

Planifier la ville versus planifier l'idée d'une ville

Jérôme Chenal

Laboratoire de sociologie urbaine, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne
jerome@chenal.ch / jerome.chenal@epfl.ch

N-AERUS

XI

URBAN KNOWLEDGE
in
CITIES OF THE SOUTH

Introduction

La communication se propose de décrire quelques modèles et idéologies qui ont soutenu à la mise en place des plans d'urbanisme (Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme ou Plans Directeurs) dans les villes d'Afrique de l'Ouest. Car si la dernière décennie a vu l'émergence d'autres formes de planification urbaine – la participation – il n'en demeure pas moins que les « grands plans » d'urbanisme n'ont pas disparu et continuent à se développer et à être produits dans les Ministères des différents Etats.

Mais les schémas ségrégatifs des villes, les choix modaux, la prise en compte d'un individu type pour qui la ville est planifiée, sont autant d'éléments qui montrent qu'il existe un décalage important entre les dynamiques urbaines, les stratégies formelles ou informelles des populations et les idées développées par les plans. Ce décalage pourrait être vu comme une cause de l'inefficacité des schémas d'urbanisme à proposer une ville future, à agencer le cadre de vie des habitants des villes.

Pour montrer cela, nous proposons de nous baser sur des études menées conjointement à Dakar, Nouakchott et Abidjan. Sous forme de trajectoire, nous allons dans les pages qui suivent remonter l'histoire des trois villes par leurs plans. Car si la création de Nouakchott est récente, Abidjan et Dakar sont plus anciennes dans l'histoire urbaine et malgré des âges différents, elles nous donnent à voir des trajectoires similaires. Le contexte politique, sociale, économique ne sont venus que peu perturber le développement spatial de ses villes qui contenaient au moment de leur fondation déjà, les prémices de ce qu'elles seraient des décennies plus tard. Les problèmes semblent les mêmes, aujourd'hui qu'hier, les ségrégations spatiales ont résisté aux indépendances, la planification du territoire se fait de la même manière, et le foncier reste le talon d'Achille de la gestion urbaine.

Nous essayerons d'aller au-delà des questions de gestion et de planification ; les trois villes nous rappellent qu'elles sont avant tout les outils d'un pouvoir dans le but de « moderniser les populations ». L'homme moderne est « développé », il vit en ville, donc le développement passe par la ville, pourrait-on résumer. Cette vision simplifiée et simpliste de la réalité sociale d'une nation a pourtant été mise en place aux soleils des Indépendances par les jeunes États pressés de proposer un système sociétal unique, basé sur un parti unique, une ville unique et la concentration des pouvoirs dans une frange infime de la population.

Nouakchott : une ville nouvelle sur une idée ancienne

Nouakchott est une ville nouvelle. La première pierre posée en 1958 en témoigne. Et si la ville prend naissance loin des débats sur les villes nouvelles, qu'elle est dessinée rapidement au sein des administrations coloniales, elle reste pourtant une création unique, une ville devenue capitale au milieu de nulle part. L'implantation préexistait, mais Nouakchott n'était qu'un village, prenant place le long de la Route interfédérale n°3 comme nous l'indique Puigaudeau¹ dans sa marche à travers la Mauritanie².

1 DU PUIGAUDEAU, O. (1954) *La piste Maroc-Sénégal*, Paris, Plon.

2 Officiellement nommé « Piste impériale » aux premiers temps, puis aux temps administratifs, « Route

Aux Indépendances, le site de sera choisie pour devenir la capitale d'un État : la République Islamique de Mauritanie³. Le choix du site est à l'époque compris par des raisons politiques et géo-stratégiques : entre deux frontières, à mi-chemin entre le Nord et le Sud, au centre du pays, entre l'Afrique Noire et le Monde arabe.

L'histoire de Nouakchott débute en 1956 avec le vote de la Loi-cadre des territoires d'Outre-Mer, dite Loi Defferre⁴. Depuis cette date, l'idée de placer la Capitale du territoire de Mauritanie en Mauritanie et plus à Saint-Louis du Sénégal fait son chemin aboutissant sur un décret⁵ de transfert de la capitale. Dès 1960, il naît en Mauritanie une volonté politique d'urbaniser le pays ; il fallait donner une capitale au jeune Etat indépendant et transformer les bédouins en citoyens modernes car « pour entrer dans l'Histoire, pour accéder à la modernité, il faut « sortir du désert », « monter » vers les cités et les campagnes-jardins⁶. L'école moderne et obligatoire forçait les populations à se sédentariser et va ainsi participer à cette *urbanisation forcée*⁷ où quand le choix d'un système éducatif « crée » la ville ! Mais cette démarche de contrôle des nomades avait commencé bien avant l'Indépendance sous la présence française avec les systèmes de contrôle des populations obligées d'être inscrites sur le registre d'un poste.

À cette volonté délibérer d'urbaniser des territoires, vont venir s'ajouter une série de facteurs inattendus qui favoriseront l'urbanisation du pays. Dans un premier temps, c'est le déclin du commerce caravanier qui y participe voyant ses grands pôles culturels et commerciaux (Oualata, Chingetti) perdre en importance. Puis, la baisse de la pluviométrie jouera un rôle important dans le renforcement de cette tendance. Commencée vers 1940, elle sera la cause du déclin continu du pastoralisme nomade jusqu'à aujourd'hui. La guerre du Sahara Occidental (depuis 1975) a achevé le processus et a vu les derniers parcours caravaniers devenir dangereux. Enfin, à cette urbanisation voulue par l'État pour former une nation, à ces facteurs économique-climatiques (exode rural) que nous venons de décrire, s'ajoutent les attraits « classiques » de la modernité urbaine, des emplois espérés, des réseaux familiaux sur fond de fécondité élevée⁸.

Dès la décision de transfert de la capitale de Saint-Louis à Nouakchott, il s'agit de dessiner cette ville nouvelle et pas moins de quatre plans successifs seront présentés entre 1957 et 1958. Deux préalables sont toutefois posés à la construction de la capitale : rapidité et économie. Rapidité, car il y a la menace extérieure, le Maroc rêve d'étendre son Royaume, et il faut marquer le territoire par une présence physique. Économie, car la place économique de la Mauritanie est médiocre dans l'AOF ; peu de moyens seront donc mis à disposition par l'Etat français pour la construction de la ville.

En 1957, le gouverneur Mouragues présente un budget de 1.500 millions de CFA pour la construction de Nouakchott. C'est à cette même période que l'ébauche des plans d'urbanisme commence à se faire. Tout d'abord par Mouragues, le gouverneur de l'époque, se « piquant d'urbanisme »⁹ qui ébauche un croquis pour le plan de la ville mis au net par le service de la topographie. Mouragues ne sait toujours pas où

interfédérale n°3 ». D'Agadir à Tindouf, les marocains l'appellent « Route du Sud » (Puigaudeau, 1954).

3 D'abord territoire autonome dès 1956, la Mauritanie deviendra indépendante le 28 novembre 1960.

4 Loi française pour les régions d'Outre-Mer qui institue pour chaque territoire un conseil de gouvernement présidé par un gouverneur et composé de ministres élus par l'assemblée territoriale. Elle sera adoptée le 19 juin 1956

5 Décret daté du 24 juillet 1957

6 METRAL, J. (1993) Dans les steppes de la Palmyrène. Nomadisme et mobilité au Proche-Orient. *Les annales de la recherche urbaine*.

7 KOITA, T. (1994) Migrations, pouvoirs locaux et enjeux sur l'espace urbain. *Politique Africaine*, 55.

8 CHENAL, J, et Al. (2009). Quelques rues d'Afrique. Lausanne, Editions du LaSaur.

9 PITTE, J.-R. (1977) *Nouakchott, capitale de la Mauritanie*, Paris, Publications du département de géographie de l'Université Paris-Sorbonne.

bâtir la ville : « sur le cordon littoral, par exemple » dira-t-il¹⁰.

Une fois les levés de profils topographiques réalisés, on prend conscience que l'unique emplacement possible pour bâtir la ville est le plateau dunaire situé au Sud de la grande dune, car sur celle-ci, les sables sont trop mobiles. Le cordon littoral présente le même inconvénient : il est mobile lui aussi et de plus, est trop étroit. L'Aftout es Saheli (une dépression longeant le cordon dunaire) et le Ksar (bourg d'origine) sont inondables.

À partir de l'esquisse de Mouragues, plusieurs urbanistes vont plancher sur le projet. Hirsch,¹¹ en 1957 ; son plan montre une grande voie Est-Ouest séparant la ville en deux avec d'un côté le quartier de la Médina et ses souks, sa mosquée et de l'autre la « Capitale », la ville administrative, avec ses bâtiments publics, symbole du pouvoir, le tout imaginé dans l'esprit colonial des villes ségréguées¹². En 1957 toujours, Cerutti¹³, propose un projet : L'axe Est-Ouest qui traverse la ville est repris ; il restera jusqu'au projet final, quel que soit l'auteur des plans. Le dessin de la ville se fait plus précis, mais l'idée générale d'une ségrégation demeure. Puis ce sera, Lainville¹⁴ pour un quatrième plan. En février 1958, Lainville présente les documents finalisés qui seront adoptés. Un ultime plan voit le jour, œuvre de Leconte, architecte parisien, sur la base du plan Lainville, il s'agit alors de produire des plans d'exécution cette fois.

Une ville pour 8.000 habitants est planifiée et construite, mais, ce seuil sera atteint plus rapidement que prévu. Face à la pression démographique, en 1970, le projet pour le Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Nouakchott est confié au Secrétariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat (SMUH)¹⁵. La France est à nouveau à l'œuvre par le biais des missions d'urbanisme. Ce schéma du SMUH découpe la ville en quatre pôles d'attraction : la « Capitale », c'est-à-dire la cité administrative (centre-ville nouvelle), du Ksar (village préexistant à la ville de 1958), du Wharf (zone portuaire et industrielle) et du Village des Pêcheurs renommé pour l'occasion Plage des Pêcheurs (port de pêche artisanale). Le Plan prévoit de « réglementer la croissance désordonnée », éviter la dispersion des équipements, résoudre les jonctions entre les quatre pôles et régler les problèmes de mise en valeur du sol¹⁶. Dès 1970, le problème du foncier apparaît dans les plans de planification, douze ans seulement après la pose de la première pierre.

En 1983, un troisième plan voit le jour sous la responsabilité d'un bureau français, le BCEOM¹⁷. Comme les précédents, ce plan tente en vain de mettre de l'ordre dans cette ville qui grandit de plus en plus chaque jour, du moins beaucoup plus rapidement que ne le prévoient les différents plans successifs. Ce plan véhicule l'idée selon laquelle une ville se définit – et se planifie – grâce à ces trois éléments constitutifs et fondamentaux que sont la zone d'habitat, la zone industrielle et les espaces verts. La planification réside ensuite dans l'agencement de ces différents éléments les uns aux autres.

La dernière tentative de planifier la ville a eu lieu au début des années 2000, avec l'expérimentation d'un SDAU (Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme), adopté par décret en 2003¹⁸. Cet outil tente, sous l'égide de la Banque Mondiale cette

10 PITTE, J.-R. (2006) Nouakchott, une capitale surgie des sables dans l'urgence et réalisée à l'économie.

Nouakchott, capitale de la Mauritanie, 50 ans de défi. Saint-Maur-des-Fossés, Sépia.

11 Directeur des Travaux Publics de la Mauritanie

12 CHENAL, J. & KAUFMANN, V. (2008) City Profile Nouakchott. *Cities*, 25, 163-175.

13 Architecte du gouvernement général de l'AOF à Dakar

14 Architecte de la Direction de l'Urbanisme et des Travaux Publics de Dakar

15 SMUH est un organisme français.

16 SMUH (1970) Plan d'urbanisme. Nouakchott, Ministère de l'Équipement - FAC (Fonds d'aide et de coopération).

17 Le Bureau Central d'Études pour les Équipements d'Outre-Mer (BCEOM) est créé par décret du Ministère de la France d'Outre-Mer avec un statut d'économie mixte à l'époque.

18 Décret n° 2003-34 Portant approbation et déclarant d'utilité publique le Schéma Directeur d'Aménagement Urbain de Nouakchott (SDAU).

fois, de contenir l'urbanisation dans des limites raisonnables et de densifier les tissus urbains déjà existants. Le plan de la ville en étoile voit ses branches reliées par une première rocade pour l'année 2000, une seconde pour l'année 2010 et une troisième pour l'année 2020, donnant ainsi une « forme » à la ville, forme appréhendable et compacte, forme circonscrite par une série de rocades.

Le plan se situe au niveau d'un schéma basé cette fois non plus sur une planification par zones, mais sur des voiries sensées contenir le développement de la ville.

A ce stade, on voit que les documents d'urbanisme, à l'exception du premier plan de la ville – il s'agissait alors de construire Nouakchott –, n'ont jamais rien planifié, mais ils ont, à chaque fois avec un temps de retard, entériné les décisions prises hors de tout plan. Le plan est toujours en retard sur les dynamiques urbaines¹⁹.

De plus, la ville se caractérise par une ségrégation socio-spatiale de part et d'autre de l'Avenue Gamal Abdel Nasser, avec au Nord les quartiers chics et l'ancien centre²⁰ et au Sud les quartiers populaires appelés Médina. Paradoxalement, le plan de Nouakchott reprend le principe ancien de séparation sociale des villes coloniales, alors même que le vent de l'indépendance souffle à l'époque sur l'Afrique francophone. On construit donc en 1958 une ville sur les mêmes principes que ceux qui prévalaient un siècle plus tôt à Dakar, lors des premières implantations. Mais le plus troublant, c'est la force de la décision qui imprime son influence, cinquante ans après, avec une séparation claire entre les quartiers Nord pour les nantis et Sud pour les populations les plus pauvres.

Les plans d'urbanisme ont, à Nouakchott, toujours été en décalage avec la réalité et n'ont, de ce fait, rien pu prévoir. Ils ont entériné les décisions, fussent-elles mauvaises, que les politiques ou le développement endogène de la ville ont imposé. Mais si nous croyons être en présence d'une planification de type top-down, faites par les sommets de l'Etat, force est de constater que la réalité est différente. Ce sont les pratiques des habitants de la ville – les dynamiques urbaines – qui ont un impact réel sur le développement de la ville et non la planification, à l'instar de la spéculation foncière urbaine et de ses influences. Mais il n'y a pas à se réjouir de cette planification « bottom up », due principalement aux carences des autorités : leur manque d'anticipation face à l'explosion urbaine entre les années 1960 et 1980, conjuguée à une grave récession dans l'économie rurale, le tout sur fond d'invention du foncier urbain et d'invention des pratiques qui vont de pair, ont abouti à une ville qui croît par elle-même, au gré des modes d'occupation, sans application de la planification, laissée au marché des spéculateurs.

Dakar la ville, Pikine la banlieue

C'est au début du XIXe siècle que le Ministère de la Marine et des Colonies de la France imagine s'implanter sur la presqu'île du Cap-Vert, en face de Gorée. Le but est double²¹ : marquer la présence d'une France moderne sur le continent et se démarquer des comptoirs privés et à la fois développer l'agriculture et le commerce basé principalement sur l'arachide. Dans cette optique, Dakar doit devenir le centre de gravité de ce commerce. En 1862, l'armée signe tout naturellement le premier « plan d'urbanisme », plan de lotissement et de cadastre : Plan Pinet-Laprade du nom de son concepteur, officier du Génie tout d'abord qui deviendra Gouverneur ensuite. Le plan se développe en une trame régulière qui quadrille l'espace et le superpose aux villages Lébou existants, sans prendre compte le caractère sacré des sépultures indigènes et des mosquées²².

19 CHENAL, J. (2009) Urbanisation, planification urbaine et modèles de ville en Afrique de l'Ouest : jeux et enjeux de l'espace public. *ENAC*. Lausanne, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

20 Ilot K, M, O, V

21 SINOU, A. (1990) Dakar. *Bulletin d'information Architecturales*. Paris, Institut Français d'Architecture.

22 DIONE, M. (1992) Dakar au fil des plans. IN CULOT, M. & THIVEAUD, J.-M. (Eds.) *Architecture française outre-mer*. Paris, Madraga.

Dakar existait avant le chemin de fer, mais cette infrastructure, terminée en 1885, marquera le début du « développement » de la ville. L'arachide allait faire de Dakar la capitale économique du Sénégal. La présence du gouvernement général de l'AOF²³ provoquera plus tard, une amplification de cette installation²⁴. La direction des maisons de commerce pour l'ensemble de l'Afrique prenait place à Dakar.

Vers 1900, la décision de faire de Dakar la capitale de la Fédération de l'Afrique Occidentale Française est effective. Elle s'orientera dans deux directions principalement. Tout d'abord vers un effort d'équipement, avec l'installation d'égouts, de nouveaux tracés de rues et d'édifications de bâtiments publics, et un souci ensuite de prise en compte de l'accroissement de la population. Le statut nouveau de la ville renforce les migrations²⁵ et Dakar devient rapidement très peuplé. Le Gouvernement envisage alors de distinguer dans la ville les quartiers européens des quartiers noirs avec la création de la ville indigène de la Médina (1915), exclusivement noire, comme réponse à l'accroissement de la population et suite à une épidémie de fièvre jaune. Sans en avouer l'objectif principal, il s'agissait de mettre en place une ségrégation spatiale entre les Africains et les Européens. À cette même époque un plan directeur est donc élaboré (1914-1915) couvrant le Plateau et la Médina et donnant ainsi une assise légale à la séparation des populations.

Un plan d'aménagement voit le jour en 1937, confié à Raymond Lopez, mais le plan restera sous forme d'esquisse. Il prévoyait, entre autre, la restructuration de la vieille ville, pour n'y laisser subsister que le commerce et l'administration. Ce plan privilégiait l'embellissement de la ville, appliquait le principe de la ségrégation totale (ségrégation sociale et spatiale et spécialisation fonctionnelle) et prévoyait l'aménagement au nord de villages indigènes, séparés du reste de la ville par des zones de culture vivrière.

L'effort de guerre va réduire les moyens à disposition et renforcer la crise du logement, mais la fin de la guerre marque également un changement dans les mentalités, le début d'une nouvelle ère politique que l'on retrouve au niveau urbain. Le gouvernement de la métropole supprime les réglementations les plus inégalitaires du régime colonial ; notamment le travail forcé. De plus, face aux limites du système colonial, l'Etat français cherche à intégrer culturellement, économiquement et politiquement les élites locales qui seront plus tard amenées à diriger le pays, leur donnant notamment une représentativité politique.

Au niveau de l'urbanisme, la fin de la guerre est aussi synonyme de changements, les plans directeurs et autres schémas urbains qui n'avaient qu'un caractère semi-officiel changeront de statut avec l'ordonnance du 28 juin 1945 qui institue un caractère officiel à l'urbanisme des territoires d'outre-mer. Le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) du Cap-Vert de 1946, réalisé par la mission d'architectes-urbanistes Gutton, Lambert et Lopez, deviendra le premier représentant de cette nouvelle ère. Ce plan²⁶ a servi de base à un vaste programme d'équipements relatif à l'aménagement du Cap-Vert. La gestion du plan était confiée au Service Temporaire d'Aménagement du Grand Dakar (STAGD). L'application du PDU de 1946 a occasionné de grands travaux, entraînant une forte immigration vers le Cap-Vert.

Dès les années 50, les problèmes de logement deviennent de plus en plus importants et les bidonvilles apparaissent dans d'autres zones de Grand Dakar comme Fass et Colobane tandis que les quartiers centraux de la Médina se densifient de plus en plus. L'Etat décide alors d'enrayer le phénomène et déguerpit les habitants illégaux dans des zones situées à l'extérieur de la ville, à Pikine, où de nouveaux lotissements sont tracés. Les déguerpis se voient concéder à titre gratuit une parcelle de 200

23 Afrique Occidentale Française

24 MERSADIER, Y. (1968) Dakar, entre hier et aujourd'hui. *Revue française d'études politiques africaines*, 29, p. 39-50.

25 SINOU, A. (1990) Dakar. *Bulletin d'information Architecturales*. Paris, Institut Français d'Architecture.

26 Approuvé par l'arrêté n° 5485 du 20 décembre 1946,

mètres carrés, mais doivent y construire leur habitation par leurs propres moyens. La première opération de ce type – Pikine ancien – est engagée en 1952. Pour l'Etat, elle est l'unique solution; il faut délester le centre de la ville d'une partie de sa population ! Dakar crée son double : Pikine.

L'afflux des migrants va être accentué avec l'indépendance en 1960, à cause notamment du statut de Dakar qui devient capitale de l'Etat du Sénégal et qui maintenant concentre, outre les fonctions économiques du pays (industrie, et commerce), les fonctions politiques. L'indépendance du pays ne changera rien dans les politiques urbaines et jusqu'à la fin des années 60, on se contente de continuer avec les structures de l'époque coloniale, même si l'on se rend compte que les ressources disponibles et les méthodes employées sont largement insuffisantes par rapport aux besoins²⁷. La politique de déguerpissement est intensifiée et des habitants de Médina et ceux des bidonvilles sont expulsés vers les lotissements de Grand Yoff et de Dagoudane Pikine, puis en 1967 vers Pikine-extension et en 1971 vers Guédiawaye. Ces lotissements ne concernent qu'une part des habitants de Dakar, mais en même temps les ruraux continuent d'affluer vers le Cap-Vert, créant ainsi de nouvelles zones irrégulières.

Pour faire face à cette situation, l'élaboration d'un nouveau plan d'urbanisme est confiée en 1963 à l'architecte et urbaniste Michel Ecochard, qui après trois ans d'enquête et de travail, soumet un premier avant-projet. Son plan directeur faisant suite à une ébauche de 1961 qui entérine l'urbanisation des secteurs de la SICAP, Grand Yoff et Pikine et tente pour la première fois d'intégrer dans la composition urbaine les oubliés de l'haussmanisation dakaroise. Communément appelé « Plan Ecochard », le Plan Directeur d'Urbanisme (PDU) de 1967²⁸ couvre la presqu'île du Cap-Vert jusqu'à la forêt de Mbao. Ce PDU prend en compte l'expansion spatiale de la commune de Dakar et de la zone Ouest de Pikine-Guédiawaye, ainsi que la rénovation des quartiers anciens de Médina, Reubeuss et Grand Dakar.

Ce nouveau plan marque clairement rupture dans la politique urbaine qui considère l'urbanisation « spontanée » comme une « perversion urbanistique » qu'il convient d'éradiquer. Le document vise à planifier l'extension de la ville et à organiser l'installation des populations les plus pauvres en développant des opérations de lotissement dans la périphérie. Mais imaginer l'emplacement des futures zones d'extension ne suffit pas, il faut des moyens pour construire et les moyens manquent. Même problème pour les grands équipements industriels ou de services prévus (raffinerie, nouvel aéroport, ...) qui ne seront pas construits. Au même moment, la croissance démographique s'amplifie et rapidement l'urbanisation dakaroise va dépasser les limites envisagées par le plan (Sinou, 1990).

Le plan Ecochard ambitionne aussi de stopper volontairement l'urbanisation à l'Est de Pikine, afin d'organiser l'extension de l'agglomération à partir des deux pôles que sont Dakar-ville, à l'Ouest, et Pikine, à l'Est. Sur cette ambition, le plan va également se confronter à un manque de moyen. Les opérations de déguerpissement de plus en plus vastes s'accompagnent d'un effort d'équipement de plus en plus faible.

Créée dans les années 50 pour désengorger Dakar, la ville de Pikine a grandi comme le double « pauvre » de Dakar, elle a fini par prendre toute la place qu'elle avait à disposition. Et alors que Dakar concentrait la majorité des investissements, Pikine et Guédiawaye restaient sans possibilité de faire d'elles des villes à part entière. Et c'est aujourd'hui le problème de la région, elle ne compte qu'une ville, le centre de Dakar et les autres communes ne sont que des banlieues. Une gestion intégrée de la presqu'île aurait demandé une organisation multipolaire, ce qu'elle tarde à faire.

27 SINOU, A. (1990) Dakar. *Bulletin d'information Architecturales*. Paris, Institut Français d'Architecture.

28 Approuvé par décret n°67-864 du 19 juillet 1967

Aujourd'hui, deux documents font référence en matière d'aménagement urbain. Le premier est le Plan Directeur Urbain (PDU) du Grand Dakar qui est à l'étude depuis 2000 avec comme horizon l'année 2025. Il n'est pas encore achevé, et personne ne sait s'il le sera un jour. Le second document de référence qui influence la production de la ville est Le Plan National d'Aménagement du Territoire qui propose un développement équilibré du territoire à partir d'une meilleure gestion des mobilités. L'option stratégique principale, en plus des initiatives circonscrites à Dakar intra-muros, est la construction d'une autoroute à péage entre Dakar et Thiès. Les objectifs sont, entre autre, une plus grande fluidité de la circulation, une jonction simplifiée entre Dakar et l'intérieur du pays et l'amélioration de la mobilité urbaine dans l'agglomération dakaroise. L'infrastructure va assurer une connexion entre le nouvel aéroport international Blaise Diagne (AIBD) dont la réalisation tarde et le centre de Dakar, ainsi que la future Cité des affaires prévue à l'emplacement de l'aéroport actuel. Il devra aussi favoriser une réorientation de l'habitat vers l'Est réduisant la pression immobilière et la saturation du centre de Dakar.

Dakar met en place un modèle, celui de la ville « moderne », celui de Dubaï et ses autoroutes, et le modèle des villes sud-africaines qui dans l'imaginaire collectif représente la réussite d'une Afrique noire dans l'économie mondiale. C'est cela que cherche Dakar : être une ville mondiale, de référence, une ville carrefour pour un pays, une région. La recherche de l'image de la modernité est présente derrière les programmes de développement, une vision mondiale sur fond d'une concurrence entre villes.

Pour mettre en place son programme de ville moderne, Dakar mise avant tout sur la route et sur son corollaire : l'automobile. Elle développe des modes de transport qui sont largement en voie d'être dépassés dans les villes européennes et nord-américaines. Et pour construire ses routes, Dakar déplace les populations, sans se soucier des enseignements du passé et des expériences faites ailleurs dans ces domaines. Pikine est l'exemple qui n'a pas fonctionné, où la volonté politique n'a rien pu faire contre les dynamiques urbaines. « Voilà l'une des faces hideuses de l'urbanisation de Dakar. Ce mouvement à deux vitesses par où les pauvres sont sacrifiés au détriment des riches et des princes et qui contraste sur le devenir social de Dakar qui ne cesse de s'élargir par des populations venues de l'intérieur du pays à la recherche du confort et du mieux-être »²⁹. C'est le cœur du problème de Dakar, ville duale avec un centre pour nantis et une banlieue, qui grandit, comme une ombre, pour les plus pauvres.

Abidjan, capitale de l'Afrique de l'Ouest francophone

L'histoire d'Abidjan métropole est étroitement liée à l'histoire de la Côte d'Ivoire, à la construction même d'un État. Abidjan sera durant des décennies le lieu de projection matérielle d'un urbanisme technocratique qui se veut global³⁰, systématisé, et qui se doit de correspondre à l'idée que l'on se fait d'une société moderne. Aucune autre ville qu'Abidjan ne sera pareillement l'élément promotionnel de la modernité ; la ville est une vitrine d'un occident implanté en Afrique, d'un libéralisme urbain qui semble réussir. Les tours d'acier et de verre témoignent d'un savoir-faire, d'une maîtrise des outils contemporains de fabrication de la ville.

Abidjan, la géante, se développe en béton, avec ses routes, son port, ses quartiers résidentiels à perte de vue, tous venant s'installer autour d'une lagune. Mais Abidjan est tout d'abord le produit d'une stratégie de développement qui, dès 1960, a confirmé et accentué l'intégration de l'économie ivoirienne dans le marché mondial par la promotion et le soutien d'une agriculture d'exportation et un appel à la main d'œuvre

29 FAYE, C. (2007) Un township en plien coeur de Dakar. *Sud Quotidien*. Dakar.

30 COURET, D. (1997) Territoires urbains et espace public à Abidjan; quand gestion urbaine et revendications. IN CONTAMIN, B. & MEMEL-FOTÉ, H. (Eds.) *Le modèle ivoirien en questions: crises, ajustements, recompositions*. Paris, Karthala Orstom.

et aux capitaux étrangers³¹...ou quand l'agriculture produit de la ville.

Il faudra attendre 1928 pour qu'Abidjan voit naître son premier « vrai » plan d'urbanisme : le Plan d'aménagement de la ville d'Abidjan. Avant cela, la ville se développait uniquement par plans de lotissements successifs. Ce premier document devait faire d'Abidjan, déjà à cette époque, une capitale moderne ; leitmotiv qui sera utilisé jusqu'à la crise des années 1980.

L'objectif premier du plan est un zonage du territoire. On affecte à chaque partie de la future ville une fonction. L'administration coloniale prend place sur le Plateau, qui devient également le lieu de résidence des Européens et d'implantation des maisons de commerce. Au Sud, un quartier indigène : Treichville, séparé du Plateau par la lagune. Au Nord, un autre quartier indigène : Adjamé. Ce dernier est lui aussi séparé du quartier administratif et européen par un vaste camp militaire qui sert de cordon de sécurité³². Le plan montra rapidement ses limites, ne pouvant absorber les nombreux travailleurs immigrants attirés par le développement des activités d'Abidjan.

Le deuxième plan date de 1952 et porte le nom de Plan Badini. Il s'accompagne d'un changement radical, Abidjan, ville administrative et résidentielle, devient Abidjan, ville portuaire, industrielle et commerciale. Ce changement intervient avec le percement du canal de Vridi. Ce plan est tourné largement vers le développement des activités portuaires, vers le commerce avec l'extérieur, exploitant, surexploitant les ressources naturelles du site. Par contre, le plan laisse un peu de côté le caractère ségrégatif du schéma de 1928 ; la tendance est au développement maximum. Mais cette volonté de mettre l'accent sur l'industrie oublie les zones d'habitat qui ne sont pas prévues en suffisance et surtout ne sont pas situées vers les emplois. La conséquence directe est la naissance des bidonvilles proches des zones d'emplois.

L'histoire de la période 1960-1980 nécessite un rappel de ce qu'il faut appeler « le modèle ivoirien », c'est-à-dire la stratégie de développement du pays à partir de l'indépendance. Le modèle est celui d'une croissance rapide, permettant de sortir du sous-développement. Ce modèle se base sur l'agriculture d'exportation qu'il va falloir valoriser pour favoriser le démarrage de l'industrialisation du marché intérieur. Ceci va de pair avec l'ouverture à la main d'œuvre, aux techniciens et aux capitaux étrangers. Ce capitalisme d'Etat fonctionnera jusqu'en 1978, et atteindra un objectif de croissance annuelle de plus de 7% durant près de vingt ans. A partir de 1978, l'effondrement des marchés internationaux des matières que produit la Côte d'Ivoire met un terme au « modèle ivoirien » et montre l'entière dépendance du pays face à l'économie internationale.

La politique d'urbanisation est considérée comme faisant partie de la stratégie de développement : elle est un moyen de « distribuer les fruits de la croissance » et constitue le reflet idéal de la croissance économique en prônant la réalisation d'un urbanisme résolument contemporain. Le projet urbain d'après les indépendances est donc un projet de modernisation et pour le mettre en place, l'Etat le traitera sous trois aspects : l'habitat, les infrastructures et les constructions de prestige. Dans ce dernier cas, il s'agit de montrer, de donner confiance aux investisseurs en jouant sur l'image de la ville, une image qui fait appel à la modernité, à l'Occident, à la prospérité et au dynamisme économique.

La « modernisation » sous-entend la recherche d'un urbanisme de qualité, aux normes élevées, et capable de soutenir la comparaison avec l'Occident. Il faut faire du beau et du grand, « parce que ce à quoi nous aspirons, ce n'est pas l'égalité dans la misère, mais l'égalité dans la prospérité ».

31 ANTOINE, P., DUBRESSON, A. & MANOU-SAVINA, A. (1987) *Abidjan «côté cours»*, Paris, Karthala - ORSTOM.

L'occidentalisation de la ville est voulue par le premier président et « Père de la Nation » Félix Houphouët-Boigny. Dans cette optique, l'élément le plus urgent à mettre en place est la machine économique et la fonction prioritaire d'Abidjan est le réceptacle des moyens de production et des produits de la croissance économique nationale d'une part, le lieu de résidence de l'appareil étatique d'autre par³².

Huit ans après le plan Badini de 1952, la Société pour l'Étude Technique d'Aménagements Planifiés (SETAP en 1960) produit un plan³³ qui se veut en continuité avec le précédent, tentant d'en rectifier les imperfections³⁴ en contrecarrant le développement Nord-Sud au profit d'un axe Est-Ouest. Et en tentant de produire des zones d'habitats vers les zones d'emplois.

La ville d'Abidjan, devenue capitale d'un nouvel Etat indépendant, allait subir un boom démographique sans précédent. « L'idée de composition urbaine n'est plus à propos, elle fait place à celle d'une meilleure appréhension des réalités de l'expansion d'une ville, d'une plus grande maîtrise des mutations sociales ». Et pour répondre à cette nouvelle situation et améliorer la connaissance des dynamiques sociales urbaines, il devenait urgent de mener des enquêtes. C'est ce qu'a fait la Société d'économie et de mathématique appliquée, la SEMA³⁵, qui mène des enquêtes socio-économiques sur l'ensemble du territoire de la ville. On connaît alors enfin les populations, la structure de l'emploi, les déplacements des habitants ou encore la structure des dépenses des familles.

L'Etat imagine pouvoir faire, à partir de ses études, des projections, non seulement démographiques, mais également en terme d'infrastructures et d'équipements et développer un certain nombre de politiques urbaines, notamment une politique en matière d'habitat. C'est donc à partir de ces études dites SEMA, qu'en 1969, un nouveau plan d'urbanisme connu sous le nom de Schéma de structure du BNET voit le jour. Le suivant, le Plan d'aménagement de l'AURA de 1974 ne propose pas non plus de réelles modifications par rapport à celui de 1969, les principes généraux restant quasiment les mêmes. Le dessin se fait toutefois plus précis, non seulement dans le tracé des voies, mais également dans le nombre de zones.

Abidjan concentre les deux tiers de la production industrielle et les quatre cinquièmes des emplois tertiaires, il faut corriger la balance des investissements entre la ville et le reste du pays. C'est dans ce contexte que va naître une nouvelle approche de la planification urbaine. Non plus en termes de planification spatiale des fonctions urbaines sous forme de zones, mais par une nouvelle approche des programmes d'investissements publics. Dans cette optique, l'Administration réalise en 1977 une étude appelée « Perspectives Décennales de Développement d'Abidjan 1979-1988 ». Son but est de développer un outil de coordination intersectorielle des programmes de développement et de gestion de l'agglomération³⁶.

Les perspectives décennales ont été produites en plein essor économique, mais la crise du début des années 80 va mettre un terme prématuré aux programmes prioritaires. L'AUA (Atelier d'Urbanisme d'Abidjan) produit alors, en 1985, le Schéma de développement à long terme de l'agglomération d'Abidjan qui s'articule autour d'une volonté de rééquilibrer la localisation entre l'habitat et l'industrie, les précédents plans n'ayant pas pu rectifier le tir.

Enfin, dernier plan – l'actuel –, est « en chantier » depuis 1994, date à laquelle l'Atelier

32 COURET, D. (1997) Territoires urbains et espace public à Abidjan; quand gestion urbaine et revendications. IN CONTAMIN, B. & MEMEL-FOTÉ, H. (Eds.) *Le modèle ivoirien en questions: crises, ajustements, recompositions*. Paris, Karthala Orstom.

33 On parle du plan SETAP de 1960

34 AUA (1994) Actualisation du Schéma Directeur d'Abidjan, diagnostic urbain. Abidjan, Ministère de la Construction et de l'Urbanisme.

35 On parle des Etudes SEMA de 1960

36 AUA (1994) Actualisation du Schéma Directeur d'Abidjan, diagnostic urbain. Abidjan, Ministère de la Construction et de l'Urbanisme.

d'Urbanisme d'Abidjan, dépendant de la Direction et Contrôle des Grands Travaux, a été mandaté pour élaborer l'ASDA, l'Actualisation du Schéma Directeur d'Abidjan devant déboucher sur le Schéma Directeur du Grand Abidjan. Ce plan actualisé, qui se veut être une nouvelle manière de faire de l'urbanisme, essayant de comprendre les « mécanismes de l'évolution de l'agglomération à travers des enquêtes spécifiques » n'est rien d'autre qu'un plan de plus. Des enquêtes ont donc été lancées tout azimut sur l'emploi moderne et informel, sur les transports, sur la situation des ménages. Les documents d'étude de l'AUA en témoignent, les études et plans cités précédemment doivent fournir les bases d'une nouvelle approche des problèmes de politique urbaine, basée sur un triple constat.

Un élément va marquer fortement la forme de la ville, c'est le modèle économique adopté au niveau de l'État. Rarement un État ne fut aussi présent que dans Abidjan d'après 1960 ; la ville est la mise en espace d'une idéologie politique et d'un système économique étatique qui joue tous les rôles, planifie, régule et devient même parfois entrepreneur dans les grands programmes de logements. Ce passage d'un modèle technicien au symbolique³⁷, il y a une perte des aspects fonctionnels de la ville qui, même si elle était imaginée de manière parfois brutale comme une somme de contraintes à résoudre, gardait un ancrage important dans le contexte territorial et environnemental.

Un même principe de ségrégation dans les trois villes

Les trajectoires montrent que construites à des époques différentes, les trois villes sont pourtant dessinées sur un même schéma. Au chapitre des similitudes, on retiendra en priorité la ségrégation entre les quartiers européens et les quartiers indigènes que l'on retrouve dans les trois villes. Pour Dakar, même si les premiers plans ne montrent pas clairement une séparation « raciale », le plan pour la Médina de 1915 met clairement les populations européennes « à l'abri » des Africains afin d'éviter les nombreuses épidémies qui déciment les populations blanches ; une croyance à l'époque attribue en effet aux populations indigènes la transmission de la maladie. Abidjan verra dès son premier plan « officiel », celui de 1928, une ségrégation entre le Plateau et les quartiers populaires. Au Sud, Treichville est séparé de la zone administrative et résidentielle par la lagune, la frontière se montre clairement. Au Nord, il n'y a pas de frontière claire entre les deux zones, c'est donc un camp militaire qui jouera ce rôle. Plus tard, une zone industrielle au Nord de Cocody jouera ce même rôle de frontière entre deux mondes, l'un résidentiel de haut standing et européen et l'autre, résidentiel mais populaire cette fois, accueillant les populations africaines. L'aire de séparation entre les deux zones se retrouve dans presque toutes les villes de cette époque. Cette distinction marquera jusqu'à aujourd'hui l'espace où les quartiers indigènes d'alors sont les quartiers populaires d'aujourd'hui. Les plans des villes et l'évolution des villes restent donc très ancrés dans ce schéma de base qui ne sera jamais dépassé. La ségrégation entre les quartiers administratifs et européens et les quartiers indigènes se retrouve également dans le plan de la ville de Nouakchott.

Avant les indépendances, il y avait une volonté de faire le même urbanisme dans l'ensemble des colonies. Cela reste valable aujourd'hui même pour Nouakchott comme nous l'avons vu. Ce sont les mêmes personnes, les mêmes ingénieurs, les mêmes architectes que l'on retrouve. Une poignée d'hommes règne donc sur l'urbanisme. Cela bien sûr agrémenté d'une foultitude de documents spécifiques à l'urbanisation dans les territoires d'outre-mer. De manuels en manuels, selon les époques, on apprend les réflexes utiles pour dessiner une ville. Parlons également du poids des Européens dans la planification et notamment des Français. Logique avant les indépendances, mais la France continue, encore aujourd'hui à peser sur l'urbanisme des villes, soit par l'intermédiaire de ses bureaux d'études, soit par la coopération décentralisée. Des conseillers techniques auprès des services des villes aux consultants urbanistes, ce n'est en règle générale pas les élites du pays qui font

37 C'est la lutte contre les moustiques et les épidémies qui est partiellement à la base du choix de l'implantation d'Abidjan

les plans. Les élites mandatent les bureaux, les conseillers. Et entre les élites qui ont étudié en France et les urbanistes français — ou suisses, ou belges, ou encore canadiens, mais tous francophones — la planification est restée entre les mêmes mains depuis que les plans existent. Au niveau de la planification, il n'y a pas eu de décolonisation, ce qui interdit la naissance de nouveaux modèles. Les élites et les urbanistes sont rompus aux principes européens d'une ville européenne. Les villes ne peuvent donc pas trouver d'autonomie; trouver le modèle de la ville africaine.

Il faut également parler du poids des bailleurs de fonds et notamment aujourd'hui, dans les trois pays étudiés, de la Banque Mondiale. Que ce soit à travers des programmes d'investissements prioritaires (PIP), des programmes de voirie ou directement en commanditant les plans d'urbanisme, la Banque Mondiale fait aujourd'hui la ville africaine; très directement en faisant élaborer des plans de référence, ou plus indirectement, en finançant des projets d'équipements et d'infrastructures.

Enfin, l'analyse approfondie des trois villes montre que la planification est faite pour un « homme moyen » qui n'existe pas³⁸. C'est sur cette base que l'on projette les routes, que l'on dimensionne les parcelles. Cet homme moyen roule en voiture, gagne de quoi s'offrir un pavillon, etc... mais force est de constater, que dans nos trois villes d'Afrique de l'Ouest, cet homme a du domaine de l'exception. C'est pourtant pour lui que toute la ville se planifie.

Conclusions

L'urbanisme a de tout temps répondu à des impératifs de l'Etat. On peut rappeler que les villes n'ont pas la maîtrise de leur sol et que la planification urbaine est dévolue au Ministère. Les idées sont développées entre les bailleurs de fonds, les cadres des Ministères et les bureaux en charge de confectionner les plans d'urbanisme. A partir de là, peu de retours sur les besoins des populations, sur les dynamiques urbaines, mais plutôt une utilisation de modèles préconçus jamais remis en question.

Le cas d'Abidjan montre que le Président voulait faire un Etat moderne et la ville devait être la vitrine de cette modernité. L'urbanisme fut donc utilisé comme mise en espace d'une pensée de l'Etat. Comme exemple, les programmes d'habitat qui devaient développer l'Ivoirien et lui faire atteindre le statut d'homme moderne. C'est également le cas, bien sûr dans les autres villes, mais jamais autant qu'à Abidjan, l'urbanisme fut comme cela au service d'une cause, au service de la modernité.

Pour Dakar également, c'est le modèle de la ville mondiale qui imprime sa spatialité. La modernité passe par l'autoroute, les voies rapides et autres corniches, jusqu'à la sculpture hors d'échelle qui accueille désormais le visiteur. Pour mettre en scène cette ville, Dakar a de tout temps repoussé les plus pauvres des habitants dans des zones faites pour eux; ce fut la Médina et Pikine, c'est aujourd'hui Keur Massar.

Nouakchott est plus en retrait sur les questions d'image — la taille de la ville joue sans doute un rôle important — mais les récents programmes de rénovation des grandes artères de la ville, l'embellissement du centre va dans ce sens.

Ce sont donc souvent des modèles de ville, glanés ça et là, par les élites politiques et techniques au gré des colloques et autres séminaires de formation et qui sont « collés » comme tels sur les villes dont ils s'occupent. C'est alors que Dubai, Shangai et Tunis se retrouvent à Dakar, Abidjan et Nouakchott.

