Zevenfontein, occupant depuis 1990 un terrain privé en face d'un quartier résidentiel parmi les plus huppés de Johannesburg (Dainfern), et sous le coup d'un arrêté d'éviction. Les résidants de Zevenfontein n'y furent admis que tardivement, leur reconnaissance comme interlocuteur légitime n'étant intervenue qu'au printemps 1992<sup>1</sup> (simultanément à la prise en compte, à l'échelle métropolitaine et nationale, des interlocuteurs noirs et « informels » dans les négociations). Plus démocratique, cette participation fut toutefois vidée de son sens par une série de décisions prises unilatéralement par les pouvoirs

---

1. À la réunion d'une commission organisée par le gouvernement provincial avec les municipalités et les groupes de résidants concernés, l'un des membres, le professeur A. Mabin, affirme que la situation ne peut avancer tant que la communauté de Zevenfontein n'est pas représentée (*Task Team Meeting*, 11 mars 1992).

publics alors même qu'étaient menées en parallèle des négociations ardues. La décision provinciale, en janvier 1992, de déplacer en deux semaines les résidants de Zevenfontein vers Bloubosrand, alors que les négociations étaient en cours, apparut aux résidants de Bloubosrand et de Chartwell comme une provocation, qui les conduisit à « prendre les armes ». En 1993, la décision provinciale de les déplacer à Diepsloot alors que les négociations municipales envisageaient toujours Bloubosrand, souligna l'incohérence des politiques publiques et le peu de cas fait des communautés. Ces coups de force ôtèrent ainsi aux négociations toute crédibilité, faisant entrevoir aux *squatters* le mépris dans lequel on les tenait, aux résidants aisés le spectre d'une « invasion » imposée, aux pouvoirs publics celui d'une révolte (fiscale et armée) des résidants.

C'est sans doute le manque de crédibilité de cette participation postiche qui a durablement compromis toute solution négociée entre les groupes d'habitants, et conduit aux blocages actuels où la ségrégation s'exprime avec tant de violence<sup>1</sup>.

Cependant, la « participation » dans le cadre d'une Afrique du Sud post-*apartheid* et démocratique, affirmée par les politiques urbaines contemporaines, n'a pas fondamentalement transformé l'action publique dans ce projet : de fait, Diepsloot devient le lieu de relégation des populations défavorisées de la ville, à la croisée entre politique autoritaire (relogement des *squatters* expulsés des centres urbains par les pouvoirs publics) et ségrégation spontanée. Sans prise de position forte des pouvoirs publics (dont on voit *a contrario* l'importance dans le succès du projet de Riverpark précédemment évoqué), le point de vue des résidants de Zevenfontein, qui s'exprime par le refus d'un « exil » vers Diepsloot et le vote massif en faveur d'un relogement à Bloubosrand promis depuis six ans, influence bien moins la nature et l'avancée du projet que l'action des groupes de pression des plus puissants.

---

1. Zack T. 1992, *Planning by crisis management*, Institute for Housing of Southern Africa.

## 2.2. La confusion des pouvoirs publics, prix de la transition ?

Cette incohérence de l'action publique fut renforcée par la confusion des pouvoirs. Confusion spatiale : les délimitations municipales ont varié plusieurs fois, transférant la responsabilité du relogement des *squatters* à des municipalités successives ; confusion politique : la transition démocratique et le changement de personnel a nui à la continuité du projet ; et confusion fonctionnelle : le partage des pouvoirs locaux, entre municipalité et gouvernement provincial, n'a pas cessé d'être flou.

Cet espace périurbain septentrional a en effet subi, depuis le début des années 1990, un changement de frontières municipales (1993), un changement de régime politique (1994), deux changements de forme de gouvernement local (1994 et 1995), le dernier s'étant accompagné d'un second changement de frontières municipales... Les pouvoirs publics responsables du relogement des habitants de Zevenfontein ont ainsi été, successivement, le gouvernement provincial (*Transvaal Provincial Authority* sous l'*apartheid*), la municipalité de Sandton (qui refusait de prendre Zevenfontein sous sa juridiction, arguant de ses difficultés avec le *township* d'Alexandra), celle de Randburg (avide d'avoir, comme Sandton, « son » *township*), le gouvernement métropolitain (qui animait au départ les programmes RLDP), puis la sous-structure Nord (comportant Randburg), et enfin (de fait plus que de droit) à nouveau le gouvernement provincial (*Gauteng Provincial Government*).

L'absence de suivi du projet, le renvoi perpétuel des responsabilités entre les différentes autorités publiques – dans le temps et entre les différentes échelles de gouvernement local (municipal, métropolitain et provincial) –, expliquent largement l'échec du projet. Le relogement des *squatters* de Zevenfontein prend toutefois valeur de symbole, dont on peut espérer que le poids finira par donner force aux résolutions politiques des acteurs publics<sup>1</sup>.

---

1. Le dernier rapport de la sous-structure Nord qualifie Bloubostrand de « projet-vitrine » – *the flagship* – de la politique urbaine locale (Northern MLC 1998 (June), *Strategy to fast-track housing delivery in the NMLC*, Johannesburg).

### 2.3. Des ressources financières pourtant non négligeables

Devant l'immobilisme des pouvoirs publics et l'opposition indépassable des groupes de résidants, Johnnic, promoteur immobilier de Dainfern<sup>1</sup> qui cherche à racheter l'espace occupé par les *squatters*, se propose de jouer l'intermédiaire. Reprenant les négociations avec les différents groupes d'intérêts, il est prêt à financer, par un prêt sans intérêt de 12 millions de rands à la municipalité, un projet de construction de 5 000 maisons à Diepsloot (projet de mars 1998). Devant l'opposition des résidants de Zevenfontein, avec qui les représentants de Johnnic à Dainfern organisent des réunions mensuelles, Johnnic révisé sa proposition, et propose en août 1998 un don de 30 millions de rands pour la construction de logements à Bloubostrand.

Cette substitution aux pouvoirs publics, dont le rôle d'arbitre entre les parties est la prérogative, est dans la logique de la *gated community* elle-même (gérant ses propres services urbains, la construction des routes internes, les relations de l'individu à la municipalité, etc.).

Toutefois, cette substitution reste limitée, car le « cas Zevenfontein » est moins une question financière qu'elle ne reflète une remise en cause de la légitimité de l'action publique. Même avec la manne financière proposée par Johnnic, il est tout sauf sûr que la sous-structure Nord développera les terrains de Bloubostrand pour les *squatters* de Zevenfontein. L'opposition locale y est trop forte, les négociations bâclées, les décisions unilatérales et les changements de gouvernement ont miné toute confiance et cimenté les oppositions. Dans l'état actuel des choses<sup>2</sup>, il est probable que Bloubostrand sera développé pour les résidants de Zevenfontein qui disposent d'un revenu minimal et régulier, tan-

---

1. Il n'est pas inintéressant de souligner que Johnnic est une des vitrines du programme de *Black Empowerment* (encourageant la participation des Noirs aux bénéfices du capital, notamment par la vente préférentielle d'actions boursières), détenu en majorité par la très célèbre figure de Cyril Ramaphosa, qui fut secrétaire général du Syndicat National des Mineurs, puis secrétaire général de l'ANC, personnage clef dans les négociations de l'ANC (notamment dans la signature de l'Accord de Soweto du 24 septembre 1990, qui conduisit à la création de la Chambre Métropolitaine de Johannesburg). Où l'on voit une fois encore que la classe prime sur la race...

2. Entretiens avec Tiaan Ehlers, *Head of Strategic Planning*, août 1998 ; Gapp Architects and Urban Designers, *Spatial Framework for the northern sector (zone 5) of the Northern MLC*, juin 1998 ; Northern MLC, *Strategy to fast-track housing delivery in the NMLC*, juin 1998.

dis que les plus démunis seront relogés à Diepsloot, et privés comme toujours d'une chance de trouver un emploi.

Le cas de Zevenfontein met donc en évidence des pouvoirs publics moins débordés par une croissance urbaine démesurée ou par l'insuffisance de leurs moyens financiers (du moins dans le nord de l'agglomération), que contestés dans la légitimité de leurs choix, battus dans le jeu d'une démocratie locale accaparée, comme souvent, par les intérêts privés à courte vue. Le « débordement des pouvoirs publics » sud-africains reflète autant les difficultés de croissance des pays en développement <sup>1</sup> que la crise de légitimité des redistributions publiques des pays occidentaux. La chute du régime d'*apartheid* a pu donner aux pouvoirs publics l'élan et la force politique nécessaires pour amorcer certains projets redistributeurs (la construction d'un gouvernement métropolitain, le projet Riverpark) : c'est davantage le poids du passé qu'une forme urbaine spécifique qui donne à la « ville d'*apartheid* » les instruments d'une politique urbaine originale. Il est cependant à craindre que sa banalisation ne mette fin à ces projets redistributeurs dénoncés comme d'un autre âge dans le libéralisme mondial ambiant.

---

1. Le Bris E. 1991, Crise urbaine et effets urbains de la crise : le cas de l'Afrique Noire, *Espaces et Sociétés*, n° 65.



## **MUMBAI : VERS UNE GESTION PARTICIPATIVE<sup>1</sup>**

---

*P.S.A. Sundaram*

### **1. ÉVOLUTION DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT DE LA VILLE**

De la plupart des documents de planification sur Mumbai (ex-Bombay) ressort un credo : celui d'une taille optimum de la ville (recommandation commune à d'autres grandes métropoles des pays en développement), dans le contexte de pressions démographiques dues aux flux des migrants à la recherche d'emplois. Le plan régional de développement de Mumbai adopta une politique pour limiter la croissance future des emplois en contrôlant l'établissement des nouvelles industries et l'expansion de celles existantes. L'idée défendue était que les investissements destinés à améliorer les conditions de vie des catégories à bas revenus risquaient d'encourager de nouvelles migrations, et de fait aboutir à une détérioration des conditions de vie dans la métropole.

Les aménageurs firent des recommandations irréalistes concernant l'interdiction de nouvelles activités, le zonage de terrains non constructibles, et la décongestion de la partie insulaire de la ville. Comme cette approche coïncidait avec l'établissement d'un plafond légal sur les avoirs fonciers non bâtis et avec l'acquisition à grande échelle de terrains par les agences publiques, elle ne pouvait que renforcer la pression des populations à la recherche de terrains dans les zones non constructibles ou statutairement

---

1. Traduit de l'anglais par Stéphane Quoniam.

gelées. Les aménageurs n'avaient pas pris en considération les effets des normes de planification et de l'exclusion de terrains du marché sur le coût des logements légaux pour la majorité de la population de la ville et sur les perspectives à long terme pour le parc de logements. Le gel excessif de terrains, sous prétexte de constituer des réserves foncières à des fins d'aménagements divers, couplé à l'incapacité de la Municipalité à acquérir des terrains et à les aménager ont conduit au développement de lotissements clandestins et à des invasions de terrains à des fins résidentielles. Ce n'est que dans le Plan de développement de Mumbai de 1989 qu'une approche plus pragmatique fut introduite, concernant la répartition des terrains, et instaurant un système de liste d'attente en matière de logement, des droits transférables pour la promotion immobilière, des modes alternatifs d'indemnités compensatoires pour le foncier, etc.

L'élaboration d'une stratégie pour le développement futur de la ville apparaissait nécessaire dès les années 1960-1970, mais elle n'a pas été suivie d'effet. Une telle stratégie aurait dû s'intégrer aux plans de niveau national et de l'État visant à maximiser les revenus, l'emploi et les conditions de vie de la population. Il était aussi indispensable de passer des objectifs de décongestion à une politique raisonnable prévoyant sur les terrains disponibles des logements pour une population croissante et le développement d'activités économiques, sur le modèle du Nouveau Mumbai.

Compte-tenu de l'attraction exercée par les emplois et les niveaux de rémunération, il serait naïf de croire que l'immigration à Mumbai puisse être stoppée, et désastreux si aucune action n'est mise en œuvre pour assurer des conditions de vie acceptables à la population. Dans le même temps, les politiques nationales et de l'État poursuivaient des programmes sociaux palliatifs, tels que, depuis 1972, la réhabilitation des bidonvilles dans les grandes agglomérations, mais sans s'interroger sur les raisons fondamentales à l'origine de l'émergence des bidonvilles et des lotissements clandestins, ni sur les contradictions de l'approche conventionnelle des Schémas Directeurs.

Le Plan de 1978 pour la région métropolitaine trouva une solution à l'apparente sur-expansion urbaine et à la pression exercée sur les services, avec la création d'une ville autonome au-delà du port, le Nouveau Mumbai. Ce n'est toutefois qu'à la fin des années 1980, après le début de la liaison ferroviaire avec Mumbai

et après l'implantation d'une masse critique d'activités économiques dans le Nouveau Mumbai, que la nouvelle ville prit un rythme de croissance durable, aidée en cela par l'explosion des prix de l'immobilier résidentiel et commercial dans Mumbai même au début des années 1990. Cependant, la nouvelle ville n'a pas résolu les problèmes de Mumbai en matière de logements, de services, de transport et de pauvreté. Au mieux elle a pu décongestionner Mumbai en accueillant des activités industrielles, de commerce de gros et de stockage, et des investissements d'infrastructures, à distance de la ville principale, et, dans une certaine limite, en offrant des logements. Le plan de 1978 a aussi échoué au regard de ses orientations stratégiques concernant la fermeture des entreprises textiles et manufacturières inefficaces et redondantes. Il n'a pas su promouvoir des activités appropriées au rôle global de la ville dans une économie en voie de libéralisation, ni aménager tous les terrains vacants. Ces échecs ne seront corrigés que dans les années 1990 après les changements radicaux de l'idéologie économique, de la politique foncière et du partenariat avec les citoyens et les entrepreneurs pour le développement de la ville.

## **2. LES POLITIQUES URBAINES ET DU LOGEMENT : LEUR IMPACT SUR LES PAUVRES**

Depuis les années 1960 (et en accord avec la politique nationale), les objectifs de la politique foncière de l'État du Maharashtra étaient : d'assurer la disponibilité de terrains à un coût raisonnable pour tous ; d'en assurer une distribution équitable ; d'éviter la spéculation et la « thésaurisation » des terres ; de promouvoir l'occupation des sols comme une ressource et d'encourager les activités coopératives. Les instruments permettant d'atteindre ces objectifs étaient les suivants :

- l'intervention de l'État sur le marché foncier par un programme d'acquisition de terrains, destinés de façon préférentielle aux classes de revenus modestes ;
- la législation ordonnant un plafond sur les avoirs fonciers non bâtis dans toutes les grandes villes, avec une politique d'acquisition des surplus contre indemnités modiques ;
- le contrôle de l'occupation des sols et l'application des règles d'aménagement urbain afin d'optimiser l'utilisation des terrains et d'améliorer la qualité de l'environnement ;

– des impôts fonciers, des taxes sur les usagers, des frais de mutation, la taxation des plus-values, afin de freiner la spéculation et d'affecter ces ressources fiscales ;

– la loi sur le contrôle des loyers afin de limiter ces derniers à un niveau standardisé, et de rendre pratiquement impossible leur augmentation ou le recouvrement des biens par leurs propriétaires.

La Politique Nationale du Logement de 1992 a reconnu l'échec des politiques foncières à réaliser les objectifs assignés, tant en ce qui concerne les agences publiques qui devaient faciliter l'accès au sol à un prix raisonnable, que la prévention de la spéculation, ou l'aide à l'accession au logement pour les pauvres. Le total des terrains effectivement acquis à Mumbai par le biais du décret relatif au plafond foncier urbain s'est avéré négligeable, tandis que les appartements construits par les propriétaires fonciers bénéficiant de clauses d'exemption dépassaient largement les capacités de financement des pauvres. La loi sur le plafond foncier n'eut d'autre effet que le gel de vastes zones de terrains en litige. Elle favorisa l'avancée des nouvelles constructions dans les zones rurales périphériques non soumises au décret, et hors de toute planification. Les catégories défavorisées ne bénéficièrent pas de cette urbanisation périphérique. Les mesures parallèles de notification des terrains libres dans la ville par le *Maharashtra Housing and Development Authority* (MHADA) furent contre-productives et réduisirent l'accès aux terrains constructibles car cette agence publique n'entreprit pas d'action rapide pour développer les terrains et les mettre sur le marché.

En outre, les types de logements construits par le MHADA, et par l'ancien Office du Logement, ne correspondaient pas aux besoins des catégories pauvres. Le logement le moins cher des programmes publics restait hors de portée de 60 % des familles dans les années 1980 (selon les estimations du *Mumbai Metropolitan Region Development Authority*). Ce n'est qu'au moment où des normes de rentabilité ont été mises en place par l'institution financière de la *Housing and Development Corporation* et avec les débuts du projet de la Banque Mondiale en 1983, qu'un effort conscient a été fait pour mettre les prix du logement en rapport avec le pouvoir d'achat des ménages demandeurs, et pour harmoniser les contrôles en matière de planification avec les programmes immobiliers.

Les normes en vigueur bénéficiaient uniquement au marché formel de l'immobilier pour les classes aisées et excluaient les

types d'habitation auxquels les pauvres auraient pu accéder. Ces normes ne prenaient pas en compte le concept de développement progressif. Le plafond de densité pour les constructions sur une parcelle, combiné à un coefficient d'occupation au sol de 1 impliquait une taille moyenne de 32 à 50 m<sup>2</sup> par logement, dont le coût de construction dans les années 1980, s'élevait à 62 000 roupies pour le secteur public et à 100 000 roupies pour le secteur privé. Les normes excessives pour la construction et l'équipement des parcelles préconisées par la Municipalité ont eu pour effet d'élever les coûts de construction. En résumé, une approche plus pragmatique dans l'attribution des terrains, moins prétentieuse et moins élitiste aurait assuré aux catégories défavorisées un meilleur accès au logement. Le problème, aussi bien pour le secteur privé que pour le public, était aggravé par la complexité des procédures établies par la Municipalité pour l'approbation des permis de construire, et par l'augmentation des coûts dus aux retards. Des expériences ultérieures ont montré comment on pouvait concevoir l'occupation et la construction des parcelles de manière à réduire les coûts en fonction des possibilités financières des différents groupes de ménages, comment les mécanismes d'approbation pouvaient être décentralisés et simplifiés et comment le prix de vente pouvait être réduit par un système de prix différentiels au sein d'une même opération immobilière.

Les catégories pauvres ne pouvaient avoir accès à une tenure foncière légale pour leur logement, avec une localisation adéquate. Elles ne pouvaient non plus avoir accès aux logements locatifs dans le centre ville puisque les locataires actuels se trouvaient eux-mêmes dans une situation bloquée. Les conditions habituelles d'éligibilité et la procédure à suivre pour avoir accès aux logements du secteur public excluaient les classes pauvres, et les privaient des bénéfices des programmes financés par le gouvernement, ou de l'accès aux financements bancaires. Le seul recours des familles pauvres était de construire des abris précaires dans les bidonvilles existants, ou d'y louer une habitation. Ces familles ont dû assumer toutes les étapes auxquelles les constructeurs ont à faire face : elles durent se procurer des terrains de petite taille, souvent de façon illégale, dans des termes acceptables, puis trouver des financements en ayant recours à l'épargne familiale ou aux amis, et enfin mettre en commun leurs capacités à construire des abris semi-consolidés à partir de matériaux recyclés. Elles dépendaient cependant des agences publiques pour l'eau et

les sanitaires. Pour de nombreuses familles, une habitation autre qu'une structure semi-consolidée restait hors de leur portée : c'était, précisément, ce que ne reconnaissait pas le code de la construction, jusqu'à la promulgation du Code National des logements pour les bas revenus, et son intégration dans les règlements de la Municipalité.

Un autre aspect des politiques publiques non adapté aux perceptions des pauvres eux-mêmes est l'absence de différenciation des politiques urbaines et du soutien étatique en fonction des conditions d'habitat et des besoins effectifs. Or, selon les circonstances, les perceptions diffèrent selon que l'on vit dans un immeuble insalubre nécessitant des réparations, dans un bidonville sur un terrain envahi, dans un lotissement reconnu mais requérant des rénovations et des services de base, selon que l'on est un migrant à la recherche d'une location dans des termes acceptables, ou à la recherche d'un nouveau logement mais sans moyen d'accès aux institutions financières. La législation du MHADA de 1976 avait plus ou moins une approche différentielle sur ces questions, mais celle-ci fut diluée au cours des années dans les forces parallèles dirigeant les opérations de rénovation urbaine et de réhabilitation des bidonvilles, les nouveaux programmes de logements, ainsi que par les recommandations indépendantes gérant l'attribution des prêts par l'État et les institutions financières. Cette approche différentielle fut aussi mise à mal par les institutions financières nationales qui ne considéraient pas comme recevables les demandes de prêts pour les réparations ou la rénovation des bâtiments, et favorisaient les prêts pour l'accession à la propriété. Le secteur public comme le secteur privé ne souhaitaient pas non plus investir dans le logement locatif sauf pour leurs propres employés.

Au niveau politique, les objectifs d'autofinancement des logements ou des projets d'infrastructures pour les catégories à bas revenus étaient constamment sapés par l'attribution d'aides directes considérables à d'autres niveaux, par les aides à l'entretien des reconstructions d'immeubles à des fins locatives ou d'occupation transitoire, par l'impossibilité de recouvrir la totalité des coûts d'entretien des zones construites, et la difficulté de recouvrir les prêts contractés par les agences publiques auprès d'institutions financières pour le compte de bénéficiaires à faibles revenus. Ceci pesa sur le déficit budgétaire du gouvernement du Maharashtra et sur l'attribution de subventions aux agences de logement ou à la

Municipalité, subventions qui auraient pu être récupérées par le biais des taxes ou de perceptions pour les services fournis.

Dans le même temps, l'État et ses agences spécialisées ne pouvaient contrôler efficacement les occupants des immeubles reconstruits, les bénéficiaires des logements pour les groupes à bas revenus dans les lotissements du MHADA, ou les bénéficiaires des programmes de relogement suite aux évictions des bidonvilles, pour les empêcher de revendre clandestinement leur logement ou leur parcelle et de capitaliser ainsi la différence réalisée par rapport au prix du marché. On ne pouvait non plus blâmer les locataires qui voulaient rétrocéder leurs droits locatifs lors d'une cession d'immeuble alors qu'ils voyaient les catégories rurales pauvres bénéficier de logements et de services gratuits et d'une rémission de leurs remboursements de prêts bancaires. Les bénéficiaires de logements aidés par le secteur public considéraient ce droit comme acquis et n'étaient pas encouragés à contribuer au recouvrement des dépenses engagées par les pouvoirs publics. Le Gouvernement lui-même, n'arrivant pas à recouvrer les taxes sur les services dans les quartiers les plus opulents de la ville et accordant des dérogations aux seuls contribuables imposés, se trouvait fragilisé lorsqu'il envisageait de supprimer les aides aux pauvres.

### 3. LA PERCEPTION DES DIFFÉRENTS ACTEURS

Dichotomie d'attitude surprenante, il faut en revanche souligner l'excellent taux de recouvrement des prêts consentis aux groupes à faibles revenus par les institutions financières pour le logement, et la régularité des paiements des charges ou des réparations afférentes aux logements, aux instances de recouvrement. Les initiatives dans le domaine du volontariat, celles par exemple d'organisations comme SPARC (*Society for the Promotion of Area Resource Centres*) à Mumbai, ont démontré les potentiels d'organisation des sans-abri afin de garantir leurs propres logements et de meilleurs services.

Des coopératives d'habitants de bidonvilles ont été mises sur pied avec le projet de la Banque Mondiale en 1985-1988, en offrant un titre collectif d'occupation, et elles ont accepté de verser un paiement mensuel comme contribution aux dépenses de réhabilitation de l'ensemble du bidonville et des abris individuels,

en sus du paiement des charges pour les services et leur entretien. Toutefois, aussitôt qu'elles eurent connaissance que d'autres bidonvilles ne versaient pas de contributions similaires, ainsi que des déclarations du gouvernement en faveur d'une politique de logements gratuits, les taux de recouvrement ont précipitamment chuté. Ceci démontre l'importance de politiques urbaines envisagées pour l'ensemble de la ville dans les domaines de l'aide au logement, de l'attribution de titres d'occupation et du recouvrement des dépenses ; ces politiques doivent être poursuivies de façon cohérente, sous la direction politique d'une organisation engagée dans les projets et en établissant des partenariats avec les autres acteurs.

Forts de leur influence sur les classes dirigeantes les acteurs non institutionnels, comme les environnementalistes ou les hommes d'affaires, ont joué un rôle significatif dans les politiques urbaines et l'attitude vis-à-vis des pauvres. Récemment, des hommes d'affaires, des industriels, des intellectuels, et des institutions financières se sont regroupés et ont défendu un forum appelé « Mumbai d'abord » (*Mumbai First*). Leur but est d'adresser aux instances nationales et de l'État les revendications essentielles de la ville, ainsi que les changements à apporter en matière de politiques et de lois afin de maintenir la contribution de la métropole à l'emploi et à l'économie nationale et de l'État. Ils demandent l'abrogation du décret relatif au plafond foncier urbain et de la loi sur le contrôle des loyers, l'élimination des contrôles bureaucratiques qui contraignent l'investissement et la construction. Ils soulignent aussi les dangers et la non-durabilité des politiques de logements et de services subventionnés, et sont partisans d'un recouvrement intégral des coûts, tout en maintenant des subventions ciblées vers les plus pauvres. Ce forum présente différentes options de partenariat entre secteur public et secteur privé susceptibles de mobiliser des capitaux privés et des ressources humaines pour l'implantation d'infrastructures et leur exploitation efficace.

L'essentiel de ces suggestions est maintenant pris en compte au niveau du gouvernement central ; les institutions d'aide multilatérale comme la Banque Asiatique de Développement ou la Banque Mondiale ont dégagé des lignes de crédit à des États comme le Maharashtra pour mettre en place une telle stratégie urbaine.

Des associations professionnelles de constructeurs et de promoteurs, d'architectes, d'ingénieurs, de juristes, d'experts-comp-

tables, de chambres de commerce, d'institutions financières, etc. ont, individuellement ou en groupe, défendu des changements de politique et de pratiques en accord avec le forum « Mumbai d'abord », au-delà de leurs intérêts particuliers. Les constructeurs et les architectes se sont manifestés pour l'abrogation du décret sur le plafond foncier urbain, pour une simplification des règles de contrôle en matière d'aménagement urbain et ont demandé qu'un plus grand rôle soit donné au secteur privé dans le domaine de l'offre de logements. Ces dernières années, les constructeurs ont initié des associations auto-régulées afin de faire respecter un code de conduite et soumettre leurs projets à un contrôle statutaire pour protéger les intérêts des consommateurs. Avec le renouveau de l'accent mis sur le logement aux échelons national et de l'État, et avec les démarches entreprises pour stimuler la promotion immobilière dans les budgets récents, les constructeurs ont un rôle accru à jouer. En même temps, leur image auprès du public demeure encore celle d'exploiteurs des consommateurs et de spéculateurs fonciers, favorisant le logement des classes aisées.

À Mumbai, les professionnels comme les architectes et les ingénieurs, à quelques exceptions près, ne se sentent pas concernés par les besoins en logement des pauvres, ni par la diffusion de l'information auprès du secteur informel, ou la promotion de l'utilisation de matériaux de construction moins chers ou recyclés.

Les agences de volontariat de la ville recouvrent, elles, une palette d'activités allant de la conservation des monuments et des sites historiques, à la préservation de l'environnement, à la gestion des déchets, au système de distribution publique d'articles indispensables, à la régulation de la circulation et à la prévention de la violence contre les femmes. Les organisations travaillant pour les sans-abri font partie du réseau national d'aide aux habitants des trottoirs et des bidonvilles et aux groupes de femmes pauvres. Ces organisations considèrent la question du logement comme partie intégrale de leurs efforts et luttes pour informer les pauvres et leur donner plus de pouvoirs dans la poursuite de leur promotion économique et sociale. Certaines sont allées en justice devant la Cour Suprême dans un cas célèbre en 1981 à Mumbai, celui de la relocalisation forcée d'habitants des trottoirs ; elles ont réussi à persuader le gouvernement d'appliquer des politiques participatives de relocalisation dans le cas de bidonvilles situés le long des voies ferrées. Les agences de volontariat pensent que les organisations du secteur public n'ont ni la capacité ni la volonté

de s'occuper du logement des pauvres, et demandent pour les pauvres le droit à garantir eux-mêmes leur logement, sur des sites appropriés.

La différence essentielle des approches relatives aux projets de logement pour les pauvres – entre les agences de volontariat et les projets de la Banque Mondiale comme à Mumbai et Madras – réside dans la nature de l'implication des groupes bénéficiaires pour la conception et la réalisation des projets. Le projet type de réhabilitation de bidonville sera préparé par les services publics sur la base d'enquêtes de terrain, d'indications de coût d'infrastructure, et sa réalisation confiée à un entrepreneur, comme si le résultat attendu se comptait en tuyauteries, nombre de sièges de toilettes ou en longueur de route construite, alors que l'essentiel réside dans la durabilité de l'amélioration des services mis en place. Les efforts pour susciter une contribution des pauvres aux coûts d'amélioration et d'entretien des équipements dans les bidonvilles a en conséquence échoué. En outre, les actions d'amélioration des bidonvilles n'ont pas été réalisées en relation avec les infrastructures globales de la ville et les bidonvilles ont continué à être perçus comme des poches isolées dans un univers formel et planifié. La Banque Mondiale était fondamentalement opposée à toute relocalisation, mais n'apporta aucune solution alternative au déplacement inévitable des huttes pour permettre de construire des routes, mettre en place des services publics, ou pour assurer la sécurité des transports. Très récemment, dans le cas d'un projet de transport à Mumbai, la dimension participative des programmes de relocalisation représente la victoire d'une politique progressiste de l'État et des intérêts des habitants sur le dogme de la Banque Mondiale.

#### 4. UN RÉSUMÉ DES INITIATIVES

On peut mettre au crédit de Mumbai et du gouvernement du Maharashtra un certain nombre d'initiatives, qui ont été ensuite imitées par d'autres États et y compris par le Gouvernement Central, telles que :

- un programme unique de réparation et de reconstruction des immeubles dégradés ;
- un cadre institutionnel intégré pour le logement du secteur public comprenant de nouvelles constructions, des logements

locatifs, la rénovation urbaine, la réhabilitation des bidonvilles avec des opérations de relogement, le développement de nouvelles zones urbanisées et des financements pour le logement ;

- un cadre institutionnel novateur pour l'aménagement des villes nouvelles, lié au transfert d'activités économiques et à la construction d'axes de transport ;

- des changements dans le plan de développement qui ont encouragé le développement d'équipements communautaires et de nouvelles zones avec la coopération des propriétaires fonciers, qui ont permis la promotion du logement pour les groupes à bas revenus, ainsi que les réparations et la reconstruction d'immeubles dégradés et de structures en bidonvilles, et qui ont aussi permis l'aménagement de terrains autrefois inutilisés ;

- le concept de l'attribution de baux fonciers étendu aux coopératives d'occupants des bidonvilles, avec des aides au logement et des prêts à la construction, et un entretien communautaire des services ;

- le contrôle législatif des activités des constructeurs et des promoteurs et, par le biais de lois et de réglementations sélectives, l'encouragement à l'implantation d'entreprises privées ;

- un programme important pour le réaménagement de Dhavri, la plus grande zone de bidonville en Asie, fondé sur la participation dans la reformulation du plan de développement, des services, des réaménagements *in situ*, de la relocalisation des activités polluantes, etc. ;

- le dialogue avec les associations de résidents dans les différents quartiers et l'implication des agences de volontariat aux différentes étapes de l'application des politiques d'aménagement.

En dépit de tout ceci, la crise du logement n'est pas résolue et des millions de citoyens sont confrontés à des conditions d'habitat incertaines et à des services inadéquats. Les solutions se trouvent partiellement dans cet essai, mais nécessitent encore bien des discussions entre les partenaires impliqués et les instances politiques.



## **OUAGADOUGOU : DE L'IMMOBILISME À L'ENTROPIE**

---

*Émile LE BRIS*

En moins de vingt ans, la capitale de la Haute Volta, devenue Burkina Faso en 1983, a connu une véritable transfiguration. Trois « projets de ville » se sont littéralement télescopés sous l'effet conjugué d'une révolution nationale aussi radicale qu'idéologiquement confuse (1983-1987) et d'une marche forcée vers l'intégration au marché mondial (1988-1998). Un système urbain construit autour d'un édifice politique ancestral s'est trouvé soumis à une brutale accélération de l'Histoire. Devenu anachronique, ce système n'en a pas moins manifesté jusqu'à une date récente une capacité de résistance remarquable face à des interventions publiques erratiques, incapables en tout cas de pallier une inquiétante perte de sens de la ville.

### **1. OUAGADOUGOU : TERRE DU NAABA**

Moins d'un voltaïque sur dix vivait dans les villes à la fin des années 1970. Le taux d'urbanisation atteignait 27 % en 1995. Dans un pays où la paysannerie, largement majoritaire, vit presque complètement à l'écart du jeu politique national, la capitale a longtemps conservé une physionomie de chef-lieu provincial de pays pauvre presque uniformément construit en banco (d'où le nom de *Bancoville* attribué dans les années 1920 à la capitale du nouveau territoire de Haute Volta). Un décor sans monumentalité excessive ornait le théâtre d'une confrontation plus ou moins feutrée entre l'État d'une part, les contre-pouvoirs de la hiérarchie politique traditionnelle (la chefferie mossi) et des syndicats

d'autre part. Historiquement, l'espace urbain fut structuré en cercles plus ou moins concentriques autour des résidences du *mogho naba* et de ses dépendants. Si le premier plan d'urbanisme date de 1926, le seul événement marquant des années 1930 et 1940 sera le développement du quartier administratif, puis des quartiers « saints » autour de la mission catholique. Les années 1950 voient l'arrivée de quelques grands équipements et la relance timide de la politique de lotissement.

Comme d'autres pays africains, le Burkina Faso présente une armature urbaine bicéphale, Bobo Dioulasso ayant longtemps disputé la prééminence à Ouagadougou qui ne prendra définitivement le dessus qu'à partir du milieu des années soixante-dix. Le taux annuel de croissance de la ville mossi n'excéda guère 6 % au cours de la première décennie de l'indépendance ; il progressa, au cours des années quatre-vingt jusqu'à atteindre de 10 à 11 % entre 1990 et 1995. Les résultats provisoires du recensement de 1997 donnent une population de 750 000 habitants pour les cinq communes constitutives de la ville capitale. La monétarisation croissante des transactions sur le sol urbain observée à partir des années 1970 se mue en une spéculation immobilière que combattront avec détermination, mais sans grand succès, les jeunes officiers sankaristes. Les dignitaires mossi ne seront pas les derniers à s'engager dans cette spéculation.

Ouagadougou est située au cœur d'un réservoir quasi inépuisable de migrants. Or, au début des années 1970, se manifestent les premiers signes de dysfonctionnement de la soupape migratoire vers les pays côtiers, et plus particulièrement vers la Côte d'Ivoire. Le phénomène est contemporain de sécheresses récurrentes qui, à partir de 1973, affectèrent tous les pays sahéliens.

Ces évolutions ne furent guère accompagnées d'initiatives publiques dans le domaine urbain, au point que l'on a pu parler de « politique radicale de non-intervention » jusqu'au début des années quatre-vingt. Les résultats globaux des politiques urbaines pendant les deux premières décennies de l'indépendance sont effectivement dérisoires : à peine plus de 1 000 ha lotis en vingt ans (soit 50 ha par an) cependant qu'en cinq ans d'activités (1973-1978), la Société immobilière publique (SOPROGIM) réalisait... 56 « logements économiques ». C'est dans ce désert d'initiatives qu'intervint la mise en œuvre du « programme Cissin », considéré en son temps comme un modèle en matière de restructuration de quartier.

## **2. OUAGADOUGOU : LABORATOIRE PRIVILÉGIÉ D'UN « RÉVOLUTIONNAIRE PRESSÉ »**

Le coup d'État militaire du 4 août 1983 fut sans doute avant tout une révolution nationale soucieuse de restaurer la dignité d'un pays trop longtemps bafoué. Le voyageur débarquant à l'aéroport de Ouagadougou ne pouvait pas ignorer l'énorme banderole annonçant : « Ce pays n'est pas à vendre ! ». Les objectifs affichés dans le discours d'orientation politique de Thomas Sankara expriment l'impatience d'un « révolutionnaire pressé » mais ils n'en ont pas moins toutes les apparences de la cohérence : il faut façonner un « homme burkinabé nouveau » et donner la priorité au milieu rural et à l'autosuffisance alimentaire. Le nouveau pouvoir est cependant bien conscient que le succès à court terme de son projet révolutionnaire se joue dans les villes et, plus particulièrement, sur la scène ouagalaise. La politique urbaine va donc, paradoxalement, constituer la pièce maîtresse d'une politique nationale vouée à la production agricole et au mieux-être du paysan.

La Réforme Agro-Foncière, symboliquement promulguée le jour du premier anniversaire de la révolution (4 août 1984), prévoit la nationalisation des terres regroupées dans le « Domaine Foncier National ». En ville, les titres de propriété sont abolis et remplacés par les « Permis Urbains d'Habiter » (PUH). Les lots sont désormais attribués par des commissions que dominent les représentants des « Comités de Défense de la Révolution » (CDR), véritable garde prétorienne du nouveau régime. Les « Tribunaux Populaires Révolutionnaires », institués en octobre 1983, auront à connaître les malversations et délits commis contre le bien public et seront, en particulier, chargés de confondre les spéculateurs fonciers. L'inspection Générale du Contrôle Immobilier relayera l'action de ces tribunaux avec l'intention de tarir la principale source d'enrichissement d'une bourgeoisie où l'on regroupe pêle-mêle les fonctionnaires, les commerçants et les « féodaux », détenteurs du pouvoir traditionnel. Quatre instruments sont mis au service de cet objectif : le lotissement systématique des quartiers irréguliers, le redécoupage territorial des villes, la politique des cités et la rénovation des quartiers centraux. La politique des loyers n'aura, quant à elle, qu'une existence éphémère, le plafonnement décidé en 1984, puis la déclaration de gratuité des loyers pour l'année 1985, n'ayant guère eu d'effets

sinon... un resserrement de la solidarité de fait entre propriétaires et locataires.

### **2.1. La « méthode d'aménagement progressif » : « un ménage = une parcelle »**

Au moment de l'arrivée du nouveau régime, les quartiers périphériques irréguliers représentaient 60 % de l'espace urbain et 70 % de la population. Le SDAU, élaboré au début des années quatre-vingt, fut ratifié tardivement par le nouveau pouvoir mais ce qui tiendra lieu de schéma directeur, ce sera le plan de lotissement de 60 000 parcelles de 300 à 400 m<sup>2</sup> réalisé en moins de cinq ans (1985-1988) sans recours aux financements extérieurs.

Le « projet de ville » qui sous-tend l'opération n'a rien de très original : il s'agit d'une mise au cordeau des quartiers périphériques sans grand souci d'enquêtes techniques préalables. La « méthode d'aménagement progressif » (MAP), appliquée à cette occasion, mérite en revanche qu'on s'y arrête. Après numérotation des concessions existantes et établissement d'une liste des ménages, les populations sont appelées, sous la conduite théorique des équipes topographiques de la Direction de l'Urbanisme, à confectionner et à implanter les bornes conformément au nouveau plan de lotissement.

La ville ainsi façonnée est conçue comme lieu pédagogique de transmission des nouvelles disciplines civiques et morales manifestées dans le cadre des travaux d'intérêt collectif. Mais, derrière l'intention révolutionnaire, point le caractère hygiéniste du projet poussé jusqu'à la caricature dans le cadre de la destruction du quartier Bilibambili. Les critères d'attribution retenus empruntent beaucoup à l'opération Cissin (être âgé d'au moins 18 ans, priorité aux résidents effectifs, aux déguerpis, aux familles, ne pas posséder de parcelles d'habitation dans la localité). Nouvelle est, en revanche, la composition des commissions « commando » (où les CDR jouent le premier rôle) chargées de la procédure des « tables de vérité » où le postulant vient publiquement attester de la conformité de sa demande aux critères d'attribution.

L'obtention d'une parcelle de 400 m<sup>2</sup> est soumise à l'acquiescement d'un droit de 120 000 FCFA venant alimenter un « compte spécial lotissement » destiné à financer la viabilisation des secteurs déjà lotis, ainsi que de nouvelles opérations de lotissement.

25 % de la somme doit être versée dans les trois mois suivant l'attribution, puis par annuités pendant une période allant de trois ans pour les non-déguerpis à cinq ans pour les déguerpis. Beaucoup d'attributaires arrêteront leur effort financier à l'acquittement de cette tranche conditionnant l'accès au lot attribué. On vit également se multiplier les stratégies d'anticipation et certaines pratiques relevant de ce que les Ouagalais ont appelé une « démocratisation de la spéculation »...

## **2.2. Le découpage administratif en secteurs**

Trente secteurs remplacèrent en 1984 les soixante-six quartiers et sous-quartiers existants (carte 28). Le but affiché était de « casser les féodalités traditionnelles » fonctionnant sur cette base territoriale. À l'intérieur du périmètre urbain, il s'agissait aussi de réduire la coupure entre ville réelle et ville légale en prenant le contrôle des quartiers irréguliers largement ignorés par l'ancien découpage. Cette intention se manifesta également dans l'élaboration d'un schéma d'aménagement du grand Ouagadougou (le SABO) intégrant les villages de la Province du Kadiogo. Mais la machine à découper le territoire s'emballa jusqu'à aboutir à une partition insensée de l'agglomération en cinq communes.

## **2.3. La politique des cités**

Lancé en 1983, le programme des « Cités du 4 août », destiné à relancer la production du logement social, fut confié en maîtrise d'ouvrage... au cabinet militaire de la Présidence et, en maîtrise d'œuvre, au Ministère de l'Équipement. Ce programme des cités était bien à l'image d'une révolution centralisatrice et pressée d'aboutir mais son bilan est loin d'être négligeable.

## **2.4. La rénovation des quartiers centraux**

La volonté de rupture du pouvoir révolutionnaire est également évidente dans la restructuration des quartiers centraux dont le coup d'envoi fut la destruction du marché central fin 1985 et son remplacement, sur le même site, par un nouveau marché que la Caisse Centrale de Coopération Économique (CCCE) accepta



de financer. Si l'on peut admettre la réussite architecturale de l'opération, force est de dénoncer son échec urbanistique qu'illustrent les problèmes d'accessibilité. La réussite économique fut, quant à elle, longue à se dessiner du fait de la concurrence des marchés de secteurs.

On procéda, dans le même mouvement, à des déguerpissements en rafale afin de mettre les espaces centraux – en particulier ceux situés entre le quartier commercial et l'aéroport (quartiers Koulouba, Tenpalogo, Peuloghin) – au service d'activités économiques modernes. La priorité donnée au lotissement des secteurs périphériques explique que l'entreprise de restructuration du centre ville ait progressé de façon moins spectaculaire. En moins d'une décennie, la métamorphose, à peu près achevée aujourd'hui, de l'improbable espace urbain central du début des années quatre-vingt n'en est pas moins impressionnante.

### **3. OUAGADOUGOU, VILLE AJUSTÉE**

#### **3.1. Gérer l'après-révolution en ville**

Les responsables politiques et les techniciens vont très rapidement se trouver confrontés à un double problème apparemment insoluble. Comment recouvrer les créances des attributaires de parcelles ? Comment sortir de la spirale du lotissement ? La production massive de parcelles (excédant sans doute la demande) n'a pas empêché la poursuite de l'occupation illégale en périphérie de la ville lotie. Les explications ne manquent pas : stratégie des chefs de terre, thésaurisation de parcelles loties à des fins spéculatives, insolvabilité des attributaires... Le fait est que, débordée par la demande des nouveaux lotisseurs, la Direction Générale de l'Urbanisme a freiné cette poussée tant qu'elle a pu sans jamais recevoir d'instructions politiques claires. Théoriquement éradiquée à la fin des années 1980, l'irrégularité foncière concerne de nouveau plus de 6 000 ha en 1996 et s'accompagne, à partir de cette date, d'une densification des « nouveaux quartiers ».

### **3.2. Faire rentrer le projet révolutionnaire dans une logique libérale : de la résistance à la capitulation**

La Banque mondiale se heurtera à des fins de non recevoir tout au long des années 1980. Elle intensifiera sa pression après 1989, alors que se négocie le plan d'ajustement structurel qui sera finalement signé en 1991. L'entreprise de « mise aux normes » d'un pays pourtant réputé pour sa capacité endogène à produire de l'ajustement, vise plus la réforme de l'État qu'il ne s'intéresse au secteur urbain. Aux réformes de la fonction publique et de la fiscalité répondent les mesures prises en faveur du secteur privé (assouplissement du crédit, dérégulation du marché du travail). En juin 1993, le Burkina Faso se retrouvait avec quelque 41 prêts contractés pour un montant de près de 670 millions de dollars ! (le budget de l'État tournait alors autour de 210 millions).

### **3.3. Mettre en œuvre l'ajustement**

#### *a) Le deuxième PDU (1989)*

En gestation depuis 1986, renégocié fin 1989, le deuxième « projet de développement urbain » ne démarrera qu'un an plus tard. Des crédits initiaux d'un montant de 19 millions de dollars (le projet coûtera 30 millions de dollars en fin de parcours) couvraient les composantes suivantes :

- Renforcement des recettes municipales à travers une réforme des instructions comptables, une remise à niveau des comptes administratifs, la construction d'hôtels des finances à Ouagadougou et à Bobo Dioulasso et la formation des trésoriers-payeurs. On procéda à l'enregistrement des parcelles avec les noms des attributaires dans presque tous les secteurs de Ouagadougou et on informatisa la gestion du fichier.

- L'opération d'adressage entrain dans une opération plus large de mise en place d'un Système d'Information Urbaine (SIU) et constitua, à vrai dire, la grande affaire de ce second projet urbain. L'opération technique s'accompagna d'une réévaluation des contributions mobilières. Il était prévu qu'une assistance technique étrangère (Groupe Huit) assure la formation sur place des agents municipaux afin d'inverser la tendance à la baisse des recettes fiscales assises sur le foncier. En fait, l'opération d'adres-

sage a été engagée dès 1985 (ce qui, dans le domaine urbain conduit à relativiser la rupture politique de 1987 consécutive à l'assassinat de Sankara) mais elle a dû être suspendue du fait de l'ampleur des déguerpissements occasionnés par l'opération de lotissement des secteurs périphériques. Il est intéressant de noter que, dans cette opération d'adressage, c'est le « radical secteur » et non la commune qui a été retenu.

– Renforcement de l'infrastructure municipale : étaient prévus en particulier la réhabilitation de 30 km de voies à Ouagadougou, l'assainissement du quartier Kolma à Bobo Dioulasso, l'achat de bacs et de véhicules pour la collecte des ordures ménagères.

– Une composante « habitat » s'inspirant d'une étude réalisée en 1988 sur le financement du logement.

– L'élaboration d'un « Code des communes ».

– Le deuxième PDU visait aussi à renforcer les capacités techniques d'intervention des municipalités appelées à terme à assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux urbains.

#### ***b) La réforme des dispositifs fonciers et immobiliers (1991-1993)***

L'Inspection Générale du Contrôle Immobilier est supprimée. La révision de la « réforme agro-foncière » opérée en 1991 admet les transactions mais ne tranche ni la question de la propriété, ni celle de la sécurisation. Pas plus qu'au cours des années 1980, le droit ne parvient à organiser la réalité et les propriétaires fonciers reviennent en force sur un marché où règne l'arbitraire le plus complet et la spéculation la plus effrénée.

En matière immobilière, l'objectif quasi obsessionnel des bailleurs de fonds est de mettre fin à toute politique de logement subventionné et de se débarrasser du « Fonds de l'Habitat » créé en 1986 pour financer une telle politique. Les logements produits au cours des années 1980 restent cependant la propriété de la SOCOGIB, privatisée en 1992-1993. Le « Fonds de l'Habitat » doit fusionner avec le projet « Ouaga 2000 » au sein d'une agence foncière et immobilière publique. Celle-ci apparaît comme le substitut à la « Banque de l'Habitat » dont la création projetée par les autorités locales fut refusée par la Banque mondiale.

**c) Faso Baara (1991)**

Le projet d'agence de « travaux d'intérêt public pour l'emploi » dénommé Faso Baara fait l'objet d'un accord avec la Banque mondiale en 1991. L'agence fonctionne en maîtrise d'ouvrage déléguée (par les collectivités locales ou l'Administration) à Ouagadougou et à Bobo Dioulasso. Elle lance les appels d'offres pour toutes catégories de travaux urbains, sélectionne les entreprises et assure le suivi de l'exécution. Elle dispose d'un fichier des entreprises locales du BTP auprès desquelles elle exerce une fonction de formation à la gestion. L'agence fut dotée par la Banque mondiale d'une première enveloppe de six milliards de FCFA sur trois ans, l'État burkinabé contribuant pour sa part à hauteur de... 660 millions. Un peu plus de 2 milliards ont été recherchés auprès des coopérations bi- et multilatérales. Ces financements échappent presque complètement aux collectivités locales : en 1992, le budget municipal ordinaire de Bobo Dioulasso comportait 107 millions de FCFA d'investissement et de maintenance alors que les 32 projets réalisés sur le territoire communal au titre de Faso Baara représentaient 2,3 milliards !

**d) Le troisième PDU (1991)**

Un troisième projet urbain est signé en 1994 pour un montant de 40 millions de dollars. Son démarrage effectif n'interviendra qu'en 1996.

Il s'assigne deux priorités : l'environnement urbain et l'amélioration de la mobilisation des ressources locales. La composante « environnement » concerne Ouagadougou et Bobo Dioulasso. Elle comprend le drainage des eaux pluviales, le ramassage des ordures ménagères, le traitement des eaux usées et des déchets industriels, le développement de l'assainissement autonome (latrines à fosses ventilées) en liaison avec les « Caisses populaires » dotées par la Banque mondiale d'un fonds de garantie. La composante « ressources locales » concerne plus particulièrement le recouvrement de la taxe de résidence dont le rendement est dérisoire (18 millions de FCFA par an à Ouagadougou !). Le troisième PDU doit en outre poursuivre la mise en place du « système d'information urbaine » et du « fichier de parcelles ».

Alors que le deuxième PDU était doté d'une structure *ad hoc* assurant les fonctions de maîtrise d'œuvre, le troisième PDU est censé fonctionner comme une simple unité de coordination des

collectivités locales, de l'Administration, des sociétés publiques (l'ONEA en particulier) et d'opérateurs privés de type Groupe d'Intérêt Économique. La « bonne gouvernance » commande en outre que soit désormais recherchée en priorité l'appropriation des équipements à travers la mise en place d'îlots et de « comités de salubrité ».

### *e) Réforme communale et décentralisation (1993-1995)*

Un Comité interministériel « planche » sur la réforme communale depuis le début de 1991 et la loi sur l'administration territoriale est promulguée en juin 1993. On attendra février 1995 pour organiser des élections municipales dans 33 communes. À l'occasion de ce scrutin, l'ODP-MT (le parti du président) a réussi à territorialiser son implantation en remportant la plupart des mairies. Si cette consultation électorale n'a, pas plus que les précédentes, donné lieu à une polarisation ethnique, elle a renforcé la double légitimité sociale et politique de quelques « grandes familles » bien implantées localement. Cette légitimation d'une élite post-révolutionnaire a laissé entières deux questions : celle de l'avenir de la décentralisation et celle de la démocratie locale<sup>1</sup>.

À Ouagadougou, les cinq communes mises en place en novembre 1988 (Baskui, Bogodogo, Boulmiougou, Nongremassom et Sig-Noghin) ont vu leurs prérogatives progressivement réduites aux fonctions d'état civil et, secondairement, de police foncière. Des maires furent nommés en mars 1989 avec promesse d'accès à l'autonomie financière par rapport à la province du Kadiogo. Le véritable transfert de compétences et de ressources au niveau municipal reste à accomplir. Les ressources municipales par habitant n'atteignaient pas 2 500 FCFA en 1992 dans la capitale burkinabé.

### **3.4. Des effets pervers...**

Ce qui avait fait l'originalité du projet urbain sankariste s'est peu à peu effacé (avant même la disparition de Sankara) derrière les exigences des bailleurs de fonds. L'opération des « 1 200

---

1. Loada A., Otayek R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, n° 58, 135-142.

logements » sera la dernière d'une politique interventionniste. Quinze ans après l'arrivée au pouvoir des capitaines révolutionnaires, Ouagadougou n'a achevé que sa révolution moderniste. La métamorphose du centre ville est impressionnante et rappelle, toutes choses égales par ailleurs, l'euphorie des années 1960 et 1970 à Abidjan. Mais les services de première nécessité (eau, transports) ne suivent pas dans une ville qui croît sans mesure. La capitale mossi se donne des airs cosmopolites et l'affairisme fait rage. Au sud de la ville, l'emprise de « Ouaga 2000 » s'apprête à accueillir les nouveaux riches mais le non-loti progresse, symptôme parmi d'autres d'une aggravation brutale des inégalités. La ségrégation sociale et spatiale fait désormais partie du paysage.

Les ratés de la réforme municipale en disent long sur les difficultés d'application systématique du nouveau « paradigme urbain » promu par les bailleurs de fonds. La priorité accordée aux instruments de fiscalisation du foncier a été étendue récemment à l'insaisissable « secteur informel » auquel on a essayé d'imposer... la TVA. On assiste à la montée préoccupante de la corruption. L'obsession fiscale, dans un contexte d'ajustement structurel, suscite en effet des stratégies d'évitement qui remettent en cause les vertus « wébériennes » d'une administration burkinabé longtemps considérée comme atypique dans le contexte africain.

# **PARIS : LES LIMITES D'UN AMÉNAGEMENT SPATIAL CONTRÔLÉ**

---

*Francis BEAUCIRE*

## **1. L'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE : UNE AFFAIRE D'ÉTAT**

L'aménagement de la région capitale est – au sens propre – une affaire d'État, et cela pour de multiples raisons qui tiennent en grande partie à la coïncidence géographique entre une grande métropole et la capitale politique d'un État très centralisé. Avec 18 % de la population nationale et 27 % de la richesse nationale produite, la région urbaine de Paris constitue en effet un enjeu politique national et non seulement urbain, voire régional. Dans un contexte historique de fort interventionnisme de l'État, seulement atténué par la loi de décentralisation de 1982, les nouveaux outils mis à la disposition de l'urbanisme et de la planification urbaine depuis les années cinquante sont contrôlés dans toute la France par les services de l'État : plans directeurs d'urbanisme et « plans de détail » en 1958, schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et plans d'occupation des sols en 1967, loi d'orientation foncière en 1967 également. Les ZUP (zones à urbaniser par priorité) sont instituées en 1958 ; les ZAD (zones d'aménagement différé, dont le rôle est d'empêcher la spéculation foncière privée) le sont en 1962.

En région parisienne plus que partout ailleurs en France, ces outils sont à la disposition de l'État, qui prend l'initiative d'opérations majeures destinées à moderniser le visage de la capitale et à améliorer sa fonctionnalité. Ainsi en est-il du déménagement des Halles centrales, le « ventre de Paris », qui sont délocalisées et étendues dans la banlieue sud, plus accessible, à Rungis. La

décision d'ouvrir un second aéroport, à Roissy, pour accompagner la croissance du trafic aérien et assurer la pérennité de la place parisienne dans les relations internationales relève également de ces grandes décisions d'aménagement que l'État impose en toute légitimité. Lorsque les ZAD sont instituées, une agence est créée, l'AFTRP (Agence foncière et technique de la région parisienne), afin de constituer progressivement un chapelet de réserves foncières autour de la première couronne de banlieue dans un contexte non spéculatif.

Dans le domaine des transports, jugé aussi stratégique par l'État que par les collectivités locales, c'est l'État qui conserve la main dans l'organisation de l'offre de transport et dans les choix d'investissement. En vertu d'une situation d'exception sur le territoire national, l'État demeure en effet majoritaire au Syndicat des transports parisiens, l'autorité organisatrice des transports d'Île-de-France, qui associe les départements mais pas la Région. Le syndicat fixe les tarifs, gère la « carte orange », une carte d'abonnement accessible à tous et financée en partie par une taxe prélevée sur les entreprises, le « versement-transport ». Cette taxe, d'abord instituée pour remédier rapidement aux insuffisances de l'investissement dans les transports collectifs de la région parisienne, a finalement servi de modèle et a été ensuite étendue à l'ensemble des grandes villes françaises.

Un exemple permet de se représenter ce que fut, dans les années soixante et soixante-dix, la force de frappe de l'État dans l'aménagement de la région urbaine. En 1961, une loi crée le district de la région de Paris et institue un délégué général du gouvernement auprès du district. Le décret qui fixe les attributions du délégué général (il s'agit de Paul Delouvrier) met à sa disposition les moyens de l'Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région parisienne (l'actuel IAURIF), qui vient d'être créé par le ministre de la construction. Le projet de SDAU établi par le délégué général n'est présenté que pour avis aux membres du district. En mai 1965, le nouveau schéma directeur est publié. Sa prise en considération par le Conseil du district de la région de Paris est faite en présence du chef de l'État.

Le SDAU de 1965 annonce de fortes interventions qui vont structurer l'agglomération d'aujourd'hui : outre la confirmation d'un grand quartier d'affaires à l'architecture innovante, La Défense, le SDAU projette la construction de plusieurs villes nouvelles disposées aux confins de la zone urbanisée, la connexion

sous Paris de plusieurs lignes de chemins de fer appelées à devenir le réseau express régional (RER), leur croisement au cœur de la capitale, dans un quartier central rénové selon les principes de la table rase et remplaçant les anciennes Halles. Quelque temps avant la publication du schéma directeur, de très vastes ZAD, couvrant plusieurs dizaines de communes, avaient été créées pour interdire toute spéculation à l'annonce des projets de villes nouvelles.

Parallèlement à son intervention politique, l'État dispose d'une matière première rare et chère en milieu urbain, qui lui offre de nombreuses opportunités : des terrains et des bâtiments. La forte centralisation politique du pays s'est traduite par la concentration géographique de biens fonciers et immobiliers dont l'usage peut changer et qui sont autant d'opportunités. Comme la Ville de Paris, mais sur son territoire, l'État est un propriétaire, notamment à travers la SNCF et les Armées, gros occupants de l'espace dans la capitale et sa banlieue. Mais son intervention dépasse aussi bien souvent les limites des parcelles sur lesquelles il est installé. Ses orientations, au nom de l'intérêt général, se manifestent lorsque se présentent des opportunités foncières majeures, comme la libération de vastes surfaces industrielles évacuées par les entreprises ou abandonnées, tels les terrains Citroën dans le XV<sup>e</sup> arrondissement (quartier Beaugrenelle), la Plaine Saint-Denis au nord (en cours de restructuration) ou les terrains Renault à Boulogne-Billancourt et Meudon à l'ouest (en devenir).

Les impératifs du rayonnement international de la capitale exercent également un rôle incitatif sur les interventions de l'État dans l'urbanisme monumental de Paris : Centre national d'art et de culture Georges Pompidou à Beaubourg, Grande Arche de La Défense, Opéra Bastille, Très Grande Bibliothèque installée sur d'anciennes friches industrielles attenantes à la gare d'Austerlitz, toutes opérations prestigieuses qui ont impliqué les choix de plusieurs présidents de la République.

## **2. PERMANENCE D'UNE IDÉE DIRECTRICE : CONTENIR, DIRIGER ET POLARISER L'EXTENSION SPATIALE DE L'AGGLOMÉRATION**

Les quatre schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme établis depuis le milieu des années cinquante – en 1960, le Plan d'aménagement et d'organisation générale de la région parisienne

(PADOG), ancêtre du SDAU, puis en 1965 (avec deux révisions du schéma en 1969 et 1976) et 1994 – poursuivent, selon des modalités différentes, une même idée : empêcher le développement spatial de l'agglomération en tache d'huile, dans toutes les directions, sans grande préoccupation pour la distance, les réseaux de communication, l'accessibilité aux emplois. Un scénario qualifié d'inacceptable avec une grande constance au cours des quatre dernières décennies amène les planificateurs à proposer dès 1965, non pas d'interdire la croissance de l'agglomération parisienne, mais de l'organiser en recherchant des axes préférentiels et en produisant les cadres de l'expansion urbaine : villes nouvelles aux franges externes de l'agglomération et pôles de restructuration au sein des banlieues, rapprochant massivement emploi et domicile, grands axes de transports collectifs permettant d'accéder au centre et interconnexion des lignes radiales, construction d'anneaux autoroutiers assurant à la fois le détournement du trafic en transit et les relations tangentielles entre les différents pôles de croissance périphérique, villes nouvelles en tête : une « rocade des banlieues » (A86) à 5-10 kilomètres du boulevard périphérique qui ceinture la ville de Paris, et une rocade plus lointaine, l'actuelle « Francilienne », entre 30 et 50 kilomètres du centre. La force de ce schéma établi en 1965, en reprenant d'ailleurs des éléments du PADOG et même du Plan Prost établi juste avant la guerre (mais jamais approuvé) est telle que de grands travaux actuels, parfois contestés, s'inscrivent encore dans cette logique : l'interconnexion entre la gare de l'Est et la gare Saint-Lazare (projet EOLE) par exemple, est destinée à compléter les deux raccordements est-ouest (RER A et C) et les deux raccordements nord-sud (RER B et D) ou encore le lent bouclage des ceintures autoroutières, A86 et Francilienne. La ceinture verte des espaces récréatifs protégés de l'urbanisation complète ce dispositif en verrouillant les possibilités de construire dans les « zones naturelles d'équilibre ».

À l'intérieur de Paris comme dans les banlieues et aux franges de l'agglomération, la région urbaine de Paris porte dans ses paysages comme dans le dessin des flux de déplacements l'empreinte forte laissée par cette opiniâtre intervention programmée, même si le dirigisme des premières décennies a laissé la place à plus de souplesse et si la loi de décentralisation politique de 1982, qui transfère une part du pouvoir de l'État aux collectivités locales, a fait fleurir des ambitions locales – au niveau des communes comme des départements – parfois contradictoires

avec le dessin régional de la dynamique urbaine parisienne : par exemple, l'éphémère projet d'autoroutes souterraines (MUSE) non projetées dans le schéma directeur et limitées au seul département des Hauts-de-Seine, riche comme un petit État, politiquement ambitieux comme un État dans l'État (une université départementale « privée » a été construite à La Défense, non loin du siège du Département).

### **3. ÉTAT-NATION CONTRE « ÉTAT-RÉGION » : DES CONTRADICTIONS D'ÉCHELLE**

Une partie des politiques nationales à vocation sociale a pour but l'amélioration des conditions de vie urbaine, singulièrement dans les très grandes villes. Les orientations de ces politiques, qui visent la société et non l'espace géographique, ont des répercussions sur la dynamique spatiale de l'agglomération parisienne, comme d'ailleurs dans toutes les agglomérations. La priorité accordée aux ménages par rapport à l'aménagement a rarement fait l'objet – jusqu'à présent – d'une évaluation méthodique des conséquences collectives, dans la mesure où les décisions, quoique relevant de l'État, n'ont été prises ni dans les mêmes temps, ni dans une optique globale. Conçues dans des sphères politiques différentes et peu communicantes, avec des finalités individuelles et familiales dans un cas, spatiales et collectives dans l'autre, ces politiques parallèles ont finalement ruiné une partie des intentions des aménageurs.

Ce sont les politiques du logement, dans leurs dimensions financières et fiscales, qui pèsent le plus lourdement sur la réalisation des objectifs de la planification urbaine. En particulier, l'une des constantes politiques a consisté, depuis plusieurs décennies, à favoriser l'accession à la propriété privée et à privilégier la maison individuelle, qui fait l'objet d'une demande toute particulière de la part des ménages. Parallèlement, au lieu d'aider le logement lui-même – on parle d'« aide à la pierre » –, les gouvernements successifs ont évolué dès la fin des années soixante vers une aide « à la personne », sans restriction territoriale. L'aide personnalisée au logement (APL), le plan d'épargne-logement, à taux avantageux, les prêts conventionnés et plus récemment le « prêt à taux zéro » ont pour but de permettre l'accession à la propriété des classes moyennes et même des catégories les moins

aisées. Ce mécanisme sans contrainte territoriale a favorisé l'urbanisation de terrains à faible valeur foncière, répartis aux confins du marché foncier urbain, mais desservis par des prolongements de lignes de transport collectif (RER et SNCF) et surtout par un maillage de voies rapides et d'autoroutes qui a ouvert à l'accessibilité urbaine généralisée de larges franges hors villes nouvelles. La pression de la demande aura globalement eu raison, commune à commune – et surtout depuis la décentralisation politique renforçant le pouvoir des maires – de la politique d'endiguement et de concentration sur des axes forts, sans cesse réaffirmée dans les schémas directeurs.

Pour assurer la réussite de la politique d'accession à la propriété sans compromettre l'efficacité du fonctionnement urbain, des dispositifs tarifaires avantageux comme la carte orange ont été nécessaires. Mais en minimisant le coût réel du transport pour les ménages, ils n'ont évidemment mis aucun frein à la dispersion géographique de la population, et accentué au contraire le processus de périurbanisation jusqu'aux limites de l'Île-de-France, en offrant les mêmes avantages à des couronnes de plus en plus éloignées.

Inversement, l'instabilité de l'emploi due à la crise de l'économie, jointe à un mouvement de délocalisation des entreprises, a accru la demande de mobilité domicile-travail, sinon en volume, du moins en longueur. Dans ce contexte, l'accession à la propriété, assortie d'un système fiscal très onéreux en cas de mutation, a freiné les migrations résidentielles et reporté sur les moyens de déplacement l'essentiel de la solution. Comme on le voit, les objectifs des schémas directeurs et en particulier la recherche de formes d'urbanisation et de répartition des emplois et des logements assurant un meilleur équilibre habitat-emploi, sans avoir été totalement manqués, ont été fortement contrariés par l'accession à la propriété en périphérie et l'immobilisation durable des ménages.

#### **4. L'IMPACT DE LOURDS DÉTERMINANTS EXTERNES : CROISSANCE ÉCONOMIQUE, TAUX D'INTÉRÊTS, SPÉCULATION INTERNATIONALE**

Les tendances de l'économie, sans rapport direct avec la sphère de décision de l'État et des collectivités locales, ont égale-

ment exercé une influence fondamentale sur la dynamique urbaine, tantôt en accélérant l'ampleur des processus d'urbanisation, de délocalisation des grandes entreprises, d'accession à la propriété, tantôt en les freinant, en vertu de mécanismes généraux agissant à des échelles sans commune mesure avec l'aménagement urbain régional. Les ignorer reviendrait à ne pas prendre en considération un acteur décisif de l'aménagement : l'argent. La fortune des communes, c'est-à-dire leurs ressources fiscales, tributaires de la présence et de l'activité des entreprises par l'intermédiaire de la taxe professionnelle, mais aussi l'investissement foncier et immobilier des ménages, tributaire de la croissance économique mais aussi d'un sentiment de sécurité quant à l'avenir, ont joué un grand rôle dans les variations temporelles de l'urbanisation, de l'accession à la propriété, de la requalification urbaine locale. Les taux d'intérêts bancaires aux particuliers et aux entreprises, fortement conditionnés par les mouvements de la finance internationale, expliquent aussi les rythmes de la dynamique urbaine.

Le taux d'inflation lui-même, dans un processus où les taux d'intérêts des prêts immobiliers sont garantis sans relation avec le taux d'inflation, comme dans les années soixante-dix, ont joué un grand rôle en allégeant la charge de remboursement pendant une décennie. La spéculation immobilière internationale, mettant en concurrence les grandes métropoles mondiales dans l'espoir de gains liés seulement à l'encaissement de plus-values immobilières, a également influencé les déménagements d'un grand nombre d'entreprises vers la périphérie, en quête de positions moins chères. Inversement, l'envol des prix dans d'autres grandes villes, comme Tokyo ou New York, peut faire refluer vers des villes « meilleur marché » des entreprises et des investisseurs.

Mais la construction de bureaux à vocation spéculative, la recherche de « coups » fonciers à forte plus-value est aussi responsable de déménagements qui n'ont d'autre but que de « prendre ses dividendes », en quelque sorte, le sol urbain se comportant alors exclusivement comme une valeur mobilière, si l'on peut dire. La crise foncière des années quatre-vingt-dix, consécutive à ce jeu spéculatif, s'est traduite par la baisse des prix fonciers, et corrélativement par de nouveaux déménagements d'entreprises, cette fois dirigés vers le centre. Là encore, les anticipations spéculatives ont joué un rôle au moins aussi important que les incitations financières à l'installation en ville nouvelle, par exemple.

)

# SÃO PAULO : LA DIFFICILE GESTION D'UNE INÉGALITÉ CROISSANTE

---

*Helena MENNA-BARRETO SILVA*

## 1. CADRE ÉCONOMIQUE ET PROBLÈMES URBAINS

Le processus d'industrialisation a renforcé la concentration des activités et des richesses dans les régions sud-est et sud du pays au détriment des autres régions brésiliennes. Dans ces dernières se sont aggravés les problèmes d'exode rural vers les villes régionales malgré le peu d'opportunités de travail. Mais c'est surtout l'agglomération de São Paulo, devenue le principal pôle industriel du pays, qui a attiré le plus fort contingent de populations, à la fois urbaines et rurales, issues des régions les plus pauvres du Brésil.

La ville de São Paulo, quoique ayant offert des emplois à presque tous les immigrants jusqu'aux années 1970, illustre bien les effets pervers de l'énorme concentration des bénéfices économiques. C'est une ville traversée de profondes inégalités où la majorité des habitants vivent dans des conditions très précaires, surtout au regard de tous les avantages urbains dont jouissent les plus riches. Phénomène aggravant : la croissance économique et l'urbanisation explosive de São Paulo, mais aussi d'autres villes brésiliennes, s'effectuent avec des investissements publics quasi absents dans le domaine du logement et tout à fait insuffisants dans le domaine des transports et d'autres équipements collectifs. À la différence des pays européens, l'apport de fonds publics ou de participations patronales à des programmes immobiliers, caractéristique du *welfare state*, n'a pas été nécessaire au Brésil pour garantir l'accumulation capitaliste. Cette inégalité urbaine et la tolérance vis-à-vis d'un tel phénomène résultent d'une culture

locale très marquée par l'exploitation et la subordination qui caractérisaient le régime esclavagiste.

L'inégalité urbaine s'est accentuée pendant la période autoritaire issue du coup d'État de 1964 en raison de la chute des salaires et de l'augmentation des prix fonciers. Mais le retour à la démocratie au début des années 1980 ne s'est pas accompagné des formes de gestion publique qui auraient pu contribuer à la résolution de certains problèmes urbains. L'amélioration des droits politiques n'a pas garanti la transformation des droits sociaux, et elle n'a pas conduit automatiquement la société à créer des mécanismes de gestion publique justes et efficaces. De surcroît, l'ouverture politique s'est accompagnée de crises économiques successives.

Si la constitution de 1988 a introduit de nouveaux droits sociaux et a accru les compétences des municipalités en matière d'urbanisme, il manque cependant actuellement une législation fédérale (loi cadre) relative à la notion de développement urbain définissant clairement les obligations tant publiques que privées afin de garantir la qualité de vie dans l'ensemble des villes brésiliennes. Les limites aux droits de la propriété urbaine dans le but de garantir sa fonction sociale devraient, par exemple, être prévues dans la réglementation : c'est un aspect essentiel de la faisabilité d'une politique de logement social et de régularisation foncière des quartiers illégaux.

Le contexte économique actuel pose de nouveaux problèmes à la gestion urbaine. Depuis la restructuration du secteur de la production, les emplois formels diminuent et le pourcentage des emplois sans carte de travail augmente. La stabilité financière brésilienne inaugurée en 1994 avec le « plan *real* » est désormais ancrée dans des politiques monétaires qui empêchent la croissance économique et réduisent encore plus les emplois, donc la consommation. De ce fait, les conditions de travail se détériorent et les ressources qui permettraient de réaliser des politiques redistributives s'amenuisent. Le gouvernement fédéral, par exemple, ne développe pas les politiques sociales nécessaires pour faire face à la crise économique. Au contraire, pour garantir les ajustements budgétaires nationaux (exigés par le FMI), les budgets de la santé, de l'éducation et des infrastructures urbaines ont été amoindris alors que l'augmentation de la pauvreté entraîne l'accroissement des diverses demandes sociales en direction des pouvoirs publics locaux. Mais pour ceux-ci la diminution des

activités formelles réduit automatiquement leurs recettes, à la fois directes (impôts et taxes locales) et celles reversées par l'État et le Gouvernement fédéral. Toutefois l'existence de ressources ne se traduit pas toujours par des redistributions adéquates.

## 2. SÃO PAULO : CROISSANCE CONTRE PLANIFICATION

La croissance explosive de São Paulo s'est faite absolument en marge des normes d'urbanisme, sans suivre aucun plan, principalement sous la forme de lotissements clandestins sur des terrains ruraux. Les administrations successives de la ville ne se sont préoccupées que d'une petite partie du territoire municipal : la zone urbaine légale. Dans celle-ci il y a toujours eu, d'une part des règlements divers relatifs à l'occupation du sol, aux lotissements et aux aspects techniques de la construction, d'autre part toutes sortes d'investissements publics et privés.

Les interventions urbaines publiques à São Paulo ne s'inscrivent jamais dans une logique de planification, mais répondent plutôt à des intérêts particuliers de certains secteurs de l'Administration. Elles consistent souvent en de grands travaux sur la voirie existante (tunnels, viaducs, grandes avenues, etc.) dans le but de favoriser toujours plus la circulation des véhicules particuliers, entraînant ainsi, *de facto*, la transformation de quartiers déjà consolidés. Au cours des dernières décennies, ces interventions ont eu comme effet la destruction de nombreux quartiers et bâtiments, mais aussi la valorisation d'immeubles et de terrains provoquant l'expulsion directe ou indirecte des habitants, surtout les plus pauvres.

Le discours sur la planification (*comprehensive planning*) est né dans les années 1950 et a atteint son apogée dans les années 1970. Depuis, plusieurs schémas directeurs communaux et métropolitains, contenant des directives, des programmes, des budgets, etc., ont été approuvés. Ils n'eurent aucune influence sur la croissance de la ville illégale ni sur les décisions relatives aux grands investissements en infrastructures. La Constitution de 1988 oblige pourtant les villes à approuver de nouveaux schémas directeurs qui introduisent des principes et des outils nouveaux. Dans la ville de São Paulo plusieurs propositions ont été faites depuis 1991, mais les acteurs n'ont jamais réussi à se mettre

d'accord sur une version faisant l'unanimité. « La planification n'est importante que pour la corporation des planificateurs » au dire de certains spécialistes. En ce qui concerne les règles d'urbanisme, elles ne se traduisent pas par la recherche d'un équilibre dans l'occupation de l'espace. Elles sont d'ailleurs souvent modifiées pour répondre à des intérêts privés.

Certes, entre les diverses administrations qui se sont succédées, on peut observer des différences quant à leurs préoccupations sociales. Les conditions actuelles de gestion urbaine dans l'agglomération de São Paulo posent de multiples problèmes, même s'il y a eu ou s'il y a une volonté d'action progressiste. Ainsi l'absence ou la faillite des schémas directeurs ou des autres documents d'orientation de la politique urbaine a conduit chaque administration à définir selon son propre point de vue ses priorités d'investissement et ses programmes divers d'action. Lorsque ces programmes et ces actions sont suspendus à cause d'un changement politique, donc d'administration, il en résulte un gâchis des ressources publiques et surtout une frustration permanente de la population. Les programmes de régularisation et d'amélioration des quartiers illégaux, par exemple, sont toujours mis en œuvre ponctuellement et sans continuité. Les entreprises publiques d'assainissement, des transports, de l'électricité, etc., liées au gouvernement de l'État ou aux communes, définissent et développent leurs programmes indépendamment des intérêts urbains ou sociaux plus généraux. Cet état de fait ira certainement en s'aggravant avec la privatisation en cours.

Quel type de planification est nécessaire et adéquate pour améliorer la vie de l'agglomération dans la conjoncture actuelle ? Comment intéresser la société à participer à la définition et au contrôle des politiques urbaines ? Comment obliger les gouvernants à suivre ces politiques ? Quelques villes brésiliennes ont créé un processus participatif pour décider quels seront les aspects prioritaires de leur budget annuel ou pluriannuel : la localisation des travaux par exemple. Un tel processus (*orçamento participativo*) inclut les diverses composantes de la société qui discutent et votent les propositions en assemblées. Les résultats sont encourageants.

### 3. UN DÉFI : LA GESTION MÉTROPOLITAINE

L'agglomération de São Paulo ne dispose pas d'une instance gouvernementale métropolitaine. Or divers problèmes de l'agglomération ne peuvent être résolus par les seules communes : le transport collectif, le logement social, la protection de l'environnement, les ordures, etc. Seuls quelques grands secteurs urbains (assainissement, transport ferroviaire, métro) sont de la responsabilité d'entreprises publiques ou privatisées contrôlées par l'État de São Paulo. Mais d'une manière générale il n'y a pas d'instances efficaces de discussion et de décision pour tout ce qui concerne deux communes ou plus.

À signaler cependant la création, à l'initiative de quelques communes du Grand São Paulo ayant des problèmes communs, d'organisations intercommunales – les *consórcios intermunicipais* (communautés de communes). Quelques-uns de ces *consórcios* ont réussi à développer des programmes très importants pour les communes associées elles-mêmes, mais aussi comme moyen de pression face à l'État. Le *consórcio* d'ABCD (Santo André, São Bernardo, São Caetano, Diadema) dans la région sud-est du Grand São Paulo est un bon exemple de coopération intercommunale efficace à partir de l'adhésion, malgré des maires de tendance politique différente, de plusieurs acteurs de la société locale : élus, syndicalistes, chefs d'entreprise, associations de quartiers, presse, etc. L'objectif principal de ce *consórcio* est d'abord la création d'emplois dans la région, mais d'autres problèmes sont aussi débattus.



# **CONCLUSION GÉNÉRALE :**

## **UN POINT DE VUE**

### **MÉTHODOLOGIQUE**

---

*Véronique DUPONT, Françoise DUREAU, Éva LELIÈVRE,  
Jean-Pierre LÉVY, Thierry LULLE*

Le principe d'une comparaison internationale nécessaire à l'interprétation des évolutions métropolitaines contemporaines n'était pas acquis d'avance et divers obstacles ont dû être surmontés pour parvenir à la publication de cet ouvrage. L'univers de la comparaison intégrait des métropoles situées dans différentes aires géographiques et appartenant à des systèmes politico-administratifs et socio-économiques spécifiques. Les cultures variées des habitants des métropoles offraient un éventail de pratiques citadines particulières. D'autre part, cette entreprise réunissait des chercheurs spécialisés sur chacune des villes : leurs travaux ne se plaçaient pas initialement dans une optique comparative, et la grille d'analyse proposée exigeait des efforts notables de (re)construction des données.

Enfin, les difficultés posées par toute comparaison internationale se sont vérifiées : variabilité des concepts, des catégories d'analyse et de l'accès même aux données produites par les systèmes statistiques nationaux.

Ces obstacles ont pu toutefois être surmontés. Cet ouvrage doit beaucoup au fait que les chercheurs impliqués ont accepté d'adopter une problématique et une présentation « imposées » des réalités métropolitaines de la ville qu'ils étudient. Sur cette base, il a été possible de confronter directement les situations locales et de faire émerger les similitudes ou les divergences présentées dans chacune des introductions des parties de l'ouvrage. La diversité ainsi reconstruite a rendu l'exercice spécialement stimulant et a contribué à faire des journées de rencontre et de la préparation de ce livre un exercice scientifique à part entière.

Les efforts déployés ont permis de rendre fructueuse cette entreprise. Les résultats obtenus nous ont parfois surpris. Avec des points de vue différents, les dynamiques métropolitaines et les recompositions territoriales en cours ont pu être analysées à travers la mobilité spatiale des citadins. La diversité des monographies fait certes apparaître de nouvelles pistes d'analyse. Mais, au fil des différents chapitres, le lecteur aura aussi pu constater que l'étude des métropoles par des entrées différentes converge vers l'analyse des mêmes processus. Cette transversalité souligne la multiplicité des facteurs dont relève chacun des mécanismes agissant sur les dynamiques métropolitaines. Elle impose la construction de nouveaux cadres d'analyse. C'est à cet effort que participent notre démarche et cet ouvrage.

Les contributions montrent la nécessité d'inscrire l'étude des métropoles dans leur histoire afin d'identifier les temporalités et les cycles, l'enchaînement des schémas de distribution des densités, les modalités d'expansion territoriale. Il devient ainsi possible de mieux analyser, par exemple, les rôles respectifs joués par la taille des villes, le stade de développement des métropoles et les différents contextes urbains. La grille d'analyse proposée suggérerait déjà de prendre en compte cette dimension temporelle ; l'expérience confirme l'intérêt d'une approche longitudinale et suggère de l'approfondir davantage.

Une deuxième conclusion est la remise en cause de l'illusion, largement répandue chez les praticiens des villes occidentales, de la maîtrise territoriale dans ses multiples aspects. Ainsi, la volonté de créer des villes nouvelles dans les périphéries n'a pas été suffisante pour les structurer et les mettre en réelle concurrence avec le centre traditionnel. D'un autre côté, il est aujourd'hui de plus en plus fréquent d'associer la définition de périmètres d'intervention à la gestion des politiques sociales. L'analyse des politiques urbaines, celle des formes métropolitaines ou de la ségrégation socio-spatiale montrent combien ce principe est invalidé par les résultats des actions urbaines engagées. De même, l'impact des politiques – récurrentes – en faveur de la mixité sociale des espaces de résidence demeure très limité : la prétention à réunifier des populations par une diminution des distances spatiales se révèle bien vaine quand ces populations sont éloignées, divisées, opposées par de puissantes organisations sociales, économiques, politiques et culturelles en œuvre depuis des décennies voire des siècles.

De là découle la troisième idée présente tout au long de cet ouvrage : la connaissance des formes de constitution des métropoles implique une (re)connaissance de l'habitant comme un acteur intégré dans des réseaux communautaires sociaux ou culturels, mais aussi comme un individu ayant ses propres marges de manœuvre. Le comportement de l'habitant relève tout autant de son mode de vie (dans les champs du résidentiel, du travail, de la consommation, de la famille, etc.) que des inégalités économiques, de l'organisation de la mobilité sociale, de la valorisation, du maintien ou de la dégradation des patrimoines individuels, familiaux et collectifs. Les caractéristiques et les ressources des habitants sont donc déterminantes, tout particulièrement dans un contexte général d'accentuation des inégalités à l'échelle métropolitaine. Les distances socio-spatiales globales sont souvent révélatrices des structures profondes des sociétés locales. Mais la proximité spatiale cache souvent des situations de domination économique : bien qu'habitant le même lieu, des groupes sociaux différents n'occupent pas la même ville (dans leur accès aux modes de déplacement et de communication et dans leurs espaces de consommation).

Si l'habitant est devenu un acteur à part entière des évolutions des villes, quelles que soient leurs localisations géographiques, cela signifie également qu'au-delà des mécanismes économiques de mondialisation et de globalisation, il devient nécessaire d'accorder une plus grande attention aux spécificités de chacune des métropoles.

À un premier niveau, les particularités s'inscrivent évidemment dans les oppositions entre Nord et Sud et les contributions à cet ouvrage démontrent avec force qu'elles sont loin d'être effacées. Des processus récurrents aux deux situations sont certes apparus. Mais les résultats relativisent ou questionnent certains discours globalisants et simplificateurs sur les métropoles ; ils soulignent la complexité des situations dans lesquelles coexistent des pratiques nouvelles et d'autres tout à fait traditionnelles. Les évolutions observables au Sud sont loin d'être une simple reproduction de celles que le Nord a connues quelques décennies plus tôt.

À un second niveau, au Nord comme au Sud les métropoles ne forment pas des ensembles homogènes. Les pratiques des habitants peuvent être tout autant déterminées par les conditions économiques et les politiques urbaines qui agissent sur les marchés du logement que par leur mode de vie et leurs modèles culturels

qui agissent sur les dynamiques démographiques et les mobilités spatiales. Il s'y déploie donc un éventail de situations très variées inscrites dans des contextes locaux spécifiques et inédits.

La diversité que traduit cet ouvrage ne se limite pas aux seuls contextes métropolitains intégrés dans l'exercice comparatif. L'état des connaissances sur chacune des métropoles est aussi très variable et correspond à des postures théoriques différentes. Une conséquence déterminante d'une telle démarche comparative est de proposer des systèmes de lecture des villes autres que ceux qui y sont classiquement appliqués : c'est le cas de l'analyse combinée de différents objets traditionnellement considérés isolément (comportements de mobilité, politiques et recompositions urbaines), une intégration que la recherche anglo-saxonne ou latino-américaine sur la ville pratique peu. La participation des chercheurs sollicités pour cet exercice et l'acceptation des modalités proposées pour organiser la comparaison confirment l'intérêt – déjà mis en évidence par plusieurs rencontres récentes<sup>1</sup> – pour les débats scientifiques impliquant des chercheurs travaillant sur des villes du Nord et ceux dont le champ d'investigation porte sur des villes du Sud.

L'atelier et la préparation de cet ouvrage ont permis de dépasser le stade des confrontations ponctuelles et de contribuer à construire des échanges entre des communautés scientifiques éloignées, à travers une grille d'analyse commune des dynamiques métropolitaines contemporaines. C'est bien une réflexion collective sur les pratiques de mobilités des populations et les configurations métropolitaines dans différentes régions du monde qui est engagée.

---

1. Depuis quelques années, les rencontres se multiplient entre la communauté scientifique française travaillant sur les villes françaises et celle travaillant sur les villes du Sud. Parmi ces rencontres, on peut citer :

- « Les recherches urbaines dans les pays en développement », avril 1996, PIR-Villes ;
- « Mobilités et politiques de transport dans les villes », janvier 1997, Inrets ;
- « Recompositions du savoir urbain entre Nord et Sud », mai 1997, Ird-Inrets-Ined ;
- « Apport des collectes biographiques pour la connaissance de la mobilité », juin 1997, Ined-Orstom-Réseau Socio-Économie de l'Habitat.

De plus en plus de colloques organisés en France voient participer des chercheurs français et étrangers travaillant sur des villes des PED : c'est le cas, par exemple, du Colloque Villes et Mobilités organisé par l'UMR LOUEST en septembre 1999 : un tiers des communications de l'Atelier 1 « Mobilité résidentielle et mobilité quotidienne » portaient sur des villes de pays en développement.

ANNEXE

**REPÈRES COMPARATIFS  
POUR LES 19 MÉTROPOLIS**

---



# **ORGANISATION DE LA COMPARAISON INTERNATIONALE**

---

*Véronique DUPONT, Françoise DUREAU, Éva LELIÈVRE,  
Jean-Pierre LÉVY, Thierry LULLE*

L'Atelier international Métropoles en mouvement a ses origines dans un programme comparatif « Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Études des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi »<sup>1</sup> (encart 1).

Dans sa formulation initiale, le programme Bogotá/Delhi prévoyait une rencontre finale rassemblant les partenaires du projet et quelques chercheurs travaillant en France sur les mobilités des populations urbaines et les transformations urbaines. Les résultats obtenus sur ces deux villes, la pertinence d'un débat autour des questions qu'ils soulèvent, et l'intensification en 1997 des collaborations entre certains chercheurs de l'IRD, de l'INED et du Réseau Socio-Économie de l'Habitat<sup>2</sup> nous ont engagés à élargir cette expérience de nouvelles lectures des villes issues de regards croisés entre chercheurs de différentes régions du monde.

---

1. Ce programme, placé sous la responsabilité scientifique de V. Dupont et F. Dureau, a reçu le soutien financier de l'IRD et du CNRS-PIR Villes. À Bogotá, la recherche, co-dirigée par F. Dureau et C.E. Florez, a été menée en collaboration avec le CEDE (*Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico*) de la *Universidad de los Andes*. À Delhi, la recherche, dirigée par V. Dupont, a été menée en collaboration avec l'IEG (*Institute of Economic Growth*) et le CSH (Centre de Sciences Humaines). Pour les résultats, voir les rapports remis au PIR-Ville, notamment : Dupont V. et Dureau F. 1996, *Rapport Intermédiaire n° 4* ; et 1997, *Rapport Final*.

2. Notamment pour l'organisation du séminaire sur « L'apport des collectes biographiques à l'analyse des mobilités » (INED – ORSTOM – Réseau Socio-Économie de l'Habitat, Paris, juin 1997), et en 1997-98 pour l'animation d'un groupe de réflexion du Réseau Socio-Économie de l'Habitat animé par J.P. Lévy sur les « Recompositions des espaces résidentiels » avec en particulier l'atelier « L'espace résidentiel comme lieu de la mobilité » animé par J. Brun et F. Dureau.

## Encart 1 – *Le programme comparatif Bogotá/Delhi*<sup>a</sup>

### **Pour un comparatisme maîtrisé**

Afin d'avancer dans la compréhension des transformations actuelles des grandes métropoles des pays en développement, nous avons initié en 1994 une démarche comparative « maîtrisée », c'est-à-dire résultant de la définition et de l'application d'une stratégie d'observation et d'analyse traduisant une même approche de la ville. Ainsi envisagée, une approche comparative présente deux atouts. Elle permet de généraliser et progresser sur le plan théorique, sans pour autant se couper des observations empiriques approfondies et des singularités culturelles et historiques. Sur la base d'un travail de conceptualisation préalable, elle permet également de définir et appliquer à quelques villes une grille de lecture propre (indépendante de l'information disponible) et commune à ces villes, c'est-à-dire de maîtriser réellement l'observation empirique à travers la définition d'une méthodologie commune, résultant d'un même cadre théorique. C'est dans cette perspective que s'inscrit l'étude comparative menée de 1994 à 1998 à Bogotá et Delhi par des chercheurs de l'Orstom, en collaboration avec des équipes de recherche locales.

### **Bogotá et Delhi : une comparaison légitime ?**

Tout semble *a priori* opposer ces deux grandes métropoles (six et dix millions d'habitants respectivement). Tandis que l'Inde demeure profondément rurale, la Colombie est déjà très citadine. Alors que Delhi et sa région ont constitué un véritable laboratoire d'expériences de politiques urbaines et d'aménagement du territoire, à Bogotá, le cadre réglementaire est nettement plus permissif. Pourtant, les dynamiques métropolitaines présentent des similitudes qui dépassent les contrastes des contextes nationaux et des modes d'intervention publique. Dans un contexte de croissance démographique en déclin mais encore soutenue, l'expansion périphérique des deux capitales se poursuit, avec des modalités nouvelles, tandis que les espaces déjà consolidés sont l'objet de profondes transformations. Dans les deux cas, le décalage s'amplifie entre les objectifs affichés par les politiques et l'évolution effective de la ville, impulsée par les populations citadines. Les particularismes des deux sociétés étudiées ouvrent aussi un champ de comparaison intéressant : en Inde, une société de castes caractérisée traditionnellement par de fortes segmentations sociales et ségrégations spatiales ; en Colombie, une société pluri-ethnique et pluri- raciale également marquée par de profondes inégalités socio-économiques que la politique néolibérale ne contribue guère à réduire. L'analyse des pratiques résidentielles dans ces deux capitales permet de mieux identifier les phénomènes de segmentation spatiale liés au processus de métropolisation, et de voir dans quelle mesure ceux-là transcendent l'organisation sociale traditionnelle, ou bien s'appuient et renforcent les divisions et formes de segmentation propres à chaque société.

### **Une grille de lecture commune : l'analyse des rapports entre mobilité spatiale et transformations urbaines**

Pour appréhender les transformations en cours à Bogotá et Delhi, nous avons privilégié l'analyse des pratiques de mobilité spatiale des populations. L'accent est mis sur les rapports d'une part entre mobilité résidentielle et mobilité quotidienne des différents groupes sociaux, et, d'autre part, entre le niveau micro des pratiques résidentielles et le niveau macro de la production du cadre bâti et du marché du travail. C'est dans cette perspective systémique et différentielle qu'est replacée l'analyse de la mobilité spatiale comme facteur des transformations à l'œuvre dans ces deux métropoles du Sud. Dans un premier temps, il s'agit d'analyser les pratiques résidentielles des habitants, leurs stratégies en matière d'occupation de l'espace géographique et économique, leurs déterminants et leurs interactions avec

**Encart 1 – Le programme comparatif Bogotá/Delhi<sup>a</sup> (suite)**

les stratégies d'autres catégories d'acteurs (plus particulièrement les décideurs politiques et technico-administratifs, mais aussi, parmi les agents économiques, les promoteurs et entrepreneurs de la construction). L'objectif est ensuite de relier ces pratiques de mobilité aux transformations qu'elles entraînent sur la dynamique des villes, et ce à deux niveaux : au niveau global de chaque ville, en termes d'impact sur l'expansion spatiale de la ville et de processus de périurbanisation ; au niveau intra-urbain, en termes d'impact sur la redistribution des populations dans l'espace urbain, sur les dynamiques différentielles des quartiers, et plus généralement sur le processus de segmentation spatiale. L'analyse des rapports entre comportements de mobilité et transformations urbaines est menée à plusieurs échelles : l'aire métropolitaine, les municipalités, les quartiers, les unités familiales et les individus. En Inde comme en Colombie, une analyse *combinant* différents objets traditionnellement considérés isolément (comportements migratoires, politiques urbaines, et recompositions urbaines) apparaissait tout à fait novatrice. Les spécificités locales et les mutations profondes qui s'opèrent actuellement dans ces deux métropoles font de Bogotá et Delhi un cadre privilégié d'application de cette approche.

**Un système d'observation commun**

L'analyse des informations disponibles (recensements, enquêtes auprès des ménages, etc.) a été combinée à l'imagerie satellitale et à des documents cartographiques afin d'autoriser une appréhension spatialisée du développement, des recompositions internes et de la segmentation des deux métropoles. La réalisation d'enquêtes spécifiques auprès d'échantillons de population a permis, pour sa part, d'analyser finement les comportements résidentiels. Ces enquêtes ont été menées dans des quartiers spécifiques resituant la diversité des localisations au sein du système métropolitain et l'éventail des catégories socio-économiques. Restituant le continuum spatio-temporel des différentes formes de mobilité spatiale, et incluant une mise en perspective longitudinale et familiale des comportements individuels, le système d'observation appliqué à Bogotá en 1993, puis à Delhi en 1995<sup>b</sup> comportait deux volets : une enquête démo-statistique biographique (1 000 ménages enquêtés à Bogotá en 1993 et 1994 ; 1 400 à Delhi en 1995), et des entretiens semi-directifs réalisés auprès d'un sous-échantillon de ménages sélectionnés par choix raisonné au sein de l'échantillon de l'enquête statistique. Ces observations des pratiques résidentielles ont été complétées par le recueil d'informations (analyse de documents et entretiens directs) sur les politiques urbaines et sur le contexte des quartiers étudiés.

a. Les idées présentées dans cet encart ont fait l'objet de développements plus complets dans une communication : Dureau F. et Dupont V. 1996, *A propos de l'ambition comparatiste. Réflexions à partir d'une recherche sur Bogotá et Delhi*. Communication au séminaire sur « Les recherches urbaines dans les pays en développement » PIR-Villes/CNRS, Paris.

b. On trouvera une présentation détaillée du système d'observation dans : Dupont V., Dureau F. 1995, *Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Étude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi*. Rapport Intermédiaire n° 2, Bogotá et New Delhi, ORSTOM.

Et dans deux chapitres de l'ouvrage *Biographies d'enquêtes, Bilan de 14 collectes biographiques*, Ined (Coll. Méthodes et savoirs, n° 3) : *Chapitre XI : Enquêtes Mobilité spatiale à Bogotá et dans trois villes du Casanare*, 241-278 (F. Dureau et C.E. Florez) ; *Chapitre XII : Enquêtes Mobilités spatiales dans l'aire métropolitaine de Delhi*, 289-316 (V. Dupont et J. Prakash).

Nous en avons conçu l'idée d'une rencontre réunissant des chercheurs ayant travaillé sur de grandes métropoles du Sud et du Nord ou ayant l'expérience de la planification de ces villes. Ainsi est né le projet d'Atelier Métropoles en mouvement, dont l'enjeu était de prolonger et diversifier la démarche comparative engagée entre Bogotá et Delhi à partir d'échanges d'expériences de travaux similaires ou voisins dans d'autres aires géographiques.

Afin de garantir l'efficacité du travail comparatif, nous avons adopté pour l'atelier un mode de fonctionnement spécifique, déjà éprouvé<sup>1</sup>.

Plusieurs mois avant la rencontre, il a été demandé aux participants de présenter leurs conclusions et réflexions sur la métropole objet de leurs recherches en respectant une grille de présentation (encart 2) composée :

- d'une première fiche où sont abordés successivement les quatre thèmes correspondant aux séances de l'atelier : expansion spatiale et redistribution des densités ; stratégies et choix résidentiels ; ségrégation résidentielle et spécialisation fonctionnelle ; politiques urbaines et acteurs non-institutionnels ;

- d'une seconde fiche de données de cadrage (d'ordre démographique, urbanistique et économique).

Vingt<sup>2</sup> métropoles ont fait l'objet d'une contribution écrite organisée selon cette grille. Toutes ces contributions<sup>3</sup> comportaient des volets relatifs aux quatre thèmes des séances. Le présent ouvrage ne restitue donc qu'une partie du matériau présenté lors de l'atelier ; mais une forte plus-value a été apportée par le travail effectué par les auteurs et les éditeurs depuis l'atelier.

Chaque séance de l'atelier a été introduite par un rapporteur (co-responsable, avec un membre du Comité d'organisation, de chacun des chapitres du présent ouvrage) qui a procédé à une lecture transversale du thème traité. Une large place a ainsi pu être laissée aux débats.

---

1. L'efficacité de ce mode de fonctionnement avait déjà fait ses preuves lors de la rencontre de 1997 sur les collectes biographiques, évoquée ci-dessus.

2. Une métropole présentée lors de l'Atelier n'a pas été retenue dans cet ouvrage : il s'agit de Rotterdam.

3. Les contributions sont disponibles sur le site Web de l'Atelier, à l'adresse suivante : <http://www.bondy.orstom.fr/cvd/MUR/atelier/>.

**Encart 2 – La grille de présentation des métropoles**

**Atelier Métropoles en mouvement**  
**GRILLE DE PRÉSENTATION DES MÉTROPOLIS**

**LES THÈMES DES 4 SESSIONS DE L'ATELIER**

*Pour ce qui est de votre expertise spécifique sur les questions que nous souhaitons aborder dans l'atelier, veuillez expliciter en introduction de votre contribution le(s) cadre(s) problématique(s) dans le(s)quel(s) vous vous situez et préciser le contexte méthodologique (type d'enquête, type de données secondaires, type d'analyse des différentes informations).*

- **Expansion spatiale et redistribution des densités**

Dans le processus de métropolisation, quels sont les rôles respectifs de l'expansion spatiale par rapport aux processus de densification ou de redistribution des densités dans les aires déjà urbanisées ? On s'attachera à décrire la localisation (centre/périphérie) des processus de densification. Dans la mesure du possible on identifiera également les dynamiques différentielles des quartiers et leur degré d'autonomie et/ou d'interaction entre elles.

- **Stratégies et choix résidentiels**

Il s'agit d'identifier les facteurs déterminants (et leur poids relatif) dans les choix de localisation des ménages. On pourra évoquer les stratégies résidentielles (terme à définir dans le contexte traité) mises en œuvre, selon qu'elles sont plus ou moins contraintes par l'offre de logement. Dans la mesure du possible vous vous attacherez à traiter ce thème pour les différents groupes sociaux et à le mettre en relation avec la mobilité quotidienne.

- **Ségrégation résidentielle et spécialisation fonctionnelle de l'espace métropolitain**

Il s'agit d'appréhender différentes dimensions du phénomène ségrégatif (sociale, démographique, ethnique, etc.), ainsi que de décrire la structure spatiale du phénomène et les facteurs de son évolution récente, en relation avec l'organisation fonctionnelle de l'espace métropolitain.

- **Politiques urbaines et acteurs non-institutionnels**

Il s'agira ici : de mettre en perspective les politiques urbaines (leurs objectifs et leur mise en œuvre) et les pratiques résidentielles des habitants de la métropole ; et de considérer les acteurs non institutionnels, leurs modes d'organisation et leur rôle face aux politiques urbaines : peut-on identifier de réels contre-pouvoirs aux pouvoirs publics ? comment se manifestent-ils ? On pourra aussi s'interroger sur la genèse des modes d'intervention publique (considérés tant au niveau des discours, des types de politiques adoptées, et de leurs formes d'application).

## Encart 2 – La grille de présentation des métropoles (suite)

## FICHE DESCRIPTIVE

**1. Contexte politico-administratif**

Quel est le système administratif en vigueur dans le pays (État-nation, fédération d'États ; confédération, etc.) ? Quel est le système politique (démocratie parlementaire, régime autocratique, etc.) ? Quel est le rang administratif de la métropole ? A-t-elle un statut spécifique de métropole ou d'aire métropolitaine ? Quelle est la composition du territoire de la métropole ou de l'aire métropolitaine ?

**2. Rôle économique de la métropole**

Principales fonctions économiques de la métropole, et place de celle-ci dans le contexte national et international.

**3. Contexte démographique national**

Population actuelle totale du pays. Degré actuel d'urbanisation du pays (*% population urbaine, avec définition de la population urbaine*). Population actuelle de la métropole et éventuellement de l'aire métropolitaine (*en précisant clairement le(s) territoire(s) de référence*). Place de la métropole au sein de l'armature urbaine nationale (*indice de primauté*)

**4. Dynamique démographique de la métropole**

Taux d'accroissement annuel de la population (*selon périodisation à définir*). Quels sont les rôles respectifs des différents facteurs (accroissement naturel, migration, intégration de nouveaux territoires) dans cette évolution démographique ? Quelle est l'origine des principaux flux migratoires vers et depuis la métropole ? Existe-t-il des quartiers d'accueil privilégiés des nouveaux migrants ? Si oui, quelles en sont les caractéristiques (localisation, type d'habitat) ?

**5. Dynamique spatiale de la métropole**

Comment la ville s'est-elle développée spatialement dans les 50 dernières années (orientations et formes de l'expansion, modifications du tissu urbain existant) ? Comment est répartie la croissance démographique sur le territoire métropolitain ? (*Insérer schéma si nécessaire*)

**6. Formes de production et statuts d'occupation du logement**

Quelles sont les différentes formes de production du logement existant dans la métropole ? (préciser le rôle des différents acteurs, publics et privés, ainsi que l'importance respective des différentes formes de production et leur schéma de localisation). Quels sont les différents statuts d'occupation du logement et leur importance respective ?

**7. Grandes lignes des politiques urbaines**

Quelles ont été les grandes tendances historiques (autoritarisme, laisser-faire, etc.), les grands principes des mesures prises et le discours affiché ? Quels ont été les principaux modes d'intervention des pouvoirs publics et principales mesures appliquées ? À quel niveau l'intervention des pouvoirs publics opère-t-elle (dans l'orientation de l'expansion urbaine, dans la production de l'espace urbain, dans la gestion de l'espace déjà urbanisé). Dans le cas des métropoles des pays en développement plus particulièrement, quelle est l'attitude des pouvoirs publics vis-à-vis des quartiers illégaux (invasions et lotissements clandestins) et éventuellement quelles sont les mesures spécifiques adoptées ?

**8. Références bibliographiques**

# ABIDJAN

---

*Philippe HAERINGER*

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

La Côte-d'Ivoire est une république depuis 1958, indépendante depuis 1960, sous un régime présidentiel à parti unique jusqu'en 1990. Le multipartisme, aujourd'hui inscrit dans la constitution, n'a pas empêché l'ancien parti unique de conserver le pouvoir. Il reste très largement majoritaire (85 % des sièges). Il a résisté à la mort du président fondateur, F. Houphouët-Boigny (1993)<sup>1</sup>.

Le pays est divisé en 10 régions, 50 départements et 184 sous-préfectures (en 1997). Ce découpage administratif a très souvent varié depuis l'Indépendance, dans le sens d'une division de plus en plus fine, parallèle à la promotion progressive des petits centres régionaux. Derrière l'objectif neutre de la décentralisation se cache la reconnaissance d'identités locales encore très marquées. En 1960, l'ensemble du pays était divisé en quatre départements seulement, et 19 sous-préfectures.

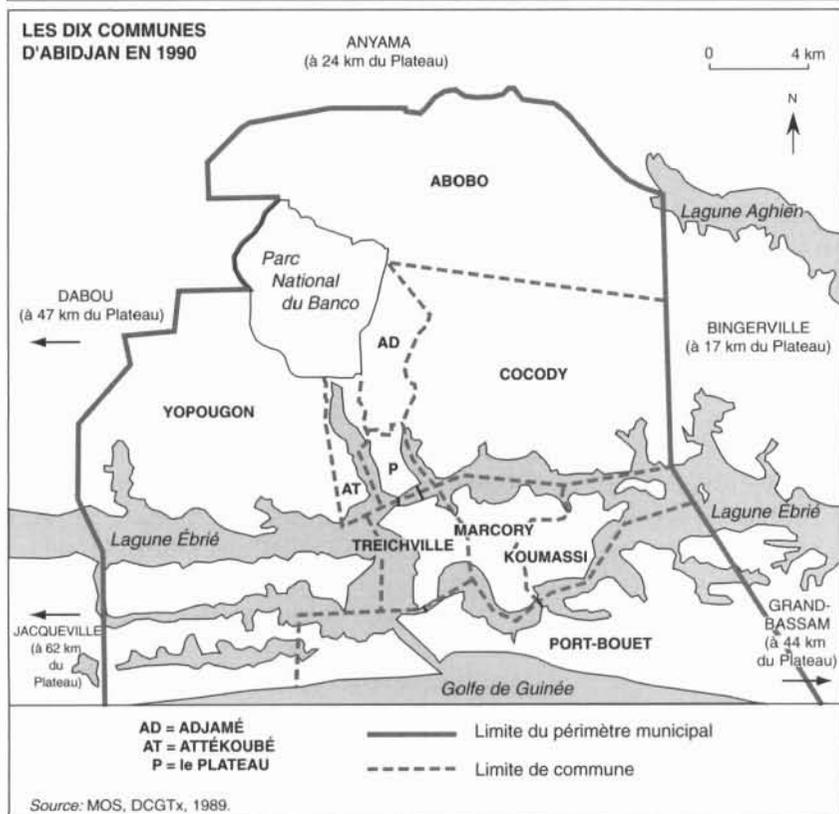
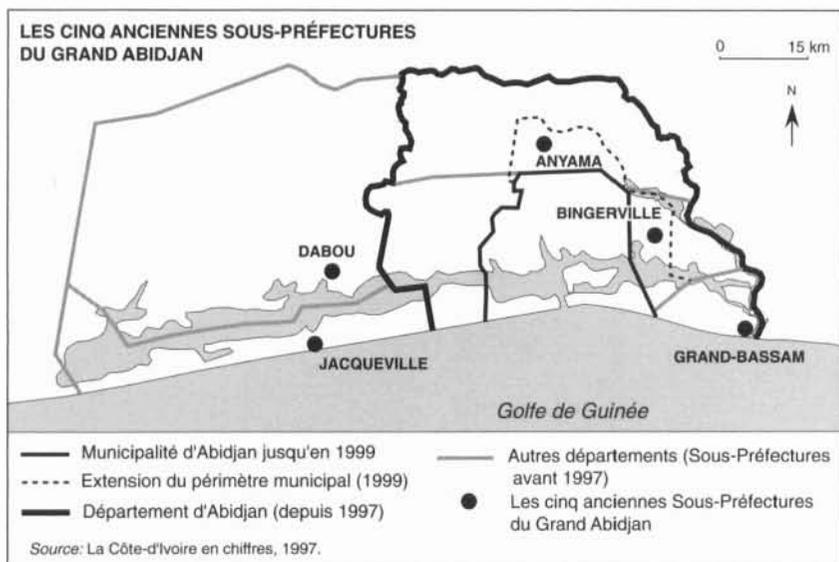
Abidjan n'est plus, en droit, la capitale politique du pays depuis 1983. C'est Yamoussoukro, ancien village du premier président (au centre du pays) qui a pris le relais. En réalité, toute la vie politique, administrative, et surtout économique reste concentrée à Abidjan.

Depuis la loi de 1980 instituant la décentralisation municipale, Abidjan est une commune de plein exercice (dotée d'un conseil municipal élu), subdivisée en dix communes locales. Il n'y a pas d'aire métropolitaine proprement dite, mais la notion de Grand Abidjan, utilisée pour les études prospectives, inclut cinq communes périphériques (Grand-Bassam, Bingerville, Anyama, Jacqueline et Dabou) élargies aux sous-préfectures qu'elles commandent (carte 29).

---

1. Jusqu'au coup d'État de l'an 2000...

**Carte 29 –** Abidjan : division politico-administrative du Grand Abidjan (1999)



Ainsi conçu, le Grand Abidjan s'étend sur un territoire urbanisable de 550 km<sup>2</sup>, sans compter quelques réserves naturelles et surtout une immense lagune parallèle à la côte et qui coupe le site en deux : espaces côtiers entre mer et lagune (au sud), espaces continentaux légèrement plus élevés (au nord). Les superficies actuellement urbanisées couvrent environ 200 km<sup>2</sup>.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

La Côte-d'Ivoire appartient à la zone franc (franc CFA), dans le cadre de l'Union économique et monétaire de l'Afrique de l'Ouest (UEMOA). Elle a résisté positivement à la dévaluation drastique (- 50 %) du franc CFA en 1994. Le taux de croissance de son PIB est passé d'un chiffre négatif (jusqu'en 1993) à un chiffre de l'ordre de 7 % (depuis 1995).

Abidjan est le pôle économique non seulement de la Côte-d'Ivoire, mais de toute une région incluant au moins le Burkina Faso et le Mali, en raison notamment de son port en eau profonde, ouvert en 1950 (sur le site lagunaire, avec un canal maritime perçant le cordon littoral). Le trafic portuaire était de 12 millions de tonnes en 1995, dont 5,5 en produits pétroliers (transit vers les pays du Sahel : 0,6 million de tonnes). Le second port ivoirien, San Pedro, n'enregistre qu'un trafic dix fois inférieur.

Siège de la compagnie multinationale Air Afrique, Abidjan connaît un trafic aérien de près de 900 000 passagers (en 1995). Cette ville est aussi (c'est même comme cela qu'elle a commencé) la tête de pont du seul chemin de fer de la région : la ligne Abidjan-Ouagadougou. Mais c'est surtout le réseau routier qu'elle commande (5 600 km bitumés en 1995, contre 1 000 en 1970) qui, aujourd'hui, prolonge efficacement son activité portuaire. Ainsi équipé, Abidjan réunit l'essentiel de l'activité industrielle du pays, le site portuaire accueillant à lui seul 60 % du parc industriel ivoirien. Celui-ci est dominé par le secteur agroalimentaire (la Côte-d'Ivoire ayant une importante production agricole), mais fait place aussi au secteur emballage (essentiellement au service du précédent), à la filière bois, au textile, à la chimie, à la cimenterie et autres matériaux de construction.

Une mention spéciale doit être attribuée aux ambitions pétrolières d'Abidjan, non tant en matière de production (gisements off-shore pourtant prometteurs) qu'en matière de raffinage et de distribution.

On peut encore évoquer le secteur bancaire. Avec une vingtaine de banques et d'établissements financiers, Abidjan est la principale place financière de l'Afrique de l'ouest francophone.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1988
<b>CÔTE-D'IVOIRE</b>	
Population totale (en millions)	11
% population urbaine	39 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Abidjan	1
Population (en millions) : Ville d'Abidjan (Grand Abidjan)	2 (2,3)
Population Abidjan/population urbaine Côte-d'Ivoire	46 %
Population Abidjan/population agglo. de rang 2 (Bouaké)	5,5

Source : RGPH : Recensement Général de la Population et de l'Habitat.

*Population urbaine* : habitants des agglomérations de plus de 10 000 habitants, et ceux de quelques localités de plus de 4 000 habitants dont plus de 50 % des chefs de ménages ont une activité non agricole.

Au dernier recensement général de la population publié à ce jour (1988), la Côte-d'Ivoire comptait près de 11 millions d'habitants. Elle n'en avait que 2 millions en 1930, 4 millions au début des années 1960. On en attend 16 ou 17 millions pour l'an 2000, dont 54 % seront urbains (39 % en 1988). La superficie du pays étant de 320 000 km<sup>2</sup>, la population attendue pour l'an 2000 correspondra à une densité générale de l'ordre de 50 hab/km<sup>2</sup>, contre 5 dans les années 1920 et 34 en 1988. On est donc en train de sortir rapidement d'un état de sous-peuplement<sup>1</sup> qui, au début de ce siècle, était une donnée majeure de ce pays.

Dans ses limites actuelles, Abidjan comptait près de 2 millions d'habitants en 1988 (et 2,3 dans les limites du « Grand Abidjan »). La deuxième ville ivoirienne, Bouaké (au centre du pays), avait 360 000 habitants en 1988, donc cinq à six fois moins que la métropole. Au même moment, une dizaine d'autres villes dépassaient 50 000 habitants, et l'on en comptait encore près d'une cinquantaine au-dessus de 10 000 habitants. Abidjan rassemblait près de 46 % de la population urbaine totale. Élargie au Grand Abidjan, la métropole pèse donc aussi lourd que l'ensemble des autres villes.

1. Sur cette notion de sous-peuplement, parfois controversée, lire Sautter G. 1966, *De l'Atlantique au fleuve Congo. Une géographie du sous-peuplement*, Paris-La Haye, Mouton, 2 tomes.

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

Abidjan n'existait pas au début de ce siècle. En 1950, elle venait tout juste de dépasser le seuil des 50 000 habitants (fin 1948). Pour atteindre le million d'habitants à la fin de l'année 1975, il fallut qu'elle progressât de 10 à 12 % par an, ce qui correspond à un doublement tous les six ou sept ans. Mais le doublement suivant s'effectua deux fois moins vite, en treize ans (2 millions fin 1988). On estime en général que le taux de croissance s'est infléchi au tournant de la décennie, lorsque la crise économique des années 1980 éclata. Il serait passé de 10 à 3 %, pour remonter ensuite à 4 %. Il y eut, en effet, une accalmie à la crise à partir de 1984-1985. Les projections qui suivirent le recensement de 1988 tablent sur un taux fluctuant entre 4 et 6 % selon le niveau d'une reprise économique espérée. Celle-ci s'étant bien installée depuis 1995 (après une nouvelle rechute au début des années 1990), on peut en effet s'attendre à trouver 3,5 millions d'habitants en l'an 2000, en tout cas certainement 3 millions.

La croissance naturelle tient désormais une place prépondérante dans la croissance démographique d'Abidjan, en très fort contraste avec la dynamique qui prévalut jusqu'en 1980. Avant cette date, l'immigration apportait près des deux tiers de la croissance, et davantage encore si l'on remonte plus loin : comme dans toutes les villes coloniales en cours de constitution, la croissance naturelle pouvait d'autant moins rivaliser avec l'apport migratoire que le rapport de masculinité restait très élevé. De nos jours, ce rapport demeure encore légèrement positif aux âges adultes (1,15 pour la tranche d'âge 15-59 ans en 1988). En réalité il est équilibré, voire négatif (0,77) si l'on ne retient que les âges féconds (15-39 pour les femmes, 25-49 pour les hommes), en tenant compte de l'écart d'une dizaine d'années qui sépare les hommes et les femmes dans la nuptialité. Ainsi, même si les femmes d'Abidjan sont moins fécondes que celles du reste du pays (4,7 enfants par femme contre 7), il est plausible que la croissance naturelle d'Abidjan se situe au même niveau que pour le pays entier, soit 3,5 %. La mortalité contribue à cet équilibre : elle est moins élevée dans la métropole que dans le pays (moins de 10 pour mille contre 14 pour mille), sans doute autant en raison d'une sous-représentation des classes âgées que grâce à une meilleure protection infantile.

L'évolution est subtile. En 1975, on estimait à 4 % la croissance naturelle de la ville. Les femmes d'Abidjan avaient en effet un enfant de plus qu'en 1988 (5,6 contre 4,7). En revanche, elles étaient un peu moins nombreuses aux âges féconds (taux de masculinité : 0,90 contre 0,77, selon les définitions ci-dessus). On est donc face à deux mouvements contraires. Mais le second (la féminisation de la population) ne

peut plus aller très loin, tandis que le premier (la baisse de la fécondité par femme) a encore une grande marge.

La mortalité est également sujette à deux courants qui tendent à s'annuler. D'une part on peut espérer que divers progrès (notamment sur la mortalité infantile) continueront d'allonger la vie : l'espérance de vie à la naissance est passée de 33 à 56 ans en 30 ans (1958-1988, pour l'ensemble de la Côte-d'Ivoire). D'autre part, la stabilisation croissante de la population d'Abidjan effacera la sous-représentation des classes âgées.

Au total, le facteur fécondité paraissant déterminant (parce qu'il a plus de latitude), le tassement de la croissance naturelle semble inéluctable, les autres facteurs n'étant susceptibles que d'amortir cette évolution. On peut donc supposer que, dans les vingt dernières années du siècle, le taux de croissance naturelle d'Abidjan aura évolué dans la fourchette des 4 à 3 %.

S'il en est ainsi, et si les évaluations de la croissance urbaine (3 à 6 %) sont justes, il faut en déduire que le flux migratoire s'est tari, voire très légèrement inversé, du moins pendant les années de crise les plus difficiles. Supputer une croissance urbaine de 6 % en cas de reprise économique, c'est annoncer un apport migratoire de 2 à 3 %. Après les flux de 6 à 8 % (en réalité les *soldes* migratoires) auxquels Abidjan était abonné encore dans les années 1970, ces prévisions paraissent modestes. Mais elles sont en harmonie avec le nouveau rapport existant entre populations rurales et urbaines. Celui-ci approchant de l'équilibre, un prélèvement supposé constant (en pourcentage) sur la population rurale ne peut plus avoir, sur la population urbaine, la même incidence numérique qu'autrefois.

Les flux migratoires positifs (on ne connaît pas les flux négatifs) ont amené, dans l'année qui a précédé le recensement de 1988, 80 000 personnes, dont 50 000 provenaient des régions ivoiriennes et 30 000 de l'étranger. De Côte-d'Ivoire sont venus surtout des Akan (sud-est, 48 %), puis des Mandé (nord-ouest, 24 %) et des Krou (sud-ouest, 20 %). De l'étranger sont arrivés des Burkinabés (30 %), des Maliens (22 %), des Ghanéens (19 %), des Nigériens (11 %), des Guinéens (9 %). À noter que parmi les non-Africains, les Libanais sont plus nombreux que les Européens, et que les Français sont plus nombreux que les autres Européens réunis. Tous ensemble, les non-Africains ne représentent guère que 3 % de la population abidjanaise, mais il s'agit tout de même d'un record pour la région.

Sauf pour ces non-Africains, la répartition dans l'espace abidjanais est globalement assez peu différenciée, sans doute en raison du brassage provoqué par un marché locatif développé. On distingue tout de même une prédominance ivoirienne et notamment sudiste dans les programmes d'habitat favorisant les salariés, par exemple à Yopougon (*cf. infra*,

5, 6), tandis que les étrangers, parmi lesquels on trouve une majorité de commerçants et d'artisans, trouvent plus facilement à se loger sur l'axe nord (Adjamé-Abobo) ou sur le cordon littoral. Les sites côtiers, par exemple, offrent des conditions favorables à l'installation de petits groupements spécialisés, comme les fumeurs de poissons ghanéens. Quant aux non-Africains, les Libanais se tiennent près des marchés, les Européens proches des industries, mais ils partagent aussi avec l'élite africaine les plus beaux quartiers.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Avant 1950, Abidjan était déjà partagée par la lagune Ebrié, ce long plan d'eau parallèle à la mer (carte 2). Sur la rive continentale, au nord, la presqu'île dite Le Plateau abritait les fonctions centrales et l'essentiel de la population d'origine européenne. Au sud, à la pointe de l'île de Petit-Bassam, se développait le principal quartier africain, Treichville. Mais un deuxième quartier africain, Adjamé, existait au nord du Plateau, au départ des routes de l'intérieur. La fonction portuaire n'était encore qu'esquissée : sur la côte atlantique, le wharf de Port-Bouet était relié au Plateau par une voie ferrée légère, qui franchissait la lagune par un pont de bateaux.

L'année 1950 marqua un grand tournant dans l'expansion de la ville. Le port en eau profonde, inauguré cette année-là, donnait à l'île de Petit-Bassam une importance considérable, non seulement par sa présence à ses flancs, mais aussi par les vastes zones industrielles qui y furent installées. Certaines de ces zones furent également investies d'une fonction résidentielle pour les cadres expatriés, soudainement plus nombreux. Un nouveau quartier africain, Koumassi, doubla Treichville, essentiellement pour recevoir les travailleurs du port et des industries. Au nord de la lagune, la ville blanche essaima sur la presqu'île voisine, créant le quartier résidentiel de Cocody derrière quelques établissements industriels. Adjamé, pour sa part, s'annexa les collines voisines, amorçant un processus d'urbanisation plus ou moins informel.

C'est autour de l'année 1970 que la ville d'Abidjan changea à nouveau d'échelle. Trois villes nouvelles, aux dimensions rapidement considérables, firent leur apparition, symbolisant trois strates sociales caractéristiques. Elles s'implantèrent, toutes les trois, sur les terres continentales. À l'est, au-delà de Cocody, d'immenses territoires furent réservés au projet de la « Riviera », symbole quelque peu outré de la réussite et de la modernité de la Côte-d'Ivoire. À l'ouest, sur le site de Yopougon, prit place une urbanisation populaire programmée, portant les standards beaucoup plus haut qu'ils ne l'avaient été à Treichville ou

Adjamé. Yopougon était naturellement destiné aux nouvelles couches salariées les mieux stabilisées. Mais, pendant ce temps, au nord, sur le site d'Abobo, une urbanisation informelle galopante recueille les couches non salariées, plus instables ou plus modestes, ou encore les épargnants qui n'avaient pu trouver ailleurs une parcelle à bâtir. Pour être complet, il faut encore signaler, au cœur même de l'île de Petit-Bassam, sur des marais proches des zones d'emploi (Marcory-poto-poto, Marcory-sans-fil), une forme de bidonville très concentrée, sans cesse renaissante, et dont l'extrême précarité exprime davantage une stratégie spatiale délibérée qu'une misère réelle.

Après 1990, une nouvelle phase commence, favorisée à la fois par la fin des grandes ambitions « houphouetiennes » (cf. *infra*, 7), par la confirmation d'une modération démographique, par une libéralisation sociétale, et aussi par la mise en place, grâce aux fonds de la Banque mondiale, d'un réseau performant de rocade urbaines. Au lieu d'éclater à nouveau, Abidjan achève de prendre possession de l'immense cadre de la phase précédente : un carré d'une trentaine de kilomètres de côté. Du coup, les césures s'estompent, les espaces typés se rejoignent, s'interpénètrent, se métissent. La mobilité s'accroît tandis que les paysages se brouillent, que le sentiment d'insécurité augmente et que les habitats se ferment.

Pour donner une idée du poids démographique acquis et attendu par les grandes composantes de l'agglomération, on se référera à une évaluation-projection faite par l'Atelier d'Urbanisme d'Abidjan (AUA) à partir des données du recensement de 1988 : de 1990 à 2010, le poids de Yopougon (à l'ouest) passerait de 22 à 28 %, celui d'Abobo (au nord) passerait de 23 à 25 %, celui de La Riviera (à l'est) passerait de 8 à 20 %, celui du centre-nord (Le Plateau et Adjamé) régresserait de 14 à 7 %, celui du centre-sud (l'île de Petit-Bassam) régresserait de 23 à 11 %, enfin celui du cordon littoral stagnerait autour de 9 %.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

La formule de base de l'urbanisation majoritaire est le lotissement administratif de parcelles à bâtir. Plans orthogonaux, parcelles de 200 à 600 m<sup>2</sup> (généralement 400, soit 20 m sur 20), *habitat de cour*. Très vite, la case mono-familiale a laissé place à des formules pluri-familiales, huit à dix logements (pour une parcelle de 400 m<sup>2</sup>) autour d'une cour partagée par le propriétaire et ses locataires. Constructions en rez-de-chaussée, un bâtiment long côté rue, un bâtiment long en fond de cour, chacun divisé en quatre ou cinq logements de 1 à 3 pièces. Les deux autres côtés de la cour sont occupés respectivement par les cuisines et les sanitaires, les unes et les autres extrêmement rudimentaires. Au

centre de la cour, l'arbre à palabre. Cette formule caractérise aussi bien les quartiers réguliers comme Treichville, Adjamé ou Koumassi, que les quartiers irréguliers comme ceux d'Abobo, lotis essentiellement par les villageois, propriétaires coutumiers, dont le grand souci (partagé par leurs acquéreurs) était de se conformer aux normes dans l'espoir d'une régularisation ultérieure.

Le statut d'occupation du logement est donc majoritairement la location, les ménages propriétaires représentant moins de 10 % des cas, tandis que les ménages hébergés (par solidarité familiale ou communauté d'origine) sont de moins en moins nombreux. Le mode de production est l'auto-promotion bien davantage que l'auto-production, la qualité constructive exigeant de plus en plus le recours à des artisans.

L'habitat de cour (ou sur cour, désigné également sous le vocable « habitat évolutif ») évolue assez vite, en effet, vers des formules plus sophistiquées. Le principal acquis de ces dernières années est l'incorporation des cuisines et sanitaires dans les logements, ainsi que l'individualisation de l'espace cour, qui se morcelle en autant de courettes que d'appartements. Les compteurs d'eau et d'électricité, eux aussi, s'individualisent. Un autre sens de l'évolution est évidemment la verticalisation. Généralement limitée à un étage, elle n'abandonne pas le référent à la cour, et correspond souvent à un saut qualitatif. Mais il existe aussi un modèle de bloc massif, sur quatre parcelles réunies, qui développe six à huit étages s'ouvrant sur une cour-puits.

Il semble qu'il y ait une relation forte entre ces évolutions et les modèles longtemps proposés par les programmes d'habitat social. Le principe de la courette individuelle, notamment, est explicitement présenté, par les propriétaires qui le mettent en pratique, comme une réponse à une demande désormais insatisfaite, les programmes sociaux ayant été abandonnés.

Bien qu'interrompus, ces habitats sociaux produits par les sociétés immobilières étatiques (ou d'économie mixte) de l'époque faste d'Houphouët-Boigny, continuent de marquer le paysage. À Yopougon notamment, mais aussi sur l'île de Petit-Bassam où ils ont remplacé les habitats précaires. À peu près dans les mêmes proportions que l'habitat populaire d'aujourd'hui, ils se distribuaient majoritairement en formules horizontales, agrémentées de formules en duplex plus luxueuses, et complétées par quelques programmes de blocs verticaux. Sauf les formules en duplex, généralement réservées à la location-vente, ces habitats (60 000 logements réalisés entre 1960 et 1980) étaient massivement voués à la location simple. Aujourd'hui, les sociétés liquidatrices tentent de vendre les logements à leurs occupants.

Si les programmes proprement sociaux se sont arrêtés avec la crise des années 1980, des promoteurs privés ont pris le relais, de plus en plus nombreux (une quarantaine de sociétés répertoriées en 1997, produisant

de 2 à 3 000 logements par an). Mais leurs réalisations ciblent les classes moyennes ou aisées (pour une accession à la propriété), en dépit d'une filiation plus ou moins établie (ils bénéficient aussi de bonifications financières) avec les anciens programmes sociaux. Leurs réalisations, généralement horizontales, contribuent à brouiller les frontières entre Abobo la populaire et Cocody/Riviera l'élitiste. D'une façon générale, malgré un parti architectural volontairement modeste de la conception à la livraison, toutes ces réalisations sont immédiatement transformées par leurs acquéreurs en villas-bunkers, à la fois luxueuses et sécuritaires.

Il faut donc dire un mot de *l'habitat des classes aisées*. Les immeubles d'appartements sont restés un mode mineur à Abidjan. Le pavillon, la villa, ont toujours dominé, depuis les modèles coloniaux jusqu'aux « châteaux » baroques qui fleurissent aujourd'hui, notamment dans le secteur de la Riviera. Mais on est passé, insensiblement, d'un habitat végétalisé visuellement très ouvert à des forteresses sévèrement gardées par des polices privées.

À l'opposé du tableau, il faut évoquer *la strate de l'habitat précaire*, qu'il ne faut pas confondre avec les lotissements illégaux qui modèlerent Abobo. Ce sont généralement des petits groupements de baraques en planches, établis sur les délaissés de terrain, les pentes ou le fond des ravins. Au-delà de leur statut et de leur forme, ils ne fonctionnent pas très différemment de l'habitat de cour : la spéculation locative y est tout autant pratiquée. Leur répartition dans l'agglomération est complètement éclatée, sauf sur le cordon côtier, entre mer et lagune, où une forme d'habitat précaire règne massivement, de connivence avec les propriétaires des cocoteraies sous lesquelles il s'abrite.

On ne peut enfin omettre de parler des *habitats villageois*, plusieurs dizaines de villages ayant été progressivement absorbés par l'agglomération. La plupart restent très identifiables, avec leurs clochers et leurs cases profondes. Certains s'ensevelissent peu à peu sous leur propre spéculation locative, qui les entraîne à une verticalisation parfois très poussée. Mais c'est surtout par leur spéculation foncière qu'ils s'intègrent à la ville. Clandestinement du temps où Abobo s'est constitué, mais aujourd'hui légalement sur les vastes enclaves qui leur sont réservées, ils sont parmi les principaux lotisseurs de l'agglomération abidjanaise.

Un relevé exécuté en 1989 par l'Atelier d'urbanisme d'Abidjan évalua à 20 % de la superficie habitée la place occupée par les villas ou pavillons des classes aisées ou relativement aisées, à 25 % la place des opérations groupées des sociétés immobilières (dont 4 % en immeubles collectifs), à 40 % la place de l'habitat sur cour (dont 4 % hors lotissement), à 13 % la place de l'habitat précaire (dont 3,5 % sous les cocoteraies côtières), enfin à 2 % seulement la place des immeubles d'appar-

tements hors des opérations groupées. Les sites villageois sont ici inclus dans le concept d'habitat sur cour.

Évidemment, ces chiffres ne rendent pas compte du volume des populations concernées. Le recensement de 1988 ne classe que 4 % de la population dans le résidentiel aisé, contre 24 % dans les opérations groupées, 58 % dans l'habitat sur cour (ou « habitat évolutif »), et 14 % dans l'habitat précaire. Le taux des opérations groupées est sensiblement supérieur au parc de logements qu'elles représentent (19 %) : c'est que la taille des ménages y est plus élevée qu'ailleurs (6,5 personnes, contre une moyenne de cinq dans les autres habitats). Il faut aussi rappeler que cette catégorie regroupe aussi bien les programmes économiques des années 1960 et 1970 que les réalisations, postérieures, des sociétés privées.

Pour être complet, il est intéressant de donner des éléments de densité. Mais les chiffres n'ont de sens que lorsque les habitats sont « remplis ». On atteint alors une moyenne de 500 habitants à l'hectare dans les habitats sur cours, 450 dans les opérations immobilières économiques, 80 dans les zones résidentielles de bon ou moyen standing. Ces chiffres diminuent quand on s'éloigne du centre, mais ils peuvent aussi atteindre des niveaux paroxystiques : dans la concentration précaire de Marcory-poto-poto, aujourd'hui disparue, on releva jusqu'à 1 500 habitants à l'hectare.

Il faut enfin revenir sur la question du statut d'occupation des logements. Elle évolue très vite. Si la proportion des locataires (et des autres dépendants : hébergés, attributaires de logements de fonction) dépassa 90 % dans les années 1960-1970, elle n'est plus que de 81 % en 1988 et de 77 % en 1995 (Enquête niveaux de vie, Direction de la Statistique). Les politiques de privatisation du secteur immobilier portent leurs fruits.

## 7. POLITIQUES URBAINES

Jusqu'à la phase la plus récente, Abidjan fut le royaume de l'urbanisme d'État, dont le volontarisme enregistra d'incontestables succès, mais dont l'absolutisme se solda par des luttes stériles contre les urbanisations alternatives.

Dans les premières années de son règne, le président Houphouët-Boigny fit le serment d'éradiquer tous les taudis de sa capitale. Il montra par sa politique que ce programme devait passer par l'action exclusive de l'État promoteur. Autrement dit, la filière populaire traditionnelle, celle du lotissement administratif de parcelles, qui laissait à chaque attributaire le soin de construire sa demeure ou celle de ses locataires, n'était plus dans le vent de la modernité voulue par le jeune État. Profi-

tant d'un premier acquis d'expérience constitué par l'administration française peu avant l'Indépendance, le gouvernement ivoirien démultiplia les moyens mis au service d'un habitat social planifié. Avec le soutien de la Coopération française et de quelques autres bailleurs de fonds internationaux, mais aussi en mettant dans le pot des recettes fiscales affectées, un dispositif efficace fut mis en place pour financer les programmes, équiper les terrains, les bâtir et les gérer.

Les 60 000 logements « économiques » ainsi réalisés de 1960 à 1980 constituent une masse considérable pour une ville qui, en 1960, comptait moins de 200 000 habitants, mais insuffisante pour le million d'habitants de 1975 et pour les deux millions des années 1980. À l'apogée du programme, les réalisations accumulées représentaient à peine 20 % du parc de logements d'Abidjan. Puis le système s'effondra, tandis que le pays s'enfonçait dans une crise économique profonde.

En soi, le bilan est loin d'être négatif. Si l'on est loin des ambitions affichées pour le long terme, cet épisode d'histoire urbaine fut, dans le moyen terme, une sorte de *success story*. Il contribua à sortir la ville africaine (Abidjan étant un point de mire pour toute la région) des images, pertinentes ou non, de village proto-urbain. Il amarra, d'une façon significative, le citadin de la base à la modernité ambiante à laquelle, sur d'autres plans, le pays tentait d'adhérer avec ferveur. Les habitats proposés, accompagnés de prestations urbaines de qualité, étaient le plus souvent le fruit d'une réelle recherche architecturale et sociale : loin d'être la reproduction des HLM occidentales, ils ont tout inventé en tenant compte à la fois des aspirations locales et d'un PIB par tête quinze à vingt fois inférieur à celui de la France. L'influence qu'ils exercèrent, cette fois dans le long terme, sur les pratiques constructives populaires et sur les standards résidentiels (cf. *supra*, 6), illustre bien la dimension stratégique d'un tel programme.

Cependant, le passif est également très lourd. Par son poids financier et idéologique, ce programme de promotion immobilière détourna l'État de toutes les autres dynamiques d'habitat populaire. Dans les années 1960 et 1970, très peu d'attention fut portée aux lotissements anciens, et trop peu de lotissements de parcelles nouveaux furent créés, toujours comme à regret, uniquement pour des cas d'urgence, et avec les moyens les plus rudimentaires. Dans le même temps, les lotissements proposés par les propriétaires coutumiers furent systématiquement regardés comme illégaux et illégitimes, en dépit de leur évidente utilité face à une demande tenue sous pression. Beaucoup furent rasés sans ménagement, avec leurs constructions neuves, d'autres furent abandonnés à leur sort, sans aucun équipement public, comme pour mieux faire ressortir, par contraste, la supériorité des réalisations étatiques. Il en fut de même avec les habitats précaires. Bref, toutes ces années virent une lutte sans cesse recommencée entre les filières popu-

lares, qui voulaient être reconnues, et les autorités publiques qui, tous les quatre ou cinq ans, lançaient une vaste campagne d'éradication. Cette politique du bulldozer avait donc ses périodes de trêve : il fallait bien que la ville vive. Mais quel gâchis !

Au cours des deux dernières décennies, les choses s'apaisèrent, les ambitions de l'État s'étant reportées essentiellement vers des grands travaux structurants. Avec l'aide appuyée de la Banque mondiale, la grande voirie fut considérablement développée, mais aussi celle de quartiers jusque-là démunis (Abobo-Marché, Pélieuville, Attiékoubé). La privatisation des grands services tels que l'eau, l'électricité, l'enlèvement des ordures, confiés à des sociétés internationales, permit aussi des progrès fonctionnels (mais l'assainissement pose encore de redoutables problèmes). De grandes nouveautés sont également intervenues dans le domaine de la distribution, où l'initiative privée a créé de nouveaux pôles d'animation. Quant à l'habitat, s'il ne bénéficie pas d'une politique très créatrice à l'endroit des couches sociales modestes (les couches moyennes sont au contraire assez bien servies par les promoteurs privés et l'État lotisseur), du moins ne souffre-t-il plus d'ostracisme. Les lotissements illégaux ont été régularisés, et souvent équipés. La guerre contre les villages coutumiers n'est plus de mise. Des conventions régissent leurs droits fonciers, sur des bases discutées, il est vrai, dès les années 1970. Quant aux bulldozers, ils n'agissent plus en traîtres. Lorsque, il y a trois ans, le bidonville Washington fut rasé, ses habitants furent relogés dans un village tout neuf.

La municipalisation électorale, la libéralisation de la vie politique, l'émergence de la vie associative, sont probablement pour quelque chose dans cet apaisement. Toutefois on peut regretter certains immobilismes, dont continuent de souffrir d'immenses quartiers anciens comme Koumassi, mais aussi le fleuron des années 1970, Yopougon, qui pourrissent peu à peu non plus par principe, mais par impuissance ou incurie. Les municipalités locales bourdonnent pourtant de projets. Mais ces projets touchent à des détails de la vie sociale, à l'échelle du rayon d'action des associations. Les municipalités elles-mêmes restent très démunies.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Antoine Ph., Herry C. 1982, *Enquête démographique à passages répétés. Agglomération d'Abidjan*, Abidjan, Direction de la statistique.
- Antoine Ph., Dubresson A., Manou-Savina A. 1987, *Abidjan côté cours*, Paris, Karthala/ORSTOM.
- Atelier d'urbanisme d'Abidjan 1993, *Abidjan, Atlas des modes d'occupation des sols (MOS, état 1989)*, Abidjan, DCGTx.

- Direction et contrôle des grands travaux (DCGTx) 1989, *Abidjan, Perspectives à long terme*, Abidjan, DCGTx.
- Haeringer Ph. 1969, Structures foncières et création urbaine à Abidjan, *Cahiers d'études africaines*, n° 34, 219-270 (et 16 planches hors texte).
- Haeringer Ph. 1969, Quitte ou double. Les chances de l'agglomération abidjanaise, *Urbanisme*, n° 111-112.
- Haeringer Ph. 1972, L'urbanisation de masse en question. Quatre villes d'Afrique noire, in *La croissance urbaine en Afrique noire et à Madagascar*, Colloques internationaux du CNRS, n° 539, 625-651.
- Haeringer Ph. 1979, Abidjan 1976. Occupation de l'espace urbain et périurbain, in *Atlas de Côte-d'Ivoire*, Abidjan, Ministère du Plan, Université d'Abidjan, ORSTOM, planche B4c et trois feuilles recto verso de notice.
- Haeringer Ph. 1982, Stratégies populaires pour l'accès au sol dans la ville africaine. Une grande partie de dés dans la banlieue d'Abidjan (ou l'impossible débat avec l'État), in *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Karthala, 341-359.
- Haeringer Ph. 1985, Vingt-cinq ans de politique urbaine à Abidjan ou la tentation de l'urbanisme intégral, *Politique Africaine*, n° 17, 20-40.
- Haeringer Ph. 1990, Mais comment faut-il donc le dire ? Les solutions de demain sont inscrites sur le sol depuis des lustres, in *Housing Africa's urban poor*, International african seminars, Manchester University Press, 273-287.
- Haeringer Ph. (éd.), 1983, *Abidjan au coin de la rue*, Paris, numéro spécial des Cahiers ORSTOM, série Sciences humaines.
- Ministère de l'économie et des finances 1997, *La Côte-d'Ivoire en chiffres*, édition 1996-1997, Abidjan, Dialogue production.
- Paulais T. 1995, *Le développement urbain en Côte-d'Ivoire (1979-1990). Les projets de la Banque mondiale*, Abidjan, Karthala.

## **BAMAKO**

---

*Monique BERTRAND*

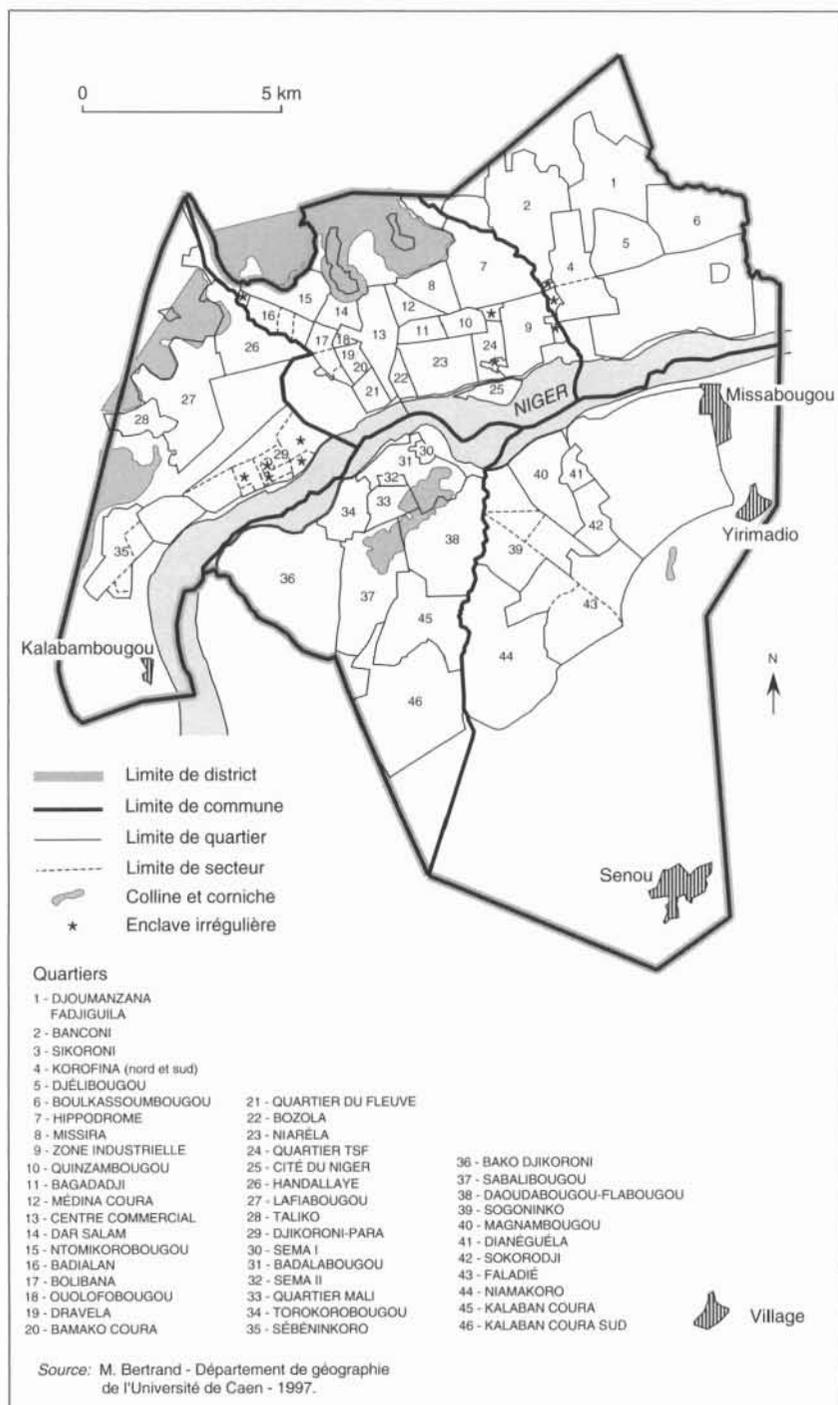
### **1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF**

Le Mali a hérité d'une administration centralisée de la colonisation française, dont les conséquences se font sentir sur les insuffisances des infrastructures urbaines. En 1991, le pays s'est engagé dans une phase de transition d'un régime de parti unique vers un régime pluraliste. Depuis 1997, il est entré dans un second quinquennat présidentiel, législatif et communal.

Bamako est la capitale du Mali. Son district a rang de région, au même titre que les huit autres régions du pays. À ce titre, il est administré par un gouverneur nommé. Il est en outre composé de six communes (carte 30). Les rapports entre le gouvernorat du district et les mairies des six communes sont en cours de refonte institutionnelle et politique. Suite aux réformes de décentralisation de 1996, le maire du district (élu parmi les conseillers municipaux des six communes) s'est substitué au gouverneur après les élections communales de 1998.

L'application du terme de métropole à Bamako se justifie par des considérations essentiellement démographiques et ne donne pas lieu à une reconnaissance institutionnelle. La notion de banlieue n'a pas grand sens pour l'agglomération qui s'est étendue à partir des quartiers anciennement bamakois, dans les larges limites et réserves que le district avait fixées depuis 1978. Mais, vers le nord-est et le sud-ouest de l'agglomération, l'expansion urbaine de Bamako déborde maintenant les limites administratives du district. Les grandes agences d'aménagement urbain (en particulier l'Agence de Cession Immobilière, créée en 1992) prennent acte de ce comblement urbain et commencent à intervenir ponctuellement au-delà de la limite du district.

Carte 30 – Bamako : division politico-administrative (1998)



Il existe une incertitude sur le nombre de quartiers administrativement et/ou politiquement reconnus et, depuis 1979, sur la frontière administrative entre deux des six communes. L'apparition de nouveaux quartiers a donné lieu, depuis l'époque coloniale, à des scissions et des divisions sociales au sein des territoires plus anciennement constitués. En dépit de limites géographiques changeantes, les quartiers jouent donc un rôle important. Quant aux communes, elles disposent de moyens fort limités mais sont l'enjeu croissant de concurrences clientélistes fortes qui se manifestent en particulier dans la gestion foncière. Enfin, d'autres ambiguïtés portent sur le statut de certains espaces urbains enclavés ou périphériques.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Le contexte est celui de l'Afrique soudano-sahélienne, enclavée, et sans guère de base productive manufacturière. Bamako organise la redistribution des rentes nationales (coton, essor de l'exploitation aurifère dans la dernière décennie) vers les zones d'exportation. La crise du salariat public l'affecte particulièrement : gel du recrutement des fonctionnaires depuis 1984, restructurations engagées dans les entreprises d'État. L'import et le transit commercial sont plus que jamais pourvoyeurs de richesses privées, mais avec deux limites : les dépendances monétaires et les fragilités de cette économie de redistribution ; le fractionnement des circuits informels en aval des grands commerçants.

La capitale redistribue en outre les aides et crédits internationaux en faveur du développement national. Elle en prélève une part non négligeable au profit de fonctions de gestion (« projets », coopération décentralisée, expertise malienne et surtout étrangère) et de ses propres infrastructures (trois Projets Urbains du Mali financés par la Banque mondiale depuis 1978) <sup>1</sup>.

L'effet d'agglomération suscite enfin la demande de consommation incompressible d'une masse citadine peu solvable. Pour y répondre, le secteur « informel » absorbe ainsi plus de la moitié des emplois des actifs (Ouédraogo et Piché, 1995) <sup>2</sup>. Ce rôle de tampon explique que la capitale continue de constituer un exutoire et un relais (vers l'exode international)

---

1. Le premier projet urbain (1977-1986, 15 millions de dollars) a bénéficié à 95 % à Bamako ; le deuxième (1985-1993, 27 millions de dollars) lui a profité intégralement ; intitulé « Infrastructures et décentralisation », le troisième (depuis 1996) soutient plus manifestement les villes secondaires du pays.

2. *Source* : IMMUS, 1992. La part du secteur informel est plus forte chez les migrants que les non migrants, et plus importante chez les femmes que les hommes. L'enquête de la Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique sur l'activité des ménages (1989) estime que le secteur informel occupe 74 % des actifs bamakois.

migratoires. Ces dernières années, l'investissement foncier et immobilier dans la capitale profite notamment de l'épargne internationale.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1976	1987	1998
<b>MALI</b>			
Population totale (en millions)		7,696	9,790
% population urbaine		22 %	
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>			
Rang Bamako	1	1	1
Population du District de Bamako	0,419	0,658	1,016
Population Bamako/population totale Mali		8,5 %	10,4 %
Population Bamako/population urbaine Mali		39 %	
Pop. Bamako/pop. agglo. de rang 2 (Ségou)	6,4	7,5	

Source : Recensements Général de la Population et de l'Habitat de 1987 et 1998 (premiers comptages).

*Population urbaine* (définition employée depuis le recensement de 1976) : « population résidant dans les communes <sup>a</sup>, les chefs-lieux des cercles et dans toutes les agglomérations de 5 000 habitants ou plus ». 13 villes ont plus de 20 000 habitants en 1987.

a. Précisons que jusqu'aux réformes de décentralisation de 1996, les communes ne sont qu'urbaines. Le Mali de 1992 (début de la troisième république) en compte 19, dont six bamakoises.

### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

**Tableau 1 – Bamako : taux d'accroissement annuel de la population (1958-2000)**

Date	1958-1961 <sup>a</sup>	1980 <sup>b</sup>	1990 <sup>b</sup>	2000 <sup>b</sup>
Taux (%)	23,2	6,9	6,6	5,6

a. Recensement de Bamako (1958) et Enquête démographique malienne (1960-1961).

b. Estimations calculées à partir des recensements de 1976 et 1988, Troisième Projet Urbain du Mali, vol. 2.

Aucun nouveau territoire n'a été intégré depuis la définition du district de Bamako en 1978-1979. Le solde migratoire contribuerait à moins de 35 % au taux de croissance de la population de Bamako (Ouédraogo et Piché, 1995) du fait :

- d'une fécondité élevée ;

– d'un afflux de migrants assorti de départs importants vers d'autres destinations maliennes ou étrangères. Certes, 44 % des Bamakois sont nés hors du district (RGPH, 1987), mais la capitale est aussi une zone de départ pour les natifs et les non natifs.

Le Troisième Projet Urbain du Mali estime quant à lui que les mouvements migratoires ne contribuent qu'à hauteur de 18 % de l'accroissement de Bamako, contre 82 % pour l'accroissement naturel. Les estimations varient donc du simple au double selon la source, mais l'on ne peut que souscrire au constat du Projet urbain : « Les discours qui imputent la croissance bamakoise à l'exode rural sont largement fallacieux. » (1996 : 86)

Il existe de grandes incertitudes sur les cheminements migratoires en fonction des origines et des étapes rurales, urbaines et étrangères. Les données ne sont pas désagrégées en fonction des contextes régionaux émetteurs et traversés. L'enquête IMMUS 1992 fait ressortir la fonction de polarisation nationale de la capitale, mais avec une palette de causes et de cheminements migratoires considérablement élargie depuis les origines précoloniales de la mobilité. Chez les non natifs qui ont migré vers Bamako, le cheminement dominant est celui des migrations directes à partir du lieu de naissance. Il est suivi de cheminements à étapes rurales (surtout pour les migrants d'origine rurale) et de « filières » plus fragmentées : étapes étrangères, étapes rurales et urbaines, étapes urbaines (surtout pour les migrants d'origine urbaine). Ces types de parcours ne diffèrent pas sensiblement entre les sexes ni entre les générations.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

La croissance urbaine est très contrastée entre les deux rives du fleuve Niger : « La rive droite du Niger accueille près de 60 % des nouvelles populations gagnées par l'agglomération entre 1976 et 1983. Dans les deux dernières décennies, son croît démographique annuel est supérieur à 10 % alors qu'il plafonne entre 4 et 7 % dans les secteurs occidentaux et orientaux de la rive gauche » (Bertrand, 1997c). La rive droite représentait 21 % de la population agglomérée en 1975 et 34 % vingt ans plus tard. Elle en représentera sans doute 43 % à l'horizon 2010 (Troisième Projet Urbain du Mali, 1996).

À ce contraste Nord/Sud, s'ajoutent un gradient centre/périphérie, ainsi qu'une opposition entre les lotissements, de croissance plus modérée, et les extensions irrégulières. Celles-ci ont absorbé la plus grande partie du croît démographique : « Alors que la puissance publique a loti près de 70 % des nouveaux terrains à usage d'habitation de 1960 à 1976, sa contribution au nouveau parcellaire n'est plus que de 30 % de 1976 à 1983 (Direction du Projet Urbain). Les transactions officieuses ont

alors gagné 60 % des terrains pour l'habitat. Le développement qualifié d'« illicite » représente ainsi un tiers (1984) puis plus de 45 % (1993) des logements de la capitale. » (Bertrand, 1997a)

Par-delà ces trois grandes oppositions, l'urbanisation présente de réelles constantes sous le régime colonial, puis sous les trois républiques maliennes depuis 1960. Le principe du lotissement (quartiers tramés) conduit à une forte consommation d'espace (densités à l'hectare modérées, coût des équipements important), à une faible verticalité du bâti, à l'auto-promotion immobilière. Les valorisations locatives se diffusent également : des zones anciennement urbanisées vers les nouvelles extensions (périphéries, rive méridionale), et des quartiers lotis vers les zones irrégulières. Le parc locatif est présent dans l'habitat de cour selon deux modalités : soit en location spéculative (dans ce cas, le propriétaire est absent de la cour), soit en location « d'appoint » (dans ce cas, le propriétaire occupe un des bâtiments de la cour).

Les quartiers d'accueil privilégiés des nouveaux migrants sont des quartiers très denses, en forte valorisation locative d'appoint, dans le centre d'origine colonial (rive nord). Mais ces quartiers jouent également un rôle de redistribution démographique vers les zones plus excentrées nées d'implantations irrégulières.

## **6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT**

Promu par les ménages et relevant de filières artisanales de construction, l'habitat de cour est presque exclusif. Les rares opérations immobilières, aux bilans très limités, continuent de mobiliser le travail par tâcheronnage. Le modèle de la petite villa, censé y être promu, rejoint fortement celui de la cour par ses aménagements et pratiques ultérieurs. L'Agence de Cession Immobilière, qui a le monopole de l'aménagement des terrains nouvellement lotis depuis le milieu des années 1990, ne tente guère de promouvoir d'opération immobilière et se limite à une promotion foncière.

De fait l'habitat se verticalise lentement dans les dernières années : cours densifiées depuis les années 1960, ou lotissements « haut de gamme » des années 1990. Mais il s'agit en fait d'une élévation d'un étage réalisé par les ménages : l'habitat est conçu comme évolutif.

Les termes d'invasion et de lotissements clandestins conviennent mal pour caractériser les quartiers irréguliers africains, particulièrement bamakois. Leur constitution, si elle a pu être rapide, ne relève pas d'initiatives brusques ni d'intermédiaires uniques. Développées en interstices, en extensions villageoises ou en fronts de reconversion des parcellaires agricoles, ces trames non loties s'inspirent des légitimités coutumières tout en les dévoyant dans des rapports marchands. Les

rentes dégagées par ces transactions et leurs bénéficiaires restent fractionnées (chefs de village et de quartier, revendeurs improvisés, « coxeurs » informels).

Le fait que la part des ménages locataires tende à rattraper celle des ménages propriétaires dans le recensement indique une sensible évolution de la métropole. En 1987, Bamako compte 46 % de propriétaires et 43 % de locataires ; cependant, le rapport entre les deux statuts d'occupation principaux (le solde est le fait de ménages hébergés à titre gratuit) varie fortement dans l'espace de l'agglomération. Sur la rive septentrionale, à l'exception du front le plus récent (commune I), les locataires sont plus nombreux que les propriétaires.

**Tableau 2 –** Bamako : Répartition des deux principaux statuts d'occupation selon les communes (1987)

% ménages	+ locataires →			→ + propriétaires			
	Total	co. II	co. IV	co. III	co. I	co. V	co. VI
Propriétaires	46,4	39,0	43,6	37,6	46,4	56,0	57,1
Locataires	43,5	51,2	49,2	45,7	43,5	35,4	32,3

Source : RGPH, 1987.

La diffusion spatiale du marché locatif est donc un enjeu important des mobilités internes à l'agglomération. Mais la taille moyenne des ménages de propriétaires est sensiblement différente de celle des ménages de locataires.

## 7. POLITIQUES URBAINES

À Bamako, l'urbanisme est mis en œuvre par à-coups. Ainsi, dans les années 1970, une série de lotissements périphériques ont été développés afin de bloquer la progression « spontanée » ; après la transition politique de 1992 les autorités ont lancé un programme spécial de régularisation de 25 quartiers irréguliers (« Sauvons Notre Quartier ») reprenant des initiatives ponctuelles du régime précédent. Ce programme a cependant été bloqué dans sa mise en œuvre par les élections de 1997-1998.

L'urbanisme malien manque de moyens et dépend des financements internationaux. Les cadres et les outils de la planification urbaine sont peu appliqués et fréquemment biaisés. Les normes techniques, juridiques et financières du lotissement sont souvent contournées voire détournées au sein même de la ville administrée. Toutefois, elles diffusent de réels standards dans la ville officielle : géométrisation de la morphologie, réduction de la taille des parcelles, servitudes négociées

pour les équipements, rôle du titre d'occupation à transmettre aux héritiers ou aux acheteurs, etc. L'opposition régulier/irrégulier est donc souvent brouillée.

Malgré des agences et des programmes ayant vocation d'intervention systématique (monopole de ventes aux enchères des terrains aménagés de l'Agence de Cession Immobilière, programme « Sauvons Notre Quartier »), la gestion de Bamako sous la Troisième république malienne n'échappe pas aux négociations locales, communales et de quartiers, aux compromis et aux arbitrages passés à une échelle fine, difficilement reproductibles dans l'espace et dans le temps (Bertrand, 1995, 1997b et 1998). Le clientélisme foncier se recompose du régime de parti unique au régime pluraliste, laissant le sentiment de « gâchis urbain » durable. Les facteurs d'unification des mécanismes de production de la ville (diffusion du marché locatif et de la spéculation foncière, première verticalisation du bâti) relèvent plus des pratiques citadines que des politiques urbaines.

À l'égard des quartiers irréguliers, les pouvoirs publics maliens ont constamment fait alterner des opérations de répression (déguerpissements et démolitions), des mesures tacites de reconnaissance (mise en place de comités politiques dans les extensions « spontanées »), des actions de régularisation (sécurisation foncière plus que véritable réhabilitation).

Enfin, les pouvoirs publics conservent encore les monopoles de l'eau, de l'électricité et du téléphone, mais cèdent sous la pression des mauvaises gestions dans la ville lotie, des bailleurs de fonds et des politiques libérales en matière de services urbains, des slogans de décentralisation orchestrés par les communes, des initiatives privées et les ONG (multiplication des GIE de ramassage des ordures, centres de santé communautaires, écoles « de base »).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Bertrand M. 1995, Bamako, d'une république à l'autre, *Les Annales de la Recherche Urbaine (Régularisations de propriétés)*, Paris, Plan Urbain, n° 66, 40-51.
- Bertrand M. 1997a, Bamako, entre extensions et rattrapages, *Études foncières*, n° 76, 50-53.
- Bertrand M. 1997b, Transition malienne, décentralisation, gestion communale bamakoise, Rapport final de travail (1995-1997), contrat de recherche « Villes et décentralisation en Afrique au Sud du Sahara », Ministère de la Coopération française/Centre Équateur, Université de Paris I.
- Bertrand M. 1997c, Dynamiques urbaines, composition toponymique. Le cas de Bamako (Mali), communication, Séminaire international « Les Mots de la Ville », Paris, UNESCO, CNRS-Most UNESCO.

- Bertrand M. 1998, Marchés fonciers en transition : le cas de Bamako, *Annales de Géographie*, n° 602, 381-409.
- Bertrand M. 1999, Bamako (Mali) : habitat de cour et mobilités résidentielles, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 1, 119-138.
- Couret D. 1996, Système d'informations urbaines ou système de penser la ville ? Réflexion autour d'un projet de mise en perspective de l'information pour l'observation du changement urbain à Abidjan, *Cahiers des Sciences humaines*, vol. 32 (4), 787-802.
- Morin R., Marcoux R., Gingras L., Ouédraogo D. 1996, Habiter à Bamako : conditions de logement et réponses des ménages dans une ville sahélienne, *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 40, n° 109, 5-28.
- Ouédraogo D., Piché V. (dir.) 1995, *L'insertion urbaine à Bamako*, Paris, Karthala.
- Pestsimeris P. 1995, Inter- and intra-urban mobility and the social division of space, in M. Palomaki (ed.), *Urban Development and Urban Life*, Vaasa, Universirsitas Wasaensis, 298-315.
- République du Mali, Banque Mondiale 1996, *Troisième projet urbain du Mali. Décentralisation et infrastructures ; Rapport final provisoire. Étude de faisabilité*, Paris, Groupe Huit, Bati, Bceom, Setco, Socetec, Urbatec, 2 vol.
- RGPH 1987, *Recensement général de la population et de l'habitat*, Bamako, Direction Nationale de la Statistique et de l'Informatique, Bureau central de recensement, vol. 0 et 8.
- Van Westen A.C.M. 1995, *Unsettled : Low-Income Housing and Mobility in Bamako, Mali*, Utrecht, University of Utrecht (Netherlands Geographical Studies, n° 187).



# BANGKOK

---

Charles GOLDBLUM

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

La Thaïlande est un État-nation, dont l'unification territoriale s'est poursuivie jusque dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Ce pays présente la particularité d'être le seul de l'Asie du Sud-Est contemporaine à avoir échappé à la colonisation européenne. Depuis le coup d'État de 1932, mettant un terme à la monarchie absolue, son régime politique est – en principe – celui d'une monarchie constitutionnelle dotée d'un parlement. Durablement contrôlé par des factions militaires, jouant d'alliances opportunes avec les milieux d'affaires, et régulièrement secoué par des coups d'État internes à la classe politique, le système politique thaïlandais est – principalement depuis 1988 – en cours de démocratisation, à la faveur de la fin de la « deuxième guerre d'Indochine », de la montée en puissance de l'économie thaïlandaise et de la constitution de catégories moyennes citadines. À partir de 1974, des élections sont régulièrement tenues à l'échelon municipal dans les villes de province.

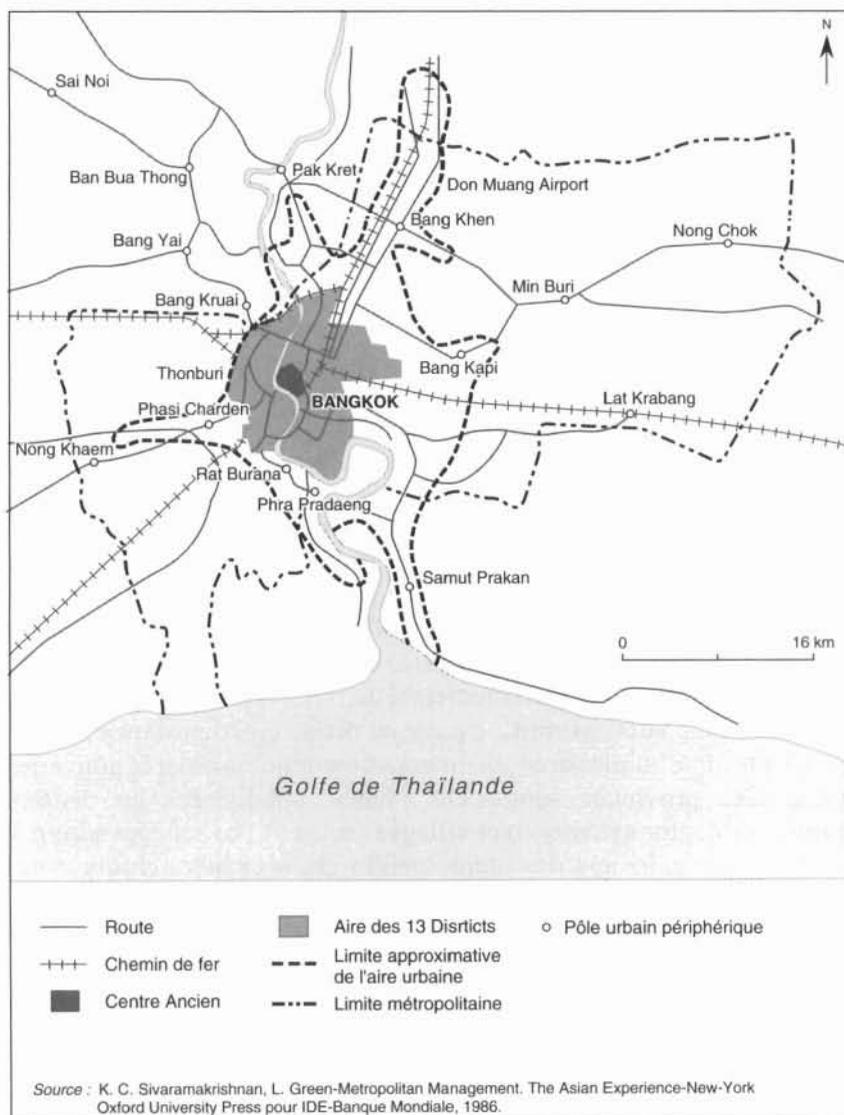
Sur le plan administratif, le pays est divisé en 76 provinces (*changwat*), chacune administrée par un gouverneur nommé par le gouvernement. Ces provinces sont, elles-mêmes, subdivisées en districts (*amphoe*), cantons (*tambon*) et villages (*muban*) ; ce schéma administratif admet également des municipalités classées hiérarchiquement : *nakhon* (agglomération), *muang* (ville), *tambon* (commune) selon leur taille, leur densité de peuplement, leurs ressources et leur statut (en particulier pour les capitales de province).

Concernant Bangkok, suite à une phase de fragmentation de son administration territoriale en douze instances locales, en 1972, la dictature militaire y abolit toute forme d'auto-gouvernement local et crée une entité unique sur le plan juridique et administratif : *Bangkok Metropolitan Administration* (*Krung Thep Mahanakhon* – KThM). L'administration

métropolitaine (BMA) ainsi instaurée a en charge un territoire d'environ 1 565 km<sup>2</sup> qui résulte, pour l'essentiel, du regroupement des anciennes provinces de Bangkok et de Thonburi et s'étend de part et d'autre du fleuve Chao Phraya, dans un rayon de 20 à 30 km du centre ville (carte 31).

La région métropolitaine (*Bangkok Metropolitan Region – BMR*) comprend quant à elle, outre le territoire de BMA, l'ensemble des cinq

**Carte 31 –** *Bangkok : division politico-administrative de l'aire métropolitaine (1975)*



provinces limitrophes. Bien que ne revêtant aucun statut administratif, la région métropolitaine tend à s'imposer comme un espace de référence pour les stratégies d'aménagement, notamment pour la formulation des programmes d'équipements et d'infrastructures, la déconcentration industrielle et la réalisation de villes nouvelles.

Sur le plan politique, à Bangkok, le principe d'une municipalité élue n'est véritablement entré en vigueur qu'en 1985, en raison de la résistance des anciens pouvoirs militaro-bureaucratiques : contrôler Bangkok, c'est contrôler le système clientéliste et avoir accès aux leviers de la corruption.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

La région métropolitaine de Bangkok concentre la majeure partie des activités secondaires et tertiaires du pays. Véritable pôle de l'économie urbaine à l'échelle nationale – source d'environ 80 % des impôts et taxes, lieu de concentration des sièges sociaux des grandes compagnies industrielles, commerciales et financières – c'est aussi le principal pôle des échanges internationaux : aéroport international, plus grand port fluvial du pays, nœud d'un réseau ferroviaire international. Bangkok constitue ainsi le lieu de passage obligé pour 95 % des produits importés ou exportés. Le contexte de primauté urbaine de la région métropolitaine renforce ce lien étroit entre économie nationale et rôle économique de la capitale.

La Thaïlande a connu un essor économique exceptionnel depuis les années 1960 avec un taux de croissance annuel moyen d'environ 7 % entre 1960 et 1985, encore renforcé entre 1985 et 1990 avec des pointes de 13 % en 1988, de 12 % en 1989 et de 10 % en 1990 ; ces taux de croissance ont certes décliné au cours des années précédant la crise financière et immobilière de 1997, mais le taux de croissance n'a jamais été inférieur à 7,5 % avant cette date. En une quinzaine d'années, le PIB/habitant a été ainsi multiplié par six.

Agent actif de cette croissance, la capitale en a été aussi largement la principale bénéficiaire. Compte tenu de ses avantages de localisation et d'équipement, ainsi que de bassin de main-d'œuvre potentiel, la capitale a occupé une position centrale dans la stratégie de développement industriel engagée à la fin des années 1950 avec les industries substitutives d'importation, relayées – au milieu des années 1970 – par les industries d'exportation. Ainsi, entre 1960 et 1986, 83 % des projets d'investissement industriel approuvés par le *Board of Investment* concernaient Bangkok et ses provinces limitrophes.

Assumant le rôle d'État « facilitateur », le gouvernement thaïlandais a contribué à renforcer les atouts de la capitale dans la compétition asiatique, renforçant – par là même – la primauté urbaine et les déséquilibres régionaux : concentrant 75 % des entreprises industrielles du

pays, 34 % des institutions financières et contrôlant près de 70 % des dépôts des banques commerciales, la région métropolitaine de Bangkok contribue à 50 % du PNB de la Thaïlande.

Outre la disparité entre la contribution de la capitale à la richesse nationale et la faiblesse de ses ressources propres, la position de primauté urbaine de Bangkok dans un contexte d'économie mondialisée l'expose particulièrement aux à-coups de la croissance. Ceci éclaire sans doute pour partie le fait que les premiers signes annonciateurs de la « crise asiatique » se soient manifestés à Bangkok – et, en premier lieu, sous l'aspect de l'effondrement du marché immobilier.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1988
<b>THAÏLANDE</b>	
Population totale (en millions)	61
% population urbaine	36 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Bangkok	1
Population de Bangkok MA <sup>a</sup> (BMR <sup>b</sup> )	5,6 (9,1)
Population Bangkok MA (BMR)/pop. totale Thaïlande	9,2 % (15 %)
Population Bangkok MA (BMR)/pop. agglo. de rang 2	10 (16)
Population Bangkok MA (BMR)/pop. agglo. de rang 2 à 4	3 (4,5)

a. BMA, *Bangkok Metropolitan Area* : Aire métropolitaine relevant de l'administration métropolitaine de Bangkok.

b. BMR, *Bangkok Metropolitan Region* : Région métropolitaine (aire métropolitaine + 5 provinces limitrophes).

*Note* : les chiffres de population portent sur les personnes enregistrées au 31 décembre 1988.

*Population urbaine* <sup>c</sup> : Est considérée comme « urbaine » la population enregistrée dans l'une des trois catégories de municipalité : agglomérations (*nakhon*, 50 000 habitants et plus, avec une densité moyenne égale ou supérieure à 3 000 hab/km<sup>2</sup>), villes (*muang*, 10 000 habitants et plus, avec une densité moyenne égale ou supérieure à 3 000 hab/km<sup>2</sup> ou tout siège administratif provincial) ; communes (*tambon*, classement en fonction des caractéristiques urbaines de la localité et non en fonction de critères démographiques) ; à ces dernières s'ajoutent les districts sanitaires urbains (5 000 habitants et plus) qui leur seront assimilés pour le prochain recensement (prévu, en principe, pour l'année 2000).

Les inexactitudes résultant de cette définition administrative (présence fréquente d'espaces ruraux à l'intérieur des municipalités, urbanisation des zones rurales au-delà des limites des agglomérations...) ont conduit les experts de la planification économique et sociale à intégrer une définition dite géographique de la population urbaine dans l'élaboration du cadre de la politique nationale de développement urbain, tenant compte des formes d'utilisation du sol et de la densité du bâti.

c. Ces définitions sont tirées de : National Statistical Office 1990, *Population and Housing Census. Bangkok Metropolis 1990*, Office of the Prime Minister, Thailand ; Office of the National Economic and Social Development Board, 1991.

La Thaïlande compte actuellement un peu plus de 60 millions d'habitants, très inégalement répartis sur un territoire de 513 115 km<sup>2</sup>. Comptant moins de 15 % de la population du pays au milieu des années 1960, la population urbaine thaïlandaise avoisine à présent 36 % du total des habitants. Celle-ci est très fortement concentrée dans la région-capitale dont la position de primauté – héritée des réformes politico-administratives de la fin du XIX<sup>e</sup> siècle – s'est trouvée renforcée par la stratégie d'industrialisation et d'internationalisation du secteur tertiaire.

Bangkok est à présent 11 fois plus peuplée que chacune des trois plus importantes villes provinciales, présentant ainsi un des taux de primauté urbaine les plus importants du monde. Ce rapport, tout en demeurant fortement marqué, tend cependant à s'infléchir (dans les années 1970, Bangkok était régulièrement donnée pour 40 à 50 fois plus peuplée que la deuxième ville du pays qui était alors Chiang Mai ; dans la deuxième moitié des années 1980, la capitale était donnée successivement pour 27, puis 26 fois plus peuplée que la deuxième ville du pays, position occupée par Nakhon Ratchasima en 1985 et par Nonthaburi en 1988). Ce, sous le double effet :

- d'une part, de l'expansion économique et démographique des villes secondaires (renforcement de l'armature urbaine auquel contribuent l'aménagement des infrastructures et les relocalisations industrielles – avec pour conséquence une atténuation des flux migratoires, à partir du nord-est en particulier dont seraient originaires près de 80 % des immigrants) ;

- d'autre part, du report des activités économiques et du peuplement au-delà des limites administratives de l'aire métropolitaine de Bangkok, en direction des deuxième et troisième couronnes.

L'aire métropolitaine de Bangkok (1 568 km<sup>2</sup>) compte officiellement moins de 6 millions d'habitants (auxquels s'ajoute, il est vrai, une population flottante – notamment composée de migrants dits temporaires, mais ne résidant, en fait, dans leur province d'origine que quelques semaines par an – estimée à environ un million d'habitants). Quant à la région métropolitaine de Bangkok (BMR, couvrant environ 7 500 km<sup>2</sup>), avec ses 9,2 millions d'habitants officiellement recensés, elle accueille environ 15 % de la population totale du pays et – de fait – plus de la moitié de sa population urbaine.

#### **4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE**

Sur la période 1970-1990, l'aire métropolitaine de Bangkok présentait un taux de croissance annuel moyen de 3,1 % et la région métropo-

litaine (BMR) un taux moyen de 2,9 %. Mais la proximité de ces moyennes établies à partir des recensements décennaux masque, en fait, des tendances contrastées que confirment les données intercensitaires des années 1990. Tandis que la population de l'aire métropolitaine stagne (avec un taux de croissance annuel voisin de 0 %), les cinq provinces limitrophes continuent de croître à un rythme annuel moyen supérieur à 3 %.

La croissance démographique est, par ailleurs, très inégalement répartie :

- au sein de l'aire métropolitaine, pour la période 1970-1990, ce sont les quartiers périphériques qui portent la majeure partie de l'accroissement (+ 170 % contre 23 % pour les quartiers centraux) ;

- à l'échelle de la région métropolitaine, la poussée démographique gagne d'abord, au cours de cette période, les deux provinces les plus proches du centre ville (Nonthaburi et Samut Prakan), mais au cours des années 1990 ce mouvement tend à se reporter en direction des trois provinces les plus éloignées (Nakhon Pathom, Pathum Thani et Samut Sakhon).

Les facteurs naturels de la croissance démographique sont peu à même d'éclairer ces variations. En effet, l'aire métropolitaine de Bangkok continue de figurer parmi les provinces thaïlandaises présentant le plus fort taux de natalité (3<sup>e</sup> rang avec 27 ‰ en 1996) et parmi celles présentant le plus faible taux de mortalité (9<sup>e</sup> rang avec un taux de 4,8 ‰ en 1996), alors que quatre des cinq provinces limitrophes présentent des taux de natalité inférieurs à 20 ‰ et que l'une d'entre elles figure parmi les dix provinces présentant le plus fort taux de mortalité.

Quel que soit le degré de fiabilité de ces données statistiques, les mouvements migratoires s'imposent comme principale source d'explication de la « stabilité » de la population de Bangkok (en termes quantitatifs), ainsi que de la croissance de la population des provinces limitrophes.

Depuis la seconde moitié des années 1980, la capitale présente un solde migratoire négatif (- 0,1 % pour 1987-1988), tendance qui se renforce dans le courant des années 1990 (- 2,0 % pour 1995-1996), alors que les cinq provinces limitrophes enregistrent globalement un solde migratoire positif (1,7 % pour 1995-1996). Au-delà de ces contrastes, Bangkok et ses provinces périphériques ont pour caractéristique commune l'importance des mouvements migratoires qui les traversent. À titre indicatif, en 1996 Bangkok enregistrait officiellement 483 011 départs pour 322 119 arrivées et l'ensemble des provinces limitrophes 204 278 départs pour 261 137 arrivées. Encore ces données ne tiennent-elles pas compte de l'importance des migrations saisonnières, estimées annuellement à plus d'un million de personnes. Origine ou destination de 47 % des déplacements et de 56 % des mou-

vements interrégionaux dans la première moitié des années 1990, la région métropolitaine de Bangkok demeure ainsi au cœur du dispositif migratoire de la Thaïlande. Les flux migratoires en direction de la région métropolitaine proviennent très majoritairement, par ordre d'importance, des provinces du nord-est, de la région centre et du nord, les lieux de départ correspondant généralement aux lieux de naissance des migrants. En revanche, on estime qu'un cinquième des émigrants des cinq provinces limitrophes (quatrième foyer d'émigration par ordre d'importance pour le peuplement des composantes de la région métropolitaine) sont originaires de Bangkok ; ceci vient confirmer les reports de peuplement entre la capitale et ses provinces périphériques.

Hormis ces mouvements internes à la région métropolitaine, stimulés par les grandes opérations (publiques et privées) de logement et par les actions d'éviction à l'encontre de l'habitat « sous-intégré », de la capitale, les provinces limitrophes accueillent une part croissante des nouveaux immigrants originaires des provinces les moins urbanisées et les moins bien dotées de la Thaïlande.

À cette réorientation périphérique des flux migratoires, principalement dirigés vers le centre ville et les principaux pôles d'activités de Bangkok jusque dans le courant des années 1980, correspond une modification des caractéristiques des immigrants. Longtemps dominés, dans la capitale, par la migration de jeunes hommes célibataires, tributaires d'emplois informels ou saisonniers, ces flux migratoires sont à présent caractérisés par leur composante féminine (désormais majoritaire, surtout dans la classe d'âge des 20-24 ans), par la relative stabilité de l'installation des immigrants et par leur insertion économique croissante dans la sphère du salariat (notamment à la faveur de l'aménagement de grandes zones industrielles dans les provinces du nord et du sud-est de Bangkok). Ces caractéristiques nouvelles trouvent également leur transcription dans les lieux et formes d'habitation des nouveaux immigrants. À Bangkok, les nouveaux immigrants étaient fréquemment accueillis – au titre de l'entraide familiale ou sous forme locative – dans les villages urbains et les *slums*, voire – à titre temporaire – dans les baraquements de chantier ; leur installation suivait la dispersion de ces établissements (90 % des 1 500 *slums* répertoriés au début des années 1990 comptaient moins de 350 ménages ; 50 % d'entre eux étaient toutefois circonscrits dans un rayon de 6,5 km du centre ville). À présent, l'intégration des nouveaux immigrants des provinces limitrophes dans des emplois salariés plus réguliers donne lieu à des formules locatives associées aux lieux d'emploi (logements collectifs en dortoirs fournis par l'employeur à proximité de l'usine, location dans des petits collectifs réalisés par la promotion publique ou privée, et parfois desservis par les bus de l'entreprise) ; on estime, en outre, que les zones d'habitat « sous-intégré » qui se développent dans les provinces péri-

phériques depuis les années 1980 sont peuplées pour un tiers de nouveaux immigrants, mais la majeure partie de leur peuplement résulte de migrations internes à la région métropolitaine, notamment sous l'effet de l'éviction des villages urbains et des *slums* centraux.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

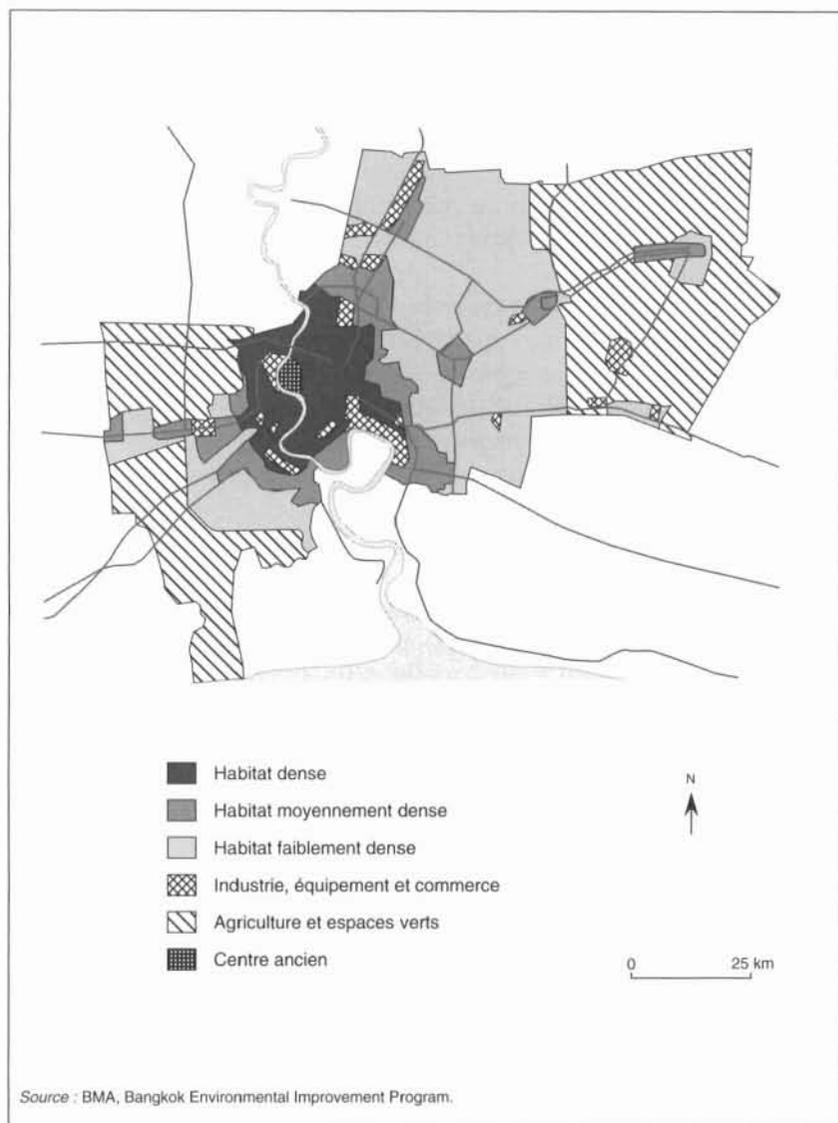
Au cours du dernier demi-siècle, Bangkok connaît un processus de transformation intensif et extensif qui affecte tant la morphologie urbaine que la distribution spatiale des populations citadines et marque l'avènement de la plus grande région urbaine métropolisée de l'Asie du Sud-Est continentale (carte 32). Ce processus, activé par le développement industriel et par l'internationalisation du secteur tertiaire, se manifeste à travers deux mouvements successifs de nature inverse.

Le premier mouvement, conjuguant concentration du peuplement et des activités, prend appui – à partir des années 1950-1960 – sur la modernisation et la diversification de l'économie urbaine et sur les migrations rurales-urbaines que celle-ci suscite. Encore contenu par les limites physiques imposées, à l'ouest, par le fleuve Chao Phraya et, dans les autres directions, par la faible extension du réseau viaire, ce premier mouvement conduit à la densification des zones bâties, ainsi que des interstices urbains – y compris sous des formes « sous-intégrées » –, tout en engageant la conversion par lotissement des terres de riziculture sur les franges urbaines.

En revanche, le mouvement de diffusion de l'urbanisation qui se manifeste principalement à partir des années 1980, se caractérise par l'emprise foncière croissante des fonctions tertiaires dans la ville-centre et par le report des densités résidentielles, vers l'ouest (Thonburi), grâce aux nouveaux ponts sur le fleuve, et, dans les autres directions, au-delà des limites administratives de l'aire métropolitaine. Porté par l'aménagement de grands réseaux d'infrastructures dans un contexte d'essor des investissements internationaux, ce second mouvement est stimulé par les programmes résidentiels (lotissements, grands ensembles, villes nouvelles), ainsi que par les grands programmes d'équipement industriel et tertiaire auxquels ils sont fréquemment associés (aménagements de l'Eastern Seaboard au sud-est, implantation et extension de l'aéroport international de Don Muang au nord-nord-est).

Ce double mouvement trouve sa traduction dans l'évolution des configurations urbaines (carte 32). Dans les années 1950-1960 prévalait encore l'image d'une ville horizontale à deux faces, imbriquant étroitement deux dimensions : celle de la ville végétale des « villages urbains », organisée par le réseau hydrographique (fleuve et canaux) et centrée sur la citadelle (complexe de palais et de temples) ; celle de la

**Carte 32 –** Bangkok : occupation des sols (1990)



LCA - É. Opigez

ville consolidée des compartiments mixtes (résidentiels et commerciaux) développée, sur une trame parcellaire étroite, le long du réseau viaire, avec pour centre les quartiers marchands à fort peuplement chinois (Sampheng-Yaowarat).

Les traces de cette organisation subsistent, la modernisation urbaine étant associée à la création de nouveaux pôles, à l'écart des centres

traditionnels. On assiste cependant – quoique de façon fragmentaire – à un changement radical d'échelle, concernant tant la taille des projets que l'espace de déploiement urbain. La nouvelle centralité de la métropole adopte les formes verticalisées par « superblocs » d'un centre d'affaires et de commerce international multisite, avec pour principaux « ingrédients » les tours de bureaux (sièges sociaux, banques, institutions financières, ambassades), les centres commerciaux de luxe, généralement associés aux hôtels de classe internationale et *condominiums* résidentiels haut de gamme pour cadres expatriés, investisseurs asiatiques ou citoyens aisés.

Cette mutation centrale, avec ses effets de spécialisation fonctionnelle et de ségrégation socio-spatiale trouve son prolongement dans les formes hétérogènes qu'adopte désormais l'occupation des espaces périphériques : aux périphéries rurales, elles-mêmes sujettes à la densification et à la conversion, viennent se superposer les « méga-projets » métropolitains : cités satellites, zones industrielles, grands équipements commerciaux...

Les liaisons fonctionnelles entre ces éléments discontinus – périphériques et centraux – de la « méga-urbanisation » de Bangkok sont assurées par de grands réseaux d'infrastructures (métro aérien dans la ville-centre, autoroutes surélevées) associant, dans le paysage urbain, l'image de la verticalisation à celle d'un univers urbain « à deux vitesses ».

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

La nouvelle typologie du logement (lotissements pavillonnaires, pseudo-villages urbains incluant des zones d'habitat sous-intégré ou slums, programmes de logement collectifs publics et privés), marque la transition vers de nouvelles formes « incorporées » de production. Elle sanctionne une tendance à la régression de la petite production marchande comme de l'initiative individuelle, sous l'effet de nouvelles contraintes foncières et de nouvelles pratiques résidentielles, au profit de la constitution et de l'unification du marché du logement. Celui-ci est désormais dominé par les structures de la promotion (publique, mais surtout privée) ; les traditionnels lotisseurs-bailleurs voient, de fait, leur espace d'intervention se restreindre (même dans les lointaines périphéries), à mesure que la taille des opérations augmente.

Alors que la promotion privée ne contribuait qu'à 3 % de la production de logements à Bangkok en 1974 et intervenait dans l'étroit segment du logement « haut de gamme », en 1991 sa contribution est de 27 %. Sa production s'est diversifiée d'abord sous la forme de boutiques (*shophouses*) et de pavillons économiques (*townhouses*) en bande,

puis avec l'extension de la formule du logement en copropriété (*condominium*, initialement réalisé dans des opérations de standing) au *condominium* « économique ». Les logements produits par la promotion privée, qui comptaient pour environ 25 % de l'accroissement du parc de logements entre 1974 et 1984, contribuent à plus de 50 % de son accroissement entre 1984 et 1988 ; quant au logement en *condominium*, sa part dans la production privée de logements est passée de 2 à 43 % entre 1986 et 1990 – accroissement largement imputable aux formules « économiques » (*low-cost condominium*).

Les réalisations économiques de la promotion privée sont également à l'origine d'un marché locatif « individuel » qui porte les promoteurs à considérer avec intérêt la réalisation d'immeubles de rapport destinés à la location aux ménages modestes.

Cet essor de la production du secteur privé est à confronter aux faibles performances du secteur public dans le domaine du logement (ses réalisations ne contribuent qu'à 6 % du parc de logements de Bangkok – habitat sous-intégré inclus – en 1991).

Les logements réalisés entre 1973 et 1991 par l'Office national du logement (*National Housing Authority* – NHA) consistent, pour 85 % d'entre eux, en immeubles collectifs construits dans des grands ensembles (*housing estates*) et des villes nouvelles, principalement localisés à la périphérie de Bangkok. Il importe d'observer que si l'État thaïlandais ne manifeste qu'un faible engagement dans la production directe de logements urbains, en revanche, à travers sa Banque gouvernementale du logement (*Government Housing Bank* – GHB –, organisme institué dans la même période que l'Office national du logement), il contribue fortement à l'extension du marché du logement aux ménages à ressources modestes, dans le cadre de la politique d'accèsion à la propriété. L'Office réalise certes encore des logements locatifs en collectif, en particulier pour les fonctionnaires, agissant comme agence pour les différents ministères et pour des catégories à faibles revenus (pour lesquelles on relève, au cours des dernières années, un retour en force de la formule locative). Mais, en 1991, les logements en location représentaient moins du tiers du parc public de logements. L'Office consacre, en effet, principalement son effort de construction à la production marchande de logements en location-vente destinés pour près de la moitié aux catégories moyennes et élevées.

## 7. POLITIQUES URBAINES

En dépit de quelques éléments de composition urbaine de prestige dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle (telle l'avenue Ratchadamnoen) et de la réalisation de plusieurs plans directeurs à partir des années 1960

(généralement peu suivis de mesures d'application), la croissance de Bangkok ne relève guère de l'expression d'une volonté publique. L'image qui prévaut est celle d'une croissance mue par les forces du marché, la crise immobilière et urbaine, annonciatrice de la crise économique et financière de 1997, semble corroborer cette appréciation, de même que les aléas qui régulièrement pèsent sur les grands projets publics (autoroutes, ville nouvelle administrative, nouvel aéroport) ; l'exemple le plus illustratif demeure celui du métro de la capitale, dont une première ligne a été récemment mise en service après de multiples péripéties au cours de la dernière décennie.

### **7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics**

Cependant, sur divers plans – principalement à partir des années 1970 – et parfois sous la pression des organismes internationaux de crédit, l'État thaïlandais a joué un rôle actif dans l'orientation du développement urbain, en particulier :

- à travers les grands travaux d'infrastructures (autoroutes urbaines, ponts sur la Chao Phraya), à travers des grands projets d'aménagement industriel et portuaire (en particulier celui de l'Eastern Seaboard), orientant l'expansion urbaine et délimitant les zones d'aménagement, ainsi que les axes de développement industriel ;

- à travers ses actions directes ou indirectes dans le secteur du logement (y compris en direction des zones sous-intégrées) et dans la réalisation des villes nouvelles.

Des tensions se manifestent régulièrement entre l'administration métropolitaine de Bangkok (BMA) et les autorités gouvernementales quant à la dévolution des compétences. En premier lieu, le BMA étant privé du secteur-clé que constitue la gestion foncière (le découpage relevant du département foncier du ministère de l'Intérieur), l'administration métropolitaine ne dispose guère des instruments d'une politique urbaine en mesure d'orienter le devenir de la métropole (ceci est patent pour ce qui est de la prolifération des lotissements). D'autre part, la planification physique – relevant quant à elle du département de la planification urbaine et rurale du ministère de l'Intérieur – constitue un enjeu majeur sur le plan du clientélisme politique et de la préservation des intérêts des « élites foncières » (grands propriétaires, promoteurs et milieux d'affaires), de sorte que Bangkok n'a pas disposé de véritable schéma d'aménagement jusqu'en juillet 1992.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Au début des années 1990, on estimait que la population des *slums*<sup>1</sup> de la région métropolitaine de Bangkok était de l'ordre d'1,1 million d'habitants, avec un rythme de croissance inférieur à celui de l'ensemble de la population de la capitale. En termes de parc d'habitation, les *slums* – qui représentaient près du quart du parc en 1974 – ne représentaient plus, en 1991, que 11 % d'un parc de logements qui s'est accru, en moyenne annuelle, de plus de 6 % par an au cours de cette période. Les zones d'occupation illégale (établissements de *squatters*) demeurent relativement peu nombreuses (elles concernent moins de 20 % des quartiers pauvres de la région métropolitaine au début des années 1990) et sont généralement de petite taille (rarement plus de 350 ménages).

Au cours des dix dernières années, à mesure que la tension foncière – notamment sur les terrains centraux et de la proche périphérie – accentuaient les difficultés d'accès au sol pour les populations pauvres, la résistance aux évictions s'est elle-même renforcée, à la faveur de la montée en puissance des organisations non gouvernementales, et avec l'appui de partis politiques, voire de l'armée et des médias. Le gouvernement cherchant à rester à l'écart de ces conflits, ce sont habituellement l'Office national du logement (NHA) et l'administration métropolitaine, qui se trouvent en première ligne.

À la fin des années 1970, le NHA a dû se détourner de sa mission initiale, à savoir la production de logements économiques, au profit d'opérations dont le seul volet social maintenu concernait précisément les habitants des *slums* (restructuration *in situ* ou recasement). Ce volet a lui-même fait l'objet de tensions avec l'administration métropolitaine (BMA), celle-ci revendiquant l'exclusive dans ce domaine sur son territoire. Mais, la BMA n'ayant jamais été en mesure d'assumer la prise en charge des opérations d'amélioration et d'aménagement dans ce secteur, la gestion des *slums* est régie par une division du travail ambiguë avec le NHA : à l'administration métropolitaine, les aspects socio-économiques du problème ; à l'Office national du logement, ses aspects « physiques » – mais il arrive même que le NHA apporte sa contribution à la résistance à de grands projets de recasement autoritaire (tel le *New Life Project* en février 1989), situation cependant peu fréquente.

---

1. Le terme anglais de *slum* est localement employé, de façon populaire et dans sa prononciation thaïe, pour désigner les zones d'habitat sous-intégré. Il connaît, par ailleurs, une utilisation extensive dans les documents d'aménagement et dans la littérature spécialisée de langue anglaise. En thaï, l'expression en vigueur est cependant celle de *chumchon ae-at*, désignant une collectivité habitant dans des conditions de fortes densités.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Angel S. 1988, Where have all the people gone ? Urbanization and counter-urbanization in Thailand, *Journal of the Siam Society*, vol. 76, 245-259.
- Askew M. 1993, *The Making of Modern Bangkok : State, Market and People in the Shaping of the Thai Metropolis*, Bangkok, TDRI.
- Boonyabancha S., Durand-Lasserve A. 1987, Politiques du logement et pratiques des acteurs urbains à Bangkok, Thaïlande – 1960-1980, in Hautmont N., Marie A. (eds), *Politiques et pratiques urbaines dans les pays en voie de développement*, Tome I, Paris, L'Harmattan, 223-263.
- Chamratrithirong A. et al. 1995, *National Migration Survey of Thailand*, Nakhon Pathom, Institute for Population and Social Research, Mahidol University at Salaya.
- Durand-Lasserve A. 1976, Les facteurs et les mécanismes de la croissance de Bangkok à l'époque contemporaine (tiré-à-part), *Travaux et documents de géographie tropicale*, n° 26.
- Goldblum C. 1987, *Métropoles de l'Asie du Sud-Est. Stratégies urbaines et politiques du logement*, Paris, L'Harmattan.
- Kaothien U. 1995, The Bangkok Metropolitan Region : policies and issues in the seventh Plan, in McGee T.G., Robinson I.M., *The Mega-Urban Regions of Southeast Asia*. Vancouver, UBC Press, 328-340.
- Korff R. 1992, *Markets, Trade and State : Urbanism in Bangkok*, University of Bielefeld.
- Office of the National Economic and Social Development Board of Thailand 1991, *National Urban Development Policy Framework*, Final Report. 2 vol. Bangkok, NESDB/UNDP/TDRI.
- Pornchokchai S. 1992, *Bangkok Slums. Review and Recommendations*, Bangkok, Agency for Real Estate Affairs.
- Porpora D., Mah L.L. 1987, The political economic factors of migration to Bangkok, *Journal of Contemporary Asia*, vol. 17, n° 1, 67-89.
- Rüland J., Ladavalya B. 1996, Managing metropolitan Bangkok, in J. Rüland (ed.), *The Dynamics of Metropolitan Management in Southeast Asia*, Singapour, ISEAS, 30-70.
- Sternstein L. 1995, *Bangkok Metropolitan Region. Population Projection for Small Areas. Evidence of Population Change from the Censuses of 1960, 1970, 1980 and 1990*, Bangkok, Chulalongkorn University Social Research Institute.
- Van der Meulen G. 1985, Play of urban forces in metropolitan Bangkok, *Planning Journal. Urban and Regional Planning*, n° 1, 76-85.
- Yap K.S. (ed.) 1992, *Low-Income Housing in Bangkok. A Review of Some Housing Sub-Markets*, Bangkok, AIT.

# BOGOTÁ

---

Luis Mauricio CUERVO, Françoise DUREAU, Thierry LULLE,  
Adriana PARIAS

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

Le système administratif en vigueur est un État républicain composé de 32 départements, divisés en *municipios* (communes), et un District Capital. Le système politique est une démocratie parlementaire. La constitution de 1991 régit les pouvoirs attachés à chacun des niveaux administratifs. Le *municipio* gère le développement de l'infrastructure urbaine, l'investissement et les dépenses sociales en utilisant des ressources propres et des transferts fiscaux en provenance du gouvernement central. Le département a principalement des fonctions de coordination et d'assistance technique aux communes. La Nation est en charge de la régulation macro-économique, la stabilité monétaire, le commerce international et les grands investissements en infrastructure économique. Les maires et les *Gobernadores* (Préfets) sont élus directement par le peuple depuis 1989 et 1992 respectivement.

En tant que capitale de la République de Colombie, Bogotá a un statut juridico-administratif particulier : *Distrito Capital* (District Capital), constitué de 19 *localidades urbanas* (arrondissements) et de la zone rurale de Sumapaz. Il existe une certaine décentralisation des compétences et ressources de l'administration du District vers les arrondissements, lesquels ont un maire (nommé par le maire du District) et une JAL (*Junta Administradora Local*) composée d'édiles élus au suffrage universel. Contrairement à ce qui s'est produit dans d'autres grandes villes colombiennes, la réalité métropolitaine de Bogotá n'a fait l'objet d'aucune reconnaissance administrative. Le District a absorbé successivement une série de communes qui ont ainsi perdu leur autonomie. Il existe néanmoins une autorité environnementale régionale nommée, en charge de réguler l'usage et la conservation des ressources naturelles stratégiques telles que l'eau et la terre. En l'absence de reconnaissance

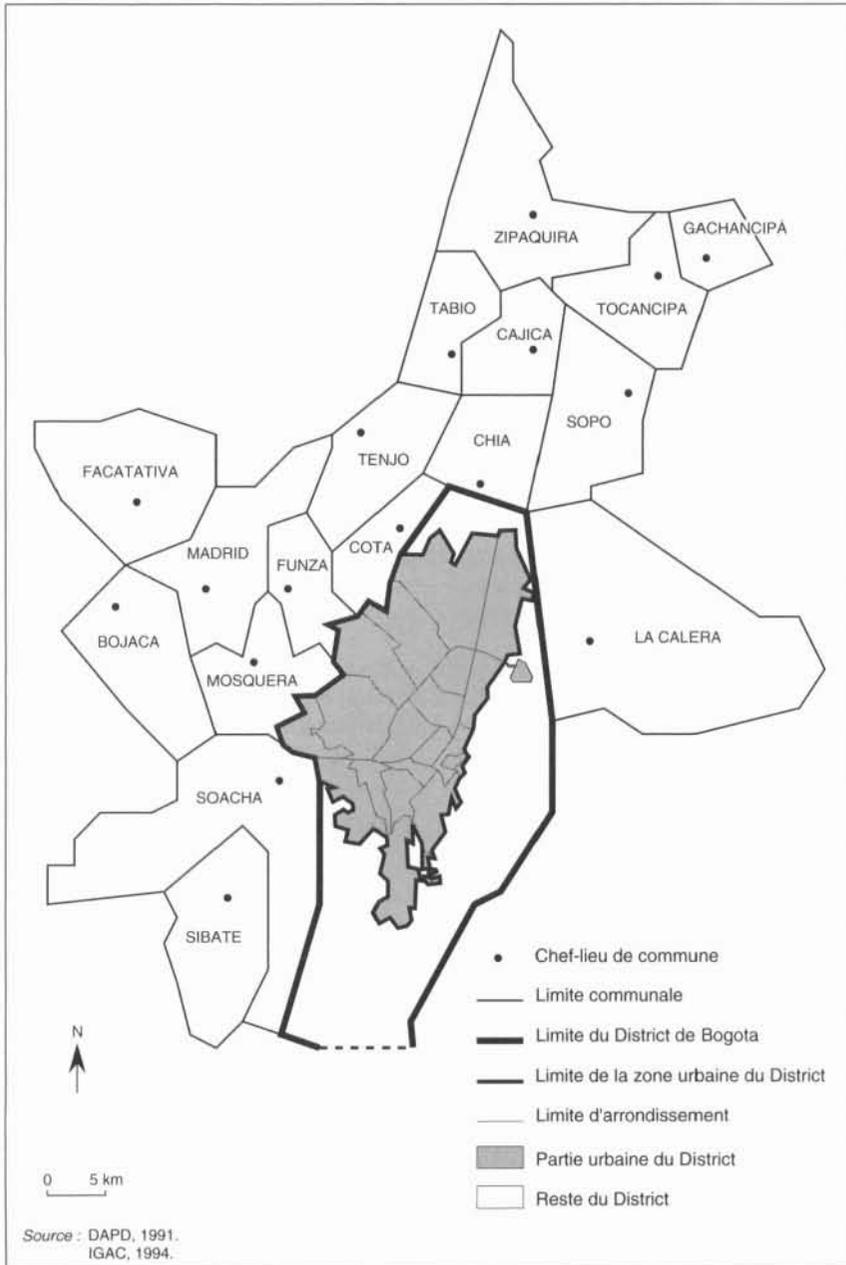
légale, les définitions de l'aire métropolitaine varient selon les études et les sources, mais aboutissent finalement à des territoires souvent très similaires. Selon la définition retenue dans l'étude ORSTOM-CEDE (basée sur des critères : géographique, démographique et d'intégration fonctionnelle), adoptée dans certains documents du service de planification du District, l'aire métropolitaine est composée du District et de 17 communes du département du Cundinamarca (carte 33).

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

À l'heure actuelle, Bogotá est la capitale économique du pays. Elle constitue le marché urbain le plus important, générant près du quart du PIB national. Bogotá concentre environ le tiers des emplois (35 %) et de la valeur ajoutée industrielle nationale (30 %), environ la moitié de l'activité tertiaire : 71 % du mouvement boursier, 40 % des dépôts bancaires, 47 % des diplômés de 1<sup>er</sup> cycle universitaire et 55 % du second cycle universitaire, 60 % des primes d'assurance vendues dans le pays. Cette place prépondérante s'est constituée au cours des cinquante dernières années. Après la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, Bogotá remplace Medellín comme premier centre industriel colombien. Depuis 1970, Bogotá consolide les fonctions économiques liées à son rôle de capitale politique : les dépenses et l'investissement publics ont augmenté leur participation dans le PIB, passant de 10 % il y a trente ans, à 30 % maintenant. Au début des années 1990, Bogotá conforte sa place de principal centre financier, avec un rôle privilégié dans la gestion des transactions internationales.

L'activité de Bogotá est tournée principalement vers le marché interne et sa participation dans la valeur des exportations colombiennes est très faible (moins de 3 %). La faiblesse de cette participation au commerce international est liée au fait que deux composantes ont un rôle très élevé dans les exportations colombiennes : les mines (pétrole, charbon, nickel, émeraude et or) et les produits agricoles (café, banane, fleur). Les produits manufacturés ne représentent que 30 % des exportations nationales et, parmi eux, un tiers correspond aux dérivés pétrochimiques produits dans des pôles industriels spécialisés. Néanmoins, au niveau financier, Bogotá est le principal centre de transactions internationales et le plus grand centre de consommation de marchandises importées. Les tendances récentes du comportement économique de Bogotá laissent présager un futur favorable à la croissance de la ville. L'activité industrielle colombienne ne montre pas de tendances à la déconcentration ou à la décentralisation, et le secteur tertiaire maintient ses niveaux élevés de concentration dans la capitale. Seules les grandes exportations minières et agricoles se réalisent à l'extérieur de Bogotá.

**Carte 33 –** Bogotá : division politico-administrative de l'aire métropolitaine (1993)



### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1973	1985	1993
<b>COLOMBIE</b>			
Population totale (en millions)	22,862	30,062	37,422
Population urbaine (en millions)	13,652	19,644	25,489
% population urbaine	59,7 %	65,3 %	69,1 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>			
Rang Bogotá	1	1	1
Population (en millions) District Bogotá	2,861	4,236	5,484
(Aire Métropolitaine <sup>a</sup> )	(3,121)	(4,685)	(6,218)
Pop. AM Bogotá/population totale Colombie	13,7 %	15,6 %	16,6 %
Pop. AM Bogotá/population urbaine Colombie	22,9 %	23,9 %	24,1 %
Pop. AM Bogotá/pop. AM de rang 2 (Medellin)	1,93	2,21	2,48

a. L'aire métropolitaine (AM) inclue le District de Bogotá et 17 communes périphériques.

Source : DANE, recensements de la population (populations ajustées).

*Population urbaine* : Au sein de chaque *municipio*, le DANE (institut national de statistique) distingue :

- la *Cabecera* (chef-lieu) : partie du territoire municipal où est localisée la Mairie, et dont les limites sont définies par un *acuerdo* du conseil municipal ;
- le *Resto* : partie du territoire municipal située hors du périmètre urbain du chef-lieu.

Dans les statistiques produites en Colombie, les chefs-lieux sont en général considérés comme urbains. Lorsqu'un critère de taille minimum est utilisé en plus du critère administratif, le seuil est fixé à 10 000 habitants.

### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

#### 4.1. Taux d'accroissement annuel et composantes de la croissance

Alors qu'au début du siècle le rythme d'accroissement démographique de Bogotá restait modéré (de l'ordre de 3 % par an), il s'accélère sensiblement à partir des années 1940 (7 % par an entre 1951 et 1964, et près de 6 % entre 1964 et 1973). Seulement 12 ans sont alors nécessaires pour un doublement de la population de Bogotá, qui atteint 3 millions d'habitants en 1973. Depuis lors, comme dans les autres grandes villes colombiennes, mais moins fortement que dans celles-ci, le rythme de croissance de Bogotá se ralentit : son taux d'accroissement passe en dessous du seuil de 4 % au milieu des années 1970. Depuis une vingtaine d'années, Bogotá est entrée dans une phase de croissance moins rapide, mais encore soutenue, qui intègre un nombre important

de communes périphériques. Les années 1980 constituent un second tournant important dans l'histoire récente de la ville : le processus de métropolisation se poursuit, tandis que se jouent d'importantes recompositions internes de l'espace métropolitain. Fin 1993, Bogotá (inclus la périphérie métropolitaine) rassemble plus de 6 millions d'habitants, et la croissance se maintient au même rythme que pendant la période intercensitaire précédente (supérieur à 3 %), encore supérieur à celui des autres grandes villes du pays.

**Tableau 1 – Aire métropolitaine de Bogotá :**  
*population et taux d'accroissement (1973-1985)*

	Population totale ajustée			Taux d'accroissement annuel moyen	
	1973	1985	1993	1973-1985	1985-1993
District de Bogotá	2 861 913	4 236 490	5 484 244	3,27 %	3,23 %
17 communes de l'aire métropolitaine	259 423	448 749	734 133	4,57 %	6,15 %
Total	3 121 336	4 685 239	6 218 377	3,38 %	3,54 %

Sources : Recensements de population, DANE.

L'évolution de Bogotá traduit directement les deux phénomènes majeurs de l'histoire démographique de la Colombie : la transition démographique, amorcée à la fin des années 1930, et la baisse d'intensité des flux migratoires en direction des plus grandes villes du pays depuis le milieu des années 1970, après une période d'exode rural massif. Pendant les décennies 1950 et 1960, se conjuguèrent une migration intense et un taux d'accroissement naturel élevé : la Colombie connaissait à cette époque un vaste processus d'exode rural largement polarisé par les quatre plus grandes villes du pays (Bogotá, Cali, Medellín, Baranquilla). Au milieu des années 1970, se produisent des changements importants dans le système migratoire colombien, en termes d'intensité et de directions de la migration. Cette situation conduit à une diminution de l'apport de la migration dans la croissance démographique de Bogotá et des autres métropoles colombiennes, et à une augmentation de cette contribution à la croissance des périphéries métropolitaines et des villes secondaires. Cependant, au-delà de son effet direct sur la croissance de la capitale, l'exode rural intense poursuit toujours ses effets, à travers les modifications apportées à la structure par sexe et âge de la capitale.

Profitant de l'ensemble des facteurs propices à une réalisation précoce et rapide du processus de transition démographique, à l'heure actuelle, Bogotá présente globalement les plus faibles niveaux de fécondité et de mortalité du pays, même si ces moyennes masquent des

différences majeures selon les classes sociales (en 1985 : 1,9 enfant par femme chez les « non pauvres », 3,6 pour les femmes classées « pauvres » et 4,3 pour celles « en situation de misère »). Les modalités de la transition renforcent l'effet d'une migration composée majoritairement de jeunes adultes sur la structure démographique de la capitale : la proportion d'adultes de 15 à 44 ans y est très élevée (54 % en 1993). Cette structure par âge maintient le taux d'accroissement naturel à un niveau élevé, de l'ordre de 2,1 % en 1980-1985. Comme pour les autres grandes villes colombiennes, la croissance naturelle de cette population jeune devient le moteur principal de la croissance de Bogotá : tandis qu'en 1979 la migration expliquait 49 % de la croissance de Bogotá, elle n'est plus responsable que de 22 % de celle-ci en 1990.

## **4.2. Les principaux flux de migrants : origines et quartiers d'installation**

Plus de la moitié des migrants à Bogotá sont natifs de deux départements : celui où est situé Bogotá (Cundinamarca) et le département voisin du Boyaca. Si le caractère régional de la majeure partie de la migration à Bogotá correspond à un phénomène commun aux plus grandes villes colombiennes (qui explique largement la forme équilibrée du réseau urbain colombien), en revanche seule la capitale échappe à une application exclusive de ce schéma : le quart des migrants vers Bogotá provient de l'extérieur du bassin migratoire formé par les quatre départements voisins de la capitale. Après la phase d'exode rural intense, se produisent à partir des années 1970 des changements importants dans l'intensité et la direction des flux migratoires. Une diversification sensible des directions de la migration, une plus grande complexité des trajectoires migratoires et le développement de nouvelles formes de mobilité (temporaires et/ou circulaires) marquent la dernière décennie.

À côté d'un flux de ruraux en provenance, pour l'essentiel, de son bassin migratoire régional, Bogotá draine une population citadine, en provenance des capitales départementales, qui représente 53 % des migrants arrivés à Bogotá entre 1980 et 1985. Cette composition particulière des lieux de provenance des migrants a une incidence directe sur les caractéristiques de la population immigrante : composite dans ses origines, celle-ci est nécessairement très hétérogène quant à ses caractéristiques sociales, son mode d'insertion et son impact sur la dynamique de la capitale. Outre cette grande diversité sociale, la population immigrante à Bogotá se caractérise par des traits classiques de la migration à destination urbaine en Amérique Latine : les migrants sont jeunes et des femmes en majorité.

L'hétérogénéité sociale de la population des migrants se traduit dans leur implantation spatiale. Que ce soit en termes de localisation, de stratification socio-économique, de type de logement ou de statut d'occupation du logement, les non natifs de Bogotá sont présents dans l'ensemble du parc immobilier de la capitale. Tous les quartiers assurant au début des années 1990 une fonction de réception des migrants sont situés dans la partie périphérique de la ville ; à l'opposé, les quartiers centraux sont tous sous-représentés parmi les migrants récents, en relation à leur poids dans la population totale de Bogotá. Le schéma des années 1970 selon lequel les migrants s'installaient d'abord dans les quartiers centraux avant de migrer vers la périphérie, ne se vérifie plus au début des années 1990.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

En 1938, la ville concentrique et compacte du début du siècle a cédé la place à une ville linéaire (suivant l'axe nord-sud du tramway) (carte 3) ; la densité a déjà diminué très nettement, avoisinant 130 hab/ha. Limitée sur sa bordure orientale par une chaîne montagneuse, Bogotá peut s'étendre sans contrainte naturelle dans les autres directions, sur les terres planes de la *Sabana*. La croissance démographique particulièrement rapide des années 1940 jusqu'au milieu des années 1970 se traduit par une expansion spatiale encore plus spectaculaire : en 1973, la capitale est 12 fois plus étendue qu'en 1938, alors que dans le même temps la population est multipliée par 9. La densité de population atteint son niveau minimum, passant en dessous du seuil des 100 hab/ha au début des années 1970. Dès les années 1950, se trouvent mises en place les structures majeures de Bogotá, qui ne feront que s'accroître durant les décennies suivantes : une ségrégation socio-spatiale très marquée opposant un nord riche à un sud pauvre (carte 15), et une forte spécialisation fonctionnelle, se traduisant par une grande concentration des zones d'emploi, articulée autour de deux axes principaux : un axe tertiaire centre-nord, et un axe industriel centre-ouest (carte 16).

L'expansion des décennies antérieures le long des axes de circulation, qui avait laissé de nombreux espaces interstitiels inoccupés, cède la place dans les années 1970 à une occupation plus générale de l'espace à l'intérieur du périmètre urbain et le démarrage de la construction en hauteur se traduit par l'apparition de secteurs ayant des densités très élevées (carte 4). Depuis les années 1980, la dynamique spatiale est marquée par de nouveaux mouvements, liés à des changements sensibles dans les logiques de localisation résidentielle des différentes couches de la population. L'étalement des banlieues populaires et la déconcentration urbaine de populations plus favorisées sur les communes de

la périphérie métropolitaine s'exercent à partir des années 1980 simultanément avec d'importantes recompositions internes de l'espace métropolitain. La densité brute de Bogotá augmente : 130 hab/ha en 1985 et près de 150 en 1993. Produit de la densification progressive des espaces périphériques nouvellement urbanisés, cette évolution moyenne traduit aussi les mouvements de redensification accélérée de certains espaces péricentraux.

Au sein du District, la dynamique de croissance n'est absolument pas uniforme : alors que les arrondissements centraux présentent des taux négatifs entre les recensements de 1973 et 1985, d'autres, tous situés dans la partie périphérique de la ville, ont des rythmes de croissance très rapides à la même période, avec des taux compris entre 7,5 et 12,5 %. De plus, le rythme de croissance des communes voisines de Bogotá montre que cette dynamique de peuplement centrifuge franchit les limites du District. En effet, après une phase de croissance accélérée et concentrée sur la métropole, Bogotá est entrée depuis les années 1970 dans un processus de métropolisation rapide, qui intègre un nombre croissant de communes contiguës avec le District, comme Soacha ou Chia, mais aussi des communes plus éloignées comme Madrid qui polarisent ce processus d'expansion. Au début des années 1990, dans un contexte de croissance encore soutenue, la dynamique d'expansion spatiale de la capitale s'exerce de plus en plus intensément, et selon de nouvelles modalités, au-delà des limites du District : entre 1985 et 1993, le rythme de croissance des 17 communes formant la périphérie métropolitaine est deux fois plus rapide (6,1 % par an) que celui de la capitale, et 10 fois plus rapide que celui des autres communes du département du Cundinamarca (0,6 %). Entre 1985 et 1993, un cinquième de l'accroissement démographique total de l'aire métropolitaine de Bogotá se réalise au-delà des limites de la métropole proprement dite, dans la périphérie métropolitaine.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Le processus de croissance marqué par une forte ségrégation est favorisé par une production de logement également très fragmentée : à côté de la promotion capitaliste fonctionnent la *production sur commande (por encargo)*, l'auto-construction et la production étatique, chacune suivant sa propre logique. La logique du *promoteur capitaliste* est strictement mercantile : il fait l'acquisition d'un terrain constructible et y bâtit des édifices qu'il met en vente. Dans la *production sur commande*, le promoteur n'a pas à investir de capital : le futur usager du logement acquiert le terrain, apporte le capital requis pour la construction et charge le promoteur de réaliser uniquement la construction du

logement. La *production étatique* a comme but de permettre l'accès à la propriété de logement aux secteurs défavorisés, en construisant le logement, soit directement, soit sur commande. Quant à l'*auto-construction*, qui est le mode de production illégale de logement le plus répandu à Bogotá, elle fonctionne au travers de ce qu'on appelle en Colombie la *urbanización pirata* (lotissement clandestin) : les agents opérant sur ce marché acquièrent des terrains dans des zones non constructibles, hors des limites de la ville, et les lotissent pour les revendre, sans titre légal de propriété, sans dotation de services ni infrastructure, à des familles à faibles revenus.

Les informations concernant les statuts d'occupation du logement à Bogotá sont quelque peu contradictoires : d'après les recensements, le pourcentage de propriétaires reste assez stable, entre 42 et 46 %, de 1951 et 1973, puis augmente très fortement, le chiffre du recensement de 1985 indiquant un saut de 15 points. En réalité, cette donnée semble peu fiable ; selon toute vraisemblance, la part réelle de propriétaires a certes augmenté, mais de façon plus modérée et progressive, pour atteindre 54 % en 1993. De son côté, la location diminue en pourcentage entre 1973 (53 %) et 1993 (42 %), mais dans des proportions moindres que dans d'autres villes latino-américaines. Dans le contexte socio-culturel bogotain, la location est souvent assimilée à des difficultés d'accès au logement, tandis que la propriété est interprétée comme le résultat de ressources suffisantes pour accéder à un logement acceptable. Cette représentation ne se vérifie aucunement lorsque l'on examine les caractéristiques du logement selon les statuts d'occupation : la location ne résulte pas uniquement d'un manque de moyens, et n'est pas forcément subie.

**Tableau 2 – Bogotá : formes de production du logement (1938-1993)**

	1938-1951	1951-1964	1964-1973	1973-1985	1985-1993
Production légale :					66,5 %
<i>Capitaliste</i>	23,3 %	23,7 %	16,0 %	31,7 %	(tot. légal)
<i>Sur commande</i>	16,9 %	17,3 %	12,9 %	15,0 %	
<i>Étatique</i>	4,6 %	16,9 %	21,2 %	19,5 %	
Production illégale :					33,5 %
<i>Autoconstruction</i>	55,2 %	42,1 %	49,9 %	33,7 %	
Total Logements	100,0 % (48 458)	100,0 % (139 453)	100,0 % (175 089)	100,0 % (332 888)	100,0 % (392 040)

Sources : calculs à partir de : Jaramillo, 1982 et DANE, Licencias de Construcción.

La précarité des conditions de logement tend à se cristalliser dans la sur-occupation : partage du logement entre plusieurs ménages<sup>1</sup>, et nombre élevé de personnes par pièce. Tandis que d'autres caractéristiques du logement telles que l'accès aux services publics ou la qualité des matériaux de construction semblent s'améliorer sensiblement, l'indicateur de sur-occupation se maintient à des niveaux assez élevés : en 1993, 46 % des ménages partagent leur logement et 9 % de la population vit avec plus de quatre personnes par pièce.

**Tableau 3 – Bogotá : Statuts d'occupation du logement (1951-1993) (%)**

Date	1951	1964	1973	1978	1981	1985	1985	1986	1987	1989	1993
Source	rec.	rec.	rec.	ENH	ENH	rec.	EEV	EEV	EEV	ENH	rec.
Propriété	42,7	46,2	41,9	48	44,1	57,1	50,6	47,7	45,9	51,8	54
Location	55,8	47,4	53,4	47	49,5	39,9	41,9	45,2	48,0	45,0	42
Autres	1,5	6,4	4,7	5	6,4	3,0	7,5	7,1	6,1	3,2	4

ENH : Enquête Nationale des Ménages, DANE.

EEV : Enquête Emploi et Logement, CEDE Universidad de los Andes.

## 7. POLITIQUES URBAINES

L'analyse des politiques urbaines au cours des cinquante dernières années montre la relative faiblesse des pouvoirs publics dans la planification et la gestion du développement urbain. L'urbanisme a plus accompagné l'urbanisation qu'il ne l'a précédée, orientée et contrôlée. Mais les conséquences les plus néfastes de cette situation ont été jusqu'à un certain point évitées. En effet, même si se sont multipliés durant ces mêmes années de nombreux quartiers illégaux sous-équipés, certaines interventions publiques en matière de grands chantiers et de réseau de voirie ont contribué à ce que l'expansion de la ville ait été relativement contenue, tout du moins au sein du périmètre urbain.

Toutefois, l'attitude des pouvoirs publics n'a pas toujours été la même ; quatre grandes approches de la planification se sont succédées dans le temps :

– 1947-1952 : la planification spatiale, marquée à son début par le plan proposé par Le Corbusier, puis par la réalisation de grands travaux ;

1. Un ménage correspond à une personne ou groupe de personnes, avec ou sans lien familial, qui vivent sous le même toit et partagent habituellement les aliments. Un logement peut être composé d'un ou plusieurs ménages (définition du recensement de 1993, DANE).

- 1967-1978 : la planification du développement socio-économique et la conception de programmes zonaux ;
- 1979-1989 : la planification au moyen de normes urbaines ;
- 1990-1998 : la dérégulation au service de l'immobilier, mais aussi la participation des citoyens dans la planification et la gestion.

Au cours des deux dernières années, avec l'élaboration du POT (*Plan de Ordenamiento Territorial*), de nouvelles pratiques, plus rationnelles, semblent émerger.

## 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

De manière générale, les processus de décentralisation et de planification, à l'œuvre dans l'ensemble du pays depuis la fin des années 1980 mais plus effectifs depuis le milieu des années 1990, sont, dans le cas du District, tout particulièrement actifs avec la redéfinition des niveaux de pouvoirs et des procédures administratives.

Il existe différents niveaux territoriaux d'intervention des pouvoirs publics : le gouvernement national, qui finance majoritairement les grands projets d'infrastructure (ce devrait être le cas du métro) ; le département car, dans la mesure où l'aire métropolitaine n'est toujours pas officialisée (elle devrait l'être prochainement, au moins partiellement), c'est cette instance qui gère le développement des communes voisines au District ; le District (le maire élu, l'administration municipale, les entreprises de services publics – pas encore toutes privatisées –, le conseil élu) qui intervient en planifiant et gérant ses propres ressources et leur investissement dans la construction et l'entretien de la voirie, des équipements sociaux, des espaces publics, etc. ; l'arrondissement (le maire d'arrondissement nommé par le maire du District sur proposition de la JAL – *Junta Administradora Local* –, sorte de conseil élu, et la JAL) qui planifie et contrôle, en accord avec l'administration municipale, l'usage des investissements publics dans des projets à vocation locale ; le quartier (les JAC – *Juntas de Acción Comunal* – sorte de comités de quartier élus) qui est censé être le niveau de représentativité le plus près de la population et à travers lequel celle-ci peut exprimer ses divers besoins pour qu'ils soient satisfaits soit directement à ce même niveau, soit par les supérieurs.

Il faut également noter différentes initiatives prises au cours de ces dernières années afin de rendre la gestion plus efficace : un assainissement des finances (compression du personnel de l'administration du District, réajustement des impôts fonciers et révision de la stratification socio-économique selon laquelle sont fixés les tarifs des services publics), adoption progressive de méthodes plus rationnelles, parfois

empruntées au secteur privé, ou plus participatives, et systématisation des informations sur le bâti et la population.

En ce qui concerne plus précisément la planification spatiale, la flexibilisation des normes urbaines et de l'usage du sol constitue un des principaux modes d'intervention au cours des années 1990, assumé par le DAPD (*Departamento Administrativo de Planeación Distrital*). La principale mesure est l'Accord 6 de 1990. Un de ses objectifs principaux est le maintien du bâti urbain existant avec la préservation des espaces publics, surtout quand il s'agit des patrimoines naturels et culturels, mais aussi l'intégration, la « régularisation », des quartiers dits « informels ». Néanmoins, dans la pratique, ses ambiguïtés ont surtout servi les intérêts du marché immobilier et peu ceux des habitants des quartiers populaires. Le résultat a été que de vastes zones de la ville « formelle » ont connu des changements dans l'utilisation du sol et les caractéristiques de leur espace bâti. En particulier le long d'un axe centre – nord, l'occupation du sol s'est densifiée et les usages se sont diversifiés, avec une combinaison de fonctions résidentielles et d'activités commerciales, financières et autres activités tertiaires.

En matière de logement, il est clair que la production par le secteur public est de plus en plus limitée. Il s'agirait plutôt, comme au plan national, de soutenir l'auto-construction lorsqu'elle est réalisée dans un cadre légal. La production privée de logement social est relativement peu aidée par l'administration du District, sauf depuis l'administration actuelle (1998-2001) avec la création d'une nouvelle entité, *Metrovienda*. Quant au logement des classes moyennes et aisées, la législation mentionnée lui fut donc largement favorable, jusqu'à ce qu'à partir de 1995 entre en crise le secteur immobilier, sous l'effet de divers facteurs : la saturation de ce même segment, mais aussi l'inadéquation progressive du système UPAC (*Unidad de Poder Adquisitivo Constante*), dont la création fut une importante mesure prise au plan national en 1972 pour permettre à ces mêmes classes sociales d'acheter leur logement grâce au crédit. Ce système vient d'être totalement reformulé.

Par ailleurs, non seulement les pouvoirs publics mais aussi les *gremios* (groupes d'intérêts économiques) et les ONG sont intervenus sur l'amélioration du cadre de vie, en essayant de créer un sentiment d'appartenance à la ville et de favoriser des projets de récupération spatiale et sociale des espaces publics. Des campagnes d'éducation citoyenne novatrices y ont contribué.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Le laisser-faire a engendré la multiplication de quartiers illégaux aux limites de la ville (au centre s'est développé dans le même temps le

phénomène d'*inquilinato* – division extrême d'édifices anciens pour être loués et très souvent sous-loués). Une fois la situation devenue irrémédiable, fut prise la décision de légaliser l'existant et de l'équiper progressivement, tandis que de nouvelles normes (prises aussi bien au niveau du District que de l'arrondissement) devaient permettre d'empêcher l'apparition de nouveaux quartiers de ce type. De fait, d'une part le processus de régularisation est très lent et d'autre part continuent de surgir de nouveaux quartiers illégaux. Au cours des dernières années, la seule intervention de nature autoritaire fut celle de quelques démolitions de constructions dans des zones à risques de désastres naturels. C'est seulement avec l'actuelle élaboration du POT qu'émergent la volonté de gérer le foncier de manière plus adéquate (*banco de tierras*) et d'affronter la situation au plan de l'aire métropolitaine d'une part, et la définition de procédures à cet effet d'autre part.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Barco C. (coord.) 1998, *Bogotá-Sabana. Un territorio posible*, Bogotá, CEDE – Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cuervo L. M. 1995, Génesis histórico y constitución de Bogotá como ciudad moderna, Bogotá, CIDER.
- Dureau F. 1997, Trajectoires résidentielles et recompositions urbaines à Bogotá, Colombie, *Cahiers des Amériques Latine*, n° 22, 181-200.
- Dureau F., Hoyos M.C., Florez C.E. 1994, Soacha : un barrio de Bogotá. Movilidad y acceso a la vivienda de la población de los sectores orientales del municipio, Bogotá, *Revista Desarrollo y Sociedad*, n° 34, 95-147.
- Dureau F., Lulle T. 1999, Le développement spatial de Bogotá dans les années 90 : une difficile reconquête de sa maîtrise par les pouvoirs publics, *Revue de Géographie de Lyon Géocarrefour*, vol. 74, n° 4, 291-300.
- Dureau F., Lulle T., Parias A. 1998, Las transformaciones de los barrios de clase alta en Bogotá : nuevas lógicas y estrategias de producción de vivienda en un marco reglamentario altamente permisivo, in *La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997*, Bogotá, Ediciones Carlos Valencia, DNP-FIDETER-ACIUR, 372-406.
- Dureau F., Pissot O. 1996, En mapas : las evoluciones socio-espaciales de Bogotá y su contexto (1973-1993), Bogotá, Universidad de Los Andes Coll. Documento CEDE, n° 96-05).
- García M.C., Zamudio J.V. 1997, *Descentralización en Bogotá bajo la lupa (1992-1996)*, Bogotá, CINEP.
- Granados M.P. 1992, *El futuro de la Capital. Un estudio de prospectiva urbana. Desarrollo poblacional*, Bogotá, Misión Bogotá Siglo XXI.
- Jaramillo S. 1982, *Producción de vivienda y capitalismo dependiente. El caso de Bogotá*, Bogotá, CEDE-UniAndes.
- Jaramillo S. 1990, La estructura urbana y la vivienda en Bogotá, in *Vivir en Bogotá*, Bogotá, Ediciones Foro nacional para Colombia, 51-85.

- Jaramillo S., Parias A. 1998, Vivienda en alquiler en Bogotá : agentes y acción estatal, in *La investigación regional y urbana en Colombia, Desarrollo y territorio, 1993-1997*, Bogotá, Ediciones Carlos Valencia, DNP – FIDETER – ACIUR, 338-358.
- Jimenez L.C. 1981, Crecimiento de Bogotá Distrito Especial, Bogotá, Universidad de Colombia.
- Lulle T. 1997. Planification et gestion du développement urbain de Bogotá et de son aire métropolitaine : évolution et tendances actuelles, Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Étude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi, Bogotá.
- Montezuma R. 1997, Les transports urbains : l'organisation, la gestion et le processus d'urbanisation à Bogotá. Thèse en Urbanisme et Aménagement, Paris, ENPC.

## DELHI

---

Véronique DUPONT, Isabelle MILBERT, Mriga SIDHU

### 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

L'Union Indienne est une fédération de 25 États, eux-mêmes composés de Districts, et de 7 « Territoires de l'Union ». C'est une démocratie parlementaire.

Delhi est la capitale de l'Union Indienne. L'agglomération fait partie d'une aire métropolitaine dont le concept a été introduit dans le premier schéma directeur de Delhi en 1962 (*Master Plan for Delhi* établi par la *Delhi Development Authority*) et repris dans le plan de développement de l'ensemble de la région capitale (*National Capital Region Planning Board*, 1988) : une première couronne de 6 villes a été identifiée, situées dans un rayon d'environ 35 kilomètres autour du centre de la capitale, dont le développement démographique et économique apparaît interdépendant de celui de Delhi, avec d'intenses navettes quotidiennes.

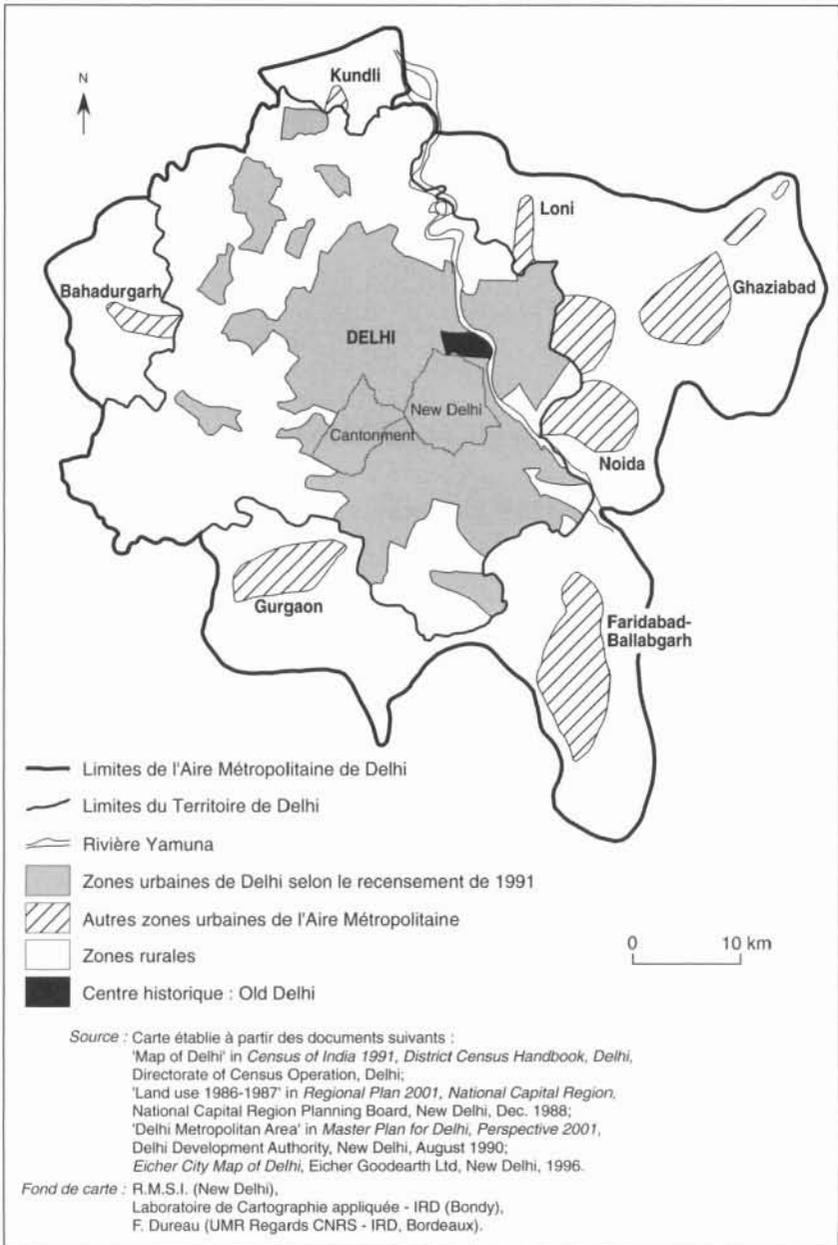
Le Territoire de Delhi (agglomération urbaine et hinterland rural) a un statut spécifique de *National Capital Territory*, tenant au statut de capitale nationale. En 1994, ce Territoire, anciennement « Territoire de l'Union », a accédé au rang d'État, doté d'un gouvernement et d'une assemblée législative territoriale élue.

L'aire métropolitaine de Delhi comprend (carte 34) :

- l'ensemble du Territoire de Delhi (*Delhi National Capital Territory*, avec l'agglomération urbaine de Delhi et son hinterland rural, couvrant au total une zone de 1 483 km<sup>2</sup>) ;
- les 6 villes de la première couronne avec leur hinterland rural.

L'aire métropolitaine de Delhi est elle-même incluse dans la région capitale (*National Capital Region*), zone beaucoup plus vaste d'environ 30 000 km<sup>2</sup> à cheval sur plusieurs états, et dotée depuis 1985 d'un bureau de planification.

**Carte 34 –** Delhi : division politico-administrative de l'aire métropolitaine (1991)



## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Aujourd'hui, Delhi est une métropole en pleine expansion dotée de nombreuses fonctions, un pôle de croissance économique très marqué par les activités commerciales et également industrielles, et qui a largement dépassé sa première fonction d'origine, c'est-à-dire l'administration publique liée à son statut de capitale nationale. En 1991, si près d'un tiers de la population active est employée dans le secteur des services, les secteurs du commerce et de l'industrie occupent chacun près d'un quart des actifs.

Évalué par sa contribution au Produit Intérieur Net, le poids de Delhi dans l'économie nationale est assez faible : 2,4 % du PIN. Ceci s'explique par la taille du pays, le poids important du secteur primaire (30 % du PIN en 1996-1997), l'existence d'un système urbain très élaboré et de régions industrielles très dynamiques dans d'autres états de l'Union. Delhi reste ainsi loin derrière Mumbai (ex-Bombay) en termes de puissance industrielle. À l'échelle de la région nord-ouest de l'Inde, Delhi assure en revanche un rôle de première place marchande.

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1991	1998
<b>INDE</b>		
Population totale (en millions)	844	env. 1 000
Population urbaine (en millions)	218	
% population urbaine	26 %	
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>		
Rang Delhi	3	
Pop. Agglo. Urbaine Delhi (Aire métro. <sup>a</sup> ) (en millions)	8,4 (10,9)	10
Population agglo. Delhi/population totale Inde	1 %	
Population agglo. Delhi/population urbaine Inde	3,9 %	
Population agglo. Delhi/pop. agglo. rang 1 à 4 <sup>b</sup>	22,5 %	

a. L'aire métropolitaine inclut le Territoire de Delhi (agglomération urbaine et hinterland rural) et les 6 villes de la première couronne.

b. Mumbai (ex-Bombay), Calcutta, Delhi, Chennai (ex-Madras).

Source : Census of India.

*Population urbaine* : Selon le recensement indien (Census of India, 1991), les zones urbaines comprennent :

- les localités sous l'autorité d'un conseil municipal, d'une administration militaire (*cantonment board*), etc. ;
- et les localités vérifiant les trois critères suivants : une population minimale de 5 000 habitants ; une proportion minimale de 75 % d'actifs masculins employés hors de l'agriculture ; une densité de population d'au moins 400 personnes au kilomètre carré.

## 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

### 4.1. Taux d'accroissement annuel et composantes de la croissance

L'évolution démographique de Delhi est d'abord marquée par l'histoire mouvementée du pays : promue capitale de l'Empire britannique des Indes en 1911, Delhi devient celle de l'Inde Indépendante en 1947, à l'époque où la ville connaissait un transfert massif de populations, suite à la partition de l'Inde et du Pakistan. Juste après 1947, Delhi, qui comptait alors 900 000 habitants, a dû recevoir 470 000 réfugiés du Pendjab occidental et du Sind, alors que 320 000 Musulmans quittaient la capitale pour le Pakistan.

La période intercensitaire 1941-1951 est celle de plus forte croissance démographique dans l'histoire de la capitale : la population de l'agglomération urbaine augmente de 700 000 à 1,4 million, soit à un taux annuel de 7,5 % inégalé depuis. La croissance se poursuit à un rythme très rapide dans les années cinquante (5,1 % par an de 1951 à 1961), pour fléchir sensiblement dans les décennies suivantes (4,5 % à 4,6 % par an de 1961 à 1981, et 3,9 % par an de 1981 à 1991).

**Tableau 1 –** *Agglomération urbaine de Delhi :  
évolution démographique (1901-1991)*

Année	Population	Période	Taux d'accroissement (%)	
			décennal	annuel
1901	214 115			
1911	237 944	1901-1911	11,13	1,06
1921	304 420	1911-1921	27,94	2,49
1931	447 442	1921-1931	46,98	3,93
1941	695 686	1931-1941	55,48	4,51
1951	1 437 134	1941-1951	106,58	7,52
1961	2 359 408	1951-1961	64,17	5,08
1971	3 647 023	1961-1971	54,57	4,45
1981	5 729 283	1971-1981	57,09	4,62
1991	8 419 084	1981-1991	46,94	3,92

Source : Census of India 1991, Series-31 – Delhi, District Census Handbook, Village and Townwise Primary Census Abstract.

Selon les estimations du *Sample Registration System* de l'état civil, le taux d'accroissement naturel dans la zone urbaine de Delhi est passé de 2,0 % par an en moyenne sur la période 1971-1980 à 2,1 % sur la

période 1981-1990. Dans les décennies qui ont suivi l'indépendance, les migrations ont eu un rôle majeur dans l'évolution démographique de la capitale, malgré un fléchissement de la contribution relative de la migration nette dans l'accroissement total de la population du Territoire de Delhi (agglomération urbaine et hinterland rural) qui est passée de 62 % pour la période 1961-1971 à 60 % pour la période 1971-1981, pour fléchir à 50 % pendant la dernière période intercensitaire, 1981-1991. En 1971 les migrants nés hors du Territoire de la capitale constituaient 50 % de la population de l'agglomération urbaine de Delhi, et 40 % en 1991. Dans les cinq années précédant le recensement de 1991, près de 780 000 migrants se sont installés dans l'agglomération urbaine.

#### **4.2. Les principaux flux de migrants : origines et quartiers d'installation**

Le traumatisme de la Partition et l'afflux massif de réfugiés se reflètent directement dans la composition des migrants résidant à Delhi en 1951 : 47 % d'entre eux sont nés au Pakistan. L'impact démographique direct de ce flux migratoire spécifique s'atténuant au cours du temps, la contribution des pays étrangers dans les lieux d'origine des immigrants à Delhi a ensuite diminué. Au recensement de 1991, 9 % de l'ensemble des immigrants (toutes durées de résidence confondues) venaient d'un pays étranger, et seulement 3 % parmi les migrants arrivés moins de cinq ans auparavant.

Pour mieux apprécier la composition des flux migratoires internes à destination de la capitale, certaines caractéristiques saillantes du système urbain indien méritent d'être rappelées. En 1991, 23 villes en Inde comptaient plus d'un million d'habitants, et parmi ces dernières cinq avaient une population supérieure à 5 millions, l'agglomération de Delhi se plaçant au troisième rang par sa taille. Cette « compétition » au niveau national avec d'autres grandes métropoles explique le caractère régional du bassin migratoire de Delhi. Plus des deux tiers de l'ensemble des migrants (toutes durées de résidence confondues) résidant à Delhi en 1991 proviennent des états voisins du nord de l'Inde, Haryana, Pendjab, Rajasthan et Uttar Pradesh. Ce dernier État concentre à lui seul 46 % des migrants (il s'agit certes de l'État le plus peuplé de l'Inde : 139 millions d'habitants en 1991, soit 1,7 fois plus que la population des trois autres États cités réunis). Le reste de l'Inde, situé au-delà du Territoire de Delhi et des quatre États voisins, et qui rassemble près des trois quarts de la population du pays, ne représente que 20 % des lieux de provenance des migrants à Delhi en 1991 ; et à l'exception du Bihar, chaque État considéré individuellement ne participe que marginalement au peuplement de la capitale.

Alors que la contribution des États voisins de Delhi était déjà prédominante dans les décennies précédentes, l'émergence du Bihar dans le bassin migratoire de Delhi est plus récente et tout à fait remarquable. Ce phénomène est mis plus clairement en évidence par l'évolution des lieux d'origine<sup>1</sup> des migrants récents (avec une durée de résidence inférieure à 5 ans)<sup>2</sup> : 11 % des migrants récents résidant à Delhi en 1991 proviennent de cet État, contre seulement 1 % en 1961.

Si les campagnes indiennes restent le premier pourvoyeur de migrants pour la capitale, ce qui mérite plutôt d'être souligné est la contribution significative des migrants en provenance des zones urbaines (44 % de l'ensemble des migrants résidant dans le Territoire de Delhi en 1991). Ce résultat est d'autant plus remarquable dans un pays à prédominance rurale (74 % de la population vit toujours dans les campagnes en 1991). La contribution relative des migrants originaires des zones rurales varie selon l'État d'origine et la distance à la capitale. À l'exception du Pendjab<sup>3</sup>, les migrants en provenance des États voisins de Delhi ou du Bihar sont en majorité d'origine rurale : par exemple, 71 % pour ceux en provenance du Bihar, 61 à 63 % pour ceux en provenance de l'Haryana, du Rajasthan et de l'Uttar Pradesh (ensemble des migrants résidant dans le Territoire de Delhi en 1991). En revanche, la large majorité des migrants en provenance du reste de l'Inde sont (en moyenne) arrivés de zones urbaines (67 % des migrants résidant à Delhi en 1991). Un schéma similaire de différenciation rurale/urbaine selon l'État de provenance était déjà observable dans les décennies précédentes.

Les bidonvilles (voir *infra*) jouent à Delhi un rôle de réception privilégiée pour les migrants des classes les plus pauvres. Ces bidonvilles sont présents dans tous les secteurs de la capitale, y compris dans les zones centrales. Les lotissements illégaux, situés dans les zones périphériques, offrent des possibilités de location à bon marché qui rendent ces quartiers plus accessibles, pour des migrants aux revenus faibles, que les quartiers légaux situés dans des zones plus centrales. Toutefois, contrairement aux bidonvilles, ces lotissements ne constituent pas exclusivement des quartiers de réception pour des nouveaux migrants, ils apparaissent davantage comme des lieux de relocalisation au sein du territoire de la capitale dans des stratégies d'accession à la propriété. Les anciens noyaux villageois progressivement intégrés dans la zone urbaine, situés également dans les zones périphériques, constituent un

---

1. Le lieu d'origine correspond au lieu de naissance au recensement de 1961, et au lieu de la dernière résidence aux recensements suivants (1971, 1981 et 1991).

2. Au recensement de 1961, cette catégorie correspond à une durée de résidence à Delhi inférieure ou égale à 5 ans.

3. Seulement 28 % des migrants en provenance du Pendjab sont d'origine rurale.

autre type de quartier où les nouveaux venus peuvent trouver une offre de logements en location bon marché.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

La croissance démographique de Delhi depuis les années 1950 correspond à une expansion spatiale de la zone urbaine dans toutes les directions, y compris à l'est de la rivière Yamuna (carte 5). La superficie officielle de l'agglomération urbaine est pratiquement multipliée par 2 entre 1941 et 1961 (de 174 km<sup>2</sup> à 362 km<sup>2</sup>), et à nouveau par 1,9 entre 1961 et 1991 (624 km<sup>2</sup>). La situation géographique de Delhi, dans la plaine gangétique, et plus précisément l'absence de réelle barrière physique à l'avancée de l'urbanisation (les collines des Aravallis à l'ouest et au sud ne constituant pas un obstacle effectif) favorisent l'étalement en tache d'huile de la ville. Les principaux axes routiers et ferroviaires orientent fortement le schéma d'expansion spatiale de l'urbanisation et favorisent l'intégration des villages et villes périphériques dans l'espace métropolitain.

L'évolution démographique globale de l'agglomération urbaine de Delhi masque en fait de très forts différentiels de croissance (carte 6). On observe en particulier une croissance très rapide dans les quartiers périphériques alors que se dépeuplent les quartiers centraux, dans la vieille ville, où les densités résidentielles étaient extrêmement élevées (740 hab/ha en 1961 dans l'enceinte de l'ancienne cité fortifiée, et encore 616 en 1991 contre 135 dans l'ensemble de l'agglomération urbaine à la même date). Cette dynamique de peuplement centrifuge amorcée dans la décennie 1961-1971 s'est poursuivie et dépasse les limites de la ville. La croissance de la population de 1981 à 1991 a été plus rapide dans les zones rurales du Territoire de Delhi que dans l'agglomération urbaine proprement dite : 9,6 % contre 3,8 % respectivement (dans les limites urbaines/rurales du recensement de 1991). Ces taux de croissance sont à comparer au taux d'accroissement naturel pendant la même période, soit 2,5 % par an en moyenne dans les zones rurales et 2,1 % dans les zones urbaines, ce qui souligne la contribution de l'immigration nette. Certes, les densités de population restent considérablement plus basses dans les zones rurales que dans l'agglomération urbaine (12 hab/ha contre 135 en 1991), et si ces premières couvrent 54 % des 1 483 km<sup>2</sup> de superficie de l'ensemble du Territoire de Delhi, elles n'abritent que 10 % de sa population totale (carte 7). Les effectifs de migrations en jeu dans les « campagnes » de Delhi restent comparativement minoritaires, ces mouvements n'en sont pas moins révélateurs d'une attraction effective de l'hinterland rural de la capitale sur les populations en provenance d'autres états de l'Inde, ou ayant

**Tableau 2 –** *Population des différentes composantes de l'Aire Métropolitaine de Delhi et taux d'accroissement moyen annuel (1951 à 1991)*

Villes/zones	Population					Taux d'accroissement annuel moyen (%)			
	1951	1961	1971	1981	1991	1951-1961	1961-1971	1971-1981	1981-1991
Delhi NCT	1 744 072	2 658 612	4 065 698	6 220 406	9 420 644	4,31	4,34	4,34	4,24
i) Delhi AU	1 437 134	2 359 408	3 647 023	5 729 283	8 419 084	5,08	4,45	4,62	3,92
ii) autres villes	–	–	–	38 917	52 541	–	–	–	3,05
iii) zones rurales	306 938	299 204	418 675	452 206	949 019	–0,25	3,42	0,77	7,69
Villes de la couronne	115 616	189 572	353 909	805 553	1 511 020	5,07	6,44	8,57	6,49
NCT + villes de la couronne	1 859 688	2 848 184	4 419 607	7 025 959	10 931 664	4,35	4,49	4,74	4,52

AU : agglomération urbaine.

NCT : *National Capital Territory* : Territoire de Delhi.

Source : Recensements de l'Inde de 1951, 1961, 1971, 1981 et 1991.

quitté l'agglomération urbaine de Delhi à la recherche de localités moins congestionnées et financièrement plus abordables.

Le ralentissement du rythme de croissance de l'agglomération urbaine de Delhi, en l'absence d'une baisse du taux d'accroissement naturel, correspond à un redéploiement au profit du développement des villes périphériques. Cette dynamique de peuplement prolonge le mouvement de desserrement et d'expansion spatiale de la capitale au-delà des limites de son territoire administratif, et engendre une circulation accrue des populations dans l'aire métropolitaine. La population de la première couronne urbaine autour du Territoire de la capitale (constituée de 6 agglomérations identifiées comme les villes de l'aire métropolitaine) s'est ainsi accrue à un rythme beaucoup plus rapide que l'agglomération urbaine de Delhi : l'écart apparaît très sensible dès la période intercensitaire 1961-1971, il est le plus accentué dans la période 1971-1981 (8,6 % par an contre 4,6 %), et demeure encore remarquable dans la période 1981-1991 (6,5 % par an contre 3,9 %).

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Le parc de logement actuel se différencie selon les catégories suivantes :

### *Le secteur traditionnel*

On le trouve essentiellement dans la vieille ville : la ville fortifiée d'Old Delhi abritait une population de 350 000 habitants en 1991. L'habitat traditionnel y est compact et extrêmement dense, le logement est en outre très fortement imbriqué avec les petites industries et les activités commerciales. L'habitat traditionnel est aussi présent dans 110 noyaux villageois. Ces « villages urbains » bénéficient d'un statut spécial qui les exempte des obligations prévues par le Plan d'urbanisme. La grande majorité de leurs résidents sont considérés comme des groupes à faibles revenus. Les noyaux villageois les plus anciennement urbanisés se trouvent à présent dans le péricentre de la capitale.

### *Le secteur public*

Quatre grands types de programmes sont directement entrepris par le secteur public. 1) Les logements de fonctionnaires (appartements dans des immeubles d'habitat collectif, maisons individuelles) sont concentrés dans New Delhi et le secteur sud de la capitale. 2) Les immeubles collectifs construits par les pouvoirs publics (représentés par la *Delhi Development Authority*) comprennent des appartements pour différentes catégories de revenus, et sont vendus à des ménages privés. Les zones centrales de la capitale abritent les immeubles des

premiers programmes de construction, mais c'est dans les quartiers plus excentrés que leur présence est plus évidente. 3) Les *rehabilitation colonies* : lotissements construits par le gouvernement pour des populations réfugiées, en particulier au lendemain de l'indépendance pour loger les réfugiés du Pakistan après la Partition. 4) Les *resettlement colonies* sont des parcelles assainies pour la relocalisation des habitants des bidonvilles centraux. Ces lotissements de « réinstallation » sont implantés dans des zones très périphériques.

### ***Le secteur coopératif***

Ce secteur comprend des appartements dans des immeubles d'habitat collectif, construits par des sociétés coopératives de logement sur des terrains cédés par le gouvernement sur la base de baux emphytéotiques de 99 ans. De tels programmes de logements ont été mis en œuvre à grande échelle dans des quartiers excentrés, en particulier à l'est de la rivière Yamuna et dans la périphérie nord-ouest de la capitale et s'adressent à des classes aux revenus moyens et supérieurs.

### ***Le secteur privé légal***

Il est constitué de logements construits par des entrepreneurs ou promoteurs privés, sous forme de maisons individuelles – visant en priorité les catégories de revenus les plus élevés – et d'immeubles d'habitat collectif.

### ***Le secteur informel***

On distingue deux catégories d'habitat informel.

1) Les *unauthorized colonies* sont des lotissements irréguliers résultant de la vente de lots sous-équipés qui ne respectent pas les règlements d'urbanisme. Le plus souvent, ces occupations illégales sont réalisées sur des espaces agricoles périphériques par des promoteurs privés qui achètent des terres aux paysans et les revendent à des populations à bas revenus. En 1983, près de 20 % de la population de la capitale<sup>1</sup> vit dans 736 « colonies non autorisées » ; en 1995, 1 300 lotissements irréguliers sont recensés<sup>2</sup>.

2) Les invasions de terrain ou bidonvilles (*squatter settlements*), correspondent à des occupations de terrains vacants sans le consentement du propriétaire, suivi d'auto-construction d'habitations précaires

1. Billand Ch. J. 1990, *Delhi Case Study : formal Serviced Land Development*, USAID, New Delhi, 2-7.

2. Government of National Capital Territory of Delhi, Planning Department 1996, Backgrounder, communication, « State Level Seminar on Approach to Ninth Five Year Plan (1997-2002) », Delhi.

plus ou moins consolidées avec le temps. En 1994, on estimait la population des bidonvilles de Delhi à environ 20 à 25 % de la population de l'agglomération urbaine, répartie dans 1 080 groupements de taille très variée, allant d'une vingtaine d'unités d'habitation à plus de 10 000<sup>1</sup>. De telles occupations illégales n'épargnent aucun secteur de la capitale, occupant non seulement des terrains en bordure de l'espace bâti dans les faubourgs (à l'époque de leur installation), mais remplissant également partout les interstices du tissu urbain, selon la disponibilité de terrains inoccupés et leur plus ou moins forte surveillance.

Le recensement indien identifie uniquement deux statuts d'occupation du logement : propriétaire (y compris les accédants à la propriété), et locataire (y compris les personnes logées gratuitement par leur employeur, privé ou public). Selon le recensement de 1991, la distribution des ménages ordinaires (et logés) par statut d'occupation du logement était la suivante : 67 % de propriétaires et 30 % de locataires.

### *Les exclus du parc du logement*

La population des sans abri à Delhi est estimée aux environs de 1 % à 2 % de la population totale de l'agglomération urbaine, soit entre 100 000 et 200 000 personnes au milieu des années 1990. Les plus fortes concentrations de population sans logis sont relevées dans la vieille ville.

## **7. POLITIQUES URBAINES**

La grande tendance historique a été le dirigisme, justifié par l'idée que la ville-capitale serait modelée à l'image de l'Inde moderne. Cette volonté de créer une image de toutes pièces s'est traduite par une très forte présence de l'État, sur le plan foncier (propriétés foncières de l'État central), urbanistique, et aussi dans les services publics.

Cette présence de l'État dans tous les rouages de la ville-capitale n'a été remise en cause et critiquée que très tardivement, au début des années 1990, dans la phase de libéralisation et de déréglementation de l'État qui prend un tour décisif en 1991. Le discours affiché s'assouplit alors : la nécessité de la décentralisation et de la démocratisation est reconnue ; alors que jusque-là Delhi était soumise à un régime d'exception donnant l'essentiel du pouvoir au gouvernement central, le statut de Territoire de l'Union de Delhi est abandonné, remplaçant la ville-capitale et son hinterland dans le contexte général du fédéralisme

---

1. Source des données : Slum & Jhuggi-Jhompri Department, Municipal Corporation of Delhi.

indien ; le principe de la privatisation et de la déréglementation est reconnu, de même que la possibilité que certains équipements à Delhi soient financés avec l'aide internationale.

Depuis 1991, Delhi a largement profité de la croissance économique, avec un renforcement de ses structures de service (hôtels, services de tourisme, quartiers de commerce), la création de nouveaux quartiers, et la multiplication de services aux entreprises qui favorisent l'installation de sièges sociaux, concurrençant directement la traditionnelle capitale des affaires, Mumbai (ex-Bombay).

### **7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics**

Delhi est une ville planifiée depuis les années 1920, et sous contrôle très strict des différents services de planification qui se sont succédés. Il existe plusieurs plans imbriquant les espaces de la région, de la ville et de quartiers spécifiques (comme la ville ancienne). Le contrôle par la puissance publique va jusqu'à la dimension esthétique de la qualité des permis de construire (*Delhi Urban Arts Commission*).

La maîtrise foncière a été rendue possible par des acquisitions massives de terres (années 1950 et 1960), qui ont ensuite été viabilisées par la puissance publique, ce qui a rendu possible la création de villes satellites et de nouveaux quartiers.

Le fait que les terrains et les permis de construire soient sous contrôle direct de la *Delhi Development Authority*, elle-même partie intégrante du Ministère de l'Aménagement Urbain du gouvernement central, a donné une lourde responsabilité à ce dernier, qui se trouvait déjà propriétaire d'une large proportion des terrains publics.

L'intervention des pouvoirs publics et l'utilisation de normes occidentales pour les équipements marquent profondément l'ensemble de l'espace de la ville.

Quarante ans de contrôle des loyers ont entraîné une décrépitude des immeubles, locaux commerciaux et locaux d'habitation loués et non entretenus par les propriétaires, et une réticence à la location pour les immeubles nouvellement construits.

La planification et la gestion de l'espace déjà urbanisé, par exemple Old Delhi, ont fait l'objet des mêmes tentatives dirigistes (destructions de logements, relocalisations forcées des habitants et des entreprises), bien qu'elles aient été combattues de façon vigoureuse et parfois violente par les habitants.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Les *bidonvilles* de Delhi ont été détruits entièrement dans la période de l'État d'urgence, entre 1975 et 1977 (seule parenthèse non démocratique de l'Inde indépendante) : 700 000 personnes issues de bidonvilles ou des quartiers anciens de la ville musulmane ont alors été déplacées par la force, et « réinstallées » par les autorités. Les quartiers spontanés (bidonvilles) se sont cependant reconstitués, pour accueillir aujourd'hui près de 3 millions de personnes. Actuellement l'administration de Delhi intervient dans le développement et le devenir des bidonvilles à travers un département spécialisé (*Slum & Jhuggi-Jhompri*<sup>1</sup> *Department*) selon trois stratégies : fourniture de services publics de base à travers des programmes anti-pauvreté, relocalisation des habitants des bidonvilles avec droit d'accès à une parcelle dans de nouveaux lotissements légaux, et réhabilitation du bidonville sur le site même (forme d'intervention moins fréquente jusqu'à présent, mais remise récemment à l'ordre du jour). L'accès à certains bénéfices est cependant déterminé par les actions des différents groupes de pression, en particulier des politiciens qui patronnent les bidonvilles. Mais la menace de l'éviction plane toujours.

Pour les *lotissements irréguliers*, Le laisser-faire des pouvoirs publics se traduit souvent dans un deuxième temps par une régularisation, suivie de l'arrivée des services urbains. Cette politique de régularisation *a posteriori* a concerné 567 lotissements irréguliers jusqu'en 1990 et est à nouveau d'actualité. Elle n'a toutefois pas réussi à résorber ce type d'urbanisation non planifiée, et semble plutôt avoir un effet pervers d'encouragement indirect au développement de nouveaux lotissements irréguliers, les acquéreurs potentiels ayant l'espoir d'obtenir un jour la régularisation, assurant ainsi à terme la sécurité et la rentabilité de leur investissement.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ali S. 1990, *Slums within Slums. A Study of resettlement Colonies in Delhi*, Har-Anand & Vikas, New Delhi.
- Banerjee B. 1994, *Policies procedures and techniques for regularizing irregular settlements in Indian cities : the case of Delhi*, Amsterdam, Free University Urban Research Working Papers n° 34.
- Billand Ch. J. 1990, *Delhi Case Study : formal Serviced Land Development*, New Delhi, USAID.

---

1. Terme hindi désignant les cabanes des bidonvilles.

- Brush J. 1986, Recent changes in ecological patterns of metropolitan Bombay and Delhi, in Tewari V.K., Weistein J.A., Rao V.L.S.P. (éds), *Indian Cities. Ecological Perspectives*, Concept, New Delhi, 121-149.
- Dupont V. 1997, Les « rurbains » de Delhi, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2-3, 225-240.
- Dupont V. 1999, Les sans-abri d'Old Delhi : insertion urbaine et stratégies économiques, *Cultures et Conflits*, n° 35, *Quelle place pour le pauvre ?* (sous la direction de Vidal D.), Paris, L'Harmattan, 143-172.
- Dupont V., Dureau F. 1997, Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Études des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi. Rapport Final, Convention CNRS-ORSTOM, Bogotá et New Delhi, ORSTOM.
- Dupont V., Mitra A. 1995, Population distribution, growth and socio-economic spatial patterns in Delhi. Findings from the 1991 census data, *Demography India*, vol. 24, n° 1-2, 101-132.
- Jain A.K. 1990, *The making of a metropolis. Planning and growth of Delhi*, New Delhi, National Book Organisation.
- Kumaria P. 1998, Delhi : Factorial ecology and social space, in Misra R.P., Misra K., *Millions Cities of India*, New Delhi, Sustainable Development Foundation, 182-195.
- Mehra A.K. 1991, *The Politics of urban Redevelopment. A study of Old Delhi*, New Delhi, Sage Publications.
- Milbert I. 1996, Social policies, competition and electoral politics : an explosive cocktail in a New Delhi slum, communication, « 8<sup>e</sup> Conférence Générale de l'EADI : Globalisation, Compétitivité et Sécurité Humaine », Vienne.
- Milbert I. 1997, Quelles politiques pour lutter contre la pauvreté en Inde, *Historiens et Géographes*, n° 356, 363-374.
- Milbert I. 1998, *Les politiques urbaines à Delhi*, Convention CNRS-ORSTOM : Pratiques résidentielles et impact sur les dynamiques et la segmentation de grandes métropoles. Étude des formes de mobilité spatiale des populations de Bogotá et de Delhi, Genève, IUED.
- Nagpaul H. 1988, Delhi, in Dogan M., Kasarda J.D., *The Metropolis Era*. vol. 2. Mega-Cities, Newbury Park, Sage, 184-211.
- Sundaram K.V. 1978, Delhi. The National Capital, in Misra P.P. (ed.), *Million Cities of India*, New Delhi, Vikas, 105-154.

# GUATEMALA

---

Noëlle DEMYK

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

Le Guatemala constitue un État dont le statut politique est celui d'une république parlementaire. En réalité, le pouvoir a été le plus souvent exercé par des régimes militaires autoritaires ou des gouvernements civils étroitement soumis à l'armée. Le retour à une certaine normalité démocratique a été réalisé en 1985-1986, des élections régulières ayant alors permis la mise en place d'un président. Depuis lors, et malgré quelques dérapages politiques et l'omniprésence de l'armée, on peut considérer qu'une certaine légitimité institutionnelle a été instaurée. La corruption généralisée, l'impuissance de la justice et l'accroissement de la délinquance marquent toutefois les limites de la démocratisation politique. Le gouvernement central dispose d'un pouvoir très fort, de caractère nettement présidentiel. L'administration locale comprend deux niveaux, départemental et municipal. Au niveau départemental, les gouverneurs, nommés par le Président de la République, exercent surtout des fonctions de contrôle politique et militaire, sans réelles fonctions administratives. Face au pouvoir central, le seul relais local important est constitué par les *municipes* dont les autorités élues jouissent d'une autonomie inscrite dans la Constitution.

La ville de Guatemala, capitale du pays, est administrativement un *municipio* comme les autres. La croissance démographique et l'expansion spatiale de la capitale entraînent la formation d'une agglomération métropolitaine (AMCG) pluri-communale, sans unité administrative ou fonctionnelle, regroupant actuellement onze *municipes* (carte 35). La création d'un District métropolitain a fait l'objet récemment d'un projet de loi en cours de discussion. L'agglomération de Guatemala juxtapose donc des *municipes* de poids très inégal, sans aucune coordination institutionnelle ou informelle entre eux.

**Carte 35 –** Guatemala : division politico-administrative et expansion urbaine (1972-2000)



À ce schéma éclaté se surimposent des institutions plus récentes, plus ou moins actives mais étroitement dépendantes du pouvoir central et issues des tentatives de planification territoriale : les Conseils de développement rural et urbain. Ceux-ci sont supposés fonctionner aux trois niveaux, national, régional et municipal. Le niveau régional est une nouveauté introduite par les lois de 1986 et 1987 créant ces conseils. La Région Métropolitaine avait cependant fait l'objet d'un article spécifique de la Constitution de 1985. Elle devrait correspondre, selon la loi, à l'aire d'influence de la ville capitale mais le périmètre retenu est celui du département de Guatemala et des 17 *municipes* qui le constituent. Il résulte de cet empilement de structures des contradictions évidentes entre le principe d'autonomie municipale et les autorités nommées par l'État central ainsi que des décalages inévitables entre les délimitations administratives et fonctionnelles de l'aire métropolitaine.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

En 1995, l'économie nationale est dominée par le secteur tertiaire qui représente 56 % du PIB national, alors que le secteur primaire représente 25 % et le secteur secondaire 19 % (*source* : Banco de Guatemala). On estime que Guatemala Ciudad produit entre 50 et 60 % du PIB national. La capitale concentre en effet les deux tiers de la production manufacturière et 70 % de l'emploi dans ce même secteur. Elle monopolise une très forte proportion des investissements publics et privés (plus de 70 %). Elle concentre par ailleurs 77 % des diplômés de l'enseignement supérieur. Pour résumer, la capitale de Guatemala constitue un cas classique de macrocéphalie urbaine.

Les couches les plus riches du pays y vivent et côtoient une population urbaine touchée massivement par la pauvreté. Toutefois, le niveau de la pauvreté urbaine dans l'aire métropolitaine est nettement inférieur à celui de l'intérieur rural. Selon des estimations réalisées à la fin des années 1980, 63 % de la population de l'aire métropolitaine se situaient au-dessous du seuil de pauvreté tandis que 36 % étaient victimes de l'extrême pauvreté. Pour l'ensemble du pays, les chiffres étaient respectivement de 83 % et 64 % (Pérez Sáinz, 1992 : 264).

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1994	1998
<b>GUATEMALA</b>		
Population totale (en millions)	8,322	10 à 11
% population urbaine	44 %	
Seulement chefs-lieux agglomérés > 2 000 hab.	35 %	
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>		
Rang Guatemala Ciudad	1	
Population Ville de Guatemala (en millions)	0,823	
Population Aire urbaine agglomérée (3 <i>municipes</i> )	1,201	
Population Aire métropolitaine (11 <i>municipes</i> )	1,642	
Pop. Aire métropolitaine/population totale Guatemala	19,7 %	
Pop. Aire métr./pop. ville rang 2 (Quezaltenango)	15,2 %	
Pop. Aire métropolitaine/pop. villes de rang 2 et 3	9,8 %	

Source : recensement de 1994 (taux d'omission estimé à 10 %).

*Population urbaine* : Selon la définition officielle du recensement, est considérée comme urbaine la population vivant dans des agglomérations appartenant aux catégories administratives de *Ciudad*, *Villa* et *Pueblo*, c'est-à-dire tous les chefs-lieux de départements et de *municipes* (critère juridique fixé par un arrêté de 1938), ainsi que la population périurbaine dans le cas de la ville de Guatemala (critère de conurbation physique). Selon cette définition, en 1970, le Guatemala comptait 28 *ciudades*, 29 *villas*, 268 *pueblos*, 325 *municipes*.

### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

Les statistiques démographiques guatémaltèques présentent un niveau d'incertitude trop élevé pour évaluer de manière fiable les parts respectives de l'accroissement naturel et du solde migratoire dans la croissance urbaine. Les taux présentés ci-dessous concernent le département de Guatemala et incluent quelques *municipes* ruraux de faible croissance. Le taux de croissance de l'aire urbaine de la ville de Guatemala est donc un peu supérieur. On observe une diminution du rythme d'accroissement de la population urbaine dans les vingt dernières années. Cette décélération n'est certainement pas aussi forte que les chiffres le laissent à penser car les deux recensements de 1981 et 1994 comportent beaucoup d'omissions. Les taux d'accroissement calculés sur la base de ces deux derniers recensements se révèlent en effet inférieurs aux taux d'accroissement naturel de la population totale du pays pour les mêmes périodes (3,2 % en 1973, et 3,1 % en 1995). Même en considérant que cet accroissement naturel est vraisemblablement inférieur en ville, la part du solde migratoire devient infime, ce que contredit l'évidence empirique.

**Tableau 1 – Aire métropolitaine de Guatemala : taux de croissance annuel de la population (1950-1994)**

Période intercensitaire	Taux moyen d'accroissement annuel de la population métropolitaine
1950-1964	4,4 %
1964-1973	3,5 %
1973-1981	2,1 %
1981-1994	2,5 %

Source : recensements de la population.

Les années 1945-1950 constituent une période charnière dans l'histoire métropolitaine et nationale. La fin du contrôle autoritaire de la main-d'œuvre paysanne et la modernisation progressive de l'agriculture d'exportation vont entraîner à terme l'accroissement des migrations définitives depuis les campagnes. Celles-ci sont stimulées à partir de 1945 par la vigueur de l'accroissement démographique dont le taux moyen annuel oscille autour de 2,8 % entre 1945 et 1960, puis autour de 3 % à partir de 1960 jusqu'à aujourd'hui. Les principaux foyers de population rurale se situent dans les montagnes de l'ouest guatémaltèque peuplées de paysans indiens minifundistes. Durant les décennies 1950 et 1960, les flux migratoires ne sont cependant pas orientés exclusivement vers la capitale. Les migrants vers la capitale viennent des petites villes intermédiaires et des campagnes proches dans un rayon d'environ 80 km. Des flux importants de migrants ruraux sont orientés vers les plantations de la plaine littorale pacifique en pleine expansion, notamment pour la culture du coton.

Durant les années 1970, ces derniers flux tendent à diminuer en raison de la modernisation agricole et de la baisse de l'offre de travail permanent qui en résulte. D'autre part, on assiste à l'éviction des colons qui disposaient d'une parcelle de terre en usufruit sur le territoire des plantations en échange de prestations en travail pour le propriétaire terrien. La population paysanne devient pléthorique au regard des fortes limitations de l'accès à la terre et de l'offre de travail agricole. La capitale, où se manifeste un début d'industrialisation, devient la principale bénéficiaire de l'exode rural. Les migrants s'installent désormais en majorité (plus de 70 %) dans les *municipes* de l'agglomération. Le tremblement de terre de 1976 entraîne un afflux de plus de trente mille personnes chassées par les destructions ayant affecté les départements voisins.

La guerre civile des années 1980 et la politique de la terre brûlée pratiquée par l'armée guatémaltèque ont affecté considérablement les schémas migratoires. De nombreux déplacements de population pay-

sanne se sont produits vers les forêts du nord du pays ainsi que vers les régions frontalières du Mexique. On estime que la moitié des migrants et des personnes déplacées s'est dirigée vers l'aire métropolitaine, tandis qu'un quart s'est installé aux États-Unis, notamment à Los Angeles.

La présence des migrants ruraux dans la ville est particulièrement visible dans la progression de l'habitat précaire sur les versants des ravins et en bordure des grandes routes d'accès à la capitale. Chaque nuit apporte son lot de nouvelles installations édifiées à la hâte. Ailleurs, dans les quartiers populaires du noyau ancien ou des *municipes* périphériques, on les retrouve dans l'habitat locatif aux côtés de citadins plus anciens qui recherchent la décohabitation.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Dans la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, l'expansion urbaine reste contenue dans le *municipio* de Guatemala puis gagne dans les années 1950 les *municipes* limitrophes, avant de s'étendre à la périphérie et au-delà du bassin de Guatemala. Ce principe d'extension urbaine conforme à la logique centre-périphérie obéit par ailleurs aux contraintes spécifiques d'un site intra-montagnard au relief très fragmenté ainsi qu'aux orientations des grands axes de communication, elles-mêmes tributaires de l'organisation générale du milieu physique et du peuplement. Les mauvaises conditions d'accessibilité et l'absence de grandes étendues planes expliquent le caractère rural et la très faible progression démographique des *municipes* du nord du département. En revanche, le bassin originel de la ville de Guatemala tend à être saturé tandis que l'urbanisation se développe selon deux axes majeurs, l'un vers le sud et les riches plantations de la plaine côtière pacifique, l'autre vers l'ouest et le bassin de Chimaltenango. Cette expansion n'est pas homogène socialement mais il n'est guère possible d'en donner un schéma simplifié à l'échelle de l'agglomération.

Dans la ville elle-même, d'importantes superficies ont été incorporées au domaine urbanisé y compris dans le noyau le plus ancien correspondant à la ville d'avant 1940 (zones 1 à 8). Ce sont d'abord les zones 3, 5, 6 et 7, entourant le centre historique initial (zone 1), qui connaissent les plus forts taux d'accroissement entre 1950 et 1973, relayés dans les deux dernières décennies par les zones périphériques du *municipio*. Ceci a d'ailleurs entraîné la création administrative de nouvelles zones (19, 22, 24, 25). À partir de 1964, les zones centrales (1, 2 et 3) voient leur population diminuer. Ce mouvement se poursuit et s'intensifie, puis s'étend à des zones de peuplement plus récent. En 1994, 14 zones ont une population en déclin. Les zones 1 à 8 ne concentrent plus que 49,1 % de la population municipale (80 % en 1950), et la zone 1 seulement

6,0 % (contre 26,7 % en 1950). Les grandes masses de population sont désormais localisées à l'ouest (zones 7, 11, 12) et au nord-est (zones 6 et 18).

Spatialement, il existe un découplage entre les orientations récentes de cet étalement de l'urbanisation et les axes directeurs de l'ordonnement urbain tels qu'ils avaient été définis à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et prolongés par les travaux de voirie et d'équipement des années 1950. L'ordonnement urbain est orienté du nord vers le sud-est et cet axe d'expansion correspond pour l'essentiel à la migration des couches aisées vers les zones 9 et 10 dans un premier temps, puis vers les zones 13, 14 et 15. La ville des pauvres tend à se dissocier de la ville patrimoniale, même s'il faut nuancer la rigueur de la ségrégation socio-spatiale. Ceci a bien sûr une forte incidence sur les niveaux d'équipement des différentes zones.

Ces changements démographiques et sociaux vont de pair avec la dispersion des activités tertiaires accompagnant l'urbanisation. Originellement situées dans le secteur central de la ville (zones 1 et 4), les activités tertiaires représentatives de la centralité ont en partie migré vers le sud, dans les zones 9 et 10, accompagnant ainsi la mutation sociale de la population résidante. Dès la décennie 1920, les familles riches de l'oligarchie guatémaltèque, demeurant traditionnellement dans leurs *quintas* (résidences) proches du palais présidentiel et du Parque Central (Plaza Mayor), commencent à construire des villas presque champêtres à la périphérie rurale de la ville (zone 9, puis 10). À partir des années 1950, ce mouvement devient définitif et certaines des activités tertiaires de haut niveau, institutions, professions libérales s'implantent dans le secteur sud. La consolidation de ce deuxième centre d'affaires entraîne une nouvelle migration des couches aisées vers les périphéries du *municipio* et de l'agglomération. Simultanément, se manifestent les changements résidentiels et fonctionnels affectant le noyau central, et tout particulièrement la zone 1. La population diminue et appartient de plus en plus aux couches populaires. Les fonctions commerciales et de services s'accroissent et ont même tendance à envahir l'espace (commerces de rues), mais elles sont de plus en plus destinées à une clientèle populaire. L'espace symbolique traditionnellement représenté par la place centrale est délaissé par les élites sociales et politiques.

Dans le reste de l'agglomération se concentrent actuellement 50 % de la population totale. L'occupation du sol est très inégale et il existe de nombreuses solutions de continuité dans l'urbanisation en raison du relief montagneux. L'expansion la plus forte concerne les *municipes* les plus proches de la capitale et prolonge les grandes extensions observées à la périphérie de celle-ci. Vers l'ouest, les zones urbanisées du *municipio* de Mixco prolongent celles de la zone 7 de Guatemala. À partir du

recensement de 1964, le *municipio* de Mixco attire le tiers de la croissance démographique de l'agglomération. Vers le nord, le peuplement des zones 6 et 18 se poursuit dans le sud du *municipio* de Chinautla et le long de la route vers l'Atlantique. Vers le sud, l'étalement urbain est favorisé par l'existence de surfaces constructibles au sud du bassin de Guatemala jusqu'au lac Amatitlan (*municipes* de Villa Nueva, San Miguel Petapa et Villa Canales). Vers le sud-est, ce sont les *municipes* de Santa Catarina Pinula et San Jose Pinula qui accueillent une population plus aisée sous la forme de lotissements privés dispersés. Ce secteur « prolonge » la zone 15, de statut socio-économique élevé, à laquelle la relie la route vers le Salvador, jalonnée de centres commerciaux luxueux.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Les modalités de production du logement montrent la prédominance de l'offre privée par rapport à l'offre publique. L'étude du processus d'urbanisation à partir de l'ensemble des lotissements publics et privés réalisés ces cinquante dernières années dans le *municipio* de Guatemala révèle une périodisation très marquée, reflétant en grande partie les coupures majeures de l'histoire nationale. L'insuffisance des politiques publiques en faveur de l'habitat populaire explique le développement des filières informelles de production du logement depuis une quinzaine d'années, en dépit de l'opposition déterminée des autorités aux invasions de terres.

La propriété du logement est largement dominante, sans toujours correspondre à l'appropriation légale du terrain. La location de pièces d'habitation, avec des services partagés par plusieurs familles, concerne 10 % de l'offre de logements, dans des quartiers souvent taudifiés des centres les plus anciens.

## 7. POLITIQUES URBAINES

Les politiques urbaines seront comprises ici dans l'acception restreinte de politiques d'urbanisme. Contrairement à la ville originelle dessinée et conçue conformément au modèle établi dès les débuts de la colonisation espagnole du continent, la ville de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle s'est développée sans plan directeur d'ensemble. Jusqu'au début des années 1960, l'accroissement démographique et l'expansion spatiale de la ville se moulaient dans le cadre urbanistique défini à la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle lors de sa fondation en 1775 et élargi à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle par le Président libéral Reyna Barrios (1892-1898). La politique urbaine est alors le fait du prince qui décide des constructions

d'édifices publics et joue un rôle prééminent dans le lotissement des terrains vacants, très étendus après la sécularisation des biens de l'Église, et domaine de l'État. Le damier initial de la ville coloniale est prolongé au sud par une nouvelle trame orthogonale structurée par un axe monumental nord-sud exprimant l'admiration du président Barrios pour l'urbanisme parisien. Cette trame urbaine n'est pas remise en cause lors de la reconstruction postérieure aux tremblements de terre de 1917-1918. Les infrastructures urbaines demeurent très limitées tant en qualité qu'en extension.

La chute du caudillo Ubico en 1944 et la promulgation d'une nouvelle constitution réhabilitent le rôle des autorités de la ville dans l'urbanisme et la gestion des affaires locales. Toutefois, il s'agit d'une responsabilité partagée avec le gouvernement central et ses instances sectorielles d'aménagement. L'autonomie municipale, réaffirmée à plusieurs reprises depuis, est souvent battue en brèche par les gouvernements autoritaires qui se succèdent entre 1956 et 1985. Ceci est particulièrement patent dans le domaine de la planification urbaine territoriale où aucun document n'a reçu l'approbation du gouvernement avant le Plan *Metropolis 2010* publié en 1995. Après une période d'urbanisme réglementaire sur laquelle nous reviendrons, les autorités de la capitale élaborent au début des années 1970 un plan ambitieux d'urbanisme prenant en compte l'expansion métropolitaine et proposant des principes directeurs de planification concernant la production du sol urbain, la localisation des activités et des principaux équipements. Élaboré par une équipe progressiste, ce document est refusé par le gouvernement central. Durant la décennie 1980, deux tentatives échouent également, la première en raison d'un financement insuffisant, la seconde se heurtant au refus de l'état central. Ce n'est qu'en 1995 que la municipalité de la capitale, politiquement en phase avec la présidence du pays, dominée par des intérêts entrepreneuriaux modernisateurs, a remis en chantier l'aménagement de l'aire métropolitaine dans un document d'inspiration néo-libérale (Plan *Metropolis 2010*). Ce document d'orientation reste très général et n'implique que la seule municipalité de Guatemala en l'absence de concertation avec les autres municipalités concernées. Il consacre la prééminence des intérêts privés dans la gestion de la métropole, érigeant en principe explicite la pratique réelle des dernières décennies.

Ce sont donc les logiques sectorielles qui caractérisent les politiques urbaines depuis 1945 et concernent essentiellement la production du sol urbain et la gestion des infrastructures de base. Deux faiblesses majeures caractérisent cette gestion. D'une part, l'opacité et la lenteur des procédures administratives, la faiblesse des contrôles et le caractère discrétionnaire des interventions du gouvernement central altèrent gravement l'application des règles d'urbanisme existantes. D'autre part, le

champ d'application des normes réglementaires reste limité au seul *municipe* de Guatemala à quelques exceptions près. À la périphérie de l'agglomération, la frontière urbaine est le lieu de toutes les dérogations par rapport à une réglementation minimaliste ou plus souvent encore l'absence de normes.

Il est remarquable que les règlements d'urbanisme actuellement en vigueur datent des années 1950, la dernière rédaction étant de 1963. Ils ont été en grande partie élaborés entre 1944 et 1954, seule période durant laquelle des régimes réformistes ont tenté de définir et d'imposer la notion d'intérêt public en matière d'urbanisme. En dépit de l'absence de schéma directeur global, les ingénieurs de la ville, en association étroite avec leurs collègues du ministère chargé des travaux publics, ont alors réussi à prolonger la trame viaire existante vers le sud et l'ouest et ont prévu le tracé d'un boulevard périphérique qui ne sera achevé que trente ans plus tard. Les normes régissant les lotissements imposent aux lotisseurs des superficies minimales des lots, la création des infrastructures de base et leur contribution, sous la forme de cession de terrains, à la constitution d'un patrimoine de terrains publics dévolus à la voirie, aux équipements scolaires et sportifs, aux espaces verts collectifs ainsi qu'à la reforestation.

Ce qui représentait à l'époque un effort sérieux de maîtrise publique du processus de lotissement, sans toutefois établir un zonage de l'utilisation du sol, n'a pas résisté à la faiblesse et à la corruption de l'administration face aux pouvoirs politiques, à l'émergence de promoteurs beaucoup plus puissants que les propriétaires-lotisseurs du début. En 1988, un nouveau règlement excluait du régime général les copropriétés de moins de 10 000 m<sup>2</sup> et officialisait la privatisation de fait du domaine public dans ces lotissements. Arguant des lenteurs et des pesanteurs administratives – réelles – de la procédure de lotissement dans le *municipe* de Guatemala, de nombreux entrepreneurs préfèrent investir dans les *municipes* de la périphérie où le terrain est moins cher et la procédure administrative souvent réduite à un entretien avec le maire. Ceci exacerbe les menaces pesant sur l'environnement, notamment en matière d'assainissement et d'alimentation en eau potable, avec la multiplication des pompes privées.

Dans la ville ancienne, la prolifération des édifices de grande hauteur, la dégradation du centre historique, les démolitions incontrôlées détruisent peu à peu le paysage urbain hérité. Depuis la création du Centre civique, conçu au début des années 1950 et regroupant, au centre de la ville certaines des institutions représentatives du pouvoir local et central, aucune tentative n'a été faite pour sauvegarder le patrimoine architectural datant de la reconstruction du début du XX<sup>e</sup> siècle, ou pour conserver et entretenir les espaces publics. Une initiative récente va dans ce sens sans qu'il soit possible de se prononcer sur les objectifs

encore très flous. C'est toute la question de la régulation de l'usage du sol qui demeure en suspens dans un pays où le cadastre reste à établir.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Demyk N., Rodas F. 2000, *Producción de suelo urbano en el Municipio de Guatemala (1944-1995)*, Guatemala, CEMCA-CEUR.
- Gellert G., Pinto Soria J.C. 1990, *Ciudad de Guatemala : dos estudios sobre su evolución (1524-1950)*, Guatemala, CEUR.
- Gellert G. 1994, *Ciudad de Guatemala : factores determinantes en su desarrollo urbano (1775 hasta la actualidad)*, *Mesoamérica*, Antigua Guatemala, CIRMA, 27.
- Gellert G. 1990, *Gestión de áreas metropolitanas : el caso de Guatemala*.
- JICA 1992, *Estudio de Plan Maestro para el sistema de transporte urbano en el Área Metropolitana de Guatemala*, Agencia de cooperación internacional del Japón.
- Lungo M. (ed.) 1998, *Gobernabilidad urbana en Centroamérica*, Costa Rica, FLACSO.
- Municipalidad de Guatemala 1972, *Esquema Director de Ordenamiento Metropolitano 1972-2000*, Guatemala.
- Municipalidad de Guatemala 1995, *Metropolis 2010, Plan de Desarrollo Metropolitano*, Guatemala.
- Pérez Sáinz J.P. 1992, *Ciudad de Guatemala en la década de los ochenta : crisis y urbanización*, in Portes A., Lungo M. (coord.), *Urbanización en Centroamérica*, FLACSO, San Jose.
- Pérez Sáinz J.P., Camus M., Bastos S. 1992, *...Todito, todito es trabajo. Indígenas y empleo en Ciudad de Guatemala*, Guatemala, FLACSO.
- Rodas F., 1988. *Palomares de la zona 8 : el inquilinato, sus formas de arrendamiento irregular y su tugurización en una zona central de la Ciudad de Guatemala*, Guatemala, IDESAC.
- Rodas F., 1996. *La producción de suelo habitacional y de los servicios básicos en la periferia metropolitana de la Ciudad de Guatemala*, Guatemala, Université San Carlos, Guatemala et CEMCA-Antenne Guatemala.
- UNICEF, SEGEPLAN, *Asentamientos populares en la Ciudad de Guatemala*, Guatemala.
- USAID 1991, *Guatemala : evaluación del sector habitacional*.



# HANOÏ<sup>1</sup>

---

Hans SCHENK

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

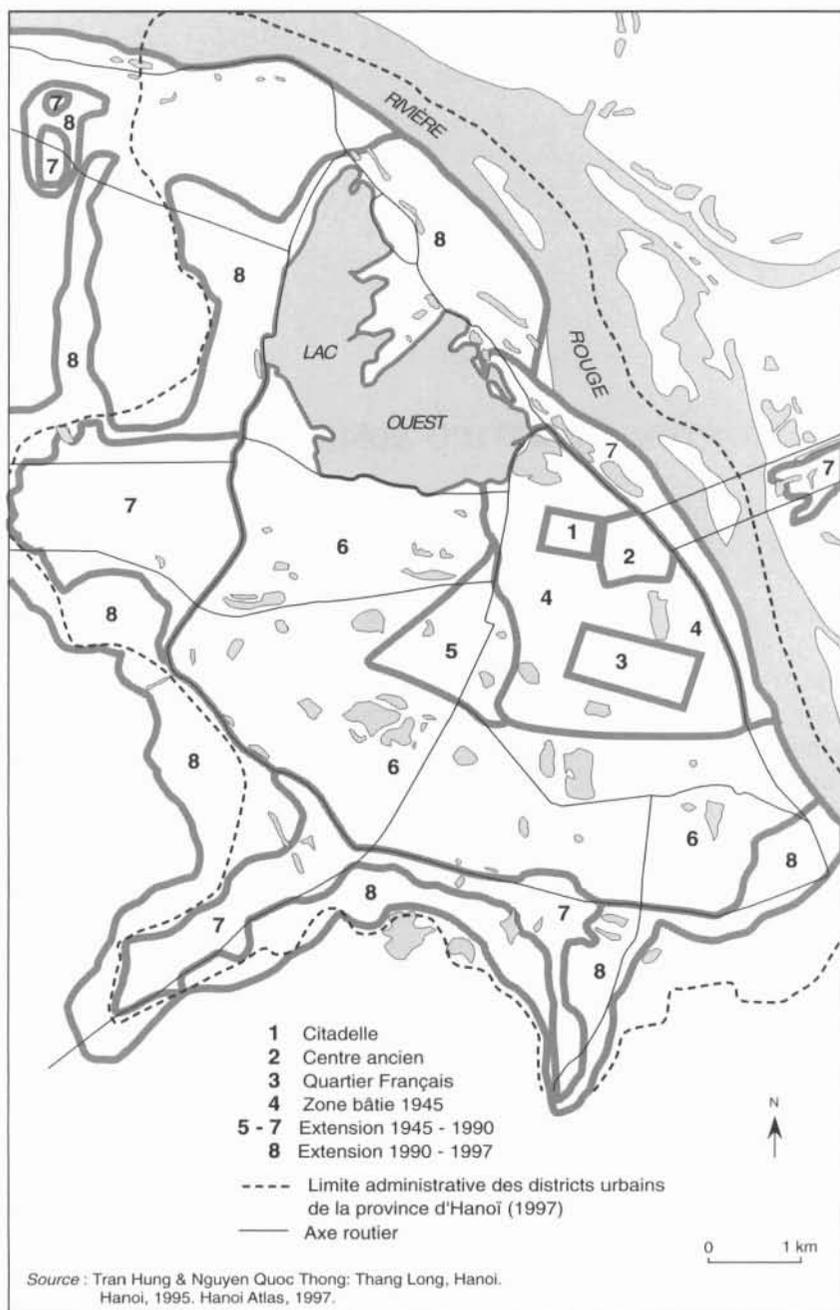
Le Viêt-nam est composé de 61 provinces qui sont subdivisées en districts. Le pays est une république parlementaire socialiste dominée par le Parti Communiste du Viêt-nam. Hanoï, la capitale, possède le statut politique et administratif d'une province.

L'aire métropolitaine de Hanoï (province de Hanoï) comprenait 9 districts au recensement de 1989 (carte 36). À cette date, quatre de ces districts étaient considérés comme urbains et les cinq autres comme suburbains ou ruraux. Les quatre districts urbains composent la ville de Hanoï, gouvernée par son Comité Populaire. En 1996, un nouveau district a été mis en place, composé pour partie d'un ancien district suburbain et pour partie de certains morceaux de districts urbains ; tandis qu'en 1997 un autre district urbain a été adjoint à l'ensemble. Les districts urbains (*quan*) sont eux-mêmes divisés en arrondissements (*phuong*), qui représentent la plus petite unité administrative. En dessous des *phuong*, se trouvent les unités de voisinage et les comités de rues (*cum et to*) qui possèdent des fonctions diverses dans l'entretien du domaine public, etc.

---

1. Traduit de l'anglais par Stéphane Quoniam.

**Carte 36 –** Hanoï : division politico-administrative des districts urbains (1997)



## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Avant l'indépendance du pays, Hanoï était une ville typiquement coloniale, dominée par les fonctionnaires et autres actifs du tertiaire. Après 1954, le Gouvernement vietnamien mit l'accent sur le développement industriel mais pas dans les villes les plus importantes. Au cours des années 1950, 13 pôles de croissance furent choisis dans le Nord Viêt-nam. Sept d'entre eux reposaient sur des minerais ou d'autres ressources naturelles disponibles à proximité, tandis que les six autres, y compris la ville de Hanoï, devaient devenir des centres de production industrielle diversifiés (Thrift et Forbes, 1986 : 91). Malgré le développement de certaines industries à Hanoï, la ville est restée dominée par ses activités administratives et, de façon croissante, par ses fonctions éducatives supérieures. Après 1986 et le lancement de la nouvelle politique économique (*do moi*), les investissements étrangers se sont accrus, mais surtout dans les secteurs du commerce, des services (hôtels) et dans les transports. Le développement industriel se manifeste toutefois essentiellement en bordure des districts urbains, et dans de nouveaux parcs industriels installés aussi bien dans les districts urbains que ruraux de la Province de Hanoï.

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1989	1996	1998
<b>VIËT-NAM</b>			
Population totale (en millions)	64	75	77
% population urbaine	19,4 %		nd
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>			
Rang Hanoï (1 : Ho Chi Minh Ville)	2	2	2
Population : Districts urbains Hanoï (Province dont districts suburbains)	nd	1,165 <sup>a</sup> (2,424)	nd
Population Hanoï/pop. totale du pays	nd	1,5 %	nd

a. Selon Dang Xuan Dong (*in* : Population and urban living environment in Hanoi city, Hanoi 1996 : 18) environ 300 000 personnes non recensées doivent être ajoutées à la population totale de la ville.

Sources : Recensement de 1989. Statistical Handbook Hanoi 1996.

*Population urbaine* : selon le recensement de 1989, les zones urbaines correspondent aux districts administratifs et aux centres industriels de plus de 2 000 habitants, qui ont plus de 50 % de leur population active employée dans les secteurs non agricoles.

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

Le taux de croissance pour la seule ville de Hanoï à différentes périodes est donné ci-dessous, sur la base des estimations de Dang Xuan Dong (1996 : 18-22) :

- De 1918 à 1954 (année de l'indépendance) : 4,7 %
- De 1954 à 1969 : 3,4 %
- De 1969 à 1979 : 2,3 %
- De 1980 à 1989 : 1,4 %
- Depuis 1990 : taux inconnu, mais sans doute plus élevé à cause de la croissance des migrations internes.

Pendant la période précédant 1954, l'accroissement naturel était élevé mais a ensuite considérablement chuté. Pour la période 1954-1996, le taux d'accroissement naturel annuel était approximativement de 1,3 % pour la ville de Hanoï, chiffre fondé sur des taux de natalité d'environ 17 ‰ et de mortalité d'environ 4 ‰. Avant 1954, la croissance due à l'immigration était également élevée, alors qu'après cette date elle est devenue négligeable jusqu'en 1986, en raison d'une interdiction des migrations vers les villes. Après 1986, on assiste à un renouveau des migrations (la plupart illégales, c'est-à-dire non enregistrées).

Peu de recherches ont été effectuées sur l'immigration à Hanoï. Dans les quartiers de *squats* qu'elle a étudiés, Nathalie Harnois (1997) a montré que la plupart des immigrants provenaient de localités relativement proches, se situant dans un rayon de 20 à 150 km autour de Hanoï. La plupart d'entre-eux commencent par vivre avec des membres de leur famille déjà installés en ville avant de s'établir par leurs propres moyens (sous forme de *squat*). Outre un nombre croissant de sans-abri, d'immigrants vivant dans des dortoirs ou sur les chantiers de construction, on compte trois zones de *squats* dans Hanoï.

#### 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Au début des années 1950, la ville était principalement constituée de trois grands secteurs :

- le secteur administratif, qui, avant la colonisation française recouvrait aussi les secteurs militaire et politique, entouré de murs : la Citadelle ;
- un quartier s'apparentant à un bazar traditionnel, formé de « 36 Rues » selon une structure organisée par corps de métiers et,
- un quartier colonial français où logeait la population civile française.

Ces quartiers étaient entourés de nombreux villages et, occasionnellement, d'extensions urbaines de petite dimension.

Après 1955, on n'observe pas de changements importants dans l'organisation de l'espace urbain avant la fin des bombardements américains, à part quelques projets de logements répartis aux franges des trois secteurs précédemment cités, et les constructions des premiers vastes complexes résidentiels autonomes, selon le modèle soviétique des *Mikrorayon*. De nombreux nouveaux complexes de ce type (*khu tap the*) furent construits dans les années 1970 et 1980 au sud et à l'ouest de la ville. C'est là que l'on vit aussi apparaître quelques établissements institutionnels et des industries. Au nord-ouest de la ville, les activités touristiques ainsi que quelques ensembles résidentiels de luxe se développèrent autour du lac à partir des années 1980.

Depuis 1986, le développement urbain dominant résulte de la construction de maisons individuelles sans permis, sur tout le territoire de la ville.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Après la Conférence de Genève et l'indépendance du Viêt-nam acquise en 1954, une des principales mesures politiques prises fut de confisquer la plupart des maisons occupées par les Français. Dans le seul « quartier colonial » quelques 500 villas ont été attribuées à des familles vietnamiennes – selon une moyenne de quatre à cinq familles par villa – pour pallier le manque de logements. Au cours des années 1950 et 1960, les programmes de développement urbain n'étaient pas prioritaires et la seconde guerre du Viêt-nam entraîna un frein considérable sur les investissements dans le secteur du logement et autres aménagements urbains. À l'inverse, une part importante du parc de logements existants (17 000 maisons) fut détruite par les bombardements américains.

Dans le domaine de la construction de logements, on doit distinguer la période avant 1986 et la période qui suivit. Avant 1986, la construction de logements était organisée, mise en place et financée par l'État. L'État et les établissements étatiques (usines, administrations) géraient également ce parc de logements et percevaient les (très faibles) loyers. Les initiatives privées étaient pour toutes sortes de raisons pratiquement impossibles et l'État contrôlait les terrains et l'industrie du bâtiment.

Après 1986, et bien qu'officiellement inchangés, ces mécanismes de contrôle ont été assouplis. En pratique, l'État s'est largement désengagé du marché de la construction à cause du manque de financement dont il disposait, et l'essentiel de la production de logements (estimée entre 70 et 85 %) est actuellement du ressort des ménages privés.

Selon le recensement de 1989, un tiers du parc de logements de Hanoï fut construit avant 1954 (par comparaison, cette part n'est que de un sixième à Ho Chi Minh ville). Les résultats de ce même recensement montrent que jusqu'en 1989, 60 % du parc était propriété de l'État contre 37 % appartenant au secteur privé. Ces chiffres sont probablement sujets à caution, car les statistiques relatives aux maisons construites entre 1986 et 1989 montrent que seulement 40 % d'entre elles appartiennent à l'État alors que 58 % ont été édifiées par des ménages privés. Il est assurément prudent d'estimer que la moitié du parc de logements de Hanoï appartient au secteur privé, essentiellement aux ménages et à quelques rares promoteurs immobiliers.

## 7. POLITIQUES URBAINES

Dans le domaine de l'utilisation de l'espace, les politiques urbaines sont liées aux Schémas Directeurs. Le plan actuel court jusqu'en 2010. Dans ces plans, l'utilisation des sols est définie, mais l'accent est mis sur les travaux d'infrastructures (rocares, ponts enjambant le Fleuve Rouge, etc.) De plus, des procédures détaillées ont été élaborées concernant les demandes de permis de construire déposées par des personnes privées ou par des sociétés. Puisque l'État gère les terrains urbains et ruraux, il dispose d'un important pouvoir d'orientation de la croissance urbaine, dans tous les domaines.

Toutefois, les autorités au niveau des districts urbains, qui sont en charge de l'application du Schéma Directeur et des règlements relatifs à l'occupation des sols, s'avèrent incapables d'assurer cette fonction. Une des raisons de cette défaillance réside dans le manque de fonds et d'investissements disponibles pour les infrastructures, et même pour le logement. Une autre raison vient de la complexité et des pesanteurs bureaucratiques, entraînant perte de temps et inefficacité croissante. La procédure à suivre pour obtenir un permis de construire en est un exemple.

Selon la réglementation en vigueur, les demandes de droits d'occupation de terrain afin d'y construire une maison individuelle nécessitent des dossiers conséquents à remplir. Après 1986, les demandeurs de permis réalisèrent que les autorités de district avaient pris au moins deux ans avant de décider du bien-fondé de leurs requêtes. En conséquence, de nombreuses alternatives furent envisagées par les habitants de Hanoï pour contrevioler à cette bureaucratie. Les responsables d'arrondissements, soutenus par ceux des unités de voisinage et des comités de rues, furent ainsi enclins à laisser se développer des constructions informelles (de fait illégales) contre un peu d'argent.

Évidemment, ces constructions sont largement visibles dans toute la capitale et ne peuvent être ignorées des responsables politiques ou des administrateurs. Mais les autorités soulignent le prétendu caractère « temporaire » de telles installations et ne se soucient guère de faire appliquer leurs propres règlements. Une tolérance identique existe à propos des zones de *squats* occupées par une population dépourvue de cartes de résidents. Malgré une attitude assez négative envers de telles implantations, les évictions n'ont pas encore été entreprises. Ceci est sans-doute dû au nombre encore très limité de *squatters* illégaux à Hanoï.

L'eau, l'électricité et l'assainissement sont fournis et gérés par la municipalité, à des taux subventionnés (héritage de la période antérieure aux réformes). Actuellement on assiste à une détérioration rapide de ces services par manque de financement. Les subventions aux transports locaux publics ont été supprimées, en conséquence ces derniers disparaissent progressivement.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Dang Thanh Truc. 1998, Changes in a Hanoi condominium under the market economy impacts (Nguyen Cong Tru Condominium case), communication, « Preliminary findings of research on housing in Hanoi », ISTAR project, DUCS, Hanoi.
- Dang Xuan Dong 1996, *Population and Urban Living Environment in Hanoi city*, Hanoi.
- Evertsz H. 1997, Popular Housing in Hanoi, a study of two popular housing areas, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam.
- Harnois N. 1997, La Dynamique Sociale d'un squat au Viêt-nam : quartier Chuong Duong, Hanoi, Master's Thesis, Québec, University of Laval.
- Koperdraat 1998, Hanoi's colonial villas in transition, functional change and the impacts on villa residents, Master's Thesis, Fac. of Environmental Sciences, University of Amsterdam.
- McLaren F.T. 1995, The French Colonial Quarter in Hanoi, Vietnam : a preservation approach. MA thesis, University of Calgary.
- Nguyen Xuan Mai 1998, *The Hanoi housing problem seen from a sociological perspective*, communication, « Preliminary findings of research on housing in Hanoi », ISTAR project, DUCS, 1998.
- Nien Giam Thong Ke 1996, *Statistical handbook Hanoi Province*.
- Pandolfi L. 1998, Les transformations de l'environnement bâti sur les franges urbaines de Hanoï : l'exemple du Phuong Giap Bat, communication, « Conférence Hanoï ».
- Thrift N., Forbes D. 1986, *The price of war, urbanization in Vietnam 1954-1985*, London.

Trinh Duy Luan 1997, Socio-economic Aspects of the booming of private housing construction in Hanoi in the 1990s, communication, « Hanoi-panel, Euroviet III conference », Amsterdam.

Tong Dieu, Tra Dan So 1990, *Vietnam Population Census 1989 : Hanoi*.

# JOHANNESBURG

---

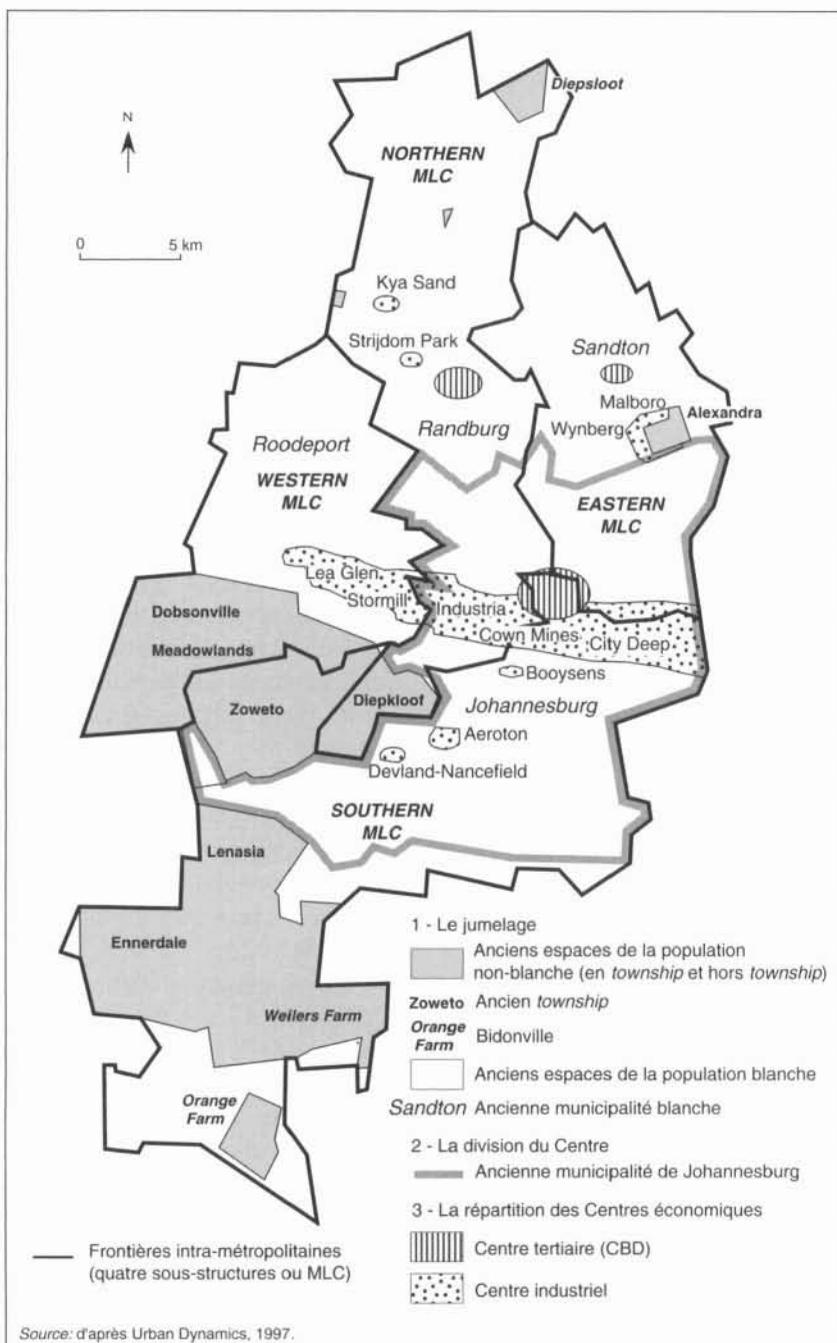
*Claire BÉNIT*

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

L'Afrique du Sud est une démocratie parlementaire depuis 1994, date de la chute du régime d'*apartheid*. Le nouveau régime a défini trois niveaux de gouvernement : national, provincial et local. L'Afrique du Sud comporte ainsi neuf provinces, qui réintègrent dans le territoire national les bantoustans qui en avaient été exclus. Si Pretoria est la capitale politique d'Afrique du Sud, Johannesburg est la plus grande métropole nationale, cœur économique du pays. Elle est en outre la capitale régionale de la province du Gauteng.

Dans le but affiché de « reconstruire » le pays (réunifier ce qui a été séparé par cinquante ans de politique de « développement séparé »), l'Afrique post-*apartheid* s'est dotée d'un nouveau système administratif, et a procédé au redécoupage des frontières provinciales et locales, ainsi qu'à la création d'aires métropolitaines. La province du Gauteng, urbanisée à 94 %, comporte cinq aires métropolitaines : celle de Johannesburg en est la plus puissante. Le Gauteng, qu'on peut définir comme une immense conurbation, regroupe 7,2 millions d'habitants d'après le recensement de 1996 (Gervais-Lambony, 1997). La métropole de Johannesburg (carte 37) dans ses limites administratives actuelles (dessinées davantage selon des motifs politiques que fonctionnels : il s'agissait de limiter le pouvoir du conseil métropolitain) compterait, selon le recensement de 1996, 3,2 millions d'habitants. On peut toutefois considérer que l'aire métropolitaine de Johannesburg comprend l'ensemble du Witwatersrand, tissu urbain continu construit autour d'une bande minière est-ouest de plus de 80 km de long, dont Johannesburg forme la partie centrale, et qui regroupe près de 5 millions d'habitants.

**Carte 37 – Johannesburg : division politico-administrative (1998)**



## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Johannesburg est née, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, de l'exploitation des mines d'or du Witwatersrand (qui marque encore aujourd'hui le paysage urbain d'une longue ceinture de terrils divisant la ville d'est en ouest). Ville industrielle à la croissance explosive, elle devient rapidement le centre financier majeur d'Afrique du Sud, avec la capitalisation de l'activité minière : bourse et institutions bancaires continuent aujourd'hui à se développer dans le centre d'affaires de Johannesburg, qui, bien qu'en déclin rapide, représente toujours la plus forte concentration de bureaux du continent (plus de 3 millions de m<sup>2</sup>) et 11 % du PNB sud-africain (Gervais-Lambony, 1997). Ce centre ville se transforme rapidement : le départ progressif des Blancs et de leurs compagnies vers les centres commerciaux et centres d'affaires des quartiers nord de la ville (Rosebank, puis Sandton, Illovo, Fourways...) s'accompagne de l'africanisation des résidents comme des activités (petites entreprises, activités informelles).

Malgré ces transformations perçues comme un déclin du centre ville, une crise qui frappe les industries traditionnelles du Witwatersrand, et des taux de chômage très élevés dans les *townships*, Johannesburg conserve sa fonction de cœur économique du pays, point nodal des communications nationales et internationales (le premier aéroport du pays se situe à l'est de Johannesburg), et lieu de concentration des banques et des sièges sociaux d'entreprises. Centre financier majeur à l'échelle africaine, Johannesburg est donc également une tête de pont pour les investissements étrangers en Afrique.

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1996
<b>AFRIQUE DU SUD</b>	
Population totale (en millions)	37,8
% population urbaine selon définition officielle	55,4 %
En incluant pop. résidant ds logements informels à l'écart des villes	70 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Johannesburg	1
Population : ville de Johannesburg (en millions)	3,2
(aire métropolitaine Witwatersand ; Gauteng)	(5 ; 7,2)
Population AM Johannesburg/population totale du pays	13 %
Population AM Johannesburg/population AM de rang 2 (Durban)	1,25
Population AM Johannesburg/population AM de rang 1 à 4	33 %

AM : Aire Métropolitaine.

Source : Recensement.

*Population urbaine* : Selon le recensement, correspond à la population habitant dans une zone dotée d'une collectivité locale, et non gérée par une simple autorité régionale ou tribale.

Les populations résidant dans des logements informels à l'écart des villes (au-delà d'une ancienne frontière de bantoustan notamment), fonctionnellement rattachées à l'économie urbaine, ne sont pas comptabilisées comme urbaines : leur prise en compte conduirait à un taux d'urbanisation estimé à 70 % (Gervais-Lambony, 1997). L'Afrique du Sud compte parmi les pays les plus urbanisés d'Afrique. Sa croissance urbaine est relativement modérée : pour l'ensemble de l'Afrique australe, le taux annuel d'accroissement de la population urbaine est de l'ordre de 3 %, avec un ralentissement depuis les années 1950 et une reprise depuis 1985. La métropole de Johannesburg ne regroupe donc qu'environ 13 % de la population du pays. Le réseau urbain sud-africain est relativement étoffé, comportant sept aires métropolitaines principales, et des villes de second rang de taille importante : les aires métropolitaines de Durban, du Cap et de Prétoria rassemblent respectivement 4,3 et 3 millions d'habitants.

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

Les statistiques de la population métropolitaine et de son évolution sont difficiles à fournir, non seulement parce qu'elles sont sujettes à caution (manipulations politiques, sous-évaluation des populations noires « illégales » sous l'*apartheid*, informelles aujourd'hui), mais aussi à cause des changements répétés de frontières administratives (autant à la suite de réforme du gouvernement local qu'à cause de l'intégration des espaces périurbains dans les frontières de la ville).

La Deuxième Guerre Mondiale s'est accompagnée d'une très forte croissance urbaine, poursuivie dans les années 1950 (à la suite de laquelle les Noirs sont devenus majoritaires à Johannesburg). Malgré la limitation autoritaire de l'urbanisation des Noirs, la ville a continué à croître de façon accélérée dans la deuxième moitié des années 1980. L'expansion spatiale de la ville se marque surtout depuis l'adoption par le gouvernement d'*apartheid* d'une politique dite d'« urbanisation ordonnée » (1986), signant sa résignation au mouvement d'urbanisation des Noirs, et qui a sans doute moins provoqué un accroissement de l'exode rural que le desserrement du tissu résidentiel localement très dense des *townships*. Le taux de croissance urbaine est estimé à + 3,4 % par an, dont + 2,4 % seraient dus à l'accroissement naturel, et + 1 % par an à l'accroissement migratoire (Crankshaw et Parnell, 1999).

Johannesburg, cœur économique du pays, est le pôle d'attraction majeur pour les migrants nationaux et internationaux. Les migrations internes viennent principalement des provinces frontalières : Nord, Nord-Ouest, État Libre et Kwazulu-Natal (1995, *October Household*

**Tableau 1 – Johannesburg : évolution de la population métropolitaine (1921-1996) (millions d'habitants)**

	1921	1936	1946	1970	1980	1991	1996
<i>Frontières de 1921</i>							
Johannesburg	0,19	0,32	0,43				
<i>Frontières de 1970</i>							
Johannesburg				1,29	1,52	1,57	
Randburg				0,16	0,21	0,34	
Roodeport				0,13	0,17	0,22	
Total				1,58	1,90	2,13	
<i>Frontières de 1994</i>							
Greater Johannesburg Metropolitan Council							3,2

Sources : Recensements.

Survey). Les migrations internationales proviennent d'abord d'Afrique australe : migration initiée par le gouvernement d'*apartheid*, qui avait largement recours à une main-d'œuvre étrangère dans les mines (en provenance du Mozambique, du Zimbabwe, du Lesotho et du Swaziland), elle continue actuellement, renforcée par d'importants flux de réfugiés (Mozambique). D'autre part se développent des flux importants d'Afrique de l'Ouest : Sénégal, Cameroun et Zaïre.

Les migrants d'Afrique de l'Ouest se concentrent dans les quartiers centraux en voie de dégradation rapide (immeubles taudifiés et sur-occupés d'Hillbrow, de Berea, de Yeoville) : la tour Coca Cola à Hillbrow a même été surnommée « Kinshasa ». Ces migrants se spécialisent souvent dans la vente informelle (fruits, objets d'art ou d'usage courant). Les migrants d'Afrique australe se regroupent davantage dans les quartiers péri-centraux industriels de Fordsburg et Mayfair, où ils s'emploient, au noir, dans la petite industrie textile ou mécanique.

L'ancien *township* d'Alexandra constitue également un quartier d'accueil privilégié, sans doute plus temporaire à cause de son extraordinaire sur-occupation, pour les migrants nationaux mais aussi internationaux, en provenance du Mozambique principalement. Un des camps de *squatters* des rives de la Jukskei, récemment déguerpi, était ainsi prénommé « Mozambique » (il avait été initié dans les années 1980 par une entreprise de construction, DIPAC, qui employait une main-d'œuvre mozambicaine logée sur place). C'est un cas assez courant, quoique mal évalué, dans les camps de *squatters* (Kliptown, à Soweto, comporte aussi son « quartier » mozambicain). Les conditions d'habitat y sont souvent des plus difficiles : dans les deux cas cités, il s'agit de cabanes en tôle et en carton, dangereusement situées sur les rives d'un cours d'eau (la Jukskei et la Klipriver).

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

La métropole s'est largement développée vers le nord : Randburg et Sandton constituent des banlieues résidentielles très étendues, à l'américaine, et attirent la majeure partie des investissements (l'activité économique se développe également à un rythme très rapide hors des frontières métropolitaines, dans la zone de Midrand, au nord de la ville). Autrefois zones périurbaines, Randburg et Sandton se sont dotées à la fin des années 1960 de municipalités autonomes, avant d'être intégrées en 1995 dans les frontières de Johannesburg. Au sud, et notamment à Soweto, les *townships* planifiés par l'*apartheid* se sont densifiés plus qu'ils ne se sont étendus dans l'espace : construction de bidonvilles dans les parcelles (ce sont alors les *backyard shacks*, disposant parfois des services urbains) ou sur les terrains vagues (*shacks*), notamment dans les zones-tampons séparant les espaces réservés à chaque groupe ethnico-racial. Ces bidonvilles se localisent en grande majorité dans le sud de la ville, mais aussi dans le nord, à proximité des nouveaux centres économiques de Sandton et de Randburg. Enfin, la politique d'urbanisation ordonnée adoptée en 1986 a conduit à la création de vastes zones-dortoirs : Orange Farm et Weilers Farm à l'extrême sud de la métropole, Diepsloot (ou projet « Norweto ») à l'extrême nord.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

La production du logement à Johannesburg est essentiellement privée ; cinq constructeurs principaux se partagent le marché. Des subventions nationales, attribuées par le gouvernement provincial, financent la construction de lotissements pavillonnaires pour les ménages modestes. La tradition de la construction de logements publics est relativement ancienne, puisque jusqu'aux années 1960, le gouvernement d'*apartheid* construisait environ 10 000 logements par an à l'échelle nationale, pour loger les Noirs dans leurs « espaces réservés ».

La construction post-*apartheid* prend deux formes principales : les *townhouses* (maisons individuelles ou jumelées rassemblées en un lotissement dense et protégé par des murs) se multiplient, pour le marché de moyenne et haute gamme, surtout dans les quartiers nord : c'est une forme de densification urbaine sans constitution d'espace public. La construction pavillonnaire plus classique est moins spécialisée, de la classe moyenne noire à Soweto (Protea North, Dube, etc.) aux populations ayant droit aux subventions (le lotissement public de 5 000 pavillons à Vlakkfontein, dans l'ouest de la métropole, en reste l'exemple le plus spectaculaire). Les constructions en hauteur restent l'exception.

La typologie des logements requiert une explication. On distingue trois catégories de logement : le logement formel (maison individuelle, appartement, maison jumelée ou *townhouse*, appartement ou maison de fond de parcelle construite autrefois pour loger les domestiques) ; le logement informel (cabane en fond de parcelle : *backyard shack*, ou non : *shack*) ; les baraquements (*hostels*) destinés sous l'*apartheid* aux travailleurs migrants. L'importance respective des statuts d'occupation du logement est très mal connue. Le secteur informel de l'habitat est évidemment sous-évalué ; des études montrent qu'il abrite un certain nombre de locataires. De plus, on assiste depuis le début des années 1990 à un transfert progressif des logements locatifs publics des *townships* à leur occupant : l'extension de ces transferts est encore inconnue, d'autant que le boycott massif des loyers et la perte de contrôle des autorités locales brouille encore la situation. L'enquête ménages d'octobre 1994 avance cependant, pour le secteur formel, les chiffres de 33 % de locataires, 63 % de propriétaires (dont 29 % d'accédants), 4 % de logés gratuitement, dans la province du Gauteng (*October Household Survey*, Gauteng, 1994).

La classification des ménages selon l'appartenance ethno-raciale, officiellement abolie avec la chute de l'*apartheid*, conserve une signification sociale forte. Dans la province du Gauteng, les Noirs constituent 63 % de la population (76 % en Afrique du Sud), les Blancs 31 % (13 % en Afrique du Sud), les Métis 4 % (contre 9 %), les Indiens 2 % (contre 3 %) (*October Household Survey*, Gauteng, 1995).

## 7. POLITIQUES URBAINES

### 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Le régime d'*apartheid* visait à un contrôle total de l'espace urbain, et notamment de l'urbanisation des Noirs. Si les mesures de ségrégation raciale existaient avant 1948, ce n'est qu'à partir des années 1950 qu'elles ont été appliquées systématiquement, par la destruction des quartiers mixtes, le déplacement forcé des populations vers les espaces périphériques qui leur étaient réservés. Construits par les pouvoirs publics, les *townships* consistaient à l'origine en d'immenses lotissements de maisons individuelles rudimentaires, louées à leurs habitants, et séparés des espaces blancs par des *no man's land*, ou zones-tampons.

La fin des années 1960 fut marquée par l'arrêt de la construction publique de logement pour les Noirs dans les villes (les fonds publics réduits étant dirigés vers les bantoustans), facteur principal de la crise du logement qui conduisit à la sur-occupation de l'habitat, à la densifi-

cation des parcelles (sous forme de *backyard shacks*), et au développement des bidonvilles.

Aujourd'hui, les politiques urbaines annoncent leur volonté de « réintégrer » la ville, en la densifiant et en rapprochant l'habitat des Noirs des centres d'emplois. Les programmes RLDP (*Rapid Land Development Programs*) visent par exemple à construire des logements bon marché à proximité des quartiers existants, afin qu'ils bénéficient de leurs services et de leurs infrastructures, tout en favorisant la mixité raciale (les nouveaux lotissements publics dans la continuité des quartiers blancs bénéficiant à des populations noires). Ces programmes ont également pour objectif de favoriser la densification urbaine d'une ville marquée par l'étalement (vers le nord) et les espaces vacants (anciennes zones-tampons entre les quartiers attribués aux groupes « raciaux » différents et séparés). Si c'est le projet de « ville compacte » qui domine dans les discours, il a peu d'effet sur l'évolution urbaine réelle. Les programmes RLDP lancés en 1995 ont été abandonnés (sauf celui d'Alexandra), et le lotissement public des espaces périphériques (en maison élémentaire ou en parcelles équipées) reste la forme la plus visible d'action publique sur la ville.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Formes moins visibles dans l'immédiat mais plus significatives, le transfert des logements locatifs publics à leurs occupants, la légalisation et la consolidation des bidonvilles sur place lorsque c'est possible (c'est-à-dire lorsqu'il s'agit d'un terrain public non convoité...) sont les éléments principaux des politiques urbaines post-*apartheid*. On peut citer l'exemple de Devland, à Soweto, où le bidonville né en 1995 est progressivement électrifié, et le transfert des sites aux occupants est organisé. La plupart du temps cependant, les *squatters* sont déplacés (selon la loi, l'éviction n'est pas possible sans relogement), vers Orange Farm et Weilers Farm au sud, Diepsloot au nord : espaces situés à 40 km du centre, sommairement équipés sous le régime d'*apartheid*.

La consolidation de la structure ségréguée de la ville se pérennise donc dans ses développements récents, s'organisant autour d'une forte ségrégation sociale à figure encore ethnico-raciale (carte 27).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Benit C. 1998, Gouvernement urbain et production de la ségrégation : quelles leçons de la ville d'*apartheid* ?, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 14(1).

- Carey S. 1995, Toward a new strategy for dealing with land occupation at the local level in the new South Africa, Bsc thesis, Town and Regional Planning, University of the Witwatersrand.
- Chipkin I. 1996, *City and community : local government and the legacy of the « one city » slogan*, Johannesburg, Center for Policy Studies.
- Crankshaw O., Parnell S. 1999, Race, inequality and urbanisation in the Johannesburg Region, 1946-1996, communication, « World Cities in Poor Countries », Washington DC, National Academy of Sciences.
- Gervais-Lambony P. 1997, *L'Afrique du Sud et les États voisins*, Paris, A. Colin.
- Guillaume P. 1997, Du blanc au noir : essai sur la reségrégation du centre de Johannesburg, *L'espace géographique*.
- Hunter R. 1992, *A review of the Zevenfontein experience*, Institute for Housing of Southern Africa.
- Le Bris E. 1991, Crise urbaine et effets urbains de la crise : le cas de l'Afrique Noire, *Espaces et Sociétés*, n° 65, 1991.
- Mabin A. 1999, From hard top to soft serve : demarcation of metropolitan government in Johannesburg for the 1995 elections, in Cameron R., *Democratisation of south african local government : a tale of three cities*, Prétoria, Van Schaik.
- Zack T. 1992, *Planning by crisis management*, Institute for Housing of Southern Africa.



## KAMPALA

---

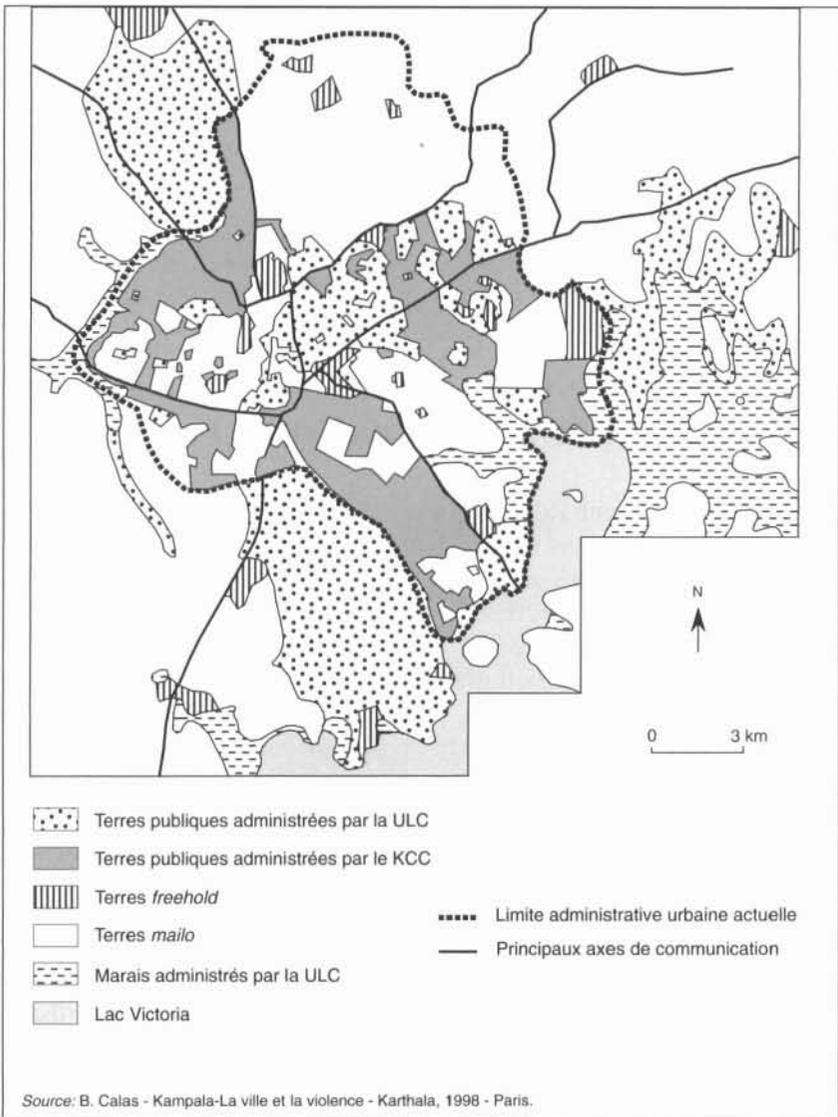
*Bernard CALAS*

### 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

L'Ouganda est une République unitaire, mais ne constitue en aucun cas une nation ; de plus depuis 1993, le gouvernement central a été contraint de reconnaître le royaume du Buganda (le Buganda compte 30 % de la population sur 20 % du territoire ougandais), d'y autoriser le rétablissement de la royauté et le couronnement du *kabaka* (le roi). Théoriquement cette restauration monarchique n'a que des implications culturelles. Dans les faits, il n'en est rien. Le Buganda dispose désormais d'une administration et un groupe parlementaire buganda a été constitué au Parlement national. L'Ouganda est donc un État construit autour du Buganda, mais dépassant largement les limites de ce royaume. C'est la colonisation anglaise fascinée par le modèle royal buganda qui est responsable de la confusion toponymique. Le système politique montre la même originalité. En effet, si des élections libres ont eu lieu régulièrement depuis une dizaine d'années, si la liberté de la presse est relativement respectée et si les partis politiques sont autorisés, leurs activités sont interdites. Le pays est divisé en une quarantaine de districts, comtés, sous-comtés et communes.

Kampala est la capitale de la république de l'Ouganda. Elle est également la capitale du royaume du Buganda. Elle possède le statut de municipalité urbaine et est la seule à disposer d'un tel privilège en Ouganda. *Kampala City Council* est responsable de la gestion urbaine et règne sur le district de Kampala. Celui-ci possède une organisation singulière puisqu'il est composé de 5 divisions, sub-divisées en communes qui sont autant de quartiers administratifs (carte 38).

**Carte 38 –** *Kampala : division politico-administrative et morphologie urbaine (1990)*



LCA - M. Danard

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Siège du gouvernement, des principaux ministères et grandes entreprises, principal marché de l'emploi et de la consommation du pays, Kampala fonctionne comme l'unique tête de réseau. L'effet de siège

explique l'accumulation des activités, des hommes et des richesses à Kampala. Entebbe où se trouve l'unique aéroport international de l'Ouganda souffre de sa trop grande proximité avec Kampala pour pouvoir capitaliser les retombés bénéfiques de l'effet de porte.

Contribuant à 60 % au PIB ougandais, la capitale est la principale région bénéficiaire du « miracle ougandais » (croissance de 6 % par an en moyenne depuis 1986). L'agriculture, l'industrie et les services contribuent respectivement pour 56, 16 et 28 % au PIB de l'Ouganda. La part de Kampala dans le PIB national s'explique d'une part par la sous-estimation statistique classique des activités rurales dans les statistiques économiques officielles, d'autre part par la concentration exclusive dans la capitale des activités d'import-export, des activités industrielles, des ministères, des organismes internationaux d'aide, etc.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1980	1991
<b>UGANDA</b>		
Population totale (en millions)	12,4	16,7
% population urbaine	6,7 %	11,4 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>		
Rang Kampala	1	1
Population : ville de Kampala (en millions)	0,478	0,774
Population Kampala/population totale du pays	3,8 %	4,6 %
Population Kampala/population ville de rang 2 (Jinja)	11	12

Source : Recensements.

*Population urbaine* : Population des circonscriptions définies comme telles par le législateur, c'est-à-dire toutes les agglomérations qui sont décrétées urbaines pour des raisons administratives.

### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

La population kampalaise augmente fortement dans les premières années de l'Indépendance (6,8 % par an entre les recensements de 1959 et 1969) ; puis les expulsions des Kenyans (1969) et des Indiens (1972) et le tassement de l'exode rural provoquent un retournement du bilan migratoire, alors même que la dégradation des conditions de sécurité et de santé aggravent la mortalité et font reculer le solde naturel. La conjonction des deux facteurs explique le recul du taux de croissance démographique kampalais (3,8 % entre 1969 et 1980). L'évolution démographique des années 1980 est plus difficile à lire dans la mesure où la croissance inter-

censitaire de 4,6 % gomme l'opposition entre deux périodes séparées par la prise de pouvoir de Y. Useveni le 25 janvier 1986. Une première période où la croissance urbaine est ralentie par la crise et la violence s'oppose à une seconde période, depuis 1986, marquée au contraire par la paix, la croissance économique et la stabilité politique qui favorisent la reprise de l'exode rural et de l'accumulation urbaine, alors même que la crise, la violence et les premiers effets du sida grèvent le solde naturel. Au terme d'une évolution qui privilégie le rôle du solde migratoire, même si la natalité urbaine reste importante, et si le saut entre 1959 et 1969 est dû à une extension du périmètre urbain, la population kampalaise est passée de 100 000 en 1959 à plus de 800 000 habitants actuellement.

Le bassin migratoire de Kampala est peu modifié par la crise et montre l'importance des régions baganda, c'est-à-dire le centre du pays dans le recrutement. Secondairement ce sont les régions du sud du pays, c'est-à-dire principalement bantoues qui envoient leurs enfants à la ville. Le nord et l'est du pays contribuent assez peu au peuplement urbain. 80 % de la population kampalaise vient du centre et sud du pays. Les rares Nordistes se concentrent surtout dans les lotissements publics orientaux de la ville (Nakawa, Kiswa, Bugolobi, Naguru). Les Baganda monopolisent la quasi totalité des secteurs occidentaux et périphériques de la ville. Les Bantous non baganda se diluent dans ce peuplement hégémonique ou parfois comme autour de l'hôpital de Mulago, résident en de petits secteurs très homogènes. Les Indiens et les Blancs habitent de préférence dans le centre ville ou dans les secteurs méridionaux équipés, aérés, et sûrs.

**Tableau 1 – Kampala : croissance démographique (1945-1991) <sup>a</sup>**

	Augmentation moyenne annuelle de la population	Taux d'accroissement annuel intercensitaire de l'agglomération (%)	Taux d'accroissement annuel national intercensitaire (%)
1948-1959	5 500	10,5	?
1959-1969	18 000	6,8	3,8
1969-1980	10 600	3,1	2,7
1980-1991	26 250	4,4	2,5

a. Toutes les données des tableaux 1 à 5 sont tirées de la littérature grise disponible à Kampala, à l'exception des données très localisées sur les différenciations intra-urbaines.

**Tableau 2 – Ouganda : taux de croissance de la population urbaine (1959-1991)**

Période intercensitaire	1959-1969	1969-1980	1980-1991
Taux de croissance (en %)	8,8	3,2	4,8

**Tableau 3 – Ouganda : taux d'urbanisation (1969-1991)**

Date du recensement	1969	1980	1991
Taux d'urbanisation (%)	6,3	6,7	11,4

**Tableau 4 – Kampala : croissance de la population (1911-1991)**

Année	Population de Kampala township			Population du kibuga	Total
	Africains	Européens	Indiens	Toutes races	Total
1911	2 953			32 441	35 395
1931	6 000	505	3 106	nd	nd
1948	11 905	1 297	10 824	34 337	58 363
1959	24 056	22 679		52 673	99 408

Année	Population de Kampala (« toutes races » (sic))	
1969	330 000	
1980	458 500	
1991	774 200	

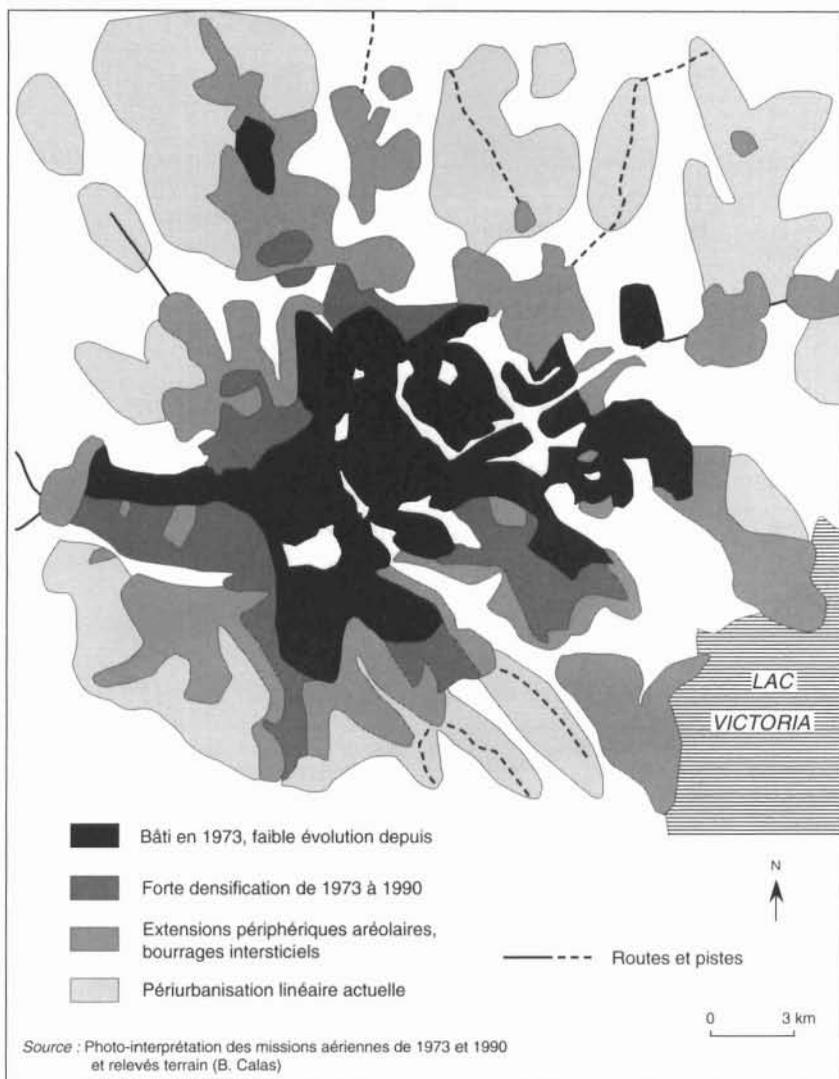
**Tableau 5 – Kampala : urbains et migrants par âge (1991) (%)**

	0-14 ans	15-64 ans	+ de 64 ans	Total
Nés à Kampala	72	20	21	41
Migrants	28	80	79	59
Total	100	100	100	100

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

L'expansion urbaine s'opère principalement en doigts de gant puis en tache d'huile, avec remplissage des espaces vides interstitiels (carte 39). Les axes routiers et surtout les routes de Jinja, Masaka, Entebbe et Nakasongola constituent les lignes directrices de l'extension. Ce schéma général somme toute classique parce que révélant l'hégémonie exclusive des forces du marché dans l'extension urbaine, est perturbé par l'inertie des secteurs publics orientaux dont les vastes réserves foncières aèrent le tissu urbain et par la *gentrification* des secteurs sud et sud-est de la ville ; il est aussi perturbé par la topographie qui fait se concentrer l'habitat précaire dans les fonds de vallées proches du centre et, au contraire délaissier les sommets de collines dévolues à des fonctions symboliques et les fonds de vallées périphériques consacrées à la

**Carte 39 –** Kampala : expansion urbaine (1973-1990)



LCA - A. Trécour

culture maraîchère et à l'élevage laitier. Pendant un temps, entre 1966 et 1986, l'extension urbaine a marqué le pas à cause de l'insécurité qui empêchait les riches de construire et les gens de circuler. Aussi cette période a-t-elle été une période de taudification et d'entassement dans le bâti préexistant, ou d'expansion de quartiers péricentraux précaires. Aujourd'hui, le dynamisme économique et démographique de la capitale fait progresser le tissu bâti dans toutes les directions.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Depuis 1970, l'essentiel de la promotion immobilière a été le fait du secteur privé. La crise de l'État entre 1971 et 1986 a stérilisé les promoteurs publics qui, après 1986, ont été privatisés.

La production immobilière a longtemps été le privilège du secteur privé puisque le secteur public était inopérant, tellement ses capacités de production étaient détournées de leurs missions. Deux filières privées apparaissent :

- une filière artisanale réduite par la crise et que la paix semble dynamiser parce qu'il est de nouveau autorisé d'afficher sa richesse et que la croissance attire toute une faune de développeurs, hommes d'affaires aux portefeuilles confortables ;

- une filière majoritaire de construction pour le marché locatif. Cette filière montre une grande souplesse architecturale pour s'adapter aux capacités financières du marché. À partir d'un stock de modèles et de plans assez réduit, la variété de la qualité du bâti est très grande. Elle repose sur l'emploi de l'argile locale qui peut être montée en torchis, en brique crue, en brique cuite, etc., et ainsi s'adapter aux conditions financières des commanditaires et des utilisateurs.

Depuis 1994, la privatisation des principales institutions de promotion immobilière publiques entraîne la revitalisation de leur capacité de production et quelques opérations de lotissements de grande ampleur commencent à être menées avec comme cible la classe moyenne ougandaise. À l'échelle de l'Ouganda, le lotissement de Nalya (dans l'est de la ville) qui compte une centaine de maisons est une révolution.

**Tableau 6 –** *Kampala : population et ménages par type de logement (1991)*

	Ménage	Population	Taille moyenne du ménage (pers. par ménage)
Maison séparée	24,7 %	34,1 %	5,5
Maison mitoyenne	10,5 %	11,4 %	4,4
Appartement	3,8 %	5,6 %	5,9
Logement des domestiques	5,2 %	4,1 %	3,2
<i>Muzigo</i> (pièce unique louée ; du swahili : la valise)	54,1 %	43,0 %	3,2
Hutte	0,5 %	0,2 %	2,6
Autre	1,1 %	1 %	3,5
Total	•	181 029	724 357
			–

Source : *The 1991 Population and Housing Census, Kampala district, 1992.*

Le stock immobilier est très contrasté. S'opposent le bâti en dur (60 % de la population logée) pour moitié constitué de maisons en briques et pour l'autre moitié de maisons en ciment ou parpaings, qui abritent une population aisée de ménages de taille relativement importante, et le bâti précaire (40 % de la population logée) construit surtout de briques non cuites ou de torchis. La tôle ondulée abrite 83 % des logements toutes qualités de mur confondues, alors que le bâti en dur opte dans une proportion non négligeable pour le confort du ciment et de la tuile.

Les populations pauvres, dont les ménages sont de taille réduite (3,2 personnes par ménage) s'entassent dans des pièces uniques, dans les logements des domestiques alors que les populations plus aisées, trahies par des capacités à entretenir des ménages plus larges, choisissent de vivre en appartement ou dans des maisons séparées. Cependant, il ne faudrait pas déduire de cette analyse que les 34 % qui résident dans une maison détachée sont aisés. Ce chiffre recouvre des réalités très contrastées en fonction de la localisation et du type de maison détachée dont il s'agit. Une famille d'agriculteurs périurbains, pauvres « mais au large » du fait de sa situation, peut très bien côtoyer dans ce groupe une famille de cadres internationaux travaillant à la Banque Africaine de Développement et résidant dans les quartiers sud de la ville dans une maison, indépendante de 10 pièces et 3 étages.

Les propriétaires sont très minoritaires à Kampala (environ 20 % des chefs de ménages), de même que les hébergés (population logée gratuitement soit par la famille, soit par l'employeur : 10 %). L'essentiel de la population est donc locataire.

## **7. POLITIQUES URBAINES**

Depuis 1966, la politique urbaine est caractérisée par des vellétés d'intervention, exprimées dans divers schémas directeurs mais jamais appliquées, et le laisser-faire de fait. À partir de 1990, la politique d'urbanisme est dominée par la Banque Mondiale et les bailleurs de fonds internationaux qui mettent en place des projets sectoriels de réhabilitation des réseaux et une politique urbaine de réhabilitation institutionnelle et de strict recouvrement des coûts. Le gouvernement rétrocède les biens des Indiens et se débarrasse de son parc immobilier en le privatisant, soit-disant au profit des occupants, dans les faits au profit de la classe moyenne et en particulier des fonctionnaires.

## 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Dans les années 1950, la politique urbaine est marquée par la dichotomie entre les opérations publiques d'habitat populaire dans la partie orientale de la ville et des tentatives toujours malmenées pour étendre à la partie occidentale et privée, dirigée par la royauté baganda, les services urbains déjà mis en place dans la ville d'inspiration européenne, c'est-à-dire la ville publique.

Les années 1960 voient :

- l'interruption des opérations de lotissement populaire ;
- la réorientation des opérations de promotion publique et de lotissements équipés vers les groupes aisés ;
- la fusion des deux institutions municipales qui se partageaient l'agglomération. *Kampala City Council* a désormais compétence sur l'ensemble de l'agglomération.

Les années 1970-1980 sont celles de la disparition de toute intervention publique cohérente. Les institutions chargées de la gestion urbaine (municipalité, régies diverses, etc.) sont dépourvues de moyens matériels, financiers et humains. Le laisser-faire domine.

Entre 1986 et 1994, les pouvoirs publics sont intervenus dans la production de l'espace urbain à travers la mise à disposition de terrains publics et équipés et la réhabilitation des réseaux d'adduction d'eau et de voirie principalement. Le rétablissement de la sécurité et de la paix depuis 1986 a permis un retour de la croissance urbaine en dur et de la différenciation socio-spatiale. Aujourd'hui, les pouvoirs publics interviennent à différentes échelles. Les comités de quartiers (*Resistance councils and committees*) gèrent la sécurité, le nettoyage de la voirie, la justice de paix. Leur rôle ne diffère guère à la ville et à la campagne. Les services du cadastre et du ministère de l'urbanisme et du logement bradent les dernières réserves foncières publiques intra-urbaines, privatisent les logements publics (lotissements, grands ensembles, etc.). Les services d'adduction d'eau, d'électricité, de téléphone, de ramassage des ordures, d'évacuation des eaux usées sont privatisés et doivent dégager des profits. Les pouvoirs publics cherchent davantage à équiper et gérer l'espace déjà urbanisé qu'à guider l'expansion urbaine. La production de l'espace urbain est laissée à l'initiative des propriétaires et promoteurs privés.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Du point de vue foncier, il y a très peu de quartiers illégaux à Kampala. L'illégalité foncière (*squatting*) est individuelle, discrète,

rare et noyée au milieu de la conformité à la loi ou au contrat social. À l'inverse, du point de vue architectural, les normes officielles de construction sont très peu respectées. Des quartiers entiers (*slums*, quartiers périphériques) entrent en contradiction complète avec les règlements d'urbanisme. Les pouvoirs publics laissent faire ou, parfois mais toujours à l'initiative des bailleurs de fonds étrangers, interviennent sous la forme d'opérations d'amélioration de l'habitat très ponctuelles (par exemple, le *Namuwongo upgrading scheme*).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Calas B. 1998, *Kampala. La violence et la ville*, Paris, Karthala.
- Calas B. 1997, De Kampala à Dar es Salaam : itinéraires d'une recherche, in *Actes du séminaire du CREPAO à Pau sur « Les crises et les recompositions urbaines en Afrique centrale et orientale »* (à paraître).
- Calas B. 2000, Les héritages du politique dans l'organisation spatiale ougandaise, in *Actes du séminaire de l'UMR 183 Prodig sur Le rôle du politique dans les transformations des espaces et des paysages* (à paraître).
- Gutkind P.C.W. 1963, *The royal Capital of Buganda. A Study of Internal Conflict and External Ambiguity*, La Haye, Mouton.
- Hirst V. 1975, The distribution of migrants in Kampala, *East African Geographical Review*, n° 13, 37-51
- Langlands B. W. 1974, Urban functions and urban forms in Uganda and their implications for planning policy, in M. Safier, B. W. Langlands (dirs.), *Perspectives on urban planning for Uganda*, Occasional paper n° 10, Kampala, Dep. Geo of Makerere University, 128-182
- Southal A. W., Gutkind P.C.W. 1956, *Townmen in the making*, Kampala EAISR (Coll. East African Studies, n° 28).
- Vorlaufer K. 1967, *Physiognomie, Struktur und Funktion Gross Kampala : ein Beitrag zur Stadtgeographie tropisch-Afrikas*, Frankfurt, 2 vols.
- Wallman S. 1996, *Kampala women getting by Wellbeing in the time of AIDS*, Londres, James Currey (Coll. Eastern African Studies).

## LE CAIRE

---

Agnès DEBOULET<sup>1</sup> et Galila EL KADI<sup>2</sup>

### 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF (G. El Kadi)

État-Nation très centralisé, l'Égypte est une démocratie parlementaire depuis 1977. Le Caire est la capitale administrative et économique du pays. Le pays est organisé en cinq niveaux territoriaux : la région (préfecture, qui n'est pas encore une entité administrative à part entière), le gouvernorat (département), le *Markaz* (district), la ville et le village.

L'aire métropolitaine (*Greater Cairo Metropolitan Region* : GCMR) se compose des trois villes du Caire, de Giza et de Choubra al-Kheima (carte 40). L'espace régional du Grand Caire, *Greater Cairo Region* (GCR), inclut six villes petites et moyennes et 162 villages. Du fait d'un découpage administratif ancien, le GCMR, ne constitue pas une entité juridique autonome, mais est partagé entre trois différents gouvernorats. Ses principales composantes sont :

- la ville du Caire, dont le développement s'est effectué le long de la rive droite du Nil à partir d'un noyau historique ancien, et dont les limites recoupent celles du gouvernorat du même nom. Composée de 36 *qism* (arrondissements), elle concentre 68,7 % de la population du GCMR en 1996 ;

- la ville de Giza, située sur la rive gauche du Nil, et qui a pris son essor dans l'après guerre à partir d'un ambitieux projet d'extension mis en œuvre par l'État. Elle est constituée de six *qism*, et contribue pour 22,4 % à la population du GCMR ;

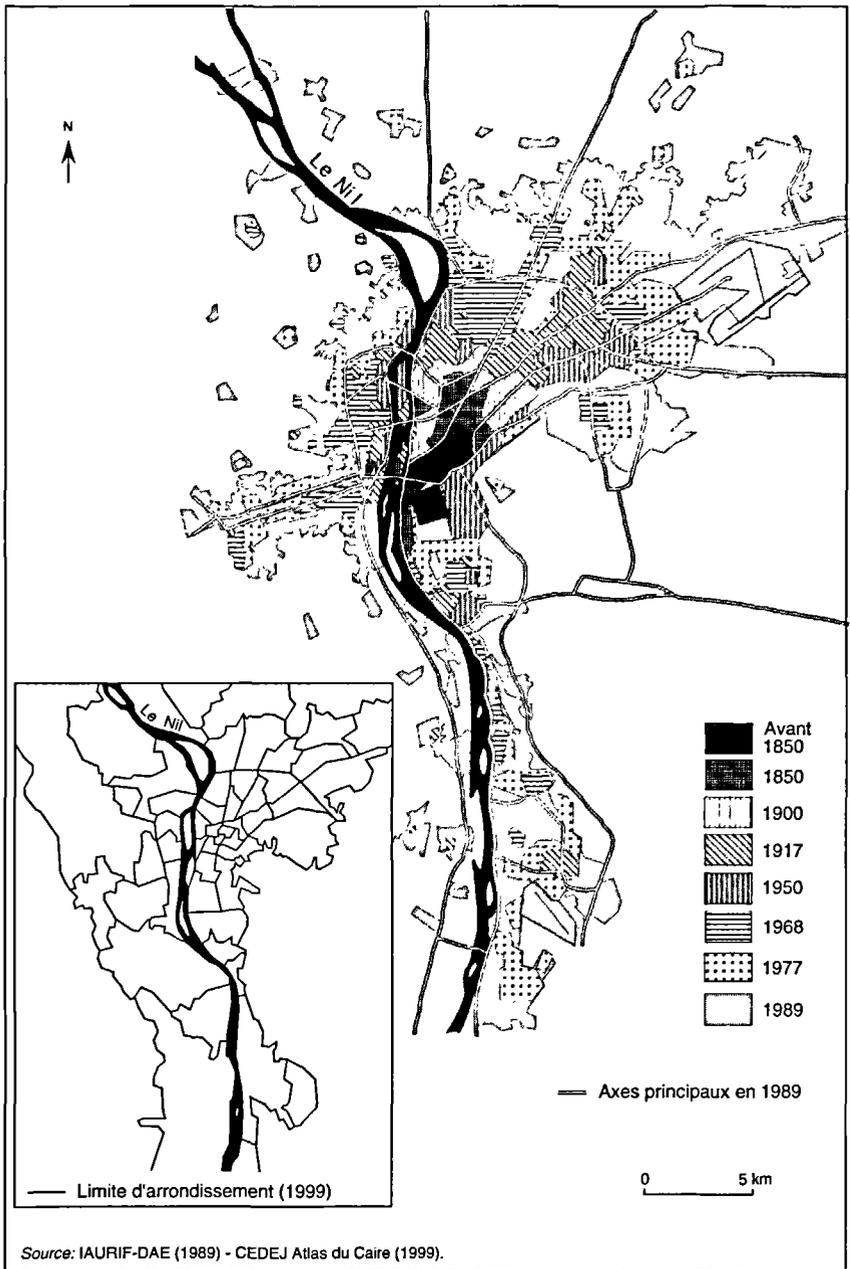
- la ville de Choubra al-Kheima, située au nord du Caire et administrativement rattachée au gouvernorat de Qalioubéya dont elle

---

1. Auteur des sections 4 et 6 de ce chapitre consacré au Caire.

2. Auteur des sections 1, 2, 3, 5 et 7 de ce chapitre consacré au Caire.

Carte 40 – *Le Caire : progression de l'urbanisation et division politico-administrative (1999)*



LCA - M. Danard

regroupe 65 % de la population urbaine. D'expansion plus récente et composée de deux *qism*, Choubra al-Kheima s'est développée selon des

modes d'urbanisation spontanée, à partir d'anciens villages périurbains. Elle compte désormais 8,8 % de la population urbaine du GCMR.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

(G. El Kadi)

Capitale du pays depuis plus d'un millénaire, Le Caire est également capitale économique et politique. Tous les sièges des banques, des grandes administrations, des grands journaux, des associations syndicales et professionnelles s'y localisent. En 1996, la capitale égyptienne concentre 43 % des emplois publics, 40 % des emplois privés et 49 % des emplois industriels. Elle concentre aussi les formations supérieures : la moitié des universités du pays sont localisées au Caire.

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

(G. El Kadi)

	1996
<b>ÉGYPTE</b>	
Population totale (en millions)	61,452
% population urbaine	57 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Le Caire	1
Population : Ville du Caire (en millions) (GCMR ; GCR)	6,789 (9,882 ; 11,459)
Population Le Caire (GCR)/population totale Égypte	18,6 %
Population Le Caire (CGR)/population urbaine Égypte	32,2 %
Population Le Caire (CGR)/pop. agglo rang 2 (Alexandrie)	3,281

Source : Recensement général de la Population et des Activités (RPA) 1996.

*Population urbaine* : En 1907, on a tenté une définition de l'urbain qui inclut un seuil démographique minimum et la forme urbaine : « *A town is an area of more than 10 000 inhabitants when treated as towns unless they really possessed urban characteristics, and even not overgrown villages* ». En 1960, cette définition a été abandonnée pour une autre plus réductrice, basée exclusivement sur le statut administratif. Ainsi sont considérées comme des villes : les capitales des quatre gouvernorats urbains (Le Caire, Alexandrie, Port-Saïd et Suez) ; les 22 capitales des autres gouvernorats ; 14 villes considérées comme des unités administratives indépendantes pour des raisons politiques ; les capitales de district ; les villes nouvelles. À cette simplification de la notion d'urbain s'est ajoutée l'ambiguïté des critères de sélection des agglomérations rurales devant accéder au rang de villes. Officiellement, 43 % de la population de l'Égypte vit dans des agglomérations rurales ; mais certaines d'entre elles ont une population de 120 000 habitants. De nombreuses études ont montré que ces villages sont devenus villes, par leur morphologie, par les activités de leur population majoritairement engagée dans les secteurs tertiaires et secondaires et par l'adoption du mode de vie urbain.

Le GCR rassemble en 1996 18,6 % de la population totale du pays (contre 20 % en 1986), et 32,2 % de la population urbaine. Le rapport entre le GCR et la seconde ville Alexandrie (3,281 millions d'habitants) est de 3 à 1 ; celle-ci est plus de sept fois plus grande que la troisième ville du pays, Port-Saïd (0,469 million d'habitants en 1996). Une rupture subsiste pour les villes entre 500 000 et 1 million d'habitants : il n'en existe qu'une, Choubra al-Kheima, qui fait partie du GCR.

Le réseau urbain en Égypte se caractérise par une forte concentration de la population dans un nombre très limité de villes. Ainsi les trois « multimillionnaires », Le Caire, Alexandrie et Giza (1,5 % des localités), réunissaient en 1996 41,5 % de la population urbaine ; et 81 % des villes comptant entre 20 et 500 000 habitants ne regroupaient que 22,1 % de la population urbaine.

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE (A. Deboulet)

**Tableau 1 –** *Le Caire : taux d'accroissement moyen annuel du GCMR depuis 1947 (%)*

	1947-1960	1960-1966	1966-1976	1976-1986	1986-1996
Le Caire	3,6	3,5	2,2	1,8	1,2
Giza	6,7	6,6	4,6	4,3	1,7
Choubra al-Kheima	7	9,4	8,6	6	2
Total GCMR	3,9	4,1	2,9	2,6	1,4
Égypte	2,52	2,47	2,02	2,75	2,1

*Source* : Calculs de G. El Kadi d'après le RPA.

Un des phénomènes marquants des deux périodes censitaires (1976-1986 et 1986-1996) réside dans le net ralentissement de la croissance démographique du Caire, contrairement à toutes les prévisions établies dans les années 1980. Elles étaient, il est vrai, basées sur le maintien de l'exode rural à un taux élevé ; ce qui n'a pas été le cas. L'apport migratoire, qui contribuait ainsi pour plus de 22 % de la croissance du GCMR durant les décennies antérieures, représentait en 1986 moins de 10 % de son accroissement.

Comme la plupart des mégapoles du Sud, la région du Caire a vu le poids de l'exode rural diminuer massivement, au point que la proportion des résidents nés en province a diminué de moitié depuis les années 1960 et qu'en 1986 seuls 4 % des Cairotes sont nés à la campagne (Atlas du Caire, 1999). On a pu constater pour la période censitaire 1976-1986 le redéploiement presque exclusif des arrivées dans une logique ville-

ville avec une très forte augmentation de la part d'immigrés d'origine urbaine dans les trois gouvernorats composant la Région du Grand Caire. Ils constituent 91 % du total des immigrants dans Guizah urbain, 78 % pour Qaliubiya urbain et 82 % pour Le Caire. Ainsi, plus la zone est urbanisée, et plus les migrations s'effectuent de ville à ville. Plus précisément, en 1986, l'ensemble des migrants dans les secteurs urbains connaissaient à 80 % une trajectoire migratoire urbaine (Deboulet et Fanchette, 2000). L'étude des trajectoires migratoires permet de voir que 81 % des Caiotes migrants sont restés en zone urbaine aux principales étapes migratoires : naissance – résidence précédente – résidence actuelle (Ireton, 2000).

Parmi les arrondissements (*qism*) du Caire qui ont des taux d'accroissement négatifs, ceux de la vieille ville conjuguent les plus fortes densités résidentielles et les conditions d'habitation les plus précaires. Ces *qism* jouent une fonction d'accueil des immigrants (Sayyeda Zeinab, Boulaq), mais fournissent désormais le gros des émigrés en direction des périphéries. Le marché du logement est en effet désormais trop saturé pour qu'un jeune ménage puisse prétendre y trouver un logement. Bien que restant très denses, ces secteurs se sont considérablement vidés de leur population au profit des zones périphériques. Par ailleurs, cette baisse de population (– 17,8 %) entre 1976 et 1986 (Atlas du Caire, 1999) s'expliquerait aussi par la décohabitation des jeunes ménages et un vieillissement de la population, ainsi que par la tendance au « remplacement des logements par des activités tertiaires » (*ibid*). Le renouvellement du parc est également fort dans ces vieux quartiers, en raison du processus cumulatif de délabrement d'un nombre important d'immeubles, mais aussi de la politique de rénovation urbaine (Boulaq notamment).

Les études effectuées à l'échelle micro, se concentrant sur les trajectoires résidentielles, montrent que pour une bonne part les vieux quartiers du centre fonctionnent encore à la façon d'éponges, logeant encore volontiers les plus démunis ou les migrants récents et rediffusant cette population après quelques années d'accumulation financière, et souvent de stabilisation familiale (après les premiers enfants). Ce sont d'abord les résidents de longue date de l'agglomération qui migrent vers les périphéries, et le processus d'installation résidentielle dans un logement indépendant peut être très erratique et d'autant plus long que le ménage est démuné (Deboulet, 1993).

Les quartiers d'accueil privilégiés des nouveaux migrants sont essentiellement des secteurs périurbains non réglementaires de deuxième couronne établis sur des terrains privés agricoles et théoriquement protégés contre la conversion en terrains à bâtir. Il s'agit de ce qui, au vu des critères administratifs, est considéré comme faisant partie des secteurs ruraux de la zone métropolitaine, mais aussi de quelques

cités de relogement (des sinistrés du tremblement de terre notamment et en particulier de Medinet al-salam) et quelques *new settlements* en expansion ainsi que des quartiers planifiés milieu voire haut de gamme.

Les zones d'arrivée à l'intérieur de l'agglomération se situent surtout dans les périphéries sud et nord du gouvernorat du Caire et plus encore des noyaux centraux anciens vers les deux gouvernorats de peuplement plus récents, Guizah sur la rive gauche du Nil et Qaliubiyah, au Nord-Ouest. En 1986, 45 % des immigrés de Guizah et 38 % des immigrés de Qaliubiya proviennent du Caire. Dans les seuls secteurs urbains, la part des immigrés du Caire s'abaisse légèrement à Guizah (14 % en 1986), et augmente peu pour Qaliubiyah (12 %). Les secteurs ruraux de ces deux gouvernorats périphériques connaissent les taux d'accroissement les plus spectaculaires, en raison de la densité résidentielle déjà extrêmement forte de leurs secteurs urbanisés. En ce qui concerne les arrivées extérieures, depuis fort longtemps (Abu-Lughod, 1969), on devine l'importance des spécialisations régionales dans les lieux d'installation. Ainsi, les derniers changements de résidence dénotent la prédominance des relations Guizah-Haute Égypte et Qaliubiyah-Basse Égypte, tandis que Le Caire offre un condensé de ces deux situations.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

(G. El Kadi)

Le Caire occupe une position clé à la charnière entre le large éventail du delta et l'étroit couloir de la vallée. En ce lieu stratégique qui commandait la basse et la Haute Égypte, les escarpements calcaires du Moqattam et le Nil offraient, sur la rive orientale, un site protégé exceptionnel où se sont succédées sans exception les villes capitales depuis l'unification du pays par Ménès : Memphis, Babylone, al-Fostat, al Askar, al Qataï' et enfin Le Caire. La constitution de l'espace urbain du Caire s'est opérée selon deux modes : les opérations d'urbanisme (lotissement ; aménagement de quartiers résidentiels ; construction de grands ensembles, de villes satellites et de villes nouvelles) et l'urbanisation spontanée.

Au cours des trois décennies qui s'étendent entre 1947 et 1989 la surface bâtie s'est accrue de 8 000 ha pour atteindre 33 700 ha (carte 8). Le couloir nord/est s'est renforcé par la construction vers la fin des années 1950 d'une cité résidentielle et administrative, et au début des années 1980 d'une autre cité-satellite sur les hauteurs de la colline du Moqattam. Le front nord doit son extension, sous forme de lotissements non-réglementés, à l'implantation de la deuxième zone industrielle du pays à Choubra al-Kheima. L'extension vers l'ouest commence à pren-

dre de l'ampleur avec la création d'un quartier résidentiel pour classes moyennes et des ensembles de logements sociaux sur la rive ouest, au nord et au centre à partir de 1947. Tout autour s'est formée une couronne de zones d'urbanisation spontanée à partir de la fin des années 1940. Vers le sud ouest, de part et d'autre de l'avenue des pyramides, l'urbanisation s'est développée suivant un double processus non-réglé et planifié. Le sud doit sa naissance à la création d'une station thermale (Hélwan) vers le milieu du siècle dernier, puis du lotissement résidentiel de Ma'adi au début du siècle. Son développement est lié à trois facteurs : l'installation d'une ligne de chemin de fer desservant Helwan, l'implantation d'une zone industrielle dans les années 1960, la construction d'une ville satellite, dans les années 1980.

Le Grand Caire se divise en un noyau central, la première couronne et la deuxième couronne. Les deux premiers secteurs constituent l'aire métropolitaine et forment la zone agglomérée ; le troisième correspond

**Tableau 2 –** *Le Caire : répartition de la croissance du bâti (1947-1989)*

Croissance	Nord-Est	Nord-Ouest	Sud-Est	Sud-Ouest	Totale
En ha	15 402	4 456	5 205	4 750	29 813
En %	54,11	15,65	18,29	11,94	100,00

Source : A. Wagih 1994. La croissance de la région du Grand Caire, *Lettre de l'OUCC*, n° 37.

**Tableau 3 –** *Le Caire : évolution démographique du GCR, analyse par couronne (1960-1986)*

Couronne	1960	1966	1976	1986
Noyau central	2 619 (54,2 %)	2 994 (48,7 %)	3 082 (38,7 %)	2 870 (27,0 %)
Première couronne	1 310 (27,1 %)	2 032 (33 %)	3 391 (42,6 %)	5 327 (50,1 %)
Zone périphérique :	900 (18,7 %)	1 125 (18,3 %)	1 491 (18,7 %)	2 437 (22,9 %)
– dont zone rurale	781 (16,1 %)	890 (14,5 %)	1 135 (14,2 %)	1 747 (16,4 %)
– dont désert	119 (2,6 %)	235 (3,8 %)	356 (4,5 %)	690 (6,5 %)
GCR	4 829	6 151	7 964	10 634

Source : IAURIF/GOPP, cité par Belliot M. 1991, Le Caire sort de son Nil, *Les Cahiers de l'IAURIF*, n° 96, 65-70.

à la zone périphérique qui se compose de villages et de villes dispersés sur le territoire du *Greater Cairo Region* et sont séparés de la zone agglomérée par des dizaines de km. Le noyau central qui rassemblait 54 % de la population totale en 1960, n'en représentait plus que 27 % en 1986. Dans le même temps, la première couronne connaissait une évolution inverse, passant de 27 % en 1960 à 50 % en 1986. La zone périphérique pour sa part est restée stable avec un peu moins de 20 % de la population, ce seuil étant toutefois légèrement dépassé en 1986.

*Le noyau central* s'étend sur la rive droite du Nil et se compose de quartiers d'âge et de fonction très différents : la vieille ville, l'ancienne agglomération copte, le centre ville datant du XIX<sup>e</sup> siècle, la banlieue industrielle de Choubra, la cité des morts et le quartier informel de Manshiet Nasser. Ce secteur constitue approximativement un grand rectangle de 5 km par 10 km ; il rassemblait 2,9 millions d'habitants en 1986 et 2,5 en 1996. Ce noyau central est très hétérogène du point de vue de sa composition sociale et de son tissu urbain (carte 9).

Durant les trente dernières années, ce noyau central a vu sa croissance se ralentir peu à peu puis devenir négative. Le taux de croissance de la population y était encore de 2,1 % entre 1960 et 1966 et de 0,3 % entre 1966 et 1976. De 1976 à 1986, le noyau central s'est dépeuplé au rythme de 0,7 % par an, perdant plus de 200 000 habitants (7 % de la population de 1976). Ce phénomène est dû à la tertiarisation accrue du centre d'une part, à la détérioration du parc de logements dans les vieux secteurs d'autre part, ce qui a provoqué un déplacement vers la périphérie. Entre 1986 et 1996, le noyau central a perdu 414 236 habitants, soit une perte de 2 % en moyenne par an.

*La première couronne*, qui rassemblait 5,3 millions d'habitants en 1986 et 6,4 en 1996, s'étend sur une dizaine de kilomètres autour du Centre, et regroupe les extensions urbaines mises en place durant les trois premiers quarts de ce siècle : quartiers planifiés et spontanés. Cette couronne a connu une évolution analogue à celle du noyau central, mais avec un taux de croissance nettement supérieur. La croissance démographique rapide de la période 1960-1966 (7 % par an) s'est progressivement ralentie, atteignant 5,3 % entre 1966 et 1976 avant de tomber à 4,6 % entre 1976 et 1986 et 2 % durant la période 1986-1996.

Enfin, *la deuxième couronne*, ou zone périphérique, située à une quinzaine de kilomètres du centre, regroupe des pôles anciens d'urbanisation, les zones agricoles de la vallée du Nil et les villes nouvelles et satellites. Cette couronne comptait 2,4 millions d'habitants en 1986. La zone périphérique a connu une évolution plus différenciée que les deux autres secteurs : 3,8 % de croissance annuelle de 1960 à 1966, 2,9 % de 1966 à 1976 et une brusque accélération (5 %) de 1976 à 1986. Durant cette dernière période, c'est la zone périphérique qui a connu les taux de croissance les plus élevés du Grand Caire. Cette pression urbaine s'est

notamment exercée en zone rurale, elle est inquiétante pour la pérennité des terres agricoles de la vallée du Nil. Quant aux nouvelles zones de développement urbain en terres désertiques qui ne regroupent que 6,5 % de la population, après un début difficile, elles connaissent à l'heure actuelle un essor remarquable.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

(A. Deboulet)

Les tendances les plus récentes du marché haut de gamme sont à la production de logements dans des *compounds* (ensembles fermés), à l'écart de la ville. Ce type de développement, très luxueux, se rencontre également dans des portions de villes nouvelles.

Le secteur privé prend en charge la quasi-totalité de la production de logements, avec une part très importante, y compris dans le non-réglementaire, réalisée par une promotion immobilière petite-marchande ou capitaliste. Les formes de production frappent par leur similitude dans les secteurs réglementaires ou non-réglementaires. La tendance à l'auto-construction est très résiduelle et l'auto-promotion a la particularité de s'appuyer sur une promotion immobilière très organisée, autour d'entrepreneurs qui gèrent la sous-traitance des diverses composantes du bâtiment et financent la construction par des avances progressives des futurs occupants. Depuis une décennie au moins, la verticalisation de l'habitat dans les quartiers populaires et semi-populaires est très forte, et il est fréquent que des immeubles de cinq étages ou plus s'édifient d'un seul tenant y compris dans les secteurs à urbanisation contestée. Au sein du secteur privé, le non-réglementaire connaît des formes spatiales et des formes d'occupation variables, mais peu de logements vraiment précaires (les matériaux sont le plus souvent en dur).

La plus grosse partie de ce parc, localement appelé *'ashwaiy*, littéralement « aléatoire », se concentre sur des terrains privatifs agricoles. La propriété du sol confère aux occupants une grande sécurité, qui favorise l'édification de bâtiments de plus en plus hauts, en particulier dans les zones périphériques. La construction dans ces quartiers est faite en grande partie par de petits promoteurs, souvent issus du quartier. L'auto-promotion par de petits propriétaires tend à disparaître en raison du coût astronomique du foncier.

L'autre filière d'accès au sol et au logement est à bien des égards beaucoup plus précaire et susceptible, à terme, de surprise désagréable. Il s'agit de l'invasion de terrains, généralement gouvernementaux. La précarité foncière, l'absence de tenure sécurisée, à l'exception de rares quartiers régularisés, favorise la conjonction de l'accueil d'une popula-

tion dans l'ensemble privée de l'accès aux équipements publics et vivant dans un grand dénuement.

Si Le Caire n'abrite pas de grands bidonvilles, mis à part quelques poches, c'est sans doute en raison des formes verticales d'occupation par le logement précaire. Décrites depuis toujours, les surélévations d'immeubles (souvent dangereuses) sont extrêmement courantes. Assez fréquemment, surtout au centre ville, les surélévations sont occupées par des séries de baraques en location, en dur ou en matériaux de récupération érigées par les propriétaires d'immeubles.

Enfin, les plus démunis ne sont pas spatialement très repérables dans la ville en raison de leur dispersion au sein du parc de logements d'une pièce, c'est-à-dire de chambres plus ou moins indépendantes, avec eau et facilités à l'extérieur et dans lesquelles habitent des célibataires mais aussi de nombreuses familles en sur-occupation. Ces dernières ont vu cependant, comme le logement précaire, leur part diminuer sur les deux dernières périodes inter-censitaires (1976-1986 et 1986-1996). Les logements d'une pièce, majoritairement en location, passent de 16 % à 9 % du total des unités de logement.

En 1996, plus de la moitié des individus (58 %) étaient logés en location, le reste se partageant entre propriétaires et accédants. La part des logements vacants sur le total, soit 17 % au Caire, n'a cessé d'augmenter au fil des années et ce phénomène touche l'ensemble des secteurs urbains. Le blocage des loyers est généralement mis à l'index car il a généré au Caire le désintérêt des propriétaires pour leur patrimoine (les sommes payées par les locataires étant devenues tout à fait symboliques au fil du temps) et il commence à être battu en brèche par la libéralisation des loyers. De cet état de fait découle notamment le délabrement très préoccupant du parc dans les quartiers anciens. Accéder à un logement dans un quartier ancien fait figure d'exploit en raison de la faible rotation du parc, de sa dégradation très rapide, et ce, en dépit de très coquets pas-de-porte qui équivalent parfois à la moitié du coût d'achat d'un logement. Parmi les quartiers non-réglementaires, seuls ceux issus d'une urbanisation par invasion récente font exception à la pratique (non légale) de l'avance de paiement, qui consiste à faire payer à l'entrée une somme équivalant à plusieurs années de loyers ; leurs habitants pratiquent la location simple dans des unités de logement rarement supérieures à deux pièces.

Depuis 1993, une politique de régularisation foncière commence à voir le jour au Caire. Le processus est long, compliqué, rencontre des résistances alors qu'en parallèle se mettent en place des programmes de restructuration urbaine et qu'il est prévu la démolition d'une dizaine de secteurs non-réglementés.

## 7. POLITIQUES URBAINES (G. El Kadi)

### 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Depuis 1950, Le Caire a bénéficié de trois schémas directeurs : 1953, 1977 et 1983. Les principales options de ces trois schémas furent mises en œuvre. La politique d'aménagement régional s'est inscrite tout récemment dans une stratégie d'aménagement du territoire visant à redistribuer la population et les activités sur l'ensemble du territoire. La conquête du désert par le biais de la création de villes satellites et nouvelles fut l'outil principal de cette nouvelle stratégie. Il a été décidé de créer 19 villes nouvelles en terre désertique en 1977.

L'État est propriétaire de 95 % du sol de l'Égypte. C'est lui qui édicte les lois, les normes d'urbanisation, qui élabore les politiques d'aménagement à toutes les échelles, qui définit les zones d'extension futures et qui fixe les limites des zones urbaines et l'usage des sols.

En dépit de ces prérogatives, un certain laisser-faire conjugué avec la croissance urbaine rapide et la demande insatisfaite de logements, a donné naissance et au développement de l'urbanisation dite spontanée ou non-réglémentaire qui prit essentiellement place sur les terres agricoles périurbaines. Dans ce processus il n'y a pas atteinte à la propriété privée, les transactions sont légales, c'est le changement de l'usage du sol qui est prohibé, car les terres agricoles sont rares dans ce pays où le désert est dominant (95 % de la superficie totale du pays). C'est ce qui explique en partie la tolérance de l'État face à cette urbanisation. La deuxième raison tient à la grande dynamique de l'urbanisation spontanée qui a pu combler les carences de l'État dans la production de logements sociaux. Par conséquent elle se présentait comme un moyen de maintenir une certaine paix sociale.

En tant que politique nationale, la planification urbaine moderne en Égypte a été consacrée par la première loi fondant le droit de l'urbanisme promulguée en 1982. Elle a imposé aux Gouvernorats, aux districts, aux villes et aux villages d'établir des plans d'aménagement généraux et de détail qui se situent à deux niveaux :

- un plan d'urbanisme directeur (*Master Plan*) qui s'applique à l'ensemble du gouvernorat, il fixe l'affectation générale des sols, les infrastructures primaires, les logements, les services et les équipements collectifs ; il est élaboré conjointement par le GOPP, organisme central de planification nationale, et les services techniques des gouvernorats concernées ;

- un plan d'urbanisme de détail, en conformité avec le premier, définit l'usage des sols, le périmètre de l'agglomération, les densités, l'infrastructure secondaire. Il est élaboré par la collectivité locale et sert

de référence pour les expropriations et les opérations d'aménagement et de gestion des permis de construire.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Jusqu'à la fin des années 1980, l'urbanisation spontanée était complètement occultée. Or, les zones non réglementaires avaient été légalisées en 1983. Cette mesure impliquait la cession des espaces publics aux collectivités locales et la réalisation des réseaux divers à la charge des habitants. Un second décret légalisant toutes les zones construites après 1983, a été promulgué en 1992. À partir de cette date, en raison des violences politiques qui ont embrasé ces zones, cette forme d'urbanisation sera considérée comme un problème pour lequel il fallait définir des stratégies à court terme. Trois groupes de zones ont été identifiés en 1994 et devaient faire l'objet de types d'interventions différents :

- Les zones d'habitat insalubres dépourvues de tout équipement. Il en existait une dizaine au Caire et à Guizah : elles devaient être démolies et leur population relogée ailleurs. Les besoins en logements s'élèvent à 32 000 unités.
- Les zones où l'habitat est relativement décent mais qui ne sont pas viabilisées allaient bénéficier d'équipements d'infrastructure.
- Les zones intégrées à la ville mais dont les infrastructures, devenues obsolètes, nécessitent une rénovation.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

(A. Deboulet et G. El Kadi)

- Abu Lughod J. 1969, Migrant adjustment to city-life : the Egyptian case, in Breese G. (ed.), *The city in newly developing countries : readings on urbanism and urbanization*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 376-388.
- Barge C., Denis E., Moriconi-Ebrard F., Waguih A. 1999, *Atlas du Caire*, MAE, Pir-Villes, Cedej, Cnrs, OUCC.
- Deboulet A. 1993, Réseaux sociaux et nouveaux quartiers au Caire : les stratégies de mobilité résidentielle, *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 59-60, 78-89.
- Deboulet A. 1995, Des quartiers centraux vers les périphéries spontanées. Éléments sur la mobilité résidentielle dans la Région du Grand Caire, in *Les nouvelles formes de la mobilité dans le monde arabe*, Tome II, Urbama-Cedej-CMMC (Fascicules de recherche, n° 28).
- Deboulet A. et Fanchette S. 2000, Les migrations internes en Égypte, étude statistique, Recherche Urbama/Cedej, programme *Changements économiques, sociaux, et modifications des champs migratoires internes dans le*

- Monde Arabe*, Tours, Urbama-Cedej, CMMC, (Fascicule de recherches) (à paraître).
- Denis E. 1998, Le Caire et l'Égypte à l'orée du XXI<sup>e</sup> siècle. Une métropole stabilisée dans un contexte de redéploiement de la croissance, *Lettre de l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain*, CEDEJ, n° 48, 4-17.
- Denis E. 1998, Le système d'information géographique Égypte : un outil pour l'analyse géographique du peuplement de l'Égypte. L'exemple du poids démographique du Caire, *Nouvelles Scientifiques de France et du Proche-Orient*, Damas, Cedust, n° 92.
- El Kadi G. 1987, *L'Urbanisation Spontanée au Caire*. Tours, éd. ORSTOM-URBAMA.
- El Kadi G. 1986, La Division Sociale de l'Espace au Caire : Ségrégations et Contradictions, *Maghreb Machrek*, n° 110, 33-55.
- El Kadi G. 1990, Trente ans de Planification Urbaine au Caire, *Revue Tiers-Monde*, Tome XXXI, n° 121, 166-185.
- El Kadi G. 1990, La cité des morts au Caire, un abri pour les sans abris. *Maghreb Machrek, Égypte 1990, Enjeux de société*, n° 127, 134-153.
- El Kadi G. 1994, Le Caire, la Ville Spontanée Sous Contrôle, *Maghreb Machrek, numéro spécial, Monde arabe, Villes, pouvoirs et Sociétés*, 30-41.
- El Kadi G. 1995, Cairo, a case study, in *Metropolitan Planning and Management in the Developing World : Spatial Decentralization Policy in Bombay and Cairo*, part III, Nairobi, Ed. United Nations, Centre For Human Settlements (Habitat), 89-146.
- El Kadi G. 1995, Les villes nouvelles d'Égypte : la conquête du désert entre le mythe et la réalité, *Villes en Parallèle*, n° 22, 158-176.
- El Kadi G. 1997, Urbanizzazione spontanea e politiche di pianificazione, due processi che si annullano a vicenda : il Cairo, in *Citta e societa nel mondo arabo contemporaneo, dinamiche urbane e cambiamento sociale*, Turin, edizioni Fondazione Giovanni Agnelli, 21-44.
- Escallier R., Signoles P. (resp. scient.) 1995, *Les nouvelles formes de la mobilité spatiale dans le monde arabe*, Tours, Urbama, CMCC, Cedej, (Fascicule de recherches, n° 28, Tome II).
- Florin B. 1995, Trajectoires résidentielles et recompositions sociales et spatiales à Ain el Sira/el madabegh (vieux Caire), in El Kadi G. (dir.), L'aménagement régional et l'aménagement urbain en Égypte, *Cahiers d'Urbama*, n° 10, 74-86.
- GOOPP/IAURIF/OTUI 1983, Greater Cairo Region Master plan, Le Caire.
- Ireton F. 2000., *Notes sur les migrations internes en Égypte*, Tours, Urbama-Cedej, CMMC, (Fascicule de recherches), (à paraître).
- Shorter F. 1989, *Cairo's leapforward-People, households and dwelling space*, Cairo Papers in Social Sciences, vol. 12.
- Singerman D. 1997, *Avenues of participation-family, politics and networks in urban quarters of Cairo*, Princeton University Press (1<sup>re</sup> édition), The American University in Cairo Press.



# ***MONTRÉAL***

---

*Francine DANSEREAU*

## **1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF**

Le Canada est une confédération. Créée en 1867, elle comprend 10 provinces et deux territoires. Son régime politique est une démocratie parlementaire. La Couronne est représentée par le Gouverneur Général. Le Canada comporte deux niveaux de gouvernement : le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Les municipalités sont de la responsabilité des provinces, qui les créent et en déterminent les pouvoirs.

Montréal est la capitale de la Belle Province de Québec. Montréal constitue le cœur, la ville centre, d'une agglomération métropolitaine formée de plusieurs villes qui gagnent en importance. La Région Métropolitaine de Recensement (RMR) représente un espace urbanisé dont le territoire est délimité selon des critères qui reflètent des liens d'interdépendances étroits sur le plan du marché du travail, de la production de biens et de services et de la consommation. Ainsi, la RMR de Montréal comprend un noyau central (formé de la ville de Montréal et des villes qui y sont insérées ou adjacentes), entouré de municipalités sises ailleurs sur l'île de Montréal ou sur les rives nord et sud du fleuve Saint-Laurent.

Aucune structure de gouvernement n'existe au niveau de la RMR. Par contre, les 29 municipalités de l'île de Montréal forment une communauté urbaine (CUM) dotée de pouvoirs, notamment dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la police et du transport en commun. Son comité exécutif compte 12 membres, dont sept sont des membres du comité exécutif de la Ville de Montréal. Le conseil de la CUM est formé du maire et des conseillers de la Ville de Montréal, ainsi que du maire ou d'un autre membre du conseil de chacune des 28 autres municipalités. Le maire de la Ville de Montréal est élu au suffrage universel de tous les citoyens de Montréal âgés de 18 ans et plus. Son

mandat est de quatre ans. Les membres du conseil municipal sont élus sur la base des quartiers.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Montréal a une économie très diversifiée qui repose principalement sur le secteur tertiaire, où l'on retrouve 84 % de l'emploi total, soit plus de 620 000 travailleurs. L'industrie manufacturière vient au deuxième rang, avec 14 % du marché de l'emploi, ce qui représente environ 86 000 travailleurs en 1992. Les secteurs moteurs de l'économie de la métropole sont les entreprises de haute technologie – en particulier la pharmacologie, la biochimie, l'aérospatiale et les télécommunications – de même que les activités dites du « tertiaire moteur » telles les finances, les assurances et les services aux entreprises.

La métropole de Montréal arrive au deuxième rang au Canada, après Toronto, sur le plan démographique et économique<sup>1</sup>. Elle figure parmi les cinq principaux centres manufacturiers en Amérique du Nord et constitue aujourd'hui le cœur d'une des dix plus grandes agglomérations nord-américaines.

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1996
<b>CANADA</b>	
Population totale (en millions)	28,847
% population urbaine	74,3 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang	2
Popu. ville Montréal (Région métropolitaine) (en millions)	1,016 (3,326)
Pop. ville Montréal (Région métrop.)/pop. totale Canada	3,5 % (11,5 %)
Pop. RMR Montréal/population RMR Montréal + Toronto	43,8 %

Source : Statistique Canada, Recensement de 1996.

*Population urbaine* : La population urbaine correspond aux populations vivant dans des agglomérations de 10 000 habitants et plus.

1. La population de la RMR de Toronto est supérieure à celle de Montréal depuis 1981 ; elle s'établit à 4 263 757 habitants au recensement de 1996. Sur le plan économique, le nombre d'établissements et le volume d'emplois traduisent la supériorité de Toronto comme centre d'activité économique par rapport à Montréal. Mais c'est surtout la concentration croissante à Toronto, depuis le début des années 1980, des fonctions de commande de l'économie (finances, assurances, services immobiliers, services aux entreprises) qui traduit la primauté de la métropole torontoise.

## **4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE**

### **4.1. Taux d'accroissement annuel et composantes de la croissance**

Le taux d'accroissement annuel de la population de la métropole a beaucoup fluctué depuis 1950. La population de la RMR de Montréal a cru rapidement et régulièrement du début des années 1950 jusqu'au milieu des années 1960. La population est passée de 1 539 308 en 1951 à 2 570 982 habitants en 1961. Le taux d'accroissement annuel a varié entre 3 et 3,8 % au cours des périodes censitaires 1951-1956, 1956-1961 et 1961-1966. Il est ensuite tombé à 1,3 % entre les années 1966 et 1971. Ce ralentissement s'est poursuivi jusqu'au milieu des années 1980. Montréal a alors enregistré un taux d'accroissement de 7,1 %, attribuable en partie à la nouvelle définition des limites de la RMR adoptée en 1986. La croissance de la population s'est poursuivie à un rythme plus modéré (3,7 % par an) entre 1991 et 1996, accompagnée cette fois encore d'un élargissement des limites de la RMR.

Entre les années 1950 et 1960, à la faveur du « baby-boom », l'accroissement naturel a joué un rôle important dans l'évolution démographique de la métropole. Notons également, à cette époque, l'influence non négligeable de l'exode rural. Par la suite, la population de la ville de Montréal diminuera au profit de la proche banlieue et de la couronne suburbaine à cause essentiellement de l'installation des jeunes familles dans ces zones de la région métropolitaine.

### **4.2. Les principaux flux de migrants : origines et quartiers d'installation**

La migration est une composante plutôt volatile de la croissance urbaine, qui présente des variations brusques et aléatoires. Elle inclut trois types de mouvements : l'international, l'inter-provincial et l'intra-provincial. Certaines régions telles que les couronnes nord et sud sont des endroits privilégiés pour les nouveaux migrants internes. Toutefois, les immigrants internationaux semblent privilégier le centre et la zone nord-ouest de l'île de Montréal.

L'importance des *flux migratoires internationaux* à Montréal a légèrement fluctué d'une année à l'autre. La métropole a connu des périodes de fortes entrées, par exemple les années 1964-1969, 1973-1976 et de 1987 à 1993, et d'autres, un peu plus faibles comprises entre les années 1970 à 1972, 1977 à 1986 et depuis 1994. L'année 1991 fut particulièrement remarquable avec 48 000 entrées. Toutefois, le carac-

rière le plus marquant réside dans le fait que Montréal a toujours été et demeure la région qui accueille le plus d'immigrants au Québec. Au fil des ans, Montréal attire entre 75 % et 94 % de l'ensemble des immigrants au Québec. Entre 1983 et 1991, cette part est constamment restée au-dessus des 90 % ; elle est passée sous la barre des 80 % depuis 1994.

Si l'on examine de plus près la localisation des immigrants internationaux à Montréal (carte 22), certaines zones de concentration se détachent nettement. On observe globalement une concentration sur l'île de Montréal, particulièrement dans les municipalités de Saint-Léonard à l'est et de Pierrefonds et Dollard-des-Ormeaux à l'ouest. À l'extérieur de l'île, la municipalité de Brossard sur la rive sud et le secteur Chomedey à Laval, sur la rive nord, sont les seuls à se détacher. En ce qui concerne la ville de Montréal, les quartiers de Côte-des-Neiges et de Parc Extension constituent les principaux quartiers d'accueil de l'immigration : la population née à l'extérieur du Canada y représente respectivement 52 % et 58 % de la population en 1991.

Nous ne disposons pas de données complètes sur les *flux migratoires inter-provinciaux*. Toutefois, d'après l'estimation de Statistique Canada sur l'évolution annuelle de la migration entre 1985-1990, il ressort que l'île de Montréal assume l'essentiel du déficit migratoire inter-provincial du Québec, à cause principalement de la migration anglophone (et, à titre secondaire, allophone) vers le reste du Canada. L'immigration sur l'île de Montréal en provenance du reste du Canada est restée stable entre 1985-1990 ; elle se situe annuellement autour de 9 000 unités, soit le tiers de l'immigration inter-provinciale de l'ensemble du Québec. Pendant la même période, l'émigration à partir de l'île de Montréal vers le reste du Canada a régulièrement augmenté, passant de 12 000 unités en début de période à 18 000 en fin de période ; cette émigration montréalaise représente plus de 40 % de l'émigration inter-provinciale de l'ensemble du Québec.

Au total, la situation migratoire inter-provinciale de l'île de Montréal s'est dégradée, le solde des échanges entre cette dernière région et le Canada hors Québec étant passé de - 3 000 unités en début de période à - 9 000 en fin de période. L'île de Montréal a absorbé quasiment la totalité du déficit migratoire inter-provincial de l'ensemble du Québec, ce qu'on pouvait également observer sur la base des données censitaires de 1981-1986.

Nous disposons du même type d'information en ce qui concerne l'évolution annuelle des *mouvements migratoires entre l'île de Montréal et le reste du Québec*, pour la période 1985-1990. Les chiffres tendent à montrer que, si au cours de cette période le nombre d'immigrants vers l'île de Montréal en provenance du reste du Québec est resté stable, le nombre d'émigrants, en revanche, a augmenté de façon significative : de 1985-1986 à 1989-1990, l'émigration aurait cru d'environ 50 %.

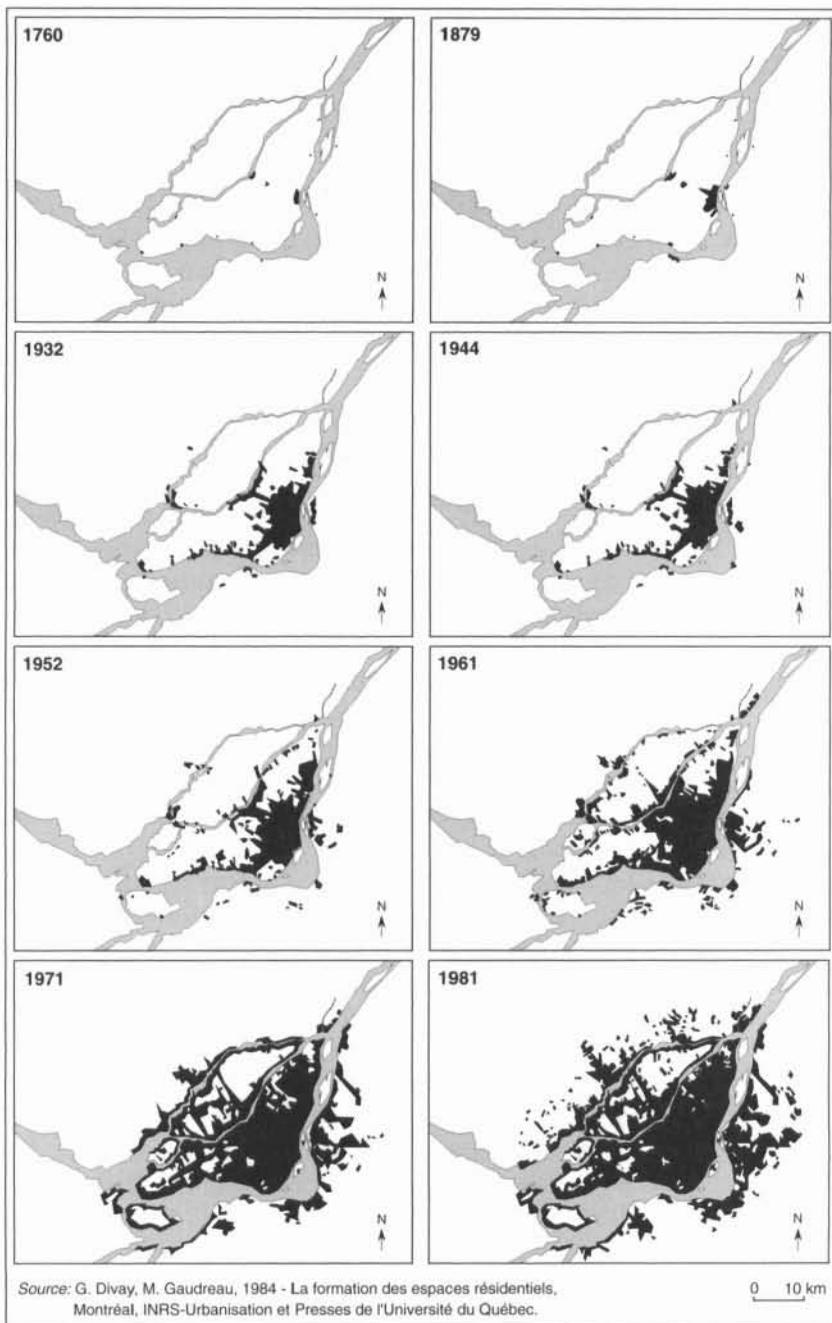
Le solde migratoire intra-provincial de l'île de Montréal pour la période 1986-1990 impliquerait un déficit net de 99 000 personnes. Or, les données censitaires de 1976 avaient révélé un déficit de 74 000 personnes pour la période 1971-1976, celles de 1981, un déficit de 60 000 pour la période 1976-1981, et celles de 1986, un gain de 3 000 par rapport à 1981.

Tous ces éléments nous amènent à conclure que le déficit annuel moyen des mouvements migratoires entre l'île de Montréal et le reste du Québec de la période 1986-1990 est sans doute du même ordre de grandeur que celui des années 1970 et que la période censitaire 1981-1986 représente donc une situation exceptionnelle du point de vue des relations migratoires entre l'île de Montréal et le reste du Québec.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

À partir des années 1960, on observe un départ massif de la population habitant la ville centre et particulièrement les quartiers adjacents au centre ville. La population de la ville de Montréal diminue de plus de 200 000 habitants, passant de 1 214 000 en 1971 à 980 000 en 1981. Parallèlement, on note une forte croissance de la population de la proche banlieue et de la couronne suburbaine de Montréal. La périphérie se remplit alors que le centre se vide. Malgré des politiques cherchant à freiner l'étalement urbain et à ramener une partie de la population des banlieues, la ville centre n'a récupéré qu'un faible pourcentage de celle-ci. Le développement spatial de la métropole s'est déployé sous une forme oblongue (carte 41).

À partir du point central formé par le vieux port et le centre ville, le développement s'est étalé dans toutes les directions avec une tendance est-ouest un peu plus prononcée. Plus l'on s'éloigne du centre, plus l'expansion urbaine est importante. On observe un certain freinage de l'étalement urbain au cours de la première moitié des années 1980. Il s'agit, après une décennie de contre-urbanisation particulièrement prononcée, d'une pause attribuable essentiellement à la crise économique du début des années 1980 et aux taux hypothécaires très élevés de l'époque qui ont fortement ralenti la construction domiciliaire. Les effets de cette crise ont été plus marqués en banlieue que dans la ville centre en raison des programmes très généreux de subventions à la construction domiciliaire alors mis en œuvre par cette dernière pour favoriser le « retour en ville ».

**Carte 41 –** Montréal : expansion urbaine (1760-1981)

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

La production du logement relève essentiellement du secteur privé. Elle se caractérise par la présence d'un grand nombre de petits promoteurs-constructeurs. La facilité d'entrée des entrepreneurs en construction sur le marché de l'habitation et la vive concurrence qui y règne ont été soulignées par de nombreuses études entreprises des années 1970 à ce jour. L'habitation individuelle en accession à la propriété constitue le domaine de prédilection des petits promoteurs tandis que la copropriété et l'habitation locative sont davantage le fait des moyens et gros promoteurs. Le logement social de type HLM, construit par la Société d'habitation du Québec et géré par les offices municipaux d'habitation, ne représente que 2,7 % du parc domiciliaire de la RMR. Ces logements sont concentrés à plus de 60 % dans la ville de Montréal.

Du point de vue du statut d'occupation, la ville de Montréal se distingue de la RMR par une proportion de locataires beaucoup plus élevée, soit 73,5 % comparativement à 53,3 % à l'échelle de la RMR ou 41,5 % pour l'ensemble des municipalités de la RMR autres que Montréal en 1991. Cette différence traduit le fait que l'essor de l'accession à la propriété depuis les années 1960 s'est réalisé surtout en banlieue. La proportion de propriétaires est, en effet, passée de 32,9 % en 1966 à 46,7 % en 1991 à l'échelle de la RMR tandis que pour la ville de Montréal la proportion a crû plus modérément, passant de 18,1 % à 26,5 % entre 1966 et 1991. Cette dernière augmentation peut être attribuée à la construction de maisons individuelles dans les zones non encore construites des municipalités annexées à la ville de Montréal au cours des années 1960 ainsi qu'aux programmes mis en œuvre par la Ville de Montréal depuis le début des années 1980 (mise sur le marché à des conditions avantageuses d'une banque de terrains détenue par la Ville, subventions directes et congés fiscaux aux acheteurs, etc.) dans le but de retenir ou d'attirer à Montréal des ménages désireux d'accéder à la propriété.

L'écart sur le plan du statut d'occupation est associé à une différence entre les types de bâtiments prédominants. Dans la ville de Montréal, la maison individuelle ne représente que 12,4 % de l'ensemble des logements et les immeubles de cinq étages ou plus, 12,4 % ; la catégorie « autres », qui regroupe des immeubles collectifs de faible hauteur et particulièrement les *plex* (deux à six logements) typiques de l'habitat montréalais depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, est largement prépondérante avec 75,2 % du parc domiciliaire. Dans les autres municipalités de la RMR, la maison individuelle est majoritaire avec 53,7 % et la catégorie « autres » se ramène à 39,4 % du parc.

Les données croisant le statut d'occupation et le type de ménage<sup>1</sup> sont fragmentaires. Des données sur la ville de Montréal, tirées du recensement de 1986, montrent que parmi les couples avec enfants les propriétaires sont pratiquement aussi nombreux que les locataires ; à l'opposé, les personnes seules sont massivement locataires. Pour 1991, à l'échelle de la RMR, cette fois, on constate que les couples avec enfants sont propriétaires dans une proportion de 71,9 % ; la proportion tombe à 54,7 % chez les couples sans enfant et à 33,2 % pour les familles monoparentales. Ces données nous renseignent sur les choix résidentiels des différents types de ménage compte tenu des besoins et des contraintes financières qui leur sont propres. Il est peut-être utile d'ajouter ici que les capacités financières ne sont pas les seuls facteurs en cause dans la détermination du statut d'occupation. Des facteurs culturels entrent aussi en jeu : on observe ainsi qu'à niveau de revenu égal, les ménages immigrés sont davantage propriétaires que les natifs.

## **7. POLITIQUES URBAINES**

Les politiques urbaines de la métropole dans les années 1950 se caractérisaient par le laisser-faire. C'est avec l'arrivée de Jean Drapeau à la mairie de Montréal, en 1954, que les premiers grands projets urbains sont apparus. L'Exposition Universelle de 1967 et les vastes programmes d'infrastructures (dont le métro) qui l'ont accompagnée, puis les travaux entourant les Jeux Olympiques de 1976 ont été des temps forts du dynamisme de la métropole. De nombreuses tours de bureaux ont également vu le jour dans les années 1960 et transformé la physionomie du centre ville. La métropole était alors clairement une ville ouverte aux promoteurs. Ce type de politique urbaine a eu comme conséquence la démolition de nombreux logements et d'éléments importants du patrimoine urbain. Il faut ajouter à ces démolitions celles dues à la rénovation urbaine de secteurs d'habitat détérioré tel le secteur de la Petite-Bourgogne. L'arrivée au pouvoir du RCM (Rassemblement des Citoyens de Montréal) en 1986, avec à sa tête le maire Jean Doré, a favorisé la décentralisation des services municipaux et l'expression d'une sensibilité accrue à la sauvegarde du patrimoine urbain. Elle a aussi permis l'adoption d'un plan d'urbanisme imposant une certaine rigueur dans

---

1. Selon la définition de Statistique Canada, reprise par tous les organismes qui s'intéressent à l'habitat, le ménage est une personne ou un groupe de personnes occupant un même logement et n'ayant pas de domicile habituel ailleurs au Canada. Il peut se composer d'un groupe familial (« famille de recensement »), avec ou sans autres personnes hors famille de recensement, de deux familles ou plus partageant le même logement, d'un groupe de personnes non apparentées ou d'une personne seule.

les projets d'aménagement du territoire municipal. Ainsi, Montréal se dotait, à la fin de l'année 1992, de son premier plan d'urbanisme. En matière d'aménagement et de mise en valeur du territoire montréalais, le plan d'urbanisme est dorénavant le document de référence aussi bien pour la municipalité que pour ses partenaires privés et publics. L'aboutissement de ce plan fait suite à près de 25 ans d'efforts de concertation et de planification qui se sont intensifiés à partir de 1987 avec la tenue des consultations sur l'aménagement de l'arrondissement Ville-Marie, au centre de Montréal.

Ce plan d'urbanisme vise à encadrer les interventions de la Ville sur son territoire en fonction d'objectifs et de stratégies définis en concertation avec la population. Les grandes orientations du Plan d'urbanisme permettent de définir les objectifs urbanistiques de la métropole. Montréal s'est donné comme priorité : 1) de soutenir et de mettre en valeur son rôle de métropole par la mise en œuvre de mesures pour appuyer la croissance du centre des affaires, la vocation internationale de Montréal et son rayonnement culturel ; 2) d'assurer la diversité des activités économiques par la consolidation des activités industrielles existantes, le développement de nouveaux parcs d'entreprises, le développement de pôles d'activités de bureaux sur des sites stratégiques et par l'établissement d'accords de développement entre la Ville et les grandes institutions ; 3) d'accroître la qualité des milieux résidentiels, en assurant une bonne desserte en équipements collectifs et en services commerciaux et en améliorant les conditions de circulation et l'environnement notamment par une plantation massive d'arbres et la création de nouveaux espaces verts ; 4) d'améliorer l'environnement urbain montréalais par des mesures visant les espaces verts, la gestion des déchets et la prééminence du transport en commun sur l'automobile.

Les orientations générales sont assorties de plans d'urbanisme par arrondissement, qui les concrétisent selon les caractéristiques particulières de l'arrondissement et définissent les affectations pertinentes du sol. Il est important de signaler que le plan d'urbanisme reprend à son compte et spatialise nombre d'éléments de la politique d'habitation de la Ville adoptée en 1990. Les mesures prises visent la création de nouveaux logements et particulièrement l'aide à la promotion de nouvelles formes résidentielles, la rénovation des logements existants, l'acquisition et la rénovation de logements locatifs et, de façon générale, l'aide aux coopératives et aux organismes sans but lucratif. Certains projets majeurs de redéveloppement résidentiel ont été entrepris sur des sites auparavant affectés à des fonctions portuaires (Faubourg Québec) ou industrialo-ferroviaires (Terrains Angus).

La Ville assure un leadership ferme dans ces interventions sur le plan urbanistique. Ainsi, la plupart des interventions en habitation et particulièrement les grandes opérations de redéveloppement sont mises

en œuvre par des sociétés paramunicipales. Pour ce qui est des interventions visant le centre des affaires, la Ville réglemente de manière classique les éléments tels les affectations du sol, les coefficients d'occupation du sol ou les hauteurs des bâtiments et elle négocie, au cas par cas, avec les promoteurs les conditions des projets d'ensemble.

Au niveau de l'île de Montréal, la communauté urbaine dispose aussi de certains pouvoirs en matière de planification du territoire. Un schéma directeur d'aménagement a été adopté en 1985. Ce schéma précise les principaux axes de circulation et les grandes affectations du sol, confirmant dans la plupart des cas les usages existants ; il propose également la création de deux sous-centres des affaires, l'un à l'est et l'autre à l'ouest de l'île, ainsi que la création de grands parcs régionaux. Si l'on excepte ces dispositions concernant les parcs régionaux, il faut considérer que ce schéma d'aménagement n'a qu'une valeur indicative car la CUM ne dispose d'aucun pouvoir d'examen ou de révision des décisions des municipalités concernant l'aménagement de leur territoire.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Achour D., Divay G. 1985, *Les coûts d'habitat : un critère d'urbanisme ?*, Montréal, INRS-Urbanisation et Presses de l'Université du Québec.
- Cahiers de géographie du Québec 1994, *L'étalement urbain* (numéro spécial), vol. 38, n° 105.
- Dansereau F. 1988, Les transformations de l'habitat et des quartiers centraux : singularités et contrastes des villes canadiennes, *Cahiers de recherches sociologiques*, vol. 6 (2), 95-114.
- Dansereau F. et al. 1991, *L'état du parc résidentiel locatif de Montréal*, Montréal, INRS-Urbanisation.
- Dansereau F., Choko M. 1988, Revitalisation des centres urbains et nouveaux visages de l'accession à la propriété, *Espaces et Sociétés*, n° 51, 21-34.
- Divay G., Gaudreau M. 1984, *La formation des espaces résidentiels*, Montréal, INRS-Urbanisation et Presses de l'Université du Québec.
- Germain A. (coord.) Archambault J., Blanc B., Dansereau F., Rose D. 1995, *Cohabitation interethnique et vie de quartier*, MAICC, Montréal, Publications du Québec (Coll. Études et recherches, n° 12).
- Le Bourdais C., Lefebvre C. 1987, *Spatialisation des composantes ethniques, socio-économiques et familiales à Montréal en 1981*, INRS-Urbanisation, (Coll. Études et documents, n° 52).
- Rémiggi F.W. (ed.) 1992, *Montréal, tableaux d'un espace en transformation*, ACFAS (Coll. Les cahiers scientifiques, vol. 76).
- Renaud J., Mayer-Renaud M., Lebeau R. 1996, *Espace urbain, espace social : portrait de la population des villes du Québec*, Montréal, Éditions Saint-Martin.

- Roy J.-H., Weston B. 1990, *Politique urbaine à Montréal : un guide du citoyen*, Montréal, Guernica.
- Termote M., Ledent J. 1994, *L'avenir démolinguistique du Québec et de ses régions*, Québec, Publications du Québec.
- Ville de Montréal 1992, *Les orientations et les stratégies du Plan d'urbanisme de Montréal*, Montréal, Ville de Montréal.
- Ville de Montréal 1993, *Plan de développement économique de la Ville de Montréal. Document de référence*, Montréal, Ville de Montréal.



## MOSCOU

---

Philippe HAERINGER

### 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

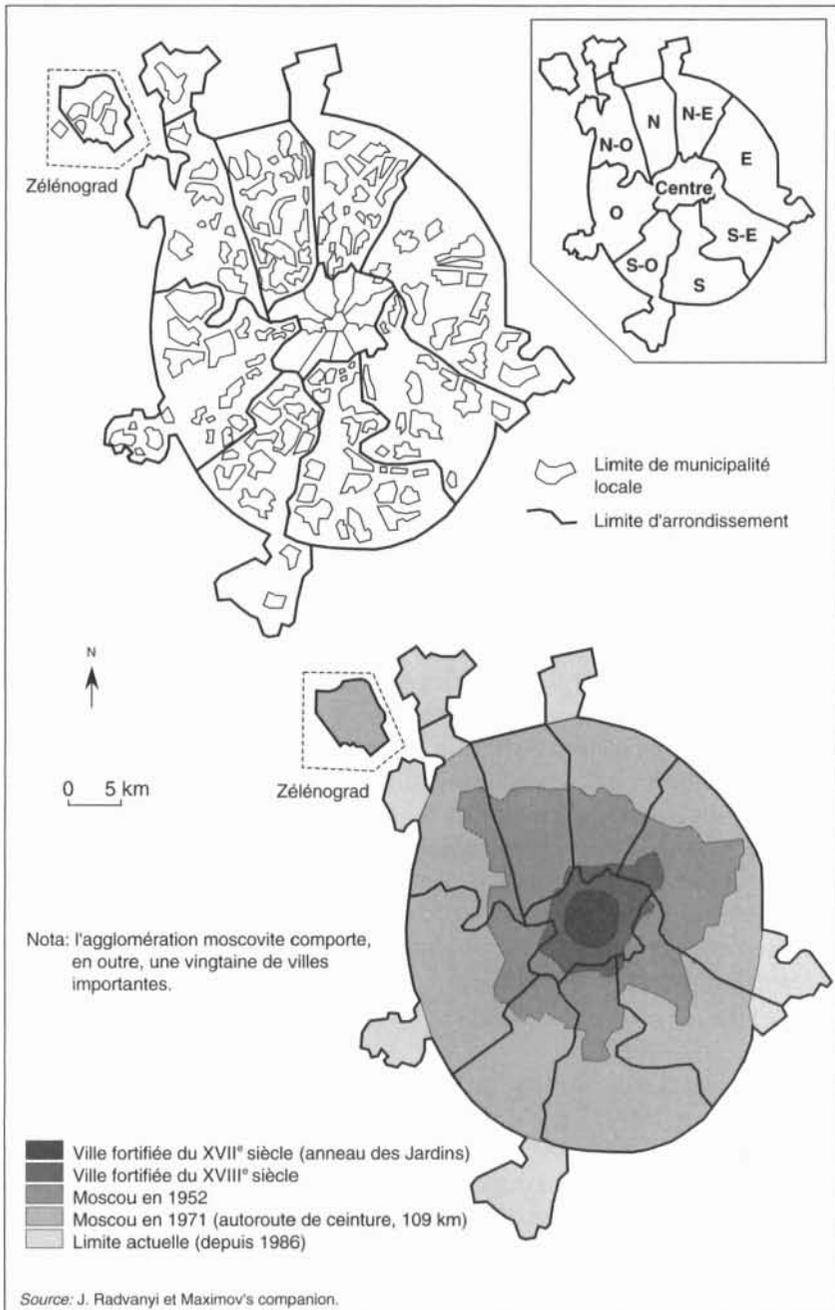
Selon la constitution de 1993, la Russie est une fédération de 89 « sujets » égaux en droit, dont 57 entités administratives (essentiellement des régions ou *oblasts*) et 32 entités « nationales » (républiques et territoires autonomes). Moscou est la capitale de la Fédération.

Contrairement aux autres villes de la Fédération, Moscou partage avec Saint-Pétersbourg le privilège d'être à elle seule un « sujet ». L'*oblast* du même nom qui l'entoure est un autre « sujet ». Il n'y a pas d'aire métropolitaine, mais la municipalité de Moscou s'est régulièrement élargie, notamment tout au long de ce siècle, afin d'incorporer l'essentiel de l'agglomération à mesure qu'elle s'agrandissait (carte 42). Toutefois, la présence de nombreuses villes satellites, ainsi que le développement rapide de nouvelles formes de périurbanisation, mériteraient soit que l'on recule encore le périmètre moscovite, soit que l'on identifie la tache urbaine quelque part entre les limites municipales et celles, trop vastes, de l'*oblast*.

La ville de Moscou s'étend sur un peu plus de 1 000 km<sup>2</sup> et celle de l'*oblast* sur 47 000 km<sup>2</sup>.

Une importante réforme de la division administrative de Moscou a commencé en 1991. La ville comporte désormais 10 arrondissements (ou préfectures), qui se divisent en 128 municipalités locales (*raïons* ou *rayons*), elles-mêmes découpées en quartiers (*micro-raïons*). La principale originalité de cette division est que, sauf au centre, tout ce qui n'est pas habitat (espaces industriels, grandes infrastructures, trouées vertes, etc.) a été exclu du territoire des municipalités locales. Celles-ci n'ont donc plus guère de frontières communes et se détachent, comme les îlots d'un archipel, sur l'espace « fédéral » de la ville de Moscou. Les arrondissements eux-mêmes, autrefois organisés autour des

**Carte 42 –** *Moscou : division politico-administrative et expansion urbaine (1986)*



grandes avenues radiales, voient aujourd'hui ces axes leur servir de frontières. Cela veut dire que l'on paraît vouloir donner, désormais, la primeur à la gestion des espaces de vie (au sens de l'espace résidentiel ou de la vie quotidienne), au détriment d'une conception essentiellement fonctionnaliste de l'urbanisme soviétique.

Toutefois, sur le terrain, c'est la priorité inverse qui semble s'imposer. La réforme n'a pas suffi à casser le centralisme trop bien ancré des services et des rouages de décision et de financement, de sorte que l'autonomie de gestion locale n'a pas encore pu s'exprimer d'une façon significative. D'autre part, on peut se demander si cette réforme n'a pas eu comme autre but, paradoxal ou complémentaire, de donner les mains libres à la mairie centrale, pour une gestion autocratique des grands dossiers de la ville toute entière (comme celui de la grande voirie). Le comportement « efficace » de Youri Loujkov, maire de Moscou depuis 1992, illustre parfaitement cette thèse.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Personne ne semble connaître le poids de Moscou dans le PIB national. En revanche, on cite souvent les deux chiffres suivants : 80 % du chiffre d'affaire des banques et assurances serait réalisé à Moscou, qui bénéficierait en outre des deux tiers des investissements étrangers effectués dans toute la Russie. On peut étayer ces chiffres par un troisième : la part de Moscou dans le trafic aérien du pays avoisine également les 80 %.

Il est cependant malaisé de distinguer, dans ces chiffres, ce qui revient à la fonction de place centrale et ce qui correspond à l'économie réelle du territoire moscovite. On est partagé entre le constat d'une économie mondiale qui se serait coulée dans le moule hyper centralisé de la tradition soviétique, et les nombreux indices qui font soupçonner une insularité grandissante de l'économie moscovite. La violente crise financière de l'été 1998 a révélé une relative indifférence – en tout cas une certaine inertie – des économies régionales face aux convulsions du centre. Les banques locales ont résisté, tandis que les succursales des banques de Moscou mettaient la clé sous la porte.

Sur le terrain moscovite proprement dit, l'économie nouvelle est surtout une économie distributive des grandes marques internationales, mais aussi des importations alimentaires ou manufacturées du sud (Caucase, Turquie, Asie centrale). On peut parler d'une explosion commerciale, qui s'exprime non seulement au centre de la ville, mais aussi, à présent, au plus profond du tissu résidentiel.

La reprise du secteur industriel, autrefois considérable (textile, constructions mécaniques, automobiles, sidérurgie dans la ville satellite

d'Electrostal, ordinateurs dans la *silicon valley* de Zélénograd, etc.), mais devenu obsolète à l'épreuve de l'ouverture, est lente. Les partenaires ou repreneurs occidentaux restent circonspects. Usines fermées ou tournant au ralenti. Les observateurs les plus optimistes parlent d'une chute de production de 50 %, les plus pessimistes avancent le chiffre de 80 %. C'est l'industrie légère qui a le plus souffert de la concurrence extérieure.

Reste le fonctionnement des grands services. C'est sans aucun doute, dans le legs du système soviétique, ce qui a conservé le plus de stabilité. Les transports urbains (et singulièrement le métro), la distribution de l'eau et de l'énergie (électricité, gaz de ville, carburant automobile), le chauffage urbain généralisé et peu onéreux (contribution forfaitaire), voire le téléphone (communications intra-urbaines gratuites), fonctionnent correctement. L'école publique et la santé publique aussi, si l'on fait abstraction du grand délabrement de l'équipement et du niveau misérable des salaires. Pour les mieux nantis, ces faiblesses sont en partie corrigées (comme dans le service des postes ou la communication internationale) par une privatisation haut de gamme ou prétendant l'être. Globalement, les effectifs de la fonction publique se maintiennent, en baisse dans les fonctions centrales, en hausse dans les fonctions locales. La décentralisation est à l'ordre du jour. Mais il faut noter qu'avec la disparition d'un grand nombre d'entreprises, d'appréciables services sociaux internes, notamment dans le domaine de la santé, ont aussi disparu.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1989
<b>RUSSIE</b>	
Population totale (en millions)	148
% population urbaine	74 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Moscou	1
Population : Municipalité de Moscou (en millions)	8 à 9
Population : Agglomération de Moscou (en millions)	12 à 13
Population Région métropolitaine de Moscou/pop. totale Russie	8 %
Population Moscou/pop. agglo. de rang 2 (Saint-Pétersbourg)	2

Source : recensement.

*Population urbaine* : La ville est officiellement définie selon deux critères combinés : taille supérieure à 12 000 habitants, proportion d'actifs non agricoles de plus de 85 %. Mais on inclut dans la population urbaine celle des « bourgs de type urbain », pourvu qu'ils comptent plus de 3 000 habitants majoritairement non agricoles.

La Russie compte environ 148 millions d'habitants. Population en légère régression depuis 1992, en raison d'une chute de la natalité (la norme est d'un enfant par couple), d'une progression de la mortalité (l'espérance de vie a diminué de sept ans en sept ans de « démocratie »... comme se plaisent à le souligner les nostalgiques de l'ordre soviétique), le tout n'étant que partiellement compensé par un solde migratoire positif, brusquement gonflé sous l'effet des rapatriements consécutifs à l'émancipation des républiques sœurs. Il semble qu'un léger redressement démographique s'opère depuis 1997. Mais il faudra attendre les résultats du recensement prévu pour 1999. Le dernier recensement date de 1989.

Le taux d'urbanisation était de 73 % en 1995, après avoir frôlé les 74 % cinq ans plus tôt. Il avait progressé d'une façon spectaculaire tout au long de la période soviétique : 60 % des villes russes ont été créées après 1917.

La population de Moscou oscille entre 8,5 et 9 millions d'habitants. Celle de l'*oblast* est de 6,7 millions d'habitants, dont il est difficile de distinguer ce qui peut être attribué à l'urbanisation moscovite, en l'absence d'une catégorie administrative (aire métropolitaine ?) adéquate. Il pourrait être raisonnable d'avancer un total de 12 à 13 millions d'habitants pour l'ensemble de la région urbaine (Moscou + villes satellites proches + urbanisation diffuse), dans un rayon d'une cinquantaine de kilomètres à partir du Kremlin.

La Russie dispose d'une autre ville « d'importance fédérale » : Saint-Pétersbourg. L'ancienne capitale des tsars compte près de 5 millions d'habitants, mais elle est en perte de vitesse sur le plan économique (un indicateur en témoigne parmi d'autres : le revenu par habitant y est trois fois inférieur à celui de Moscou). Puis viennent 14 villes de l'ordre du million d'habitants, plus une vingtaine de plus de 500 000 habitants. Si l'on attribue 12 à 13 millions d'habitants à l'agglomération moscovite, cela représente 11 à 12 % de la population urbaine du pays, et 8 à 9 % de la population totale de la Russie. Cependant, si l'on évalue la primauté de Moscou dans le cadre de sa région économique (la région *Centre*), d'une taille comparable à celle de la France ou de l'Espagne (485 000 km<sup>2</sup>), et peuplée de 29 millions d'habitants, on mesure mieux le déséquilibre engendré, ici, par la polarisation urbaine.

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

Moscou avait 1,04 million d'habitants en 1897, 2,03 en 1926, 4,54 en 1939, 6,04 en 1959, 8,14 en 1979, 8,79 en 1994. Ce sont les quinze années précédant la deuxième guerre mondiale qui furent les plus

exceptionnelles, mais les années 1960 et 1970 connurent également une forte progression. En longue période, on remarquera que la population de Moscou a quadruplé pendant les quarante premières années du siècle, puis doublé au cours des quarante années suivantes. Depuis lors, l'incertitude résultant d'une urbanisation plus dispersée, mal prise en compte par les dernières retouches du périmètre municipal, ne permettent pas de conclure. Si l'on s'en tient aux 12 ou 13 millions évoqués ci-dessus pour l'agglomération totale de cette fin de siècle, on aboutit à une nouvelle progression de 50 % en vingt ans.

Cette incertitude est propre à susciter un débat de fond, que les chiffres disponibles ne permettent pas d'éclairer. Les évaluations qui circulent renvoient au tassement, voire à la diminution de la population urbaine en général (cf. *supra*, 3), tandis que les débordements hors du périmètre municipal, pourtant spectaculaires (cf. *infra*, 5, 7), font l'objet d'interprétations diverses : résidences d'été, résidences permanentes, résidences alternatives ?

Une analyse globale de l'urbanisation russe révèle que, de 1960 à 1990, à peu près 40 % de la croissance urbaine est due au croît naturel, 45 % au solde migratoire, 15 % à l'intégration de territoires nouveaux. Depuis 1990, c'est ce dernier facteur qui semble prévaloir à Moscou, bien qu'il n'ait encore reçu aucune consécration administrative, ni statistique par voie de conséquence.

Le bassin migratoire naturel de Moscou fut longtemps la Russie centrale. Du temps de l'URSS, la ville capitale recevait aussi des apports de toute l'Union, mais sévèrement réglementés par la *propiska* (autorisation de résidence, strictement liée à l'emploi). Les ouvriers de l'industrie et du bâtiment, d'abord admis provisoirement, constituaient l'essentiel du flux, qui s'est officiellement tari aujourd'hui. En réalité, de nombreuses « brigades » informelles de travailleurs nouvellement étrangers (Ukrainiens, Moldaves, Kasakhs, etc.) travaillent sans *propiska* dans le secteur du BTP, pour des salaires que refuseraient même les chômeurs moscovites. En comptant bien d'autres habitants clandestins, liés au petit négoce et massivement originaires des républiques, intérieures ou non, du Caucase, du Tatarstan ou de l'Asie centrale, ou même, plus récemment, de Chine, on estime à plus de 150 000 (mais n'y en a-t-il pas davantage ?) le nombre des habitants de Moscou-ville ignorés des statistiques. On avance en outre le chiffre de deux millions de « visiteurs » ou de gens de passage ou en mission, dont la capitale supporterait la charge tous les jours... La modestie du premier chiffre et l'apparente outrance du second laissent penser qu'il y a, entre les deux, une population « flottante » aux contours indéterminés.

En principe supprimée par la nouvelle constitution, la *propiska* est pourtant maintenue à Moscou, mais elle peut être achetée, officiellement ou non, à grand prix. Le résultat en est que le principal mouvement

migratoire de la Russie d'aujourd'hui, constitué par les populations russes refoulées hors des nouvelles républiques indépendantes, ne peut prendre place à Moscou : il n'y a pas d'emplois pour la plupart de ces gens. En revanche, les nouveaux grands marchands venus des frontières du Sud, et plus généralement les nouveaux venus engagés dans la conduite de la nouvelle économie, tendent à se regrouper à Moscou en dépit du rejet xénophobe ou culturel dont ils font l'objet de la part des vieux habitants.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Schématiquement, Moscou se dépeuple en son centre (il n'y a que 230 000 habitants à l'intérieur de l'anneau « des jardins », dans une superficie d'environ 20 km<sup>2</sup> équivalant aux dix premiers arrondissements de Paris) au profit de la fonction administrative (avant la *perestroïka*), puis des bureaux d'affaires. Bien que de façon inégale, on observe un gradient positif des densités humaines jusqu'à la périphérie de la municipalité. Ce sont donc les ensembles immobiliers les plus récemment construits qui sont les plus densément peuplés. La densité moyenne est d'environ 8 400 habitants au kilomètre carré, pour une superficie de quelque 1 060 km<sup>2</sup> presque entièrement contenue dans un rayon de 15 à 20 kilomètres à partir du Kremlin. Ce cercle sensiblement oblong est matérialisé par un anneau autoroutier, qui vient d'être entièrement refait. Jusqu'en 1986, le territoire municipal épousait cette forme parfaite. Quelques excroissances (par annexion de quelques communes) lui donnent aujourd'hui la forme d'une pomme de terre germée. Malgré un tissu urbain radicalement différent de celui de l'agglomération parisienne (*cf. infra*), la densité moscovite n'est finalement pas très différente de celle de Paris élargi aux départements de la petite couronne (près de 9 000 hab/km<sup>2</sup>, sur une superficie de 760 km<sup>2</sup>).

Au-delà de l'anneau autoroutier commence ce qu'on appelait la zone des loisirs ou zone verte, où le couvert forestier (forêt mixte feuillus/résineux) surclasse les terres arables. C'est ici – et au-delà – que se développe aujourd'hui, autour des villes et bourgs satellites (dont quelques-uns seulement ont été incorporés à la municipalité de Moscou), et parmi les *datchas*, sanatoriums et camps de jeunesse (camps de « pionniers ») traditionnels, une importante activité foncière et immobilière entièrement adonnée à des formules d'habitat individuel. Mais on ne sait encore quel poids démographique il faudra attribuer à cette urbanisation en gestation. On ne sait pas encore si elle s'ajoutera ou se substituera au tissu urbain existant (entièrement voué à des formules collectives), ou si elle le dédoublera, renforçant un phénomène de résidence alternée déjà esquissée par la pratique de la *datcha*.

Les acteurs les plus voyants de la dynamique spatiale sont les minorités riches. Les riches nouveaux venus et les anciens nouvellement riches sont confondus dans le concept de « nouveaux Russes ». De nombreux cas de figure les montrent évinçant de leurs logements (notamment ceux du patrimoine bourgeois ou stalinien du centre) des ménages fragilisés par les bouleversements récents. Cette reconquête du vieux parc patrimonial converge avec une volonté de restauration fortement affirmée par le pouvoir municipal, et à laquelle sont conviées toutes les sociétés occidentales désireuses d'installer leurs bureaux ou leurs résidences au centre.

Mis à part cet investissement patrimonial contrôlé et visuellement assez heureux (une charte de couleurs est imposée), les quartiers investis par les « nouveaux Russes » sont aisément reconnaissables par l'architecture baroque (et outrageusement luxueuse) qu'ils mettent en œuvre. Intra-muros, grands immeubles d'appartements, souvent des tours plus ou moins extravagantes. Extra-muros, châteaux, lotissements ou *condominiums* de *cottages*. Il n'y a guère de directions ou de secteurs privilégiés, le tissu urbain légué par la période soviétique étant peu marqué socialement, sinon dans le détail, par îlots.

On distingue cependant de légers tropismes élitistes : l'ouest est l'axe du pouvoir (rejoint, dit-on, par la mafia), le sud-ouest est celui de l'université, le nord-ouest donne la direction de Saint-Petersbourg, et le nord-est est également apprécié. L'obsession de la qualité de l'air confirmerait ces directions. Mais les directions est, sud, et sud-est, plus industrielles et ouvrières, ont aussi leurs quartiers de noblesse car elles regardent les riches régions de la moyenne Volga et de la Mer Noire. En outre, la désaffectation industrielle y offre de nouvelles aubaines foncières.

Si les nouveaux riches transforment le paysage urbain, en revanche les nouveaux pauvres (c'est-à-dire presque tous les autres habitants) ne donnent pas naissance à de nouvelles formes massives d'urbanisation, contrairement à ce que l'on peut voir, par exemple, autour d'une ville brésilienne. Il faut classer à part ce qui se produit autour de la notion de *datcha*, jusqu'ici comprise essentiellement comme une résidence estivale, bien qu'elle soit prometteuse d'une pratique résidentielle originale (cf. *infra*, 7). En matière d'habitat principal, il y a une très forte inertie du système résidentiel antérieur : paupérisés ou non, les ménages ont pu tous conserver, à moins qu'ils n'aient fait l'objet de quelque entourage, les appartements qu'ils habitaient. La plupart de ceux-ci leur ont été attribués en toute propriété pour un prix symbolique. La démographie récessive, ainsi que la coutume persistante d'une cohabitation de trois générations, permettent que le parc de logements « sociaux » existant suffise encore à loger tout le monde en dépit de l'arrêt brutal de sa production.

Un élément nouveau, toutefois, tend à recomposer (peut-être) non pas le paysage physique de la ville, mais la répartition ethnique de ses habitants. Le système autoritaire d'attribution des logements, en vigueur pendant la période soviétique, avait eu pour effet secondaire de brasser les ethnies comme dans une distribution aléatoire. La privatisation des logements et la libération du marché permet aujourd'hui des stratégies de regroupement par affinités ou origines. Ce mouvement est assez généralement perçu, ou plutôt soupçonné, sans que l'on sache encore bien ni son ampleur (et la part des fantasmes), ni vers quelle géographie ethnique on se dirige.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Moscou intra-muros se caractérise par une domination absolue de l'habitat collectif. Ce n'est pas le cas des autres villes russes anciennes (par exemple les villes de la Volga), qui conservent une strate d'habitat individuel très vivace, faite de petites maisons en bois, avec jardin, qui furent abondamment construites au moins jusque dans les années cinquante. À Moscou, cette strate fut précocement contrariée, puis éradiquée, au profit d'une formidable démonstration – à la russe – des principes énoncés dans la *Charte d'Athènes*<sup>1</sup>, mis au service du projet socialiste.

Dans les dernières décennies de la période soviétique, la production du logement moscovite fut donc à peu près exclusivement réalisée en collectifs verticaux de grande série, hors du tissu historique de la ville. Il est important de comprendre que ce nouveau mode d'habitat fut salué et vécu comme une promotion. Aujourd'hui encore, en dépit de sa vétusté et de sa pesante monotonie (comme si Sarcelles s'était étendue à l'ensemble de l'agglomération parisienne), il demeure positivement associé au statut de citoyen. On peut s'en convaincre en regardant les villes russes où le vieil habitat individuel reste très présent : il y est habité par les classes les plus modestes. Un intellectuel, un ingénieur ou un cadre administratif se doit d'habiter un immeuble, même si son confort est minimal, et même si la cage d'escalier est ouverte à tout vent à force de vandalisme ou de défaut d'entretien.

Ce marquage positif explique sans doute que la première génération de ce parc immobilier, contemporain de Staline, exhibe les ornements (pompeux) d'un habitat de privilégiés. Par la suite, Khrouchtchev prit

---

1. La Charte d'Athènes (1933), largement inspirée par Le Corbusier, proposa la séparation des fonctions urbaines dans les grandes métropoles. Elle préconisa aussi une architecture verticale susceptible de dégager des espaces verts, et de laisser place à des voies de circulation libérées des contraintes de la rue.

le parti d'ouvrir ce privilège à la majorité des Moscovites, dont le nombre progressa rapidement dans les années 1960, beaucoup de nouveaux-venus (appelés par l'industrialisation) habitant alors dans des baraquements provisoires. On reconnaît facilement cette génération d'immeubles par l'économie des moyens mis en œuvre et par leur faible hauteur : cinq niveaux, ce qui permit d'éviter le besoin d'ascenseur. Sous Brejnev, on améliora légèrement la qualité et la méthode constructive, notamment par l'utilisation d'éléments préfabriqués. Les années 1980 ouvrirent quelque peu la gamme architecturale et la diversité des standings. La hauteur des immeubles, mais aussi leur volume, s'accrut considérablement, les plans masse se libérant parfois du carroyage répétitif des immeubles barres.

Dans tous les cas de figure, mais surtout dans les formules modestes des années 1960 et 1970, l'élément végétal est capital. La plupart des quartiers du grand Moscou sont construits, en quelque sorte, dans la forêt. Les espaces sont immenses. Les Moscovites parlent de leur cour, élément capital de leur socialité, mais cette cour, ouverte ou fermée, est toujours à l'échelle d'un parc ou d'un morceau de forêt. Les avenues elles-mêmes sont très arborées. On rappellera qu'en dépit d'un tissu si lâche, les densités sont globalement comparables à celles de l'agglomération parisienne (cf. *supra*, 5).

Qui construisait ? En premier lieu la municipalité, qui avait déjà en charge le parc immobilier de la vieille ville (anciens appartements bourgeois généralement divisés en appartements communautaires). C'est elle qui construisit les ensembles les plus normatifs et destinés au plus grand nombre. Le deuxième promoteur est pluriel : il s'agit des services et des départements de l'État, des branches industrielles, etc. Les localisations sont alors choisies. C'est ici que l'on retrouve la *nomenklatura*, les élites, plus largement les grands corps (députés, syndicalistes, militaires, scientifiques, etc.), regroupés soit dans des ensembles clos et protégés, soit derrière les façades les plus démonstratives au long des artères les plus nobles. C'est aussi dans cette filière que l'on trouve les habitats liés aux industries, évidemment à proximité de celles-ci. Enfin une troisième filière est celle des coopératives immobilières. Elle fut longtemps exceptionnelle et expérimentale, n'intéressant que des intellectuels trop mal placés pour rejoindre les élites comme pour accéder aux logements communaux. Mais dans les années 1980, cette formule se développa.

Aujourd'hui, comme chacun sait, le marché de la construction est libéré. Mais il ne fonctionne que pour la minorité qui tire ses revenus de l'économie nouvelle. Les prix sont extrêmement élevés. La coupure est totale entre cette nouvelle sphère, très active (mais au grand risque des retournements de conjoncture), et l'ancienne sphère, qui continue d'abriter l'immense majorité des gens.

Revenons à cette majorité. Le statut général était celui de la location, mais à des prix symboliques (inchangés depuis 1928 !). La dynamique était celle du droit au logement, et ce droit évoluait avec le développement du ménage, semble-t-il sans retour en arrière lorsque le ménage venait à se réduire. Cependant, surfaces et équipements étaient calculés au plus juste : 18,2 m<sup>2</sup> par personne pour l'ensemble de Moscou en 1992. Sachant que la moyenne des ménages était de 2,8 personnes, la superficie moyenne des logements avoisinait 50 m<sup>2</sup>. À noter qu'un ménage est l'ensemble des personnes vivant dans un appartement ; en 1992, 20 % des ménages moscovites réunissaient plusieurs générations.

Depuis 1991, une bonne moitié des logements ont été rachetés (également à des prix symboliques) par leurs occupants. Un marché de la revente s'est instauré, qui a naturellement enrichi les héritiers de la *nomenklatura*, leurs logements plus vastes et mieux situés prenant toute leur valeur marchande. En revanche, les habitants des logements communautaires dans le centre historique (cf. *supra*, 5, 6), souvent des vieilles personnes seules, furent aisément arrachés à un cadre de vie auquel elles étaient attachées, dans le meilleur des cas en échange d'un appartement en périphérie. C'est ainsi que des immeubles entiers furent repris et transformés par les firmes nouvelles venues. Il faut enfin signaler l'émergence, dans l'ensemble du parc collectiviste, d'un marché locatif, amorcé notamment par ceux qui, tentant une installation définitive dans le cercle des *datchas* et des *cottages*, entendent ne pas se séparer de leur appartement moscovite tout en en tirant un profit, ressource nécessaire à leur nouvelle installation.

Le grand problème posé, aujourd'hui, par l'évolution du parc immobilier majoritaire, est celui de sa gestion. La privatisation des appartements n'a pas entraîné la constitution d'un système de copropriété ou de toute autre forme de prise en charge par les propriétaires eux-mêmes (de nombreux analystes de la société russe soulignent son déficit en « citadins » de plein exercice). Tout juste existe-t-il, mais seulement dans certains quartiers (surtout au centre de la ville), des « comités d'autogestion » qui fonctionnent essentiellement comme des groupes de pression, très revendicatifs à l'égard des projets gouvernementaux lorsqu'ils apparurent à la fin des années 1980, plus coopératifs aujourd'hui. Les parties communes et les espaces verts continuent d'être, en principe, entretenus par les « bureaux d'exploitation » (JEK) dans le cadre des municipalités locales, chapeautés au niveau de Moscou par un « comité de l'administration locale ». Mais, comme dans tous les secteurs fondés sur l'ancienne économie, les moyens financiers mis en œuvre ne sont plus du tout en rapport avec les coûts.

Ce n'est pas faute de se retourner vers les « usagers ». Les frais afférents à leur logement, qui étaient pris en charge à plus de 90 % à l'époque soviétique, ne sont plus couverts qu'à 50 %, en attendant sans

doute de ne plus l'être du tout dans les cinq années à venir. Mais tout cela reste calculé à l'aune de l'ancienne économie, et des salaires et pensions de la majorité, qui appartiennent à la même arithmétique. Comment sortir unilatéralement de celle-ci sans prendre le risque de jeter les gens à la rue, où il n'y a pas d'alternative, et où un froid mortel règne neuf mois sur douze ? Le débat d'Istanbul (HABITAT II, juin 1996) sur le droit au logement, peu réaliste pour bien des pays du Sud, prend néanmoins tout son sens dans la ville russe.

Il y a pourtant une autre façon, plus ouverte, de regarder cette ville russe. C'est en regardant son double. Sur la trace des *datchas*, Moscou donne en effet le sentiment qu'il se reproduit en figure inversée au-delà de son anneau autoroutier<sup>1</sup>.

## 7. POLITIQUES URBAINES

S'il faut, pour conclure, résumer la position des pouvoirs publics en matière de développement urbain, on rappellera trois ou quatre points parmi ceux que nous avons déjà rencontrés au long de ces pages. Le plus évident est le passage, par impuissance autant que par doctrine, d'un autoritarisme producteur de *toute* la ville à un laisser-faire qu'il faut, toutefois, relativiser. Certes, la puissance publique n'est plus productrice du logement de la majorité, mais ce désistement n'a pas, pour autant, donné lieu à une production privée de rechange, du moins pas dans le périmètre municipal qui, pourtant, englobe l'essentiel de l'agglomération. L'espace foncier reste maîtrisé, ne laissant aucune prise à une urbanisation populaire légale ou illégale. Seuls les investisseurs de haut vol, intéressés par une clientèle argentée, parviennent à se placer en négociant des baux de longue durée. C'est par la *gentrification* que s'opère, systématiquement dans le cœur historique, ponctuellement ailleurs, une certaine révoation/densification de l'espace construit.

Dans le domaine du logement majoritaire, le laisser-faire s'exprime surtout par l'immobilisme en matière de réalisations, et par le retrait en matière de gestion. La population est conviée à se contenter du parc existant, vieillissant mais chauffé, et à se satisfaire d'en être devenue propriétaire. La privatisation ne concerne cependant que les appartements, laissant les parties communes dans un quasi-abandon. Les services publics d'entretien sont toujours en place, mais sont dépourvus de ressources. La notion de copropriété, et les outils gestionnaires qui lui sont attachés, n'ont pas encore pu prendre le relais.

---

1. Se reporter à l'encart sur Moscou dans la 1<sup>re</sup> partie de cet ouvrage.

L'idée d'un laisser-faire est contredite par la présence d'un pouvoir municipal fort, incarné par un maire ambitieux. Malgré quelques mesures bienveillantes en faveur des ménages, comme l'allègement des charges résidentielles ou la bonification des pensions de retraites, les priorités sont ailleurs. Il s'agit de réactualiser, après le choc de l'ouverture et du démembrement, la dimension internationale de la capitale russe. La revalorisation du centre historique est un volet de ce programme. Le projet d'une cité futuriste en est un autre. De gros efforts sont faits pour moderniser les grands axes de circulation, ainsi que pour relancer l'activité économique, la municipalité ne craignant pas de prendre part aux montages associant partenaires russes et étrangers, et à s'impliquer dans les secteurs stratégiques, au risque d'être soupçonnée d'intéressement maffieux. D'une façon générale, la politique municipale vise à se rendre maîtresse du terrain, souvent au prix d'une lutte âpre avec le pouvoir fédéral. La réforme administrative va aussi dans ce sens, laissant toute la fonctionnalité de la ville aux mains de la mairie centrale, les mairies de quartier ne gérant que l'espace résidentiel.

On ne peut pas dire que le pouvoir du maire de Moscou s'arrête aux frontières de l'espace municipal. Il participe, de droit, aux destinées de l'*oblast* de Moscou extra-muros. Les communes périphériques reprochent parfois à la ville capitale de se défausser sur elles de ses besoins d'espace. En même temps, elles se font concurrence pour attirer à elles les projets, privés ou publics, de lotissements pavillonnaires. Qu'il s'agisse de *datchas* ou de *cottages*, elles constituent un cadre alternatif pour une urbanisation alternative. En l'absence d'une instance proprement métropolitaine (l'*oblast*, plus vaste que la Suisse, ne saurait jouer ce rôle), l'immense glacis suburbain prend le caractère d'un espace de liberté ou de jungle, où des fiefs maffieux se font et se défont. On y échappe à la *propiska*, tout comme au centralisme sourcilleux de l'urbanisme moscovite.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ekaterintcheva T. 1999, Bâtir sur un espace occupé. La reconstruction du macro-quartier Kountsevo à Moscou, Mémoire de DEA « Villes, espaces et sociétés », ENTPE et Université Lyon II.
- Haeringer Ph. 1999, Resilience and mirror image. The Moscow housing system in transition, communication, « *IGU Commission Conference on Urban Development and Urban Life* », Nanjing, China.
- Haeringer Ph. 2000, Du saisissement de Moscou à la rage de Shanghai. Deux fausses sorties de l'ordre urbain communiste, communication, « Nouvelles urbanités, nouvelles ruralités », colloque international du Conseil de l'Europe avec le concours du Ladyss, Strasbourg.
- Kogan L.B. 1996, *On recherche les citoyens !*, Moscou, Éditions GRAAL.

- Kolossov V. 1993, La recherche urbaine en Russie : les nouveaux défis, *L'Espace géographique*, n° 4.
- Kolossov V. 1997, Political polarization at the national and the intra-urban levels : the role of Moscow in Russian politics and socio-political cleavages within the city, *GeoJournal*, 42-4.
- O'Loughlin J., Kolossov V., Vendina O. 1997, The electoral geographies of a polarizing city : Moscow, 1993-1996, *Post-Soviet Geography and Economics*, 38, n° 10.
- Radvanyi J. 1996, *La nouvelle Russie, l'après 1991 : un nouveau « temps des troubles »*, Paris, Masson – Armand Colin.
- Radvanyi J. 1999, Des grands desseins à la gestion du quotidien. Aperçus sur les ambitions de l'administration municipale moscovite, communication, « Séminaire : La diversité citadine » (sous la dir. Ph. Haeringer), Centre de prospective et de veille scientifique, Ministère de l'Équipement, Paris.
- Talipova N. 1998, Les projets de développement de la ville de Moscou, Moscou, Ambassade de France, Poste d'expansion économique.
- UNDP (United Nations Development Programme) 1997, *Human Development Report, Russian Federation*.
- UNFPA (United Nations Population Fund) 1998, *Population and Reproduction Health in the Russian Federation*.
- Vendina O., Kolossov V. 1997, Moscou, retour à la voie normale, in P. Claval, A.L. Saguin, *Métropolisation et politique*, Paris, L'Harmattan.
- Vendina O. 1997, Transformation processes in Moscow and intra-urban stratification of population, *GeoJournal*, 42-4.
- Vendina O. 1998, Le nouveau visage de Moscou et la contribution de la municipalité à la modernisation de la ville, *Géographie et Culture* (à paraître).
- Vichnevski A. 1988, Révolution démographique et fécondité en URSS du XIX<sup>e</sup> siècle à la période contemporaine, *Population*, n° 4-5.
- Vichnevski A. 1995, La situation démographique de la Russie au seuil de l'an deux mille, *Le courrier des pays de l'Est*, 401.
- Vichnevski A. et al. 1998, *La population de la Russie 1997*, Population et Société, Moscou (en russe).

## MUMBAI (EX-BOMBAY) <sup>1</sup>

---

P.S.A. SUNDARAM

### 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

L'Inde est demeurée sous domination britannique jusqu'à son indépendance, acquise le 15 août 1947. La République indienne est soumise à une Constitution fédérale démocratique qui régit les divisions des pouvoirs entre le Gouvernement Central et les Gouvernements des États. La fédération comprend 25 États et 7 Territoires de l'Union, connaissant des degrés divers de développement économique et social. Les États sont eux-mêmes subdivisés en districts administratifs. L'administration des zones urbaines et rurales, du logement, du développement urbain et des services civils est du ressort du Gouvernement des États.

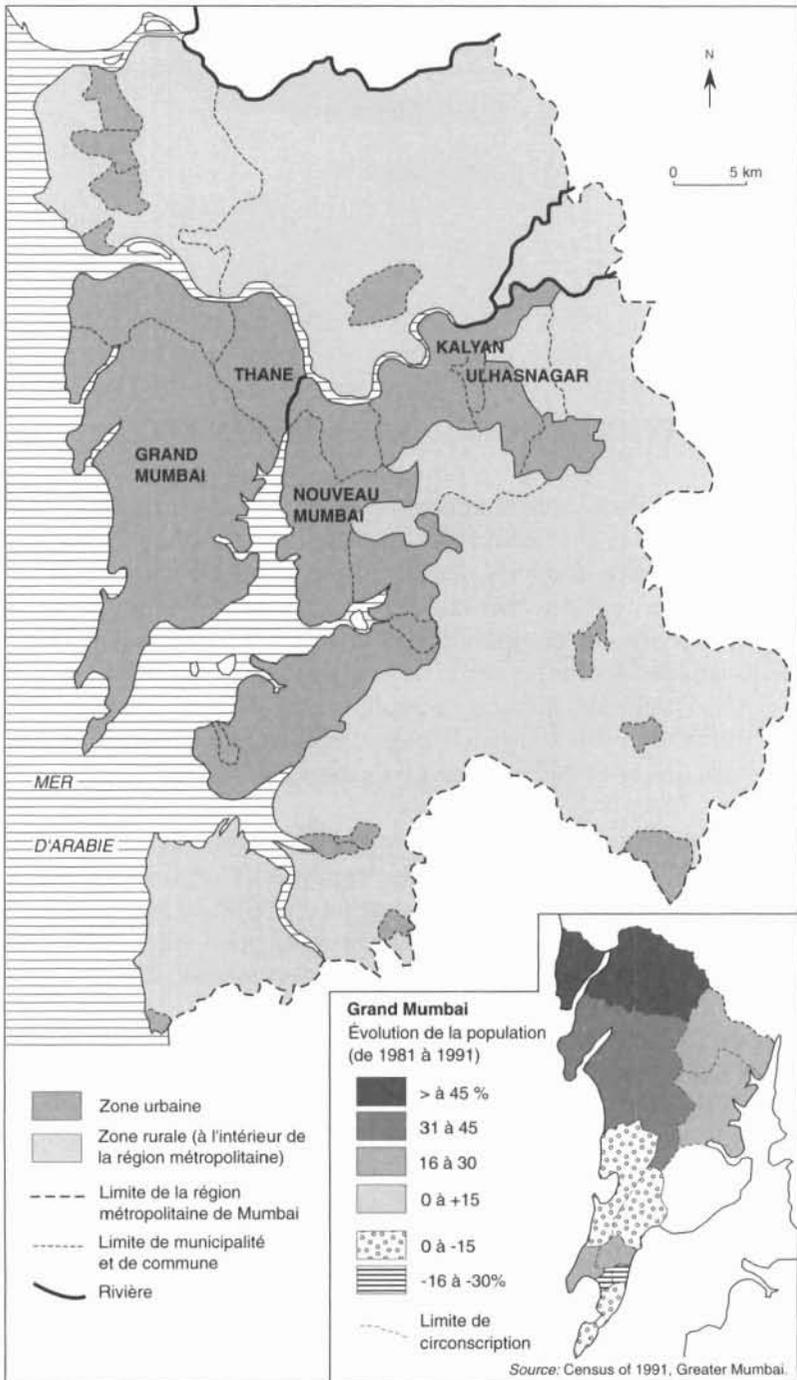
Le Grand Mumbai (appelée autrefois Bombay) est gouverné par un Conseil municipal élu, *Mumbai Metropolitan Corporation* (MMC), dépendant de la juridiction administrative de l'État du Maharashtra. Le Conseil municipal de la ville est quant à lui une Collectivité Locale composée de Conseillers démocratiquement élus selon la législation du *Mumbai Corporation Act*.

Le Grand Mumbai occupe une superficie de 468 km<sup>2</sup>, tandis que la Région Métropolitaine de Mumbai recouvre 4 355 km<sup>2</sup> et comprend outre le Grand Mumbai, les municipalités de Thane, Kalyan, Ulashnagar, le Nouveau Mumbai, cinq conseils municipaux (représentant les petites villes incorporées) et un vaste espace rural (carte 43). Dans un souci de taxation foncière et pour l'administration générale, le Grand Mumbai est divisé en deux districts.

---

1. Traduit de l'anglais par Stéphane Quoniam.

**Carte 43 –** *Mumbai (ex-Bombay) : division politico-administrative de la région métropolitaine (1991)*



Quoique la Municipalité du Grand Mumbai ait, de loin, un plus large contrôle des activités et des divers services sous sa juridiction que bien d'autres grandes municipalités en Inde – c'est aussi la plus riche du pays – elle subit, en matière d'aménagement urbain, les contraintes des procédures et des obligations statutaires du Gouvernement de l'État du Maharashtra.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLÉ

En 1888, le Bombay de l'époque était devenu la principale porte d'entrée vers l'Inde, et le centre industriel, textile et commercial majeur du pays. Le textile et le commerce du coton qui n'ont commencé à décliner qu'à partir des années 1970 employaient la masse d'actifs la plus importante du secteur organisé. D'un port et d'une ville textile au tournant du XIX<sup>e</sup> siècle, Mumbai possède maintenant la base économique la plus importante et la plus diversifiée, assurant la contribution la plus élevée au revenu national. La Région Métropolitaine ne compte que pour 1,6 % de la population du pays mais elle en représente 14 % du capital productif, presque 19 % de la valeur ajoutée par les industries de transformation et 25 % des impôts fédéraux sur le revenu.

Bien que dans une moindre mesure que des villes comme New York ou Tokyo dans le monde industrialisé, Mumbai a aussi connu un phénomène de désindustrialisation et d'informalisation dans son secteur industriel. Tandis que la ville enregistrait une baisse de l'emploi industriel dans les années 1980 (essentiellement dû au déclin des industries textiles), l'emploi dans le secteur informel, selon les estimations du MMRDA <sup>1</sup>, s'est accru de 159 % entre 1978 et 1987 <sup>2</sup>. Dans les années 1970 la part des industries de transformation dans le produit de la ville est passée de 41 % à 37 %, et le secteur industriel privé s'est réduit de près de 5 % par an au cours des années 1980. Le nombre d'usines situées dans le Grand Mumbai est toujours plus élevé que dans le reste de la région (7 825 contre 5044). De la même manière, le nombre d'ouvriers de l'industrie à Mumbai est de 414 000 contre 193 000 dans le reste de la zone urbaine <sup>3</sup>.

Le déclin du produit de certaines industries importantes ainsi que de l'emploi a entraîné une redistribution entre les différentes parties de la région métropolitaine : ceci se traduit ailleurs par une croissance rapide

1. *Mumbai Metropolitan Region Development Authority.*

2. MMRDA 1991, *Employment in the MMR (revision of the Regional Plan for the Region)*, Working paper n° 5, Mumbai, MMRDA.

3. Selon les statistiques du *Mumbai Metropolitan Region Development Authority.*

des zones périphériques à la ville, et des autres villes importantes de la région. La spécialisation industrielle émergente de Mumbai est le fait de la chimie et de la pétrochimie, de l'industrie automobile et des pièces détachées, des équipements électriques et électroniques, de la métallurgie et des matériels de transport. Certains de ces secteurs d'activité sont aussi des secteurs en croissance rapide dans le marché mondial.

Les services contribuent pour une part de plus en plus importante au produit de la ville et à son emploi (surtout de type qualifié ou semi-qualifié). Ils se situent dans les secteurs où Mumbai a un rôle moteur : banque et services financiers, media et industrie du spectacle et des loisirs, services au commerce et à l'industrie, éducation supérieure et recherche, imprimerie et édition, services médicaux et logiciels informatiques.

Au moment où l'Inde intègre un réseau global de pays et de villes, Mumbai a un rôle déterminant dans un monde sans frontières, grâce à ses très bons équipements portuaires et aéroportuaires, son vaste réseau de communication, ses technologies de l'information, son système bancaire et ses marchés financiers, sa main-d'œuvre qualifiée, son nombre croissant de firmes multinationales, et sa place dans le domaine des arts. Cette métropole, qui symbolise l'émergence de la classe moyenne, continue pourtant aux yeux des visiteurs extérieurs à symboliser une image de pauvreté, de sans-abri et de privation sous ses formes les plus aiguës.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1991
<b>INDE</b>	
Population totale (en millions)	844
Population urbaine (en millions)	218
% population urbaine	26 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Mumbai	1
Population Greater Mumbai Urban Agglomération (en millions)	12,571
Population Greater Mumbai U.A./population totale Inde	1,5 %
Population Greater Mumbai U.A./population urbaine Inde	5,8 %
Population Greater Mumbai U.A./population agglo. de rang 2	1,15
Population Greater Mumbai U.A./pop. agglo. de rang 1 à 4	33,8 %

Source : Recensement.

*Population urbaine* : Le recensement indien définit les zones urbaines de la façon suivante : (a) toute localité avec une municipalité, une corporation municipale, un cantonnement militaire, ou une zone possédant un comité municipal, etc. (b) toutes les autres localités satisfaisant aux critères suivants : 1) un minimum de 5 000 habitants agglomérés, 2) au moins 75 % de la population active masculine engagée dans des activités non agricoles, 3) une densité minimum de population de 400 au kilomètre carré.

Selon le recensement de 1991, l'Inde avait une population totale de 846 millions d'habitants, dont 218 millions d'urbains, chiffre estimé à 260 millions en 1999. En dépit d'une proportion relativement basse, 26 % de la population totale, la population urbaine a connu une croissance remarquable pendant les 40 dernières années. On estime qu'elle atteindra 307 millions vers 2001, soit 30 % de la population totale. 65 % de la population urbaine sont concentrés dans les 300 villes qui dépassent 100 000 habitants, le reste se répartit dans 3 396 villes plus petites.

L'agglomération urbaine du Grand Mumbai (comprenant la Municipalité et une partie du district adjacent de Thane) représente la plus grande agglomération urbaine indienne, plus importante que celle de Calcutta, avec une population de 12,6 millions en 1999<sup>1</sup>.

L'Inde possède quatre mégapoles, dont la population dépasse cinq millions, et 19 autres métropoles de plus d'un million d'habitants, qui au total représentent le tiers de la population urbaine. On estime à 40 le nombre de métropoles en 2001. La structure urbaine de l'Inde est remarquable par l'absence de primauté d'une ville unique et par son relatif équilibre, en dépit de l'influence considérable exercée par les métropoles sur l'économie nationale et l'emploi. Le Maharashtra, en dehors de Mumbai, possède aussi deux autres métropoles : Pune et Nagpur avec chacune une population avoisinant 1,5 million d'habitants.

#### **4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE**

Jusqu'en 1950, la ville de Mumbai ne représentait que 78 km<sup>2</sup>, une masse de terrains formée par sept îles juxtaposées. Les limites administratives de la ville furent deux fois agrandies : la première en 1950, puis en 1957, pour former la Municipalité actuelle du Grand Mumbai.

En 1991, l'agglomération urbaine de Mumbai atteignait une population de 12,6 millions d'habitants (1,67 en 1941, 2,7 en 1951, 4,5 en 1961, 5,97 en 1971 et 8,24 en 1981). Le taux de croissance décennal est passé de 38 % pour la période 1971-1981 à 53 % pendant la décennie suivante. La population de la ville a augmenté sous l'effet de la migration, avec l'impact de la croissance des nouvelles activités industrielles et de service. Deux tiers des migrants proviennent d'autres États du pays (comme l'Uttar Pradesh, le Bihar, le Gujarat, le Tamil Nadu, le Kerala, le Rajasthan), mais aussi du Bangladesh. La majorité de ces migrants sont d'origine rurale ou viennent de petits centres urbains, et ces migra-

---

1. Cependant, si l'on ne considère que la seule municipalité de Mumbai, sa taille est inférieure à celle de Calcutta.

tions sont souvent liées à des situations de sécheresse ou de détresse financière au lieu d'origine. Des zones entières de bidonvilles à Mumbai sont ainsi peuplées de migrants qui ont fui les grandes sécheresses des années 1970.

Après ajustement des données pour tenir compte des changements de limites territoriales, on constate que la population a augmenté de 3,2 % par an dans les années 1970 comparé à une croissance de 1,8 % par an dans les années 1980<sup>1</sup>. Durant les trois premières décennies du XX<sup>e</sup> siècle, la croissance de Mumbai est attribuable aux seuls flux migratoires. Pendant les décennies suivantes, à partir de 1931, la contribution des migrations commence à décliner mais représente encore 47 % de la croissance urbaine en 1981. Cette contribution relative tombe à 39 % pendant les années 1980, ceci en partie en raison de la redistribution de la population au sein de la région métropolitaine et de la croissance formidable du Nouveau Mumbai. Tandis que l'accroissement de la ville après 1950 est aussi attribuable à l'intégration de nouveaux territoires, la croissance de la ville insulaire originelle se ralentit à partir de 1961 et les banlieues se développent plus rapidement. En 1961, la population de ces banlieues représentait 63 % de la population totale de l'agglomération.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Mumbai occupe un étroit promontoire dans la mer d'Oman. Dans les années 1960 la vieille ville insulaire couvrait moins de 16 % de la superficie de cette zone, mais représentait 51 % de la population urbaine, 71 % de l'emploi total et presque 60 % des emplois industriels. Le caractère insulaire de la ville et les zones marécageuses obligèrent la population à s'accroître par densification et suroccupation des logements, jusqu'à ce qu'une opération d'assèchement du fond de baie soit entreprise dans les années 1970. Une proportion considérable des logements privés était alors soumise à la loi sur le contrôle des loyers et à leur blocage. Avec le gel des locations dans le parc des logements contrôlés, et les nouveaux logements non soumis à la loi devenant inabordables, les migrants pauvres du secteur informel s'établissent sur les trottoirs au sein de la ville et le long des voies de chemin de fer.

Une fraction importante des classes moyennes habite de façon préférentielle des logements locatifs dans la partie insulaire de la métropole en raison du bas niveau des loyers et des politiques de réhabilitation et

---

1. De nombreux démographes pensent toutefois que le recensement de 1991 a sous-estimé cette croissance.

de reconstruction du gouvernement. Une partie de ces catégories vit aussi dans des immeubles construits par le Bureau de l'Habitat de l'État, tandis que les coopératives de logements des années 1970 et 1980 ont logé de nombreuses familles de classes moyennes dans les banlieues proches et lointains. Les nouveaux migrants et travailleurs aux revenus moyens n'avaient pas accès à ces types d'habitat et n'avaient d'autre solution que de sous-louer des logements dans la partie insulaire, dans les faubourgs ou de se loger plus durablement dans les zones de bidonville comme Dharavi.

Le port et les principaux terminaux de chemin de fer sont situés dans la partie méridionale de l'île et les tracés du chemin de fer et des voies terrestres sur les flancs occidentaux et orientaux. La suburbanisation s'est progressivement étendue le long de ces corridors, essentiellement en raison de la disponibilité de transports en commun rapides et subventionnés. La croissance des bidonvilles sur des terrains privés ou publics a été beaucoup plus rapide dans les banlieues à partir des années 1970 : les terrains inoccupés susceptibles d'être squattés (dont certains classés inconstructibles dans le schéma directeur) y sont plus nombreux.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

On estime à 60 000 le besoin annuel en logements nouveaux alors que seulement 12 000 furent construits au total en 1984 par les secteurs public, privé et non-gouvernemental. On doit aux promoteurs privés et aux sociétés coopératives 12 000 logements, essentiellement destinés aux classes moyennes et moyennes supérieures. Les logements destinés aux catégories de revenu inférieur ont été construits principalement par les agences publiques de logement soit sur des terrains disponibles, soit au titre des programmes de réhabilitation des bidonvilles et de rénovation des *chawls* (voir ci-après).

Une estimation de 1983 (au cours du premier projet de la Banque Mondiale), réalisée par l'Agence de l'État, rend compte d'un déficit d'un million d'unités d'habitation légales selon des normes environnementales acceptables, destinées aux familles sans abri, à celles logées dans les immeubles insalubres du centre ville, aux ménages multiples partageant le même logement, mais sans tenir compte des familles de *squatters* et de celles risquant d'être déplacées par l'application du Plan de Développement. La demande s'est accrue dans les années suivantes à cause de l'accroissement naturel de la population et des nouveaux migrants, et l'augmentation des besoins annuels en logements était énorme.

On a assisté à une détérioration de la situation suite à l'application du décret de 1976 relatif aux avoirs fonciers urbains, et au gel de l'offre de terrains vacants sur le marché, aggravé par l'augmentation du coût

des logements légaux au-delà des limites abordables pour la majorité des candidats. La conséquence fut un surpeuplement accru dans l'habitat du centre ville et une augmentation du nombre de *squatters* et de familles vivant sur les trottoirs. La différence entre la demande annuelle de 60 000 logements et la production du secteur formel a été en fait comblée par l'augmentation des logements de *squats*, l'adjonction de nouvelles pièces aux logements formels existants (souvent sans permis), et par le développement de lotissements privés clandestins sur des terrains non constructibles pour des unités d'habitation.

Selon le MMRDA, les besoins s'élevaient à deux millions d'unités d'habitation en 1990. Les programmes d'équipement des sites de la Banque Mondiale augmentèrent le parc de 60 000 unités sur cinq ans, parallèlement à la réalisation d'un nombre équivalent de logements par le secteur coopératif, destiné aux hauts revenus. Cependant, cet effort n'a pas perduré pour différentes raisons, parmi lesquelles le manque de terrains disponibles, et les changements de politique de l'État du Maharashtra en faveur de l'aide au logement pour les *squatters* des bidonvilles. En dépit du programme (tant attendu) destiné aux *squatters*, le nombre annuel d'unités d'habitation construites par le secteur public pour les familles à faible revenu n'a pas dépassé 1 000 au cours des années récentes. Les promoteurs privés et les coopératives ont augmenté ce parc de 9 000 à 10 000 logements, par des constructions neuves et des reconstructions. Cette production est appelée à augmenter si l'État du Maharashtra renonce à son décret sur le plafond des avoirs fonciers urbains et prend diverses mesures pour promouvoir le secteur de la construction, avec des incitations fiscales inscrites au budget.

Les *chawls* sont des constructions bon marché de logements à pièce unique en location, situées dans la partie insulaire de la ville. Ils représentent 34 000 bâtiments dont 49 % ont été construits avant 1905 et le reste entre 1905 et 1940. À l'origine les *chawls* ont été construits par les industriels du textile pour y loger leurs employés et leurs familles, avec des équipements sanitaires et branchements en eau collectifs. L'application de la loi sur le contrôle des loyers et l'incapacité des propriétaires à entretenir les bâtiments, la suroccupation résidentielle des logements, le détournement de leur usage à des fins non résidentielles, ainsi que le climat de Mumbai, ont aggravé la condition de ce type d'habitat. En 1984, 22 % des constructions avaient une espérance de vie inférieure à cinq ans, ce qui s'est traduit par l'effondrement de certains immeubles et des pertes en vies humaines. En dépit de leur insalubrité, le programme de reconstruction de ces immeubles par le Gouvernement a augmenté leur caractère attractif et les perspectives de marché pour leurs occupants actuels. Ces locataires forment un groupe d'électeurs actifs revendiquant, outre une aide au logement, une reconstruction gratuite des immeubles et le droit de recourir à l'aide de promoteurs.

Le recensement des zones de *squats* de 1976 a dénombré 1 600 localités, représentant une population de près de 3,17 millions de personnes<sup>1</sup>. Un peu plus de 50 % de l'habitat sous forme de huttes ou d'abris précaires se trouvaient sur des terrains privés en payant une sorte de loyer informel. Le reste se situait sur des terrains publics (appartenant au Gouvernement central, à l'État, à la municipalité, aux agences publiques) avec des droits d'occupation attribués seulement aux zones de squats établies avant une date butoir souvent reportée, en particulier avant les élections. La plupart de ces bidonvilles se situaient dans les faubourgs.

L'essentiel de la production de logement est assurée par le secteur informel et des extensions aux logements existants. Jusqu'à une date récente la production par le secteur public et les financements institutionnels ne représentaient pas plus de 15 % de l'accroissement du parc de logements. Le décret relatif au plafond sur les avoirs fonciers urbains, celui sur le contrôle des loyers, les réglementations de l'État du Maharashtra relatives aux plans d'aménagement urbain et régional, combinées aux règlements de construction et aux procédures d'approbation de la Municipalité, ont restreint les activités de la promotion immobilière formelle et réduit les efforts que les classes aux revenus moyens et faibles auraient consenti pour construire leurs propres logements ou pour louer à des taux acceptables.

## 7. POLITIQUES URBAINES

### 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Le Maharashtra a une longue tradition de gouvernement décentralisé et de structures municipales puissantes aux compétences étendues. Les dispositions relatives à l'aménagement urbain et à la fourniture des services relèvent des élus locaux de la Municipalité et d'un Commissaire Municipal mis à disposition par la fonction publique de l'État, et d'un ensemble nombreux de cadres spécialisés.

Les politiques urbaines mises en œuvre à Mumbai sont nécessairement influencées, tout d'abord, par le gouvernement de l'État du Maharashtra, puis par le Gouvernement Central ou ses agences tels les Chemins de Fer ou les Autorités portuaires qui gèrent ces secteurs dans la ville.

---

1. La population des trottoirs n'était pas incluse dans ce recensement.

En adéquation avec la stratégie nationale, la politique urbaine et du logement à Mumbai et dans le reste du Maharashtra dans les trois décennies qui ont suivi l'indépendance de l'Inde, était fondée sur intervention directe des agences de l'État. Cette politique couvrait : la fourniture de logements subventionnés en location et en vente, destinés aux groupes de revenus faibles et moyens ; l'éradication des bidonvilles ; l'élaboration et l'application des schémas directeurs d'urbanisme ; une planification urbaine basée sur des normes de faibles densités et autres normes élitistes ; l'imposition d'un plafond sur les avoirs fonciers urbains non bâtis et d'autres mesures de contrôle social des terrains. Dans le même temps, les aménageurs redoutaient la croissance urbaine désordonnée des grandes métropoles comme Mumbai, les conséquences de l'arrivée de migrants pauvres sur des terrains non viabilisés et dépourvus de services, et des entorses aux schémas directeurs provoquées par des empiètements résidentiels sauvages sur des terrains publics. Peu d'efforts ont été accomplis dans l'élaboration et l'application de programmes de logements et de services urbains avec le souci d'y impliquer les communautés, le secteur privé et les agences de volontariat.

Les tournants majeurs dans la politique urbaine de Mumbai sont intervenus par le biais de la politique existant à l'échelon national, à partir du sixième Plan Quinquennal de 1984 qui coïncidait avec les projets d'assistance de la Banque Mondiale pour Mumbai dans les années 1980. On reconnut alors le bien-fondé du retrait des instances gouvernementales des programmes de construction au profit de l'encouragement des initiatives individuelles, d'une planification urbaine plus flexible, de la participation des groupes défavorisés, ainsi que l'importance du recouvrement des coûts et de la prise en compte des possibilités de financement des familles. La Politique Nationale de Logement de 1982, révisée en 1998 a fourni la trame de la politique du « logement pour tous », dans le cadre d'un programme de réduction de la pauvreté dans les zones urbaines et rurales, de la participation des communautés, de l'intervention possible du secteur privé et des agences non gouvernementales. Elle a en outre permis d'éliminer les contraintes légales, institutionnelles, financières et fiscales dans le domaine de la construction des logements. Cette politique coïncida aussi avec l'essor du mouvement pour la décentralisation démocratique, et à l'attribution de pouvoirs accrus aux municipalités élues par le biais d'un amendement constitutionnel en 1992, ainsi qu'à l'adoption plus universelle de programmes de développement économique et social pour les villes.

Dans les décennies antérieures de développement planifié, le budget du Gouvernement de l'État et de la Municipalité fournissait tous les fonds nécessaires aux infrastructures urbaines, sans dépendre (ou très peu) d'emprunts aux taux du marché ou de l'intervention du secteur privé. Les fonds pour l'approvisionnement en eau, les réseaux d'égout

et les transports commencèrent à affluer à Mumbai par l'intermédiaire de la Banque Mondiale, avec les projets initiés en 1974. Calcutta et Madras bénéficièrent d'une assistance identique de la Banque Mondiale et du Gouvernement Central. Les autres métropoles et les villes de moindre taille eurent moins de chance. Les contraintes budgétaires et le manque de retour sur investissement ont conduit à de sérieux déficits dans la fourniture des infrastructures, tant à l'échelon national que de l'État du Maharashtra, tandis que l'entretien des équipements a été affecté par la faillite financière des villes. Dans son rapport de 1998, la Commission Nationale d'Urbanisation défendit avec force une aide massive pour des villes comme Mumbai et Calcutta, en raison de leur importance nationale et de leurs fortes concentrations de populations pauvres. En 1993, le Gouvernement Central remit à l'ordre du jour les aides directes substantielles en matière d'infrastructures et de services de base pour Mumbai et pour d'autres métropoles, accompagnées d'efforts en vue d'une durabilité institutionnelle et financière sur le long terme.

L'attention nouvelle en faveur des grandes métropoles, dans le contexte de la libéralisation économique et de l'afflux de capitaux étrangers depuis 1991, s'est manifestée par l'intérêt accru du secteur privé dans le domaine des infrastructures urbaines par le biais de collaborations avec le secteur public et par des efforts pour accéder au marché financier. Un intérêt croissant s'est aussi exprimé afin d'améliorer l'efficacité organisationnelle et financière des agences de développement urbain dans le cadre du 74<sup>e</sup> amendement, en donnant plus de pouvoirs aux instances politiques locales et aux organisations communautaires. Des modalités plus souples d'aménagement et d'occupation des sols urbains, et des solutions alternatives aux acquisitions autoritaires de terrains à des fins de développement ont été explorées à Mumbai dès 1988, ainsi que des programmes innovants de réhabilitation des bidonvilles et de relogement de masse de leurs occupants. Dans le même temps, des pressions s'exerçaient pour plus de décentralisation et de formules participatives. Les nouveaux élus, maires et conseillers municipaux, ont poursuivi leurs actions afin d'obtenir plus de pouvoirs et de financements pour les Corporations municipales.

Mumbai fut à la pointe de prises de position entraînées par la libéralisation, la déréglementation, l'afflux grandissant de capitaux étrangers, par la révolution de l'information, et l'intégration à l'économie mondiale. La ville présentait un certain nombre d'avantages spécifiques dus à une concentration d'institutions financières et de recherche de niveau national, une main-d'œuvre qualifiée, un niveau élevé d'infrastructures et la présence de nombreux secteurs d'activités leaders sur le marché. La ville bénéficiait aussi d'un contexte politique progressiste dans l'État du Maharashtra, avec un gouvernement prêt à innover en matière de

politique foncière et d'aménagement, et à s'associer aux promoteurs privés pour ses opérations de rénovation urbaine. Mumbai avait aussi une longue tradition d'indépendance en matière de gestion municipale. Mais par ailleurs, la ville continuait à subir les conséquences des politiques foncières passées, du prix élevé des terrains à bâtir, de la rigidité de certains aménageurs, des fragmentations institutionnelles et de la « culture » de subvention des dirigeants politiques. Et si la ville a pu innover dans les domaines de la libéralisation et des investissements privés dans de nombreux secteurs, peu de progrès ont été accomplis concernant le logement, les transports, l'accès aux services des populations pauvres, ou dans le domaine de la réduction de la pollution.

Le Grand Mumbai est sous la juridiction du gouvernement de l'État du Maharashtra. Le Département du Développement Urbain de l'État est responsable du développement global de la ville, bien que les activités telles que le logement, la fourniture d'électricité, l'eau et l'assainissement, l'environnement, les transports, les activités industrielles, la main-d'œuvre, la police, les finances puissent relever de différents départements ou agences étatiques spécialisées.

Les pouvoirs gouvernementaux et les autorités publiques agissent à différents niveaux de façon isolée et interconnectée :

- La Collectivité Locale élue du Grand Mumbai (*Mumbai Municipal Corporation*) a la charge d'appliquer le schéma directeur et ses domaines connexes ; les décisions de niveau inférieur telles l'approbation pour les réparations des réseaux ou les services de voisinage, se prennent à l'échelon d'une direction de zone, tandis que l'entretien des services dans les bidonvilles est délégué à des coopératives habilitées.

- À l'échelle de la Région Métropolitaine, la *Regional Planning Authority* (Agence d'aménagement) est responsable de l'application du coefficient d'occupation des sols pour la région et pour la ville, de l'application du plan régional et de l'aménagement sélectif de certains secteurs ; en outre elle assiste directement les Conseils Municipaux.

- Pour ce qui est de la coordination des opérations d'amélioration des bidonvilles, des programmes de rénovation urbaine, du développement et de la gestion du parc de logements du secteur public, l'Agence de Développement de l'Habitat du Maharashtra (MHADA <sup>1</sup>) est compétente.

- Les Agences Centrales et de l'État contrôlent l'occupation des terrains qu'elles possèdent dans Mumbai en fonction de leurs besoins opérationnels ou pour des aménagements en accord avec les législations en vigueur.

---

1. *Maharashtra Housing and Area Development Authority.*

– L'Agence pour le Développement Urbain et Industriel (CIDCO<sup>1</sup>) représente l'instance de décision et d'aménagement pour tout ce qui relève de l'occupation des sols dans l'aire du Nouveau Mumbai et dans l'aire de Vasai-Virar jouxtant le Grand Mumbai, tandis que les services urbains extérieurs aux limites municipales de Mumbai sont gérés par les autres municipalités et les collectivités rurales.

– Enfin, les Départements de l'Urbanisme et du Logement de l'État exercent leur contrôle sur les modifications du schéma directeur et sur diverses questions connexes, en fonction de la politique urbaine prévalant ; dans les domaines des registres cadastraux, de l'enregistrement des titres de propriété, des mutations, etc., les pouvoirs du Gouvernement de l'État sont assumés par un agent receveur.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Les premières mesures envers les bidonvilles et taudis s'adressèrent aux squats installés sur des terrains publics et aux taudis en location sur des terrains privés, souffrant de congestion, sur-occupation et manque de services, avec comme objectif la fourniture de services de base. Ces mesures d'amélioration étaient conçues comme temporaires, en direction des bidonvilles qu'il n'était pas possible d'éradiquer dans les dix ans à venir. Les services de base comprenaient des toilettes communautaires, des points d'eau partagés, des chemins et des drains ainsi que l'éclairage public. Avec le programme d'amélioration de l'environnement des bidonvilles initié en 1974, les aménageurs considéraient les bidonvilles comme des aberrations urbaines en contradiction avec le plan d'occupation des sols prévu dans le schéma directeur, et voués en conséquence à être détruits à long terme. Ainsi a-t-on assisté à Delhi à des opérations de relocalisation massive des *squatters* dans les années 1970, et à des efforts similaires de moindre envergure à Mumbai et dans d'autres grandes villes.

Les occupants des trottoirs étaient aussi susceptibles d'éviction et de relocalisation, comme le gouvernement du Maharashtra l'avait entrepris dans les années 1980.

Les lotissements illégaux, ainsi que les constructions résidentielles ou commerciales non réglementaires sur des terrains privés, en ville ou en périphérie, constituent une catégorie différente. Ces constructions étaient considérées comme régularisables, sur la base du paiement des dépenses d'infrastructures. Mais une telle attitude revenait à tolérer l'existence de constructions non conformes, et d'infrastructures et d'équipement communautaires inadéquats.

---

1. *City and Industrial Development Corporation.*

Depuis le début des années 1980, dans le cadre du schéma directeur, le gouvernement de l'État a suivi une politique progressiste d'attribution de droits d'occupation aux ménages des bidonvilles « éligibles ». Des titres d'occupation ont également été octroyés aux coopératives ou sur une base individuelle, pour les zones de bidonvilles prises en charge par le projet de la Banque Mondiale, ou dans le cadre du schéma de développement de Dharavi (une vaste zone de bidonville de 50 000 familles), ou encore du programme récent de relogement massif des bidonvilles. Dans le même temps, les *squats* qui ne sont pas couverts par ces programmes bénéficient d'une occupation de facto des terrains et de l'accès aux services de base, en dépit des menaces d'éviction pesant sur les terrains destinés à des projets de développement. Des droits de relocalisation ont aussi été reconnus aux occupants des trottoirs installés le long des lignes de chemin de fer, ainsi qu'à d'autres groupes prêts à être relocalisés hors des zones centrales de la ville.

Dans tous les programmes s'adressant aux zones de squats, la difficulté provient des réticences des autorités de l'État à régulariser toutes les zones existantes de cette nature, et du souci à vouloir appliquer un critère d'éligibilité pour l'attribution de droits d'occupation. La crainte est de voir les régularisations de *squats* se transformer en incitation à envahir d'autres terrains publics vacants ; c'est pourquoi les démolitions de nouveaux empiétements résidentiels se sont poursuivies, bien qu'effectuées de manière inefficace. En conséquence, à Mumbai à toute époque, il y a eu des squats, dans des bidonvilles et sur les trottoirs, non bénéficiaires des programmes de réhabilitation ou de relocalisation, et vivant donc sous la menace d'éviction.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Acharya Sarathi 1988, Bombay's Weaker Sections A, Survey of their Levels of Living, *The Indian Journal of Social Work*, Volume XLIX, n° 2.
- Bombay Development Plan Advisory Committee 1987, *Report on Bombay's Second Development Plan 1981-2001*, Bombay, Government of Maharashtra.
- Bombay Metropolitan Region Development Authority (BMRDA) 1982, Affordable Low Income Shelter Programmes in Bombay Metropolitan Region, Mumbai, BMRDA.
- BMRDA 1991, *Employment in the BMR (Revision of Regional Plan for the Bombay Metropolitan Region)*, Mumbai, BMRDA, Working Paper n° 5.
- BMRDA 1991, *Regional economy of BMR*, Mumbai, BMRDA.
- College of Social Work 1985, *Pavement Dwellers of Greater Mumbai*, Mumbai.
- Deshpande, L.K., Deshpande S. 1991, *Problems of Urbanisation and Growth in Large Cities in Developing Countries : A Case Study of Bombay*, Geneva, International Labour Organization, Working Paper n° 177.

- Gonsalves Colin 1981, *A City under Siege*, Mumbai, Institute of Social Research and Education.
- Government of Maharashtra 1976, *Rehabilitation of Slum Dwellers. Shelter for Urban Poor*, Mumbai, Housing Department.
- Government of India 1997, *Annual Economic Survey*, New Delhi, Ministry of Finance, Government of India.
- Harris Nigel 1978, *Economic Development, Cities and Planning : The case of Bombay*, Mumbai, Oxford University Press.
- National Commission on Urbanisation 1988, *Report*, New Delhi, Government of India.
- Registrar General and Census Commissioner, *Census of India 1981 and 1991 series*, New Delhi Government of India Publications.
- Sundaram P.S.A. 1989, *Bombay, Can it House its Millions*, New Delhi, Clarion Books.
- Sundaram P.S.A. 1990, *Housing Crisis in Greater Bombay*, Newcastle-Upon-Tyne, Open House International.
- Sundaram P.S.A. 1994, *Land and Physical Planning in Bombay*, communication, « Conference on Master Plans, New Delhi, Town and Country Planning Organization ».



# OUAGADOUGOU

---

*Émile LE BRIS*

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

Le Burkina Faso (ancienne Haute Volta) a un système administratif hyper-centralisé de tradition Mossi. Imposée de l'extérieur depuis la fin des années 1980, la décentralisation n'a pas engendré de véritable consolidation politique des collectivités locales.

Son système politique est celui d'une République démocratique, de fait une « dictature décompressée » ?

Ouagadougou a le rang administratif de capitale nationale. Son aire métropolitaine peut être considérée comme couvrant la province du Kadiogo. La capitale burkinabé est organisée, depuis 1988-1989, en cinq communes d'arrondissement (elles-mêmes divisées en secteurs) que coiffe une municipalité centrale (carte 28). Les premières élections municipales ont eu lieu en 1995. Collectivité décentralisée de référence, la commune jouit de la personnalité morale et dispose d'un Conseil d'arrondissement élu choisissant un maire en son sein. L'ensemble des conseillers d'arrondissement et les chefs administratifs des 17 villages qui leur sont rattachés forment le conseil municipal de Ouagadougou et élisent le maire.

Il n'existe pas de statut d'aire métropolitaine. La définition du « Grand Ouagadougou » adoptée en 1976 laissait dans le flou la question des frontières externes. Ni le recensement de 1985, ni l'enquête menée en 1991 par l'Institut de statistiques (INSD) ne fournissent de données à cette échelle. Les résultats détaillés du recensement de 1996 ne sont toujours pas disponibles.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Longtemps distancée au plan économique par Bobo Dioulasso, Ouagadougou a durablement dépassé sa rivale depuis le milieu des années 1980 et cumule désormais les fonctions économiques et politiques. Plus que d'activités productives, il s'agit cependant d'économie rentière et/ou spéculative très dépendante de l'extérieur. Le PNB/habitant est inférieur à 250 \$ et a connu une évolution régressive entre 1985 et 1995.

Ouagadougou dispose du seul aéroport international du pays et constitue le terminus de la liaison ferroviaire avec Abidjan.

Le Burkina Faso est placé sous ajustement en 1991 et connaît un développement important de son endettement (de 398 millions de \$ en 1983 à 794 en 1987 et 1 294 en 1996). La stabilité politique attire moins les investisseurs qu'une pléiade de spéculateurs et d'aventuriers.

Au début des années 1970, le tiers des salariés publics et privés du pays (11 000) résidait à Ouagadougou. La soixantaine d'entreprises modernes que comptait la ville dix ans plus tard ne contribuait que faiblement à l'emploi. Localisée sur les zones de Gounghin (secteur 9) et de Kossodo (secteur 25), l'activité industrielle « moderne » a depuis lors bénéficié du rapatriement d'établissements antérieurement installés à Bobo Dioulasso mais son poids relatif dans l'emploi urbain n'excède pas 20 %. En 1976, 73 % des actifs étaient classés dans l'informel (dont 25 % dans l'agriculture) mais ce chiffre est nettement supérieur à celui fourni par l'enquête CNRST/ORSTOM en 1986 (50 %).

Le poids de la capitale dans le PIB des pays d'Afrique sahélienne est estimé à 60 %. Ce chiffre nous paraît exagéré s'agissant de Ouagadougou

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1996
<b>BURKINA FASO</b>	
Population totale (en millions)	10,3
% population urbaine	27 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Ouagadougou	1
Population de Ouagadougou (en millions)	0,776
Population Ouagadougou/population totale Burkina Faso	7,5 %
Population Ouagadougou/pop. agglo. de rang 2 (Bobo Dioulasso)	4,4

Source : Recensement et Moriconi-Ebrard, 1993.

*Population urbaine* : On compte comme population urbaine « celle des chefs-lieux de province qui sont des villes ou ont des chances de le devenir dans le court terme ». Le RGP de 1975 compte cinq « vraies villes » ; celui de 1985 en retient 13 ; celui de 1996 dénombre 33 « communes en plein exercice ».

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

**Tableau 1 –** *Ouagadougou : évolution de la population de la ville (1950-1996)*

1950	1960	1970	1980	1990	1996
19 000	54 000	118 000	282 000	601 000	776 000

*Source :* Estimations (1950, 1960 et 1970), extrapolations à partir des recensements (1980 et 1990) et résultat du RGP (1996).

Dans les années 1980 la croissance de la ville de Ouagadougou peut se décomposer comme suit : 43 % pour l'accroissement naturel et 57 % du fait des migrations

En 1975, on comptait hors de la Haute Volta, 250 000 migrants voltaïques permanents et 300 000 migrants temporaires (c'est-à-dire manifestant explicitement leur volonté de retour au pays). Au début des années 1980, le flux annuel de migrants vers les villes voltaïques n'excédait pas 15 000. L'immigration directe d'origine rurale représentait près de 70 % de l'effectif des entrants pour l'ensemble des villes voltaïques. L'enquête CNRST/ORSTOM (1985-1986) sur les secteurs périphériques met en évidence une régression de cette composante migratoire (65 %) mais atteste surtout d'une évolution sensible du rapport natifs/non natifs dans les secteurs périphériques (pour les non-natifs, sont prises en compte les migrations inter-urbaines au Burkina et entre Burkina et pays voisins) :

**Tableau 2 –** *Proportion de natifs et non natifs de Ouagadougou en 1975 et en 1986*

	Natifs (%)	Non natifs (%)
Ensemble ville en 1975	44	55
Périphérie en 1986	15	85

*Sources :* RGP en 1975 et Enquête ORSTOM/CNRST en 1986.

Avant la fin des années 1970, les nouveaux citadins s'installent de préférence dans les quartiers centraux. Après 1980, les flux s'orientent vers les quartiers périphériques et plus particulièrement vers les secteurs est et sud-est de la ville (15, 18, 25, 27, 28 et 30).

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Les excroissances non loties affectent l'ensemble de la périphérie mais sont particulièrement développées dans les parties ouest et sud-ouest de la ville et, dans une moindre mesure, dans la partie sud-est (carte 44). Les expansions identifiées par la direction générale de l'urbanisme obéissent moins aux critères habituels (zones d'activités, grands axes de communication, etc.) qu'aux stratégies des communautés villageoises périurbaines et à la mise en œuvre de grands projets d'aménagement de prestige (Ouaga 2000).

En 1975, une enquête de la SAED (Société d'Aménagement et de Développement) signalait une croissance spatiale de 3 % des quartiers lotis et de 11 % des quartiers non lotis. Le non-loti s'est essentiellement développé en périphérie sur la base de règles foncières coutumières. On le trouvait également représenté dans les quartiers centraux, soit sous la forme d'habitat précaire envahissant l'espace public (« bidonville » d'Ipelcé), soit sous la forme de quartiers apparemment structurés mais considérés comme « insalubres » et propices au développement de la délinquance (Bilibambili, Tiendpalogo, Zangoëttin).

L'opération de lotissement systématique des années 1983-1988 réduisit à peu près à néant les extensions non loties. Selon les pointages de la direction générale de l'Urbanisme, ces dernières auraient cru régulièrement depuis le début des années 1990 jusqu'à dépasser 6 000 ha en 1996.

**Tableau 3 –** Ouagadougou : répartition spatiale de la croissance (1980 et 1993)

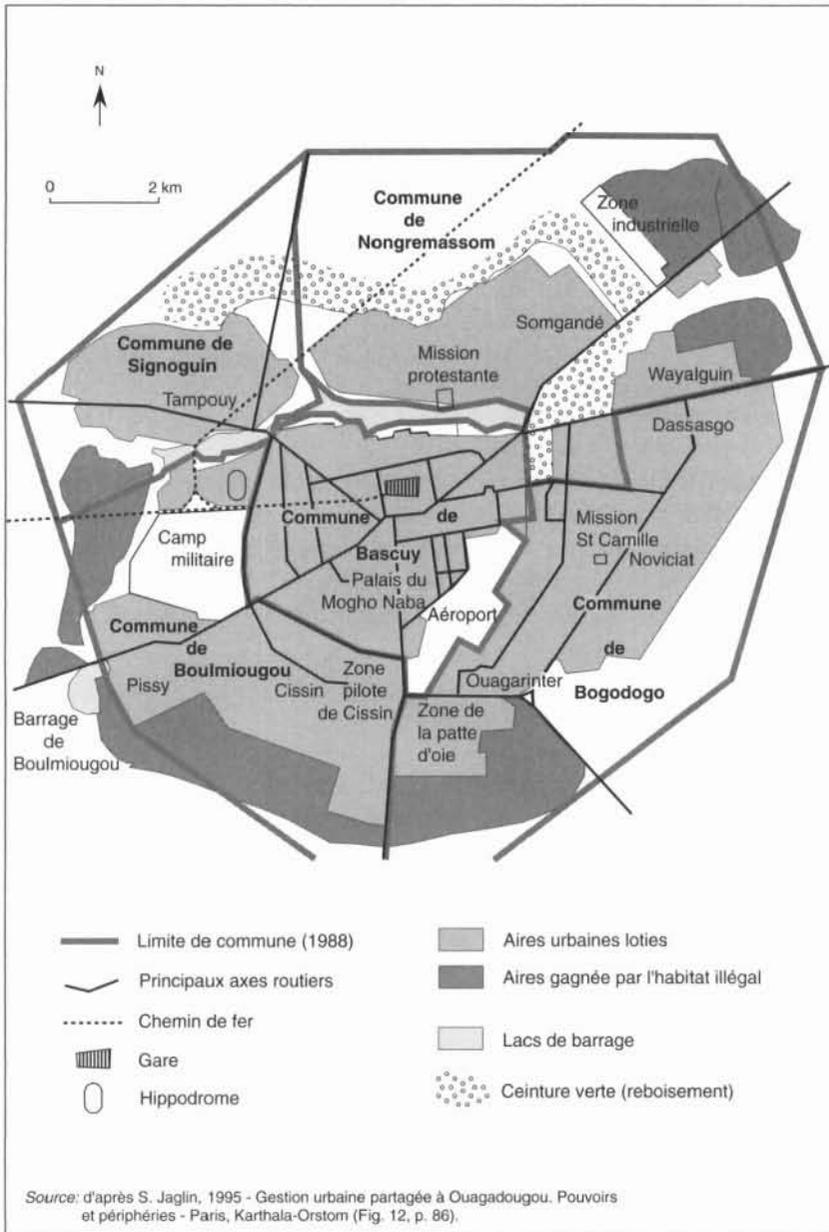
	1980	1993
Périmètre loti	1 960 ha	12 435 ha
Périmètre non loti	4 900 ha	4 600 ha

Sources : Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Topographie.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Jusqu'à la fin des années 1970, l'État est quasi absent du secteur. On constate, en fin de période un développement significatif du mode d'acquisition par achat avec développement d'un véritable marché foncier. Après 1983, la politique massive de lotissements interrompt momentanément cette évolution en donnant le premier rôle à l'État. Les années 1990 consacrent le retour au secteur privé de la promotion foncière et immobilière avec apparition d'un secteur moderne de promotion cherchant à capter l'épargne des Burkinabés placée à l'étranger.

Carte 44 – Ouagadougou : occupation des sols (1990)



LCA - M. Danard

Dans le parc immobilier, la part relevant de la promotion publique et privée à vocation commerciale demeure très limitée, en tout état de cause, moins de 10 % de l'ensemble du parc. Ce qui ne signifie nulle-

ment – du moins depuis les années 1980 – que le reste du parc relève de l'illégal

De 450 m<sup>2</sup> en 1980, la superficie moyenne des parcelles se situerait aujourd'hui autour de 300 m<sup>2</sup>. Le taux moyen d'occupation des parcelles est de 6,1 avec 1,7 personne par pièce.

**Tableau 4 –** *Ouagadougou : répartition des ménages selon leur statut résidentiel dans les secteurs périphériques (1987)*

	Situation en 1987
Propriétaires	62,0 %
Locataires	9,5 %
Hébergés	28,5 %

Source : enquête ORSTOM/CNRST, 1986.

La quasi-totalité des parcelles est occupée par un seul ménage si l'on excepte celles occupées par les locataires (un peu plus du quart des locataires cohabitent avec au moins 5 ménages). Si les hébergés<sup>1</sup> sont majoritairement apparentés au propriétaire, les locataires n'entretiennent pratiquement jamais de rapport de parenté avec le propriétaire.

## 7. POLITIQUES URBAINES

Si le premier plan d'urbanisme date de 1926, le seul événement marquant des années 1930 et 1940 sera le développement du quartier administratif, puis des quartiers « saints » autour de la mission catholique. Les années 1950 voient l'arrivée de quelques grands équipements et la relance timide de la politique de lotissement.

On a pu parler, au cours des deux premières décennies de l'indépendance de « politique radicale de non-intervention » dans le domaine urbain.

La politique urbaine sankariste va, à partir de 1983, constituer la pièce maîtresse d'une politique nationale vouée officiellement au mieux-être du paysan.

Le « projet de ville » qui sous-tend l'opération n'a rien de très original : il s'agit d'une mise au cordeau des quartiers périphériques

1. Cette catégorie renvoie à une pratique courante en Afrique sub-saharienne d'hébergement généralement gratuit d'un parent ou d'un ami, citadin de fraîche date, ou villageois en séjour temporaire en ville (élève, étudiant, etc.). La difficulté à trouver un logement conduit souvent à prolonger cette situation d'hébergé, non sans générer des tensions sur la « concession ». À cette situation de dépendance résidentielle correspond donc une catégorie statistique très hétérogène.

selon une « méthode d'aménagement progressif » faisant une large place à la « participation populaire ». La ville ainsi façonnée est conçue comme lieu pédagogique de transmission des nouvelles disciplines civiques et morales manifestées dans le cadre des travaux d'intérêt collectif. Mais, derrière l'intention révolutionnaire, point le caractère hygiéniste du projet.

Le but affiché du nouveau découpage administratif en secteurs était de « casser les féodalités traditionnelles » fonctionnant sur la base territoriale du quartier (Jaglin, 1995). À l'intérieur du périmètre urbain, il s'agissait aussi de réduire la coupure entre ville réelle et ville légale en prenant le contrôle des quartiers irréguliers largement ignorés par l'ancien découpage.

À partir du début des années 1990, on rentre dans la phase d'ajustement structurel. Ce qui avait fait l'originalité du projet urbain sankariste va peu à peu être effacé par les exigences des bailleurs de fonds, en particulier celle qui consiste à mettre fin à toute politique de logement subventionné.

La loi sur l'administration territoriale est promulguée en juin 1993 mais on attendra février 1995 pour organiser des élections municipales dans 33 communes. Cette consultation électorale va renforcer la double légitimité sociale et politique d'une élite post-révolutionnaire composée de quelques « grandes familles » bien implantées localement.

Les résultats globaux des politiques urbaines pendant les deux premières décennies de l'indépendance sont dérisoires : à peine plus de 1 000 hectares lotis en vingt ans (soit 50 ha/an) cependant qu'en cinq ans d'activités (1973-1978), la Société immobilière publique (SOPROGIM) réalisait... 56 « logements économiques ». C'est dans ce désert d'initiatives qu'intervint la mise en œuvre, grâce au financement du PNUD, du « programme Cissin », considéré en son temps (années 1970) comme un modèle en matière de restructuration de quartier pour les populations salariées à bas revenus.

La Réforme agro-foncière de 1984 prévoit la nationalisation des terres agricoles et du sol urbain regroupé dans le « Domaine Foncier National ». La politique des loyers n'aura, quant à elle, qu'une existence éphémère, le plafonnement décidé en 1984, puis la déclaration de gratuité des loyers pour l'année 1985, n'ayant guère eu d'effets.

Ce qui tiendra lieu de nouveau schéma directeur sera le plan de lotissement de 60 000 parcelles de 300 à 400 m<sup>2</sup> réalisé en moins de cinq ans (1985-1988) sans recours aux financements extérieurs.

Lancé en 1983, le programme des « Cités du 4 août », était destiné à relancer la production du logement social.

La volonté de rupture du pouvoir révolutionnaire est non moins évidente dans la restructuration des quartiers centraux dont le coup d'envoi fut la reconstruction du marché central fin 1985. On procéda, dans le

même mouvement, à des déguerpissements en rafale afin de mettre les espaces centraux au service d'activités économiques modernes.

En gestation depuis 1986, le deuxième « projet de développement urbain » ne démarrera qu'en 1990. L'opération d'adressage entraine dans une opération plus large de mise en place d'un Système d'Information Urbaine (SIU) et constitue, à vrai dire, la grande affaire de ce second projet urbain avant tout soucieux de renforcer des recettes municipales. Un troisième projet urbain démarra en 1996. La composante « environnement » viendra s'ajouter à la composante « ressources locales » concernant plus particulièrement le recouvrement de la taxe de résidence.

Le « mitage » avancé de la ceinture verte atteste de l'impuissance des pouvoirs publics à orienter l'expansion urbaine. C'est finalement à travers des projets de prestige (comme « Ouaga 2000 », lancé dans la seconde moitié des années 1990), mais aussi et surtout à travers les stratégies privées des promoteurs et des chefs de terre que s'opérera cette orientation.

On a assisté en moins de dix ans à une formidable entreprise de production volontariste d'un nouvel espace urbain, tant dans les quartiers centraux qu'en périphérie. Cette spectaculaire métamorphose de l'espace bâti ne s'est pas accompagnée d'initiatives convaincantes en matière d'équipement, de services et de gestion urbaine.

Théoriquement éradiquée à la fin des années 1980, l'irrégularité foncière concernait de nouveau plus de 6 000 ha en 1996 et s'accompagna, à partir de cette date, d'une densification des « nouveaux quartiers ». Débordée par la demande des nouveaux « lotisseurs », la Direction Générale de l'Urbanisme a freiné cette poussée tant qu'elle a pu sans jamais recevoir d'instructions politiques claires.

La révision de la « réforme agro-foncière » opérée en 1991 admettait les transactions mais ne tranchait ni la question de la propriété, ni celle de la sécurisation. Pas plus qu'au cours des années 1980, le droit ne parvint à organiser la réalité et les propriétaires fonciers revinrent en force sur un marché où régnait l'arbitraire le plus complet et la spéculation la plus effrénée.

Le non-loti qui progresse depuis le début des années 1990 est un symptôme parmi d'autres d'une aggravation brutale des inégalités. La ségrégation sociale et spatiale fait désormais partie du paysage ouagalais.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Collectif 1992, *Les enjeux des extensions urbaines à Ouagadougou (Burkina Faso) 1984-1990*, Ouagadougou et Paris, CNRST-ORSTOM-DGUT-IFU Paris VIII.

- Collectif 1985, Le Burkina Faso. *Politique Africaine*, n° 20, Paris, Karthala.
- Collectif 1989, Retour au Burkina Faso. *Politique Africaine*, n° 33, Paris, Karthala.
- Déverin-Kouanda Y. 1992, Le corps de la terre. « Moose » de la région de Ouagadougou : Représentations et gestion de l'environnement, Thèse de doctorat, Université de Paris I.
- Ganne B., Ilboudo E. *et al.* 1988, Évolution récente des villes moyennes du Burkina Faso : investissements publics et politique de développement, Rapport GLYSI, Lyon (les principales conclusions du rapport figurent dans : Ganne B. et Ilboudo E. 1989, *L'aménagement urbain à l'épreuve du quotidien*, *Politique Africaine*, n° 34).
- Jaglin S. 1995, *Gestion urbaine partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries*, Paris, Karthala-ORSTOM.
- Loada, A., Otayek, R. 1995, Les élections municipales du 12 février 1995 au Burkina Faso, *Politique Africaine*, n° 58, 135-142.
- Moriconi-Ebrard F. 1993, *Géopolis. Pour comparer les villes du monde*, Paris, Anthropos (Coll. Villes).
- Otayek, R. (ed) 1999, *Dieu dans la cité. Dynamiques religieuses en milieu urbain ouagalais*, Bordeaux, CEAN.



## PARIS

---

*Martine BERGER*

### 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

La métropole parisienne est la capitale politique et administrative d'un État-nation à structure fortement centralisée. Le poids de l'administration d'État y reste très important malgré la politique de décentralisation. Le territoire national est découpé en 22 régions, 95 départements et 36 000 communes. Le système politique est celui d'une démocratie parlementaire. Paris est capitale d'État, mais également de région.

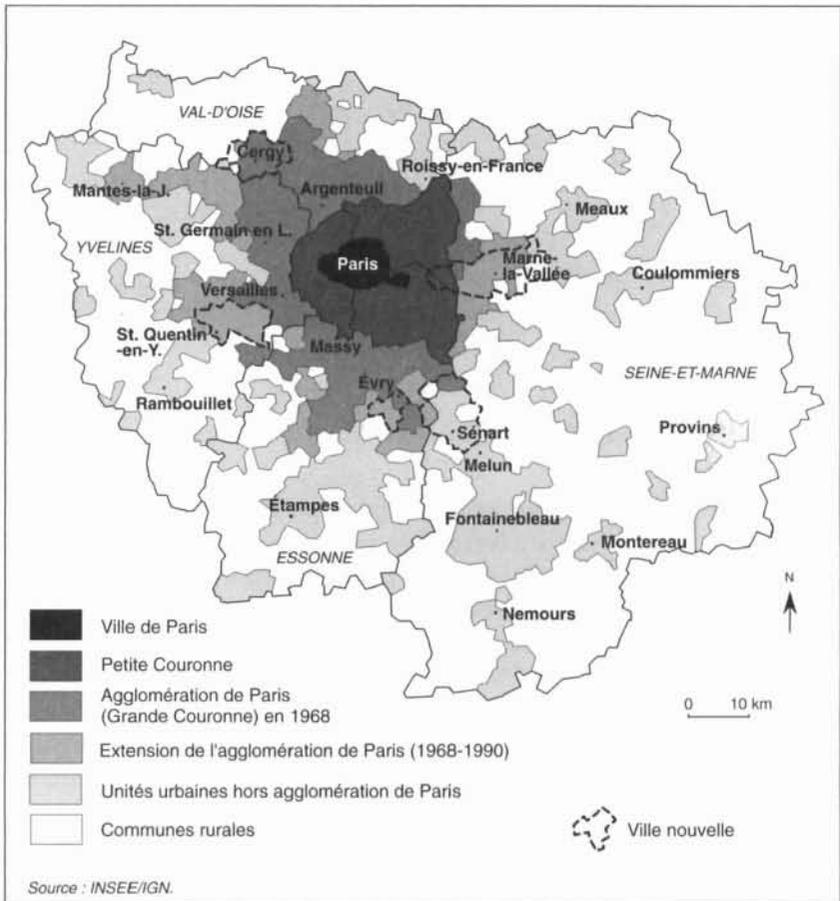
Il n'existe pas de communauté urbaine ou de statut spécifique d'agglomération. La structure administrative reste celle de communes conservant leurs prérogatives à l'exception des villes nouvelles qui possèdent des structures d'agglomération et mettent en œuvre des mécanismes de solidarité fiscale et des schémas directeurs locaux. La coopération intercommunale en Île-de-France s'exprime principalement par l'existence de syndicats à vocation unique, technique, qui n'engagent en rien l'autonomie des communes.

L'agglomération parisienne est à cheval sur 8 départements ayant des pouvoirs en particulier en matière d'équipement et d'action sociale (carte 45). Il existe depuis 1960 un District, depuis 1965 un Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU) à l'échelle de la Région Île-de-France qui est élaboré et prescrit par l'État. Malgré les lois de décentralisation élargissant les pouvoirs de décision des communes, celles-ci reçoivent de l'État une part considérable de leurs ressources.

L'aire métropolitaine peut être mesurée de différentes façons :

– L'agglomération parisienne (unité urbaine au sens de l'INSEE) : 9,4 millions d'habitants en 1999 répartis sur 398 communes et 2 575 km<sup>2</sup>, en 3 auroles : 20 arrondissements parisiens, 123 communes de petite couronne, 255 communes en grande couronne.

**Carte 45 –** Paris : division politico-administrative de la région et expansion urbaine (1968-1990)



M. Berger et LCA - M. Danard

– Le bassin d'emploi métropolitain : il peut être saisi à travers la ZPIU de Paris (Zone de Peuplement Industriel et Urbain) qui comportait, en 1990, 10,9 millions d'habitants, sur 15 450 km<sup>2</sup>.

– Pour mieux tenir compte de la polarisation des déplacements domicile-travail, l'INSEE a introduit récemment le zonage en aires urbaines. L'aire urbaine de Paris compte 10,6 millions d'habitants englobant le pôle urbain (l'agglomération) et les communes périurbaines envoyant au moins 40 % de leurs actifs vers le pôle (9 % de la population de l'aire urbaine). Elle déborde la région Île-de-France vers le nord, l'ouest et le sud, mais n'atteint pas les limites orientales de la Seine-et-Marne.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Alors que la région Île-de-France regroupe 18,7 % de la population française (16,5 % pour l'agglomération parisienne), elle concentre 23 % des emplois, 38 % des cadres, la moitié des cadres administratifs et commerciaux d'entreprise. Plus de la moitié des sièges de grandes entreprises (+ 500 salariés) s'y concentrent, ainsi que 40 % des services marchands aux entreprises. L'emploi dans la fonction publique en Île-de-France représentait en 1994 23 % des effectifs nationaux, hors défense nationale. L'Île-de-France compte un emploi public pour sept habitants (moyenne française : un pour neuf). Le PIB par emploi y est supérieur de 30 % à la moyenne nationale, le revenu disponible brut des ménages de 22 %. Dans les années 1980, la croissance de l'emploi et de la productivité du travail y a été plus forte en moyenne que dans les autres villes françaises de plus de 100 000 habitants.

La décentralisation industrielle des années 1960-1975 a non seulement réservé à Paris les branches de pointe (électronique-informatique, aéronautique), mais également les fonctions les plus nobles, incorporant le plus fort taux d'encadrement, alors que la fabrication et les emplois ouvriers étaient largement décentralisés. Entre 1982 et 1990, l'Île-de-France a capté la moitié du solde net des créations d'emplois, les effectifs de cadres et professions intellectuelles supérieures y ont augmenté de 40 % alors que le nombre d'employés a diminué et que la progression des professions intermédiaires y est inférieure à la moyenne nationale. La forte progression du chômage a d'abord affecté les ouvriers (- 20 % d'emplois entre 1975 et 1990) ; elle s'est étendue aux employés (plus de la moitié des demandeurs d'emplois en 1993 pour 30 % de la population active). La montée du chômage affecte particulièrement les femmes.

Aujourd'hui, la mondialisation de l'économie et le changement d'échelle imposé par l'ouverture européenne posent la question du rôle international de Paris. Malgré une modernisation spectaculaire dans les années 1980, il faut souligner la faiblesse de la place financière de Paris par rapport à Londres et, plus récemment à Francfort ; la domination des entreprises étrangères sur la place de Paris dans l'immobilier d'entreprise, l'audit-conseil, les professions juridiques internationales ; la faible attraction de Paris pour les sièges sociaux d'entreprises étrangères.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1999
<b>FRANCE</b>	
Population totale (en millions)	58,5
% population urbaine	74 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Paris	1
Population : 20 arrondissements de Paris (en millions)	2,15
(agglomération ou Unité Urbaine ; aire urbaine)	(9,4 ; 10,6)
Population agglomération (aire urbaine) de Paris/ population totale France	16,1 % (18,1 %)
Population agglomération de Paris/population urbaine France	22,2 %
Pop. agglomération de Paris/pop. agglo. de rang 2 (Lyon)	7,2

Source : recensement 1999.

*Population urbaine* : Les Unités Urbaines (ou agglomérations) au sens de l'INSEE incluent plus de 2 000 habitants agglomérés dans une zone bâtie continue (où la distance entre constructions avoisinantes n'excède pas 200 m). Les pôles urbains sont des unités urbaines comportant au moins 5 000 emplois, sous réserve qu'elles ne soient pas sous la dépendance directe d'un pôle urbain plus important.

La France comptait en 1999 58,5 millions d'habitants sur le territoire métropolitain, dont 74 % d'urbains (résidant dans les Unités Urbaines). Selon le nouveau zonage en aires urbaines, la population des pôles urbains et de leurs couronnes périurbaines s'élève à 73 % ; celle des communes multipolarisées (seuil de 40 % d'actifs effectuant des navettes vers plusieurs pôles) à 3,6 %, soit 76,6 % pour les « espaces à dominante urbaine ».

Le bassin d'emploi francilien concentre 23 % des emplois nationaux (21 % pour l'agglomération). En termes d'emplois, l'agglomération parisienne pèse 7,7 fois plus que celle de Lyon ; en termes de population 7,2 fois plus.

### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

#### 4.1. Taux d'accroissement de la population et composantes de la croissance

De 1954 à 1999, la population de l'agglomération parisienne (à espace constant, dans ses limites de 1990) a gagné 2,7 millions d'habitants (+ 1,0 %/an) dont 2,35 millions par accroissement naturel et 350 000 par solde migratoire. De 1876 à la seconde guerre mondiale,

les arrivées de population – pour l'essentiel des provinciaux – ont représenté la quasi-totalité de la croissance, le rôle du solde naturel était négligeable : 95 % du croît de la population française est allé à l'agglomération capitale. Jusqu'à la fin des années 1960, la croissance de l'agglomération s'appuie encore en partie sur son excédent migratoire. La situation s'est ensuite inversée : le solde migratoire avec la province est devenu négatif, même si le déficit s'est réduit dans les années 1980. Au cours de la dernière décennie, l'Île-de-France a perdu un demi-million d'habitants dans ses échanges avec la province et l'étranger.

#### **4.2. Les principaux flux de migrants : origines et quartiers d'installation**

Le solde migratoire avec la province, faiblement positif au début des années 1960, est négatif depuis 1968. Au cours des années 1960 et 1970, Paris a cessé d'être la pompe aspirant l'essentiel du croît démographique national. Dans les années 1980, l'atténuation du déficit migratoire tient essentiellement à la baisse des taux de départ. Mais les échanges migratoires demeurent très importants : les entrées de jeunes adultes (20-29 ans) attirés par les universités ou les grandes écoles, mais surtout par un marché du travail qualifié et diversifié et les emplois du secteur public, représentent 40 % des arrivées ; les départs de familles (adultes de 30-39 ans et enfants de moins de 10 ans) comptent pour 38 % des départs vers la province, ceux des retraités (60 ans ou plus) pour 19 %<sup>1</sup>. Le solde migratoire avec la province n'est positif qu'entre 20 et 30 ans. Depuis 1990, on observe une aggravation du déficit migratoire : baisse des arrivées et augmentation des départs semblent liées, comme dans les années 1970, à la détérioration de la situation de l'emploi francilien. On peut faire l'hypothèse d'une sensibilité croissante des déplacements à la conjoncture économique. En période de crise économique, l'avantage comparatif de l'Île-de-France s'affaiblit, la recherche d'une meilleure qualité de vie constitue le facteur principal de départ.

L'agglomération parisienne constitue la porte d'entrée privilégiée des étrangers en France : deux étrangers sur cinq vivent en Île-de-France. L'intensification de l'immigration étrangère à partir des années 1950 s'est accompagnée d'une concentration croissante dans la région capitale. Entre 1982 et 1990, le pourcentage d'étrangers a diminué dans les grandes villes de province mais continué à augmenter dans l'agglomération parisienne, où ils représentent 13,7 % de la population. Les arrivées contrôlées par l'Office des Migrations Internationales ont très

---

1. Pour une étude détaillée des départs à l'âge de la retraite voir : Cribier F. 1993.

fortement diminué depuis 1993, qu'il s'agisse des entrées de travailleurs permanents (CEE et hors CEE), du regroupement familial, ou des réfugiés. Près de la moitié des entrants en France s'installent dans l'agglomération parisienne.

Les étrangers privilégient le centre de l'agglomération, qu'il s'agisse des cadres des sociétés ou organismes internationaux qui logent dans les beaux quartiers ou les belles banlieues à l'ouest de Paris, ou des travailleurs immigrés, ouvriers ou personnels de service qui s'installent dans les arrondissements du nord-est parisien et dans les communes de la proche banlieue voisine, dans un parc collectif dégradé ou délaissé par les ménages français (cf. les Asiatiques des tours du quartier Tolbiac-Italie dans le 13<sup>e</sup> arrondissement) (carte 24). Mais les rénovations et la *gentrification* des quartiers centraux (par exemple le Marais) ont considérablement réduit leur rôle traditionnel d'accueil des immigrants.

Paris et la petite couronne accueillent 72 % des nouveaux arrivants (sans doute plus si on tient compte des clandestins qui se concentrent près des ateliers qui les emploient). Un étranger immigrant sur 3 s'installe à Paris, c'est le cas de 43 % des entrants comme travailleurs permanents. Le regroupement familial se fait davantage en proche couronne (47 %) ou en grande couronne (30 %), dans les communes à forte proportion d'étrangers de la Seine-Saint-Denis ou des Yvelines (Seine-aval), là où l'emploi industriel et/ou le parc de logement collectif HLM ou ancien dégradé sont importants.

Les jeunes provinciaux, qu'ils soient étudiants ou entrants sur le marché du travail, s'installent surtout dans le centre de Paris (parc de petits logements locatifs). Les jeunes couples et les familles sont également nombreux en ville nouvelle, où l'offre de logement est importante (un quart des logements construits en Île-de-France depuis 1975, un fort taux de rotation dans le parc récent), variée, et relativement standardisée ; leur recherche y est facilitée par la dimension des opérations et leur regroupement.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

De 1968 à 1990, l'agglomération s'est accrue de 100 communes et 750 km<sup>2</sup>. L'expansion spatiale est responsable de près d'un quart (22,7 %) des gains de population et de près de la moitié (48,5 %) de l'excédent migratoire. À espace constant, celui des limites de 1968, la population de l'agglomération a diminué entre 1975 et 1982, du fait du dépeuplement de la zone centrale (Paris et Petite Couronne). Depuis 1982, la Petite Couronne regagne des habitants et la population de Paris se stabilise : le solde migratoire reste négatif, mais l'accroissement natu-

rel augmente très sensiblement. Paris représente aujourd'hui 23 % de la population de l'agglomération (au lieu de 42 % en 1954), la banlieue proche 43 % (41 % en 1954), la grande couronne 34 % (17 % en 1954).

Le dépeuplement de Paris est un phénomène ancien : le maximum démographique est atteint en 1921 pour Paris intra-muros. Après un palier pendant la crise des années 1930, les années de guerre, et la très grave crise du logement qui suit la 2<sup>e</sup> guerre mondiale, la baisse de population a repris dans les années 1950 et 1960 et s'est accélérée au début des années 1970. C'est le résultat d'un double mouvement : baisse du nombre de résidences principales (conversion en bureaux en particulier dans le parc haussmannien, regroupement de petits logements et de pièces indépendantes...); diminution de la taille moyenne des ménages (décohabitation des générations, évolution des structures familiales, vieillissement de la population...). De 1954 à 1975, l'offre importante de logements neufs en proche ou moyenne banlieue a fortement contribué à l'allègement des densités résidentielles dans Paris intra-muros. Seuls quelques arrondissements périphériques ont vu leur population augmenter au cours de cette période (13<sup>e</sup>, 19<sup>e</sup>, 20<sup>e</sup>), du fait des rénovations urbaines transformant de vieux quartiers populaires en quartiers de tours d'immeubles à grande hauteur. Depuis le début des années 1980, la population parisienne semble presque stabilisée. La plupart des quartiers du centre et de l'ouest poursuivent leur dépopulation à un rythme modéré, tandis que les quartiers du nord-est gagnent des logements et des habitants. De même la taille moyenne des ménages a cessé de se réduire.

L'évolution de la population de la banlieue proche est plus heurtée. De 1954 à 1968, à l'ère de la densification par les grands ensembles, la petite couronne a accueilli l'essentiel de la croissance de l'agglomération : solde migratoire intra-régional, installation des immigrants provinciaux et étrangers, excédent naturel élevé. Depuis les années 1970, le solde migratoire est négatif : la proche banlieue perd des habitants au profit de la grande couronne (agglomération et communes périurbaines). Depuis 1982, le desserrement de la population s'est ralenti, la petite couronne gagne à nouveau des habitants (réduction du déficit migratoire, forte reprise de l'accroissement naturel). L'opposition reste forte entre les tissus urbains de la banlieue Sud et Ouest (densités moyennes ou faibles, forte présence du parc pavillonnaire), et ceux des banlieues nord et est (importance des espaces industriels et des infrastructures de transport, grands ensembles contrastant avec les lotissements pavillonnaires de l'Entre-2-Guerres).

La forte croissance de la grande banlieue depuis les années 1970 résulte d'un triple mouvement :

– construction des villes nouvelles, qui ont absorbé le tiers de la croissance démographique de la région depuis 1968, la moitié entre

1975 et 1990, et associent presque à égalité logements en immeubles collectifs et pavillons, propriétaires et locataires ;

– densification des communes urbaines de grande banlieue les mieux desservies par les transports en commun et les grands axes routiers : construction de lotissements clés en main, reconquête du parc pavillonnaire de l'entre-deux-guerres, petits collectifs en copropriété, grands ensembles de logement social ;

← construction de « nouveaux villages » et reconquête du parc de logements vacants et de résidences secondaires dans les communes périurbaines.

Bien que moins rapide que celui de l'habitat, le desserrement des emplois a alimenté l'extension spatiale de la zone agglomérée, accentuant les déséquilibres entre l'ouest et l'est, le nord et le sud de l'agglomération. La création des villes nouvelles n'a pas enrayer le développement en doigts de gant le long des axes de communication. Depuis les années 1970, la délimitation de l'agglomération fondée sur la continuité de l'espace bâti rend de plus en plus mal compte des dimensions du phénomène métropolitain. Les communes franciliennes qui étaient encore rurales en 1990 ont gagné en 20 ans près de 170 000 habitants, pour l'essentiel (85 %) par solde migratoire positif. Près des deux tiers de ces nouveaux installés ont quitté l'agglomération parisienne mais continuent à y travailler. Enfin, l'aire de recrutement des actifs par l'agglomération parisienne déborde largement, sauf à l'Est, les limites de la région Île-de-France.

## **6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT**

La production du logement collectif est très largement dominée par des promoteurs privés qui construisent pour vendre. Ils réunissent les capitaux nécessaires auprès d'investisseurs (souvent institutionnels : banques, compagnies d'assurances...), et recherchent les financements d'emprunts et les apports personnels des utilisateurs. La profession est fortement concentrée, avec une distinction entre les promoteurs indépendants et les filiales de groupes (bancaires, financiers, groupes de BTP).

L'importance de la promotion publique tient à la dimension du parc HLM (habitations à loyer modéré, c'est-à-dire logements sociaux) qu'elle gère, en collectif locatif (pour 90 % environ) et, très secondairement, en maisons individuelles et en accession à la propriété. Sa part dans les mises en chantier se situerait, dans les années 1990, autour de 20 %.

Le logement individuel peut être produit par des promoteurs, mais aussi par des constructeurs (le particulier cherche un terrain et achète

une maison sur catalogue) ou par une filière artisanale. En région parisienne, promoteurs et constructeurs dominent très largement le marché de la maison individuelle, l'appel à un entrepreneur et l'auto-construction sont très minoritaires.

Le parc de logements de l'agglomération parisienne comporte (Enquête-Logement de 1992) :

– 78 % de logements en immeubles collectifs, 22 % de maisons individuelles ;

– 40 % de propriétaires (dont 19 % d'accédants), 50 % de locataires (dont 21,6 % de HLM, 7,3 % de locatif social non HLM, 21,4 % de locatif à loyer libre) (cartes 12 et 13), 7 % de logements gratuits (par employeur, famille, viager, etc.), 2,7 % de sous-locataires, meublés, etc.

Le collectif locatif à loyer libre (19,9 %), le collectif HLM au sens strict (21,0 %), le collectif en propriété (21,5 %), et les maisons individuelles en propriété (18,3 %) constituent les quatre-cinquièmes du parc de résidences principales. La distribution de ces différents types de logements oppose centre et périphérie.

**Tableau 1 – Paris : type de logement et statut d'occupation (1992)**

	Collectif locatif loyer libre	Collectif locatif HLM	Collectif locatif social <sup>a</sup>	Collectif propriété	Individ. propriété	Autres : gratuit, ss-locat., meublés <sup>b</sup>
Paris	32,4 %	10,8 %	12,0 %	27,4 %	–	17,4 %
Petite Couronne	18,5 %	27,7 %	5,5 %	21,2 %	16,8 %	10,3 %
Grande Couronne	10,0 %	21,4 %	2,8 %	16,5 %	38,0 %	11,3 %

a. Loi de 1948, social non HLM.

b. Y compris logements dans un immeuble à usage autre que d'habitation.

Source : Enquête Nationale sur le Logement de 1992.

## 7. POLITIQUES URBAINES

L'intervention publique se manifeste en Île-de-France de différentes manières : elle comporte des mesures visant à limiter la concentration de la population et des emplois en Île-de-France (décentralisation industrielle, puis tertiaire : cf. le rôle du Comité de Décentralisation, l'agrément pour la construction de bureaux en blanc) ; des schémas directeurs d'aménagement de région ou de zone visant à contenir et diriger l'extension spatiale de l'agglomération, ayant valeur indicative pour l'action publique mais non opposables à des tiers ; mais aussi

l'application de politiques du logement, de règles d'urbanisme ou de mesures fiscales définies à l'échelle nationale. Il faut également tenir compte des interventions des grandes administrations et entreprises publiques particulièrement présentes, y compris par leurs emprises foncières dans la région capitale d'un État très centralisé qui vise au maintien de son rôle international.

### **7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics**

L'État joue donc un rôle exceptionnellement important dans le pilotage de l'aménagement de la région parisienne : à la fois du fait de la présence des administrations centrales et du poids qu'elles représentent en termes d'emplois ; du statut longtemps dérogatoire de l'administration municipale de la ville-centre et de la région ; de l'absence d'une structure d'agglomération et de l'émiettement des pouvoirs des collectivités locales ; des enjeux de la modernisation d'une capitale politique et économique qui se veut la vitrine du pays. Un certain nombre de grandes opérations, en particulier en matière d'infrastructures de transports, ont été décidées, financées et réalisées directement par l'État et ont orienté ou consolidé les formes du développement urbain. De même, un certain nombre d'outils des politiques foncières ou des politiques du logement, applicables à l'ensemble du territoire national, ont été initiées pour répondre à des problèmes qui prenaient un tour particulièrement aigu en Île-de-France.

Pour autant, on ne saurait parler d'autoritarisme, et ce pour deux raisons au moins. Si l'objectif affiché a été de contenir les tendances à l'hyper-concentration des activités et des hommes dans la capitale, il a souvent été balancé par le souci de maintenir, voire de renforcer la position internationale de Paris. Ceci a pu conduire, par exemple, à relâcher les règles de la décentralisation industrielle et tertiaire au profit des villes nouvelles de la région parisienne ou à supprimer temporairement l'agrément pour la construction de bureaux en blanc dans des périodes de forte concurrence entre Paris et d'autres métropoles européennes pour attirer les entreprises multinationales. D'autre part, si l'État s'est soucié, à travers ses interventions en matière de planification urbaine à l'échelle de la région, de maintenir et d'améliorer le fonctionnement interne d'une grande région urbaine, les pouvoirs dont il s'est doté sont plus limités qu'il ne le paraît. Certes, depuis la création du District de la région de Paris en 1961, les services de l'État ont la responsabilité de l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme de la région. Mais achevé et publié en 1965, le premier SDAU n'a été prescrit qu'en 1976, et s'il engage les pouvoirs publics à

réaliser les grands équipements qui y figurent, il n'est pas opposable à des tiers. Enfin, dans les années 1980, les lois de décentralisation transférant aux collectivités locales des pouvoirs en matière d'urbanisme ont vu fleurir maints projets de ZAC (Zones d'Aménagement Concerté) et s'exacerber la concurrence entre des communes soucieuses d'attirer les entreprises les plus pourvoyeuses en taxe professionnelle.

S'il est clair que les grandes orientations définies tant par les schémas directeurs régionaux que par la politique d'aménagement à l'échelle nationale ont largement structuré les dynamiques économiques et spatiales de la métropole, on ne saurait oublier le rôle des politiques publiques s'appliquant à l'échelle nationale en matière de logement, qui ont fortement marqué la plus grande concentration urbaine du pays. La construction des grands ensembles collectifs de logement social a été particulièrement ample en région parisienne dans les années 1960-1970, d'où la concentration actuelle en Île-de-France d'interventions dans le cadre des politiques de la ville, pour réhabiliter ces quartiers des procédures Habitat et Vie sociale aux Zones Franches. D'autre part, le niveau particulièrement élevé des valeurs foncières dans la région capitale a conduit à y définir des seuils spécifiques pour l'aide au logement, voire à encadrer par la loi l'évolution des loyers.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Dans un État où le droit de la propriété s'est anciennement constitué, et où on ne peut plus parler de sous-administration des banlieues, il n'y a guère eu de lotissements clandestins. La grande vague d'immigration étrangère des Trente Glorieuses a vu se constituer quelques bidonvilles en proche banlieue, face au déficit criant du logement social et à la priorité donnée aux familles françaises dans l'attribution des HLM. Ces quartiers illégaux ont été progressivement résorbés dans les années 1970, lorsque le départ des couches moyennes et modestes françaises des grands ensembles vers l'accession à la propriété a permis aux familles étrangères d'entrer dans le parc social.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- 1991 et 1992, *Atlas des Franciliens*, Paris, INSEE – IAURIF, 2t.  
Noin D. et al. 1984, *Atlas des Parisiens*, Paris, Ed. Masson.  
Berger M., Rhein C. 1992, *L'Île-de-France et la recherche urbaine*, Paris, DATAR, Plan Urbain, STRATES, 2t.  
Beaucire F., Burgel G. (dir) 1992, *Les Périurbains de Paris, Villes en Parallèle*, n° 19.

- Berger M. 1999, Mobilité résidentielle et navettes domicile-travail en Île-de-France, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2, 207-217.
- Beaucire F, Berger M., Saint-Gerand T. 1997, Mobilité résidentielle et navettes domicile-travail en Île-de-France. Quelques points de repère, in Obadia A. (ed), *Entreprendre la Ville*, Paris, Éditions de L'Aube, 175-188.
- Berger M. 1996, Trajectories, in Living Space and Employment and Housing Stock. The example of the Parisian Metropolis in the 1980s and 1990s, *International Journal for Urban and Regional Research*, 20, 2, 240-254.
- Berger M., Saint-Gerand T. 1993, La division sociale de l'espace périurbain en Île-de-France, *Strates*, n° 7, 43-58.
- Cribier F. 1993, La migration de retraite des Parisiens : l'apport des enquêtes biographiques de cohortes, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 3, 75-83.
- Desplanques G., Tabard N. 1991, La localisation de la population étrangère, *Économie et Statistique*, n° 242, 51-62.
- Guillon M. 1996, Inertie et localisation des immigrés dans l'espace parisien, *Espace, Population, Sociétés*, n° 1, 55-64.
- Guillon M. 1993, Immigration : le renforcement de la polarisation parisienne, 1975-1990, *Espace, Populations, Sociétés*, n° 2, 371-378.
- Lelevrier C., Sallet-Lavorel H., Viney S, 1994, *Quartiers d'habitat social en Île-de-France*, Paris, IAURIF.
- Pinchemel P. 1979, *La région parisienne*, Paris, PUF (Que-sais-je ?).
- P. Beckouche (dir.) 1999, *Pour une métropolisation raisonnée, Diagnostic socio-économique de l'Île-de-France et du Bassin parisien*, Paris, La Documentation française.
- Préteceille E. 1995, Division de l'espace et globalisation : le cas de la métropole parisienne, *Sociétés Contemporaines*, n° 22-23, 33-68.
- Rhein C. 1994, La division sociale de l'espace parisien et son évolution 1954-1975, in Brun J. et Rhein C. (eds) *La ségrégation dans la ville*, Paris, L'Harmattan.

**1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF**

L'Équateur est un état social de droit, souverain, unitaire, indépendant, démocratique, pluriculturel, multi-ethnique. Son gouvernement est républicain, présidentiel, électif, représentatif, responsable<sup>2</sup>, alternatif<sup>3</sup>, participatif ; l'administration est décentralisée. Le découpage administratif consiste en provinces, cantons et paroisses ; la Constitution prévoit des circonscriptions territoriales indiennes et afro-équatoriennes.

La ville de Quito est la capitale de la République ; sa juridiction a le statut de District métropolitain, avec des compétences et des fonctions spécifiques en matière d'environnement, de transports, d'usages du sol et participation. L'organe principal du gouvernement municipal est le Conseil, formé de 15 conseillers élus au suffrage universel et présidé par le Maire métropolitain, responsable de l'administration.

Politiquement, le District Métropolitain de Quito (DMQ) est formé de 12 zones (4 urbaines et 8 suburbaines), 16 paroisses urbaines et 33 paroisses suburbaines (carte 46). Administrativement, il comprend une administration générale, 3 directions générales, 5 entreprises de services, 5 administrations zonales déconcentrées et partiellement

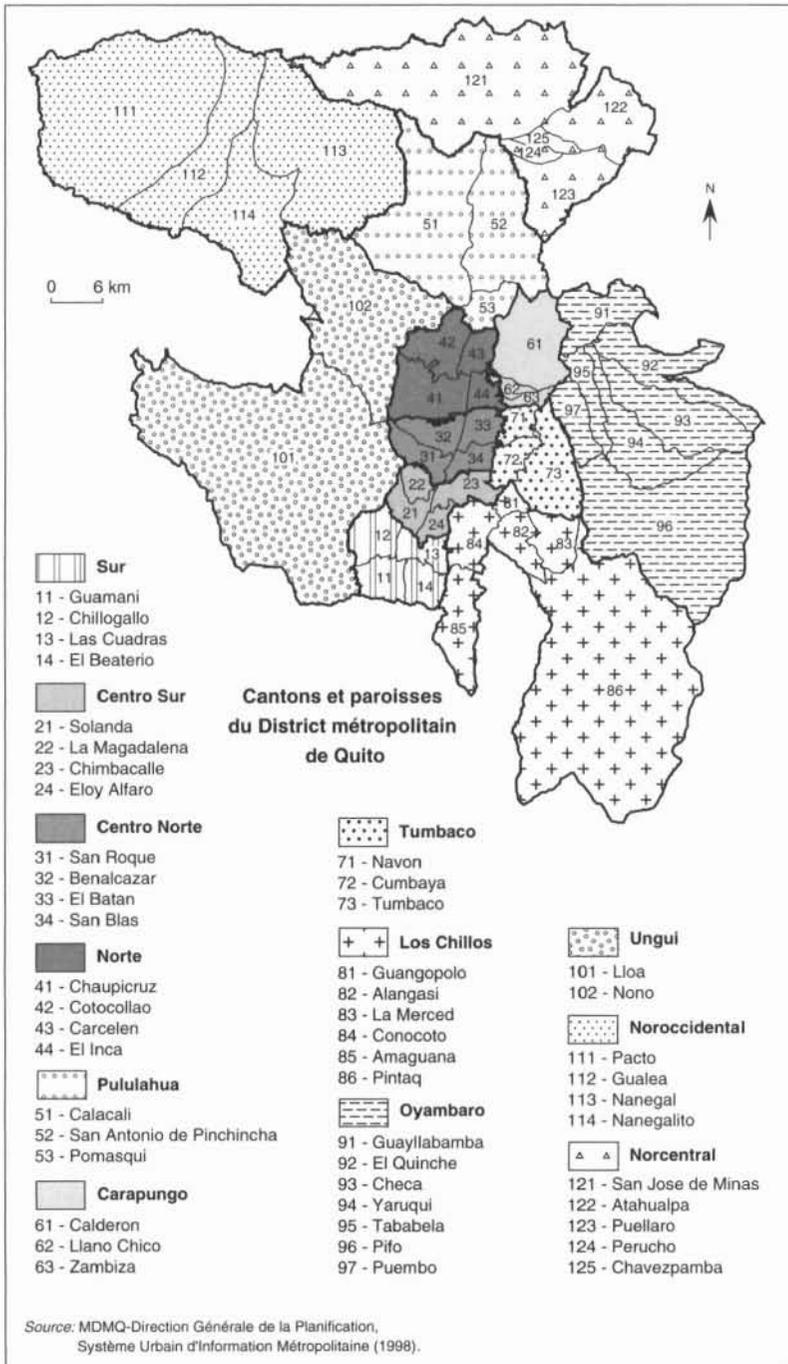
---

1. Traduit de l'espagnol par Guy Lizoïr.

2. Nous faisons référence à deux éléments des droits des citoyens : l'indemnisation pour responsabilité de l'État en cas de torts occasionnés à des particuliers (prestation défailante des services publics, actes de fonctionnaires et employés dans l'exercice de leur fonction, erreurs judiciaires) ; responsabilité du gouvernement envers ses électeurs, qui peuvent demander la révocation de l'élu en cas de non accomplissement injustifié de son programme ou en cas de faits de corruption.

3. Le président et le vice-président peuvent être réélus après que se soit écoulé un mandat après celui correspondant à leur exercice.

**Carte 46 –** Quito : division politico-administrative du District métropolitain (1998)



décentralisées, plusieurs unités spécialisées : Police, *Fonsal*<sup>1</sup>, Marchés, Environnement.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Le District métropolitain est l'un des deux pôles de développement du pays, après Guayaquil. Structuré sur une économie diversifiée, il est un centre de décision publique et financière relativement industrialisé, doté d'un important patrimoine culturel et éducatif, riche de possibilités pour le développement de l'agro-industrie et du secteur touristique en raison de son patrimoine, son emplacement et des facilités d'accès et de connexion. Étant donné la concentration des activités économiques dans le milieu urbain et la présence d'un important secteur secondaire, qui représente 30 % du total national des emplois, le secteur tertiaire (activités de services et de commerce) représente plus de 50 % des activités économiques du District (en terme d'emplois)<sup>2</sup>. Le secteur industriel est en recul par rapport au tertiaire. Après les réformes récentes de la politique économique (modernisation et privatisation), une part significative de la population active (3 % entre 1982 et 1990) s'est déplacée vers le secteur du commerce, surtout informel, donnant lieu à un important segment social économiquement vulnérable qui se traduit par l'occupation spontanée de l'espace pour ces activités commerciales et le logement.

L'implantation dans le District de 64 % des exploitations agro-industrielles d'exportation (fleurs et fruits) et l'accroissement du nombre de touristes font des secteurs agro-industriels et touristiques les plus dynamiques de l'économie métropolitaine actuelle.

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1998
<b>ÉQUATEUR</b>	
Population totale (en millions)	12,17
% population urbaine	62,7 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Quito (rang 1 : Guayaquil)	2
Population en millions : Ville de Quito (DMQ)	1,530 (1,834)
Population Quito/population totale Équateur	15,06 %

DMQ : District Métropolitain de Quito.

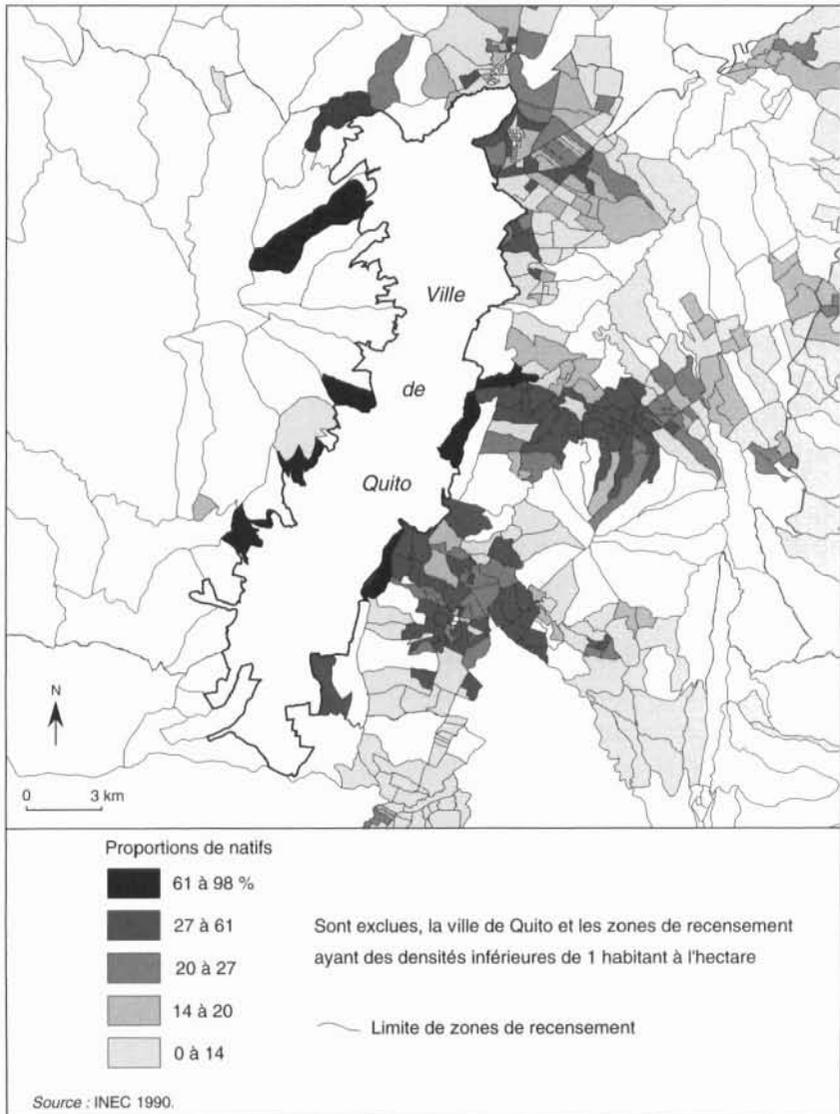
Source : Projections démographiques INEC.

*Population urbaine* : Dans ses projections de population, l'INEC (Institut national des statistiques et recensements) considère comme urbaines les agglomérations de plus de 5 000 habitants.

1. *Fondo de Salvamento*, Intitut créé pour la restauration du patrimoine bâti à Quito.
2. Selon le recensement de la population de 1990 (INEC).

D'après les données du recensement de 1990 l'Équateur a atteint la « troisième phase de la transition démographique », caractérisée par la réduction des taux de mortalité, fécondité et natalité et qui met en évidence la réduction de l'accroissement de population.

**Carte 47 –** *Quito : les natifs de la ville résidant dans l'aire métropolitaine (1990)*



#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

En dépit du processus d'urbanisation en cours dans le District depuis 1970, on observe un ralentissement de l'accroissement de la population (de 4,2 % sur la période 1974-1982 à 2,6 % entre 1982 et 1990) résultant essentiellement de la baisse du taux d'accroissement naturel dans la ville (de 1,9 % à 1,6 %) et du solde migratoire (de 2,7 % à 1,3 %) entre 1982 et 1990.

Cette diminution de l'accroissement n'est pas homogène : les zones suburbaines du District montrent un accroissement relatif supérieur (3,1 %) à celui de la ville (2,9 %), à la suite du processus d'urbanisation dans les paroisses voisines de Quito, résultant de la prédominance des quiténiens dans les vallées de Los Chillos et Tumbaco (carte 47). L'évolution de Quito découle de deux tendances opposées : la population qui diminue dans la partie centrale (ensemble Mariscal Sucre, Centre historique, Villa Flora) et augmente de manière remarquable le long du boulevard périphérique, en particulier aux extrêmes nord et sud de la ville (Pisulí, Atucucho, Tarqui).

Outre la diminution significative des flux migratoires, il faut signaler que la majorité des migrants vers Quito est constituée par des *serranos* (montagnards) d'origine urbaine (75 %), des jeunes (55 %) et des femmes (54 %) provenant des provinces voisines. Leur installation se concentre dans les quartiers de l'extrême sud (Guajalo) et dans la zone centrale (Centre historique et La Mariscal). Ces implantations préférentielles s'expliquent par : la taudification du Centre historique et le blocage des loyers à La Mariscal ; et par les caractéristiques « semi-rurales » des quartiers sud, dont le faible prix du sol lié à l'insuffisance d'infrastructures facilite l'accessibilité économique.

#### 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Le processus de développement du District s'est appliqué sur une matrice originale constituée par un centre principal en expansion surtout vers le nord, une périphérie urbaine qui s'est installée sur les versants occidentaux et plusieurs noyaux périphériques de développement, subordonnés et complémentaires à la dynamique du centre principal, dans les cinq vallées voisines de la ville, avec des caractéristiques urbaines et morphologiques.

Historiquement, le développement de la ville a montré une transformation de sa forme d'organisation, d'un modèle radio-concentrique original et caractéristique de la période de développement urbain jusqu'aux débuts du siècle dernier, vers une forme longitudinale (1904-

1950) influencée géographiquement par les contraintes du site et la valorisation du nouveau sol urbain, puis vers une organisation longitudinale polynucléaire (1950-1970) qui reflète la spécialisation du territoire en trois zones écologiquement différenciées (nord, centre et sud) où se manifestent des germes de centralité urbaine.

À partir des années 1970 et dans un contexte initial de prospérité économique de l'État, l'organisation territoriale de Quito évolue vers une forme irrégulière, dispersée, métropolitaine : celle-ci se constitue à partir de la production de nouveaux sols urbains dans les vallées aux alentours de la ville et de leur conurbation avec d'autres communes. Ce type de restructuration actuelle du territoire métropolitain a dérivé vers un grand conglomérat urbain, dont la désarticulation spatiale entre la ville de Quito et les vallées est aggravée par la concentration, la centralisation ségrégative des investissements, des services et des équipements dans la ville. Cette situation contribue aussi à la détérioration des conditions de vie des presque deux millions d'habitants<sup>1</sup>, qui se concentrent majoritairement (84 %) dans la ville, y créant une densité moyenne de 89 hab/ha, en opposition avec la faible densité des 12 000 ha urbanisés dans les vallées, qui regroupent à peine 300 000 habitants.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Le parc de logements dans le DMQ se compose de trois grands secteurs :

– Le secteur formel, produit par le secteur public et privé : il respecte la législation municipale et utilise les ressources technologiques et les matériaux à la portée des classes aisées et moyennes. Ce secteur se situe dans les zones centrales de la ville et dans les nouvelles urbanisations situées dans les vallées.

– Le secteur informel artisanal, se développe de façon spontanée et dispersée sur tout le territoire, par autogestion ; il constitue une option résidentielle pour une large partie des classes moyennes.

– Le secteur informel marginal, caractérisé par des unités localisées et produites dans des conditions précaires, parfois dans le cadre d'invasions. Il se développe en dehors du cadre légal et est dépourvu d'infrastructure ; dans de nombreux cas, ces zones d'habitat sont gravement exposées aux risques naturels.

Bien qu'en diminution substantielle du fait des évolutions urbaines, sociales, culturelles et technologiques, la maison individuelle reste le type de logement majoritaire dans le District (47 % du total d'unités), devant les appartements (29 %). Les *cuartos y medias aguas* (chambres

1. Selon les projections de la DGP pour l'année 2000.

avec services communs), bien qu'en moindre pourcentage du total d'unités, abritent, en raison de la sur-occupation dans ce type de logements, un nombre élevé d'habitants pauvres de la ville.

En ce qui concerne le statut d'occupation, 42 % seulement des logements appartiennent à leurs occupants ; ce sont les locations qui prédominent (49 %). La propriété n'est pas en rapport direct avec la capacité économique des ménages : de nombreux « pauvres » sont propriétaires de leur logement par le biais de l'auto-construction ou des financements qui étaient jadis accordés par les institutions publiques. Actuellement, aucune institution de l'État ne construit de logements ; les taux de financement sont proches de ceux des banques privées.

En raison de l'inexistence ou de la précarité de la couverture en eau potable, égouts et ramassage des ordures, en 1990 il y avait dans le DMQ environ 572 000 pauvres (selon le critère des besoins de base non satisfaits), dont 398 000 dans la ville. Par ailleurs, compte tenu de l'absence de cuisine, toilettes et douche à l'intérieur du logement et de la présence de plus de deux personnes par pièce (y compris la salle à manger et la cuisine), il y avait environ 129 000 logements suroccupés dans la ville, soit 45,67 %.

## 7. POLITIQUES URBAINES

### 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Ces cinquante dernières années, le développement de la ville et du District s'est inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de politiques de planification urbaine reposant sur :

- le Plan Odriozola (1944), avec son projet *Ciudad Jardín* ;
- le Plan régulateur (1967), essentiellement normatif, dans la conception micro-régionale des plans de l'aire métropolitaine (1973) ;
- le Plan Quito (1981) ;
- et, enfin, le renforcement du District métropolitain (1989-1993), à travers un traitement global du territoire et les principes directeurs de décentralisation et démocratisation.

Actuellement, la Municipalité étudie de nouveaux projets pour la ville de l'an 2000 : en prenant en compte les exigences de productivité, durabilité, équité et gouvernance de la ville, il s'agit de proposer une structure territoriale qui récupère sa zone centrale et lui réattribue des fonctions.

Dans les années 1980 l'intervention de l'État a entraîné une perte du contrôle de la Mairie et l'expansion du front urbain : d'importants projets immobiliers ont été réalisés dans la périphérie sans concertation

préalable avec les autorités locales. Il en a résulté un émiettement du contrôle et de la gestion foncière, et des difficultés pour financer de façon institutionnelle ces projets tandis que des pratiques clientélistes se sont développées dans leur gestion.

Toutefois, le gouvernement local s'est renforcé à partir de 1989, ce qui a permis à la Municipalité du District de récupérer et d'élargir ses prérogatives dans divers domaines (contrôle du sol, pollution et transports (Loi du DMQ), éducation, santé) qui étaient dispersés. La Mairie du District a ainsi pu restructurer l'appareil municipal, revitaliser le centre historique de la ville et mettre en place des mécanismes de gestion participative qui ont permis la reconnaissance et l'intégration à la ville des quartiers de création spontanée.

Cette expérience de constitution progressive d'un pouvoir local dans le District répond à la forte demande de décentralisation au niveau national. Inscrite et définie dans la toute nouvelle Constitution (août 1998), la décentralisation est le point de référence à partir duquel la Mairie de Quito pourra élargir et améliorer la couverture des infrastructures, services et équipements (par la modernisation, la participation et/ou la privatisation).

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

La réglementation municipale a accompagné la croissance formelle, mais s'est révélée impuissante à éviter une croissance spontanée et vulnérable dans la périphérie urbaine provoquée par les migrations et la crise économique.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Carrion F. 1987, *Quito : crisis y política urbana*, Quito, Ed. El Conejo.  
 Carrion F. 1995, *En busca de la ciudad perdida*, Quito, EDIMPRES.  
 CIUDAD 1993, *Quito, los hilos de la sociedad local*, Quito, CIUDAD.  
 Duperier E., Vallejo R., Yanez G. 1995, *Quito Población y Urbanización Metropolitana. 1982-2020*, Quito, MDMQ.  
 Laspina I., Vallejo R. 1995, *Quito ciudad y pobreza*. Quito, MDMQ.  
 Bustamante G., Noboa R., Vallejo R., Fierro G., Rosero W. 1996, *Quito, políticas de vivienda*, Quito, MDMQ.  
 Metzger P., Bermudez N., 1996, *El medio ambiente urbano en Quito*, Quito, MDMQ-ORSTOM.  
 Collectif 1990-1994, *Serie Quito. 10 Tomos sobre diagnósticos y propuestas para la ciudad y el Centro histórico*, Quito, MDMQ-Junta de Andalucía.  
 Maximy R. (de), Peyronnie K., 2000, *Gente de Quito*, Quito, IRD-ABYAYALA-CEDIME.

- 
- Kingman E. *et al.* 1991, *Proceso Urbano*, Quito, MDMQ.
- Vega S. 1997, *Hogares urbanos y medio ambiente : buscando las interrelaciones entre población, mujeres y medio ambiente*, Quito, CEPLAES.
- Jaramillo J., Rosero W. 1996, *Mercado del suelo en Quito*, Quito, MDMQ.



## **SANTIAGO DU CHILI**

---

*Catherine PAQUETTE*

### **1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF**

Depuis mars 1990, après une période de dictature militaire de 17 années (1973-1990), le régime politique du Chili est à nouveau démocratique (régime présidentiel).

Le pays est divisé en treize régions (elles-mêmes divisées en provinces, qui sont au nombre total de cinquante), parmi lesquelles la Région Métropolitaine (RM), où se trouve la capitale, Santiago. La plupart des statistiques sont publiées à cette échelle régionale, qui n'est toutefois pas très appropriée pour appréhender les caractéristiques de la ville de Santiago. En effet, la Région métropolitaine est une entité administrative plus vaste que l'agglomération-capitale et englobe un territoire rural important (on estime que la ville de Santiago représente 80 % de la population de la RM).

La métropole de Santiago au sens strict (la zone urbanisée sans réelle continuité), que l'on appelle fréquemment « l'aire métropolitaine de Santiago » (AMS), ne correspond pas à une entité juridique : on a coutume, actuellement, de considérer qu'elle est composée de 34 communes. Elle est plus vaste que la Province de Santiago (composée de 32 communes parmi les 34), mais qui est sans doute le territoire de référence le plus adapté pour étudier la capitale sur le plan statistique (carte 25). L'absence de gouvernement à l'échelle de la métropole est un des problèmes majeurs qui se pose à Santiago du Chili, d'autant plus que l'atomisation des pouvoirs a été accrue par la mise en place de nouvelles divisions municipales dans la capitale au début des années 1990 et la création de dix-sept nouvelles communes dans la Province de Santiago (appliquée au début des années 1990, cette réforme remonte toutefois de l'année 1981).

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Santiago, capitale administrative coloniale du Chili, concentre presque la moitié des activités économiques du pays : en 1998 (données du Ministère de la planification) 42,5 % des emplois se trouvaient localisés dans la Région métropolitaine (48 % hors agriculture). La composition régionale du Produit intérieur brut indiquait une participation de la région à hauteur de 46 %, tandis que les régions ayant le poids économique le plus important après la RM ne contribuaient qu'à hauteur de 10 % chacune.

Le secteur secondaire occupe une place relativement importante dans la capitale chilienne, puisqu'il y représente 29 % des emplois (contre 26,5 % pour l'ensemble du Chili), les secteurs primaire et tertiaire représentant quant à eux respectivement 4,5 % et 65,5 % des emplois (contre 15,5 % et 58 % pour l'ensemble du pays).

Le taux de chômage de la Région métropolitaine est le plus élevé du pays. Il était de 10,7 % à la fin de l'année 1999, alors que le pourcentage de sans-emplois s'élevait à 8,9 % en moyenne pour l'ensemble du Chili. L'augmentation rapide du chômage que connaît le Chili depuis 1997 (après dix années de prospérité et de croissance ininterrompues) est plus marquée encore dans la capitale : fin 1998, le taux national et celui de la capitale étaient quasiment identiques (respectivement 7,2 % et 7,8 %).

## 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1992
<b>CHILI</b>	
Population totale (en millions)	13,4
% population urbaine	83,5 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang Santiago	1
Population de l'agglomération de Santiago (en millions)	4,7
Population Santiago/population totale Chili	38 %
Population Santiago/population urbaine du Chili	45,5 %
Pop. Santiago/pop. agglo. de rang 2 (Valparaiso-Viña del Mar)	7,8

Source : recensement.

*Population urbaine* : Selon l'Institut national des statistiques chilien (INE), la population urbaine est définie depuis 1992 comme celle vivant dans des localités comptant plus de 2 000 habitants, ou comptant plus de 1 000 habitants mais dont la moitié au moins de la population active travaille dans les secteurs secondaires et tertiaires, ou bien encore dans les bourgs de moins de 1 000 habitants à vocation touristique.

Le taux d'urbanisation du Chili est, depuis longtemps, élevé : il était déjà de 60 % en 1952 et 75 % en 1970.

#### **4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE**

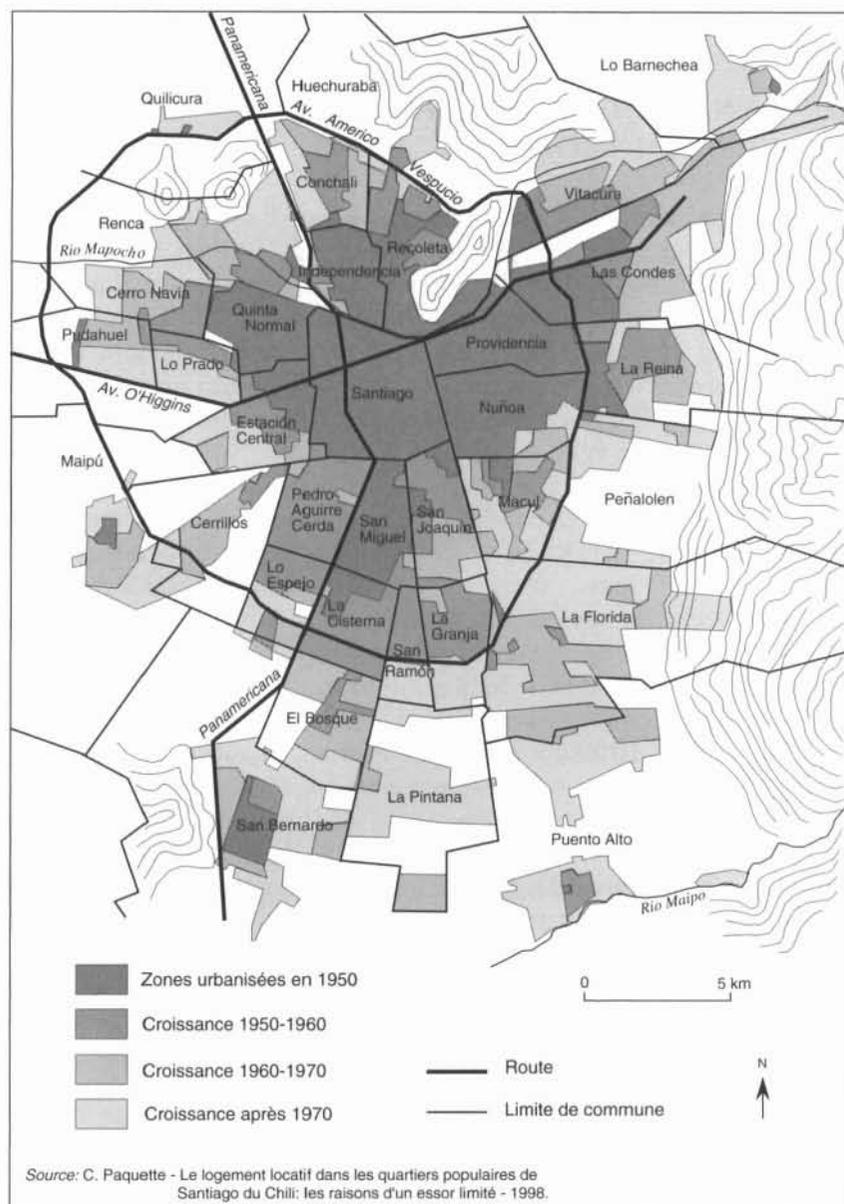
Le rythme annuel d'accroissement de la population de la capitale du Chili n'a cessé de ralentir depuis les années 1950 : d'un peu plus de 5 % pendant les années 1950 (le plus fort taux jamais enregistré), il est passé à + 4,6 % au cours de la décennie 1960, puis à + 3,5 % pendant les années 1970 ; au cours du dernier intervalle intercensitaire (1982-1992), il n'a été en moyenne que de 1,8 %. Si l'on ne considère que la population de la Province de Santiago, l'accroissement annuel n'a été que de 1,15 % entre 1982 et 1992. Le taux d'accroissement de la population enregistré pour l'ensemble de la RM au cours de la même période est en fait attribuable pour une part importante à l'hinterland de la capitale chilienne. Si la Région métropolitaine a encore connu, au cours des années 1980, un taux d'accroissement de sa population légèrement supérieur à celui du pays dans son ensemble, d'autres régions ont, pour la première fois, enregistré des taux supérieurs, voire identiques.

Dans cet accroissement démographique, l'apport constitué par les migrants en provenance des régions du Chili a lui aussi décliné depuis les années 1950. Estimé à 45 % de l'accroissement de la population entre 1950 et 1970, il n'en représentait plus que 35 % pendant les années 1970. Depuis le début des années 1980, les flux migratoires vers Santiago sont très limités et on estime que 15 % de l'accroissement de la population de la capitale leur a été imputable entre 1982 et 1992. Ces migrants proviennent en grande majorité des régions situées au sud du pays (notamment celles de Concepción et Temuco) ; il n'existe pas, en dehors du secteur central de la capitale, de quartier les accueillant de façon privilégiée. Ces migrations sont toutefois très méconnues et sous-étudiées, sans doute en raison de leur caractère désormais limité.

#### **5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE**

Sur le plan spatial, le développement de la ville de Santiago au cours des cinquante dernières années s'est caractérisé avant tout par son caractère extensif (carte 48). La superficie urbanisée a progressé à un rythme annuel de 6 % en moyenne au cours des années 1950. Bien que ralentie par la suite, elle est demeurée très importante. Aujourd'hui, la ville s'étend sur près de 65 000 hectares (avec une densité moyenne très faible d'environ 100 hab/ha).

Carte 48 – Santiago : expansion urbaine (depuis 1950)



LCA - M. Danard

En l'absence de contrainte physique majeure et malgré des politiques urbaines précoces limitant en principe l'urbanisation, cette croissance spatiale s'est exprimée à peu près dans toutes les directions, le long des principaux axes de communication, ce qui confère à la capitale

chilienne cette forme caractéristique qu'on dit « en ailes de moulin ». Au cours de la période récente, elle s'est toutefois surtout manifestée vers le sud, en occupant une vaste superficie de ce que le Chili compte de terres agricoles de meilleure qualité. La commune de la Florida, située en périphérie dans ce secteur de la capitale, est désormais, avec ses quelque 350 000 habitants, la plus peuplée de l'agglomération. Cette croissance extensive s'est accompagnée d'un mouvement de départ des secteurs centraux consolidés, correspondant globalement à la ville de 1950 (diminution de population, dégradation importante du bâti, apparition de friches urbaines en grande quantité). Cette évolution n'a toutefois pas touché les quartiers aisés de l'est de la capitale, où on a en revanche assisté à une densification importante (transformation d'un tissu urbain essentiellement pavillonnaire par démolition et reconstruction d'immeubles).

La rénovation, en dehors de quelques opérations publiques majeures, a longtemps tardé à démarrer dans tout le secteur central, malgré l'instauration, au cours de la décennie 1980, de mesures fiscales intéressantes pour les constructeurs dans le cadre d'une loi sur la rénovation urbaine. Depuis le milieu des années 1990, elle semble toutefois véritablement débiter et on assiste à une densification en hauteur très importante, principalement à proximité des lignes de métro (il en existe trois à Santiago).

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

L'État joue au Chili un très grand rôle dans le champ de la production et du financement du logement : durant la première moitié des années 1990, les logements sociaux (en accession à la propriété), destinés aux couches modestes de la population, ont ainsi représenté pas moins de 45 % de la construction (la construction neuve annuelle étant d'environ 100 000 unités) et 15 % des logements neufs ont par ailleurs été acquis par le biais d'une importante aide à la personne octroyée par l'État (dans le cadre du programme de *subsídio habitacional*, aide à l'accession représentant entre 20 et 25 % du prix d'achat).

Cette production de logements se concentre fortement dans les secteurs périphériques de la capitale. Les ensembles de logements sociaux sont en effet construits dans les secteurs sud de la ville, là où le coût du foncier est le plus faible. Quant aux aides à la personne, bien qu'elles puissent être obtenues pour la primo-accession dans l'ancien, elles sont majoritairement utilisées pour l'accession dans le parc de logements neufs, qui se concentre également dans les secteurs périphériques de la ville, pour des raisons de coût du foncier mais également parce que la demande des ménages de la classe moyenne porte essentiellement sur

ce type de localisation. Toutefois, depuis peu (milieu des années 1990), grâce à la mise en place d'une aide à l'accession particulièrement intéressante dans une zone définie comme « de rénovation urbaine », de nombreux ensembles collectifs d'habitation sont construits dans le secteur central et péricentral de la capitale, qui connaissait jusqu'alors un dépeuplement très important.

Encouragée et promue quasiment sans interruption depuis les années 1950 par les pouvoirs publics, la propriété d'occupation, légale et officielle, domine très largement dans la capitale chilienne : lors du dernier recensement (1992), pas moins de 69,5 % des logements étaient occupés par des propriétaires. Un des faits remarquables dans cette importance de la propriété est son rôle très grand, non seulement dans l'ensemble de la population, mais aussi plus particulièrement chez les plus modestes. Si la part des propriétaires parmi les ménages faisant partie des deux premiers quintiles de revenus est certes un peu plus réduite que dans l'ensemble de la population et que pour la classe moyenne, elle se caractérise néanmoins par son niveau très élevé : en 1992, 63 % de ces ménages étaient propriétaires de leur logement (propriété tout à fait officielle).

La location occupe quant à elle une place réduite : si 50 % du parc était encore concerné en 1960, en 1992, la proportion n'est plus que de 21,5 % (identique à celle de 1982, même si le stock de logements locatifs a sensiblement augmenté au cours des années 1980, contrairement à ce qui s'est produit pendant les décennies précédentes).

Dans les couches les plus modestes de la population, la location joue un rôle encore plus marginal : on estime qu'à peine un peu plus de 15 % des ménages appartenant aux deux premiers quintiles de revenus sont locataires. Un autre statut d'occupation, bien distinct de la location, est en revanche très répandu dans cette population : celui d'*allegado*, c'est-à-dire d'hébergé, le plus souvent par sa proche famille (cohabitation entre générations). Si ce statut existait déjà avant les années 1980, il s'est toutefois très largement diffusé depuis, au point de devenir, pour les ménages à faibles revenus, le second statut d'occupation, après la propriété d'occupation et devant la location.

## 7. POLITIQUES URBAINES

### 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Les premières politiques urbaines véritables datent dans la capitale chilienne de la fin des années 1930, avec l'établissement d'un schéma d'aménagement pour la ville. Après l'échec rapide et manifeste de ce

premier plan, pour cause de nette sous-estimation des prévisions de croissance démographique, un second schéma directeur a vu le jour en 1960. Le *Plan Regulador Intercomunal para Santiago* (PRIS) devait permettre de lutter contre l'urbanisation anarchique et incontrôlée du « Grand Santiago », en définissant une « aire urbaine » et une « aire suburbaine », sous la forme d'une ceinture de parcelles agricoles résidentielles et de forêts permettant de ménager une transition entre les zones urbaines et rurales. Mais, à l'instar de son prédécesseur, le PRIS n'a pas permis de contenir l'expansion urbaine, notamment en raison des débordements dus aux occupations illégales.

Suite à l'arrivée au pouvoir des militaires, au début des années 1970, un changement radical est survenu dans la politique urbaine. Dans le contexte du libéralisme économique très appuyé défendu par le gouvernement du général Pinochet, il a été procédé, en 1979, à une modification très importante du PRIS : on a éliminé les restrictions et les limites à l'urbanisation antérieures et fixé un nouveau périmètre urbain très vaste de 62 000 ha, c'est-à-dire le double du précédent. Dans le même temps, des allègements fiscaux importants concernant les transactions foncières et immobilières étaient également instaurés.

Il n'en fallait pas plus pour précipiter davantage la croissance spatiale extensive de la capitale. Les effets de la révision du PRIS ont été presque immédiats : la superficie urbanisée est passée d'un peu moins de 24 000 ha en 1970 à 35 000 au tout début des années 1980. Rien qu'entre 1979 et 1982, plus de 8 000 ha de la périphérie urbaine ont été transformés en lotissements résidentiels. L'un des plus forts rythmes d'expansion jamais connu par la capitale a été enregistré entre 1980 et 1985, avec un taux de croissance annuel moyen de 5,5 %.

L'objectif principal affiché de cette « politique de développement urbain » mise en œuvre par le gouvernement militaire était de faire baisser les prix du foncier grâce à l'augmentation considérable de l'offre. Il n'a en fait pas du tout été atteint : on a au contraire assisté à une hausse des prix, ce qui a conduit à des effets néfastes redoublés en terme d'expansion urbaine, dans la mesure où le coût élevé des terrains devait rejeter de plus en plus à la périphérie les programmes de logements publics. Les conséquences négatives de cette politique urbaine s'étant fait sentir rapidement et son échec étant manifeste (hausse des prix, augmentation des problèmes liés à l'expansion urbaine), le Ministère du logement et de l'urbanisme (MINVU) a ré-instauré dès 1985 quelques mesures réglementaires restreignant un peu l'expansion urbaine.

Les années 1990 marquent pour la ville de Santiago le retour de la planification urbaine. Pour rompre avec les dérives passées, un nouveau schéma directeur a été élaboré, puis approuvé en 1993 (*Plan Regulador Metropolitano para Santiago* : PRMS). Il doit permettre à l'aggloméré-

ration-capitale, à l'horizon de l'année 2020, d'absorber une population supplémentaire pouvant aller jusqu'à 4 millions d'habitants, tout en limitant la superficie urbanisée à environ 60 000 ha. L'objectif majeur est de parvenir à un accroissement significatif de la densité moyenne de la ville et de faire passer celle-ci à 150 hab/ha (contre seulement 101 en 1992)<sup>1</sup>.

Ce nouveau plan laisse transparaître une volonté claire de changer le modèle de développement qui a prévalu dans la capitale depuis des décennies. Les problèmes liés à la croissance sur le mode résolument extensif de la ville sont en effet très nombreux et aigus. Santiago est une ville polluée et l'expansion urbaine démesurée n'y est pas étrangère. L'automobile est le meilleur moyen de parcourir les grandes distances intra-urbaines et le parc de véhicules ne cesse d'augmenter, engendrant une pollution atmosphérique toujours plus importante qui atteint des pics alarmants durant les mois d'hiver, en raison de son accentuation par un effet d'inversion thermique. Les mesures de restrictions à la circulation sont pourtant anciennes (20 % des véhicules sont immobilisés chaque jour) et l'action des gouvernements plutôt remarquable, depuis 1990, avec la mise en place de normes anti-pollution très strictes, la limitation et la régulation de la circulation des autobus dans le centre ville, mais aussi la création d'une troisième ligne de métro en direction du sud de l'agglomération, très peuplée.

Néanmoins, si la volonté de changer le cours des choses est là, la question des moyens reste entière. Le problème de la gestion de l'agglomération dans son ensemble, divisée en plus d'une trentaine de municipalités très inégalement dotées de moyens et de capacité d'action, est sans doute un des plus grands chantiers qui s'offrent aujourd'hui à la capitale du Chili.

Se pose également toujours le problème de la localisation des nouveaux ensembles de logements sociaux. Aucune diminution notable du nombre de logements produits annuellement n'est envisagée (au contraire, il s'agit d'en faire toujours plus pour résorber le « déficit » de logements) et les vellétés du ministère du Logement et de l'Urbanisme de construire dans des secteurs déjà consolidés, et non plus en lointaine périphérie, ne sont pour l'instant que de l'ordre du discours, en raison de la poursuite de l'envolée des prix fonciers dans l'agglomération.

---

1. Ce chiffre de 4 millions d'habitants supplémentaires ne correspond pas à une projection démographique (l'INE estime que la population de l'agglomération pourrait être, en 2020, d'environ 6,5 à 7 millions d'habitants). Il est le résultat d'un simple calcul destiné à estimer quelle pourrait être la population du Grand Santiago si la ville avait une densité moyenne de 150 habitants par hectare, pour une superficie de 60 000 hectares.

Si le « retour » (ou plutôt l'arrivée) du logement de type social dans la ville « consolidée » n'est guère envisageable à court terme, il en est toutefois autrement pour ce qui concerne le logement de la classe moyenne. L'activité de construction de *condominios* très modernes (copropriétés offrant de plus en plus des services divers à leurs habitants : piscine, lingerie, salle des fêtes) est aujourd'hui très intense dans toute la zone dite de « rénovation urbaine » (c'est-à-dire le secteur où s'applique un *subsidio habitacional* particulier, dit de rénovation urbaine, et qui correspond en gros à la première couronne d'urbanisation). Ce dynamisme de la construction, inimaginable il y a encore cinq ans dans cette zone alors très sinistrée en termes de peuplement mais aussi d'image, démontre que les choses peuvent changer extrêmement rapidement.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Pendant la dictature militaire du général Pinochet, alors même que les limites à l'urbanisation fixées par le schéma directeur de 1960 « explosaient » et que les contraintes concernant l'expansion urbaine devenaient quasiment inexistantes, les occupations illégales de terrain, qui s'étaient jusque-là développées massivement, sont devenues rigoureusement interdites ; elles ont en fait cessé d'exister après 1973. Les quartiers d'origine illégale ont fait l'objet d'un programme de régularisation et de résorption massif et systématique, mené essentiellement entre 1979 et 1985. Il n'existe plus aujourd'hui, dans la métropole, que des cas très peu nombreux de *campamentos* (quartiers d'invasion) non régularisés (500 ménages y vivaient encore). En effet, malgré le retour à la démocratie en 1990, ce mode d'accès au sol n'est pas réapparu.

Les lotissements clandestins, quant à eux, n'existent plus dans la métropole depuis la fin des années 1960. Cette absence est attribuée à l'instauration, en 1968, d'une loi très sévère réprimant ce type de pratiques. Elle est également à mettre en rapport avec l'importante offre de logements sociaux bon marché qui existe et qui rend le recours à ce type d'accès au logement peu intéressant.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Ducci M.E. 1997, Chile : el lado oscuro de una política de vivienda exitosa, *Revue EURE*, vol. XXIII, n° 69, 99-115.
- Ducci M.E. 1998, Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin ? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente ?, *Revue EURE*, vol. XXIV, n° 72, 85-94.

- Gilbert A. 1993, *In search of a home : rental and shared housing in Latin American cities*, Londres, University College Press.
- Guerra C. 1995, La reforma municipal en Chile, *Ciudades*, n° 25, 25-35.
- Larrain P. 1994, Néolibéralisme et ségrégation socio-spatiale à Santiago du Chili, *Cahiers des Amériques latines*, n° 18, 103-112.
- Matas J. 1989, La ordenación territorial en América Latina en los últimos veinte años : el caso chileno, *Ciudad y territorio*, n° 81-82, 227-235.
- Paquette-Vassalli C. 1998, Le logement locatif dans les quartiers populaires de Santiago du Chili : les raisons d'un essor limité, Thèse de doctorat en urbanisme et aménagement, Paris, École Nationale des Ponts et Chaussées.
- Paquette-Vassalli C. 1997, Arrendatarios o « allegados » : nuevas formas de división del espacio doméstico en los sectores populares de Santiago de Chile, *Fermentum (Revista venezolana de sociología y antropología)*, n° 18, 117-128.
- Renard V. 1994, Question foncière et développement urbain à Santiago et Bogota, *Problèmes d'Amérique latine*, n° 14, 201-216.
- Rojas E., Greene M. 1995, Reaching the poor : lessons from the Chilean housing experience, *Environment and urbanization*, vol. 7, n° 2, 31-49.

# SÃO PAULO

---

*Helena MENNA-BARRETO SILVA*

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

Le Brésil est une fédération de 26 États dont Brasilia est la Ville-capitale.

Depuis 1889 le pays est une République sous régime présidentiel. La République s'appuie sur trois pouvoirs indépendants : l'Exécutif (le Président et ses ministres), le Législatif (Sénat fédéral et Chambre des députés) et le Judiciaire. Depuis la République le pays a été soumis à plusieurs périodes d'autoritarisme, avec notamment suppression du pouvoir législatif et/ou des élections. La dernière de ces périodes, après le coup d'état de 1964, a duré jusqu'au début des années 1980.

La métropole de São Paulo (Grand São Paulo – GSP ou Région métropolitaine de São Paulo – RMSP) regroupe 39 communes (*municípios*), dont la ville de São Paulo, capitale de l'État du même nom (carte 49). Le statut de Région métropolitaine a été établi en 1973, attribuant théoriquement à l'État de São Paulo plusieurs responsabilités et compétences sur le territoire de la métropole. En réalité, depuis la Constitution fédérale de 1988 les attributions métropolitaines ont pratiquement disparu, les pouvoirs des communes ayant été augmentés.

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

La Région métropolitaine de São Paulo est le principal pôle économique brésilien. En 1994 elle concentrait 20 % du total des emplois formels (avec carte de travail) du pays, 24 % des emplois de l'industrie et 22 % des emplois du secteur des services. Par ailleurs la ville de São Paulo, principal centre financier du pays, concentre les sièges des grandes institutions financières brésiliennes et étrangères. Cependant

on assiste depuis quelques années au départ de certaines industries vers l'intérieur de l'État et même vers d'autres États, ainsi qu'à la diminution de l'attractivité de la Région pour de nouvelles industries, et ce pour diverses raisons (prix du sol, fiscalité, etc.).

Depuis les années 1980, le secteur industriel (métallurgie, mécanique, électricité, communications, habillement, chimie) perd de l'importance par rapport au secteur des services. En 1986 l'industrie concentrait 39,3 % des emplois formels ; le secteur des services, 41,9 %. En 1995 les emplois industriels ne représentaient plus que 27,4 % alors que les emplois du secteur des services atteignaient 53,2 %.

Le taux de chômage de la Région est plus important que celui de l'État de São Paulo. En décembre 1997 le pourcentage de sans-emploi dans le Grand São Paulo était de 16,6 % de la population économiquement active (PEA), alors qu'il n'était que de 8,7 % fin 1987.

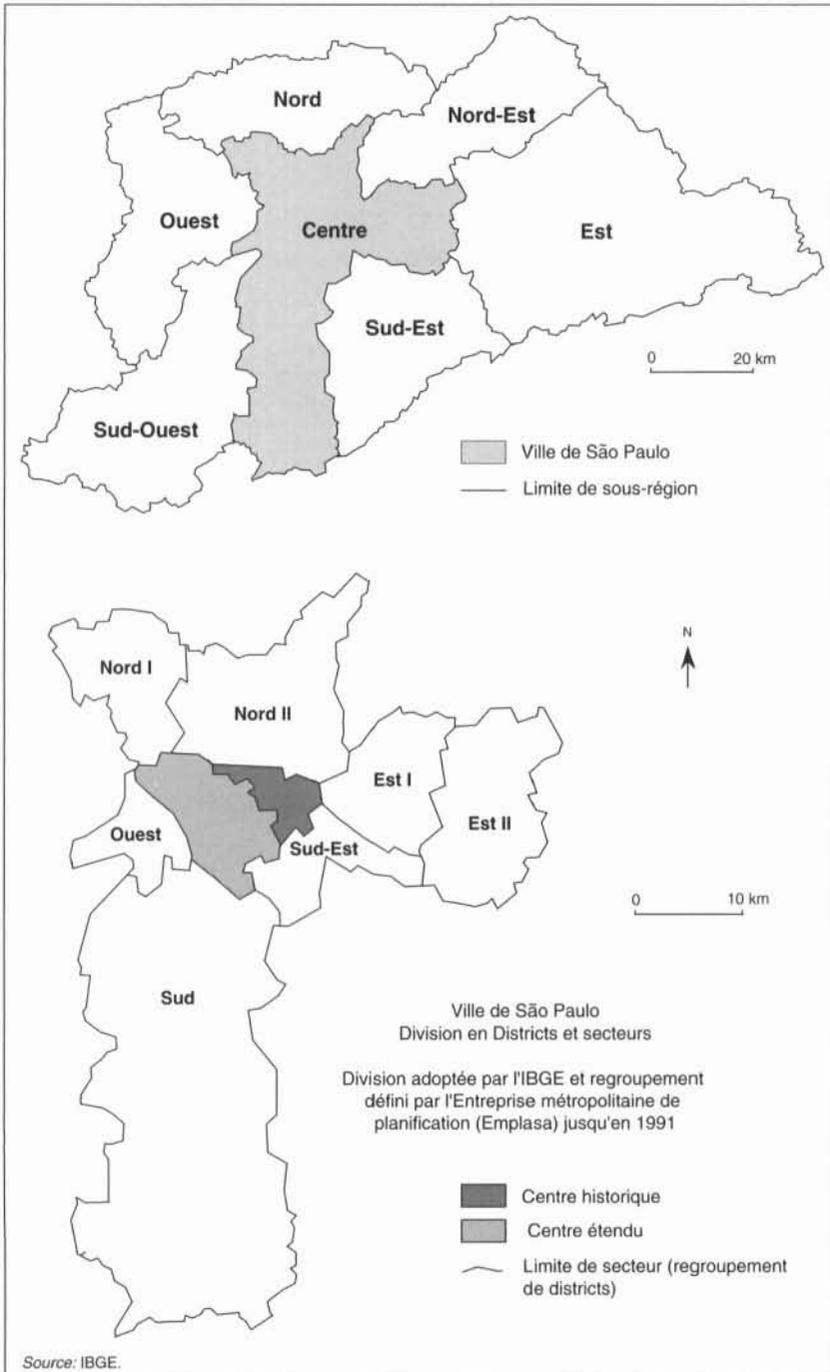
### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1996
<b>BRÉSIL</b>	
Population totale (en millions)	157
% population urbaine	78,4 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>	
Rang São Paulo	1
Population : Ville de São Paulo (Région métr.) (millions)	9,839 (16,58)
Population São Paulo/population totale Brésil	10,6 %
Population São Paulo/pop. agglo. de rang 2 (Rio de Janeiro)	1,63

Source : recensement.

*Population urbaine* : Le territoire de chaque commune brésilienne peut avoir une *zone urbaine* et une *zone rurale*. Par *population urbaine* il faut entendre celle qui habite la *zone urbaine* légale de chaque commune. Selon la loi, la *zone urbaine* doit être dotée de certains services et infrastructures urbains. Cependant les critères ne sont pas très clairs, car d'une part, les municipalités sont intéressées à agrandir leur *zone urbaine* pour pouvoir bénéficier de plus d'impôts sur la propriété (IPTU), d'autre part, dans plusieurs communes les établissements populaires continuent à être recensés comme *zones rurales* jusqu'à la modification du périmètre urbain. Les autres agglomérations qui ont le statut de Région métropolitaine sont : Rio de Janeiro (10,2 millions en 1996), Porto Alegre (3,2), Recife (3,1), Salvador (2,7), Belo Horizonte (3,8), Fortaleza (2,6), Belém (1,6) et Curitiba (2,4). Les autres agglomérations les plus importantes du Brésil n'ayant pas ce statut sont Brasilia et Campinas.

**Carte 49 –** *São Paulo : division politico-administrative de la région métropolitaine (1991)*



#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

La ville de São Paulo a eu une croissance explosive depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Des millions d'immigrants européens, asiatiques et de toutes régions du pays y sont venus à la recherche de travail. La population était de 26 000 habitants en 1870, 65 000 en 1890, 240 000 en 1900, 530 000 en 1918, plus d'un million en 1930, plus de 2 millions en 1950.

**Tableau 1 –** *São Paulo : taux d'accroissement par quartier ou district (1980-1996)*

Quartier ou district du recensement <sup>a</sup>	Secteur de la ville	Taux d'accroissement annuel 1980-1991	Taux d'accroissement annuel 1991-1996
Jardim Ângela	Sud	4,71	4,50
Grajaú	Sud	4,68	7,20
Lajeado	Est II	4,52	2,88
Iguatemi	Est II	5,52	8,62

a. Noms et territoires selon la division adoptée pour le recensement (IBGE) après 1991. Les nouveaux districts de Jardim Angela et Grajaú résultent de la subdivision de l'ancien district de Capela do Socorro. Lajeado et Iguatemi résultent de la subdivision de l'ancien district de Guaianazes.

Source : IBGE.

**Tableau 2 –** *Grand São Paulo et Brésil : évolution démographique (1960-1996)*

Sous-régions	Population		Taux d'accroissement annuel (%)			
	1960	1996	1960-1970	1970-1980	1980-1991	1991-1996
Centre-ville	3 709 274	9 839 436	4,79	3,67	1,16	0,40
Ouest	183 461	1 558 368	9,53	7,07	3,53	3,40
Sud-ouest	37 103	562 580	10,64	10,92	4,48	3,93
Sud-est	504 416	2 224 096	6,96	5,27	1,97	1,69
Est	181 558	979 870	5,57	5,22	4,21	3,78
Nord-est	118 818	1 064 490	8,29	8,19	3,70	4,35
Nord	50 177	311 930	5,09	5,17	5,66	4,74
Grand São Paulo (GSP)	4 791 245	16 583 234	5,44	4,46	1,88	1,46
Brésil	70 070 457	157 079 573	2,89	2,48	1,93	1,38

Source : Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE).

Depuis les années 1970 le rythme de croissance de la ville-capitale et de la Région s'est nettement ralenti en raison, notamment, d'une diminution de l'immigration (originaires d'autres régions du pays). Entre 1980 et 1996 le taux de croissance démographique annuel a été de 0,92 % pour la ville et de 1,67 % pour la Région métropolitaine. Toutefois ces chiffres sont beaucoup plus importants dans les secteurs les plus pauvres (dépourvus d'emplois et de services) de la ville ainsi que dans les *municípios* « pauvres » de la Région. Par exemple les taux de croissance dans les quartiers les plus pauvres de la périphérie de la ville de São Paulo ont été supérieurs à 4,5 % dans la période 1980-1991 et 2,8 % dans la période 1991-1996.

Ensuite la chute du phénomène migratoire a été accompagnée d'une réduction de la natalité et de la mortalité. Enfin on a assisté à l'émigration d'une partie de la population de la ville de São Paulo vers d'autres communes de la Région, ainsi que de la Région vers d'autres villes de l'état de São Paulo.

**Tableau 3 –** *Ville de São Paulo : évolution démographique (1940-1960)*

Population		Taux de croissance annuel			
Année		Période	Total	Naturel	Migratoire
1940	1 326 261	1940-1950	5,20 %	1,48 %	4,14 %
1950	2 198 096	1950-1960	5,60 %	2,49 %	3,76 %

Source : IBGE.

Le tableau 4 montre, à partir des taux de croissance, le rôle des différents facteurs dans l'évolution démographique de la Région et de ses sous-régions après 1960.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

Entre 1905 et 1914, la tache urbaine a augmenté annuellement de 114 ha et de 868 ha par an entre 1914 et 1930. Cette croissance n'est pas due à l'augmentation de la population, mais au développement des lotissements spéculatifs. La densité de la partie urbanisée était de 110 hab/ha en 1914 et seulement de 47 hab/ha en 1930.

L'expansion périphérique après les années 1940 peut être expliquée par différents facteurs : la demande des familles à bas revenus qui cherchaient à se libérer de tout loyer et souhaitaient accéder à la propriété selon une offre compatible avec leurs salaires ; l'absence de contrôle des lotissements clandestins sur des terrains ruraux ; l'exten-

**Tableau 4 –** *Grand São Paulo et sous-régions : facteurs de l'évolution démographique (1970-1996)*

	Facteurs de l'évolution démographique (taux annuels‰)								
	1970/1980			1980/1991			1991/1996		
	total	naturel	migratoire	total	naturel	migratoire	total	naturel	migratoire
Centre (ville São Paulo)	43,4	24,0	19,3	13,6	22,2	-8,7	2,0	7,0	-5,0
Ouest	98,1	35,3	62,8	46,4	32,1	14,3	17,8	9,4	8,4
Sud-ouest	182,0	50,5	131,4	61,9	32,9	29,0	20,9	8,2	12,7
Sud-est	67,2	30,6	36,6	24,0	26,2	-2,3	8,6	7,6	1,0
Est	66,3	27,7	38,6	57,3	29,2	28,1	20,0	9,2	10,8
Nord-est	119,8	39,7	80,1	49,1	33,0	16,1	23,3	9,3	14,0
Nord	65,5	24,6	40,9	83,3	33,7	49,5	25,6	10,7	14,9
Grand São Paulo (GSP)	54,7	26,5	28,2	22,7	24,6	-2,0	7,4	7,6	-0,2

Source : IBGE.

sion du réseau de bus favorisant l'implantation de logements éloignés des lieux de travail. La tache urbaine de la ville de São Paulo est ainsi passée de 180 km<sup>2</sup> en 1930 à 700 km<sup>2</sup> en 1965 et 900 km<sup>2</sup> en 1988 (carte 10). Celle de l'agglomération (communes voisines et conurbation) atteignait à la même date 1 700 km<sup>2</sup>.

Alors que la ville s'étendait sans contrôle et sans infrastructures en raison des lotissements illégaux, de nombreux espaces demeuraient vides dans les secteurs péricentraux. Néanmoins, le processus de verticalisation à São Paulo (résidences, commerces, bureaux) s'est considérablement développé, surtout dans des secteurs urbains habités et dotés de toutes les infrastructures modernes. Dans ces secteurs, les promoteurs de la verticalisation produisent de nouvelles surfaces à construire en démolissant les bâtiments existants et en procédant à des regroupements parcellaires. Le tissu urbain se transforme ainsi en permanence.

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

Les différentes formes de production du logement sont les suivantes.

1) Production privée légale ou formelle : il s'agit de la production de lotissements, de maisons et d'appartements conformes aux normes d'urbanisme et de construction ; de ventes ou de locations selon les règles légales. Ce type de production donne accès aux crédits publics et privés (financements à la promotion immobilière et à l'accession).

2) Production publique de logements sociaux : il s'agit de la production de lotissements, de maisons et d'appartements faite selon des normes d'urbanisme et de constructions spécifiques ; d'offres à la vente pour une demande sociale et selon des critères de financement adaptés aux revenus. L'offre en logements de ce type est quantitativement insuffisante face à l'ampleur des besoins réels.

3) Production irrégulière selon différents types<sup>1</sup> :

– Lotissements illégaux ou clandestins : il s'agit de production privée de lots et vente à bas prix (par rapport aux lots réguliers), sans travaux d'infrastructures, sans approbation du plan de lotissement et sans procédure d'enregistrement. Cette forme de production ne permet pas aux acquéreurs d'obtenir des titres de propriété.

– *Favelas* : forme de production basée sur l'invasion de terrains publics ou privés, soit par occupation progressive, soit par occupation massive organisée, suivie de la construction de logements précaires, sans infrastructures. Les *favelas* sont présentes dans presque toutes les communes du Grand São Paulo, occupant des terrains souvent inaptes à toute édification, sur des sites inadéquats (pentes, zones inondables). Elles abritent entre 15 et 20 % de la population métropolitaine.

– *Cortiços* : il s'agit de l'exploitation, à des fins locatives, de constructions (taudis) non conformes aux normes : chambres souvent subdivisées, avec des équipements sanitaires insuffisants. Ces logements très précaires sont produits à partir de la transformation d'immeubles anciens ou de la construction de petites pièces derrière les maisons auto-construites dans les lotissements populaires. La plupart des *cortiços* se localisent auprès des lieux de travail. Environ 6 % de la population de São Paulo habitaient dans les *cortiços* en 1993.

Selon leur statut d'occupation les logements peuvent être : *proprios* (appartenant à l'habitant), *alugados* (loués) ou *cedidos* (permission d'usage gratuit).

Au Brésil près de 70 % des logements (secteurs formel et informel confondus) appartiennent à ceux qui les occupent. Dans la ville de São Paulo ce pourcentage est de 71 %, dans la Région Métropolitaine de São Paulo, de 64,5 %.

---

1. Sur les quartiers irréguliers voir : Silva H.M.B., Ceneviva L. 1995.

**Tableau 5 – Ville de São Paulo : Standing et statut des logements (1991)**

	Effectifs	%
Logements considérés « moyen et haut standing » dans le cadastre municipal (TPCL) <sup>a</sup>	1 066 000	42,0
Logements considérés « bas standing » par le TPCL (inclus ceux produits par les promoteurs publics)	647 200	25,5
Autres logements ( <i>favelas</i> , lotissements encore illégaux, etc.) non inclus dans le TPCL	826 800	32,6
Total de logements selon l'Institut brésilien de géographie et statistique (recensement 1991)	2 540 000	100,0

a. Ce cadastre comprend les bâtiments produits par les secteur formel et informel, sur des terrains dont la propriété est légale. Il ne prend pas en compte les *favelas* et les lots des lotissements qui restent illégaux.

Sources : TPCL et IBGE.

## 7. POLITIQUES URBAINES

### 7.1. Principaux modes et niveaux d'intervention des pouvoirs publics

Dans l'histoire récente du pays, il est impossible de parler de « politiques urbaines » du Gouvernement fédéral ou des États. Il faut plutôt évoquer le laisser-faire généralisé vis-à-vis des effets des politiques économiques et du système politique et social : déséquilibres régionaux, dégradations des marchés du travail, violence urbaine, exclusion sociale, etc.. Malgré l'aggravation de ces problèmes par les lois et les politiques fédérales, leur solution reste l'affaire des pouvoirs locaux, surtout après le renforcement du discours de la décentralisation et du retrait de l'État.

La principale forme d'intervention publique en milieu urbain consiste en des grands travaux d'infrastructures, d'assainissement et de transport. Ces interventions ont des effets souvent contradictoires sur la structuration de l'espace : valorisation des sols, expulsion des populations les plus pauvres, etc. Toutefois on observe de temps à autre quelques initiatives au niveau de la gestion intra-urbaine et des politiques redistributives qui peuvent contribuer à la réduction de l'exclusion : programmes destinés à garantir un revenu minimal à toutes les familles, outils fonciers pour augmenter les possibilités d'accès au logement, etc.

Au niveau intra-urbain, les municipalités sont théoriquement responsables de l'expansion et de la gestion de l'espace déjà urbanisé. Leur

participation dans la production de l'espace se fait surtout à travers l'implantation du système de voirie. Pour orienter l'expansion et les promoteurs privés, un ensemble de lois municipales régit le lotissement et l'usage du sol (zonage, coefficient d'occupation des sols, etc.). Cependant, la majorité du territoire métropolitain a été occupée irrégulièrement et continue à être densifiée de la même façon.

## 7.2. Pouvoirs publics et quartiers illégaux

Les quartiers illégaux sont de fait une solution avantageuse pour le système : pour cette raison ils se sont considérablement développés. Face aux diverses situations d'irrégularité, en fonction des situations politiques, des intérêts en jeu, de la conjoncture, l'attitude des pouvoirs publics varie beaucoup : soit la répression, soit le laisser-faire, soit des actions de régularisation.

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Brant V.C. (dir.) 1998, *São Paulo : Trabalhar e Viver*, São Paulo, Brasiliense.
- Camargo C.P.F. et al. 1976, *São Paulo, 1975 : Crescimento e Pobreza*, São Paulo, Loyola.
- PIR Villes 1997, *La recherche sur la ville au Brésil*, Paris, CNRS Éditions, (Cahiers du PIR Villes).
- Sachs C. 1990, *São Paulo : politiques publiques et habitat populaire*, Paris, Éditions de la Maison des sciences de l'homme.
- Silva H.M.B. 1991, Política y gestión de tierras públicas en San Pablo. *Medio Ambiente y Urbanización, número especial Tierra Fiscal y Regularización Urbana*, n° 34, Buenos Aires, Instituto Internacional de Medio Ambiente – IIED-AL, 25-42
- Silva H.M.B. 1997, Favelas y fraccionamientos irregulares en São Paulo, in Azuela A., Tomas F. (eds), *El acceso de los pobres al suelo urbano*, Mexico, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Silva H.M.B. 1998, Logement et gestion foncière à São Paulo, *Études foncières*, n° 79, 32-37.
- Silva H.M.B. 1998, Terra e Moradia : que papel para o município ? (Sols et logement : quel rôle peut jouer le pouvoir local ?), Thèse de doctorat, Faculté d'Architecture et d'Urbanisme, Université de São Paulo.
- Silva H.M.B., Ceneviva L. 1995, Le tournant des années 1970 à São Paulo, *Urbanisme*, n° 283, 78-81.
- Silva H.M.B., Castro M.C.P. 1997, A legislação, o mercado e o acesso à habitação em São Paulo, Communication, Séminaire « Habitação : como ampliar o mercado ? », Lincoln Institute of Land Policy.



# STRASBOURG

---

*Dominique BADARIOTTI, Christiane WEBER*

## 1. CONTEXTE POLITICO-ADMINISTRATIF

La France est un État-nation, en grande partie centralisé, avec toutefois une émergence d'autorités infra-nationales (régions, départements, communes) renforcées à partir de 1983, et supra-nationales (Europe) depuis 1949. Le régime politique en vigueur est une démocratie parlementaire.

Strasbourg est une métropole régionale, préfecture de région et de département, située à la frontière franco-allemande<sup>1</sup> ; administrativement, elle a le statut de métropole d'équilibre et forme une communauté urbaine avec 26 autres communes situées dans sa banlieue ; elle accueille aussi de nombreuses institutions européennes et dispose de ce fait du titre de « capitale européenne ». Le territoire de la partie française de la métropole correspond à celui de l'unité urbaine définie par l'INSEE, à savoir à l'espace administré par la commune de Strasbourg et par 15 communes périphériques le tout formant l'agglomération de Strasbourg (carte 50).

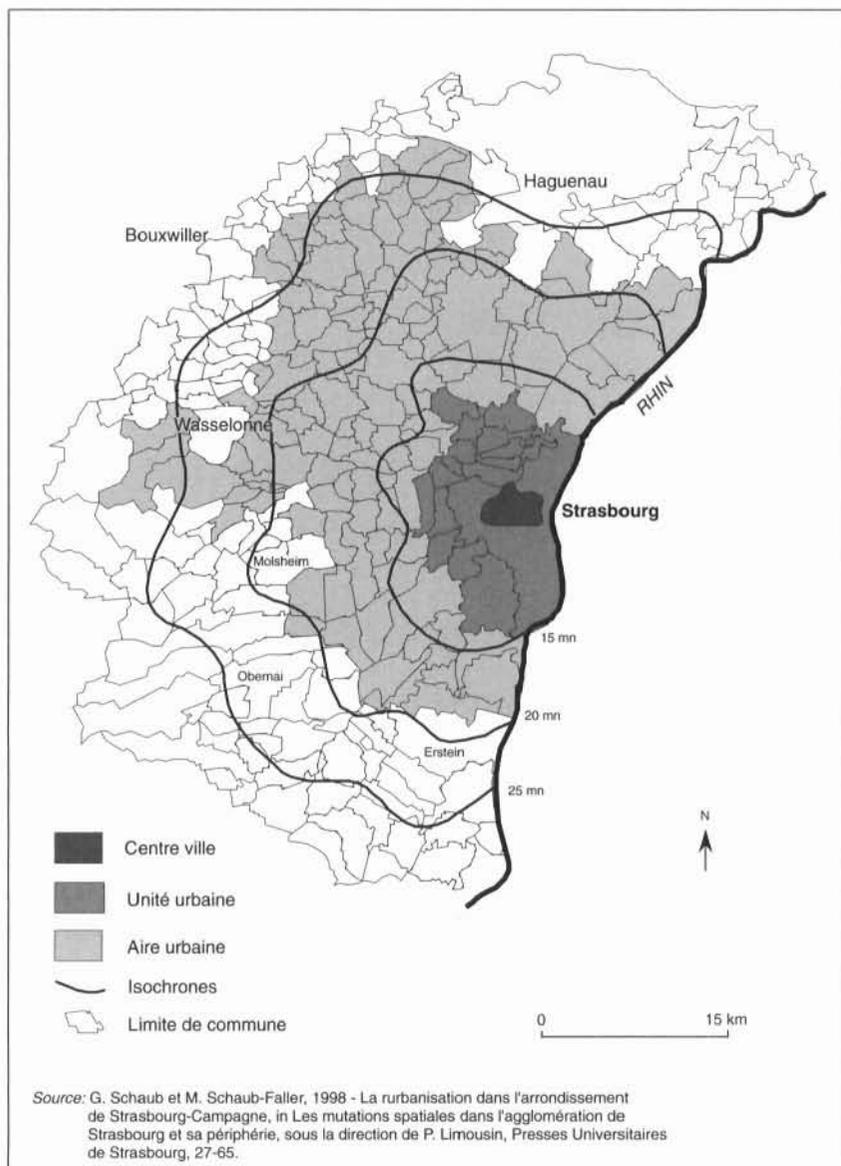
Le territoire de l'aire métropolitaine peut être défini de deux manières :

- l'aire urbaine : 128 communes (520 000 habitants en 1990) dont 40 % au moins des actifs travaillent dans la métropole ou dans les communes sous sa domination, soit approximativement les communes situées dans l'isochrone de 25 mn au centre de Strasbourg,

- la Zone de peuplement industriel et urbain (ZPIU) : 474 communes en arc semi-concentrique autour de Strasbourg, pour une population en France de 880 000 habitants en 1990.

---

1. Bien que cette « agglomération-frontière » s'étende, de fait, sur les deux rives du Rhin, nous ne considérons ici que la partie française, pour des raisons statistiques.

**Carte 50 –** *Strasbourg : division politico-administrative (1998)*

D. Badariotti et LCA - M. Danard

## 2. RÔLE ÉCONOMIQUE DE LA MÉTROPOLE

Le rôle économique fondamental de la métropole est une fonction de capitale régionale, d'où un important développement du secteur

tertiaire ; toutefois une politique industrielle de longue haleine a également permis de constituer un puissant secteur secondaire.

Le secteur secondaire représente environ un quart des emplois dans la métropole. À partir des années 1960, une stratégie de démarchage à l'étranger a conduit à une forte diversification et internationalisation des entreprises strasbourgeoises. La tendance actuelle est à une certaine redistribution des localisations par exurbanisation de certaines entreprises anciennes, accompagnée par un mouvement de création de technopôles (une au nord et une au sud) à proximité des nouveaux campus universitaires.

Le secteur tertiaire, très important, constitue les trois quarts des emplois de l'agglomération. Outre les administrations publiques, on distingue le tertiaire traditionnel et le tertiaire supérieur. Le tertiaire traditionnel comprend les banques, les assurances, le commerce et le tourisme ainsi que le secteur de la logistique dont les principaux équipements sont : l'importante plate-forme pluri-modale (eau-rail-route) du Port de Strasbourg, qui est le deuxième port fluvial de France, l'aéroport d'Entzheim, septième aéroport français et la Gare de Strasbourg, sixième gare française. Le tertiaire supérieur est caractérisé notamment par la présence des institutions européennes (Parlement européen, Conseil de l'Europe, Cour européenne des droits de l'homme) et des organismes universitaires et de recherche.

### 3. CONTEXTE DÉMOGRAPHIQUE NATIONAL

	1990	1999
<b>FRANCE MÉTROPOLITAINE</b>		
Population totale (en millions)	56,6	58,5
Population urbaine	41,9	
% population urbaine	74 %	74 %
<b>ARMATURE URBAINE : PRIMAUTÉ</b>		
Pop. Unité urbaine de Strasbourg (en millions)	0,390	0,410
Rang de l'Unité urbaine de Strasbourg	10	
Pop. Aire urbaine de Strasbourg (en millions)	0,520	0,560
Rang de l'Aire urbaine de Strasbourg	9	
Pop. Unité urbaine Strasbourg/pop. totale France	0,7 %	0,7 %

Source : INSEE, Recensements de la population 1990 et 1999.

*Population urbaine* : Population des unités urbaines, à savoir des communes ayant plus de 2 000 habitants groupés au chef-lieu, ou faisant partie d'une agglomération multicommunale. L'unité urbaine de Strasbourg (agglomération) est composée de 16 communes.

#### 4. DYNAMIQUE DÉMOGRAPHIQUE DE LA MÉTROPOLE

La métropole strasbourgeoise a connu une croissance de population continue, à peine perturbée par le second conflit mondial. Cette croissance s'est accompagnée d'une expansion spatiale qui a conduit l'agglomération à intégrer progressivement les communes voisines les plus proches. Ainsi en 1936, à la veille de la guerre l'agglomération comptait 261 000 habitants ; 18 ans plus tard, en 1954, la même agglomération, formée de 11 communes, dépassait le chiffre d'avant-guerre et portait la population à 264 000 personnes. Le rythme était désormais lancé : en 1962, l'agglomération compte 307 000 habitants ; en 1968 ce ne sont pas moins de 331 000 individus qui sont dénombrés dans les 16 communes composant désormais l'agglomération ; puis en 1975 on passe à 366 000 habitants, en 1982 à 373 000, en 1990 à 388 000 pour arriver à une estimation de 410 000 habitants en 1999.

**Tableau 1 –** *Unité urbaine de Strasbourg : taux d'accroissement annuel de la population (1936-1999)*

Années de référence	Accroissement absolu	Taux annuel
1936-1954	+ 3 000 habitants en 18 ans	+ 0,064 %
1954-1962	+ 43 000 habitants en 8 ans	+ 2,04 %
1962-1968	+ 24 000 habitants en 6 ans	+ 1,30 %
1968-1975	+ 35 000 habitants en 7 ans	+ 1,51 %
1975-1982	+ 7 000 habitants en 7 ans	+ 0,27 %
1982-1990	+ 15 000 habitants en 8 ans	+ 0,50 %
1990-1999	+ 22 000 habitants en 9 ans	+ 0,63 %

Source : INSEE, Recensements de la population française.

La croissance de la population de Strasbourg est liée plus à son dynamisme naturel, toujours positif, qu'à son attractivité migratoire toujours négative depuis 1975 ! Les chiffres élaborés par l'INSEE à partir des données de l'état civil (fichier des naissances et des décès domiciliés) montrent bien la structure de cet accroissement pour les 25 dernières années (tableau 2).

Cette croissance démographique est répartie fort irrégulièrement dans l'espace strasbourgeois. On observe ainsi une diminution de la population du centre ville et des quartiers péricentraux, au fur et à mesure de leur rénovation/réhabilitation, et une forte augmentation de la population dans les quartiers de banlieue, à savoir dans les communes de l'agglomération hormis Strasbourg. Cette progression concerne dans un premier temps la proche banlieue au nord, au sud et à l'ouest,

**Tableau 2 –** *Unité urbaine de Strasbourg : mouvement naturel et solde migratoire (1968-1999)*

Années de référence	Mouvement naturel (en % par an)	Solde migratoire (en % par an)
1968-1975	+ 0,94 %	+ 0,10 %
1975-1982	+ 0,64 %	- 0,33 %
1982-1990	+ 0,70 %	- 0,21 %
1990-1999	+ 0,71 %	- 0,11 %

Source : INSEE, Recensements de la population française, et état civil.

puis dans un second temps ce développement est relayé par une progression de la population dans la zone périurbaine et dans les campagnes environnantes. Ainsi Strasbourg est passé en moins de 60 ans de la « ville » à « l'urbain », c'est-à-dire d'un modèle de développement concentré, aggloméré, nettement délimité dans l'espace (la ville), à un modèle de développement plus extensif, plus relâché, aux limites floues, intégrant la ville et ses campagnes environnantes fortement rurbanisées (l'urbain).

De 1968 à 1990 on observe un dépeuplement de l'hypercentre, qui est constitué d'une partie de la commune de Strasbourg, sa population passant de 110 000 à 90 000 habitants pendant cette période. Ce mouvement s'est stabilisé depuis et la population a même tendance à remonter légèrement puisque les premières estimations issues du recensement de 1999 font état de 91 000 habitants pour l'hypercentre.

**Tableau 3 –** *Banlieue de Strasbourg (unité urbaine hormis la commune-centre) : mouvement naturel et solde migratoire (1968-1999)*

Années de référence	Mouvement naturel (en % par an)	Solde migratoire (en % par an)
1968-1975	+ 0,75 %	+ 1,98 %
1975-1982	+ 0,59 %	+ 0,96 %
1982-1990	+ 0,65 %	+ 0,45 %
1990-1999	+ 0,66 %	+ 0,12 %

Source : INSEE, Recensements de la population française, et État civil.

Parallèlement, on estime que de 1968 à 1990 plus de 35 000 néoruraux ont quitté l'agglomération pour se localiser dans les campagnes environnantes. Une fraction d'entre eux a simplement fui le centre ville et son inconfort, tandis que les autres ont volontiers quitté un habitat collectif et locatif, très souvent social, pour intégrer une maison indivi-

duelle de lotissement villageois, archétype du rêve français et alsacien. La localisation précise de ces néo-ruraux épouse d'assez près les contours de l'aire urbaine actuelle : elle reste en deçà du rayon des 25 mn d'accessibilité, zone au-delà de laquelle on ne trouve pratiquement plus de lotissements d'initiative privée et où les rares lots (presque toujours d'initiative communale) ont beaucoup de difficultés à se vendre, la pression foncière étant bien moins importante.

**Tableau 4 – Commune-centre de Strasbourg : mouvement naturel et solde migratoire (1968-1999)**

Années de référence	Mouvement naturel (en % par an)	Solde migratoire (en % par an)
1968-1975	+ 0,23 %	- 0,66 %
1975-1982	- 0,26 %	- 0,93 %
1982-1990	+ 0,18 %	- 0,55 %
1990-1999	+ 0,74 %	- 0,23 %

Source : INSEE, Recensements de la population française, et état civil.

Les tableaux des mouvements naturels et migratoires de la ville-centre et de sa banlieue montrent bien que pendant la période de 1968 à 1999, le solde migratoire de la banlieue a toujours été positif, contrairement au solde de la commune centre.

*Les migrants pendulaires* viennent par :

- les grands axes routiers convergeant vers Strasbourg en provenance du nord, du sud, et de l'ouest ;

- les lignes de chemin de fer desservant la gare de Strasbourg (36 000 voyageurs par jour et 1,9 million de tonnes de fret en 1999) venant : du nord depuis Ingwiller, ou Haguenau et Bischwiller, ou depuis Lauterbourg, Seltz et Herrlisheim ; du nord-ouest depuis Saverne et Hochfelden ; de l'ouest depuis Schirmeck et Molsheim ; du sud depuis Mulhouse, Colmar et Sélestat.

S'agissant des *migrants définitifs* outre les flux de migrants nationaux (exode rural d'origine locale, pieds-noirs, migrations inter-régionales), plusieurs vagues d'étrangers se sont historiquement manifestées depuis les années 1950 (Italiens, puis Espagnols, Portugais et Nord-africains puis Turcs et enfin ressortissants des pays de l'Est). En 1975 on compte 112 000 immigrants, dont 31 000 étrangers pour 366 000 habitants, et en 1990, 120 000 immigrants dont 45 000 étrangers, pour 388 000 habitants. Il y a donc une légère progression proportionnelle du nombre d'immigrants, doublée d'une progression nette cette fois-ci de la part des immigrants étrangers (+ 10 %).

Les vieux quartiers du centre ville ou du péri-centre ainsi que les cités d'habitat social constituent les lieux d'accueil privilégiés pour les

immigrés étrangers. Les quartiers résidentiels locatifs récents (par exemple quartier de l'Esplanade) sont plutôt les lieux d'accueil des migrants originaires d'autres régions françaises.

## 5. DYNAMIQUE SPATIALE DE LA MÉTROPOLE

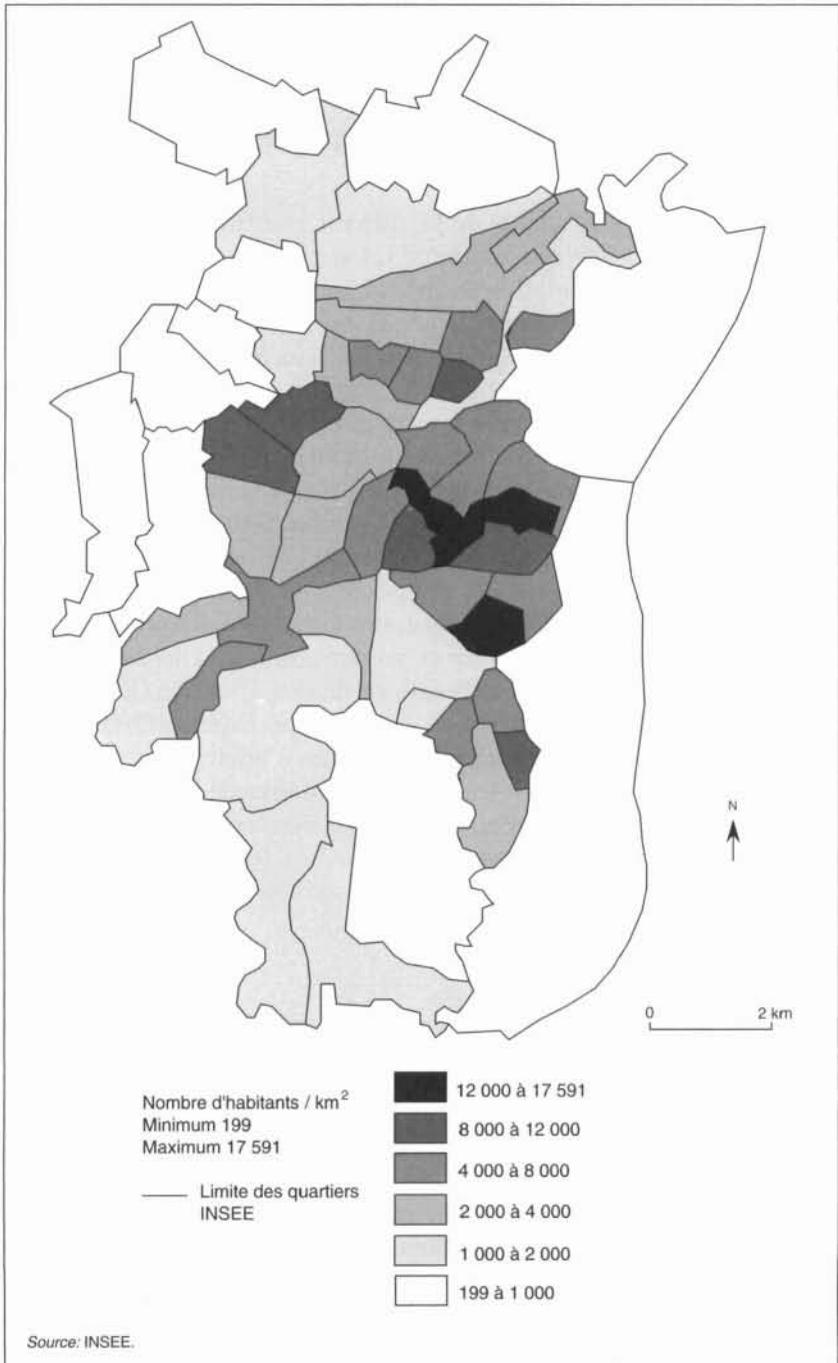
Le développement spatial de la ville est évidemment parallèle à la croissance démographique (carte 51). On observe un phénomène de desserrement de la population et de l'urbanisation sur l'aire métropolitaine selon quelques directions privilégiées : au nord sur le Ried jusqu'à Herlisheim, au sud jusqu'à Fegersheim-Eschau, à l'ouest sur le Kochersberg, et au sud-ouest, le long de la Bruche jusqu'au piedmont des Vosges. L'isochrone de 25 mn au centre de Strasbourg semble représenter la limite de cette zone de desserrement, semi-circulaire du fait de la présence de la frontière sur tout le flanc est de la métropole.

Du point de vue formel, l'expansion se fait principalement en opérations groupées (de type Zone d'Urbanisation Prioritaire, Zone d'Aménagement Concertée, ou lotissement) à dominante de maisons individuelles en périphérie, et d'un contenu plus varié dans l'agglomération (collectifs de toutes tailles et maisons individuelles, ou bi-familiales selon l'opération). Des opérations de densification du tissu sont également menées ponctuellement, avec parfois la possibilité de réaliser des opérations d'envergure par recyclage d'anciens terrains désaffectés : cela a été le cas pour les terrains militaires de l'Esplanade dans les années 1960, c'est actuellement le projet pour certains anciens quartiers industriels (anciens bassins du port du Rhin dans l'opération « Fronts de Neudorf ») qui seront transformés en tissu urbain (mélange habitat – services – bureaux et commerces).

## 6. PRODUCTION ET OCCUPATION DU LOGEMENT

En 1990, le parc de résidences principales est composé à 15 % de maisons individuelles et à 85 % de logements en immeuble collectif. Ce parc a été réalisé et est géré par des acteurs privés et par des acteurs publics (bailleurs sociaux et municipalités).

Les pouvoirs publics ont un patrimoine important et varié : l'ancien (d'avant guerre) se trouve dans des quartiers péricentraux, alors que le récent est localisé dans les cités périphériques. Après une phase de croissance très rapide, ce patrimoine se développe assez lentement depuis une vingtaine d'années. Les acteurs privés occupent le reste du terrain : ils sont divisés en petits propriétaires bailleurs ou occupants et

**Carte 51 –** *Strasbourg : densité de la population (1990)*

en organismes (banques, compagnies d'assurances, etc.). L'activité de promotion est très importante ; il n'y a pratiquement pas de maison réalisée sans cet intermédiaire dans l'agglomération. Les opérations de petite taille, très éparpillées au gré des opportunités foncières, sont dominantes pour les années 1990 : quelques ZAC (Zone d'Aménagement Concerté) et lotissements sont cependant en phase de réalisation permettant de concentrer les interventions.

Outre les sans-abri squattant des lieux inoccupés tels que garages, locaux industriels ou logements vides, ou établissant des campements sommaires sur les berges ou sous les ponts, l'habitat spontané illégal concerne surtout des populations paupérisées venant des pays de l'est (généralement des gitans d'ex-Yougoslavie et de Roumanie) qui se fixent dans des friches urbaines en voie de reconversion (Fronts de Neudorf, et certains secteurs du port du Rhin) ou dans des campements plus ou moins permanents dans les forêts environnantes.

Les 197 500 logements formant le parc de l'agglomération en 1999 sont répartis en 177 500 résidences principales, en 3 500 résidences secondaires et en 16 500 logements vacants<sup>1</sup>. Le locataire résidant (60 %), puis le propriétaire résidant (27 %) forment les deux statuts d'occupation dominants du parc de logements, suivis par les logements occupés gratuitement (4 %), le solde étant vacant. On dénombre également plus de 43 000 logements locatifs sociaux sur l'ensemble de la Communauté Urbaine de Strasbourg, gérés par plus de 25 bailleurs sociaux différents.

## 7. POLITIQUES URBAINES

Le volontarisme a toujours été, du moins pour le XX<sup>e</sup> siècle, l'attitude fondamentale des pouvoirs politiques en charge du développement urbain. Ce volontarisme pouvait réellement s'exprimer sur le terrain, contrairement à d'autres villes françaises, dans la mesure où Strasbourg, n'a jamais été dépossédée du pouvoir d'organiser son propre développement : en effet, le droit local alsacien permettait à la Ville de maîtriser parfaitement (un peu comme pour un plan d'occupation des sols actuel)

---

1. Le ménage est composé de l'ensemble des personnes habitant un même logement ; cette notion est différente de celle de famille puisque les personnes ne sont pas forcément apparentées. Ce critère est relativement pertinent pour l'écrasante majorité des Strasbourgeois, puisque dans la plupart des cas le ménage et la famille sont confondus, nulle autre personne n'habitait dans le même logement. Pour certaines populations spécifiques (milieux défavorisés ou fragilisés par la crise, étudiants vivant en *Wohngemeinschaft* – c'est-à-dire partageant à plusieurs les grands appartements de l'époque allemande), des cas de décalage peuvent toutefois apparaître.

son urbanisme, et ce en dépit de l'État. Les collectivités locales ont ainsi tenté de maîtriser le plus possible les interventions urbaines et ont pour cela recherché systématiquement des montages permettant cette maîtrise.

Tout à fait en amont, cela se traduit par une *Bodenpolitik*, une politique foncière continue héritée de l'époque allemande, qui incite la Ville à acquérir progressivement et très longtemps à l'avance (des dizaines d'années !) les terrains sur lesquels des projets de développement peuvent s'effectuer. Ce portefeuille foncier, constitué depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et renouvelé en permanence, a permis par exemple : de créer le port du Rhin ; d'effectuer les opérations de percées au début du XX<sup>e</sup> siècle ; de bâtir la plupart des quartiers d'habitat social sous la forme de lotissements (cités du Neuhof, Cité nucléaire à Cronembourg, Cité de l'III à la Robertsau...), la Ville cédant les terrains en emphytéose ou à prix symbolique aux organismes constructeurs ; d'avoir une participation dominante dans la plupart des grandes ZAC qui ont permis le développement de la ville, qu'il s'agisse de ZAC d'habitat (Haute-pierre, Elsau) ou de ZAC visant à développer des zones industrielles ou technopôlitaïnes (PII, E3, etc.). Les grands projets actuels prévus ou en cours de réalisation (projets Étoile et Fronts de Neudorf, ZAC du Parc des poteries, du Bon Pasteur, etc.) se font dans un contexte foncier identique.

Les interventions réalisées concernent tous les problèmes auxquels peut être confrontée une ville : problèmes d'extension, problèmes de restructuration et de protection des tissus anciens, problèmes de dégradation des cités d'habitat social. *Le besoin d'agrandir la ville* s'est manifesté en continu depuis la seconde guerre mondiale, d'où une politique constante de réalisation d'extensions urbaines, opérées avec différents outils (lotissements, ZUP, ZAC) et avec une volonté de contrôler les opérations les plus délicates à travers la maîtrise d'une part déterminante du foncier. *La restructuration du bâti ancien* a commencé, à partir des années 1950 et 1960, par des opérations de rénovation ponctuelles justifiées par les bombardements de la seconde guerre mondiale ou l'état de décrépitude du bâti. Quelques tentatives de rénovation plus massives, concernant des quartiers entiers, ont aussi été conçues à cette époque mais elles ont dû être abandonnées face aux réticences de l'opinion publique. Elles ont par la suite été transformées en opération de réhabilitation du bâti ancien et ont relayé ainsi à partir de 1975 les projets de rénovation des quartiers centraux et péri-centraux. Enfin, dès les années 1960 on s'est également préoccupé de la préservation de certains sites architecturaux et urbains d'où la conception d'opérations de restauration, comprenant la création d'un vaste secteur sauvegardé au centre de Strasbourg (classé patrimoine mondial de l'Unesco) et la mise en place d'une zone de protection paysagère

(ZPPAUP) pour l'ensemble de la ville du XIX<sup>e</sup> siècle. *La nécessité de lancer des opérations de réhabilitation de cités d'habitat social récentes* est apparue à l'extrême fin des années 1970. Ces réhabilitations ont eu des ampleurs variables : tantôt il s'est agi d'opérations d'ensemble visant à transformer en profondeur les immeubles, voire les quartiers concernés, en intégrant un volet social à l'action patrimoniale et tantôt on s'est contenté de remettre aux normes logements et équipements.

Concrètement, les pouvoirs publics ont constitué toute une constellation d'organismes spécialisés capables de prendre en charge la maîtrise d'œuvre des projets afin de soutenir leurs politiques urbaines. Des organismes aménageurs ont ainsi été créés sous contrôle total ou partiel des pouvoirs publics, organismes qui sont capables de prendre le relais des administrations pour réaliser toute opération. D'un point de vue réglementaire, l'expansion urbaine est formalisée dans le Schéma directeur de l'agglomération de Strasbourg (en phase de révision) ainsi que dans les POS (Plan d'Occupation du Sol) des communes composant l'agglomération et ses alentours. La production de l'espace urbain est ensuite suivie par les services municipaux (police du bâtiment) qui délivrent les permis de construire, ainsi que les autorisations de modification des bâtis existants. Enfin l'espace déjà urbanisé est aussi géré par des outils réglementaires : les destructions ou les modifications substantielles de bâtiments se font sur autorisation, et les interventions d'ensemble (réhabilitation, restauration, rénovation) suivent des procédures précises. D'un point de vue opérationnel, des organismes satellites – aménageurs, constructeurs ou logeurs – créés par les pouvoirs publics, peuvent intervenir le cas échéant et réaliser les projets décidés par les élus.

Les modes d'interventions, et les procédures utilisées ont été variés. Certains projets particulièrement délicats (rénovations avec expropriations, extensions contestées) ont été pratiquement entièrement portés par les pouvoirs publics, qui utilisaient alors à bon escient la gamme des organismes satellites opérationnels constitués préalablement. D'autres opérations, plus ordinaires, ont été confiées, parfois intégralement, au privé. Mais que les maîtres d'œuvre fussent privés ou publics, la plupart des procédures existantes ont été utilisées pour parvenir à remplir les objectifs définis. On constate donc que le volontarisme des élus les a toujours conduit à privilégier avec pragmatisme le mode d'intervention le plus efficace et le plus économique, en fonction de l'importance politique de l'objectif et de sa rentabilité (et donc de sa capacité à susciter également une mobilisation du privé).

## RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- ADEUS 1996, *Atlas de la région strasbourgeoise*, Strasbourg, la Nuée Bleue.
- Badariotti D. 1994, *Ville et vote. Urbanisme et géographie électorale à Strasbourg sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse de géographie de l'ULP, Strasbourg, 2 vol.
- Badariotti D., Kleinschmager R., Strauss L. 1995, *Géopolitique de Strasbourg. Permanences et mutations du paysage politique depuis 1871*, Strasbourg, la Nuée Bleue.
- Badariotti D. 1996, *Projet politique et urbanisme : le Strasbourg de Pierre Pflimlin (1959-1983)*, *L'espace géographique*, tome 25, n° 1, 53-64.
- Communauté Urbaine de Strasbourg 1991, *Projet d'agglomération*, Strasbourg, CUS.
- Communauté Urbaine de Strasbourg 1998, *2<sup>e</sup> Projet d'agglomération 1998-2010. Pour un développement durable et solidaire*, Strasbourg, CUS, 2 vol.
- Goyer A. 1996, *Le marché et les acteurs de l'immobilier de bureaux dans la Communauté urbaine de Strasbourg*, Thèse de géographie de l'ULP, Strasbourg, 3 vol.
- INSEE 1997, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 37.
- INSEE 1999, *Chiffres pour l'Alsace*, n° 42.
- Kleinschmager R. 1997, *Strasbourg. Une ambition européenne*, Paris, Anthropos.
- Limouzin P. (dir.) 1988, *Les mutations spatiales dans l'agglomération strasbourgeoise*, Strasbourg, Maison des sciences de l'Homme de Strasbourg.
- Nonn H. 1982, *Strasbourg et sa communauté urbaine*, Paris, La documentation française.

## ***LISTE DES AUTEURS***

---

- BADARIOTTI** Dominique, Université Louis Pasteur de Strasbourg  
Laboratoire Image et Ville, 3, rue de l'Argonne, 67000 Strasbourg,  
bada@lorraine.u-strasbg.fr
- BEAUCIRE** Francis, Université de Cergy  
Les Chênes, 33, bd du port, 95000 Cergy  
beaucire@u-cergy.fr
- BÉNIT** Claire, Laboratoire MIGRINTER – Université de Poitiers  
2, rue d'Annam, 75020 Paris  
benit@wanadoo.fr
- BERGER** Martine, LADYSS  
Institut de Géographie, 191, rue Saint-Jacques, 75005 Paris  
berger@univ-paris1.fr
- BERTRAND** Monique, IRD – Université de Caen  
CRESO – MRSH, Esplanade de la Paix, 14032 Caen cedex  
bertrand@mrsh.unicaen.fr
- BONVALET** Catherine, INED  
133, bd Davout, 75980 Paris cedex 20  
bonvalet@ined.fr
- BRUN** Jacques, LADYSS  
Institut de Géographie, 191, rue Saint-Jacques, 75005 Paris  
jbrun@univ-paris1.fr
- CALAS** Bernard, Université d'Artois – Laboratoires Géotropiques  
(Paris X Nanterre) et Dymset (Bordeaux III)  
64, rue Rodier, 75009 Paris  
fracasse@club-internet.fr
- CARRION** Fernando, FLACSO  
Casilla 17-11-06362, Quito, Équateur  
fcarrion@flacso.org.ec

- CUERVO Luis Mauricio, CIDER, Universidad de los Andes  
Apartado aereo 4976, Bogotá, Colombie  
lmcuervo@uniandes.edu.co
- DANSEREAU Francine, INRS-Urbanisation  
3465 Durocher, Montréal (QC) H2X 2C, Canada  
Francine.Dansereau@INRS-URB.Uquebec.ca
- DEBOULET Agnès, URBAMA  
34, rue Pierre Larousse, 75014 Paris  
ad.ara@wanadoo.fr
- DEMYK Noëlle, Université Paris VII  
21, rue des Belles Croix, 91150 Étampes  
Noëlle.Demyk@wanadoo.fr
- DUBRESSON Alain, Université Paris X-Nanterre  
24-26, rue Sibuet, 75012 Paris  
alain.dubresson@u-paris10.fr
- DUPONT Véronique, IRD – CEIAS  
EHSS, 54 Bd Raspail, 75006 Paris  
dupont@bondy.ird.fr
- DUREAU Françoise, IRD – UMR Regards  
Maison des Suds, 12 Esplanade des Antilles, 33607 Pessac cedex  
fdureau@regards.cnrs.fr
- EL KADI Galila, IRD – LSSD  
32, avenue Henri Varagnat, 93143 Bondy cedex  
Galila.Elkadi@bondy.ird.fr
- GOLDBLUM Charles, IFU  
14, rue des Tournelles, 75004 Paris  
ltmu@msh-paris.fr
- HAERINGER Philippe, IRD  
Saint-Roman, 26410 Chatillon en Diois  
phildan@club-internet.fr
- HAUMONT Antoine, Université Paris VII – UMR LOUEST/CRH  
E.A. Paris La Défense, 41, allée Le Corbusier, 92023 Nanterre cedex
- LE BRIS Émile, IRD  
Département DSS, 213, rue Lafayette, 75480 Paris cedex 10  
elebris@bondy.ird.fr
- LELIÈVRE Éva, INED  
133, bd Davout, 75980 Paris cedex 20  
eva@ined.fr
- LÉVY Jean-Pierre, CNRS – UMR LOUEST/CRH  
E.A. Paris La Défense, 41, allée Le Corbusier, 92023 Nanterre cedex  
jean-pierre.levy@paris-ladefense.archi.fr

- LULLE Thierry, IRD – CIDS, Universidad Externado de Colombia  
Apartado aereo 54918, Bogotá 2, Colombie  
lulle@bondy.ird.fr
- MENNA-BARRETO SILVA Helena,  
LABHAP de l'Université de São Paulo  
Rua Jesuino Arruda, 254/126, CEP 04532-080, São Paulo, Brésil  
hmbsilva@osite.com.br
- MILBERT Isabelle, IUED  
24, rue Rotschild Case Postale 136, CH 1211, Genève 21, Suisse  
milbert@uni2a.unige.ch
- PAQUETTE Catherine, IUED  
209A, route de Bellet, 06200 Nice  
catherine.paquette-vassalli@iued.unige.ch,  
c.paquette@wanadoo.fr
- PARIAS Adriana, CIDS, Universidad Externado de Colombia  
Apartado aereo 034141, Bogotá, Colombie  
adrianaparias@tutopia.com
- PUMAIN Denise, Université Paris I  
UMR Géographie-cités, 13, rue du Four, 75006 Paris  
pumain@parisgeo.cnrs.fr
- SCHENK Hans, Univ. of Amsterdam, Faculty of environmental sciences,  
Nieuwe Prinsengracht 130, 1018 VZ Amsterdam, Pays-Bas,  
H.Schenk@frw.uva.nl
- SIDHU Mriga, Centre de Sciences Humaines de New Delhi  
C-141 Defence Colony, New Delhi 110024, Inde  
jmsidhu@hotmail.com
- SIMON Patrick, INED  
133 Bd Davout, 75980 Paris cedex 20  
simon@ined.fr
- SUNDARAM P.S.A.,  
Dep. of Administrative Reforms and Public Grievances  
Sardar Patel Bhavan, Sansad Marg, New Delhi 110001, Inde  
sundaram@alpha.nic.in
- VALLEJO René, Municipio de Quito,  
Dirección General de Planificación  
Garcia Moreno y Chile, Quito, Équateur  
revallejo@hotmail.com
- WEBER Christiane, CNRS  
Laboratoire Image et Ville, 3, rue de l'Argonne, 67000 Strasbourg  
chris@lorraine.u-strasbg.fr



## *LISTE DES CARTES*

---

<b>Carte 1</b> – Bangkok : expansion urbaine (1900-1990) .....	62
<b>Carte 2</b> – Abidjan : expansion urbaine (1930-2000) .....	74
<b>Carte 3</b> – Bogotá : expansion urbaine (1900-1993) .....	82
<b>Carte 4</b> – Bogotá : densité de la population (1985) .....	83
<b>Carte 5</b> – Delhi : expansion urbaine (1950-1997) .....	94
<b>Carte 6</b> – Delhi : croissance de la population (1980-1991) .....	96
<b>Carte 7</b> – Delhi : densité de la population (1991) .....	97
<b>Carte 8</b> – Le Caire : expansion urbaine (1950-1989) .....	106
<b>Carte 9</b> – Le Caire : densité et croissance de la population dans le centre (1966-1986) .....	110
<b>Carte 10</b> – São Paulo : expansion urbaine (1952-1983) .....	123
<b>Carte 11</b> – Bamako : les ménages locataires (1987) .....	157
<b>Carte 12</b> – Paris : les locataires en immeubles collectifs HLM en 1990 .....	202
<b>Carte 13</b> – Paris : les locataires en immeubles collectifs non HLM en 1990 .....	203
<b>Carte 14</b> – Strasbourg : le vote populaire (1965-1989) .....	243
<b>Carte 15</b> – Bogotá : stratification socio-économique (1990) .....	248
<b>Carte 16</b> – Bogotá : répartition des emplois (1990) .....	249
<b>Carte 17</b> – Bogotá : population par groupes d'âge (1985) ...	256
<b>Carte 18</b> – Delhi : les castes d'intouchables (1991) .....	259
<b>Carte 19</b> – Delhi : les actifs du secteur des services (1991) .	264
<b>Carte 20</b> – Delhi : les actifs du secteur industriel (1991) .....	266
<b>Carte 21</b> – Kampala : les ségrégations .....	282
<b>Carte 22</b> – Montréal : les immigrants dans la Région métropolitaine (1991) .....	290
<b>Carte 23</b> – Montréal : statut économique dans la Région métropolitaine (1991) .....	291

<b>Carte 24</b> – Paris : les immigrés en Île-de-France (1990) .....	304
<b>Carte 25</b> – Santiago : stratification socio-économique (1992)	312
<b>Carte 26</b> – Santiago : les déplacements forcés de population dans le cadre de la politique d'éradication des « <i>campamentos</i> » par le gouvernement militaire .	316
<b>Carte 27</b> – Johannesburg : bidonvilles et politiques du logement (1997) .....	361
<b>Carte 28</b> – Ouagadougou : division politico-administrative (1988-1990) .....	386
<b>Carte 29</b> – Abidjan : division politico-administrative du Grand Abidjan (1999) .....	420
<b>Carte 30</b> – Bamako : division politico-administrative (1998)	434
<b>Carte 31</b> – Bangkok : division politico-administrative de l'aire métropolitaine (1975) .....	444
<b>Carte 32</b> – Bangkok : occupation des sols (1990) .....	451
<b>Carte 33</b> – Bogotá : division politico-administrative de l'aire métropolitaine (1993) .....	459
<b>Carte 34</b> – Delhi : division politico-administrative de l'aire métropolitaine (1991) .....	472
<b>Carte 35</b> – Guatemala : division politico-administrative et expansion urbaine (1972-2000) .....	486
<b>Carte 36</b> – Hanoï : division politico-administrative des districts urbains (1997) .....	498
<b>Carte 37</b> – Johannesburg : division politico-administrative (1998) .....	506
<b>Carte 38</b> – Kampala : division politico-administrative et morphologie urbaine (1990) .....	516
<b>Carte 39</b> – Kampala : expansion urbaine (1973-1990) .....	520
<b>Carte 40</b> – Le Caire : progression de l'urbanisation et division politico-administrative (1999) .....	526
<b>Carte 41</b> – Montréal : expansion urbaine (1760-1981) .....	544
<b>Carte 42</b> – Moscou : division politico-administrative et expansion urbaine (1986) .....	552
<b>Carte 43</b> – Mumbai (ex-Bombay) : division politico- administrative de la région métropolitaine (1991)	566
<b>Carte 44</b> – Ouagadougou : occupation des sols (1990) .....	585
<b>Carte 45</b> – Paris : division politico-administrative de la région et expansion urbaine (1968-1990) ..	592
<b>Carte 46</b> – Quito : division politico-administrative du District métropolitain (1998) .....	604
<b>Carte 47</b> – Quito : les natifs de la ville résidant dans l'aire métropolitaine (1990) .....	606

---

<b>Carte 48</b> – Santiago : expansion urbaine (depuis 1950) .....	616
<b>Carte 49</b> – São Paulo : division politico-administrative de la région métropolitaine (1991) .....	625
<b>Carte 50</b> – Strasbourg : division politico-administrative (1998) .....	634
<b>Carte 51</b> – Strasbourg : densité de la population (1990) .....	640



# TABLE DES MATIÈRES

---

<b>Avant-propos</b> .....	1
<b>Introduction générale</b> , <i>V. Dupont, F. Dureau, E. Lelièvre, J.P. Lévy, T. Lulle</i> .....	3
<b>Une mise en perspective comparative de 19 métropoles mondiales</b> , <i>A. Dubresson</i> .....	13
<b>Les métropoles des pays développés dans la « transition urbaine »</b> , <i>A. Haumont</i> .....	31

## PREMIÈRE PARTIE

### Expansion spatiale et redistribution des densités

<b>De la ville compacte aux métropoles polycentriques</b> , <i>V. Dupont, D. Pumain</i> .....	51
Encart 1 – Les lotissements pavillonnaires ( <i>muban chatsan</i> ) de Bangkok, <i>C. Goldblum</i> .....	60
Encart 2 – Moscou et son double : sur la trace des <i>datchas</i> , <i>P. Haeringer</i> .....	64
1 Abidjan : quatre cercles plus un, <i>P. Haeringer</i> .....	73
2 Bogotá : une double dynamique d'expansion spatiale et de densification d'espaces déjà urbanisés, <i>F. Dureau</i> .....	81
3 Delhi : une dynamique de peuplement centrifuge, <i>V. Dupont</i> .....	93
4 Le Caire : mobilités résidentielles et fonctionnelles à la lumière des politiques urbaines, <i>G. El Kadi</i> .....	105

- 5 Paris : desserrement de l'habitat et des emplois,  
*M. Berger* ..... 117
- 6 São Paulo : ghettos des riches et entassement des pauvres,  
*H. Menna-Barreto Silva* ..... 121

## DEUXIÈME PARTIE

## Stratégies et choix résidentiels

- Les modes d'habiter : des choix sous contraintes, C. Bonvalet  
et F. Dureau** ..... 131
- 7 Mouvement résidentiel à Bamako : mobilité structurée,  
circulation fragmentée dans l'espace urbain, *M. Bertrand* . 155
- 8 Bogotá : des stratégies résidentielles très diverses mar-  
quées par une inégale maîtrise de l'espace, *F. Dureau* ..... 165
- 9 Les localisations résidentielles dans Delhi : contraintes  
inégaux et stratégies variables, *V. Dupont et M. Sidhu* ..... 175
- 10 Choix résidentiels : accès au sol et au logement à Hanoï,  
*H. Schenk*..... 183
- 11 Se loger aujourd'hui au Caire : profils migratoires,  
*A. Deboulet*..... 191
- 12 Paris : mobilités, trajectoires résidentielles et système  
métropolitain, *M. Berger* ..... 201
- 13 Santiago du Chili : des choix résidentiels très réduits pour  
les plus modestes, *C. Paquette* ..... 211
- 14 São Paulo : l'accession à n'importe quel prix,  
*H. Menna-Barreto Silva* ..... 219

## TROISIÈME PARTIE

## Ségrégation résidentielle et spécialisation fonctionnelle

- De l'extension au renouvellement métropolitain :  
mosaïque sociale et mobilité, J.P. Lévy et J. Brun** ..... 229
- Encart 1 – Strasbourg : les changements électoraux comme  
outil d'analyse de la ségrégation urbaine,  
*D. Badariotti, C. Weber*..... 242
- 15 Les nouvelles échelles de la ségrégation à Bogotá,  
*F. Dureau* ..... 247

16	Delhi : dispersion globale et micro-ségrégation, <i>V. Dupont</i> .....	257
17	Johannesburg : déségrégation raciale, ségrégation sociale ?, <i>C. Bénit</i> .....	269
18	Les ségrégations kampalaises, <i>B. Calas</i> .....	281
19	Montréal : ségrégation socio-résidentielle et cohabitation sociale, <i>F. Dansereau</i> .....	289
20	Paris : La division sociale et ethnique de l'espace parisien, <i>P. Simon</i> .....	299
21	Santiago du Chili : une ségrégation spatiale importante et « organisée », <i>C. Paquette</i> .....	311

#### QUATRIÈME PARTIE

### Les interactions entre pratiques résidentielles et politiques urbaines, et leurs effets spatiaux

	L'action publique à l'épreuve des pratiques, <i>T. Lulle et É. Le Bris</i> .....	321
	Encart 1 – L'habitat populaire à Ciudad Guatemala, <i>N. Demyk</i> .....	331
22	Bogotá : les coûts du laisser-faire, <i>T. Lulle</i> .....	343
23	Les politiques publiques à Delhi : d'une conception structurée à une difficile mise en œuvre, <i>I. Milbert</i> .....	351
24	Johannesburg : les déceptions d'une politique urbaine post- <i>apartheid</i> , <i>C. Bénit</i> .....	357
25	Mumbai : vers une gestion participative, <i>P.S.A. Sundaram</i> .	369
26	Ouagadougou : de l'immobilisme à l'entropie, <i>É. Le Bris</i>	381
27	Paris : les limites d'un aménagement spatial contrôlé, <i>F. Beaucire</i> .....	393
28	São Paulo : la difficile gestion d'une inégalité croissante, <i>H. Menna-Barreto Silva</i> .....	401
	<b>Conclusion générale : un point de vue méthodologique,</b> <i>V. Dupont, F. Dureau, É. Lelièvre, J.P. Lévy, T. Lulle</i> .....	407

## ANNEXE

## Repères comparatifs pour les 19 métropoles

<b>Organisation de la comparaison internationale, V. Dupont,</b>	
<i>F. Dureau, É. Lelièvre, J.P. Lévy, T. Lulle</i> .....	413
<b>1</b> Abidjan, <i>P. Haeringer</i> .....	419
<b>2</b> Bamako, <i>M. Bertrand</i> .....	433
<b>3</b> Bangkok, <i>C. Goldblum</i> .....	443
<b>4</b> Bogotá, <i>L. M. Cuervo, F. Dureau, T. Lulle, A. Parias</i> .....	457
<b>5</b> Delhi, <i>V. Dupont, I. Milbert, M. Sidhu</i> .....	471
<b>6</b> Guatemala, <i>N. Demyk</i> .....	485
<b>7</b> Hanoï, <i>H. Schenk</i> .....	497
<b>8</b> Johannesburg, <i>C. Bénit</i> .....	505
<b>9</b> Kampala, <i>B. Calas</i> .....	515
<b>10</b> Le Caire, <i>A. Deboulet et G. El Kadi</i> .....	525
<b>11</b> Montréal, <i>F. Dansereau</i> .....	539
<b>12</b> Moscou, <i>P. Haeringer</i> .....	551
<b>13</b> Mumbai (ex-Bombay), <i>P.S.A. Sundaram</i> .....	565
<b>14</b> Ouagadougou, <i>É. Le Bris</i> .....	581
<b>15</b> Paris, <i>M. Berger</i> .....	591
<b>16</b> Quito, <i>F. Carrion et R. Vallejo</i> .....	603
<b>17</b> Santiago du Chili, <i>C. Paquette</i> .....	613
<b>18</b> São Paulo, <i>H. Menna-Barreto Silva</i> .....	623
<b>19</b> Strasbourg, <i>D. Badariotti, C. Weber</i> .....	633
<b>Liste des auteurs</b> .....	645
<b>Liste des cartes</b> .....	649

## Dans la même collection

ANSIDEI M., DUBOIS D., FLEURY D., MUNIER B. (sous la direction de), *Les risques urbains*.

ARCHAEOMEDES, *Des oppida aux métropoles*.

BONNEVILLE Marc, *Lyon – Métropole régionale ou euro-cité ?*

BARLES Sabine, BREYSSE Denys, GUILLERME André, LEYVAL Corinne (coordonné par), *Le sol urbain*.

BERTRAND J.R., CHEVALIER J., DODIER R., GASNIER A., *Le Mans – Peut-on changer la ville ?*

CATTAN Nadine, PUMAIN Denise, ROZENBLAT Céline, SAINT-JULIEN Thérèse, *Le système des villes européennes*, 2e éd.

CHALAS Yves, *L'invention de la ville*.

CHEVALIER Jacques, *Réseau urbain et réseaux de villes dans l'Ouest de la France*.

DEMAZIÈRE Christophe, *Entreprises, développement économique et espace urbain*.

DERYCKE Pierre-Henri, HURIOT Jean-Marie, PUMAIN Denise, *Penser la ville – Théories et modèles*.

DONZEL André, *Marseille – L'expérience de la cité*.

DUHEM Gilles, GRÉSILLON Boris, KOHLER Dorothée, *Paris-Berlin – Regards croisés sur deux métropoles européennes*.

DUPUY Gabriel, *Les territoires de l'automobile*.

DUPUY Gabriel, *La dépendance automobile – Symptômes, analyses, diagnostic, traitements*.

DUREAU Françoise et WEBER Christiane (coordonné par), *Télétection et systèmes d'information urbains*.

DUREAU Françoise, DUPONT Véronique, LELIÈVRE Éva, LULLE Thierry (coordonné par), *Métropoles en mouvement*.

FOUCHIER Vincent, *Les densités de la ville nouvelle d'Evry*.

FRANKHAUSER Pierre, *La fractalité des structures urbaines*.

GRESILLON Michel, *Orléans*.

GUERIN-PACE France, *Deux siècles de croissance urbaine*.

- HURIOT Jean-Marie (sous la direction de), *La ville ou la proximité organisée.*
- JALABERT Guy, *Toulouse – Métropole incomplète.*
- JOUBE Bernard et LEFÈVRE Christian (coordonné par), *Villes, métropoles – Les nouveaux territoires du politique.*
- KLEINSCHMAGER Richard, *Strasbourg – Une ambition européenne.*
- LACOUR Claude et PUISSANT Sylvette (coordonné par), *La métropolisation – Croissance, diversité et fractures.*
- LEPETIT Bernard et PUMAIN Denise (coordonné par), *Temporalités urbaines.*
- MARTENS Albert, VERVAEKE Monique (coordonné par), *La polarisation sociale des villes européennes.*
- MATTEI Marie-Flore, PUMAIN Denise (coordonné par), *Données urbaines 3.*
- MONDADA Lorenza, *Décrire la ville.*
- MORICONI-EBRARD François, *L'urbanisation du monde depuis 1950.*
- MORICONI-EBRARD François, *Géopolis – Pour comparer les villes du monde.*
- PENVEN Alain, *Territoires rebelles – Intégration et ségrégation dans l'agglomération rennaise.*
- PUMAIN Denise, GODARD Francis (coordonné par), *Données urbaines.*
- PUMAIN Denise, MATTEI Marie-Flore (coordonné par), *Données urbaines 2.*
- RENNES Jean-Marc (coordonné par), *La recherche sur la ville en Afrique du Sud.*
- REYMOND Henri, CAUVIN Colette, KLEINSCHMAGER Richard (coordonné par), *L'espace géographique des villes.*
- ROSEMBERG Muriel, *Le marketing urbain en question.*
- ROUSEAU Marie-Paule, *La productivité des grandes villes.*
- SANDERS Lena, *Système de villes et synergétique.*
- YERPEZ Joël, *Le risque routier dans la ville.*
- ZERAH Marie-Hélène, *L'accès à l'eau dans les villes indiennes.*

Impression : EUROPE MEDIA DUPLICATION S.A.  
53110 Lassay-les-Châteaux  
N° 8023 - Dépôt légal : novembre 2000

Dans l'histoire de l'urbanisation, la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle se distingue par l'émergence de grandes agglomérations au sein desquelles se développent de nouvelles dynamiques. Force est de reconnaître la diversité des formes et des temporalités métropolitaines : la mondialisation de l'économie ne signifie pas pour autant l'uniformisation du monde. Afin de mieux comprendre les dynamiques contemporaines, nous proposons une entrée particulière : les mobilités spatiales et leur rôle dans les recompositions des territoires métropolitains. En situant les mobilités résidentielles et quotidiennes au cœur d'une approche compréhensive de la métropolisation, notre parti est de considérer les habitants comme des acteurs à part entière des dynamiques urbaines.

Un quarantaine de chercheurs, français et étrangers, apportent sur chaque ville des informations récentes et originales, organisées selon une grille d'analyse commune. La mobilité spatiale, comme fait social total fondateur des organisations métropolitaines, constitue la clé de lecture privilégiée pour décliner cet exercice de comparaison internationale sur dix-neuf métropoles dans différents continents. Cet ouvrage collectif est issu d'une rencontre qui s'est tenue en 1998 à l'IRD, avec le soutien d'autres institutions (Réseau Socio-Economie de l'Habitat, PUCA, CNRS et IUED).

\*  
\* \*

*Cet ouvrage rassemble des contributions de : Dominique BADA-RIOTTI, Francis BEAUCIRE, Claire BÉNIT, Martine BERGER, Monique BERTRAND, Catherine BONVALET, Jacques BRUN, Bernard CALAS, Fernando CARRION, Luis Mauricio CUERVO, Francine DANSEREAU, Agnès DEBOULET, Noëlle DEMYK, Alain DUBRESSON, Véronique DUPONT, Françoise DUREAU, Galila EL KADI, Charles GOLDBLUM, Philippe HAERINGER, Antoine HAUMONT, Emile LE BRIS, Éva LELIÈVRE, Jean-Pierre LÉVY, Thierry LULLE, Helena MENNA-BARRETO SILVA, Isabelle MILBERT, Catherine PAQUETTE, Adriana PARIAS, Denise PUMAIN, Hans SCHENK, Mriga SIDHU, Patrick SIMON, P.S.A. SUNDRAM, René VALLEJO, Christiane WEBER.*

*Les cartes ont été réalisées par Michel DANARD au Laboratoire de Cartographie Appliquée (IRD Île-de-France), sous la coordination de Pierre PELTRE (Directeur du LCA) et de Philippe CAZAMAJOR D'ARTOIS.*

Photo de couverture : Huile, sans titre, Duván LÓPEZ, 1994.

ISBN ECONOMICA 2-7178-4145-8



198 F  
30,18 €

ISBN IRD 2-7099-1457-3



**IRD**  
Institut de recherche  
pour le développement