



HAL
open science

Environnement et urbanisation

Daniel Pinson D. Pinson

► **To cite this version:**

Daniel Pinson D. Pinson. Environnement et urbanisation. Hervé Domenach, Michel Picouet. Environnement et populations : la durabilité en question, L'Harmattan, p. 32-51, 2004, Environnement,nature, écologie, 2-7475-6008-2. hal-01121523

HAL Id: hal-01121523

<https://hal.science/hal-01121523>

Submitted on 2 Mar 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

ENVIRONNEMENT ET URBANISATION

(Paru dans Hervé Domenach, Michel Picouet (ed.) "Environnement et populations : la durabilité en question", L'Harmattan, Paris, 2004, p. 32-51)

par Daniel Pinson

On prête souvent au changement de siècle, et *a fortiori* de millénaire, des effets de renversement qui résultent bien plus de nos fantasmes calendaires que de l'évolution réelle du monde. Il apparaît pourtant, selon les données de l'ONU (1996)¹, que c'est juste après le passage au troisième millénaire que la ville impose sa suprématie démographique sur la planète : 47,4% de personnes au monde étaient en effet des urbains en 2000 et ce pourcentage doit passer à 57,6 en 2015. Certes, la distinction entre urbain et rural est à interroger et la mise en pourcentage qui sépare l'urbain du rural est entièrement discutable. Elle dépend d'abord de définitions qui ne sont pas homogènes de nation à nation et d'une fiabilité des comptages qui peut être mise en doute. Par ailleurs les critères de densité et d'espacement qui fondent cette distinction, essentiellement pensée pour des sociétés marquées par la sédentarisation, tiennent peu compte de nouveaux facteurs de mise en communication (accessibilité physique, télévision, mobile et internet...) qui ne permettent plus de penser le rural et l'urbain

1. Nous y ferons référence au long de ce texte, comme à celles de la Banque mondiale, en considérant cependant qu'elles sont, du fait de leur construction très hétérogène, parfaitement discutables.

comme des mondes clos sur eux-mêmes. L'urbain généralisé, constaté dans les pays développés, est une tendance, témoin d'une pénétration des valeurs formées dans les villes, qui s'observe à l'échelle planétaire, même si la ruralisation des villes par le flot des émigrés des campagnes peut marquer temporairement certains quartiers, anciens et nouveaux.

L'urbanisation ne peut donc plus seulement être pensée par le seul concept d'« agglomération », apparu au XIX^e siècle et mesuré avant tout par la densité du bâti. Cependant, il n'est pas inutile de s'alarmer de la « révélation » des chiffres traduisant cette forte intensité d'agglomération : le nouveau degré atteint dans l'urbanisation du monde, par ce franchissement associé d'une moyenne et d'un nouveau millénaire, attire notre attention non seulement sur les profonds changements des modes de vie et des paysages, mais aussi sur les effets que de telles concentrations d'humains vont nécessairement entraîner dans les modifications environnementales à l'échelle planétaire.

A cet égard l'hypothèse d'une dispersion des nuisances, bien au-delà de l'espace géographique où elles ont pu naître, ne peut être isolée des situations plus locales qui affectent des populations directement exposées. Un enchevêtrement de causalités est aujourd'hui à l'origine de nombreux sinistres tant urbains que planétaires. Il est bien difficile d'y démêler ce qui est imputable au changement climatique global, aux risques naturels, qui, pour certains d'entre eux, semblent redevables du phénomène précédent (inondations, incendies et tempêtes aux effets dévastateurs plus accusés), d'une part, et, d'autre part, à l'insalubrité des villes, à la mauvaise qualité des constructions, à la trop grande concentration des populations, à la médiocrité des soins qui leur sont donnés, à la mauvaise gestion de la cité, dimensions en apparence strictement locales des désordres urbains.

A cette liste déjà longue il faut ajouter la pauvreté, l'injustice sociale, la violence subie par certaines catégories de personnes (femmes, enfants, vieillards, handicapés) autant de situations elles aussi bien situées, mais dont on aurait guère de mal à montrer que

leur origine tient aussi pour partie à un ordre mondial plus prégnant dans les interdépendances et les déséquilibres qu'il occasionne.

Ainsi, au-delà de l'augmentation des humains, la concentration multipliée d'urbains qui l'accompagne et l'accroissement des activités qu'ils déploient en ville, constituent, en dehors de la lutte qu'elles suscitent entre eux, des facteurs avancés pour expliquer une dégradation de l'environnement d'ampleur planétaire. Elle globalise une menace sur l'espèce humaine que n'a pas provoqué à ce point le fléau des épidémies, autrefois comme aujourd'hui, et y fait apparaître la responsabilité des sociétés dans leur mode de consommation des ressources et dans leur traitement des résidus, mais aussi dans leur répartition inégale des biens et des services.

De l'hygiène urbaine à l'environnement urbain

Avec la formation des grandes villes de l'avant dernier siècle du second millénaire, les sociétés industrielles ont mieux fait le rapport entre l'industrie, la concentration humaine qu'elle induit et l'insalubrité qu'elle entraîne. Insalubrité et pauvreté sont à la fois mieux associées et mieux distinguées dans les jeunes démocraties capitalistes et l'on pense alors que le progrès technique et l'élargissement de la production en auront raison.

L'hygiénisme urbain, même s'il a connu des formes embryonnaires fort anciennes (comme la " cloaca maxima ", ce gigantesque égout de la Rome antique), constitue au XIX^e siècle, une première forme de systématisation de l'approche sanitaire de la ville. Cette approche, largement fondée sur le développement de l'épidémiologie, a eu le mérite de mettre en avant l'importance de la prévention, à une époque où le traitement curatif restait aléatoire. Une telle vigilance, bien qu'ayant fortement inscrit ses acquis dans l'urbanisme, tendra par la suite à régresser, à la faveur des progrès de la médecine curative. Cette dernière, en éradiquant de manière presque définitive des fléaux tels que la tuberculose, par les traitements médicamenteux, affaiblira la vigilance hygiéniste face aux conséquences prévisibles de diverses sources de pollution. Le libre cours laissé au transport individuel et l'envahissement des

espaces publics des villes par les automobiles, en dépit des mises en garde de l'urbaniste anglais Buchanan, en constitue une bonne illustration (les transports contribuaient en 1998 pour 24% de l'émission de CO₂, 32% au Etats Unis)².

La production du logement social, également conçue dans le cadre de la doctrine hygiéniste, sous des modes patronaux, étatiques ou coopératifs, a constitué un autre volet important de l'amélioration de la qualité de la vie dans les agglomérations des pays industrialisés. Au temps du Paris d'Hausmann, la ville moderne double son urbanisme aérien, dont les voies s'élargissent et l'habitat s'ouvre à l'air et au soleil, par un urbanisme souterrain qui distribue et évacue les fluides et les flux (eau potable, égouts, gaz et électricité). Ces expériences ont marqué les politiques urbaines de par le monde, mais aussi influencé celles des anciennes colonies, devenues pays en développement, jusqu'au milieu des années 90 du siècle dernier. Pourtant dans ce dernier cas, c'est moins l'essor industriel que l'attraction de la vie urbaine, avec ce qu'elle offre de produits manufacturés et de services ou de loisirs, la plupart du temps déversés par les pays industriels avancés, qui aime les candidats à l'émigration urbaine.

La libération et le développement espérés des nouvelles nations, quelquefois édifiatrices de villes nouvelles exprimant les conceptions les plus modernes de l'urbanisme (Chandigarh en Inde, Brasilia au Brésil, dans les années 50), se sont malheureusement dévoyés en « mal-développement », pour reprendre l'expression heureuse d'un des fondateurs de l'écologie politique, René Dumont. A la domination politique des anciens empires occidentaux s'est substituée une domination économique utilisant les avancées technologiques des pays occidentaux pour exploiter des ressources naturelles dont le profit est essentiellement réservés à ces pays et à des élites nationales rarement disposées à partager cette manne avec les populations qu'elles gouvernent. Ces « jeunes nations » ont dès lors accumulé une dette fabriquée par la référence aux « devises », en fait au dollar.

2 . Source : AIE (Association Interbnationale pour l'Environnement), 1998.

Les dégâts de cette évolution mondiale perverse sont patents : à l'opposé des grandes déclarations généreuses, ils se traduisent dans les faits par une inégalité croissante entre les pays développés et les nations « en développement », en dépit de l'émergence de « quelques dragons ». Jamais l'égoïsme des nations développées n'est apparu avec autant d'évidence, et la multiplication des ONG, dissociées comme leur nom l'indique, de l'influence bien-pensante des grandes nations, a progressivement dévoilé, relayée par la pénétration toujours plus efficace de l'information, la situation déplorable des populations appauvries par les échanges inégaux, asservies par le réinvestissement des capitaux de l'occident (sans la contrepartie des droits sociaux acquis dans les pays d'origine de ces capitaux) et accablées par le remboursement des dettes d'emprunts et leurs réaménagements défavorables imposés.

Un début de prise de conscience apparaît avec les réflexions du Club de Rome dans les années 70, mais aussi les travaux d'Ivan Illich au Mexique et en Amérique latine, dont on peut retrouver l'influence dans la première conférence sur l'habitat tenue à Vancouver en 1976. A l'occasion de cette manifestation, l'architecte anglais John FC Turner dénonce des programmes ayant recours à des solutions « centro-administrées » qui mettent les familles pauvres dans des situations encore plus difficiles par les dettes qu'elles contractent en étant logées dans des habitats inspirés par les techniques occidentales et très rentables pour leurs fabricants souvent également occidentaux. Il avance le « paradoxe de la baraque du bidonville », qui, moyennant des aménagements appropriés et « auto-organisés », peut favoriser l'amélioration des conditions d'habitat des nouvelles populations urbaines des pays en développement.

A la faveur de la Conférence de Rio de 1992, et dans le prolongement des expérimentations issues de Vancouver, de nouvelles approches se sont dessinées, inscrivant le mal-développement local dans le développement global, rapportant la question de l'habitat à celle plus globale de l'urbanisation de la planète. Elles ont pu se concrétiser dans les conclusions de la conférence Habitat II d'Istanbul, en 1996, organisée par l'UNCHS (Centre des nations unies pour les établissements humains)

(Cavalier, 1996). Cette importante réunion hisse ainsi la question de la ville à un niveau qui restait encore, lors de la première conférence sur l'habitat de Vancouver, essentiellement circonscrit à la question du logement.

L'urbain comme mode dominant d'établissement humain

Le basculement démographique mentionné au début de ce texte fait apparaître la tendance générale des territoires à l'urbanisation. L'avènement de la société industrielle en Europe avait provoqué la formation de grandes agglomérations, selon un modèle qui, repris initialement aux Etats-Unis, a été supplanté par celui des grandes mégapoles américaines.

Les fonctions tertiaires y jouent désormais un rôle déterminant, plus décisif que les activités industrielles, elles-mêmes renouvelées dans leur vocation et leur organisation. La place privilégiée des secteurs financiers a notamment favorisé l'apparition de *Central Business District* et le rejet en lointaine périphérie des zones résidentielles de la nouvelle classe moyenne, laissant les premières couronnes urbaines aux catégories les plus pauvres. Ce schéma a tendance à se généraliser à l'échelle mondiale, y compris dans la vieille Europe, non sans que cette dernière y résiste.

Les grandes métropoles ont atteint au milieu du siècle passé et, pour certaines assez rapidement, une taille considérable qui connaît aujourd'hui, plus en terme de population que de superficie, un certain ralentissement. Paris (3 608 milliers d'habitants en 1900, 9319 en 1990) voit son taux de croissance annuel passer de 1,52 en 1950 à 0,45 en 1990. Londres, qui était la plus grande ville au début du XIX^e siècle (6 480) a vu sa population décroître depuis les années 50 (passant de 8 961 à 7 385 en 1990), cependant que celle de Los Angeles, qui n'atteignait pas 125 000 habitants en 1900, totalisait 13 271 milliers d'habitants en 1990, présentant ainsi l'un des taux de croissance les plus importants du monde industrialisé. Londres est l'exemple précoce, mais significatif d'une décroissance de plusieurs villes européennes (Bruxelles, Milan, Munich, Budapest...), qui se fait au profit de villes moins grandes

ou de périphéries plus excentrées, sachant qu'en moyenne le taux d'urbanisation des pays industrialisés, établi à 0,95% dans les années 80-90, se maintenait à 0,70 dans la décennie suivante, inspirant à l'ONU la prévision d'un taux de croissance urbaine légèrement supérieur à 0,50% vers 2020 (Moriconi-Ebrard, 1993).

Cette évolution diffère sensiblement de celle des pays en développement. Les mouvements de libération des années 50-60 sont venus à bout de la domination des empires militaro-politiques, sans arraisonner les empires financiers qui ont mondialisé l'économie d'aujourd'hui. Dès lors, leur rapide urbanisation récente constitue, bien plus qu'un phénomène d'industrialisation comparable à celui qu'ont connu les pays occidentaux au XIX^e siècle, un phénomène de formidable attraction, provoqué par la ville elle-même, avec ce qu'elle offre et représente comme mirage moderne, et un exutoire à l'appauvrissement des campagnes. Ce taux élevé d'urbanisation, général pour les pays du sud (3,84% entre 1980 et 1990) (ONU, 1996), atteint son maximum en Afrique subsaharienne : 4,82%. Ainsi la ville de Lagos, qui comptait 41 000 habitants en 1900 et en totalisait 4 683 milliers en 1990, présente un taux d'urbanisation de 6,77% (Moriconi-Ebrard, 1993).

Si l'on se réfère aux prévisions de l'ONU (1996), avec la prudence qu'il convient, l'urbanisation actuelle des pays formant l'arc encore largement rural, tendu entre l'Amérique du sud et la Chine et passant par l'Afrique noire, devrait voir, après la formation de mégapoles à l'émergence fulgurante, ses taux d'urbanisation fléchir (2,42%), sans que ne cesse de s'élever la part des urbains dans ces régions (56,7% en 2020 contre 39,4% en 1980, cependant encore largement en dessous de la proportion des pays industrialisés (70,3% en 1980 ; 79,8 % en 2020). Si l'on se situe au niveau de la taille des villes, la quasi-égalité de villes de plus d'un million d'habitants qu'avaient en 1980 les pays industrialisés et les pays en développement (104 et 109 respectivement) disparaît au profit de ces derniers (135 contre 275 en 2015), cette différence étant encore plus marquée au niveau du nombre d'habitants (1 732 millions d'habitants contre 371 millions).

Civilisation urbaine et amélioration inégale des conditions de vie

La (dé)mesure de cette évolution appelle nombre d'interrogations. Certes, en bien des domaines, la ville moderne des pays industrialisés peut faire référence (encore qu'elle se présente en des modèles suffisamment différents en Europe et en Amérique du Nord), par l'expérience qu'elle a accumulée, avec les progrès qu'elle a apportés à ses habitants. Pourtant cette longue histoire engendre continuellement des distorsions inattendues. Car l'évolution contemporaine de la ville n'est pas sans entraîner des effets nouveaux, et sous-estimés, quant à leurs conséquences environnementales notamment. Cette situation n'est d'ailleurs plus dissociable de celle des pays en développement, du fait de l'intensité des migrations internationales, et ce en dépit des mesures de fermeture aux frontières, plus ou moins efficaces, prises par les pays riches.

Quoiqu'il en soit, les pays industrialisés sont indéniablement parvenus à un certain nombre de résultats appréciables dans la maîtrise de ces quatre grandes "fonctions" urbaines que sont l'habitat, les équipements, les lieux de travail, les réseaux de transports en les inscrivant dans des dispositifs de planification et des procédures de gestion urbaine encadrées par des appareils législatifs plus ou moins souples. La faible part dans ces pays de ce que les instances internationales mettent sous le nom d'"informel", et qui recouvre les activités et les formes d'hébergement échappant aux lois qui régissent les pratiques du commerce, de la production et de l'habitat, en donne une certaine mesure. Elle fait apparaître, par contraste, l'ampleur de la tâche pour les pays en développement, où la reprise de ces cadres réglementaires est partielle, souvent inadaptée au contexte, et la plupart du temps inappliquée lorsqu'elle existe, ou réservée à des fragments très limités de l'espace urbain.

Ainsi, dans les pays du sud, les secteurs de l'informel atteignent de fait des niveaux considérables : tant au plan économique (56,1% d'emploi informel en Afrique noire, 37% dans les pays arabes, 39,8% en Asie-Pacifique, 30,2% en Amérique latine, alors qu'il est

au niveau de 4% pour les pays industrialisés) qu'en ce qui concerne les logements (seulement 49,03% des constructions autorisées en Afrique Noire, 58,7% en Asie-Pacifique). Dans ces pays, la surface habitable partagée par les familles dépasse à peine 8 m² par individu en Afrique, 13 m² au Caire, elle n'atteint pas 3,5 m² à Mumbai (Bombay), 10 m² à Shanghai, alors qu'elle s'élève à près de 30 m² à Budapest et dépasse 38 m² à Amsterdam et 41 m² à Toronto (UNCHS, 1999).

Cette situation traduit les difficultés de beaucoup de ces pays à faire face à une urbanisation où les activités de survie, liées à l'afflux dans les grandes villes, dans un premier temps, puis le croît naturel, dans un second temps, domine le développement d'un secteur d'activité moderne. Ce dernier perce cependant et prend de l'ampleur, hors des rentes fossiles (pétrole...) et des délocalisations occidentales, et tend à rivaliser avec la production du monde industrialisé, en particulier dans ces pays qu'on dit " émergents ".

Désemparés devant la soudaineté et l'ampleur de cette croissance démographique, les villes-champignons des pays en développement répondent par ailleurs difficilement aux besoins d'habitat des nouvelles populations. Ces dernières investissent alors jusqu'à saturation des quartiers centraux anciens, tant qu'une reconquête urbaine ne les affecte pas au profit d'activités tertiaires, mais aussi des zones interstitielles ou périurbaines souvent impropres à la construction, s'exposant ainsi à des risques considérables. Ces quartiers illégaux disposent dès lors d'infrastructures médiocres ou inexistantes, tant en ce qui concerne la voirie, l'adduction d'eau potable, l'alimentation en électricité que les réseaux d'assainissement, tandis que les équipements de santé et d'éducation y sont nettement insuffisants.

Ainsi l'électricité ne dessert que 63,5% des habitants de Dakar. Ce chiffre tombe à 43% pour Maputo, taux d'équipement proche de celui de l'ensemble de l'Afrique noire (42,38%), le plus mal desservi des continents loin après l'Asie (86,07). Le réseau d'eau potable ne parvient qu'à 41,5% des habitants de Dakar. Les égouts ne les desservent qu'à 24,7%, contre 51,4% pour ceux de Mumbai (Bombay) et seulement 2,01% pour ceux de Lagos. A Dakar les

citadins ne disposent que d'un lit d'hôpital pour 1682 habitants, ceux de Ventiane d'un lit pour 654 habitants, alors que ceux d'Atlanta bénéficient d'un lit pour 71 habitants et ceux de Marseille d'un lit pour 87. 70 écoliers composent une classe de primaire à Dakar, 81 à Yaoundé contre 27 à Marseille et 17 à Atlanta (UNCHS, 1999).

A cet égard, les nouveaux habitants des villes du Sud vivent une situation de sous-développement urbain qui réédite les situations locales d'insalubrité des villes européennes du XIX^e siècle, mais avec une fulgurance inconnue et dans un entremêlement stupéfiant des techniques les plus modernes et les plus archaïques. Modernité et pauvreté, bien que concentrées très différemment, s'interpénètrent ainsi de plus en plus au plan mondial, et sont par ailleurs régulièrement alimentés, tant par la violence des fléaux naturels que par celle des conflits humains.

L'accélération du processus d'urbanisation tend également à favoriser parfois la dissolution des anciennes structures familiales. Cette dernière entraîne en particulier une augmentation importante de femmes seules, assurant des charges de plus en plus lourdes, alors que leur rôle dans la cité reste largement subordonné au pouvoir politique des hommes. Elle peut aussi exposer les enfants à une exploitation ou à des sollicitations contraires à leur épanouissement.

Expansion urbaine générale et dégradation environnementale globale

Si, dans les pays industrialisés, l'amélioration des conditions de logement et de santé a tempéré pendant toute une période les prophéties alarmistes des premiers temps de leur essor, ce mieux reste fragile compte tenu de la persistance des inégalités, mais aussi tendanciellement compromis par les effets environnementaux non prévus de ces améliorations et le type de solutions qui a été privilégié pour y répondre. De plus, loin de nuire seulement aux seuls habitants des villes où sont observés ces altérations, on constate aujourd'hui que leurs effets agissent sur des régions

entières et participent également à la dégradation environnementale d'ensemble de la planète.

Ainsi en est-il des apparentes performances atteintes en matière de transports urbains, qui, avec le traitement des rejets dus à l'augmentation consumériste, participent le plus activement à la dégradation environnementale mondiale. Les moyens de déplacement modernes, considérés notamment en regard des mobilités quotidiennes, ont accru la liberté de mouvement de nombreux citoyens. Ils permettent ainsi à un habitant de Marseille de mettre en moyenne 25 minutes pour se rendre à son travail, dans une ville où le nombre de voitures personnelles est 330 pour 1000 habitants. Rien à voir avec la situation de Lagos où le taux de motorisation individuelle est d'à peine plus de 4 véhicules pour 1000 habitants, ce qui explique pour partie les 85 minutes que passent les personnes pour se rendre à leur travail, en bus ou à pied (UNCHS, 1999).

Cependant le recours privilégié au transport en véhicule individuel, utilisé au détriment des transports collectifs et en général couplé avec la propriété d'une maison individuelle, entraîne un étalement de la ville coûteux en réseaux et en espace, une accessibilité difficile de son centre où une part importante des emplois reste localisée, ainsi qu'un accroissement de la pollution atmosphérique et de divers autres nuisances (bruits, envahissement de l'espace public par le stationnement, etc.). On considère ainsi qu'à Athènes, ce mode de transport est la cause de près de 50% de la pollution atmosphérique. Or, selon une note récente du Ministère français de l'écologie et du développement durable, « pour un même nombre de voyageurs-kilomètres, les transports publics emploient 2 à 3 fois plus de personnes, ont une efficacité énergétique 4 à 6 fois supérieure et un rendement environnemental 2 à 10 fois meilleur que l'automobile ».

Les législations adoptées pour réduire ces nuisances, comme la loi sur l'air en France (1996), se heurtent à des comportements sociaux encouragés par l'individuation marquant les démocraties occidentales, mais la démonstration d'une forte volonté politique

montre aussi que des solutions modernisées, telles que le tramway, peuvent inverser cette tendance.

Une telle orientation mérite d'être particulièrement soulignée en regard de l'avenir des transports dans les grandes villes en développement des pays du Sud, d'autant que la concurrence et la relative saturation des marchés des pays industrialisés aiguïseront les appétits des constructeurs automobiles en leur direction. Le recours alternatif à un transport " propre " comme le tramway ne doit pas exclure des modes individuels anciens, tels que les cycles, qui, non seulement ne doivent pas perdre la place importante qu'ils conservent dans certains pays en développement, mais la regagner dans les pays industrialisés.

Cela implique le partage et la sécurité de l'espace public, le réexamen des densités urbaines et de la distance entre travail et logement, sans compromettre les attentes en espaces arborés, dont le manque, dans les villes anciennes européennes, s'est associé à l'envahissement par les véhicules automobiles, pour favoriser la fuite des citadins vers les nouvelles "campagnes urbaines".

En regard de cet enjeu, le modèle de la ville européenne classique présente une forme urbaine économe en espaces et en réseaux (215 hts/ha à Strasbourg, 9 à Atlanta) : son actualisation est sans doute préférable à sa condamnation, au nom du tout automobile et au profit d'un type de modèle, comme celui de la ville diffuse à l'américaine. Sa logique de formation reste en effet étrangère aux principes d'économie des ressources, en particulier d'espace, et d'accessibilité optimale des habitants aux services urbains. On peut ainsi considérer que ce modèle n'est pas étranger au gros différentiel de consommation d'énergie par "tête" entre l'Américain du nord et l'Européen (8 057 kg équivalent pétrole pour le premier contre 4 355 kg pour le second en 1996, selon le *World Development report, 1999/2000*).

Les déchets domestiques et leur élimination constituent une autre des conséquences du progrès qu'a permis la ville en matière de consommation (un Marseillais produit une demi-tonne par an contre 200 kg pour un Cairote). Leur traitement reste cependant

incomplètement maîtrisé sur le plan environnemental. Les dispositifs existants, dont beaucoup ont été inventés dans les pays industrialisés au XIX^e siècle, sont souvent dépassés et appellent de nouveaux modes de recyclage, en même temps qu'une modération de la consommation des ressources, en particulier de l'eau. Certains pays, dont la France, pourtant relativement bien dotés en comparaison d'autres, en constatent l'épuisement ou la pollution locale, sous l'effet de techniques agricoles ou industrielles, insuffisamment attentives à certaines de leurs conséquences indirectes à long terme, mais aussi par des traitements inappropriés des eaux usées d'origine domestique.

À cet égard les pays en développement sont placés aujourd'hui dans un état de dénuement et de conditions d'insalubrité que vient encore aggraver la consommation sans cesse grandissante en milieu urbain de produits de fabrication industrielle, et de destination alimentaire ou autre. Les résidus qui en résultent s'entassent dans des décharges ouvertes, à la fois source de nuisances, mais aussi de récupération. Sous cet aspect, les résidus de production et de consommation assurent des activités de survie qui, en même temps qu'ils dévoilent les trésors d'ingéniosité déployés par les pauvres, posent la question de la maîtrise et de l'utilité sociale du recyclage, pour ces pays d'abord, mais pour les pays industrialisés aussi.

La mise au rebut systématique après consommation était et reste un comportement que l'incitation à l'achat permanent et une conception/fabrication des produits fondée sur un cycle d'obsolescence accélérée a ancrée dans les modes de vie des populations non démunies. La prolifération des déchets qui en résulte avec des décharges sans résorption maîtrisable et des techniques d'incinération souvent polluantes, provoquent des situations dont les habitants riverains sont les victimes et contre lesquelles ils se portent en justice non seulement pour les désagréments visuels ou nauséabonds qu'ils entraînent, mais aussi pour l'accroissement du nombre de maladies cancéreuses qu'ils semblent provoquer. Ainsi en a-t-il été des leucémies multipliées engendrées à Woburn, Massachussets (USA), en lien avec des décharges polluantes, que seule l'obstination des familles de

malades a permis de mettre en accusation face à des autorités fuyantes (Callon, Lascoumes, Barthes, 2001).

La multiplication de ce types de constat et la prise de conscience qui en résulte sont à l'origine des mesures de récupération jusqu'au déchet ultime. Elles ont permis de faire naître des activités productives et rémunératrices, en apparence marginales, qui ont permis à des populations de quartiers pauvres de renouer avec l'emploi, tant à Marseille qu'à Porto Alegre. On peut ainsi mentionner l'activité de remise en état de réfrigérateurs hors d'usage, qui permet à la fois à des familles démunies d'acheter un appareil d'occasion à un prix modique, et de récupérer sur les appareils irréparables le fréon autrement abandonné à son action volatile destructrice de la couche d'ozone.

Ce type d'action peut aussi contrer, goutte d'eau dans l'océan, certes, mais symbolique d'une nouvelle solidarité, les écarts sans cesse plus grands introduits par les pratiques de production et de commerce des grandes firmes mondiales : la récupération de médicaments au profit de pays pauvres en est un exemple, comme la mobilisation de paysans des pays développés pour réparer leur vieux matériel agricole mécanique remplacé en vue de le livrer à des agriculteurs de pays en développement.

Influence des villes et pouvoir des nations

On a aujourd'hui pris conscience, non seulement du poids démographique des villes dans le monde, de la place tout à fait fondamentale qu'elles jouent dans les changements climatiques, mais aussi du rôle essentiel qu'elles peuvent remplir pour enrayer la dégradation environnementale planétaire. Et ce d'autant que l'avenir des villes concerne non seulement leurs propres habitants, comme c'était surtout le cas au siècle dernier, mais la totalité des êtres humains et l'ensemble des écosystèmes sur la Terre.

Cette montée en puissance des villes, véritablement “ polistique ”³, est perceptible depuis la fin des années 80 et se voit désormais reconnue et consolidée par une série d’initiatives importantes, prises par les villes elles-mêmes et aujourd’hui relayées par le soutien des grands organismes internationaux. En 1990 s’est en effet constituée, sous l’égide de l’ONU, l’association ICLEI (*International council for local and environmental initiatives*) dont l’objectif est la sensibilisation des collectivités locales au développement durable et l’invitation à ce qu’elles se constituent pour cela en réseau. Cette association, où les pays européens jouent un rôle important, produira un rapport qui servira de base à la rédaction du chapitre 28 de la Conférence de Rio sur l’« Environnement et le développement » des 3 - 14 juin 1992. Il fixait les « Initiatives des collectivités locales à l’appui d’Action 21 » (Action 21 est le numéro d’ordre du programme d’action issu de la conférence Rio, qui, effet du hasard, annonçait de manière heureuse un siècle et un millénaire nouveaux)⁴.

Après Rio, la rencontre de Curitiba, au Brésil, qui réunit 300 maires, élus et associations, représentant quatre confédérations internationales de villes, signent “ l’engagement de Curitiba ” qui précise la mise en œuvre des “ Agenda 21 locaux ”. En 1996, plus de 1800 Agenda 21 locaux avaient été décidés par autant de villes dans près de 70 pays en tous continents. La conférence d’Habitat II

3 . Concept inventé au début du siècle dernier par Patrick Geddes, l’un des fondateurs de l’urbanisme moderne, soulignant le rôle important de la ville dans la maîtrise de son développement.

4 . Le chapitre 7 de l’Action 21 concerne la « Promotion d’un modèle viable d’établissements humains » et énonce les objectifs suivants :

- a) Un logement adéquat pour tous;
- b) Pour une meilleure gestion des établissements humains;
- c) Pour une planification et une gestion durables des ressources foncières;
- d) Pour une infrastructure environnementale intégrée : eau, assainissement, drainage et gestion des déchets solides;
- e) Pour une politique viable de l’énergie et des transports au service des établissements humains;
- f) Promotion de la planification et de la gestion des établissements humains dans les zones sujettes à des catastrophes naturelles;
- g) Promotion d’une production durable de l’industrie de la construction;
- h) Promotion de la valorisation des ressources humaines et de la mise en place de moyens de développement des établissements humains.

à Istanbul, tenue la même année, exprime précisément l'engagement des villes dans cette réunion d'abord dédiée aux nations. La conférence avait en effet été précédée d'une réunion de 500 maires ou de leurs représentants : il en résultera la création de l'AMVAL (Association mondiale des villes et des autorités locales). Cette dernière est désormais l'un des partenaires du programme "Cities Alliances", mis en place les 16 et 17 décembre 2000 à Berlin. Soutenu par la Banque mondiale et l'UNCHS, appuyé par le Japon, le Canada et la plupart des pays européens dont la France, ce programme se définit comme un dispositif d'aide à la "formulation de stratégies de développement de la ville", associant institutionnels et société civile, et d'intensification de la lutte contre la pauvreté urbaine ("cities without slums").

Engagé dans une démarche plus contestataire, le Forum Social Mondial (FSM), réunit, en 2001, à Porto Alegre, ville du Sud du Brésil (devenue, depuis la réunion d'Habitat II, l'exemple phare de la démocratie alternative) et à l'initiative du Président d'Attac France (Bernard Cassen) et de deux responsables associatifs brésiliens, près de 1500 délégués associatifs du monde entier. Le FSM se présente comme un mouvement d'opposition au Forum Economique Mondial (WEF) de Davos et à la mondialisation libérale qu'organise depuis plus de trente ans cette réunion des sommités du monde politico-financier.

La gouvernance urbaine et la vigilance citadine-citoyenne comme moyens de contrôle environnemental

La mesure des situations urbaines, aujourd'hui mieux identifiées et distinguées de la situation générale des États, met à la disposition des acteurs politiques et techniques, mais aussi des habitants et de leurs associations, des outils de diagnostic qui sont susceptibles de fonder des actions pertinentes en terme de développement et d'environnement urbains.

Une des avancées essentielles acquises depuis la Conférence de Rio est la mise en évidence du rôle des gouvernements urbains

dans la prise de conscience et l'intervention sur les incohérences et les désordres qui affectent les territoires urbanisés et leurs populations, afin d'aller vers un "développement durable", intégrant les trois principes de l'amélioration de la qualité de vie, de la réduction des inégalités sociale et du respect des écosystèmes.

L'échelle locale est dès lors un niveau de prise de décision et d'action qui doit être pris en compte avec la même considération que celui des nations qui monopolisaient jusqu'ici l'action internationale et les modalités de régulation des conflits entre les continents et les États. L'importance du phénomène urbain rend cette internationalisation du rôle des cités encore plus évident et nombre d'États, dont la France, encouragent à une décentralisation propice à l'initiative urbaine.

De plus le développement économique, social et culturel, dans son ensemble et malgré ses inégalités, voire ses régressions, notamment en situation de guerre ou de spoliation, stimule la vigilance des habitants en regard des macro-dispositions que prennent les élites dirigeantes nationales. Ces dernières ont été souvent peu efficaces en regard des attentes des populations, notamment au plan de leurs conditions de vie quotidienne. Cette incurie suscite alors des formes de contre-pouvoirs que peine à endiguer la répression des régimes les plus autoritaires. Ils s'avèrent finalement très performants dans la régularisation d'occupations illégales que les instances officielles, à quel que niveau que ce soit, n'ont pu anticiper et contenir.

L'idée de "gouvernance" urbaine, très à la mode, prétend précisément traduire ce changement dans la manière de gouverner : elle ne se réduit plus à la décision descendante de ceux qui détiennent, y compris le plus légitimement, le pouvoir au nom d'une investiture et d'une compétence reconnues, mais passe par des arrangements sans cesse négociés avec une multiplicité de partenaires issus de l'ensemble de la société civile, et tout particulièrement les citoyens les plus modestes. La ville entre parfaitement dans le cadre de cette forme d'exercice politique redistribué et l'on peut considérer qu'elle a joué un rôle éminent dans ce retournement (Massiah, 2000).

A cet égard, l'expérience de la ville de Porto Alegre, est devenue, sinon un modèle, en tout cas une référence internationale pour un développement local intimement appuyé sur l'expression et la mobilisation habitante, dans un contexte qui, à la différence de certains pays occidentaux comme la France, n'a pas anesthésié la dynamique populaire par des politiques d'assistance ancrées comme modes d'existence. Mettant en œuvre depuis plus de 10 ans un « budget participatif », les municipalités successives de Porto Alegre, dirigées par le Parti des Travailleurs, ont inventé des dispositifs qui leur permettent de faire surgir de l'expression habitante et de mettre en débat citoyen toute une série de propositions : elle relèvent de l'habitat, de l'assainissement, mais aussi du patrimoine, des infrastructures urbaines, de la culture et de l'éducation, et concernent ainsi directement la vie quotidienne des habitants.

Cette expérience a trouvé, à la faveur d'une sensibilité internationale plus éveillée aux questions de développement local qu'elle ne l'était dans les années 75, un écho international considérable, encore redoublé par la publication et la traduction, en 1998, et en castillan, en catalan et en français de l'ouvrage d'un des maires de Porto Alegre, Tarso Genro : « *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l'expérience de Porto Alegre* ».

Conclusion

La résolution conjointe des exigences du développement et de l'environnement, liées dans le concept de "développement durable" se révèle délicate et le rapport d'inégalités entre les continents et les pays dans un contexte de mondialisation ne facilite pas cette résolution. Les pays industrialisés affichent pour certains une "sagesse" écologique qui s'accorde mal avec la "frénésie" commerciale que développent par ailleurs leurs entreprises et pour lesquelles les pays en développement représentent à la fois une réserve de ressources pour le développement de leur production et une offre de débouchés pour l'écoulement de leurs produits. Inversement les pays en

développement, dont les “ émergents ” notamment, acceptent mal des conseils de “ sagesse ”, dès lors qu’ils prétendent rattraper leur retard avec les méthodes occidentales qui, à défaut d’avoir eu le souci de la “ durabilité ”, ont donné les preuves d’une certaine “ efficacité ”.

Les preuves scientifiques des menaces planétaires les plus graves s’accumulent ; elles font voler en éclat les arguments affairistes et égoïstes de certains États et mettent en évidence la division ou l’impuissance coupable des dirigeants à remplir les engagements de Rio, comme l’a fait apparaître l’incapacité de la conférence de La Haye (2000) à mettre en œuvre le protocole de Kyoto (97). À l’opposé, la vigilance, le niveau d’information et la mobilisation grandissants des citoyens ouvrent une éclaircie de confiance et posent les bases d’une solidarité internationale essentielle pour l’avenir. Celle-ci peut-elle, en effet, être mieux construite que par les citoyens du monde, de plus en plus apparentés aux citoyens, “ citoyens des villes ” ? Ils sont précisément ceux qui, parce qu’ils y vivent, en travaillant, en consommant, en se déplaçant et en demeurant, sont les plus directement exposés aux conséquences des excès productivistes et consuméristes, même si les plus privilégiés peuvent nourrir le leurre de la protection de quelques communautés fermées au reste de la société. En réalité, bien qu’essayant de se mettre à l’écart des zones les plus agglomérées, et en brûlant à cet effet plus de carburant qu’il n’en faudrait raisonnablement, ils sont eux aussi exposés aux dangers que leur niveau de consommation et son mode de réalisation égoïste contribuent à augmenter dans une proportion loin d’être atteinte par les habitants des contrées les plus pauvres (20 tonnes de CO₂ produites par l’Américain, 10 par l’Allemand, 2,3 par le Chinois, en 1998, selon l’AIE).

Bibliographie :

BANQUE MONDIALE, (2000), *World Development Report, 1999/2000*.

CALLON, M., LASCOUME, P., BARTHE, Y. (2001), *Agir dans un mode incertain, essai sur la démocratie technique*, Le Seuil, Paris.

CAVALLIER, G. (1996), “ De la ville à l’urbain ”, in *Urbanisme* n° 288, Paris, p. 65-80.

DUREAU, F., DUPONT, V., LELIEVRE, E., LEVY, J.-P., LULLE, TH. (coordonné par) (2000), *Métropoles en mouvement*, Anthopos-IRD, Paris.

MASSIAH, G., (2000), “ Le débat international sur la ville et le logement après Habitat II ”, *La ville et l’urbain, l’état des savoirs* (dir. Paquot, Th, Lussault M., Body-Gendrot S.), La Découverte, Paris, p. 349-358.

MORICONI-ÉBRARD, F., (1993), *L’urbanisation du monde depuis 1950*, Anthopos, Paris.

GENRO, T., DE SOUZA, U. (1998), *Quand les habitants gèrent vraiment leur ville. Le budget participatif : l’expérience de Porto Alegre*, Paris, FPH.

TURNER, J. FC (1976), *Le logement est votre affaire*, La Seuil, Paris.

UNCHS, (1999), *Basic Facts on Urbanization*, Nairobi.

Annexe

La version initiale de ce texte contenait la liste de recommandations suivantes :

1. Définir et mettre en œuvre un projet de développement urbain durable

- en partenariat avec différents acteurs de la vie publique et en concertation avec les habitants ;
- dans le respect des priorités sociales, économiques et écologiques ;
- en conciliant les actions immédiates avec les perspectives à long terme ;

2. Tendre vers une ville économe et diverse, polyfonctionnelle et polycentrique

- limiter l'éparpillement résidentiel par la maîtrise foncière des terrains, le contrôle de la consommation et de l'usage des sols ;
- promouvoir une offre foncière et immobilière accessible, en répondant aux demandes immédiates tout en préservant le développement à long terme de l'espace urbain ;
- régulariser les quartiers illégaux situés hors des zones à risques en s'appuyant sur les compétences citoyennes et techniques des habitants ;
- densifier au plus près des réseaux de transport en commun et des réseaux hydrologiques de surface ;
- renforcer l'urbanisation autour des points de forte accessibilité, en particulier près des dessertes de transports publics ;
- reconquérir les espaces publics, qui remplissent à la fois une fonction sociale et une fonction écologique (espaces plantés) ;
- préserver et revaloriser les centres anciens, dans le respect des populations y résidant, non pour en faire des espaces muséifiés, mais des lieux de mémoire et de développement ;
- défendre la mixité dans les usages du sol, la mixité fonctionnelle permettant de réduire les besoins de déplacements ;

- développer la diversité sociale de l'habitat à l'échelle de la ville et de ses quartiers pour lutter contre la ségrégation sociale, tout en respectant la fonction initiale d'intégration des communautés ;
- 3. Faciliter la mobilité en préservant le développement durable**
- diminuer la mobilité et limiter au maximum les besoins de déplacement ;
 - assurer un transfert de l'automobile vers d'autres modes de transport plus respectueux de l'environnement ;
 - encourager la pratique du vélo ou de la marche à pied ;
 - réduire les effets externes de chaque mode de transport en adoptant un Plan de mobilité urbaine ;
- 4. Assurer l'écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets en milieu urbain**
- limiter la consommation énergétique des villes ;
 - assurer l'assainissement des eaux pluviales et des eaux résiduaires et leur recyclage.
 - réduire la production de déchets et favoriser leur utilisation en tant que ressources ;
 - gérer les espaces naturels au cœur même des villes ;
- 5. Relever le défi de la solidarité Nord-Sud**
- mener des actions de coopération décentralisée dans le cadre de jumelages entre collectivités ;
 - échanger des expériences et des savoir-faire en s'appuyant sur des actions de sensibilisation entreprises par les associations de solidarité internationale ;
 - faire participer les ressortissants étrangers à la vie locale ;
 - promouvoir une consommation citoyenne à partir de produits réalisés dans des conditions sociales, économiques et environnementales décentes ;