

## Séminaire Banque Mondiale des 5-6 Mai 2008 à Marseille

\*\*\*\*\*

### Rapport sur le développement mondial 2009 Consultation Région Moyen Orient Afrique du Nord

\*\*\*\*\*

#### **Thème A : Evolutions des équilibres urbain/rural et émergence des bidonvilles** **Rapporteur : Olivier Lavinal**

##### *Présentation*

Mme. Chorching Goh, Senior Economist de la Banque Mondiale et membre de l'équipe WDR 2009, a posé la problématique générale en revenant sur le changement de paradigme urbain qui s'opère dans le WDR 2009. Si le débat sur l'urbanisation concernait jusque-là essentiellement la vitesse d'urbanisation, l'ampleur de la migration rurale-urbaine, et la taille des principales villes, le WDR 2009 oriente le débat sur l'efficacité de la transformation de l'économie rurale à urbaine, ou sur les moyens d'obtenir un équilibre optimal entre les avantages de l'agglomération et les coûts de congestion liés à la concentration. Le WDR 2009 a donc pour ambition d'analyser comment la politique peut répondre au mieux aux défis associés à l'intégration de diverses zones de peuplement à différentes phases d'urbanisation et s'articule autour de quatre idées forces: (i) Les transformations sectorielles et spatiales sont liées ; (ii) La population urbaine augmente avec le niveau du développement ; (iii) La disparité urbaine-rurale, initialement importante converge avec le développement ; (iv) Les implications sont doubles: A mesure que les pays se développent, les rendements augmentent (économies d'échelle); la transformation spatiale qui accompagne le développement conduit à un portefeuille de lieux.

##### *Discutant*

Partant de l'exposé des thèses du WDR 2009, Mme. Rabea Kharfi, Directrice de l'Aménagement du Territoire en Algérie, a encouragé les rédacteurs du rapport à apporter des nuances et a mis en avant les limites des solutions trop mécanistes à l'œuvre dans le WDR 2009. Convaincue que le développement territorial et les processus d'urbanisation ne sont pas des processus lisses et s'inscrivent dans le temps long, Mme. Kharfi a émis des réserves sur les paradigmes prétendument infaillibles. Elle a présenté les territoires comme des écosystèmes vivants avec un jeu d'acteurs complexe.

L'Algérie est un exemple éloquent des défis que pose l'urbanisation : 65% de la population se concentre sur 4% du territoire au nord ; en 2025, 80% de la population habitera dans les zones urbaines. Le phénomène d'urbanisation rapide a précipité le déséquilibre urbain/rural. L'enjeu est donc triple : canaliser l'urbanisation et assurer la plus grande solidarité entre les territoires tout en rendant les villes compétitives. Mme. Kharfi a souligné que la ville de demain devait être durable et compétitive et donc s'inscrire au cœur d'un système urbain polarisé, d'un maillage en réseau. Partant, il s'agit essentiellement de contrecarrer les dynamiques contradictoires à l'œuvre sur le terrain, largement ancrée dans une tradition de

centralisation forte et, tout en s'appuyant sur ses quatre métropoles qui sont les moteurs de la croissance algérienne, de construire une urbanisation équilibrée et structurante.

L'expérience de Mme. Kharfi lui pousse à s'inscrire en faux par rapport à la thèse qui présente les forces du marché comme les seules aptes à réduire les déséquilibres territoriaux. Certes, la mobilité des facteurs, notamment celle des agents économiques, est indispensable à la réduction des inégalités mais elle est conditionnée à des moyens d'infrastructure. Cela a présidé à la stratégie de rattrapage algérienne fondée sur une politique de grands chantiers d'aménagement ou *méga-projets*. Cela explique également la dynamique des villes nouvelles (5 sont déjà construites sur 13 prévues) qui œuvre à un rééquilibrage du territoire et ainsi à une stratégie urbaine dynamique et pragmatique.

### *Discussion*

Force est d'admettre que la discussion a été vive et constructive. Elle a tout d'abord permis aux participants de saluer le changement de paradigme. Unaniment, les participants ont salué le rapport en le présentant comme **réconfortant** car démontrant que l'espace n'est pas neutre dans le processus de développement.

Néanmoins, les participants ont fait état de réserves tenant en partie à des désaccords de fond et en partie aux spécificités de la région MENA. La corrélation directe faite entre l'urbanisation et le développement a cristallisé les débats. Nombreux sont en effet les participants qui ont émis des doutes sur le lien de causalité entre urbanisation et développement et qui ont notamment rappelé que les réalités démographiques et sociales ne pouvaient être passées sous silence pour expliquer l'urbanisation galopante des pays en développement. Souvent, l'enjeu social à la base de l'urbanisation est la question de la survie. Les logiques urbaines sont donc plurielles et s'appuient sur des dynamiques économiques et sociales complexes. Ainsi, au Liban, si 0,6% de résidents de Beyrouth vivent au dessous du seuil de pauvreté, le chiffre monte à 18% pour la deuxième ville du pays, Tripoli. La corrélation urbanisation/développement n'est ni simple ni automatique et il faut se défier d'un trop grand déterminisme. Dans cette lignée, les logiques économiques ne peuvent se limiter au marché comme seul diffuseur du progrès. Il convient d'analyser les implications de la division du travail sur le fait urbain. Les modèles inspirés du *trickle down* ne peuvent fonctionner sans un fort volontarisme politique. La question du débat démocratique est alors posée et, de proche en proche, nous renvoie à celle des spécificités de chaque zone géographique.

La région MENA a connu les taux d'urbanisation les plus importants de ces dernières décennies et se doit donc d'être analysée sérieusement. Cela passe par la prise en compte des spécificités propres à cette région. Elles sont de plusieurs ordres :

- La forte centralisation de la région MENA et le constat que le phénomène ne s'inverse pas ; or, l'enjeu institutionnel, les questions de la gouvernance (par exemple, l'intercommunalité) et de la décentralisation sont au cœur du contrat social entre les territoires et d'une stratégie solidaire et équilibrée de développement des territoires; plus largement, le rapport se doit de prendre en compte la dimension politique car comment par exemple envisager l'urbanisation en Syrie sans prendre la mesure du

phénomène des réfugiés irakiens (estimés à un million et demi) concentrés essentiellement dans l'aire métropolitaine de Damas?

- La primatialité (villes capitales vs. villes secondaires) est fortement ancrée dans les cultures urbaines méditerranéennes : Le développement urbain existe dans les capitales administratives et/ou économiques au sud méditerranéen (Liban, Syrie, Maroc, Libye, Jordanie, etc.). Or, la problématique des villes secondaires est clé en ce qu'elles assurent un développement équilibré ; il s'agit donc de renforcer les pôles secondaires d'un pays pour dynamiser la croissance ; cela passe-t-il par la spécialisation des villes secondaires ?
- Les défis de l'habitat non acceptable ne se limitent pas aux bidonvilles ; la question du sous habitat et de l'habitat informel est centrale comme le démontrent les cas du Maroc et de la Syrie. Ainsi, les bidonvilles au Maroc agglomèrent 10% de la population alors que l'habitat informel concerne respectivement 20% et 40% des ménages urbains marocains et syriens.
- L'enjeu de la maîtrise du foncier est bien évidemment majeur, notamment de par son impact sur les équilibres entre urbain et rural et l'émergence de l'habitat informel. Il est notamment établi au Maroc que l'étalement urbain déstructure l'espace agricole et entraîne le morcellement du foncier agricole.

### ***Propositions***

La discussion a fait ressortir les impasses d'une compréhension exagérément modélisée et jugée souvent trop abstraite car ne prenant pas en compte les réalités de terrain. Les rédacteurs du WDR 2009 ont été encouragés à traiter l'urbanisation de manière conceptualisée en analysant la diversité des logiques économiques et sociales qui sous-tendent la dynamique de l'urbanisation. Celles-ci pourraient être reflétées dès l'intitulé du rapport en retenant la dimension socio-spatiale et la notion de disparités territoriales.

Il a été proposé d'insister davantage sur deux dimensions fondamentales, à savoir l'**environnement** qui se décline sur les plans certes du changement climatique et de l'efficacité énergétique mais aussi sur celui de la distribution des services publics de base en milieu urbain ; et la **décentralisation** jugée avec suspicion par l'équipe WDR 2009 et considérée par les participants comme essentielle à un développement territorial équilibré.

Enfin, l'assemblée a appelé de ses vœux l'introduction dans le rapport des éléments suivants :

- Des **encadrés**: pour effectuer des éclairages spécifiques tels les solutions mises en place pour répondre au problème des bidonvilles (redistribution des revenus; logements); ou la problématique du développement économique local ;
- Des **success stories**: pour refléter la diversité des expériences et des territoires ;
- Un éclairage sémantique (éventuellement un **glossaire**) : pour définir les termes tels que l'urbanisation, l'*Agglomeration Index*, etc. ;
- Une **étude de cas** sur l'équilibre urbain/rural dans les pays en conflit (les implications de la fragmentation sur les logiques urbaines) ;
- Un **graphique** présentant les grandes lignes d'une histoire spatiale du développement.