Villes en développement

Bulletin des professionnels «Villes en développement»

N° 89
juin 2011

Sommaire

1. Editorial
2. Journée AdP 2010 : espace socio-économique et développement urbain
3. L'influence du peuplement et des modèles culturels sur le développement
5. Investir à long terme pour une ville durable
7. L'aménagement du territoire à Madagascar
8. Publications

Intervenants de la matinée, crédit L. Godin

Espace socio-économique et développement urbain

L'association de professionnels « AdP Villes en développement » (www.ville-developpement.org), assure depuis 1988 la rédaction en chef du bulletin « Villes en développement » (bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial) publié en partenariat avec l'ISTED* et l'IAU-IdF**.

Diffusé à plus de 5000 exemplaires en français et en anglais, ce périodique est lu et apprécié par l'ensemble du milieu professionnel impliqué dans le développement urbain. C'est à notre connaissance la seule publication de ce type, issue de la sphère francophone, qui ait une diffusion mondiale.

AdP souhaite poursuivre la publication du bulletin après le retrait de l'ISTED qui en assurait la direction de publication. J'ai recueilli la non objection de Marc Prévot, Président de l'ISTED pour assurer cette continuité. Par ailleurs Yves Dauge, Co-Président du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), a demandé et obtenu un soutien du Ministère des Affaires étrangères et européennes pour poursuivre cette activité lors de la réunion du Comité de Pilotage du PFVT en janvier 2011. Celui-ci, lancé officiellement au cours du 5ème Forum urbain mondial de Rio de Janeiro, pourra une fois mis en place un secrétariat technique permanent auprès de l'AFD, servir de nouveau cadre à la réalisation d'un bulletin.

Le présent numéro, préparé dans cette optique, constitue en quelque sorte un numéro de transition qui permet de maintenir la continuité de la publication. Il rapporte principalement le contenu des débats de la journée « AdP Villes en développement » tenue en septembre 2010 sur le thème « Espace socio-économique et développement urbain ».

Abordée sous l'angle d'une analyse des effets leviers respectifs de la croissance économique et de la croissance urbaine sur le développement, cette rencontre a été nourrie des points de vue de représentants d'institutions internationales de développement, de responsables nationaux de pays du Sud et du Nord, de chercheurs et d'opérateurs.

Les membres de notre association s'engagent à contribuer efficacement à la construction du PFVT et en particulier à la poursuite de leur travail éditorial sous l'égide de cette nouvelle structure de partenariat.

C'est avec cette conviction que nous vous souhaitons bonne lecture de ce bulletin « de transition ». ■

Claude Jamati
Président d'AdP
Villes en développement

* Institut des Sciences et des Techniques de l'Equipement et de l'Environnement pour le Développement

** Institut d'Aménagement et d'Urbanisme – Ile de France

Journée AdP 2010 : espace socio-économique et développement urbain[1]

Marie-Alice Lallemand Flucher, consultante
mariealicelallemandflucher@gmail.com

Les différentes stratégies et pratiques en matière d'aménagement du territoire ont suscité depuis plusieurs décades des débats fournis et contradictoires au sein d'AdP, et entre ces professionnels et les représentants d'institutions de développement. Ces débats ont guidé le choix du thème qui visait à rassembler des expériences contrastées pour une analyse des impacts de la concentration économique et de la concentration urbaine sur le développement, et d'une éventuelle antériorité de l'une sur l'autre.

La séance introductive, portée par **JM Severino**, a démontré l'influence des processus de peuplement sur la dynamique économique des pays en développement, supportée par quatre mécanismes : le dividende démographique (ratio actifs/inactifs), la densification du peuplement, la poussée de l'urbanisation et la création de marchés intérieurs.
Les modèles économiques de développement générés par cette croissance démographique se sont largement appuyés sur l'écart de revenus Nord-Sud :
- modèle à double excédent industriel né au Japon à partir de années 1950 et ensuite adopté par les pays de l'Asie émergente ;
- modèle d'exportation d'hommes, qui génère des flux importants de retour de capitaux de la part des migrants ;
- modèle d'exportation de services, les plus récents et encore voués à croître.
Ces modèles se sont développés à l'encontre des théories économiques qui sacralisaient l'investissement comme moteur du développement économique, au risque de créer des besoins de financement entraînant les pays du Sud dans des déficits budgétaires.
Ils ne sont toutefois pas « durables », pour des raisons environnementales et sociales et leur succès dépendra de la dynamique des marchés intérieurs et de la capacité des villes à jouer leur rôle d'accueil en facilitant l'accès aux services essentiels.

La table ronde, animée par **Marie-Alice Lallemand Flucher**, a illustré les enjeux précédents à partir des stratégies de développement des institutionnels publics.

Porteur de la politique transport à la Banque Mondiale, **Marc Juhel** a souligné l'efficacité de la concentration de la masse économique et l'inéluctabilité de son corollaire, la concentration urbaine, pour autant source de disparités territoriales des niveaux de vie. Des coûts de transport faibles peuvent alors jouer un rôle essentiel d'intégration : en créant une continuité territoriale ils permettent d'obtenir des densités de population qui optimisent le partage des équipements et facilitent les transferts de connaissance. Le transport représente des investissements élevés et implique une politique appropriée pour réduire les pratiques de maximisation de la rente et faciliter le commerce international.

En charge de la stratégie de la Caisse des Dépôts à l'international, **Laurent Vigier** a exposé la large place de la ville dans ses nouvelles orientations. La Caisse a la volonté d'améliorer sans cesse la qualité de ses interventions urbaines, et souhaite partager sa démarche, en particulier par son soutien à la coopération décentralisée. Cette stratégie a été retenue dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, avec des programmes de coopération comme le Fonds INFRAMED ou le Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée.

Joël Ruet a fait part de son optimisme sur la capacité des villes émergentes à inventer leurs propres modèles en matière d'habitat, d'urbanisme et de services urbains et à en assurer l'équilibre financier grâce à une relecture des normes techniques communément acceptées. A partir de son expérience des villes chinoises et indiennes, il a estimé qu'à terme cinq à dix modèles de villes modernes du Sud pourront constituer des références pour les villes du Nord.

Auteur de nombreuses publications sur le sujet, dont le biais anti-urbain dans les pays en développement, **Rémy Prud'homme** a d'abord salué la longue et fructueuse implication de la Caisse des dépôts (CDC) en matière urbaine et le rôle essentiel de la coopération décentralisée. Ses remarques ont conduit à nuancer la notion de densité, entendue en France comme densité urbaine alors que l'acception de la Banque Mondiale est celle d'une densité structurée par

1 - Les contraintes du Bulletin ne permettent pas de restituer ici toute la richesse des interventions et nous recommandons au lecteur de poursuivre sa recherche documentaire en retrouvant présentations ou articles individuels sur le site www.ville-developpement.org.

les transports. Le débat a aussi soulevé les questions de gouvernance urbaine et de faible cohérence de la planification des infrastructures locales en Chine.

Michel Arnaud a animé une séance consacrée aux politiques d'aménagement du territoire à Madagascar et en Afrique de l'0uest.

Théodore Raveloarison s'est interrogé sur les causes de l'insuccès de ces politiques sur l'île. Malgré de nombreuses tentatives, initiées dès le début du XIXe siècle, il a fallu attendre la fin des années 2000 pour voir enfin surgir une volonté politique de planification territoriale et économique.

Dans le cadre de leur étude sur les politiques d'aménagement du territoire au Bénin, au Ghana, au Mali et au Sénégal, **Daniel Charlou et Thierry Dubus** ont constaté leur faible prise en compte aux niveaux de l'Etat, des structures déconcentrées et des collectivités locales. Soulignant la responsabilité des Etats, ils ont insisté sur les enjeux du renforcement de la déconcentration, condition de réussite de la décentralisation.

La séance animée par **Xavier Crépin** était consacrée au financement et à l'offre des services urbains essentiels.

Au Maroc, a indiqué **Mohammed Abdouh Benrahmoune Idrissi**, les services urbains gérés par les collectivités locales sont co-financés par des prêts du Fonds d'Equipement Communal. Cette institution met à leur disposition son expertise en matière de planification des investissements locaux: déplacements urbains, gestion des déchets, nouvelles technologies de l'information…

Dominique Héron a exposé la contribution de Veolia à la fourniture des services publics. Dotée d'une expérience mondiale reconnue, cette entreprise privée peut intervenir sur l'ensemble des problématiques liées à la gestion des services de l'environnement : eau, déchets, énergie, transports… Elle participe aux réflexions des institutions internationales sur l'urbanisation durable et l'accès aux services essentiels.

S'appuyant sur des études conduites à Delhi, Bogota et Casablanca, **Benoît Lefevre** a posé la question de l'accès des plus pauvres aux services essentiels dans des contextes difficiles : étalement urbain, forte croissance démographique, ratio élevé d'habitat informel et de ménages pauvres, faible capacité des services municipaux à satisfaire même la demande solvable… Il s'est interrogé sur la nécessité de briser les deux tabous que sont la régularisation de l'illégal et l'inégalité technologique pour garantir l'accès aux habitants des quartiers pauvres.

L'ampleur du thème traité a donné l'opportunité aux participants de revenir sur 50 ans de l'histoire du développement des pays du Sud, et d'entrevoir de nouvelles solutions d'avenir. Abordant la problématique des effets leviers réciproques de la concentration urbaine et de la concentration économique, ils sont convenus qu'il y avait aujourd'hui plus de convergence des opinions. ■

L'influence du peuplement et des modèles culturels sur le développement [2]

Jean-Michel Severino, économiste
severinojm@hotmail.fr

L'équilibre mondial a changé et le monde développé prend conscience de l'extraordinaire performance dont font preuve, depuis le milieu du 20ème siècle, les pays en développement (PED). En effet, il est sorti beaucoup plus de gens de la grande pauvreté depuis1950/1960 qu'il n'en était sorti auparavant dans toute l'histoire de l'humanité. Toutefois une question reste posée : « comment faire de la redistribution dans un pays pauvre ? »

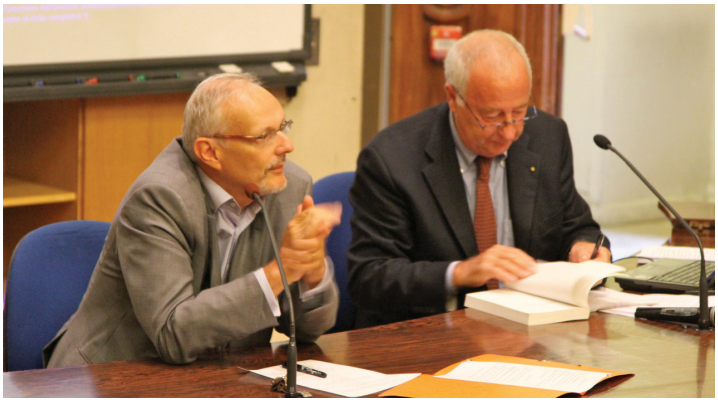
Contrairement à une idée répandue, le 20ème siècle et le début du 21ème se caractérisent par une performance extraordinaire du monde en développement. Il est sorti beaucoup plus de gens de la grande pauvreté depuis 1950/1960 qu'il n'en était sorti auparavant dans toute l'histoire de l'humanité. Ceci est dû bien sûr à la croissance démographique, mais c'est aussi le résultat de la mise en place de trois modèles de développement qui offrent des caractéristiques intellectuelles et physiques totalement inattendues pour ceux qui, comme moi, ont appris l'économie du développement dans les années 1970. On professait alors que « le manque de développement » - plus exactement de croissance économique – tenait au défaut d'investissements. Pour créer de la croissance, l'épargne n'existant pas dans les pays

en développement, celle-ci devait provenir d'investisseurs étrangers ou de l'aide publique au développement. Dans cette logique, pour connaître une croissance économique rapide, les PED devaient entretenir un double déficit, budgétaire et de balance des paiements.

Or, les stratégies gagnantes des années 1970, 80 et 90 ont toutes tourné le dos à cette conception pour créer des modèles à double excédent. De ce qui paraissait un handicap - les grandes inégalités entre pays et au sein des pays les plus riches - des pays ont fait une chance. Ils ont exploité ces inégalités de revenus en se positionnant comme fournisseurs, aux pays les plus riches, de produits industriels (exploitant leur main-d'œuvre abondante et bon marché) puis de force de travail (migrations contre transferts d'épargne des migrants), enfin de services modernes compétitifs.

Nous n'avions jamais imaginé que le succès ou l'échec des modèles de croissance de ces pays auraient un tel impact sur nous. Nous pensions, au contraire, que la croissance des pays pauvres accroîtrait le « gâteau mondial », dans une logique gagnant-gagnant. En fait, nous avons été confrontés, du fait de la constitution de ces marchés mondiaux, à une triple problématique sociale : la problématique des importations de main d'œuvre et de l'immigration, celle de l'appauvrissement en contenu d'emplois industriels de notre propre système économique et celle de l'accroissement des inégalités.
Nos sociétés sont également secouées pour une raison simple : l'importance du rapport des populations. Les croissances économiques respectives ne posaient pas problème quand il s'agissait de Maurice, voire même du Japon ; la situation est toute autre quand il s'agit de l'évolution de la Chine et de l'Inde. Toute notre pensée sur les modèles de développement était fondée implicitement sur un monde dans lequel l'OCDE comptait un milliard d'habitants, le monde en développement 1,5 milliard à 2 milliards, alors que nous sommes passés dans un rapport de 1 à 6 et, bientôt, dans un rapport de 1 à 8.

Les pays en développement, ceux d'Asie en particulier, ont mis en place avec la contribution de notre tissu industriel et financier, des modèles très performants qui, d'une certaine manière, cherchent à résoudre leur problème d'emploi et de revenu, mais reposent sur une conception du monde dans laquelle il n'y a pas de limite environnementale à la capacité de croissance. S'agissant de l'Afrique, il est urgent qu'elle puisse réfléchir à son propre modèle de référence et que tous les prescripteurs de politique économique ré-interrogent



J.M. Severino et C. Jamati, crédit L. Godin

leurs préconisations.

La création d'un marché intérieur constitue l'autre problème fondamental. Cette construction suppose de la redistribution. Il n'y aura pas de marché intérieur sans réduction de l'écart entre riches et pauvres. C'est un problème que les systèmes d'exportation ne connaissent pas. Un tel système n'a en effet pas besoin d'un marché intérieur, ni de redistribution, ni même d'intégrité pour fonctionner. Il n'a pas même besoin d'ingénierie sociale interne. Donc, pour croître, le marché intérieur est tenu de maximiser les impacts de consommation des revenus du pays, et donc de limiter les écarts d'inégalité. C'est très cohérent avec les doctrines de la Banque Mondiale. Mais le problème reste entier : comment faire de la redistribution dans un pays pauvre ?

Ensuite, il faut des stratégies d'aménagement du territoire et d'équipement performantes. Il est plus difficile d'imaginer un marché intérieur, avec du partage, avec des choix d'infrastructures sophistiquées qui tiennent compte des processus de peuplement, que de réaliser un port ou un réseau de chemins de fer, d'autant que la plupart des PED sont de relativement petite taille, y compris ceux situés dans de grands bassins démographiques.

Le bassin ouest-africain, le bassin démographique de l'Afrique des Grands Lacs sont très massifs, mais balkanisés. Ils ne peuvent donc être exploités que par de l'intégration régionale. A-t-on déjà imaginé dans l'histoire de l'humanité que l'intégration régionale soit un processus facile ?

La construction des marchés intérieurs est un slogan à la fois facile sur le plan conceptuel et d'une grande difficulté sur le plan pratique. A ce sujet, les phénomènes urbains et la pensée urbaine vont jouer un rôle très important parce que, au plan microéconomique, les villes sont des fabricants de marché, des fabricants en elles-mêmes, à l'intérieur d'elles-mêmes, et des fabricants de marchés régionaux au travers

2 - Extraits résumés de l'intervention de JM Severino lors de la journée ADP du 3/09/2010 : la version intégrale est consultable sur www.ville-developpement.org

des liens ville-campagne.
La capacité des villes à créer de la richesse et à la redistribuer s'exprime à travers l'accès aux services essentiels, à travers leur capacité à gérer et à réduire leur impact environnemental. En effet, dans un processus de peuplement accéléré et de fabrication de marché, les villes ne peuvent être efficaces et viables que si elles réduisent leur empreinte énergétique et spatiale.

La capacité que vont avoir ces grandes villes en constitution sur la planète à se densifier et à le faire d'une manière efficace sera cruciale pour rendre le modèle de développement soutenable. Et enfin, ces villes doivent pouvoir accueillir la population à des rythmes de croissance de l'ordre de 10% par an sur les 30 prochaines années, c'est-à-dire avec des flux de population considérables. Si le monde urbain y parvient, peut-être que la moitié du combat pour l'évolution des modèles économiques vers des perspectives soutenables sera gagné.
Si l'on ne parvient pas à soutenir ces stratégies, les logiques d'intérêt des pays créditeurs et des pays débiteurs risquent de s'opposer et des régulations brutales intervenir. Notre planète a toujours connu des problèmes de régulation qui se résolvent finalement, suivant des voies malthusiennes, avec des coûts humains élevés et de la conflictualité, ou bien par des mécanismes d'appauvrissement, l'effondrement économique étant une réponse facile à une bonne part des problèmes en cause.
Le métier est devenu très complexe pour ceux qui œuvrent pour le développement. Jusqu'à il y a peu de temps, nous n'étions comptables que de l'impact de notre contribution intellectuelle et financière sur le sort des pays en développement. Aujourd'hui, nous sommes désormais comptables vis-à-vis de nos concitoyens, de nos familles, de l'adoption de stratégies gagnant-gagnant à l'échelle planétaire ; elles ne sont pas garanties de succès et, surtout pas par ces prescriptions que nous avons faites en toute bonne foi depuis 50 ans. Ceci, tout simplement parce que l'équilibre du monde a changé et que nous avons été pris par une dynamique démographique que nous n'attendions pas et cela même si nous savons imaginer depuis 20 ou 30 ans ce que va être le peuplement de cette planète. ■

Investir à long terme pour une ville durable

Laurent Vigier, directeur des affaires européennes et internationales,
Caisse des dépôts et consignations (CDC)
laurent.vigier@caissedesdepots.fr

En 2025, les méditerranéens seront 380 millions et 3 sur 4 vivront en ville avec des répercussions sur les équilibres économiques, sociaux et environnementaux des pays concernés. Pour aider ces pays à faire face à un tel défi, la Caisse des dépôts (CDC) s'est engagée à promouvoir la coopération entre investisseurs de long terme et son propre engagement en Méditerranée. Elle a adopté, en 2007, son plan stratégique Elan 2020 qui constitue, par ailleurs, pour la Caisse des Dépôts un véritable laboratoire d'internationalisation.

A l'heure des débats mondiaux pour le droit universel aux services urbains essentiels, la Caisse des Dépôts (CDC) a confirmé sa volonté d'ouverture sur la scène européenne et internationale, en adoptant, en 2007 son plan stratégique Elan 2020 visant à promouvoir la coopération entre investisseurs de long-terme et l'engagement du Groupe en Méditerranée.

Cet engagement se concrétise dans la région méditerranéenne, véritable laboratoire de l'internationalisation du Groupe CDC , par la mobilisation de son expertise sur quatre axes prioritaires : le développement économique et le soutien aux PME ; l'environnement et le développement durable ; l'Université et l'économie de la connaissance ; le logement et la ville.

Le caractère singulier de son intervention sur les sujets de développement urbain et territorial durable tient tout autant de sa longue tradition d'interlocuteur privilégié des collectivités locales françaises

i - Institution publique française au service de l'intérêt général, la Caisse des dépôts constitue avec l'ensemble de ses filiales (Egis, Transdev, Scet international etc.) un groupe international d'envergure dont plus de la moitié des effectifs travaillent à l'étranger

que de l'urgence de ces problématiques en Méditerranée, qui rend prioritaire l'action concertée en faveur d'un développement plus équilibré et plus durable dans cette région. Nous ne pouvons ignorer les défis posés par la croissance démographique sur les rives sud et est de la Méditerranée. La population urbaine de l'ensemble des pays méditerranéens est passée de 94 millions en 1950 à 274 millions en 2000, avec un horizon de 380 millions en 2025 : 3 méditerranéens sur 4 vivront alors en ville. Cette croissance n'est pas sans répercussions sur les équilibres économiques, sociaux et environnementaux des pays concernés. L'augmentation du taux de chômage, particulièrement chez les jeunes, et les besoins liés à l'équipement en infrastructures, aux services et à la gestion des déchets en sont notamment l'illustration. Face à ce dynamisme démographique, les villes méditerranéennes sont plus que jamais le lieu de concrétisation des nouvelles politiques publiques alliant actions économiques et développement urbain de façon à définir de nouvelles approches intégrées, à améliorer la gouvernance et l'accès à la citoyenneté, et à favoriser l'emploi.

Pour relever ce défi, la Méditerranée a besoin, pour son développement, de financements longs et sécurisés. Investisseur de long terme, au service de l'intérêt général et du développement économique, le Groupe Caisse des Dépôts, créateur de solutions durables, agit en ce sens. En 2008, il a ainsi, par la

Réunion MedCité CMI à Barcelone, mars 2011, crédit CDC

voix de son directeur général Augustin de Romanet, lancé une « Initiative pour des Villes et Territoires méditerranéens durables » dont l'objectif est de promouvoir des démarches intégrées et exemplaires de développement urbain, de structurer des mécanismes de financement et de susciter la mise en synergie des expertises, en confortant les dispositifs d'échange et de coopération entre les acteurs.

Cette Initiative s'est d'abord traduite par la création du fonds InfraMed, qui permet de financer en fonds propres les projets exemplaires d'infrastructures urbaines, énergétiques et de transport en Méditerranée. Le fonds a effectué son 1er *closing* il y a moins d'un an (385M€ - 26 mai 2010) réunissant au tour de table la CDC, la Cassa depositi e prestiti italienne, la Banque européenne d'investissement, la Caisse de Dépôt et de Gestion du Maroc et la banque égyptienne EFG Hermes.

La CDC s'est ensuite positionnée, comme membre fondateur du Centre de Marseille pour l'Intégration en Méditerranée (CMI), lancé officiellement, le 9 octobre 2009. Le CMI est une plateforme multi-partenariale pour l'intégration dans la région via un dialogue de haut niveau sur les politiques sectorielles, ainsi que par la diffusion et la gestion du savoir dans les domaines d'importance primordiale pour le développement de la zone. Le sujet du développement urbain et territorial en est un axe majeur, pour lequel la CDC a pris la codirection avec la Banque mondiale de deux programmes opérationnels « Développement urbain stratégique » et « Villes et changement climatique ».

Sur ces thématiques urbaines, qui rassemblent bailleurs, opérateurs, villes et autorités des deux rives de la Méditerranée, le partenariat CDC-Banque mondiale s'ouvre à l'ensemble des acteurs du développement urbain de la région : institutionnels, alliances de villes ou experts. Les premières concrétisations de ces travaux ont permis la mise en place, en décembre 2010, d'un réseau des aménageurs et opérateurs de la ville durable en Méditerranée, en partenariat avec l'Etablissement public Euroméditerranée. Ce réseau souhaite participer à la redéfinition des stratégies de développement urbain durable, en étant en capacité d'appuyer les gouvernements méditerranéens sur l'évolution des politiques publiques (montages institutionnels et processus d'intervention) et les modalités et doctrines de financement (cadre d'interventions des bailleurs et investisseurs de long terme).

Sur le sujet essentiel des stratégies de développement de villes, la CDC et ses partenaires du CMI (Banque mondiale, AFD, GIZ, etc.) se sont associés avec le réseau Medcités et Cities Alliance. Ce partenariat s'est concrétisé par l'organisation en mars dernier d'une conférence internationale : « stratégies de développement urbain en Méditerranée ». C'est ainsi que 200 représentants des collectivités territoriales méditerranéennes, experts d'organisations internationales et financières, se sont rassemblés à Barcelone pour examiner les stratégies et perspectives de développement urbain dans la région, sur la base de travaux d'experts. Les participants ont uni leurs

voix pour apporter des solutions concrètes au défi de la planification stratégique des villes et ont adoptés des recommandations à cet effet : l'Appel de Barcelone pour les pouvoirs locaux en Méditerranée.

Cet engagement direct de la Caisse des Dépôts auprès des villes méditerranéennes, se double aujourd'hui d'une démarche globale en faveur de la coopération décentralisée entre les villes du Nord et celles du Sud, en phase avec la montée en puissance du rôle des collectivités territoriales, ou des attentes à leur égard, partout dans le monde.

La CDC s'attache également à contribuer aux efforts de l'ensemble des acteurs français, publics et privés, pour valoriser la coopération urbaine à l'échelle internationale et apporter ainsi des solutions concrètes aux défis de la planification stratégique des villes comme outil d'accès à la citoyenneté. ■

L'aménagement du territoire à Madagascar

Théodore Raveloarison, architecte-urbaniste
jary@moov.mg

Le gouvernement malgache se lance en 2006, avec l'appui du PNUD-HABITAT, dans l'élaboration d'un Schéma national d'aménagement du territoire conçu, dans une première étape comme une organisation du territoire par des « espaces de croissance » et un instrument de coordination d'un programme quinquennal de développement. 10 espaces porteurs sont identifiés mais, en 2009, la situation politique du pays ne permet pas d'aller plus loin. Cette situation interpelle : l'histoire du pays montre en effet que la succession des concepts d'aménagement du territoire mobilisés depuis le début du 19ème siècle tient peu compte de la situation géographique et socio-politique malgache.

Madagascar est un territoire difficile et coûteux à aménager : c'est une île de 650000km², compartimentée par un fort relief, soumise aux cyclones de l'Océan Indien ; un territoire sous-peuplé (moins de 20 millions d'habitants en 2010), avec une occupation humaine et un réseau urbain dissymétriques, au profit des « Hautes Terres », au climat plus favorable, mais difficiles d'accès et, pour finir, un Etat très dépendant de l'aide extérieure.

L'Aménagement du Territoire y est préoccupation ancienne et recherche d'un équilibre improbable entre conquête du territoire, unification nationale et mise en valeur des ressources naturelles.

Au début du XIXème siècle, un roi des Hautes Terres définit son territoire comme l'ensemble de l'île, installe des postes militaires aux points stratégiques, jette les bases du futur réseau urbain. Il conduit un grand aménagement hydro-agricole autour de sa capitale, Tananarive.

L'administration coloniale française, affrontée aux mêmes défis, réalise d'importants travaux : 10.000 km de routes, plusieurs ports, le canal des Pangalanes, deux lignes de chemin de fer reliant les hautes terres à la côte, aménagements et équipements de villes.

A la veille de l'Indépendance, Maurice Rotival est chargé d'un plan pour asseoir la programmation quinquennale du FIDES. Son *Essai de planification organique de l'île de Madagascar* fait date par l'ampleur des moyens et les techniques utilisées (photos aériennes, carroyage ancêtre du SIG).

Le projet-phare d'exploitation du charbon de la Sakoa pour alimenter une métallurgie et d'autres industries sur la côte Est, ne voit pas le jour. Mais le plan Rotival est à l'origine d'un programme d'aménagements hydro-agricoles par la SCET-Coopération, avec l'appui du FAC puis du FED - plus de 200.000 ha – et de la création de Sociétés de Développement Régional. Tananarive reçoit un effort soutenu d'aménagement, après le cyclone de 1959.

Ces réalisations s'inscrivent dans une planification indicative souple. Mais le second Plan quinquennal est interrompu par la révolution de 1972 et remplacé par un Programme d'urgence autour de l'opération « Rattrapage paddy ».

Un régime de transition succède à la 1ère République, puis un système de planification impérative d'inspiration socialiste s'installe, avec l'ambition de construire une économie nationale indépendante, sur le slogan de l'époque : « l'agriculture comme base et l'industrie comme moteur ». Le Ministère des Travaux Publics poursuit le développement du réseau routier national. La Société d'Etat JIRAMA est l'instrument d'une politique d'eau potable et d'électrification. Les principales villes sont dotées de Plans d'Urbanisme mais aucun investissement d'envergure ne vient les transformer. L'expérience achoppe sur

l'endettement.
En 1982, le pays est placé sous ajustement structurel. Il doit démanteler l'emprise étatique sur l'économie. Les Sociétés d'Aménagement sont cédées à des privés ou dissoutes. Les ressources de l'Etat ne permettent plus des actions d'aménagement d'envergure. Dans quelques villes, des programmes d'infrastructures sont réalisés par des aides extérieures, en appui au renforcement des ressources communales.
Puis s'invite, au tournant du siècle, la stratégie de lutte contre la pauvreté. L'aménagement du territoire est relancé, sous une forme tronquée. Un nouveau découpage en 22 régions administratives est adopté. Des plans régionaux de développement, confiés à des bureaux d'études, sont essentiellement orientés vers la satisfaction des besoins de base, sans cadrage national de cohérence. C'est à peine si les villes et les grandes infrastructures sont évoquées !
La Banque Mondiale lance alors un concept d'Aménagement du Territoire à l'opposé de la réduction des inégalités spatiales. Le Pôle Intégré de Croissance (PIC) vise à catalyser ressources et initiatives autour d'une activité motrice. Trois PIC sont choisis : Nosy Be (tourisme), Antsirabe, (agro-industrie) et Tolagnaro (mine d'ilménite). Des infrastructures sont réalisées ou réhabilitées mais les ressources municipales ne progressent guère et l'entraînement du secteur privé est peu sensible.
En 2005, en écho lointain au Sommet de la Terre de Rio, le slogan « Madagascar … naturellement ! » est soutenu par des bailleurs et des ONG. Un système d'aires protégées pour la conservation de la biodiversité vise 10% du territoire terrestre et 10% du territoire marin. Après avoir fait adopter, en 2006, une « Politique Nationale de l'Aménagement du Territoire et de l'Habitat », le Ministère compétent obtient l'appui du PNUD–HABITAT pour élaborer un SNAT.

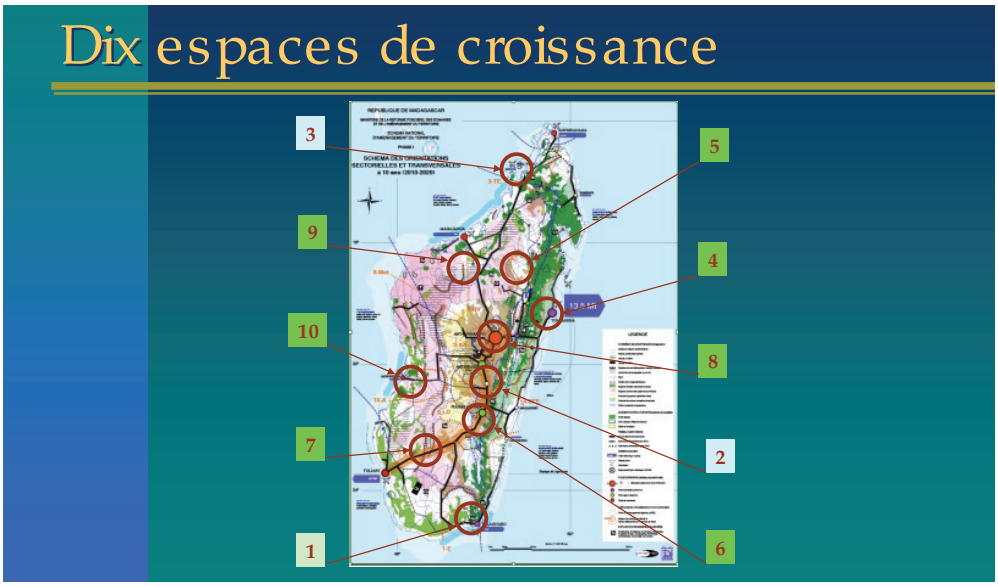


Schéma d'aménagement du territoire : orientations à 10 ans (2010 -2020)

Dix espaces de croissance :

1à3 : Pôles intégrés de croissance soutenus par la Banque mondiale
4 : Faire de Toamasina, un port à vocation internationale
5 : Renforcer la production rizicole du lac Alaotra
6 : Relancer l'agro-industrie autour de Fianarantsoa
7 : Structurer l'espace touristique le long de la Nationale 7
8 : Réorganiser l'espace métropolitain de l'agglomération d'Antananarivo
9 : Aménager l'espace du bassin du fleuve Betsiboka
10 : Valoriser le potentiel agro-industriel de la région Ouest du Menabe

Au même moment, le *Madagascar Action Plan* exprime la volonté politique de redonner la priorité à la croissance. Un programme quinquennal est soumis à une Table Ronde des bailleurs mais, imprégnée de la priorité de la gouvernance, celle-ci ne retient, hors de la poursuite du programme routier, que les mesures d'accompagnement – chacun des bailleurs ayant arrêté son programme d'aide dans le cadre d'une procédure spécifique… !

Le PNUD-HABITAT prend alors argument de problèmes budgétaires pour préconiser une première étape du SNAT conçue comme une organisation du Territoire par des « espaces de croissance » et un instrument de coordination d'un programme quinquennal de développement.
Ce concept, dérivé des PIC, vise à concentrer, à court terme, l'effort national d'aménagement sur des espaces porteurs. Après en avoir établi une typologie (espaces de niveau national ou local, endogènes ou exogènes fonction de l'investissement, public ou privé, modifiant les conditions d'exploitation du potentiel local), le prestataire a identifié 10 espaces de croissance, de différents types.
La situation politique du début 2009 n'a pas permis d'engager un débat pour aller plus loin.
On est frappé par la succession de concepts aussi différents et le peu de considération du contexte géographique et socio-politique malgache. Un seul département a pu mobi-

liser, avec continuité et à une échelle suffisante, des ressources pour unifier un territoire aussi difficile. Les grands aménagements hydro-agricoles se sont heurtés aux capacités d'attributaires insuffisamment dotés en capital financier et technique. L'urbanisation a été victime d'une attitude ruraliste, périodiquement soutenue par des institutions d'aide. L'ensemble n'a pas modifié la répartition de la population sur le territoire. Les revendications d'autonomie des différentes parties du territoire excluent des politiques de priorisation géographique… N'est-il pas possible de réfléchir à l'Aménagement du Territoire dont Madagascar a besoin et dont sa société est capable, financièrement mais aussi socio-politiquement, au stade de développement actuel ?

Nouvelles de la coopération

France Coopération Internationale devient France Expertise Internationale

Le 1er avril 2011, France Coopération Internationale (FCI) est devenu France Expertise Internationale (FEI).

Établissement public à caractère industriel et commercial, FEI se substitue au groupement d'intérêt public FCI pour remplir des missions élargies au service de la promotion de l'assistance technique et de l'expertise françaises à l'international.

Ce changement de dénomination s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'action extérieure de l'Etat. *www.france-expertise-internationale.eu*

URBAN GATEWAY

Une nouvelle communauté en ligne créée par ONU-Habitat pour aider les villes et les praticiens de l'urbanisme à travers le monde à s'unir pour partager leurs connaissances et prendre des mesures pour des villes durables. Le site web permettra aux personnes impliquées dans l'urbanisme et la gestion urbaine de se tenir au courant des évolutions. Les utilisateurs de ce portail pourront contacter d'autres membres, former des groupes d'intérêt commun, trouver des offres et demandes d'opportunités et partager leurs expériences. *www.urbangateway.org*

Forum DEFIS SUD

La première édition du Forum DEFIS SUD a eu lieu les 25 et 26 mars 2011 à AgroParisTech Engref à Paris réunissant près de 400 participants par jour. Conçu pour un public de professionnels juniors du secteur et d'étudiants des 2e et 3e cycles intéressés par les services essentiels dans les pays en développement, ce forum a été organisé autour d'un espace d'exposition, de débats et d'évènements parallèles. De nombreux professionnels du Sud ont également été associés et participé. La prochaine édition aura lieu en novembre 2012. *www.defis-sud.org*

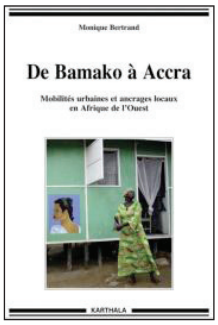
Les Ateliers de Cergy

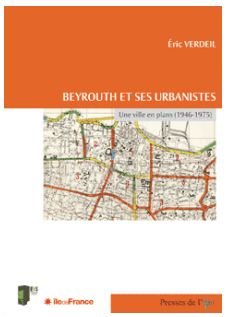
Organisent deux ateliers d'été, l'un à Bamako , l'autre à Porto Novo :

-Atelier de professionnels «Les nouvelles centralités de Bamako Métropole» du 9 au 23 juillet, *http://www.ateliers.org/content/les-nouvelles-centralites-de-bamako-metropole*

- Ateliers Jeunes de Porto-Novo : «Stratégie et projets d'aménagement pour le centre-ville» - du 23 juillet au 13 août, *http://www.ateliers.org/content/strategie-et-projets-d%E2%80%99amenagement-pour-le-centre-ville-ouest-de-porto-novo*

Publications





De Bamako à Accra.

Mobilités urbaines et ancrages locaux en Afrique de l'Ouest par Monique Bertrand. Paris, Karthala, 2011.

L'ouvrage offre un recul de plus de deux décennies sur la transition urbaine, territoriale et sociale à l'œuvre à Bamako et à Accra. Celle-ci s'organise notamment en articulant les jeux de grands acteurs et les pratiques ordinaires d'accès au logement et d'inscription dans les espaces politiques locaux. Composant avec les héritages séculaires, la logique de projets des grands bailleurs de fonds et la mobilisation d'épargnes migratoires internationales exercent leurs influences.

Beyrouth et ses urbanistes.

Une ville en plans (1946-1975) par Éric Verdeil. Beyrouth, Presses de l'IFPO, 2011.

Cet ouvrage présente l'histoire de l'urbanisme de Beyrouth entre la période de l'indépendance et le début de la guerre civile libanaise. Il met l'accent sur l'ambitieuse présidence réformiste de Fouad Chéhab. Ce livre insiste sur la dimension politique des projets urbains et sur leur contribution à la construction d'un État moderne, garant du développement. Ces plans firent face à l'opposition de forces sociales multiples, allant des habitants mal logés aux spéculateurs fonciers. Il en résulta de nombreux renoncements : Beyrouth est largement restée, à cette époque, une ville en plans. Une place privilégiée est accordée aux professionnels de l'urbanisme, experts français ou professionnels libanais, architectes et ingénieurs, qui se reconnurent et s'investirent dans ce projet.

Stratégie 2011.

«Coopération au développement : une vision française» Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats. Paris, Ministère des Affaires étrangères et européennes, avril 2011

Ce document cadre présente une vision à moyen terme (2012-2021) des enjeux, priorités et modes d'intervention de la coopération française au développement. Afin de répondre au défi d'une mondialisation maîtrisée et de garantir les grands équilibres de la planète sur le long terme, la stratégie française de coopération se concentre sur quatre objectifs majeurs : favoriser une croissance durable et équitable pour les populations les plus défavorisées ; lutter contre la pauvreté et les inégalités ; préserver les biens publics mondiaux ; assurer la stabilité mondiale et l'Etat de droit.

Villes en développement
Association de professionnels

Ce numéro est publié en version numérique par l'AdP-Villes en développement Association de Professionnels afin d'éviter toute interruption de publication. Il a été réalisé avec la collaboration de Marie-Alice Lallemand-Flucher, AdP, organisatrice de la Journée d'études de septembre 2010 et le soutien du Bureau de l'Association.

AdP-Villes en développement, Président : Claude Jamati.

Rédacteur en chef : Olivier Mourareau, AdP.

PAO : Pakiwa.com

ISSN 1151 – 1672

Ce bulletin est en ligne sur le site de l'AdP www.ville-developpement.org