

L'urbanisation en Amérique latine

Jorge E. Hardoy*

La plupart des études ou articles consacrés à l'analyse du phénomène actuel d'urbanisation en Amérique Latine commencent par mettre l'accent sur l'ampleur de ce processus et son rythme accéléré, qui le rendent unique dans le monde entier. Chaque année, pendant la période qui va jusqu'à la fin du xv^e siècle, s'ajoutera à la population urbaine des pays d'Amérique Latine l'équivalent d'une métropole de sept ou huit millions d'habitants, c'est-à-dire, à peu près l'aire métropolitaine actuelle de Buenos Ayres ou supérieures à celles de Sao Paulo ou de Mexico. En termes quantitatifs, la population urbaine de l'Amérique Latine, qui était de l'ordre de 90 millions de personnes en 1960, dépassera les 360 millions en l'an 2000, alors que la population totale passera de 200 à 600 millions d'habitants durant la même période. On estime qu'environ la moitié des Latino-américains vivront en l'an 2000 dans des villes de cent mille habitants ou plus alors qu'elles ne représentaient que 50 millions d'habitants en 1960.

Cette croissance démographique accélérée, et ce développement urbain encore plus rapide sont dues à la persistance d'un taux de natalité très élevé, combiné avec une baisse spectaculaire de la mortalité : l'immigration en provenance d'Europe (et surtout d'Italie, d'Espagne, du Portugal) qui ont joué un rôle significatif à d'autres périodes, entre 1880 et 1930 par exemple, n'ont plus la même importance. Les migrations internes, de la campagne vers les grandes métropolitaines ou vers les villes de taille moyenne constituent aujourd'hui un des facteurs de poids de cette rapide urbanisation. Dans différents pays tels que le Brésil, la Colombie, le Mexique ou le Pérou, le développement des villes de 100 000 habitants ou plus est dû à 50 % à peu près aux conséquences de ces migrations internes.

Le phénomène d'urbanisation latino-américain reste surtout localisé à la périphérie de l'espace national ou sur le littoral. Seuls le Mexique et l'Amérique Centrale échappent à cette règle, mais en Amérique du Sud et dans les îles Caraïbes le mouvement d'urbanisation reste pratiquement limité aux zones côtières. Les principales cités du Sud ou des Antilles sont, en général, des ports ou des villes très proches

du littoral et bien reliés aux principaux ports de chaque pays. L'intérieur des pays sud-américains reste peu peuplé et il existe d'immenses territoires presque déserts ou très peu exploités. Les conurbations sont côtières : citons la ceinture industrielle de Buenos Ayres à Rosario, les complexes urbains de Sao Paulo-Santos-Rio de Janeiro ou de Santiago du Chili, Valparaiso ou Lima, El Callao, Caracas, la Cayra, Valencia, les aires métropolitaines de Montevideo, Recife, Porto Alegre, Curitiba et Salvador; de même qu'aux Antilles la zone métropolitaine de la Havane. Parmi les grandes conurbations américano-latines qui dépassent les trois millions d'hommes, Santos, actuellement, Mexico et Bogota sont situées à l'intérieur du pays.

Les métropoles littorales de la colonisation

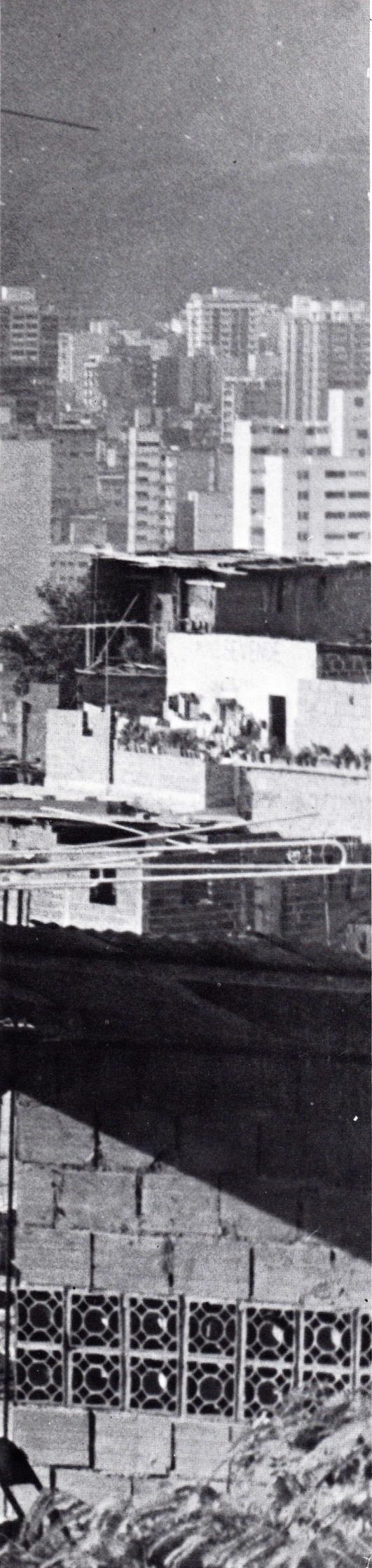
L'origine de cette concentration périphérique de l'urbanisation remonte à la période coloniale. Les deux puissances politiques indigènes auxquelles s'opposèrent les conquistadors, la confédération aztèque et l'empire Inca, dont les capitales Tenochtitlan et Cuzco étaient situées à l'intérieur, migrèrent du centre du pays vers le littoral. A l'exception de Montevideo, toutes les métropoles qui en 1960 dépassaient un million d'habitants, furent fondées au xvi^e siècle. De même, sur les trente ou trente-six villes qui en 1975 dépassent le demi-million, neuf seulement ont été créés depuis 1600.

Ce schéma périphérique s'est accentué ensuite et l'accès à l'indépendance des anciennes colonies portugaises ou espagnoles n'a fait que renforcer la primauté des principaux centres régionaux de l'époque coloniale. Les réseaux de chemin de fer ou de routes ont renforcé cette tendance historique : s'est constitué un modèle national qui comprend un ou deux centres en étroit contact avec les marchés extérieurs à leur zone géographique et avec les intérêts européens ou

* Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Instituto di Tella-Buenos Ayres (Argentine).

Souvent l'unique grande ville des pays latino-américains, la capitale concentre les pouvoirs et attire un flot d'immigrants (Caracas-Venezuela).





nord-américains qui définissent la politique économique de chaque pays et une « périphérie » sous la forme d'un espace intérieur peu évolué. Les relations de chaque pays avec l'étranger se font par l'intermédiaire de sa capitale, ou éventuellement par deux ou trois autres grandes villes. Cette situation persiste à l'heure actuelle; l'image extérieure de l'Argentine est perçue à travers Buenos Ayres, celle du Brésil correspond à Rio et à Sao Paulo, de même pour Mexico et le Mexique. Cette identification d'un pays à sa capitale est encore plus évidente dans des pays moins peuplés ou moins grands, dont la capitale est quelquefois l'unique ville d'une certaine ampleur. Ces villes uniques et leur aire métropolitaine concentrent le pouvoir politique et économique, les centres culturels et universitaires les plus importants, les centres de décision financiers, rassemblent les principaux moyens de transports et les installations portuaires. Cette concentration des fonctions et du pouvoir économique et politique de l'ensemble du territoire national au niveau d'espaces géographiquement très limités tend à accroître les disparités entre les régions développées et sous-développées de chaque pays.

Les villes contemporaines sont non seulement plus étendues et plus complexes que celles des deux ou trois décades antérieures, mais elles ont aussi produit entre elles, à l'intérieur des territoires nationaux, des liens plus étroits et variés. Le vide qui caractérisait l'espace territorial de chaque pays au XIX^e siècle ou même, dans quelque cas, dans la première partie du XX^e siècle, s'est trouvé quadrillé de voies ferrées et (ou) de routes, et (ou) de lignes aériennes et a été partiellement peuplé à cause d'une pression démographique grandissante et de la découverte et de l'exploitation de ressources naturelles demandées par les marchés internationaux. Parallèlement, les systèmes urbains nationaux se sont graduellement étendus ainsi que les flux entre les cités à l'intérieur de ces mêmes systèmes. Parallèlement, diminuait l'isolement des villes entre elles et les zones les plus directement placées sous l'influence de ces cités se voyaient affectées par la culture urbaine en expansion.

Malgré le manque d'emplois, de logements et de services et le fait que cette urbanisation accélérée entraîne une rapide dégradation de l'environnement physique, les grandes villes actuelles attirent pourtant un nombre grandissant d'habitants, qui trouvent, malgré tout, en elles des sources d'emplois, des possibilités d'éducation et de formation ou de divertissement, des formes de convivialité et de progrès inconnues autrefois et qui n'existent pas dans un milieu rural ou dans les petites villes. On peut souligner, en faveur de ce milieu urbain, qu'il offre plus de facilité d'éducation et un meilleur niveau sanitaire, un niveau de revenu supérieur et une meilleure répartition de ce revenu et qu'on y trouve une attitude plus ouverte de la part d'une partie croissante de la population, en termes d'innovations politiques, culturelles ou technologiques. Il est possible que le chômage et le sous-emploi soient moins marqués aujourd'hui qu'il y a une ou deux générations et la proximité de centres de formation technique ou universitaires a permis aux enfants des

familles ouvrières, bien qu'en nombre réduit, de recevoir un enseignement plus adapté.

Uruguay et Brésil : deux cas extrêmes

Il existe de grandes disparités entre les divers pays de ce continent en ce qui concerne ces modes d'urbanisation : non seulement en termes de taux actuel d'urbanisation, mais aussi de potentiel urbain. En Uruguay, par exemple, 81 % de la population vit dans des centres de 2 000 habitations ou plus (compte tenu que 50 % vit à Montevideo, la capitale) et le taux de croissance démographique est minime : 1,3 % par an : comme il s'agit d'un pays dont la superficie est réduite et la population peu importante, cet accroissement démographique, totalement canalisé dans les villes, ne signifie pas une pression insupportable en termes quantitatifs : de 1968 à 1980, 423 000 nouveaux urbains, au rythme de 32 500 par an. Mais le Brésil, pendant la même période devra absorber 27 700 000 nouveaux urbains, (à peu près 2 130 000 personnes par an) : le Brésil est, en effet, un pays peu urbanisé et où le taux de natalité est extrêmement fort. Aussi, sa population urbaine s'accroît de 5,67 % par an, et dans certains cas, tels qu'à Fortaleza, il s'agit de 10 % par an. L'Argentine, le Chili, ou Cuba sont à rapprocher du cas de l'Uruguay, alors que l'Équateur, d'autres pays d'Amérique Centrale, le Paraguay et la Bolivie - pays à économie rurale - suivent l'exemple du Brésil.

Jusqu'à une période récente, la majorité des grandes aires métropolitaines du monde industrialisé se sont développées dans la mesure où elles constituaient des centres industriels et commerciaux à l'échelle mondiale, nationale ou régionale. Mais il existe plusieurs exemples du fait qu'il s'est produit un processus accéléré d'urbanisation dans les pays en voie de développement sans qu'il soit accompagné d'une industrialisation simultanée. En Amérique Latine, si l'on constate bien une corrélation par pays et, de fait, par région, entre phénomène d'urbanisation, revenu par tête, consommation d'énergie et part du secteur industriel dans le produit national, il est pourtant évident que, dans les pays les plus développés, industrialisés et urbanisés de cette partie du monde, il n'est pas possible d'établir des corrélations du même type que celles utilisées dans les pays dits « développés ». En d'autres termes, l'urbanisation, en Amérique Latine, n'a pas été jusqu'ici accompagnée d'une industrialisation simultanée et adéquate, ni d'une augmentation du niveau de revenu ou de consommation, ni enfin des taux démographiques que l'on observe, déjà depuis longtemps dans les sociétés industrialisées. Cette situation précaire s'aggrave assez logiquement dans la mesure où le secteur tertiaire déjà surchargé par rapport au niveau de développement de chaque pays latino-américain, n'est pas en mesure de fournir les emplois nécessaires pour alimenter par elle-même une forte population urbaine.

Des emplois pour huit millions de personnes

Créer des emplois, fournir des logements, des services et des équipements collectifs à une nouvelle population urbaine, qui

Population d'Amérique Latine.



Argentine	Buenos Aires	8.925.000
Brésil	Recife	1.046.454
	Belo Horizonte	1.228.295
	Rio de Janeiro	4.252.009
Sao Paulo	Sao Paulo	5.869.966
	Santiago	3.068.652
Chili	Santiago	3.068.652
Colombie	Bogota	2.818.300
	Cali	1.022.200
	Medellin	1.207.800
Pérou	Lima	3.158.417
Uruguay	Montevideo	1.163.177
Venezuela	Caracas	2.175.400

s'accroît de huit millions de personnes par an, suppose des coûts énormes en termes d'investissements aussi bien que de fonctionnement. Sur ce phénomène, on a peu de connaissances. D'autre part, comme je l'ai expliqué, la situation est passablement différente, qu'il s'agisse de l'Uruguay ou du Brésil, qui sont des cas extrêmes.

Très peu de pays, en Amérique latine, sont en mesure, à court et à moyen terme, de fournir des logements, des services et équipements divers à cette nouvelle population urbaine si les conditions actuelles se maintiennent. Les possibilités de l'Argentine et de la Bolivie, pour prendre un autre exemple, constituent aussi deux cas extrêmes. Mon opinion personnelle est que, dans le cadre des structures économiques et politiques actuelles, il n'y a pas de solution au problème urbain de l'Amérique latine, pas plus qu'au problème de son développement. Ceci est dû, en partie, à ce que, pour des raisons historiques (qui non seulement persistent mais paraissent s'accroître) ces pays sont organisés en économies primaires centrées sur l'exportation. Il y a trop d'intérêts puissants qui veillent à ce que cette situation se maintienne. La configuration des réseaux d'infrastructures et les « systèmes de villes » dans chaque pays confirment cette analyse. Il ne faut pas oublier que des raisons de pressions tant internes qu'externes font qu'il est difficile qu'apparaissent des mouvements nationaux à forte participation populaire, susceptibles de secouer les populations d'une apathie qui n'est autre que le reflet d'une indifférence politique avancée. Ces mêmes intérêts se sont chargés jusqu'à présent de faire que ces mouvements ne se développent pas.

La situation urbaine latino-américaine pourrait être appréhendée seulement grâce à une concertation large, souple, en coordonnant des approches générales pour chaque pays et particulièrement pour chaque ville. La définition de politiques, l'élaboration de plans et la coordination de programmes et d'investissements nécessite la définition de rôles et la distribution de responsabilités, mais surtout la volonté d'agir. Et si les gouvernements freinent l'élaboration statistique nécessaire, les plans détaillés, les études sectorielles et techniques indispensables, la situation s'aggravera.

Pas de pouvoir pour les municipalités

Il n'existe pas de municipalité, en Amérique latine, qui dispose de moyens financiers, de pouvoir politique, de personnel qualifié et d'une connaissance suffisante des problèmes pour pouvoir maîtriser le développement de sa ville. C'est un fait que des administrations municipales ne disposent pas ou ne disposent que d'organismes de planification à un niveau inférieur au niveau national, régional, ou provincial. Les gouvernements nationaux et les niveaux intermédiaires de décision, provinces, états, ou départements n'ont mis aucune hâte à reconnaître la gravité de cette situation et aucune de ces instances ne cherche à affronter ces problèmes de façon concrète. En ce qui concerne la planification économique, les gouvernements latino-américains l'ont graduelle-

ment adoptée comme moyen d'action gouvernemental. Malgré ces inerties, dans quelques pays des progrès significatifs ont pu être réalisés.

On n'a pas porté une attention équivalente aux implications sociales ou spatiales du développement et parmi ces pays, aucun n'a, à l'heure actuelle, réellement tenté de lancer des politiques urbaines au niveau national et régional. Le secteur privé, de son côté, a largement profité de cette situation de fait, et ses activités ont contribué de façon décisive à accroître le caractère désordonné et spéculatif du processus actuel d'urbanisation, ceci grâce à l'attitude passive des pouvoirs publics. L'urbanisation, à travers les plus-values créées, est devenu un secteur d'affaires privilégié pour certaines minorités.

De plus, pour prendre des décisions pertinentes, il est nécessaire d'avoir une bonne information sur le problème posé et donc de lancer des recherches dans ce sens. Les données recueillies à travers les divers recensements effectués par les différents niveaux de gouvernement restent fragmentaires et peu homogènes; une bonne partie de ces informations sont inutilisables au niveau d'études urbaines sérieuses. D'autre part, on manque de données de base sur les transports, la consommation des ménages, sur le marché du travail, du logement et sur le marché foncier, sans lesquelles il paraît difficile d'élaborer des programmes d'action efficaces. Mais ces lacunes ne devraient pourtant pas justifier le retard, pris au niveau de décisions fondamentales.

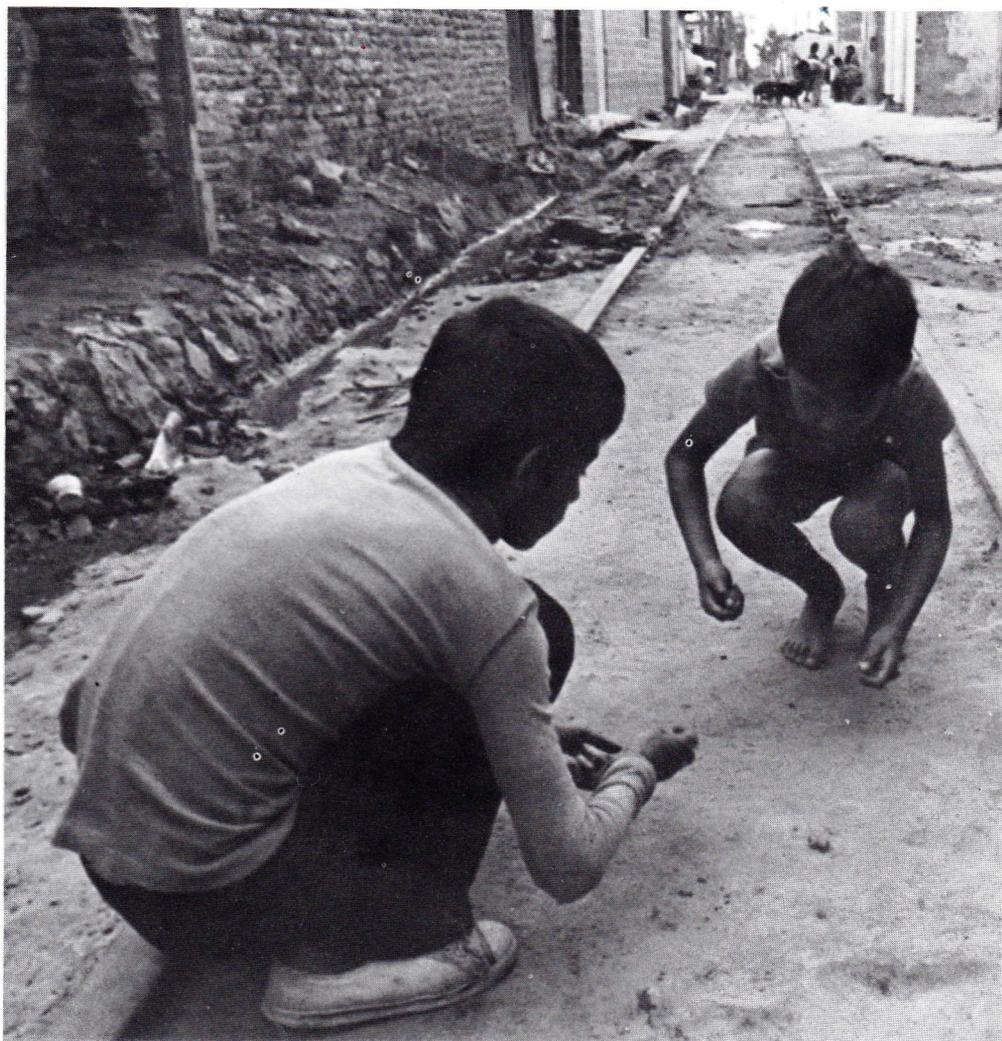
Bien que dans ce domaine, on ait progressé durant les dix dernières années, on n'a pas encore réussi à intéresser réellement les économistes, les sociologues, les anthropologues, les politologues; seuls se sont intéressés quelques avocats et des petits groupes d'architectes et d'ingénieurs. Par contre, la recherche technologique en matière de problèmes urbains reste inexistante. Les progrès signalés concernent plus une clarification au niveau conceptuel que de réelles études opérationnelles susceptibles d'aider à définir des politiques. Il ne faut pas s'en étonner dans un continent qui consacre plus d'argent à étudier et à promouvoir le « désign » intérieur, pour prendre un exemple, qu'aux études urbaines, ou qui dépense en armements ou en budgets militaires, à peu près l'équivalent des investissements nécessaires à la construction des logements indispensables.

Une industrie du bâtiment trop traditionnelle

Un exemple significatif de ces choix est donné par la précarité de l'industrie du bâtiment qui est pourtant un facteur fondamental au niveau de la construction de logements, de commerces, d'usines, de services ou d'équipements publics destinés à une population urbaine dont nous avons énuméré les caractéristiques. Dans les pays économiquement ou techniquement plus développés, l'industrie du bâtiment s'attache à utiliser les techniques et les modèles déjà expérimentés par d'autres industries telles que l'industrie automobile et des machines agricoles. On n'utilise pas non plus les méthodes de programmation qui permettent une construction des villes homogènes et coordonnées.

En Amérique latine règnent encore des systèmes de construction traditionnels. Il ne s'agit pas d'une activité considérée comme productive et, même si on peut parler d'une production par tête double de celle de l'agriculture, elle reste sensiblement inférieure à la production industrielle et pétrolière. L'industrialisation lourde appliquée à la construction commence à se profiler. Mais elle ne se développera pas si on ne dépasse pas le système bien trop diffusé de crédits individuels appliqués à des logements isolés, si on ne freine par la parcellisation de l'espace urbain et si on ne coordonne pas mieux les programmes de construction de services et d'équipements urbains. Tout ceci confirme le tableau des aspects chaotiques et coûteux de la croissance urbaine en Amérique latine. L'industrie de la construction constitue cependant après l'agriculture, une source régulière d'emplois potentiels. L'adoption de technologies nouvelles devra tenir compte de son importance en termes de politiques de main d'œuvre.

Si un processus d'urbanisation d'une telle ampleur, accompagné des tendances décrites plus haut, constitue déjà un défi pour n'importe quel pays économiquement développé, imaginons à quoi est confronté un pays en voie de développement, c'est à dire avec des faibles moyens financiers et techniques et une technologie peu adaptée. Ce processus présente alors vite un caractère critique. Il est toujours possible de préciser approximativement ce qui va mal, mais il est plus difficile de définir une stratégie sous forme de plans ou de programmes et de les mettre en œuvre. Jusqu'à présent, la passivité avec laquelle les différents gouvernements ont contemplé cette croissance urbaine et le point de vue exclusivement physique avec lequel ils étaient censés résoudre ces problèmes n'ont pas encore été dépassés. De plus, le secteur privé n'a pas réussi à apporter une solution aux problèmes entraînés par cette urbanisation et encore moins à fournir une contribution dans des domaines tels que la création d'emplois, de logements et de services ou le maintien d'un environnement acceptable... Fait plus grave encore, appuyé par la structure du pouvoir dominant, le secteur privé a utilisé ce vertigineux mouvement d'urbanisation et la forte demande en termes fonciers, de logements et de services à des fins spéculatives, aboutissant à un gonflement des prix et en créant des situations très coûteuses ou très difficiles à résoudre.

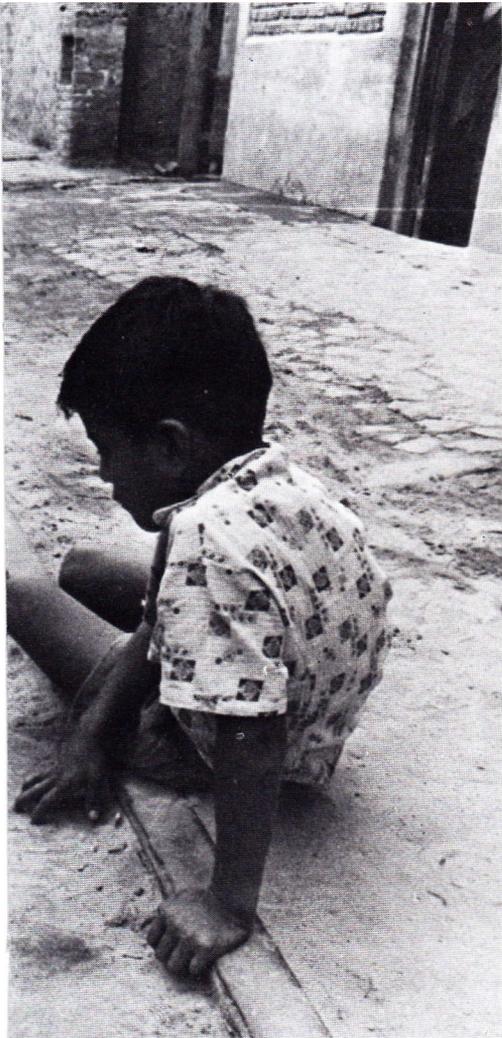


La ville : un sous-produit

Sans un financement plus adapté, il est bien difficile de prévoir le modèle urbain futur de la ville latino-américaine. Cette prévision est d'autant plus difficile que, pour ce qui concerne la forme d'une ville, interviennent nombre de facteurs : la mise en œuvre de nouvelles technologies ou l'adoption de nouveaux concepts sociaux sur le droit de propriété ou la rupture des facteurs de pouvoir traditionnels. En plus, comment pourrait-on financer une urbanisation sans moyens financiers, quand la ville est un sous-produit par rapport à des investissements plus rentables?

Comme solution, on peut imaginer de réduire les coûts de cette urbanisation,

sans abaisser la qualité de construction qui permet à un logement de durer au moins cinquante ans. On peut partiellement y arriver grâce à des programmes de logements d'une certaine ampleur, utilisant des technologies adaptées à l'état de développement de chaque pays et financés massivement. Ceci signifie ne plus disperser le crédit au niveau individuel, faire progresser les technologies de construction, de transports et de communications, et répartir la terre selon des superficies et des localisations logiques. Une autre solution pour diminuer ces coûts serait de récupérer la plus value produite par cette urbanisation au profit de la société et non plus pour le seul bénéfice des spéculateurs ou des possédants. On pourrait aussi chercher à pro-



L'expansion urbaine en Amérique Latine : 50 % d'autoconstruction. Un bidonville dans la banlieue de Buenos-Aires (Argentine).

mouvoir les techniques de l'habitat léger ou éphémère, puisque ce type d'habitat apparaît aujourd'hui inéluctable, en améliorant son habitabilité et en rendant plus facile ce type de construction sur des terrains auparavant viabilisés et dotés d'équipements communautaires.

Ces trois formules proposées, réalisables à court terme, sont fondées sur la conviction qu'on ne trouvera pas de solution au développement urbain sans une politique foncière énergique, constante et tenant compte de l'avenir, qui permettrait d'organiser ce phénomène et de réduire la

spéculation. La socialisation des terres en milieu urbain ou suburbain reste une solution qu'actuellement aucun gouvernement n'ose adopter. Le contrôle par l'État de l'espace foncier destiné aux futures expansions urbaines est une garantie de ce que les villes pourront s'adapter à des conditions ou des contraintes difficiles à prévoir aujourd'hui et d'incorporer des techniques qui dans les pays en voie de développement sont encore trop coûteuses. Ma conception de la ville construite sans investissements massifs est peut-être peu architectonique, mais beaucoup plus « conviviale », sociale et économique. Je ne veux pas dire que l'esthétique sera oubliée. Nous devons simplement nous soucier d'une esthétique moins individualiste, moins monumentale, basée sur des éléments forts, concentrés, liés à une bonne insertion dans l'environnement, où la précarité des techniques de construction constitue une limitation ou un défi non encore relevé par les planificateurs.

Le cas de Cuba

Seul Cuba, parmi les pays d'Amérique Latine, appuyé par une révolution qui permettait la transformation des rapports sociaux et économiques continuellement réévalués. La priorité qu'a réclamée le secteur rural, qui constitue la base de l'économie cubaine à court et à moyen terme et la nécessité de créer des zones rurales des conditions de vie équivalentes à celles des villes et de nouvelles sources d'emplois, s'est traduite par la création de centaines de villages et petites villes.

Cuba a ainsi réussi en quelques années à freiner les migrations internes et à réorienter la répartition spatiale de la population en fonction de nouvelles localisations de l'investissement productif et des infrastructures sociales. Une loi de réforme urbaine presque simultanée à la réforme agraire a coupé toute possibilité de spéculation foncière et a freiné le développement sauvage et incontrôlé des villes de l'époque pré-révolutionnaire.

Toutefois, et pour des raisons historiques, le manque de logements maintient un taux d'occupation élevé, les transports restent inefficaces et la dégradation générale des anciennes infrastructures urbaines s'est accentuée; mais cela est dû à la presque totale concentration des investissements dans les zones rurales et dans les secteurs essentiels pour l'économie cubaine. Néanmoins, les énormes progrès en matière d'éducation, de santé, de loisirs, et une politique de plein emploi sont en train

de créer des conditions générales de vie peu communes en Amérique latine.

Cuba a lancé cette politique avec de faibles moyens techniques, peu ou pas de données statistiques et pratiquement sans études financières, mais avec une grande volonté d'action et d'expérimentation. Il faut mettre en parallèle cette situation avec celle d'autres pays d'Amérique latine, où la problématique urbaine ne se discute pas au niveau gouvernemental et où se maintiennent les anciennes pratiques de plans sectoriels inefficaces et non coordonnés entre eux.

50 % d'auto-construction

Pire encore, dans ces pays, la législation délègue la responsabilité de la planification urbaine aux élus municipaux, qui comme on l'a déjà vu, n'ont pas les moyens techniques et financiers pour la mener avec efficacité, ni encore moins de pouvoir politique pour s'opposer à certains groupes d'intérêts nationaux ou multinationaux.

Les très pauvres résultats du très coûteux effort entrepris, il y a deux ans par la Municipalité de Guayaquil avec l'aide technique des Nations Unies, ou par la Municipalité de Guatemala avec l'aide de l'O.E.A. (1) illustre clairement les conflits d'intérêt entre les niveaux nationaux et municipaux de décision et les groupes privés entre eux. On prétend même, dans presque toute l'Amérique latine mener un processus aussi dynamique et complexe que celui de l'urbanisation au niveau local, moyennant des plans régulateurs rigides et sans une minime orientation et un engagement réel des gouvernements nationaux. La principale caractéristique de l'urbanisation latino-américaine est alors sa décapitalisation : on investit beaucoup moins que l'indispensable pour maintenir des niveaux critiques d'habitabilité et de fonctionnement.

L'auto-construction est un phénomène important, car, probablement, 50 % ou plus de l'expansion urbaine d'un grand nombre de villes est le résultat des efforts individuels de ses habitants. Du fait de la carence gouvernementale en la matière, la population recourt à ses propres solutions et établit ses propres standards culturels. Il existe une ségrégation réelle imposée par la législation et les normes officielles; celle-ci est bien évidemment plus forte dans le cas des niveaux socio-économiques les plus bas.

J.H.

(1) Organisation des États Américains.