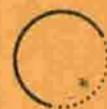




Bureau de Coopération
Economique du Pacifique Sud



Commission du Pacifique Sud



Commission Economique &
sociale pour l'Asie et le Pacifique



Programme des Nations
Unies pour l'Environnement

Programme Regional Océanien de l'Environnement

SPREP/Etude Thématique 3

Original: Anglais

ETUDE THEMATIQUE No.3

L'URBANISATION ET SES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT OCEANIEN

par

John Low

Commission du Pacifique Sud
Nouméa, Nouvelle-Calédonie
Février 1981

Le présent document a été établi par la CPS au titre du projet FP/0503-79-15 en vue de contribuer à la mise au point d'un Programme régional océanien de l'environnement. Son contenu, ses conclusions et ses recommandations ne correspondent pas nécessairement aux vues du PNUE, de la CESAP, du SPEC ou de la CPS.

Les dénominations et la présentation utilisées n'impliquent aucune prise de position de la part du PNUE, de la CESAP, du SPEC ou de la CPS, concernant le statut juridique des états, territoires, villes ou zones ni sur les autorités dont ils relèvent, pas plus que sur la délimitation de leurs frontières ou limites.

PROGRAMME REGIONAL OCEANIEN DE L'ENVIRONNEMENT

Nouméa, Nouvelle-Calédonie

ETUDE THEMATIQUE

L'URBANISATION ET SES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT OCEANIEN

par

John Low
Directeur Adjoint
Bureau pour la conservation de l'environnement
Papouasie-Nouvelle-Guinée

PROGRAMME REGIONAL OCEANIEEN DE L'ENVIRONNEMENTL'URBANISATION ET SES INCIDENCES SUR L'ENVIRONNEMENT OCEANIEEN

par

John Low

Directeur Adjoint

Bureau pour la conservation de l'environnement
Papouasie-Nouvelle-Guinée

Contrairement à ce qui se passe dans les autres pays en développement et développés, le Pacifique Sud a assisté beaucoup plus tardivement à l'essor de l'urbanisation, dont les conséquences pour l'ensemble de la région sont jusqu'à maintenant moins graves. Toutefois, la poussée des villes en Océanie, bien qu'elle soit beaucoup plus limitée qu'ailleurs, commence à se faire sentir dans de nombreux pays de la région.

Il est d'usage de penser que l'urbanisation va de pair avec la modernisation et l'industrialisation et quelques commentateurs ont même vu dans ce processus l'auxiliaire du développement harmonieux des pays du tiers monde (Ward, 1970). Toutefois, ainsi que l'a relevé un participant du Congrès sur les zones urbanisées, organisé par l'Association des sciences du Pacifique à Guam : "Dans un même numéro d'un journal de Guam, le Pacific Island News, on pouvait lire des articles sur la pollution résultant de l'évacuation d'eaux usées non traitées d'un lotissement, les pannes d'électricité, la lutte contre les dépotoirs sauvages, les crises du pétrole et de l'énergie, l'augmentation de 30% de véhicules immatriculés à Guam en l'espace d'un an et un procès public sur la lutte contre les substances dangereuses " (Force, 1975). L'analyse d'un journal de Port-Moresby en 1980, donnerait le même genre de résultat.

Il semble évident que certains aspects de la modernisation et du développement stimulent la croissance de l'urbanisation, elle-même encouragée par une régression ou une stagnation correspondantes de l'organisation traditionnelle de la vie rurale.

Ce phénomène de vases communicants nous conduit inévitablement à étudier les facteurs "d'exode" et "d'attraction" vers les villes, qui jouent un rôle dans la migration urbaine et sont si souvent des éléments essentiels dans tout examen du phénomène de l'urbanisation. La Papouasie-Nouvelle-Guinée, par exemple, a entrepris de nombreuses recherches sur les causes et l'étendue de ce phénomène. La matière est devenue si riche que l'Institut de recherche socio-économique appliquée de la Papouasie-Nouvelle-Guinée vient de publier une importante bibliographie sur les migrations internes et l'urbanisation, qui ne manquera pas d'entretenir la curiosité des chercheurs intéressés (Faircloth, 1978).

Depuis 1960, la Commission du Pacifique Sud et l'Association des sciences du Pacifique ont organisé plusieurs conférences sur ce thème et en 1978, l'urbanisation était le thème central du Séminaire annuel de Waigani. Il est probable que l'intérêt récemment manifesté dans ce domaine résulte en grande partie de la Conférence Habitat de Vancouver en 1976 et des travaux de la Commission des Nations Unies sur les établissements humains.

Facteurs d'exode et d'attraction

Ce sont les facteurs "d'exode" et "d'attraction" vers les villes qui sont au centre des recherches entreprises en Papouasie-Nouvelle-Guinée et dans les autres pays du Pacifique Sud. En général, lorsque l'on parle des facteurs "d'exode" liés à l'urbanisation, on se réfère aux conditions de vie dans les zones rurales, qui encouragent la migration vers les villes : pénurie de terres qui empêche d'assurer une alimentation saine au niveau rural, manque d'occupations lucratives, lassitude à l'égard du mode de vie tribal et des contraintes imposées par la société traditionnelle, et absence d'établissements d'enseignement, et de formations médicales. Par contre, les facteurs "d'attraction" vers les villes sont la possibilité de gagner de l'argent, la curiosité, une expérience que l'on considère parfois comme un rite de passage, les "lumières de la ville" et l'accès à l'enseignement.

Bien qu'en règle générale ces considérations s'appliquent le plus souvent à ceux qui émigrent dans des secteurs urbains non structurés, elles peuvent aussi s'appliquer à ceux qui s'installent dans le secteur plus structuré.

Mais quelles sont les raisons de la croissance des villes elles-mêmes, de l'amplification et de l'accélération de ce phénomène? Il semble que ce soient l'augmentation des possibilités d'emploi offerts par un secteur public en évolution rapide, en particulier dans le centre administratif national, et la progression générale des activités de transformation et de fabrication qui se concentrent généralement autour des villes portuaires. Les économies d'échelle, l'infrastructure urbaine en place et la taille du marché du travail incitent les promoteurs à graviter autour de ces grands centres, lorsque les gouvernements ne montrent pas leur ferme intention de promouvoir l'habitat ailleurs. Ainsi, comme l'a noté Oram (1970) au sujet de Port-Moresby, "la décentralisation pourrait se poursuivre, mais la lassitude administrative, les forces du marché et le modèle australien se conjuguèrent pour renforcer l'ascendant exercé par Port-Moresby". Ainsi, le cuivre

extrait d'Ok Tedi, dans la partie centre-ouest du pays, sera expédié de Port-Moresby et non d'un des ports de la Fly, dans la région très sous-développée du Golfe de Papouasie, qui ont à peine retenu l'attention. Voilà la décision d'un pays qui, par ailleurs, souligne sa volonté de promouvoir le développement rural et la décentralisation!

En 1975, lors du Congrès de l'Association des sciences du Pacifique sur les zones urbanisées du Pacifique, on a longuement discuté des conséquences que pourraient provoquer les pays métropolitains en encourageant une croissance urbaine tout à fait artificielle. C'est particulièrement le cas d'îles telles que Guam, utilisées comme bases militaires par les gouvernements métropolitains. Si, dans ce pays, la planification urbaine et l'aménagement du front de mer ont créé de grandes difficultés, c'est en raison de décisions échappant au contrôle des autorités locales. Les mêmes problèmes se posent à Ebeye, aux Iles Marshall. Par ailleurs, le développement à grande échelle d'un tourisme tourné vers l'extérieur risque lui aussi de dégrader tant l'environnement urbain que les conditions sociales.

Malgré la petite taille des centres urbains du Pacifique, le rythme de l'urbanisation y est proportionnellement aussi rapide que dans les grandes agglomérations d'autres pays et, sans une bonne planification, les mêmes problèmes peuvent facilement surgir dans le Pacifique Sud.

Etendue de l'urbanisation dans la région océanienne, en particulier en Papouasie-Nouvelle-Guinée

En 1961, la première grande conférence sur l'urbanisation en Océanie, destinée à mettre l'accent sur l'évolution inévitable de la situation dans les années à venir, s'est tenue à Honolulu. Depuis, plusieurs autres conférences ont été consacrées aux différents aspects de l'urbanisation, en particulier à l'environnement et aux conditions sociales; un service a été créé au sein de la Commission du Pacifique Sud pour étudier ces problèmes.

En 1963, la Conférence du Pacifique Sud sur l'hygiène rurale a constaté que Fidji, la Polynésie française, les Iles Cook, Tonga, la Nouvelle-Calédonie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée connaissent une urbanisation rapide alors que les Samoa américaines, les Iles Gilbert et Ellice (Kiribati et Tuvalu), Niue, le Territoire sous tutelle des îles du Pacifique et le Samoa-Occidental échappaient encore à ce phénomène - les îles Salomon, les Nouvelles-Hébrides (Vanuatu), les Mariannes et Guam ne figuraient pas dans cette liste (CPS, 1963). Certes, le fait que de nombreux citoyens des pays du deuxième groupe susmentionné puissent émigrer aux Etats-Unis ou en Nouvelle-Zélande a largement limité la poussée de l'urbanisation et la très petite taille des îles ne laisse guère de place à l'expansion urbaine, sauf à Ebeye (Iles Marshall) qui dessert la base militaire de Kwajalein. En revanche, dans le premier groupe de pays, l'existence de vastes ressources exploitables, une vaste population qui va s'accroissant et des programmes de développement rapide semblent être très favorables à l'urbanisation. Par exemple, à Tahiti où est exécuté un

vaste programme militaire et où le tourisme est en plein essor depuis les années 60, l'expansion de Papeete est spectaculaire. Le niveau élevé des traitements et le penchant marqué des Polynésiens pour un emploi salarié laissent présager des possibilités du développement considérable de Papeete aussi bien aujourd'hui qu'à l'avenir (Finney, 1975). A l'opposé (du moins en 1963) l'accroissement démographique des îles Gilbert et Ellice dont la population a passé 12.000 habitants en 1947 à 48.777 en 1963, ne s'est pas traduit pour autant par le développement des deux principaux centres urbains de Tarawa et de l'île Océan. Les gens des villages n'étant pas attirés par des possibilités de gains monétaires ont sans doute préféré continuer d'y mener une vie de subsistance.

Après plusieurs années d'expériences et de recherches, il est apparu qu'un grand nombre de facteurs "d'exode" et "d'attraction" vers les villes, qui contribuent à une meilleure compréhension du processus d'urbanisation dans d'autres pays, ne sont pas présents dans la majorité des pays océaniques. Ce qui est sans doute le plus frappant, c'est que les facteurs exerçant une attraction vers la ville semblent de loin l'emporter sur ceux qui poussent les gens à quitter les zones rurales. Dans de nombreux pays de la région, Honolulu et Auckland exercent une "attraction" beaucoup plus forte que Pago Pago, Apia ou Nuku'Alofa. C'est pourquoi ces trois dernières villes ne se sont pas développées au même rythme que Port-Moresby ou Suva à partir desquelles il est moins facile de migrer vers l'étranger. A Fidji, la situation foncière est beaucoup plus souvent un facteur "d'exode" vers Suva pour les migrants Indiens que pour les Mélanésiens qui, eux, sont davantage attirés par les "lumières de la ville" (Belshaw, 1963). Mais le cas des Indiens de Fidji semble quasiment unique dans le Pacifique Sud où le facteur "d'attraction" vers la ville prédomine, contrairement au reste des pays en développement où "l'exode" des populations hors des zones rurales est un problème aigu qui crée une situation particulièrement tendue et critique dans les établissements urbains. Même dans la province surpeuplée du Chimbu, en Papouasie-Nouvelle-Guinée, où le rendement des sols va diminuant, on dit que l'explosion démographique a en réalité encouragé les gens à ne pas quitter leurs terres pour éloigner les ursupateurs, tellement la propriété foncière a d'importance pour les autochtones (Harris, 1976). Toutefois, l'adoption d'une législation qui sanctionne la propriété privée des terres rurales pourrait inciter les habitants des campagnes à partir vers les villes.

L'une des premières conséquences d'une urbanisation fondée sur "l'attraction" de la ville, telle qu'elle caractérise la plupart des pays océaniques, (à l'exception des Indiens de Fidji), c'est l'absence d'un secteur commercial non structuré dans la plupart des villes océaniques : soit les migrants ont trouvé un emploi salarié dans les organismes existants, soit, dans le cas contraire, ils sont retournés au village après avoir vécu chez des amis quelque temps. Il apparaît que la plupart des migrants urbains se réservent toujours la possibilité de retourner à la terre et il ne fait aucun doute qu'en Papouasie-Nouvelle-Guinée, c'est là leur vœu le plus cher.

Quant aux logements urbains, bien que plus denses qu'au village, ils ne sont pas nécessairement de plus mauvaise qualité. Celui qui a la possibilité de gagner de l'argent dans une zone rurale prendra la décision de migrer en ville temporairement pour obtenir les fonds qui lui seront nécessaires pour monter une entreprise dans son village. Dans ces zones rurales, la migration urbaine permanente est considérée avec beaucoup de mépris (Strathearn, 1975). Même ceux qui quittent les provinces du Golfe et de l'ouest, où les chances de gagner de l'argent sont faibles, pour s'installer à plus long terme à Port-Moresby, ont eux aussi l'intention finale de rentrer chez eux. Toutefois, les descendants de ces familles ont un problème, car ils considèrent davantage Port-Moresby comme leur lieu d'attache et n'ont probablement aucun droit foncier dans le village familial. C'est ce groupe d'individus qui semble de plus en plus contribuer aux problèmes récemment rencontrés dans la ville (Morauta, 1979).

La ville même de Port-Moresby, bien que capitale de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, est particulièrement peu engageante pour les migrants qui n'ont aucune garantie de revenus en espèces. L'aridité du climat rend l'horticulture pratiquement impossible, les prix des légumes et des aliments achetés dans les magasins sont si prohibitifs qu'il est difficile d'y survivre longtemps sans argent (Gupta, 1979). Les premiers chiffres, récemment publiés, du recensement effectué en 1980 montrent l'action négative de ces facteurs sur l'accroissement démographique autrefois élevé de Port-Moresby où le nombre d'habitants est aujourd'hui nettement inférieur aux projections réalisées à partir du recensement de 1971. Par contre, la ville de Lae offre aux migrants la perspective de subsister et sa croissance actuelle est légèrement supérieure aux projections initiales. D'après une étude récente menée pour le compte du Service du développement urbain, les deux tiers des habitants de Lae sont logés dans des logements de fortune, contre un tiers à Port-Moresby. Les occupants des habitats spontanés de Lae peuvent se contenter d'un minimum d'argent parce qu'ils trouveront toujours de quoi subsister. Ainsi, les activités de jardinage intensif auxquelles ils se livrent créent dans cette ville un ensemble de problèmes écologiques qui présentent un intérêt unique. L'abattage des arbres et la culture d'altitude dans la chaîne voisine de l'Atzera sont à l'origine du déboisement des collines, et, de ce fait, du débordement des fleuves qui, à chaque saison des pluies, endommagent les champs inondables, les routes et les ponts. La ville de Lae a adopté un programme visant à faire redescendre ces colons de la montagne, à distribuer des terres dans des régions qui ne sont pas sujettes à l'érosion, à fournir du compost et à familiariser les colons avec la production agricole pérenne. Il est aussi prévu de reboiser les collines.

Ainsi, bien que les possibilités d'emplois salariés aient fortement augmenté dans les deux villes, c'est l'arrière-pays immédiat de Lae qui semble avoir "attiré" les migrants par son environnement beaucoup plus salubre et qui offre des perspectives de gain plus intéressantes à ceux qui ont l'intention de retourner dans leur village natal pour y monter une affaire.

Dans l'une et l'autre ville, les problèmes liés à l'environnement sont tout à fait distincts et rappellent beaucoup ceux qui se posent dans l'ensemble de la région océanienne, et même dans les villes situées hors de la région mais où vivent un grand nombre de migrants du Pacifique Sud.

PROBLEMES DE L'URBANISATION LIES A L'ENVIRONNEMENT SOCIAL ET PHYSIQUE -
EXEMPLE DE PORT-MORESBY

Le processus d'urbanisation pose plusieurs problèmes dans le domaine de l'environnement qui sont pour la plupart étroitement liés et qui ont des incidences directes sur le bien-être de chacun. Il est heureux que ces difficultés ne se présentent pas dans la région océanienne avec autant d'acuité que dans d'autres parties du tiers monde ou dans les pays occidentaux, où certains pensent que la destruction du processus de l'urbanisation est en germe sous l'action de facteurs tels que la hausse des coûts de l'énergie, l'aggravation des tensions sociales et l'anomie. On assiste de ce fait au désir toujours plus grand de ruralisation de la société dans de nombreuses régions urbaines trop denses.

Santé (physique et mentale)

Les Conférences du Pacifique Sud sur la santé et l'urbanisation se sont particulièrement attachées aux risques sanitaires dans les villes. Les maladies transmissibles se propagent beaucoup plus facilement dans un environnement urbain, en particulier lorsque les logements et les installations sanitaires sont rudimentaires comme dans tous les habitats spontanés. L'incidence de la tuberculose, par exemple, est particulièrement forte à Port-Moresby où il est fréquent que plusieurs personnes dorment dans une pièce unique. Dans cette même ville, des cas de typhoïde se sont déclarés par intermittence; toutefois malgré la détérioration du système d'évacuation des eaux usées, on a échappé à l'épidémie. Il se peut aussi que la semi-aridité du climat ait entravé les progrès de la maladie comme c'est le cas pour la dengue, que l'on considère aujourd'hui comme une affection urbaine liée à l'entassement et à la présence de conditions propices à la prolifération des moustiques (Force, 1975). Le climat chaud et humide qui caractérise tant d'établissements humains du Pacifique rend la transmission des maladies, même dans des conditions sanitaires satisfaisantes, beaucoup plus probable et fréquente que dans des villes des zones tempérées.

Par ailleurs, la mauvaise nutrition qui semble être la conséquence normale de l'urbanisation est un grave sujet de préoccupation. L'abandon d'une alimentation traditionnelle, généralement nutritive, en faveur de collations trop riches en sucres menace à long terme la santé des populations urbaines. Il n'est pas rare de voir même des fonctionnaires pénétrer dans leurs bureaux avec du coca cola et un paquet de biscuits au fromage en guise de petit déjeuner qui, pensent-ils, les aidera à tenir la journée.

Les études épidémiologiques indiquent que les Polynésiens sont très sujets au diabète.

Dans les villes comme Port-Moresby où les aliments traditionnels commercialisés sur le marché sont très chers et où il est relativement bon marché de se nourrir sur le pouce, la situation peut devenir préoccupante. La malnutrition des petits citadins est un problème aigu de demain. S'il n'est pas lui-même directement lié à l'environnement, il contribue à la dégradation générale des normes et des ressources physiques et mentales nécessaires pour faire face à ses problèmes.

Il semble aussi que la santé mentale souffre de l'environnement urbain (Sinclair, 1962). L'explication que l'on en donne le plus souvent est l'éclatement des structures traditionnelles de soutien et les difficultés d'adaptation à un nouveau rythme de travail. Les plus vulnérables sont surtout ceux qui ont abandonné le calme de la vie villageoise pour accéder à un poste de responsabilités dans la fonction publique.

L'anomie sociale à laquelle sont exposés les jeunes, en particulier, exerce une influence destructive sur la vie urbaine. La formation de bandes et la délinquance juvénile deviennent le lot de nombreuses villes du Pacifique Sud à mesure que les mécanismes de contrôle traditionnels se désagrègent. Ainsi, Honolulu connaît les mêmes problèmes que les grandes villes des Etats-Unis (Time, 15 décembre 1980) et la délinquance est devenue un véritable fléau à Port-Moresby.

On pourrait redresser la situation en développant l'aide sociale et les activités de vulgarisation sanitaire, mais les racines du mal sont très profondes.

Les accidents d'automobile et autres accidents dus à l'alcoolisme, ainsi que l'intensification du bruit constituent d'autres paramètres de l'urbanisation intensive qui sont préjudiciables à la santé.

PLANIFICATION URBAINE

Beaucoup de problèmes liés à l'expansion des villes relèvent de l'urbanisme. Souvent les autorités nationales et locales sont dépassées par la vitesse de l'urbanisation et l'ampleur des mesures à prendre dans les domaines tels que le logement, l'évacuation des déchets (eaux usées, ordures et déchets solides), l'infrastructure nécessaire aux transports, l'électricité, l'eau et l'acquisition des sols. Nous étudierons chacun de ces domaines, séparément dans le cas de Port-Moresby, en nous référant à d'autres agglomérations de la région océanienne.

A l'époque où de nombreux pays insulaires ont cessé d'être des colonies - époque qui a coïncidé avec une croissance urbaine rapide dans certaines régions - l'absence de crédits et les perspectives à court terme qui s'offraient à ces pays ont favorisé la mise en place d'éléments négatifs qui se sont multipliés avec l'urbanisation rapide. En cela, le cas de Port-Moresby est très semblable à celui d'autres villes du Pacifique. Il semble que toutes les administrations métropolitaines de la région aient partagé l'opinion selon laquelle les habitants de leurs territoires n'étaient pas faits pour vivre en ville, mais dans les villages (Bruijn, Harre). Ce refus de voir dans les centres administratifs d'autre chose que cela est responsable de la sursaturation de l'infrastructure urbaine.

Logement - De nombreuses conférences de la Commission du Pacifique Sud et d'autres organisations se sont préoccupées de la construction de logements qui soient à la fois satisfaisants du point de vue de l'hygiène et de la santé et à la portée des travailleurs urbains. Les efforts déployés pour trouver la meilleure solution dans ce domaine - et la littérature est le meilleur témoin des recherches intensives effectuées depuis 1960 dans le monde entier - semblent avoir été relativement stériles. Il arrive souvent que le nouveau citadin ne soit pas disposé à investir une grosse somme dans son logement, ni n'en ait les moyens. "L'attraction" exercée par la plupart des villes qui se développent dans le Pacifique peut en fait accentuer cette tendance. Dans l'ensemble, les citadins et même les hauts fonctionnaires qui n'ont pas été habitués à louer un logement de bonne qualité et qui ont refusé l'occasion d'acheter à très bon prix, ne comprennent pas la valeur de l'investissement immobilier. Il n'est donc pas étonnant que les groupes à faible revenu qui non seulement devraient consacrer une part importante de leurs gains à payer un logement mais aussi envisagent leur avenir à long terme dans leur village natal, hésitent à investir dans la construction d'un logement de bonne qualité. Ce problème est rendu complexe par l'absence de terres disponibles à Port-Moresby, et dans d'autres centres de la région toujours soumis au régime foncier coutumier.

Le résultat est qu'un grand nombre de citadins préfèrent, par souci d'économie, vivre dans des colonies de squatters et payer un loyer symbolique à un propriétaire coutumier. Il y a plusieurs années, à l'époque où la Commission du logement envisageait de relever le plafond de ses loyers bon marché non rentables, il s'est trouvé des hauts fonctionnaires - au moins dans une ville - pour déclarer qu'ils préféreraient s'installer dans des habitats spontanés que de payer un loyer plus élevé.

Tant que les citadins ne se considèrent pas comme faisant partie intégrante de la scène urbaine, il est probable que les logements resteront sommaires. Il semble aussi que les H.L.M. conçues par l'administration publique ne répondent pas aux aspirations des habitants qui préfèrent vivre dans des habitations spacieuses non finies plutôt que dans de petites maisons bien finies (Herlihy, 1974), pour pouvoir y accueillir les "wantoks" (parents). C'est peut-être ce qui explique l'échec des projets de trames d'accueil et de logements publics où l'on est dans l'impossibilité de choisir ses voisins, avantage offert en revanche dans les habitats spontanés. L'élément le plus indispensable de l'urbanisme est la consultation si l'on veut parvenir à une solution qui réponde aux exigences en matière d'hygiène et de viabilité sociale et économique de ceux que l'on peut considérer comme des citadins temporaires.

Evacuation des déchets - Les principales difficultés que posent les habitats spontanés se ramènent à l'évacuation défectueuse des défécations humaines. En même temps, de nombreuses villes sont actuellement menacées d'une augmentation de l'incidence des maladies transmissibles parce que, à l'ère coloniale, l'évacuation des déchets n'a fait l'objet que de mesures ponctuelles et insuffisantes.

Actuellement, près des deux tiers des eaux usées de Port-Moresby sont dirigées vers des bassins de traitement. Toutefois, dans le centre ville, le système d'évacuation débouche sur la mer et est sursaturé, les permis de construire étant délivrés sans aucun contrôle. La zone du front de mer de Port-Moresby est donc gravement polluée et l'état d'abandon des égouts collecteurs et des fosses septiques ne fait qu'aggraver cette

situation. Les autorités ont arrêté le développement de ce quartier tant que le problème ne sera pas résolu. La solution consiste à réparer les égouts de décharge existants et à rejeter les eaux usées plus loin dans la mer, pour mieux protéger le rivage. Le coût devrait s'élever à 1,3 million de kinas. Il est nécessaire de mettre en place d'autres installations de traitement des eaux usées pour permettre le développement de Port-Moresby et préserver la qualité de l'environnement.

D'autre part, les décharges mal surveillées posent le problème de l'évacuation des déchets solides dans la région de Port-Moresby. Certains remblayages sont actuellement bien contrôlés, mais les habitants de la ville continuent d'utiliser illégalement de vieux dépotoirs qui sont une source de nuisance sur le plan tant de l'esthétique que de l'hygiène publique.

Les ordures ne sont pas au dernier rang de ces nuisances; rares sont les migrants ou d'autres habitants de la ville qui comprennent la raison pour laquelle il est nécessaire de se débarrasser proprement des bouteilles, boîtes de conserve et papiers. A cet égard, le problème des bris de verre est particulièrement aigu en Papouasie-Nouvelle-Guinée et sans doute dans d'autres régions du Pacifique où les gens préfèrent marcher pieds nus. Les cas de coupures au pied représentent une part considérable des admissions au service d'urgence de l'hôpital de Port-Moresby. Le bureau de l'environnement a récemment étudié le rapport d'un consultant sur les solutions à apporter aux problèmes des ordures et des bouteilles vides, et espère mettre en oeuvre sous peu un programme qui portera également sur le problème des vieilles voitures abandonnées de plus en plus nombreuses.

Infrastructure routière - C'est l'expansion de la voiture particulière au cours des cinq dernières années qui se sont écoulées depuis l'indépendance qui reflète le mieux la richesse croissante de la Papouasie-Nouvelle-Guinée.

De 1975 à 1978, le nombre total des immatriculations de véhicules a augmenté au total de 25,9% en Papouasie-Nouvelle-Guinée, le pourcentage étant sans doute le plus élevé dans la région de Port-Moresby qui représentait, en 1978, 22,8% de ce total. Comme l'infrastructure routière est restée limitée, les victimes de cette évolution sont ceux qui travaillent à Port-Moresby et qui avaient jusque-là l'habitude de se déplacer assez facilement d'un quartier de la ville à un autre. Les choses se sont récemment aggravées du fait de la disparition de la compagnie des bus de Port-Moresby qui assurait des transports bon marché dans toute la ville, mais qui tournait à perte comme la plupart des compagnies de transports urbains du monde. La concurrence des minibus exploités par leurs propriétaires titulaires d'une patente, l'inefficacité du système de collecte des tickets, le taux insuffisant de remplissage en dehors des heures de pointe et le manque de compréhension de la part des autorités, tous ces facteurs ont entraîné la fermeture de la société et le développement du secteur non structuré des minibus qui offrent pratiquement le seul exemple d'esprit d'entreprise individuel au niveau national. L'augmentation du nombre des autobus et voitures a eu pour conséquence un encombrement et un ralentissement considérable de la circulation au cours de l'année écoulée et entraîné un relèvement des tarifs qui sont déjà nettement supérieurs à ceux de la compagnie de transports urbains disparue. De même, les routes souffrent de l'importance croissante des véhicules lourds et des groupes font déjà pression pour élargir certains axes routiers à un coût considérable.

Bien que le relief de la ville soit dans l'ensemble plat, les amateurs de bicyclettes et même de motocyclettes ne sont pas légion. Le bureau de l'environnement a participé au financement d'une piste cyclable qui relie le centre administratif de Waigani, l'Université et le centre commercial de Boroko; toutefois, les cyclistes fréquentent très peu cette piste, par peur d'être attaqués dans les coins isolés et aussi par peur des voleurs. Il semblerait que certains quartiers de Port-Moresby se prêtent davantage à la bicyclette, et il serait sans doute plus indiqué d'aménager des chemins parallèles aux principaux axes routiers existants. Toutefois, la circulation étant quand même assez fluide en dehors des heures de pointe, l'automobiliste se laisse davantage séduire par le prestige que lui confère la possession d'une voiture que par la nécessité de rationaliser les transports. Il sera donc nécessaire dans un avenir proche de relever fortement les droits d'immatriculation pour décourager l'achat des voitures.

Au cours des dernières années, le trafic maritime et, de ce fait, les activités portuaires ont modifié l'environnement physique de la rade de Port-Moresby. L'augmentation des importations de matériels et le développement des transports par conteneurs ont nécessité l'expansion des installations portuaires, faisant ainsi peser des contraintes sur l'environnement de cette zone, en particulier sur l'aménagement de la zone portuaire. La limitation des installations de stockage et la nécessité d'assurer le transport des marchandises vers les autres quartiers de la ville qui sont mal reliés au port ont contribué à encombrer le trafic dans cette zone.

Lorsqu'il a été proposé d'élargir le front de mer et que les travaux ont commencé, l'opinion publique s'est opposée à la monopolisation de ce quartier par les installations maritimes. Il a été demandé d'étudier les possibilités d'aménager une gare maritime proche de Port-Moresby. Les auteurs de l'étude proposée ont toutefois conclu que l'emplacement actuel était le seul possible.

Les aéroports ont également créé des nuisances dans plusieurs villes de Papouasie-Nouvelle-Guinée - sauf à Port-Moresby - et considérablement perturbé la circulation. Le cas de Lae illustre bien ce point et aussi, dans une certaine mesure, celui de Rabaul où l'utilisation d'aéronefs de capacité supérieure a exigé la construction d'aéroports plus loin des centres urbains.

Jusqu'à présent, il ne semble pas que l'augmentation du coût du carburant ait eu d'incidences sur le nombre de voitures privées circulant dans les villes.

Urbanisme et planification de l'infrastructure - L'absence de règlements d'urbanisme susceptibles de permettre le contrôle effectif de la construction, et la délivrance de permis de construire sans évaluation précise des capacités de l'infrastructure existante sont à l'origine d'une désorganisation des systèmes d'évacuation des déchets, et de la distribution d'électricité et d'eau à Port-Moresby.

La pression de l'eau est souvent si faible que les habitations situées à l'extrémité du réseau de distribution trop étendu ou sur les hauteurs sont mal alimentées.

L'électricité est pour une large part fournie par une usine hydro-électrique, qui a été exploitée au-delà de ses capacités, si bien que le bassin de retenue des eaux est pratiquement asséché et qu'il a été nécessaire d'installer une turbine à gaz. Les autorités sont sur le point d'acquiescer à une deuxième turbine à gaz dont le coût sera nettement plus élevé que le système hydro-électrique, compte tenu de la consommation de carburant. Deux complexes qui viennent récemment d'être approuvés - un hôtel et une usine sidérurgique - utilisent largement ces nouvelles capacités. Il aurait été possible de construire l'usine sidérurgique dans un quartier de la ville où les capacités d'alimentation en électricité sont supérieures.

C'est la section d'urbanisme du Service du développement urbain qui est responsable de l'aménagement des villes dans l'ensemble du pays. Malgré la décision prise il y a plusieurs années de réviser les lois anachroniques qui sont en vigueur dans ce domaine, aucune nouvelle législation n'a encore été adoptée. Entre-temps, il semble que les permis de construire délivrés jusque récemment par le Conseil municipal de Port-Moresby n'aient guère fait l'objet de restrictions et il est clair à l'heure actuelle qu'une grande partie des constructions autorisées dépassent les capacités de l'infrastructure communautaire, interdisant une bonne gestion.

Comme dans de nombreuses villes de la région océanienne, le manque des terres freine l'expansion de la ville. Une grande partie de Port-Moresby est construite sur des sols cédés à bail par les propriétaires coutumiers; à l'origine, c'était un marécage que les promoteurs ont ensuite remblayé pendant l'essor économique de Port-Moresby, dans les années 50 et 60. Malgré l'adoption des lois stipulant qu'il est obligatoire d'acquiescer les sols destinés au développement urbain, ce problème est particulièrement épineux en Papouasie-Nouvelle-Guinée où la propriété foncière tient une place privilégiée aux yeux de la coutume et où il est extrêmement difficile de se porter acquiesseur de nouvelles terres près de Port-Moresby sans le versement de compensations très élevées - tout cela en dépit du fait que les villages traditionnels de la région ont une vocation maritime et que la qualité des sols et le climat ne se prêtent absolument pas à l'agriculture.

Dans la région de Lae, où les sols sont plus propices à l'agriculture de subsistance, les propriétaires terriens locaux ont formé une association très puissante pour résister à toute nouvelle aliénation des terres, soit officielle, par le Gouvernement, soit de facto, par l'installation de nouveaux squatters.

Une fois qu'ils ont perdu leurs terres, ils risquent d'aller grossir les rangs de cette partie de la population urbaine qui est dépossédée et doit vivre d'expédients.

Certes, les propriétaires coutumiers de Port-Moresby sont davantage orientés vers la mer, et il faut noter qu'aux préoccupations des propriétaires fonciers de Lae concernant leurs terres correspond le souci des villageois de Port-Moresby de ne pas voir empiéter sur leurs ressources marines. Les propriétaires coutumiers sont fortement opposés à la pollution des mers et à la surexploitation des récifs proches de Port-Moresby par des gens qui ne sont pas propriétaires coutumiers (Gaigo, 1981).

Il est de toute évidence indispensable de prendre en considération les besoins des villages traditionnels qui ont été assimilés dans le processus d'urbanisation, probablement à leurs dépens.

Les planificateurs de Port-Moresby se sont largement inspirés du modèle australien, et, en fait, la configuration de la ville ne comporte aucune caractéristique indigène. Le seul indice de ce qu'aurait pu être la ville si son développement avait été davantage conçu par les autochtones se trouve peut-être dans le secteur non structuré des colonies de squatters. Le public ne dispose d'aucun rouage lui permettant de participer à la planification urbaine et, même si ces rouages étaient en place, il n'y aurait pas recours parce qu'il n'a aucun sentiment d'identité avec sa capitale. Cette ville est construite autour de l'automobile : banlieues très dispersées, réparties en zones industrielle, résidentielle et commerciale, sans qu'aucun effort ait été fait pour donner visage humain à ce modèle de ville trop ambitieux pour le nombre d'automobiles qui y roulent. Par conséquent, les citadins ont commencé à donner à leurs lieux de résidence l'aspect de zones piétonnes, transformant de vieux camions en magasins de quartier, installant dans les cours des quartiers pauvres de vieux minibus qui servent d'abri aux parents et où se vend la noix de bétel dans les quartiers commerciaux pleins d'animation.

En dépit de ces premiers signes, le secteur non structuré est pratiquement invisible à Port-Moresby. On a longuement débattu pour savoir si le type de planification urbaine qui existe aujourd'hui est effectivement responsable de l'avortement du secteur non structuré et quelques voix se sont élevées pour relâcher les normes exigées en matière de construction et d'aménagement afin d'encourager le développement de ce secteur. Toutefois, il ne semble pas que les conséquences d'un tel mouvement sur la santé et l'hygiène aient beaucoup retenu l'attention.

Environnement social - De toute évidence, l'ordre social traditionnel a été très bousculé dans les villes de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, comme partout ailleurs dans le monde. La fréquence des délits, la consommation excessive d'alcool et les affections mentales, tout cela crée des tensions au sein de la famille et affaiblit le tissu social de la communauté. La solidité et l'étendue des liens familiaux, qui caractérisent la plupart des pays océaniques et, en particulier, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, ne semblent pas résister aux contraintes liées à un emploi salarié et l'on assiste à la nucléarisation de la famille dans les cercles autochtones les plus instruits et les mieux payés. Cette évolution a imprimé sa marque sur les habitants qui, traditionnellement, puisaient leurs forces dans le système solide d'obligations familiales mutuelles. Les problèmes qui en résultent se répercutent sur tous les aspects de la vie urbaine, voire rurale, et devraient donner à réfléchir aux peuples océaniques orientés vers une vie villageoise. Le matérialisme dont les zones urbaines nous donnent un exemple, est-il réellement un choix justifiable de la part de ceux qui pourraient ne manquer de rien en menant une vie de subsistance? Est-ce que le jeu en vaut la chandelle?

Equilibre optimal entre la vie rurale et la vie urbaine dans le Pacifique Sud

La transformation sociale la plus frappante qu'engendre le développement de zones urbanisées est l'abandon de la vie communautaire en faveur de l'individualisation provoquée par la vie urbaine; cette évolution est nécessaire pour acquérir du capital et des biens matériels, ce qui semble être la principale motivation de la majorité des migrants urbains. Un grand nombre des problèmes de l'urbanisation liés à l'environnement physique pourraient être résolus par une meilleure planification à long terme; mais si l'on veut évaluer dans quelle mesure l'urbanisation est souhaitable, il faut étudier les conséquences qu'elle a pour l'environnement social. Le fait que les villes exercent une telle attraction sur les populations océaniques indique que les villageois qui mènent une vie de subsistance choisissent de plein gré d'émigrer vers la ville. Cette attitude diffère en tous points de celle des populations rurales dépossédées de l'Asie du Sud-Est, d'Amérique latine, voire de l'Angleterre de l'ère industrielle. Ce caractère volontaire de la migration urbaine pourrait être à l'origine d'un dialogue intéressant au sein des pays océaniques et de consultations au sujet des avantages relatifs de l'urbanisation et de ses effets sur les valeurs sociales, permettant à ces pays de déterminer s'il est souhaitable d'encourager, de combattre ou d'empêcher le développement urbain et d'analyser les changements qui seraient inévitablement apportés à la vie nationale. Choisir quelles valeurs retenir dans le processus d'urbanisation est un luxe que de nombreux pays dans le monde envieraient.

Politiques futures

Pendant l'ère coloniale et les premières années qui ont suivi l'accès à l'indépendance, on est passé du négativisme à l'indifférence à l'égard du processus d'urbanisation. Toutefois, dans les pays indépendants, il est devenu difficile aux décideurs qui vivent dans les zones urbaines, de rester longtemps indifférents à leur environnement et ses nuisances. De ce fait, les problèmes urbains passent avant ceux des régions rurales plus éloignées, et même les décideurs résidant loin des villes vont jusqu'à soutenir des dépenses urbaines considérables alors que leurs mandants s'en passent. On peut toutefois se demander, compte tenu de la forte "attraction" exercée par les villes en Océanie, si cette attitude ne va pas en réalité intensifier "l'éclat des lumières" de la ville. Les populations des zones rurales sont indignées de voir de jeunes chefs de bandes de Port-Moresby recevoir une aide pour monter une affaire, alors qu'elles-mêmes restent les mains vides. Quel peut être l'effet psychologique sur un villageois qui doit marcher pendant des kilomètres pour chercher de l'eau lorsque l'on installe un système d'adduction d'eau dans une colonie urbaine de squatters ?

Parmi les huit objectifs du Plan national de dépenses publiques de la Papouasie-Nouvelle-Guinée, plusieurs soulignent la nécessité de développer les zones rurales et de décentraliser les activités économiques en dehors des villes. Contrairement à cela, la Stratégie nationale de développement met fortement l'accent sur les activités urbaines et, malgré le souci du bien-être et du développement des zones rurales exprimé par les autorités publiques, la gestion urbaine s'inscrit parmi les neuf objectifs stratégiques du Plan national de dépenses publiques. En 1981, 12% des dépenses publiques nationales sont affectées à la gestion urbaine, contre l'objectif de 2% fixé dans le Plan. Ainsi, il est extrêmement difficile de ne pas tenir compte des exigences qui se laissent percevoir au niveau du développement urbain. Par exemple, les crédits budgétaires accordés au titre de l'assistance aux régions moins avancées, qui avaient été fixés à 9% des dépenses publiques, ont été ramenés à 7%. La différence sera affectée aux logements urbains et à la construction de quartiers résidentiels et de systèmes d'adduction d'eau et d'évacuation des eaux usées.

En 1977, un service de gestion urbaine était créé, qui reprenait une grande partie des fonctions de la Commission du logement et de l'urbanisme. Depuis lors, il a été rebaptisé Service du développement urbain, nouvelle appellation qui pourrait indiquer un passage à des activités de promotion de la part d'un organisme auquel on entendait confier un rôle de réglementation.

Il est indispensable de prononcer un jugement de valeur sur la société océanienne et sa vocation villageoise pour déterminer quelle devra être la part de l'effort administratif et fiscal consacrée à l'amélioration de la vie urbaine. Une augmentation des dépenses dans les zones urbaines n'est-elle pas la négation implicite des principes de développement rural?

A cet égard, il convient de noter que la Banque Mondiale, dans son programme sectoriel de l'urbanisation, adopte une attitude accommodante vis-à-vis du développement urbain dont elle souligne le caractère inévitable; c'est peut-être là une optique raisonnable dans les pays où les centres urbains offrent la seule possibilité de gagner sa vie (Banque mondiale, 1974). Mais cela ne semble pas encore être le cas dans la plupart des pays du Pacifique Sud et l'on doit se demander si les problèmes des villes ne monopolisent pas l'attention au détriment du développement rural.

L'étude des causes du développement urbain dans chaque pays, à la fois dans les secteurs non structurés et structurés, la définition des principaux objectifs du développement rural, et l'évaluation des recettes disponibles permettraient d'établir les priorités d'une politique urbaine et de faire un choix entre trois options : mettre en place une infrastructure à long terme, maintenir le statu quo, ou pratiquer une politique dissuasive. De l'avis général, cette dernière option pourrait être considérée comme dure et politiquement inacceptable en régime démocratique.

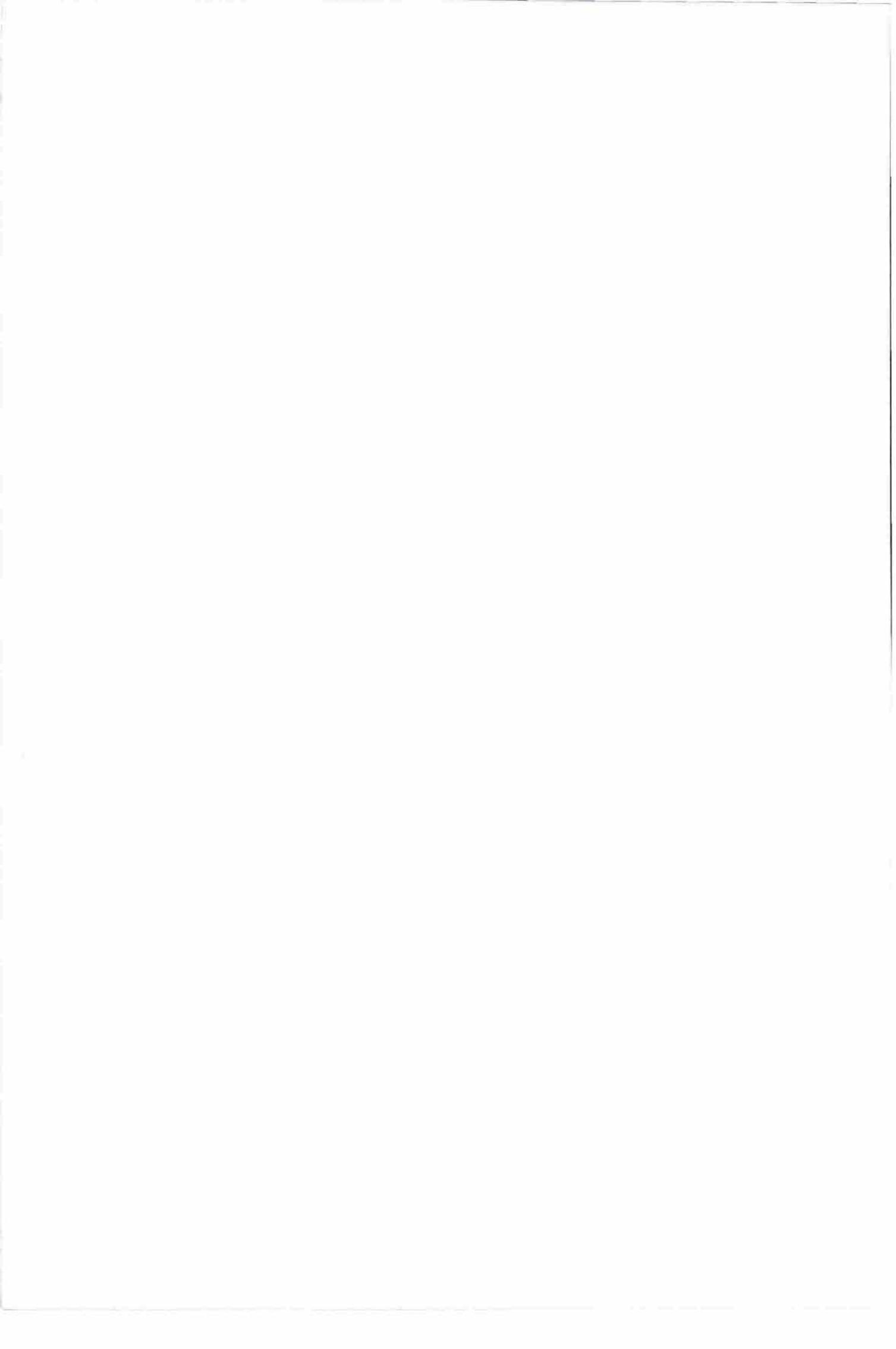
Dans une certaine mesure, lorsque le pays est de taille importante, les autorités doivent décider si une zone urbaine donnée aura la primauté sur les autres, comme cela a été le cas dans la plupart des pays en développement, ou s'il faut encourager la croissance de centres plus petits. Il ne fait aucun doute que, dans ce domaine, de nombreux facteurs échappent au contrôle du planificateur. Ainsi, dans les centres urbains qui se créent au voisinage des lieux d'extraction des ressources non renouvelables et, dont l'existence est donc limitée dans le temps, les investissements d'infrastructure seront calculés en fonction de la longévité de l'industrie. Le développement de ces centres dépend donc entièrement des résultats de la prospection minière, qui sont imprévisibles.

Pour encourager la croissance urbaine, les autorités publiques doivent dégager des ressources considérables pour financer la planification, l'infrastructure ainsi que le logement, et prendre des décisions à long terme délibérées sur l'affectation de ces fonds. En règle générale, des prévisions aussi précises ne sont possibles que dans le cas des centres administratifs, dont les recettes potentielles à long terme sont moins aléatoires. Il n'est donc pas surprenant de constater que les villes du monde qui offrent les meilleurs exemples de bon urbanisme sont généralement des centres administratifs. Toutefois, elles sont souvent taxées d'inhumaines et n'ont pas le dynamisme des villes qui se sont édifiées de façon moins organisée.

Dans l'ensemble, les villes dépendent beaucoup plus que les zones rurales des caprices de l'industrialisation et dans de nombreux centres qui se trouvent dans ce cas, les décideurs ont du mal à justifier le volume des investissements nécessaires pour un aménagement urbain optimal. Il est plus probable qu'ils conserveront une approche opportuniste, qui engendrera sans doute de nombreux problèmes, comme à Port-Moresby où le nombre des permis de construire délivrés dépasse la capacité de l'infrastructure.

Pour éviter que de tels problèmes ne se posent à l'avenir dans le secteur structuré, il est nécessaire d'assurer une stricte application de la réglementation, de renforcer les règlements d'urbanisme ainsi que les contrôles au niveau national.

En même temps, il faut encourager la participation indispensable de la population océanienne à l'aménagement de ses villes pour leur donner un visage humain, pour limiter leurs incidences sociales négatives, maintenir le tissu communautaire qui fait la force des sociétés du Pacifique Sud et éviter l'individualisation de la société qui a si souvent été le résultat inévitable et destructeur de l'urbanisation dans les autres parties du monde.



(i)

B I B L I O G R A P H I E

- Bruijn, Comp. Annotated Select Bibliography on Urbanization in the South Pacific, SPC. Noumea, 1965 (Belshaw, Sinclair, Bruijn).
- Conroy-J-, Urban Growth and Unemployment, IASER, Boroko, 1977.
- Curtain, R., The Urban Proletariat and Peasants in Town : Temporary as Permanent Migration in PNG, IASER, Boroko, 1976.
- Dwyer, D.J., ed., The City in the Third World, McMillan, London, 1974.
- Dalton, K.J., Chimbu People under Pressure : The Social Impact of Urbanization, MAB, ANU, 1979.
- Faircloth, S., Bibliography on Internal Migration and Urbanization in PNG, IASER, 1978.
- Force & Bishop, edo., Impact of Urban Centres in the Pacific, Pacific Science Assoc., Honolulu, 1975.
- Gaigo, B., The Olden Days and Present Fishing Practices among the People of Tatana Village, Unpub., 1980.
- Hay, Lugod (eds), Third World Urbanization, Moaroufa, Chicago, 1977.
- Harre, J., (ed), Living in Town, U.S.P., 1971.
- Herlihy, J.D., Political and Administrative Response to the Problems of Port-Moresby Migrants Settlers, Unpub., 1974.
- Langmore & Oram, Port-Moresby Urban Development, New Guinea Research Bulletin, No. 37, 1970.
- Levine & Levine, Urbanization in PNG, Cambridge, 1979.
- Morauta, L., Facing the Facts : The Need for Permanent Urban Residents, IASER, Boroko, 1979.
- May, R.J., (ed), Change and Movement Readings on Internal Migration in Papua New Guinea, IASER, 1977.
- Gupta, D., Growth Pole Theory and Urban Growth in PNG, UPNG (unpub.), 1979.
- Harris, G., Internal Migration in PNG : A Survey of Recent Literature, UPNG, (unpub.), 1972.
- Strathearn, A., No Money on Our Skins, New Guinea Bulletin, No.61, 1975.
- Shuster, D., Urbanization in the Pacific, U. of Hawaii, 1979.
- Skeldon, R., Evolving Patters of Population Movement in PNG with Reference to Policy Implications, IASER, 1978.

(ii)

World Bank, Urbanization, Sector Working Paper, Washington, 1972.

Ward, R.G., International Migration and Urbanization in PNG, (unpub.), 1970.

Urbanization in the South Pacific, Report of Advisory Committee on Urbanization, Bishop Museum, Honolulu, 1961.

Technical Meeting on Urban Local Government, Report, Port-Moresby, 1964.

Regional Seminar on Health, Social Planning and Urbanization, Report, Nouméa , 1970.

Regional Conference on Population Problems, Urbanization, Resettlement and Rural Development, Report, Suva, 1975.

