

Association des professionnels
développement urbain et coopération

CA C7784

C 7784

JOURNEE DEBAT

**L'ESPACE
ET
LE TEMPS DE LA VILLE**



ISTED

Centre de Documentation et d'Information
" Villes en développement "
Arche de la Défense
92055 Paris la Défense Cedex 04
Tél. : 40.81.21.22

3 septembre 1993

4777

JOURNEE DEBAT

**L'ESPACE
ET
LE TEMPS DE LA VILLE**



Programme de la Journée ADP

L'Espace et le temps de la ville

Matin

- | | | |
|---|------------------------------|----|
| ■ Introduction de la journée | Xavier Crépin, Président ADP | 1 |
| ■ Cités Etats et Etats Nations | Gustave Massiah, AITEC | 4 |
| ■ Evolution de la société civile
ou les "miracles" de l'informel | Jacques Charmes, ORSTOM | 14 |
| ■ Les quartiers dans l'évolution
des villes | German Solinis, ARCI | 22 |

Après Midi

- | | | |
|--|---|----|
| ■ Maîtrise de l'urbanisation"
Court métrage | Jean-Louis Vénard, CFD, ADP | 31 |
| ■ Heurs et malheurs de la
planification urbaine | Michel Arnaud, AMNR, ADP | 32 |
| ■ Dépasser l'ajustement
structurel | Jean-Michel Sévérino, Direction
du Développement, MCD | 44 |
| ■ De la Ville à la Cité
Table ronde | Jean-Marie Cour, Banque mondiale
Jean Dellus, METT
Alain Durand-Lasserve, Interurba
Michel Arnaud, AMNR, ADP | 55 |

INTRODUCTION DE LA JOURNÉE

■ **Xavier Crépin**

Président de l'ADP

■ Introduction de la journée

Je suis heureux de vous accueillir à nouveau cette année dans les locaux de l'Ecole nationale des ponts et chaussées qui nous a fait l'amabilité de mettre à notre disposition ce magnifique amphithéâtre. Celui-ci nous permet, d'une part d'enregistrer l'ensemble des interventions qui seront retranscrites sous forme de compte-rendu dans quelques semaines, et d'autre part de vous projeter en début d'après midi un clip réalisé à l'occasion d'un séminaire conjoint de la Caisse française de développement et de la Banque mondiale en juin dernier.

Merci à ceux d'entre vous qui ont pu dès ce matin se libérer. Je sais que pour certains d'entre nous cette période est particulièrement chargée et que tous ne pourront assister à l'ensemble de notre journée. J'en profite donc pour rappeler que désormais, et il s'agit d'une tradition respectée pour la dixième année consécutive, l'ADP réunit au moins une fois par an l'ensemble des milieux impliqués dans le traitement des questions d'aménagement et plus particulièrement des villes en développement.

Une sorte de cycle triennal semble s'être instauré dans un ordre variable, résultat d'un consensus non écrit, dans la pure lignée de la tradition orale qui régit une part importante des relations entre les milieux qui s'occupent de développement, cycle triennal qui voit s'enchaîner un thème purement professionnel (la réflexion sur les carrières de l'an passé), un thème essentiellement axé sur le Sud (c'est le cas du thème que je vais vous présenter cette année) et un thème plus transversal, ce qui était le cas il y a deux ans, avec les questions d'environnement urbain, qui traite aussi bien des relations sud-sud que nord-sud.

Avant de passer à la présentation du thème retenu pour cette année et des différentes interventions qui vont suivre, permettez-moi de vous dire quelques mots sur l'ADP grâce à l'activité de laquelle cette journée a été rendue possible. Il s'agit comme vous le savez d'une

association de personnes dont la vocation est triple :

- sensibiliser les autorités au rôle des villes dans le développement et à l'importance de la planification physique dans les politiques de développement économique,

- échanger entre les membres informations et connaissances sur l'évolution des techniques et des méthodes de travail relevant de leur domaine, en vue d'accroître leurs compétences professionnelles,

- favoriser par l'information l'accès de ses membres à toute offre de poste, relevant de leur compétence.

Pour les membres de l'ADP dont l'assemblée générale s'est tenue hier soir, tout cela se traduit par des actions concrètes, mais d'une manière générale cette activité déborde largement le cercle de l'ADP puisqu'à travers le suivi du centre de documentation "villes en développement", la rédaction du bulletin "villes en développement" qui paraît maintenant pour chaque numéro en anglais, et l'appui aux activités de l'ISTED qui s'est organisé autour d'un pôle "ville" (à côté des pôles routes et transports), l'ensemble des milieux bénéficient de cette activité.

Participer aux activités de l'ADP, c'est bien au-delà d'une appartenance à une corporation fermée, renforcer la capacité des professionnels de ce secteur à influencer les politiques de développement. Notre trésorière, Mademoiselle le Cour Grandmaison et l'ensemble des membres de l'ADP sont à votre disposition pour de plus amples informations.

Après cet incontournable coup de publicité, venons-en à cette journée. Au thème tout d'abord, dont le titre renvoie automatiquement aux grands penseurs de la ville dans l'histoire, "La cité à travers l'histoire" de Lewis Mumford, les oeuvres de Sir Giedion ou de Benevolo, plus récemment "De Jéricho à Mexico. Villes et économie dans l'histoire" de Paul Bairoch paru en 1985, ou enfin la revue "Espaces et société" qui fleurit le parfum idéologique des années 70. Pourquoi dans un contexte où

■ Introduction de la journée

chacun est rivé sur le tableau de bord des indicateurs macro-économiques et monétaires, réintroduire des dimensions qui semblaient avoir rejoint définitivement les placards de l'histoire. S'agit-il d'une nouvelle mode qui se profile pour cacher les aléas des politiques économiques inspirés par les institutions de Bretton Wood et qui consisterait à dire puisque nous ne pouvons rien pour le court terme, alors rêvons à ces jours meilleurs pour plus tard.

Je crois qu'il n'y a pas de réponse simple à ces questions légitimes. Il s'agit plutôt de la fin d'un cycle de réflexion et de l'action qui, à partir du constat d'échec des politiques volontaristes de planification économique et physique au début des années 80, qui nous a amené à rechercher ailleurs des voies de prise en compte des phénomènes urbains, nous ramènerait enrichis de ces réflexions à une pratique professionnelle plus classique mais renouvelée par les avancées conceptuelles et techniques que nous avons pu y faire.

Michel Arnaud, qui a mis au point le papier de lancement de cette journée, nous dit qu'en bien des cas, l'Etat a étouffé la ville, ou plus exactement, une structure politico-bureaucratique a empêché la formation d'une conscience d'appartenance locale ou nationale, sans pour autant réduire les antagonismes ethniques. Les villes des pays en développement peuvent-elles aujourd'hui, mieux et plus rapidement que l'Etat, être le lieu de la prise de parole par une "société civile" et, face à leur rapide croissance, offrir une organisation efficace dans un contexte supra-national qui s'impose partout.

Olivier Legros, étudiant de l'Institut français d'urbanisme que nous avons accueilli en stage cet été, a réalisé un document qui vous sera distribué à l'heure du déjeuner. Ce document décrit à travers des exemples précis et le compte-rendu d'entretiens que certains d'entre vous qui ont eu la gentillesse de bien vouloir lui accorder, les différentes étapes de ce parcours depuis la période

coloniale jusqu'aux études les plus récentes sur les villes du Sud. Je crois que nous pourrions le féliciter en l'applaudissant.

Le programme de la journée qui vous a été remis à l'entrée correspond à peu près à ce qui va se passer. Il a été construit sur une progression simple. Dans la matinée, nous écouterons trois exposés qui aborderont la réalité des villes en développement sous trois aspects différents. Tout d'abord Gustave Massiah, au nom de l'association AITEC avec laquelle l'ADP entretient des relations étroites, mais également en tant qu'enseignant, chercheur, membre fondateur du groupement de recherche INTERURBA, vous fera part de l'état de la réflexion en France sur la crise urbaine face à la crise des Etats du sud dans le système de l'économie monde qui s'installe après l'effondrement des idéologies. Il fera, je l'espère, un détour par l'ancien bloc des pays de l'est pour analyser les points communs et les divergences des évolutions en cours. Cette analyse portera également, je le suppose, sur la différenciation des évolutions au sud entre les continents asiatique, africain et latino-américain. Crise des villes et crise des Etats, les analyses d'Henri Lefebvre sur ce qu'il qualifie de révolution urbaine, sont-elles d'actualité et prise en compte dans les politiques de développement.

Ensuite Jacques Charmes de l'ORSTOM, spécialiste de l'économie dite informelle, nous fera part de ses analyses concernant les évolutions prévisibles du rôle de ces nouveaux urbains dans la structuration de la société civile et des potentialités que recèlent ces mutations économiques et sociales. Son expérience africaine sera mise à contribution pour illustrer son propos, ainsi que les enseignements qu'il a pu tirer de la préparation et de la tenue du colloque "Jeunes, ville, emploi" organisé en octobre 1992 par le ministère de la Coopération.

Enfin, pour finir la matinée, nous écouterons German Solinis de l'association ARCI qui est plus particulièrement

■ Introduction de la journée

axée sur la participation des populations dans les processus de gestion et d'aménagement urbain. Cette approche sociologique qui s'inspire des méthodes initiées dans les années cinquante par Chombart de Lauwe, nous permettra d'apprécier l'alternative ou la complémentarité que représentent les groupements locaux à la défaillance des Etats et à la faiblesse des collectivités locales. Son exposé sera nourri de son expérience latino-américaine et plus particulièrement mexicaine.

Jean-Louis Vénard et Michel Arnaud nous présenteront l'état de la question en matière d'outils de maîtrise de l'urbanisation et de planification urbaine avant que ne soit entamée la table ronde que M. Arnaud nous fera le plaisir d'animer au nom de l'ADP. Une incertitude concerne la participation à cette table ronde de Jean Michel Sévérino qui vient d'être nommé Directeur du développement en remplacement de Jean Claude Faure que nous accueillons ici-même l'année dernière. Au cours de la demi-heure qu'il pourra nous consacrer, il vous entretiendra des perspectives de la coopération en tant que spécialiste de l'ajustement structurel et plus particulièrement de son application sur le continent africain.

La table ronde accueillera Jean Marie Cour dont plusieurs d'entre vous connaissent les travaux. Il anime la réflexion pour le compte de l'OCDE sur les perspectives à long terme de l'Afrique de l'ouest plus particulièrement en ce qui concerne l'évolution démographique et l'urbanisation. Alain Durand-Lasserve, un des animateurs du groupement INTERURBA nous parlera des enjeux économiques qui se jouent dans les villes elles-mêmes, notamment des questions de régularisation foncière. Enfin nous écouterons Jean Dellus qui, au sein du cabinet du ministère de l'Equipement, anime la réflexion sur les nouveaux outils de la planification urbaine en France.

Tout cela se terminera à 18 heures, heure à laquelle nous aurons bien mérité un rafraîchissement que l'ADP se fait un plaisir de vous offrir et qui constitue, je le sais, un grand moment de convivialité et de contacts entre les différents participants. Merci de votre attention, je vous souhaite une excellente journée en notre compagnie.

CITES ETATS

ET

ETATS NATIONS

■ **Gustave Massiah**

AITEC

■ Crise urbaine - crise des états

Je suis très content d'être là comme chaque année à l'occasion de ce rite de rentrée de septembre. Je suis un peu inquiet de commencer de façon trop "hard" mais traiter, comme on me l'a demandé, du rapport entre crise urbaine et crise de l'Etat peut difficilement se faire sans effort. Je vais essayer de réfléchir à haute voix et de pointer quelques questions en tentant d'éviter la méthode que beaucoup de professionnels affectionnent et que Woody ALLEN a très bien résumé dans une formule "ma réponse est oui, mais rappelez-moi la question"; donc j'essaierai de pointer les questions sans partir des réponses. Puisque nous sommes à l'ADP, nous mettrons l'accent sur le rapport entre la réflexion et les pratiques et plus particulièrement les pratiques professionnelles considérées comme pratiques sociales ayant leur spécificité

Il y a déjà dans le titre deux fois le mot "crise" et une première question s'impose : pourquoi utilisons-nous le terme de crise; que signifie cette notion de crise et à quelles représentations renvoie-t-elle? Il n'est pas inutile de discuter ce problème de représentations dans la mesure où, dans ces représentations, s'infiltre le rapport entre les concepts qui fondent l'analyse d'une situation et les politiques qui formalisent les réponses proposées. La notion de crise, est d'une certaine façon contestable et contestée et c'est peut-être par là que je vais commencer. Beaucoup de chercheurs et de professionnels dans d'autres pays trouvent que, en France, nous employons la notion de crise avec une très grande facilité et que nous sommes très prompts à décréter les crises ouvertes. Voilà une première question. Les représentations et les modes d'analyse en termes de crise, ne sont-ils pas marqués par l'histoire et la culture? Nous ne nous éloignons pas trop du problème urbain et des réponses aux problèmes urbains puisque nous pouvons identifier au moins deux cultures d'analyse des situations notamment en matière

urbaine, qui peuvent se lire à travers des réponses et des pratiques. On pourrait opposer, pour simplifier, une culture que l'on pourrait peut-être appeler latine à une culture anglo-saxonne: dans la culture latine, en France particulièrement, nous excellons à définir des contradictions qui se traduiraient par une situation insupportable, une crise qu'il faut donc résoudre en cherchant une solution radicale permettant de dépasser ces contradictions. A l'inverse, dans les politiques urbaines des pays anglo-saxons et particulièrement aux États-Unis, on considère qu'il est tout à fait possible de vivre avec des contradictions, que finalement, la politique consiste à gérer les contradictions et que quand on a gagné beaucoup de temps on a d'une certaine façon résolu le problème. On accepte de ce fait une société dans laquelle les situations de violences ouvertes, notamment urbaines, vécues comme insupportables ailleurs, sont considérées comme un moment ou une étape.

Vous voyez déjà que cette réflexion sur la notion de crise n'est pas du tout inutile dans le rapport entre l'analyse d'une situation et les politiques à proposer.

On peut aller plus loin et je suis sûr que dans cette salle il y a des positions très différentes sur une autre question : peut-on caractériser aujourd'hui la situation des villes comme étant une situation de crise insupportable? Dans le milieu de la recherche et des professionnels, il y a des tenants des deux réponses. Il y en a qui considèrent que oui, on est arrivé à un seuil, à une rupture, que ça ne peut pas continuer comme ça, et il y en a d'autres qui considèrent que, au contraire, la plupart des villes fonctionnent relativement bien, qu'elles ont répondu vaillamment à des évolutions qui étaient inimaginables et qu'elles ont même servi d'amortisseurs. Les arguments avancés ne sont pas du tout négligeables quand on voit la capacité de résistance de certaines formes urbaines, comme celle de Beyrouth par exemple. Il convient de s'interroger et de ne pas tomber dans la facilité qui consiste à décréter

que la crise urbaine est d'évidence déjà une rupture et que les politiques urbaines sont des échecs complets par rapport à tous les projets de transformations sociales. J'ai développé surtout la position que je ne partage pas complètement et qui considère que les formes et les politiques urbaines ont probablement mieux résisté qu'on ne le pensait, mais je laisse cette question ouverte.

La troisième question toujours posée par l'interrogation sur la notion de crise, porte sur la nature des crises urbaines ? On mélange souvent dans la crise urbaine la crise de l'urbain et la crise dans l'urbain ? La contradiction entre villes et campagnes a complètement changé de nature et nous vivons largement dans un monde des villes. Si on rassemble dans la crise urbaine toutes les situations difficiles qui ont pour support les villes, on ne parle plus de la crise de l'urbain, on parle de la crise de la société, on parle de la crise sociale d'une façon générale. Ce n'est pas un problème annexe; pour vous donner un exemple très concret, au comité de pilotage du Programme Solidarité Habitat, nous sommes continuellement confrontés à cette question chaque fois qu'un projet est proposé. Sommes-nous devant des projets de gestion sociale ou des projets de gestion urbaine ? La frontière entre les deux est parfois difficile à trouver et il y a un glissement qui aboutit à confier aux responsables urbains la gestion sociale dans les villes.

De la caractérisation de la période

Il n'est pas inutile de s'interroger sur la caractérisation de la période que nous vivons d'un point de vue général et non seulement du point de vue des crises urbaines. J'utiliserai le terme de crise, même s'il est en discussion, par commodité. Je partirai de l'hypothèse que nous sommes à un moment de rupture historique et que, comme dans toute période de transition ou de rupture, cette période se caractérise par la conjonction de plusieurs crises qui ont des rythmes et des spécificités différents mais qui inter-agissent les unes sur les autres.

Ces périodes de transitions, de crises, de rupture, (comme

on voudra, je laisse le soin à chacun de définir sa nuance), se caractérisent par une situation à la fois théorique et pratique, assez complexe. Elles rendent moins claire la distinction, tout à fait nécessaire pour la définition d'une politique urbaine ou sociale, entre le court terme, le moyen terme et le long terme. Dans les périodes qui sont des périodes dans lesquelles finalement il y a une certaine stabilité à la fois institutionnelle, sociale et économique, il est commode de distinguer les différents horizons. Or, justement, dans les périodes de rupture et de concentration de contradictions, il est beaucoup plus difficile de pouvoir inscrire les actions de court terme dans du moyen terme et du long terme dans la mesure où tout bouge en même temps. Dans cette hypothèse de rupture je me réfère à ce que nous a appris Fernand BRAUDEL. Il distingue le rythme qu'il appelait séculaire, de 100 à 150 ans, des cycles de Kondratieff avec des phases A de 25 ou 30 ans qui sont croissantes et des phases B qui sont décroissantes, et des cycles conjoncturels de nature plus économique. Pourquoi la référence à ce modèle d'interprétation, à cette représentation ? Parce que l'hypothèse de Braudel, c'est que nous sommes dans une période de retournement d'un cycle séculaire et que ces périodes de retournement sont caractérisées par des modifications importantes dans les systèmes-monde et notamment dans la polarisation autour des centres du monde ce qui se répercute dans la redéfinition des armatures urbaines et mondiales, notamment de la place des villes dans le monde et du rôle que les villes jouent dans le monde. Nous serions aussi dans une période que certains chercheurs notamment Immanuel WALLERSTEIN caractérisent par une coïncidence entre le retournement du cycle long et le retournement du Kondratieff, ce qui rend la situation particulièrement difficile, les phases B des Kondratieff étant toujours caractérisées par des bouleversements géopolitiques considérables. Il devient alors beaucoup plus difficile d'avoir une vision un peu stabilisée des horizons.

■ Crise urbaine - crise des états

Cette représentation, cette modélisation qui est allé le plus loin aujourd'hui dans les rapports entre le géopolitique et l'économique est d'un grand intérêt. Nous avons appris que professionnellement il était très difficile de réfléchir aux problèmes urbains en dehors des problèmes économiques et sociaux; il nous faut aussi considérer que nous ne pouvons pas ignorer les dimensions géopolitiques et y compris stratégiques et militaires. On oublie parfois que, dans l'histoire de la pensée urbaine les éléments stratégiques et militaires jouent toujours un rôle considérable. Les "trente glorieuses" en Europe nous avaient habitués un peu vite à considérer que ces problèmes pouvaient être considérés comme des problèmes de second ordre, qu'on était en situation stable. Manifestement nous ne le sommes plus.

Quelle est la conjonction de ces crises et quelle leçon peut-on en tirer ou quelle question peut-on poser à partir de ces interrogations? Schématiquement, j'en distinguerai trois. Il y a d'abord de façon manifeste une crise du système géopolitique international; tout le monde se rend compte à quel point la fin de la polarisation Est-Ouest fait flotter la contradiction Nord-Sud. Cette crise du système géopolitique international se traduit notamment par un recul de l'ensemble des mécanismes de régulation des rapports internationaux. Dans l'ensemble des grandes négociations qui sont entamées pour redéfinir ce qui pourrait être non pas un nouvel ordre mais des formes de régulation du système international, on voit bien à quel point l'urbain commence à émerger et combien les décisions qui risquent d'être prises auront des conséquences sur le champ d'application possible des politiques urbaines. Rappelons les négociations sur la dette et sur l'ajustement structurel; elles ont pour ambition d'ajuster chacune des économies et chacun des pays au marché mondial et au système international. Les négociations du Gatt et sur le commerce mondial avec toutes les conséquences notamment sur les possibilités de définir un modèle urbain impliquant des transferts

importants et un financement public important. Les négociations sur l'environnement, au sommet de Rio qui ont laissé une large place au débat sur l'urbain. Je rajouterai une quatrième négociation qui n'est pas encore internationale, mais dont on voit déjà qu'elle commence à être déterminante partout, c'est l'ensemble des discussions sur les flux migratoires.

Voilà quatre grandes négociations qui montrent que nous sommes en pleine recomposition d'un système géopolitique. Sur ce système géopolitique, sur cette crise géopolitique je voudrais insister sur deux aspects. Cette crise géopolitique remet en cause le système international en tant que système d'organisation des rapports entre Etats dans la mesure où justement, on cherche à donner place à des formes de régulation qui sont des formes de régulation mondialisées et non pas internationalisées. C'est une des raisons majeures de la crise des Etats, de la mise en cause des Etats par la mondialisation. Il y a un deuxième aspect qui nous concerne aussi directement : cette crise géopolitique a commencé par la crise de la décolonisation. J'emploie cette expression volontairement; je pense que la décolonisation a été à un moment considérable dans l'histoire de l'humanité. Très vite la décolonisation en tant qu'irruption de tous les peuples sur la scène du monde, de leur droit à participer à l'Histoire, cette décolonisation s'est heurtée à deux phénomènes majeur : d'abord la reprise en main au niveau de l'économie mondiale par les grandes économies dominantes et ensuite la faillite des régimes qui étaient issus de la décolonisation. La libération économique n'était pas au rendez-vous de la libération politique, ce qui explique la crise politique considérable à la fois au niveau de chacun des pays et au niveau international. Il y a une deuxième crise qui me paraît très importante à pointer, et je crois que pour nous elle est probablement encore plus importante, c'est la crise idéologique dont une des manifestations est la crise du communisme. Dans l'idéologie progressiste qui a servi de fondement à la construction de nombreux Etats, il y avait une cohérence

qui était vécue comme une évidence au niveau de tous les nouveaux Etats qui essayaient de se construire. Cette évidence, je crois que celui qui l'a le mieux résumé, le mieux formulé, c'est WALLERSTEIN quand il affirme "la question centrale c'est celle de l'équation stratégique" et quand il indique que l'équation stratégique toujours en vigueur se formule ainsi : construire un parti pour prendre l'Etat et transformer la société. Or, cette équation stratégique est en crise. D'abord, on se rend compte que la transformation de la société par l'Etat, comme sujet historique central, soit se heurte à des limites, soit conduit toujours au même type de transformations. D'où l'émergence de tout le débat sur la société civile par rapport à l'Etat. En même temps, la construction d'un parti pour transformer l'Etat se traduit non par la transformation de l'Etat mais par la transformation du parti en parti-Etat.

Cette question est vraiment tout à fait centrale dans la définition des politiques urbaines. Le rapport Etat-société sur lequel repose la cohérence de la plupart des politiques urbaines est resté le même; c'est à travers l'Etat que se définissent et s'appliquent politiques urbaines et planification urbaine, même si on a réintroduit les entreprises dans ce modèle.

Nous arrivons à la troisième crise, probablement la plus importante aujourd'hui, la crise du système dominant c'est à dire la crise du capitalisme ou si vous préférez la crise du système libéral. Nous fonctionnons sur une idée de modernité, une représentation de la modernité, dans lequel le progrès économique conduit au progrès social qui le facilite en retour. Le coeur de la modernité se définit et se caractérise finalement par le libéralisme tel qu'il a été défini par le président WILSON. Le modèle libéral de WILSON comprend le suffrage universel, y compris l'autodétermination des peuples, et une redistribution relative des richesses. Cette conception du libéralisme se traduit à travers KEYNES par l'importance du marché intérieur et par la régulation fordiste. Pour ROOSEVELT, le progrès technique est assuré par l'entreprise; l'Etat assure

l'extension du salariat et de la paix sociale par le développement du marché intérieur. J'insiste là-dessus parce que je crois que finalement la pensée urbaine est l'application de ce modèle dans le champ de la ville. Or, ce modèle est en crise pour au moins trois raisons. D'abord, la généralisation de ce modèle à l'ensemble de la planète; la nouvelle phase du cycle long introduit un changement de l'échelle du système-monde qui maintenant s'étend à l'ensemble de la planète et se heurte à l'écosystème mondial. La généralisation de ce système ne paraît pas possible, elle se heurte à des contraintes qui reviennent des limites jusqu'au centre. Ce modèle est aussi en crise parce qu'il n'y a pas de possibilité de généralisation des formes de travail et d'emploi à l'échelle mondiale aujourd'hui. Ensuite parce que les modèles de développement qui ont été tentés dans tous les pays soit sous une forme libérale soit sous une forme planifiée, (pensons à la Côte d'Ivoire ou à l'Algérie), tous ces modèles qui reposaient sur l'idée du rattrapage ont échoué.

La crise des modèles de développement oblige à repenser fondamentalement les rapports entre les modèles de développement et les modèles urbains.

La caractérisation des crises urbaines

Qu'y a-t-il de spécifique et qu'y a-t-il de général dans les crises urbaines que nous vivons? Il y a plusieurs lectures possibles. Dans la lecture nationale et internationale, nationale-mondiale si vous voulez, chaque situation nationale est spécifique parce qu'il y a des Etats, même s'ils sont en crise, il y a des sociétés organisées autour de et par ces Etats et donc il y a des situations spécifiques. Il y a aussi une distinction du système géopolitique aujourd'hui entre le Sud, l'Est et le Nord, qui du point de vue urbain se traduit aussi par des spécificités différenciées.

Pendant longtemps, on a pensé que ce qu'on appelle la révolution urbaine au Sud n'est que l'extension au niveau du monde de la révolution urbaine du 19e siècle. On se

heurte toutefois à un problème majeur, c'est que le rapport entre urbanisation et industrialisation qui a marqué la révolution du 19^e siècle en Europe, ne fonctionne plus. Il y a là un problème tout à fait fondamental qui fait que les politiques proposées sont de plus en plus surréalistes. L'idée qu'il suffit de faire de l'industrie pour "être ramené au problème précédent" et retrouver une démarche sécurisante. Ce n'est pas une évolution réservée au Sud même si c'est dans ce cadre que la distorsion est la plus criante. Peut-on d'ailleurs parler du Sud en négligeant sa diversité. Je retiens le Sud comme une catégorie géopolitique internationale en reprenant la définition qu'Alfred SAUVY donnait du Tiers monde parce qu'Alfred SAUVY ne définissait pas le Tiers monde comme le monde n°3. Pour lui, le Tiers monde est, dans le monde à venir, (nous étions en 1952) analogue à ce qu'était le Tiers état, qui était très divers aussi, pour le monde féodal, l'ensemble de ceux qui étaient exclus du champ de la décision politique et qui revendiquaient leur citoyenneté. Si on retient cette définition du Tiers monde, du Sud, ne peut-on les reconnaître dans l'ensemble des pays à qui on peut imposer l'ajustement structurel. De ce point de vue, beaucoup de pays peuvent basculer dans le Sud dans les années à venir. Dans le Sud aujourd'hui, on est confronté, de façon entêtante, à l'ajustement structurel. Les conséquences sur les politiques urbaines sont, comme vous le savez tous, considérables.

A l'Est, le problème central du point de vue des crises urbaines est assez différent. Je passe sur l'aspect idéologique de l'effondrement d'un modèle qui se voulait alternatif du point de vue de la planification urbaine et dont je pense que le bilan n'a pas été fait et reste à faire; énormément de choses intéressantes ayant été emportées dans la débâcle. Je retiendrai trois points clé de la crise urbaine dans l'Est. D'abord, les villes sont sinistrées et il y a un problème d'entretien qui est considérable. Il y a trois ans, le vice-premier ministre vietnamien a fait une déclaration dans laquelle il a dit que "la bureaucratie a liquidé les villes du Vietnam beaucoup plus sûrement que

les bombardements". Ensuite le problème aujourd'hui est celui du passage d'une économie avec une régulation par des prix administrés à une économie fonctionnant avec des prix de marché. Ça a l'air très simple quand on l'énonce mais c'est un bouleversement total. J'ai travaillé un peu sur la planification urbaine en Chine, la décision qui a été prise à titre expérimental, dans un certain nombre de villes, (n'oublions pas que l'expérimentation chinoise concerne des villes d'un million d'habitants), c'est de faire passer la part du logement de 4 à 22 % du salaire. Les Chinois ont mis en place un système très sophistiqué consistant à augmenter l'ensemble des salaires de la moyenne nécessaire pour réintroduire des loyers liés à la valeur des logements, recalculés un par un. Le troisième point clé est celui du cadre institutionnel, c'est à dire la définition des mécanismes qui permettent à tous les opérateurs de régler leurs interventions et d'adapter leur comportement.

Cette question du cadre institutionnel n'est pas spécifique à l'Est, même si c'est dans ce cas qu'elle est la plus dramatique.

La Banque mondiale l'a très bien compris, puisque l'évolution des projets de développement urbain depuis plusieurs années passe, comme il est dit, "du hard au soft et du tuyau à l'institutionnel". TRIBILLON distingue souvent dans les politiques urbaines les trois approches : opérer, planifier, réglementer, en indiquant que ce qui compte, c'est le cadre institutionnel qui définit l'articulation des trois approches, parce qu'une politique urbaine n'est pas réductible à une multiplication d'opérations.

Au Nord, la crise urbaine peut se caractériser principalement par la rupture des deux relations fondamentales des modèles urbains antérieurs. Le lien entre salaire et logement d'une part et le financement public de la ville mis en crise par l'évolution monétariste. C'est à partir de là que se répercutent sur la ville et sur l'urbain, les problèmes de l'emploi, des exclusions, du bien-être social et les problèmes d'identité.

■ Crise urbaine - crise des états

Crises urbaines et crises des Etats

Alors, une seule crise urbaine ou des crises à l'Est, au Sud, au Nord? Je pense que ces différentes crises sont liées à une tendance lourde : la mondialisation, sur laquelle je ne reviens pas. Cette mondialisation se traduit par une crise particulière des Etats. Mais, on pourrait analyser la crise des Etats en posant la même question que pour la crise urbaine: crise des sociétés ou crise des Etats?

Du point de vue de l'ingénierie gouvernementale, si on privilégie cette forme de la crise des Etats, les Etats ne résistent-ils pas mieux qu'on pouvait le penser ? Ce qui est probablement plus en cause, ce sont les bases sociales des Etats qui déterminent les modèles urbains. Les nouveaux Etats ont toujours relié la construction d'une base sociale et la construction d'un Etat. Dans la construction de l'Etat comme dans la construction de la ville, les couches moyennes jouent un rôle stratégique et la base sociale des Etats est souvent restreinte aux couches moyennes. Or, la modernisation qui se traduit par l'ajustement structurel, se traduit notamment par la mise en crise de ces couches moyennes.

Vous vous rappelez tous, par exemple, de la discussion de la Banque mondiale en Côte d'Ivoire quand avait été décidée la suppression de toutes les indemnités de logement et où après de dures négociations, il a été décidé de maintenir les indemnités de logement des gendarmes et de l'armée. Une politique volontariste de construction de bases sociales, avec toutes ses conséquences au niveau du modèle urbain, est aujourd'hui extrêmement difficile.

Finalement, les Etats sont contestés par le haut et par le bas. Ils sont contestés par le haut, par la mondialisation, qui met en crise le système international des Etats. Ils sont contestés par le bas, par une revendication de démocratie de proximité. Cette revendication de démocratie peut prendre différentes formes. Celle d'une participation aux décisions et de l'égalité associative ("faire société entre individus") mais aussi des formes de repli identitaire de type communautariste. Les deux formes

coexistent dans les stratégies de survie. La démocratie de proximité est une très bonne chose mais elle peut aussi dégénérer dans le clientélisme et les systèmes de pouvoirs mafieux qui ne sont pas des systèmes archaïques et qui ont leur modernité.

Je vais pour terminer aborder deux derniers points. Cette évolution laisse ouvert un espace stratégique intéressant, l'espace municipal. Dans l'ensemble des espaces de transformations sociales, il est un de ceux qui laisse le plus de marges de manoeuvre. L'espace des entreprises n'est plus un espace qu'on peut considérer comme l'espace de transformation sociale universel. Je ne sais pas pourquoi les patrons ont en France abandonné avec tant de rapidité le cadeau formidable qui leur avait été fait par les dix ans de gouvernement de gauche, celui de relégitimation de l'entreprise; manifestement, plus personne ne pense que tout le monde va être intégré dans les entreprises avec un salaire et que la transformation sociale passe par l'entreprise. L'espace national, comme nous l'avons dit tout à l'heure est indispensable, il n'y a pas de transfert, il n'y a pas de politique d'égalité possible sans l'Etat et en dehors de l'espace national, mais il est très contraint par l'ajustement structurel, par la mondialisation. L'espace mondial est un espace qui ne peut être négligé mais qui reste encore très lointain. Il reste donc l'espace municipal et un des problèmes aujourd'hui, c'est justement ce consensus pour considérer que l'espace municipal est l'espace de la transformation sociale. Si, comme toujours en matière de politique et de planification des transformations sociales, il y a des choix déterminants, alors que cache ce consensus sur le municipalisme et finalement quelles sont les différentes lignes ou les différentes façons de concevoir le développement de l'espace municipal. Une des propositions dominante aujourd'hui est celle du rapport direct du local et du mondial, c'est à dire la préservation de l'entreprise pour la production, des technologies et de la productivité, et le mondial comme espace de la grande régulation, surtout financière; le municipal serait alors

l'espace de l'ajustement social.

Proposons une alternative sur ce que l'on pourrait faire de l'espace municipal, le support d'une politique volontariste de construction des rapports entre démocratie et développement, entre progrès économique et progrès social.

Pour conclure je dirais qu'il y a des issues positives possibles évidemment mais elles ne sont pas certaines et je tirerais de cette réflexion le fait qu'il faut travailler aussi bien au niveau de la recherche que des pratiques professionnelles en combinant trois échelles et trois horizons. A court terme, il y a une analogie de situations qui fait que pour les techniciens, pour les professionnels, les instruments de la gestion urbaine, de la politique urbaine, sont très comparables d'une situation à une autre et là il y a un espace ouvert à des transferts, à des transformations quand on parle des politiques foncières, des politiques de financement, des politiques de construction, etc. Sur le moyen terme, qui est l'horizon des politiques urbaines, il est indispensable de laisser une place plus grande à la diversité, les politiques urbaines dépendent beaucoup des situations spécifiques de chaque société. L'échelon des grandes régions, des grandes aires géopolitiques et culturelles est extrêmement intéressant. Non pas celui des continents mais celui des sous-régions. Il y a là des possibilités d'autant plus grandes qu'une des contre-tendances de la mondialisation, c'est la construction de grandes régions et que donc, probablement, c'est l'échelon le plus intéressant de réflexion sur les politiques urbaines à partir de leur analyse comparative.

Et puis il reste un champ ouvert considérable, c'est celui du long terme, celui de l'élaboration d'une nouvelle pensée urbaine qui tienne plus compte des questions que j'ai essayé d'aborder à partir d'une démarche, celle qui interroge le rapport qu'il y a entre l'évolution de la pensée scientifique et pas seulement la pensée technique, et les mouvements sociaux puisque c'est dans ce rapport que se sont toujours construites les représentations et les pensées urbaines.

C'est sans doute là que se situe le coeur du débat. Et il ne faudrait pas que l'impérieuse urgence technique et pratique du court terme et de notre mode opératoire nous empêche d'aborder la question, au fond et sur le long terme.

- Je m'appelle Bernard KLEIN, je suis à EDF international et chargé des problèmes d'assistance et de coopération depuis le 1er février. On s'est longtemps interrogé sur l'opportunité de maintenir une activité de ce type; il faut savoir que, dans pas mal de sociétés sont supprimées les directions Afrique. Alors j'interviens précisément sur ce point : l'espace municipal; il se passe aussi des choses dans les entreprises. Actuellement Renault marche mieux qu'une entreprise japonaise et ça ne se fait pas par l'opération du Saint Esprit, il y a des conflits extrêmement durs, il y a certaines entreprises qui évoluent de manière radicale avec des difficultés et avec des résultats tout à fait étonnants. Il y en a qui coulent et d'autres qui ont peut-être mieux vu la problématique ; je veux dire qu'il y aurait un débat qui n'a pas lieu d'être mais qui n'en demeure pas moins, sur l'ensemble des problèmes à prendre en compte; la place de l'entreprise me paraît devoir être un élément essentiel structurant des infrastructures et en particulier des services publics.

- Rémy PERELMAN : Je souhaiterais que Gustave MASSIAH puisse, même brièvement, expliciter le dernier point, c'est à dire : le meilleur espace pour parler politique urbaine est l'espace sous-régional.

- Raoul PAJONI du GRET Habitat : Je voudrais demander à Gustave Massiah s'il ne pense pas que la mondialisation de l'économie qu'il vient de citer, n'est pas un facteur décisif dans le type d'urbanisation du Sud. Avec la mondialisation des rapports économiques, les villes du Sud sont aussi l'expression des nouvelles formes de subsidiarité des Etats nations face à l'ordre économique mondial, et leurs caractéristiques urbaines reflètent la

constitution d'un réseau "par le haut" et une ségrégation des secteurs non intégrables dans cette nouvelle conjoncture économique. Cela implique, pour les pays du Sud, l'acceptation d'un ordre urbain non national, incapable de construire un projet social pour l'ensemble des habitants, et en conséquence non plus un projet urbain, même dans l'imaginaire ou le discours

La négociation de la dette, la perte de souveraineté que cela a produit, et probablement, plus face aux secteurs internes alliés aux externes que face à ces derniers, démontre la faiblesse des Etats du Sud, leur incapacité politique, en tout cas des secteurs au pouvoir, à représenter un projet de nation intégrateur. Les villes sont l'expression de cette incapacité, ou de cette volonté, de privilégier l'intégration des élites urbaines, et des secteurs urbains connectés au réseau mondial, et d'oublier les autres.

Je crois qu'à chaque projet de nation correspond un projet urbain. En Amérique Latine les pauvres urbains ont toujours existé, mais jusqu'aux années 80, ils étaient un "accident dans le chemin d'une croissance sûre, et/ou les produits des mauvaises gestions précédentes". Actuellement, ils sont devenus une composante acceptée, inévitable, du projet d'intégration économique en cours. Cela est nouveau, et on accepte ainsi la ville ségréguée, dans les pays non intégrés, avec des Etats incapables de construire des véritables nations parce qu'ils ne portent pas de projets pour tous. Et non plus des projets urbains, évidemment.

Mondialisation de l'économie, mondialisation urbaine, mais rupture de la société, perte de souveraineté des nations déjà peu consolidées, et villes ségréguées; est-ce cela notre futur proche?

G.MASSIAH : J'ai passé beaucoup de temps à "déconstruire", c'est une étape nécessaire à la reconstruction. Sur la première question en ce qui concerne l'entreprise, je pense que ce qui se passe dans l'entreprise est fondamental. Ce que j'ai dit simplement

c'est qu'on a pensé pendant très longtemps que l'entreprise serait l'espace moteur de la transformation sociale. C'était le modèle de la construction d'une nouvelle société et je crois que c'est ce qui vient de s'effondrer. Maintenant ça ne veut pas dire que ce qui se passe dans l'entreprise est secondaire, c'est vital, c'est la production, c'est quand même tout à fait considérable. Ce que je veux dire c'est que si on réfléchit en terme de transformation sociale, il faut arriver à articuler les quatre espaces de la transformation sociale, c'est l'espace mondial, l'espace national, l'espace de l'entreprise, l'espace municipal. Parce qu'il y a des stratégies, il y a des acteurs, il y a des sujets historiques qui se déploient dans ces espaces. La politique urbaine se doit d'associer les quatre. Une politique urbaine qui ne réfléchirait pas à l'entreprise serait vouée à l'échec d'une façon évidente. Par contre, on ne peut plus construire une politique urbaine en mettant en majeur l'espace de l'entreprise. Ça ne pouvait marcher que si l'industrialisation, le rapport entre urbanisation et industrialisation, était tendanciellement le même que celui du 19e siècle, c'est à dire si l'essentiel du travail devait se faire dans les entreprises, sous la forme du travail formalisé par du salariat qui permettrait de construire une politique du logement avec un rapport emploi/logement/ville. Là la science de l'ingénieur peut se déployer sans entraves. Quel est l'espace dominant sur les quatre, quel est celui sur lequel il faut faire porter l'accent principal, je pense qu'aujourd'hui c'est très difficile à dire parce que justement nous n'avons pas de modèle urbain qui nous permettrait de le dire et que nous sommes dans une période de transition. Nous savons qu'il faut agir sur les quatre espaces. Comment il faut agir sur les quatre et qu'est-ce qu'il est possible de faire de façon cohérente sur les quatre, on a bien des éléments de pratique, empirique, mais on a pas encore de modèles urbains. Ce qui se passe c'est que l'évolution aujourd'hui, dans l'entreprise telle qu'elle se développe est une évolution qui détruit la pensée urbaine; la façon dont se développe le rapport

productivité/travail dans l'entreprise, rejette sur la ville toute une série de problèmes à résoudre que les villes n'ont pas les moyens de résoudre alors qu'auparavant ce qu'on disait c'est que les entreprises considéraient, sans aller jusqu'à Pont à Mousson par exemple, que c'était de leur devoir de prendre en charge d'une certaine façon leur environnement. Ce modèle qui servait de référence même s'il était minoritaire, s'est effondré.

L'espace régional, justement je pense que c'est un espace qui est particulièrement intéressant parce que c'est une des contre-tendances par rapport à la tendance lourde de la mondialisation. Je n'ai pas beaucoup développé la problématique de la mondialisation, mais la mondialisation, c'est celle des entreprises, notamment la transnationalisation, la multinationalisation des entreprises et c'est surtout celle du marché mondial des capitaux et celle du modèle de consommation. Ce sont les éléments porteurs de la mondialisation. Cette mondialisation se traduit par un éloignement très grand de tout ce qui est vie quotidienne, pratiques professionnelles, pratiques sociales.

Je me rappelle avoir fait une consultation en Corée du Sud; quand je suis arrivé, j'ai demandé à rencontrer le directeur de la Banque de l'Habitat, je m'étais trompé parce que j'avais rendez-vous avec un de ses homonymes; on m'a dit alors "vous voulez voir le directeur de la Banque de l'Habitat, c'est une très grosse banque", je dis "mais oui", "et vous voulez le voir pour quoi", "parce que je fais une étude sur l'accès au financement du logement des couches pauvres et des plus démunis". "Mais il ne s'occupe pas de cela, vous seriez venu de la part du FMI, bien sûr il vous recevrait tout de suite", et là, j'ai retrouvé son homonyme qui était un simple directeur de service et qui lui s'occupait des plus démunis, il était très mal situé dans la hiérarchie et la même semaine où j'étais à Séoul, il y a eu un changement de gouvernement et les journaux ont titré "sortie des politiques, enfin la modernité, ce sont des macro-économistes formés à Harvard". Le langage de la modernité, c'est la macro-économie. Quand notre

premier ministre actuel dit "dans un premier temps, il faut faire un plan sur l'emploi" alors on fait un plan sur l'emploi avec plein de mesures, etc..., et puis après il dit "pour résoudre le problème de l'emploi, consommez", ça c'est un langage macro-économique.

Par rapport à cette tendance très lourde du marché financier, qu'il est indispensable de connaître et de prendre en compte, si on ne veut pas être condamné à des pratiques tout à fait marginalisées, il y a une remontée culturelle au niveau des grandes régions. La discussion des politiques au niveau des banques régionales est plus intéressante car elles doivent tenir compte d'un certain nombre de caractéristiques, de contraintes, et qu'il y a donc là un espace de politique économique tenant plus compte des politiques sociales qui finalement permet de mieux situer les politiques urbaines. Or comme il y a une tendance à l'unification géopolitique dans les grandes régions, à ce moment là, le cadre de l'analyse comparative et de la réflexion sur les politiques urbaines, c'est à dire sur l'articulation entre la politique financière, la politique foncière, la politique de services urbains, la politique d'entreprises, etc...est plus facile. Ce qu'on peut faire de mieux au niveau des politiques urbaines mondiales, c'est ce que fait la Banque mondiale. Mais vous voyez bien le dogmatisme du modèle qui est proposé. Je pense qu'un bon espace de travail sur les politiques urbaines c'est celui des grandes régions.

X. CREPIN : Sur l'espace régional, on pourra y revenir au cours de la table ronde puisque les questions d'intégration régionale comme politiques alternatives aux politiques d'ajustement étaient au centre du débat et donc voir le rapport avec l'urbanisation, ça sera l'un des thèmes centraux de la table ronde cet après-midi.

G.MASSIAH : D'autre part, je crois quand même que la masse des flux migratoires se fait dans des espaces sous-régionaux. Je ne parle pas de leur place dans l'espace médiatique, je parle de la réalité des flux migratoires.

■ Crise urbaine - crise des états

C'est effectivement entre le Nigeria et le reste de l'Afrique de l'Ouest, par exemple, ou entre les États-Unis et le Mexique que se situe l'essentiel des flux migratoires. Ce ne sont pas les Albanais qui essaient de passer en Italie malgré la flotte. Raoul PAJONI a abordé là une question tout à fait fondamentale sur la faiblesse des nations du Sud et le fait qu'il n'y a pas de projet national. Nous sommes là dans la ségrégation y compris au niveau de la pensée. Il y a trois modèles urbains qui coexistent aujourd'hui comme modèles opérationnels. Il y a le modèle qui est celui de la ville/monde. La ville/monde ne veut pas dire que le monde est une ville, ça veut dire qu'il y a des morceaux de ville/monde dans chaque ville, dans chaque ville il y a des pôles qui, en fait, échappent complètement à toute planification étatique. Une très bonne illustration, ce sont les grands hôtels, vous pouvez comparer du point de vue de la forme urbaine la Porte Maillot ou le fleuve à Bangkok ou l'hôtel Ivoire. Vous verrez que du point de vue du rapport aux devises, la grande différenciation de classes se fait entre ceux qui ont accès aux devises et aux marchés de consommation mondiaux et les autres. Ces morceaux là échappent à toute planification et d'ailleurs il ne sont pas pris en compte dans les planifications, ils se développent selon leur propre logique, ils concentrent les sièges sociaux d'entreprises, des artisans, des couches marginalisées, etc. Il y a là modèle urbain et effectivement ce qui est porteur de ce modèle urbain ce sont des normes de consommation urbaine portées par une très mince couche internationale dont font partie évidemment les experts internationaux qui ont la possibilité de se déplacer dans cet espace. Il y a une étude en Italie qui a été faite justement qui distinguait dans la ville quatre populations : il y a ceux qui habitent, ceux qui travaillent, ceux qui passent pour leurs loisirs et il y a les milieux d'affaires internationaux qui, en fait, sont relais de consommation, celui que l'on retrouve dans les médias, au niveau du spectaculaire marchand. Il reste de la ville-Etat. Même si elle est en crise, elle reste une référence importante; la

nécessité de pouvoir construire justement le support de la nation. Mais, avec des moyens réduits, c'est difficile.

Alain JOXE a une très bonne définition; il travaille sur les problèmes de stratégie, de pensée militaire. Il propose une hypothèse : le règne de la terreur insidieuse. Après une période de démocratisation dans laquelle le militaire comme forme de l'Etat paraissait se retirer du devant de la scène, aujourd'hui, on retrouve dans la construction des formes-Etats une remontée du militaire et du sécuritaire.

Il reste les espaces réserves, il reste les espaces dans lesquels on gère ceux qui sont exclus. Historiquement, ça a existé, par exemple dans le mouvement municipal en France, théorisé par BROUSSE. Les grands lotissements aux alentours de Paris ont été réaménagés par les municipalités, ça a été une des réponses. La période est un peu analogue à cette grande période du 19e siècle; c'est ça le pari du municipal, c'est que la municipalité, la stratégie municipale est ambivalente; elle peut servir à assurer l'ordre public et la gestion sociale; elle peut aussi organiser un espace de reconquête, de production et de démocratie. Une politique urbaine aujourd'hui doit pouvoir articuler ces 3 modèles. Comment au minimum maîtriser les espaces ville/monde, comment faire en sorte que la ville-Etat ne soit pas uniquement sécuritaire, et qu'elle soit aussi redistributive et comment faire en sorte que les espaces municipaux soient des espaces dans lesquels on reconstruit une stabilité institutionnelle. Voilà quelques pistes rapides.

X. CREPIN : Merci Gustave MASSIAH, on va demander tout de suite à Jacques CHARMES de venir nous parler sur un plan plus économique de la montée du secteur informel dans les villes, voir si là il y a le fondement, la base de la reconstruction d'une société civile apte à prendre ses responsabilités dans le système des gestions des villes. Jacques CHARMES est chercheur à l'ORSTOM, il a été l'un des organisateurs du colloque "Jeunes, ville, emploi" mis en place par le ministère de la coopération.

EVOLUTION DE LA SOCIETE CIVILE OU LES "MIRACLES" DE L'INFORMEL

ISTED

Centre de Documentation et d'Information

" Villes en développement "

Arche de la Défense

92055 Paris la Défense Cedex 04

Tél. : 40.81.21.22

■ **Jacques Charmes**

ORSTOM

■ Les miracles du secteur informel

Je voudrais vous dire tout de suite que je ne suis pas un spécialiste de la ville et que mes travaux sur le secteur informel ont porté en général sur des analyses macro-économiques au niveau national et donc un certain nombre de chiffres ou d'analyses que je vous fournirais ont un caractère plus général que celles qui sont nécessaires à l'analyse du milieu urbain. Mais je pense que vous vous y retrouverez.

Je voudrais tout d'abord rappeler un certain nombre d'idées qui sont à l'origine de ce concept et l'évolution qu'il a connu au cours des deux dernières décennies. Sur la base de ces précisions, je vous donnerai un certain nombre de chiffres qui vous montreront l'importance de ce secteur en terme d'emploi et en terme de revenu avant de présenter les attitudes changeantes des Etats et des pouvoirs publics à l'égard de ce secteur : les paradoxes de l'intervention étatique et en conclusion la question de savoir s'il faut intervenir ou laisser faire seront ainsi abordés.

Le concept du secteur informel est né au début des années 70 lorsqu'on a pris conscience de l'importance de l'exode rural et de la croissance urbaine. La naissance de ce concept est donc bien liée à la croissance urbaine. En fait, ce concept a été forgé pour rendre compte des activités qu'entreprenaient les migrants ruraux parvenus en ville pour vivre ou survivre dans l'impossibilité qu'ils étaient de trouver des emplois dans le secteur moderne et dans l'industrie qui n'avaient pas répondu aux espoirs que l'on y avait mis. C'était donc une simple transposition urbaine du sous-emploi rural et cette idée d'origine reste en réalité latente dans un très grand nombre de conceptions qui continuent à être en vogue. Et pourtant les choses ont considérablement changé à tel point que le secteur informel vient d'être défini en tant que concept de population active par le Bureau international du travail et que désormais on devrait donc le retrouver dans les enquêtes et les statistiques de population active dans tous

les pays du monde aux côtés du chômage, de l'emploi et du sous-emploi.

Pour bien comprendre ce que mettaient dans le concept ceux qui sont à son origine, je voudrais vous rappeler les critères qui avaient été proposés pour le définir par le rapport sur le Kenya qui a été l'un des premiers rapports faisant appel à ce concept : la facilité d'entrée; des marchés de concurrence non réglementés, la propriété familiale des entreprises, des formations acquises en dehors du système scolaire, des technologies adaptées à de forte intensité de travail et la petite échelle des activités; l'utilisation des ressources locales.

Depuis le début des années 70, le contenu du concept a profondément changé. Il inclut aujourd'hui les micro-entreprises de l'artisanat et du petit commerce, le travail à domicile, le travail itinérant des petits vendeurs de rue ou les travailleurs qui vendent leurs services d'atelier à atelier ou de chantier en chantier. Il inclut également un phénomène qui a pris une importance considérable: il s'agit de la pluriactivité, c'est à dire le fait pour un individu d'avoir à côté de son activité principale ou officielle une activité privée dans le secteur informel; autrefois essentiellement limité au milieu rural et à l'agriculture, ce phénomène a sous l'effet de la crise, pris une ampleur considérable dans la plupart des pays y compris dans les pays développés. En effet le secteur informel ne s'est plus seulement nourri de l'exode rural mais s'est également nourri des flux en provenance du secteur moderne qui licenciait ou qui n'absorbait plus les jeunes formés par le système scolaire. Et en conséquence les caractéristiques que je viens de vous citer, à propos de la définition du Kenya, ont profondément changé puisque les jeunes diplômés sans emploi et des travailleurs du secteur formel sont entrés dans le secteur informel.

Avant de vous donner les éléments de la définition internationale qui vient d'être adoptée, je voudrais vous dire également qu'il faut faire une distinction très claire entre l'économie souterraine, les activités illégales et ce qu'on appelle le secteur informel. Certes le secteur

■ Les miracles du secteur informel

informel se nourrit souvent de l'activité souterraine, notamment de la contrebande et des trafics en tous genres qui apparaissent essentiellement aux frontières des zones monétaires, mais il ne doit pas être confondu avec cette économie souterraine. Il s'agit donc d'activités économiques ordinaires, légales, mais qui ne sont pas enregistrées, et finalement c'est cette conception des statisticiens, des économistes et des planificateurs qui a été entérinée par la définition internationale qui vient d'être adoptée, c'est à dire que le secteur informel serait constitué par l'ensemble des activités économiques qui ne sont pas enregistrées régulièrement par la statistique.

Cette définition internationale, je vais vous en donner les principaux éléments mais vous pourrez la trouver prochainement dans les publications du BIT puisqu'elle est devenue applicable, recommandée disons, car elle n'est évidemment pas obligatoire, à partir du mois de mars de cette année. Le secteur informel est donc constitué par des unités économiques qui appartiennent au secteur des ménages en comptabilité nationale: autrement dit, des unités économiques qui n'ont pas la forme d'une société ou d'une quasi société et qui ne tiennent pas une comptabilité complète. A l'intérieur de cet ensemble, on distinguera les entreprises familiales qui sont des entreprises individuelles qui n'emploient pas de salariés permanents, et une seconde catégorie constituée par les micro-entreprises qui, elles, emploient des salariés permanents mais en-dessous d'un certain seuil de taille qui sera fixé selon les pays, en fonction des législations en vigueur ou des pratiques statistiques. Donc, premier critère pour les micro-entreprises: le seuil de taille, ou bien, 2e critère alternatif, le non-enregistrement des salariés ou de l'entreprise. Je n'entre pas dans les détails puisque ce n'est pas l'objet du débat. Mon but était de vous rappeler ces quelques éléments de définition, afin que vous compreniez mieux le contenu des chiffres qui vont maintenant être cités.

Le secteur informel, dans sa conception la plus large, c'est à dire l'ensemble des activités non-enregistrées,

représentait de 20 à 70 % de la population active non agricole dans les pays en développement au cours des années 70/80. Je vous donne quelques chiffres plus précis: 25% en Algérie en 1985, 36 % en Tunisie, 57 % au Maroc, 59 % en Egypte dans les années 80. Des évaluations faites en 1985 sur les 8 principaux pays d'Amérique latine et portant seulement sur les entreprises familiales, évaluaient à 30 % de la population active non agricole l'emploi dans le secteur informel. Ce qui est remarquable et c'est pour cela qu'on peut parler en partie du miracle de l'informel, c'est que ces taux d'emploi dans le secteur informel ont fortement augmenté depuis les années 70 et jusqu'à aujourd'hui. Bien entendu, ils ont augmenté du fait de la crise, des 2 chocs pétroliers, de l'endettement de la plupart des pays en développement et du fait que le secteur moderne n'a plus été capable d'absorber la main d'oeuvre excédentaire qui n'avait plus comme seule alternative que de se retrouver en chômage ouvert ou de créer sa propre activité. Le secteur informel est passé de 36 à 39 % de la population active non agricole en Tunisie entre 80 et 89, il est passé de 69 à 75 % en Mauritanie entre ces 2 dates. Et en Amérique latine qui est le continent où l'on a les données statistiques les plus nombreuses et sur un assez grand nombre d'années, on a pu voir que le taux de croissance annuel du secteur informel dans les années 80/85 était de 6,8 %, soit nettement supérieur au taux de croissance de l'emploi dans le secteur public et dans le secteur privé moderne qui étaient respectivement de 4,6 et de 1,2 %. Cependant, le chômage augmentait, lui, autour de 8,1% /an: la croissance du secteur informel dans les pays d'Amérique latine ne permettait donc pas de contenir l'augmentation considérable du chômage.

Mais dans l'ensemble, le miracle de l'informel, c'est d'abord celui là, c'est la croissance considérable de l'emploi qu'il a été en mesure de créer au cours des années 80 et de la période d'ajustement structurel précisément.

■ Les miracles du secteur informel

Le miracle, il est également dans le fait que les revenus qui en sont tirés ne sont pas aussi faibles qu'on le pensait. A l'origine, je l'ai rappelé, on considérait que le secteur informel était un secteur de sous-emploi et de faibles revenus. Or, les enquêtes qui ont été réalisées à partir de la fin des années 70 et jusqu'au milieu des années 80, et qui utilisaient des méthodes adaptées à la saisie des caractéristiques de ce secteur, ont montré que les revenus des petits entrepreneurs étaient en moyenne largement supérieurs aux salaires moyens du secteur moderne. De la même façon, les salariés du secteur informel ne touchaient pas des salaires très inférieurs au salaire minimum comme on semble le penser habituellement, mais des salaires qui étaient proches de ce salaire minimum. Mais ces chiffres, pour lesquels je n'entre pas dans les détails mais pour lesquels des références existent, datent du milieu de la fin des années 70 jusqu'au milieu des années 80. Qu'en est-il aujourd'hui ?

La croissance de l'emploi dans le secteur informel a été considérable et nous savons que les Produits intérieurs bruts n'ont pas crû ou même dans certains pays ont connu une décroissance. Donc comme il n'y a pas de miracle, cela veut dire que les revenus qui sont tirés de ces activités, théoriquement, rapportent moins qu'ils ne rapportaient dans la période antérieure puisqu'un même revenu doit être partagé par un plus grand nombre d'individus. Cela dit, si on observe une relation inverse entre la proportion de l'emploi informel et le niveau du PIB par tête, cela ne veut pas forcément dire que le secteur informel est un critère de pauvreté, cela veut dire aussi qu'on sait très mal mesurer sa contribution au Produit intérieur brut. Il n'y a donc pas forcément involution. On ne dispose malheureusement pas encore de données récentes pour savoir quelle a été l'évolution au cours des dernières années. Mais ces données que je viens de vous présenter expliquent finalement l'attitude changeante des pouvoirs publics à l'égard de ce secteur. Lorsque le concept a été créé au début des années 70, les

Etats interventionnistes de l'époque acceptaient l'idée de l'existence de ce secteur parce qu'il était voué à la disparition sous l'effet de l'industrialisation et de la modernisation: on pouvait donc accepter que, provisoirement, il joue un rôle de soupape de sûreté pour faire en sorte que les migrants ruraux aient un emploi et un revenu pour survivre. Mais lorsque ce secteur a connu une forte croissance en terme d'emploi et en terme de revenu, l'attitude des pouvoirs publics devint évidemment plus ambivalente. Ils étaient intervenus au cours des années 70 en faveur de l'industrie, du secteur moderne, et ces politiques ont été vouées à l'échec. Et finalement le secteur qui a connu le miracle, c'est celui pour lequel on n'intervenait pas ou que l'on négligeait, qu'on laissait faire. Il fallait donc tout un renversement de perspectives pour que l'on passe de la circonspection et de la tolérance de départ à des politiques résolument interventionnistes sur ce secteur, telles qu'on peut les voir actuellement dans un très grand nombre de politiques de développement et de recommandations des agences internationales, du Bureau international du travail jusqu'à la Banque mondiale, qui en font un des thèmes favoris de leurs interventions. Mais finalement on peut se demander si on ne pourrait pas appliquer aux pouvoirs publics, ce mot de Jean Cocteau "puisque ces mystères me dépassent, feignons d'en être l'organisateur". Mais même si globalement les attitudes de ces institutions sont devenues plus positives, elles n'en sont pas homogènes pour autant. Il est vrai que les ministères du Plan voient dans le secteur informel de fortes potentialités de création d'emplois; ces ministères ont donc tendance à favoriser des politiques en faveur de ces activités. Les ministères des Finances, quant à eux, y voient une manne fiscale et il existe des rapports dans un certain nombre de pays, qui ont été réalisés notamment sous l'égide de la Banque mondiale, sur la fiscalisation du secteur informel. Et l'on peut se demander s'il n'y a pas dès lors des risques de faire disparaître l'objet même de ce regain d'intérêt. Les ministères de l'Habitat et de l'Urbanisme peuvent dresser des schémas