

# La transition urbaine : enjeux et opportunités

Photo: Hobson



*L'urbanisation et la transformation économique, c'est-à-dire la croissance des secteurs non agricoles, industriels et tertiaires, offrent de nombreuses possibilités d'améliorer les conditions d'existence des pauvres. Le défi essentiel consiste à s'assurer que la population bénéficie plus d'un milieu offrant un cadre favorable à l'évolution des moyens de subsistance et des systèmes économiques. Mais trop souvent, on constate une incapacité à reconnaître et gérer la transition urbaine, ce qui se traduit par une urbanisation permanente de la pauvreté, de la vulnérabilité et de l'exclusion.*

Jane Hobson et Rachel Phillipson  
Urban Rural Change Team  
Department for International  
Development – DFID  
Londres, Royaume-Uni  
Jane.Hobson@dfid.gov.uk

Les économies, les moyens d'existence et les cadres de vie, tout change! C'est dans les villes que se situe la source principale de la future croissance économique des pays en développement. Dans de nombreux pays, l'industrie et les services représentent une part toujours croissante du revenu national par rapport à l'agriculture. Les travaux non agricoles sont de plus en plus importants pour les pauvres et plus de gens que jamais vont s'installer temporairement ou définitivement dans les villes à la recherche de nouvelles possibilités d'améliorer leur existence. L'urbanisation est rapide et les Nations unies prévoient que la population urbaine totale d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine va doubler pour approcher les 4 milliards d'ici à 2030, date à laquelle 60 pour cent de la population des pays pauvres vivront dans les villes.

À la suite de la mondialisation des activités économiques et de la libéralisation des flux de population, du commerce et des investissements, l'activité économique est de plus en plus concentrée dans des zones particulières, notamment dans les grandes villes et leurs environs. Depuis 1980, les droits de douane moyens ont diminué de plus de moitié dans les pays en développement et de près de deux tiers dans les pays industrialisés. Pendant la même période, la part des exportations de produits manufacturés a triplé dans les pays à revenus faibles et moyens. La part des exportations de services a pratiquement doublé. Cette évolution de la structure des exportations des pays en développement est étroitement liée au rôle des villes et des zones urbaines où les regroupements de population encouragent la spécialisation et amé-

liorent la productivité. En Asie, par exemple, les zones urbaines représentent généralement de 30 à 40 pour cent de la population et près de 60 pour cent du produit national brut (PNB).

Ces évolutions dans l'occupation de l'espace exercent un impact déterminant sur la façon dont les pauvres peuvent trouver des moyens d'échapper à leur condition en participant à la croissance économique et en tirant parti de cette dernière.

## La décentralisation et le rôle nouveau des administrations infranationales

Parallèlement, on note une tendance marquée à la décentralisation et la déconcentration dans de nombreux pays et aujourd'hui, environ 95 pour cent des démocraties ont des administrations infranationales (locales et régionales) élues (*Rapport sur le développement mondial 1999-2000*). À une époque où la libéralisation et la privatisation réduisent (du moins à moyen terme) certaines recettes et affaiblissent certains leviers politiques des gouvernements centraux, entravant ainsi leur capacité à mettre en œuvre des politiques efficaces de redistribution descendante, les niveaux infranationaux de gouvernement jouent un rôle de plus en plus important pour ce qui est d'influencer la compétitivité et le potentiel d'une localité ou d'une région.

Cette nouvelle importance des administrations infranationales offre des possibilités considérables de transformation « en faveur des pauvres » car c'est essentiellement au niveau local que les populations démunies et marginalisées interagissent avec l'État. Mais pour l'instant, rien ne donne à penser que ces tendances jouent en faveur des pauvres. Les administrations locales et régionales n'ont souvent ni les connaissances, ni les moyens et la capacité de stimuler la mise en place et le maintien



Photo: Hobson

Le quartier des migrants dans la ville chinoise de Chengdu.



Expansion  
périurbaine à  
Pune, Inde.

de conditions locales permettant et soutenant l'évolution des économies et des moyens d'existence. On constate une incapacité généralisée à reconnaître et soutenir les processus d'agglomération économique et à planifier l'urbanisation.

### Accroissement des inégalités spatiales

Les disparités en matière de revenus et de prospérité sont de plus en plus grandes entre régions pauvres et régions riches dans la mesure où les marchés libérés offrent plus de possibilités d'amélioration aux zones favorisées qu'aux autres. Les entreprises et les individus peuvent choisir de s'installer où ils veulent, non seulement en fonction des politiques gouvernementales mais aussi de la qualité du lieu. Ceux qui sont dans les régions les mieux situées pourront de mieux en mieux tirer parti des possibilités offertes par la nature fluctuante des activités économiques. Pour ceux qui sont dans les régions les plus défavorisées, il leur sera de plus en plus difficile de suivre dans la mesure où les compétences migreront pour saisir les opportunités offertes ailleurs et où leurs administrations auront du mal à préserver l'infrastructure et les services.

Lorsqu'elle se traduit par un transfert réel des pouvoirs et des ressources, la décentralisation permet souvent aux régions les plus favorisées d'accroître encore leur avance dans la mesure où elles disposent alors d'avantages en matière de capacité institutionnelle et économique qui leur permettent de tirer le meilleur parti de l'autonomie que la décentralisation leur apporte. Les divergences régionales sont souvent une préoccupation majeure des décideurs nationaux en raison de l'importance suprême de maintenir une cohésion nationale entre les régions où les différences culturelles, linguistiques et religieuses sont énormes. Dans les pays où une telle diversité existe, le risque de politisation des différences régionales est bien réel.

Il y a de plus en plus de **poches locales de pauvreté et d'exclusion sociale**, souvent, même, dans les régions à succès. Cela tient

à l'urbanisation de la pauvreté mais reflète également le phénomène d'urbanisation des chances et opportunités. Toutefois, les perspectives offertes par les zones urbaines en matière de revenus et de débouchés sont souvent un leurre pour les pauvres. Un quart de la population urbaine mondiale vit aujourd'hui sous le seuil de pauvreté (*ONU-Habitat 2007*). Parallèlement au développement des centres urbains et à la non-réforme du marché foncier urbain, le fossé entre le prix des terrains et les revenus a tendance à s'élargir et à forcer les pauvres (et les entreprises du secteur informel) à s'installer en toute illégalité sur des terrains marginaux souvent matériellement déconnectés des grands marchés et des principales sources d'emploi du « secteur formel ».

L'expansion rapide des bidonvilles est une des conséquences les plus dramatiques de la mauvaise gestion des processus de changement. À l'échelle mondiale, on estime actuellement à près d'un milliard le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles et, si les politiques actuelles ne changent pas, ce nombre pourrait atteindre les deux milliards d'ici à 2030 (*ONU-Habitat*). Dans de nombreux pays africains, plus de 60 pour cent de la population urbaine vivent dans des taudis et cette proportion varie généralement de 30 à 60 pour cent en Asie (*ONU-Habitat*). Si les bidonvilles sont souvent le siège d'économies parallèles dynamiques (et le terreau potentiel d'une croissance économique à grande échelle), la capacité de leurs habitants à aller de l'avant est freinée par les désavantages de leur situation.

À mesure que se transforme l'organisation spatiale de l'économie et de la société, de nombreux pauvres, et plus particulièrement les migrants et les habitants des bidonvilles, font l'objet d'une exclusion sociale due au fait que ceux qui ont le pouvoir considèrent qu'ils ne sont pas « à la bonne place ». Cette attitude peut être officielle, comme on peut le constater dans les systèmes où le droit aux services est basé sur l'enregistrement des ménages, ou elle est plus souvent un point de vue implicite qui entre en ligne de compte dans les politiques et leur interprétation: par exemple, les habitants des bidonvilles sont fréquemment stigmatisés et ne sont pas considérés comme des citoyens urbains légitimes.

### Implications pour la citoyenneté, la cohésion sociale et la sécurité

Dans un contexte d'urbanisation effrénée, la relation entre la population et l'État est constamment remise en question dans la mesure où les leaders traditionnels et les institutions peuvent perdre leurs pouvoirs

(ou en acquérir de nouveaux) et où le gouvernement officiel a un plus grand rôle à jouer dans la vie quotidienne des gens.

Pour garantir que les processus de changement profitent aux pauvres et n'augmentent ni leur vulnérabilité ni leur dénuement, la capacité des administrations locales à renégocier leurs relations avec les citoyens est essentielle. Le fait d'avoir un emploi dans l'industrie et les services et de vivre dans un centre urbain contribue à changer l'identité et les aspirations des gens. Les rapports interpersonnels évoluent également: par exemple, les relations entre les deux sexes peuvent se transformer dans la mesure où les femmes occupent de plus en plus souvent des emplois rémunérés hors de chez elles. De nouvelles formes d'association et de mobilisation s'installent entre personnes de castes et d'ethnies différentes vivant dans un cadre offrant une plus grande mixité.

Il peut également y avoir un mauvais côté, notamment lorsque la gestion des processus de changement est défailante. Lorsque les conditions sont défavorables et les services insuffisants, les emplois font défaut et certains groupes sont par conséquent impuissants et ne profitent pas des avantages du changement. Leur frustration peut les amener à se désengager de toutes relations sociales et politiques allant au-delà de la famille ou de la communauté immédiate et entraîner un affaiblissement de la cohésion sociale. En Inde et au Bangladesh, des réseaux de parrainage urbains peuvent se mettre en place, associés à des slumlords ou à des mastaans avec lesquels les pauvres concluent un « marché faustien » qui leur ouvre les portes de certains emplois et services mais les enferme dans une relation de dépendance qui finit par réduire les opportunités et à empêcher toute ascension sociale (Wood 2003).

Les récents travaux de Caroline Moser et Dennis Rodgers (2004) ont établi un lien entre l'analyse de la violence et la mauvaise gestion des processus de changement. L'urbanisation accélérée favorise l'émergence de nouvelles formes de violence urbaine, particulièrement dans les contextes de forte inégalité affaiblissant le sens de la citoyenneté. Cela est souvent lié à la surpopulation, au manque de logements appropriés, d'infrastructure et de services de base. La violence est également associée à l'exclusion sociale des personnes victimes de discriminations au prétexte qu'elles vivent dans les « mauvais » quartiers de la ville. Le chômage à grande échelle dont sont victimes les jeunes hommes dans les villes, associé à une « poussée de jeunesse » et à la restructuration économique, est une source de frustration dont on a reconnu qu'elle se traduisait par un accroissement de la violence entre les sexes et des conflits armés.

D'une manière générale, la mauvaise gestion des processus de changement peut favoriser l'instauration d'un climat d'insécurité là où ils devraient contribuer à améliorer les conditions de vie. L'incapacité à comprendre ces tensions et à y faire face peut entraîner un surcroît d'insécurité au niveau du ménage et de la communauté ; elle est le terreau de l'insécurité future et d'explosions de violence plus soutenue.

## La politique de changement

Les gouvernements tracent des frontières entre les zones rurales et les zones urbaines et s'efforcent d'y mettre en place des institutions, des politiques et des activités et d'y installer des populations en conséquence, par exemple en décourageant la migration et en isolant les politiques rurales des politiques urbaines. Mais dans les contextes de changement rapide où les économies, les moyens d'existence et les sites correspondent de moins en moins aux étiquettes « urbaines » et « rurales », ces démarcations n'ont plus guère de sens. La différence entre milieu rural et milieu urbain peut sembler évidente mais la conceptualisation des moyens d'existence, des populations et des sites associés à l'un ou à l'autre est souvent une question d'ordre affectif ou politique. Nous savons que les définitions varient considérablement d'un pays à l'autre. Le milieu urbain a tendance à être plus puissant que le milieu rural. Par exemple, le fait de devenir une municipalité donne souvent droit à plus de ressources et à un statut privilégié. Pour faire plaisir à un leader local, de petites agglomérations peuvent devenir des municipalités du jour au lendemain. Mais le plus souvent, les agglomérations qui prennent de l'importance peuvent se voir refuser le statut d'agglomération « urbaine » car l'administration centrale cherche à éviter les coûts et la future menace politique que cela peut entraîner. De nombreuses administrations perpétuent l'image traditionnelle du paysan noble travaillant ses terres en milieu rural et se méfient de l'urbanisation. Les citoyens ont tendance à être plus politisés et les partis d'opposition gagnent souvent les élections dans les grandes villes.

L'évolution des économies et l'urbanisation rapide entraînent un besoin urgent d'intégrer les approches du développement urbain et du développement rural. L'idée de « préjugé urbain », qui veut que les citoyens aient tendance à être privilégiés par la politique gouvernementale, est depuis longtemps évoquée pour justifier l'accent mis sur le développement rural, mais elle a tendance à ignorer les pauvres vivant en milieu urbain. La plupart des documents stratégiques de réduction de la pauvreté traitent séparément du milieu rural et du

milieu urbain et peu se penchent sur les liens qui existent entre les deux. De récentes recherches montrent que les politiques s'appuyant sur des principes de séparation risquent de faire obstacle à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté (Garrett 2005).

## Qu'est-ce que tout ça veut dire, en pratique ?

Ces tendances font ressortir un certain nombre d'implications pratiques :

- **Stratégies nationales de croissance** – la politique gouvernementale doit tenir compte du profil spatial de l'activité économique. Une évaluation des questions locales et régionales contribuera à mieux faire connaître la façon dont les processus de croissance globale interagissent avec les conditions locales et jouent sur l'ensemble d'un pays, les détails de leurs fluctuations et ce que la politique du gouvernement central peut faire à ce sujet.
  - **S'assurer que les pauvres peuvent participer aux processus de croissance et en tirer parti**, où qu'ils se produisent, et réduire les impacts négatifs au minimum. Il faut pour cela savoir quels aspects du processus de croissance peuvent être influencés par la politique, tenir compte des besoins des pauvres là où ils vivent (p. ex. dans les bidonvilles, les zones périurbaines, les régions défavorisées), aider les immigrants, faire en sorte que le marché du travail soit ouvert aux pauvres et que ces derniers acquièrent les compétences nécessaires.
  - **Faire en sorte que la décentralisation et la déconcentration soient au service de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique** – grâce à l'amélioration de l'efficacité, de l'efficacité et de l'engagement des citoyens par le biais d'approches territoriales de gouvernance locale et régionale.
  - **Plans de dépenses publiques** – la connaissance des processus infranationaux de croissance et des profils spatiaux de la pauvreté et de la privation contribuera à mieux définir les priorités et à utiliser les ressources limitées de façon plus efficace et effective au niveau des dépenses publiques consacrées à l'infrastructure, à l'éducation et aux services de santé.
  - **Niveaux d'intervention** – l'identification des économies régionales et locales et la connaissance de leur mode de fonctionnement peuvent aider à déterminer le
- niveau le plus rationnel (sur le plan économique) et le mieux adapté (sur le plan politique/administratif) auquel intervenir dans un objectif particulier. Trop souvent, les frontières provinciales et locales définies par le gouvernement déterminent la géographie d'une politique alors qu'elles peuvent ne pas avoir grand-chose à voir avec l'importance des liens économiques. Penser et agir, par exemple en termes de « région économique fonctionnelle », donne au contraire aux politiques une force économique et des indications sur les multiples acteurs du secteur public et du secteur privé à faire intervenir et sur le moment où ils doivent intervenir. Les « principaux sites d'intervention » sont les suivants :
- régions économiques fonctionnelles/ régions urbaines ;
  - pôles de croissance ;
  - bidonvilles urbains ;
  - zones périurbaines évoluant rapidement ;
  - villages prenant de l'importance ;
  - régions défavorisées.
- **Faire en sorte que le marché du travail soit ouvert aux pauvres**: les petites villes et les zones périurbaines (souvent des bidonvilles) jouent un rôle important en offrant des possibilités d'emploi pour les pauvres venus du milieu rural. Les politiques des administrations locales peuvent contribuer à lever les obstacles de la migration vers les villes, offrir un environnement favorable pour les petites entreprises et les microentreprises et soutenir la formation professionnelle des forces de travail locales. Lorsqu'elles bénéficient des bons types d'investissement dans les transports, les petites villes peuvent se transformer en centres de croissance.
  - **Améliorer la collecte de données** – fournies par les niveaux locaux et régionaux – pour suivre l'évolution des changements, et amélioration de l'efficacité de ciblage des ressources sur les localités et les régions où les besoins sont les plus importants et où les dépenses ont des chances d'être les plus efficaces.
  - **Comprendre la persistance de la dichotomie milieu urbain – milieu rural**: passage d'un débat improductif sur les définitions de ce qui est rural et ce qui est urbain à une compréhension de la politique et des relations de pouvoir qui se dissimulent derrière les définitions utilisées et des implications que cela peut avoir sur la politique intérieure et sur les affectations de fonds publics.

Les avis exprimés sont ceux des auteurs; ils ne reflètent pas les politiques du DFID.