

Villes en développement

Bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial

N° 88
Mars 2010

Sommaire

1. Editorial
2. Le financement des villes africaines : changer d'échelle, changer de paradigmes
4. Les budgets participatifs en Afrique
6. Définir les processus de programmation et de planification urbaine
7. Les outils de la gouvernance durable des services de base en réseau au service de l'Afrique
8. Publications



Cinquième édition du sommet des collectivités locales, "Africités", Marrakech, 16-20 décembre 2009. ISTED - D.R.

Africités 5

Tous ceux qui cherchent un espace ou un événement qui témoigne, au niveau de l'ensemble du continent, de l'Afrique qui bouge et qui a la volonté de prendre en mains son destin, doivent se donner rendez-vous aux sommets Africités. Organisés régulièrement tous les trois ans depuis 1998, les sommets Africités s'affirment en effet comme la plus importante plateforme de dialogue sur la décentralisation et le développement local en Afrique. L'engouement pour participer à ces sommets s'amplifie de jour en jour puisque de moins de 1 000 délégués lors de la première édition à Abidjan (Côte d'Ivoire), le nombre de délégués a atteint 5 000 provenant de 47 pays africains lors du sommet Africités de Marrakech (Maroc) en décembre 2009. Les sommets Africités ont réussi au fil des éditions successives à faire se fréquenter tout à fait naturellement les Africains des différentes régions du continent qui n'arrivaient pas jusque là à dépasser les barrières linguistiques héritées de la colonisation. Il offre le cadre d'une interaction unique et d'un dialogue ouvert entre ministres, autorités locales, autorités traditionnelles et morales, représentants de la société civile, du monde académique, du monde des professionnels et experts, et du monde des entreprises, donnant ainsi l'occasion d'expérimenter des modalités innovantes de dialogue politique et social nécessaires pour améliorer la gouvernance en Afrique. Ils permettent aussi à l'Afrique locale de dialoguer avec ses homologues

d'autres parties du monde et avec les représentants des partenaires techniques et financiers. La création de la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL) qui regroupe l'ensemble des ministres chargés des collectivités locales des pays africains, ainsi que celle de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA), organisation panafricaine et voix unifiée des autorités locales du continent, sont un des résultats concrets issus de la dynamique de mise en réseaux des acteurs de la décentralisation impulsée par les sommets Africités. C'est pour toutes ces raisons que je soutiens la proposition qui a émergé à Marrakech de faire de ces sommets des moments d'évaluation des progrès faits dans la mise en œuvre de la décentralisation et dans le domaine de la démocratie locale en Afrique, ainsi que des politiques de coopération dans le domaine de la décentralisation, du développement local et de la gouvernance locale.

Le sommet Africités de Marrakech a franchi un palier supplémentaire : pour la première fois, il a donné lieu à la conclusion d'une cinquantaine d'accords de partenariats entre collectivités locales africaines, impulsant du même coup un puissant mouvement de coopération Sud-Sud au niveau des collectivités locales africaines. Il a également été le théâtre du tout premier protocole d'accord jamais conclu sur le continent entre ministères chargés des collectivités locales, en l'occurrence le

ministère de l'Intérieur du Maroc, et le ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation du Cameroun. Pour la première fois aussi, le sommet Africités s'est saisi d'une question au cœur de l'actualité internationale, celle de la crise environnementale et financière mondiale, et a

avancé des propositions originales à l'adresse de tous les protagonistes à tous les niveaux, y compris au niveau mondial. Ceci montre que les acteurs locaux d'Afrique et notamment les élus s'expriment désormais sans complexes sur tous les enjeux du développement de l'Afrique et du monde, et

qu'ils entendent ne plus se voir traités en acteurs subalternes. Cette prise de conscience et cette augmentation de l'estime de soi sont sans doute un des apports les plus précieux des sommets Africités, l'autre étant le formidable appétit d'échanges d'expériences, de pratiques et d'apprentissage

mutuel que ces sommets ont largement contribué à faire émerger. ■

Marafa Hamidou Yaya

Ministre d'Etat,

Ministre de l'Administration Territoriale

et de la Décentralisation du Cameroun,

Président de la CADDEL

Le financement des villes africaines : changer d'échelle, changer de paradigmes

Thierry Paulais, Cities Alliance¹

tpaulais@citiesalliance.org

Le programme « FinAfricaCities », cofinancé par l'AFD et Cities Alliance, conduit une réflexion sur la question du financement des investissements des villes africaines dans la perspective de l'extraordinaire croissance qu'elles vont connaître dans les prochaines décennies. La synthèse de ce travail sera publiée dans le courant 2011. Le présent article en donne un aperçu.

Selon les hypothèses moyennes, les villes subsahariennes devront accueillir 340 millions d'habitants supplémentaires au cours des vingt prochaines années. Une estimation des montants d'investissements nécessaires pour les opérations d'aménagement correspondantes, menée par *FinAfricaCities*, s'établit autour de 45 milliards USD par an, avec des écarts sensibles entre les sous-régions. Ces besoins s'ajoutent aux 93 milliards USD par an identifiés pour les grandes infrastructures (dont une partie seulement concerne les villes) par l'*Africa Infrastructure Country Diagnostic*.

Il est probable que les collectivités locales des pays subsahariens devront augmenter leur part relative dans le financement des investissements locaux, ceci pour deux raisons. Premièrement, les États pourront difficilement augmenter les transferts en proportion des besoins : les budgets nationaux seront

mobilisés pour les dépenses régaliennes également croissantes, en particulier les dépenses sociales liées à la démographie (éducation et santé) et les infrastructures (transports, énergie etc.). Deuxièmement, tout indique que l'aide publique au développement ne s'engagera pas significativement plus qu'aujourd'hui : d'une part, ses montants globaux progressent peu ou pas ; d'autre part, son architecture a évolué, avec une fragmentation en fonds dits verticaux (dans le secteur santé notamment) ; enfin l'aide doit s'adresser à d'autres sujets essentiels pour le continent, comme l'agriculture et la sécurité alimentaire, les grandes pandémies, etc.

Le sous-investissement urbain n'est pas un phénomène récent. La réponse des États et des bailleurs de fonds s'articule depuis les années 80 autour de la décentralisation et de la bonne gouvernance. Augmentation, régularité et prévisibilité des transferts d'état, aménagement de la fis-

calité locale et progression des ressources propres, accompagnés de progrès en matière de gestion et de management et enfin du financement des bailleurs de fonds, devaient conduire les villes sur le cercle vertueux de la croissance pérenne.

Malheureusement, force est de constater que cette approche, éminemment louable en soi et en dépit de progrès indéniables, s'est révélée insuffisante. Les expériences réussies et le discours convenu sur les vertus de la décentralisation ne peuvent occulter le fait que la desserte en infrastructure, les services de base et les conditions de vie de la majorité des citoyens n'ont cessé de se dégrader dans la plupart des villes subsahariennes, et ceci dans des proportions parfois dramatiques.

Les dysfonctionnements urbains handicapent significativement la productivité des économies, pour les mêmes raisons que le déficit en infrastructures primaires. Ce

constat, ainsi que l'écart croissant entre investissements et besoins, justifient un changement d'échelle drastique dans les volumes de financements mobilisés pour l'urbain. Parallèlement à la poursuite des efforts pour augmenter la solvabilité et les capacités de réalisation des collectivités, ce sont les modalités de financement de l'urbanisation comme les systèmes de financement eux-mêmes qui sont à repenser.

Certaines mutations en cours dans les économies africaines, comme l'émergence d'une classe moyenne, le développement des bourses des marchés des capitaux, l'apparition d'un actionnariat populaire, quoique encore ténues et fragiles, font considérer que le moment est propice à une refondation des systèmes de financement sur la base de solutions endogènes.

La solution endogène par excellence réside dans un mécanisme de financement en monnaie locale alimenté par des ressources issues de la collecte de l'épargne locale. La collecte est effectuée via les établissements financiers et banques, d'une part, les marchés des capitaux locaux, d'autre part. La création d'éta-

¹ Les opinions qui figurent dans le texte sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les vues de Cities Alliance ou de ses membres.

blissements spécialisés au niveau panafricain ou des régions ne paraît ni nécessaire ni opportune considérant le nombre respectable de banques de développement sur le continent, qui pourront aller sur ce marché des collectivités locales quand elles y seront encouragées. En revanche l'efficacité des systèmes requiert des structures de type fonds d'investissement local (à l'échelle des pays, États fédérés, agglomérations, selon la taille des marchés) sur le modèle de ceux créés en Inde, Chine et Asie du Sud-Est récemment. Ces fonds peuvent faire l'intermédiation avec les marchés, y compris pour les petites villes en mutualisant leur demandes, ainsi que faciliter les montages de projets, comme ceux reposant sur le financement des usagers ou les partenariats public-privé.

En règle générale, et plus encore dans le cadre de l'Initiative d'allègement de la dette multilatérale, la promotion de l'emprunt des collectivités ne peut s'envisager que si elle est accompagnée de dispositifs de contrôle et de suivi de l'endettement à l'échelon national opérationnels et fiables.

Parallèlement à l'estimation des besoins, il est fait par *FinAfricaCities* une évaluation du potentiel d'épargne des collectivités locales et donc d'emprunts qu'elles pourraient contracter sur les prochaines années. Dans toutes les hypothèses, l'écart entre capacité d'emprunt et besoins d'investissements est considérable. Les collectivités locales doivent trouver des ressources complémentaires. Ces ressources ne pourront venir que d'une seconde solution endogène, quasi universellement utilisée : le financement par l'aménagement et la valorisation du foncier. Les villes contemporaines en Europe ont été réalisées largement de cette façon, tout

comme l'urbanisation de la Chine des dernières décennies, unique exemple d'une magnitude comparable à ce qui attend l'Afrique. La réticence des autorités africaines à s'engager dans cette voie, qui s'explique par différentes raisons plus ou moins fondées, devient intenable au vu des besoins. L'argument parfois avancé selon lequel ces mécanismes s'exercent au détriment des plus démunis ne résiste pas à l'examen. En réalité c'est l'inverse, la technique dite des subventions croisées étant la seule qui permette de financer de façon pérenne des politiques de l'habitat complètes s'adressant à l'ensemble des catégories sociales.

Les secteurs de l'habitat et de la construction constituent naturellement le premier moteur de croissance économique dans les pays à forte croissance démographique. Or, en Afrique sub-saharienne, le développement de ces secteurs est bridé par des règles et pratiques de gestion des sols absolument inadaptes au processus d'urbanisation contemporain. Lever cet obstacle à la croissance et à l'emploi supposera pour beaucoup de pays une refondation de la gouvernance foncière et l'intégration des marchés informels à des mécanismes modernes de production.

La sortie de cette impasse en matière d'aménagement libérera le potentiel d'investissement privé. Des supports d'investissement sécurisés pourront par exemple être proposés aux migrants. Leurs transferts représentent souvent des volumes supérieurs à ceux de l'aide internationale. Les collectivités locales

devraient par conséquent faire de la transformation de ces fonds en investissements une de leurs priorités.

La mise en œuvre de cette seconde catégorie de financement endogène suppose l'existence d'opérateurs spécialisés, de type établissements fonciers et sociétés d'aménagement, au service des collectivités. Le positionnement institutionnel de ces opérateurs est essentiel. L'histoire montre que les structures d'État deviennent inefficaces, coûteuses et finalement contre productives. Les structures privées créées plus récemment sur le continent ont aussi leurs limites : elles financent les opérations les plus rentables, laissent le fardeau de celles qui le sont moins ou pas du tout au secteur public, et finissent par assécher leur propre marché. Les partenariats public-privé ou établissements d'économie mixte de seconde génération (un modèle qui se répand à l'issue de la crise économique), permettent de faire des péréquations entre opérations ; ils paraissent donc adaptés à la problématique africaine, sous réserve que l'autonomie de leurs décisions techniques puisse être assurée dans leurs statuts.

Dans un contexte ainsi renouvelé, les bailleurs auraient vocation à se consacrer à des actions structurantes : appui

au montage et renforcement des fonds d'investissement, garanties et autres rehaussements de crédit, fabrication de produits financiers de long terme par hybridation de leurs fonds avec ceux levés sur les marchés des capitaux.

Par ailleurs, des initiatives exceptionnelles devront probablement être prises pour soutenir les villes des États fragiles, qui sont piégées dans des spirales dépressives, où la situation sur les plans économique, physique et social se dégrade de façon continue et dont il est difficile de s'extraire sans un soutien extérieur.

Au total, le programme de réformes auquel sont confrontés les gouvernements et les collectivités locales d'Afrique sub-saharienne est chargé. Il sera facile aux sceptiques d'émettre des doutes sur l'appétit des États et des sociétés africaines à réformer, même sous la pression de l'urgence, les mécanismes de financement d'un secteur où jusqu'à présent l'inertie, la résistance aux changements et l'accaparement par les élites semblent avoir largement prévalu. Mais les sociétés et les économies du continent viennent de manifester, pendant la crise économique mondiale, des capacités d'adaptation et de réaction qui laissent penser, au contraire, que le moment est venu d'engager cet agenda. ■



Séance plénière des journées politiques, *Africités 5*.

Les budgets participatifs en Afrique

Yves Cabannes, professeur, University College of London (UCL)

y.cabannes@ucl.ac.uk

Organisée dans le cadre du sommet Africités 5, une session spéciale sur les budgets participatifs (BP) a permis de dresser un état des lieux de l'évolution des BP sur les vingt dernières années et de mettre en avant leurs aspects positifs, notamment leur contribution à la démocratie locale.

Au mois de décembre 2009, une session spéciale sur les budgets participatifs (BP) en Afrique s'est tenue à Marrakech, dans le cadre d'Africités¹. Ses objectifs étaient, d'une part de procéder à un état des lieux du BP en Afrique et d'autre part de promouvoir des échanges de savoir et de savoir-faire autour de quelques thèmes clés sur lesquels les BP apportent des éléments positifs de réponse : liens avec la décentralisation et l'aménagement du territoire, mobilisation de ressources locales et enfin contribution à la démocratie locale.

Des maires, des techniciens et des organisations d'habitants de toutes les régions africaines, y compris pour la première fois, d'Égypte et de plusieurs pays arabes, ont pu échanger et faire le point. La session était présidée par M. Comiche, ancien maire de Maputo, qui a mis en place le premier budget participatif dans une capitale africaine (plusieurs expériences – Antananarivo à Madagascar, Bambey au Sénégal, communes camerounaises et brésiliennes – furent présentées, illustrant un panorama général donné en début de séance).

Évolution des BP en Afrique

Durant ces vingt dernières années, les budgets participatifs, nés au Brésil, ont connu une rapide expansion, accompagnée d'une forte diversification. En 2009, plus de 1200 municipalités dans le monde ont mis en place ce mécanisme (ou processus) par lequel les populations



Africités a décerné l'un de ses prix à Dondo (Mozambique) pour la qualité de son budget participatif.

décident de l'affectation de tout ou partie des ressources publiques disponibles ou sont associées aux décisions relatives à cette affectation.

Au début des années 2000, les premières marques d'intérêt et les premières expérimentations voient le jour dans quelques villes et communes rurales. 2003 marque un tournant : au cours d'Africités au Cameroun, une lettre d'intention pour le budget participatif est signée, entre autres, par des communes camerounaises, le Réseau national des habitants du Cameroun, ASSOAL, UN-Habitat, la CGLUA et des communes brésiliennes. Cette lettre et le prestige de CGLU et de UN-Habitat ont apporté une légitimation forte d'un thème qui en était encore à ses premiers balbutiements.

Depuis cette date, une cinquantaine d'expériences de BP sont entrées en vigueur et connaissent des degrés différents de consolidation. Le phénomène

touche des communes rurales et urbaines tout à fait variées :

- Capitales nationales (Maputo au Mozambique, Kampala en Ouganda et plus récemment Dakar au Sénégal et Kinshasa en RDC),
- Communes de grandes villes africaines (plusieurs communes urbaines de Yaoundé, Cameroun, ou d'Antananarivo, capitale de Madagascar),
- Villes moyennes et capitales régionales (Matam, Diourbel, Ziguinchor, Sédhiou au Sénégal, Dondo et Montepuez au Mozambique, Debre Berhan en Éthiopie) ;
- Petites villes (Cap Vert et Bignona dans la région de Casamance, au Sénégal, par exemple)
- Communes rurales et villages (c'est le cas de Batcham ou d'Edzendouan au Cameroun, de Fissel au Sénégal et d'Alakamisy Fenoarivo à Madagascar).

En quoi cette session fut unique

1. Le nombre, la variété et la qualité des organismes qui ont assuré la promotion de la session révèlent l'intérêt croissant pour ce thème dans la région. Ces organismes ont répondu positivement à l'invitation de la CGLUA et de l'UCL, chacun diffusant, apportant, participant suivant ses capacités et ses disponibilités :

(i) Institutions, associations, programmes et réseaux africains : ASSOAL, Cameroun ; Enda Tiers Monde / ECOPOP, Dakar ; Réseau national des habitants du Cameroun ; MDP-ESA, Partenariat pour le développement municipal, Zimbabwe ; PASOC, Programme d'appui à la structuration des organisations de la société civile, Cameroun.

(ii) Organisations internationales de coopération technique ou municipalistes : UN-Habitat ; CGLU/CISDP, Commission inclusion sociale et démocratie participative de CGLU ; CORDAID ; GTZ.

(iii) Centres de recherche et de conseil : CIGU, Centre international de gestion urbaine, Équateur, et CES, Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra.

2. Africités a décerné l'un de ses prix à Dondo, Mozambique, pour la qualité de son budget participatif. C'est la première fois qu'une ville africaine est reconnue internationalement pour ce type de processus (les expériences réussies, et c'est le cas de Dondo, se nourrissent des pratiques de participation communautaire, de diverses formes de planification locale, des aspirations à plus de démocratie de la part des populations, dans un contexte de décentralisation).

¹ Ce texte reprend certains éléments rassemblés lors de la préparation et de la tenue de l'atelier et fait référence à des données et des idées de Mme De Souza, spécialiste brésilienne, et co-organisatrice de la session, de M. Bachir Kanouté, d'Enda Tiers Monde, rapporteur, ainsi que de M. Jules Dumas Nguebou, intervenant et Président du Réseau national des habitants du Cameroun.

Dondo est unique (voir encadré et photo), car la ville et ses villages ruraux ont su à la fois articuler planification et programmation budgétaire mais aussi mettre en place un Forum consultatif qui fait le pont entre les structures politiques issues du FRELIMO au niveau des quartiers, les systèmes de décision traditionnels et chefferies, et le monde plus récent des organisations non gouvernementales. Le Forum consultatif donne voix à ces différents types d'acteurs, et en liens avec les cellules de développement des quartiers, les comités de gestion communautaires et les conseils de sécurité communautaire, proposent au conseil municipal les projets prioritaires. Les résultats, en peu d'années, en termes d'amélioration des conditions de vie d'une des populations les plus pauvres du monde, sont remarquables. Ils apportent un signe

d'espoir même en situation de pénurie chronique.

3. Les liens avec le Brésil, amorcés à Yaoundé en 2003, se sont maintenus et renforcés, notamment grâce à la venue de représentants de l'Union nationale des maires brésiliens et du Réseau brésilien des municipalités avec budgets participatifs. Une coopération Sud-Sud semble maintenant envisageable.

Quelques défis pour la phase actuelle d'expansion

- Un premier défi concerne la consolidation des expériences en cours et leur inscription dans le temps. Toutes ne durent pas et il est nécessaire d'une part de saisir pourquoi et d'autres part de comprendre pourquoi d'autres se pérennisent.
- Un second défi concerne l'information et la formation des citoyens et des citoyennes ainsi que des décideurs et des techniciens. L'expérience montre, qu'il s'agit là d'un

élément central pour maintenir la qualité et pour inscrire les BP dans le temps, au-delà des mandats politiques.

• Un troisième défi concerne le besoin de capitaliser et de réfléchir de manière critique sur les processus en cours. À ce titre, les premiers diplômés qui voient le jour, au Sénégal ou à Madagascar, sont prometteurs. Comment en faire profiter le continent, au delà des clivages linguistiques ?

• Un quatrième défi, ou plutôt un risque, est lié au poids et au rôle de la coopération internationale, si au lieu de renforcer les processus locaux desquels sortent les meilleurs processus de BP, les utilisent comme instruments de leurs propres politiques ou de leur agenda du moment, que ce soit la « bonne gouvernance », « la lutte contre la corruption », c'est-à-dire une seule des dimensions nécessaire d'un processus complexe. Le rôle positif joué par exemple par UN-Habitat

dans la reproduction d'expériences ou par le PASOC au Cameroun pointent des formes de travail intéressantes.

Un rôle important pour la CGLUA

Africités 2009 a été la première rencontre véritablement pan-africaine sur les BP, inimaginables il y a peine cinq ans. Une chose est sûre, les budgets participatifs sont présents, en expansion, et sont là pour durer. Nul doute que la centaine d'expériences africaines sera atteinte d'ici peu. L'engagement fort de la CGLUA sur ce thème est stratégique pour le renforcement de la démocratie locale en Afrique. Il pourrait jouer un rôle de premier plan, en liaison avec son réseau de partenaires pour relever les défis identifiés et renforcer les expériences passionnantes, innovantes, mais encore fragiles qui voient le jour dans les quartiers, les villages et les villes africaines. ■

Dondo, Mozambique, un bel exemple de budget participatif africain

La municipalité de Dondo, à une demi-heure de Beira, capitale régionale de la région centrale du Mozambique, comptait 70 000 habitants en 2007. Au delà du noyau consolidé de l'époque coloniale, la *cidade cemento*, s'étendent une dizaine de quartiers spontanés surpeuplés et sous-équipés. Une cinquantaine de villages et hameaux, pour certains peu accessibles, surtout en saison des pluies, complètent le tableau communal. Moins de 6% de la population disposait d'un accès à l'eau sur la parcelle en 2007.

Système de participation

Depuis le début de la municipalisation en 1998, un large processus de participation a servi de fondation à l'un des premiers processus de budget participatif en Afrique. L'originalité de ce dispositif de participation est de s'appuyer et de prendre en

compte les organisations existantes, dans leur complexité : structures politico-sociales héritées du FRELIMO, parti marxiste au pouvoir après l'indépendance, chefferies et organisations traditionnelles, et organisations plus récentes. Au fil des années se sont consolidés plusieurs espaces qui jouent un rôle dans le BP : (i) un forum consultatif, composé de 75 membres : chefs communautaires, religieux, organisations de masses, personnalités influentes, agents économiques ; (ii) développement dans chaque quartier, animés par des éducateurs civiques ; (iii) cellules de développement dans les 51 unités communales et (iv) conseils communautaires.

Les étapes du processus

1. La première étape consiste en un diagnostic socio-économique mené dans les quartiers par les cellules de développement avec la population et les conseils communautaires.

2. Dans un deuxième temps, les projets et les besoins identifiés, et cela est particulièrement original, sont organisés en trois catégories : (i) ceux ayant des solutions locales, par exemple nettoyage des rues ou canaux de drainage ; (ii) projets requérant des solutions mixtes communauté/municipalité, par exemple pour la réparation de toitures en zinc d'écoles requérant l'achat de clous et (iii) besoins qui renvoient au budget municipal, par exemple éclairage public.

3. Une fois les priorités définies par les communautés, l'équipe municipale convoque le Forum consultatif qui, en plénière, va finaliser la matrice budgétaire, en tenant compte des recettes municipales prévues.

4. Les conclusions et les recommandations du Forum sont portées devant le Conseil municipal qui vote le budget

5. La mise en œuvre des décisions sera réalisée avec la participation des communautés.

Quelques résultats

Les résultats en terme d'amélioration des conditions de vie obtenus en quelques années, même si limités du fait des ressources sont toutefois remarquables, en particulier l'amélioration des infrastructures de base, de la couverture du réseau d'eau, des centres de santé ou la provision de bornes fontaines. Par ailleurs, du fait de la mobilisation communautaire, de nombreux travaux ont vu le jour tels latrines ou canaux de drainage. Le BP a eu un impact au-delà de sa dimension « budgétaire », du fait de la communication accrue entre l'équipe municipale et la population, que ce soit sur des mesures pour faire face au SIDA ou pour l'amélioration de la sécurité dans les quartiers, encore une fois grâce à la confiance accrue des communautés dans leurs capacités.

Affaire à suivre...

Cabannes, De Souza, 2010.

Définir les processus de programmation et de planification urbaine

Louis Lhopital, chargé de programme à l'ISTED
louis.lhopital@i-carre.net

Une session thématique sur la définition des processus de planification et de programmation urbaines organisée lors des rencontres d'Africités 2009, et préparée par Cities Alliance et l'ISTED, a tenté de faire le point sur l'initiative City Development Strategy – CDS.

Depuis des décennies, les villes africaines sont gérées à l'aide de plans directeurs reposant sur le principe d'une maîtrise de l'espace et la réglementation de son utilisation. Mais leur application se trouve en décalage constant avec la réalité du mode de vie de habitants et des activités urbaines. Ce mode de planification ne permet plus aujourd'hui de relever les défis de l'urbanisation africaine, caractérisée par l'informalité. Ce constat était patent dès les années 1990. En 1999, la Banque mondiale préconise une forme alternative de planification dite « stratégique » (*City Development Strategy - CDS*) non seulement pour gérer l'urbanisation spontanée, mais aussi pour orienter la croissance urbaine dans une perspective de transformation positive des sociétés et des économies.

La session thématique sur la définition des processus de planification et de programmation urbaines organisée à Africités a tenté de faire le point sur cette initiative partagée par l'Alliance des villes et ses membres.

Les intervenants réunis pour s'exprimer dans ce cadre étaient des maires ou représentants de grandes villes d'Afrique : Dakar, Douala, Cotonou, Ouagadougou, ou de villes secondaires (Agadir pour le Maroc, Gondar, Hawassa pour l'Éthiopie) venus présenter leurs expériences de planification urbaine. Plusieurs programmes CDS mis en place dans la dernière décennie ont illustré leur propos.

Des responsables de l'administration et des experts ont apporté des compléments d'informations sur les caractéristiques de

la démarche CDS comparée aux processus plus classiques de planification (plans ou schémas directeurs d'urbanisme) et sur la relation complexe entre les dispositifs de décentralisation et de déconcentration. En contrepoint des représentants institutionnels, des ONG ont apporté leurs commentaires sur la mise en œuvre de ce processus de planification. Le débat ouvert au cours de cette session peut se résumer autour de quelques questions, les premières concernant la démarche et le déroulement du processus ; les secondes, plus particulièrement la mise en œuvre de la planification stratégique :

- (1) *Comment fédérer ces différents acteurs autour d'une vision et stratégie communes ?*
- (2) *Quelle est l'information essentielle dont on a besoin et comment en disposer ?*
- (3) *Comment passer de la stratégie au plan d'action ?*
- (4) *Comment mobiliser les ressources ?*

(1) La planification a été considérée par les participants comme un exercice pleinement politique ; elle concerne en effet l'ensemble des acteurs territoriaux et l'autorité locale en est le principal animateur. Confrontés à l'élargissement continu de leurs limites territoriales et à la diversification des quartiers, les grandes villes ont fait ressortir le besoin d'une approche intercommunale, d'une articulation des échelles de territoriales. Les acteurs économiques, privés ou fédérés en agences de développement économique, apparaissent comme des relais déterminants pour générer des activités, des emplois et des ressources. Les consultations

et concertations (forum, comités de quartiers...) avec les acteurs institutionnels, économiques et sociaux, constituent des moments privilégiés pour établir une relation de confiance face à des choix qui ne font pas toujours l'unanimité, mais qui peuvent évoluer. L'autorité locale permet la construction d'une vision commune du devenir urbain. Elle mobilise les énergies et fédère les moyens.

Mais pour être planifiable, cette vision doit trouver aussi une expression spatiale. L'armature urbaine, les infrastructures, sont des éléments sans lesquels les échanges économiques ou simplement l'habitat ne vont évoluer. La dimension environnementale apparaît désormais comme un élément fédérateur, soit pour faire face aux risques, soit pour favoriser l'attractivité urbaine.

(2) Les données urbaines constituent la base d'un diagnostic partagé. Leur recueil, leur sélection, leur traitement, leur actualisation, sont des conditions préalables à toute planification stratégique. Pour qu'elles puissent alimenter le débat, elles doivent être communiquées dans des documents simples et compréhensibles.

Connaître la réalité de sa ville, rendre compte de ses transformations, suppose d'avoir une équipe permanente de professionnels attachée au maire, qui l'aide à la rendre lisible. La forme de cette structure d'appui, à ne pas confondre avec un simple organe d'exécution ou de gestion urbaine, peut être variable (département d'études, agence, atelier urbain). Tel le bureau d'études et de planifica-

tion urbaine de Douala, par exemple, elle apporte une vision prospective du développement urbain.

(3) Pour mettre en œuvre leur stratégie, les grandes villes se sont tout d'abord interrogées sur la meilleure façon d'organiser les responsabilités entre les communes qui les composent et leurs services. L'histoire des institutions et de leur décentralisation selon les pays influent sur les dispositifs choisis. A Cotonou, par exemple, la mise place d'un dispositif opérationnel pour le pilotage des actions a pris la forme d'un « Comité technique » compétent sur l'ensemble de l'agglomération. La mise en œuvre d'un plan global à l'échelle d'une agglomération interroge aussi l'État qui reste le porteur des politiques publiques sectorielles et d'aménagement du territoire. La coordination des approches territoriale et sectorielle suppose des « arrangements » pour aplanir les difficultés et les conflits de compétences. Le principe d'une contractualisation entre l'État et les collectivités locales (contrat de ville) tente de surmonter cette difficulté en reconsidérant la mission d'accompagnement du premier vers les secondes.

(4) La mobilisation de ressources financières dépend d'abord d'une amélioration de la fiscalité locale, notamment sur le foncier. La façon de traiter cette question varie fortement suivant les pays. L'exemple de l'Éthiopie le démontre : pays encore faiblement urbanisé où les villes peuvent collecter des taxes foncières conséquentes selon le système du *leasing*, mais qui *a contrario* ne disposent pas de relevés ni de suivi des modes d'occupation du sol (plan cadastral) pour l'appliquer.

Diversifier et accroître les res-

sources financières par la fiscalité locale, créer des fonds d'équipements communaux soutenus par l'État... Ces ressources locales doivent être complétées par un appui financier des bailleurs de fonds basé sur la vision stratégique et son plan d'action opérationnel. Les expériences de Dakar, Cotonou et Ouagadougou montrent aussi l'importance d'une réflexion concertée sur la répartition des

moyens entre État, bailleurs et collectivités locales et le recours, dans des cas appropriés, à des partenariats public-privé. Cette expérience devrait être capitalisée et mutualisée pour servir aux villes secondaires ne disposant des moyens financiers et humains suffisants pour engager seules leurs politiques.

Les expériences rapportées témoignent d'une modifica-

tion profonde des modes de planification et de programmation urbaines qui, se faisant, renouvellent les relations entre État et collectivités locales, entre autorités locales et société civile, entre les villes et leur *hinterland*. La construction d'une vision stratégique, partagée, au niveau des villes contribue à la transformation économique et sociale de sociétés devenues majoritaire-

ment urbaines. La mise en œuvre de ces stratégies souligne aussi l'importance des aménagements qu'elles supposent dans leur application, la nécessité d'une conception unifiée, des contrats et des outils de mise en œuvre qui s'harmonisent avec les stratégies des acteurs économiques, modernes ou informels. ■

Les outils de la gouvernance durable des services de base en réseau au service de l'Afrique

Pierre Van de Vyver, Délégué général, et Laure Lagasse, chargée de mission, IGD
llagasse@fondation-igd.org

À l'occasion d'Africités 5, l'Institut de la Gestion Déléguée a fait le point sur le dossier de la « Gouvernance durable des services en réseau ». L'IGD qui rassemble toutes les parties prenantes de l'organisation des services de base a déjà élaboré deux chartes de gouvernance durable, la première pour les services publics locaux en France et en Europe, la seconde pour les services de base en réseau pour les pays en développement.

Le sommet Africités 5 de Marrakech a été pour la troisième fois, après Yaoundé et Nairobi, l'occasion pour l'Institut de la Gestion Déléguée (IGD)ⁱ de faire le point du dossier de la « Gouvernance durable des services en réseau ». En effet, depuis sa création en 1996, l'IGD, Fondation présidée par Claude Martinand, promeut ce dossier dans ses dimensions relatives aux pays en développement, et plus spécialement encore depuis la « Conférence sur la gestion de l'eau douce » organisée à Bonn en décembre 2001 par le Conseil mondial de l'eau. C'est à l'occasion de cette conférence que pour la première fois les notions de « ressource et services essentiels » ont été clairement définies. À la suite de cette conférence, l'IGD qui rassemble toutes les parties prenantes de l'organisation des services de base - élus, usagers, opérateurs, financeurs - a élaboré successivement deux chartes de gouvernance durable, la première pour les services



Workshop co-organisé par le FEC au Maroc (Fonds d'équipement communal) et l'IGD pour la promotion du « Guide pour l'autoévaluation financière des autorités locales ».

publics locaux en France et en Europe, la seconde pour les services de base en réseau (les services «super-essentiels») pour les pays en développement.

Ces chartes servent de document de référence pour l'élaboration du dossier général de gouvernance de ces services, dossier intégrant les différents outils nécessaires à leur mise en œuvre : compétences des autorités locales, solutions contractuelles, indicateurs de performance, moyens de financement, relations avec les utilisateurs, transparence des décisions et

communication démocratique. S'agissant de répondre aux besoins des autorités publiques africaines, l'IGD et ses membres, réunis dans le Comité de la Charte des services de base, ont eu plusieurs fois l'occasion d'associer des acteurs africains aussi bien du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), de Cités et Gouvernements Locaux Unis d'Afrique (CGLUA), des autorités publiques des pays de l'Union pour la Méditerranée (UPM) que d'autres pays africains. Ces travaux décrits ci-

après ont porté sur les points-clés de la gestion des services de base en réseau :

- Groupe de réflexion en 2008 présidé par Claude Martinand pour IPE-Med sur l'eau et l'assainissement des pays riverains de la Méditerranée ;
- Groupe de réflexion en 2006 présidé par Jean-Pierre Elong M'Bassi sur la gouvernance et le financement des services essentiels ;
- Groupes de réflexion entre 2006 et 2008 sur la gestion contractuelle de la gestion des services de base ou encore sur l'évaluation financière des autorités locales ;
- Accompagnement pour l'organisation de la gouvernance locale de certains services de base (eau, assainissement...) sur des territoires (Bénin, Togo, Ghana) par la démarche « Quadrilogue » : processus réunissant tous les acteurs dès la définition des objectifs des projets jusqu'à leur mise en œuvre opérationnelle permettant à l'ensemble des parties prenantes d'exprimer leurs attentes vis-à-vis de leurs partenaires et de recueillir les leurs, de suivre et d'évaluer la mise en œuvre des projets ;
- Installation en septembre

ⁱ L'IGD est une Fondation d'entreprise sans but lucratif dont la mission d'intérêt général est de promouvoir la gouvernance durable des services publics et leur bonne gestion contractuelle.

2010 et dans la continuité du Guide « Contractualisation, une clé pour la gestion durable des services essentiels » d'un groupe de travail présidé par Jean-Pierre Elong M'Bassi, Secrétaire général de CGLU Afrique sur les différentes typologies des contrats à la disposition des autorités locales ainsi que le cadre de gouvernance le plus adapté qui correspond à chaque type de contrat.

Cette approche tournée vers l'Afrique permet d'enrichir un patrimoine commun, technique, juridique, financier, pour favoriser le développement africain dans un partenariat géopolitiquement incontournable. La Petite Europe a besoin de la Grande Afrique, d'une Afrique prospère aussi bien que l'Afrique a besoin de l'Europe et de liens forts au travers de la Méditerranée, « *Mare nostrum* » de ces deux continents.

Après le prochain Sommet de l'ONU qui se tiendra en septembre 2010 pour le 10^e anniversaire de la Déclaration du Millénaire, mais aussi l'approbation par le Conseil économique et social des Nations unies (ECOSOC) – ONU intervenue en juillet 2009 des lignes directrices de gouvernance pour « l'accès de tous aux services de base » et en avril 2007 des lignes directrices sur « la décentralisation et le renforcement des autorités locales » par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat, l'IGD souhaite poursuivre ses efforts pour enrichir ce dossier par de nouveaux outils. Face au développement des processus de décentralisation dans lesquels l'Afrique s'est lancée depuis les années 1990, et face au besoin croissant d'autonomisation des gouvernements nationaux et des autorités locales, ces lignes directrices se révèlent être des outils permettant d'encourager le développe-

ment de nouvelles politiques, d'engager les réformes législatives, de renforcer les capacités de l'ensemble des acteurs impliqués dans les deux domaines de la décentralisation et de l'accès aux services de base.

L'objectif d'ONU-Habitat, relayé par l'IGD et les pouvoirs publics français est pour les années à venir, de mettre en œuvre de manière coordonnée ces deux lignes directrices dans les pays volontaires, notamment africains, et de les adapter aux différentes situations nationales afin de créer un environnement propice à l'amélioration des politiques urbaines et à la fourniture des services de base.

Le 6^e sommet africain des collectivités territoriales prévu du 4 au 8 décembre 2012 au Sénégal - Dakar sera l'occasion de restituer les premiers travaux de l'IGD, de ses fondateurs et des partenaires français relatifs à la mise en œuvre de ces lignes directrices. ■

ISTED

Financé par :

Ministère
de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et de la
Mer, en charge des Technologies
vertes et des Négociations sur le climat

Ministère
des Affaires étrangères
et européennes

Directeur de publication :
Yves Cousquer,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Olivier Mourreau,
Adp Villes en développement
Association de professionnels de
développement urbain et coopération

Comité de rédaction :
Gilles Antier
Michel Arnaud
Hervé Boisguillaume
Xavier Crépin
Guillaume Josse
Françoise Reynaud
Lionel Vignacq

Rédactrice : Anne Baron

Impression Lefèvre – LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 – 1672

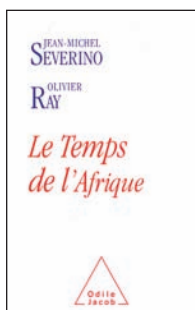
Abonnement : 4 n° par an 20 euros

ISTED

Arche de la Défense – Paroi Nord
92055 La Défense Cedex – France
Tél. (33) 1 40 81 24 06
Fax : (33) 1 40 81 23 31
anne.baron@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site de l'ISTED

Publications



Le temps de l'Afrique

Jean-Michel Severino et Olivier Ray,
Odile Jacob, Paris 03/2010, 345 pages.

Cet ouvrage de référence foisonne d'enseignements sur les changements des pays d'Afrique subsaharienne. Les auteurs s'attachent à analyser la mutation africaine, riche d'opportunités et de défis, en décodant les idées préconçues et les stéréotypes. Les multiples facettes de cette nouvelle Afrique sont examinées au regard des expériences professionnelles et des rencontres de terrains : démographie, économie, politique, diplomatie, cultures et religions.

www.odilejacob.fr



Médinas 2030. Scénarios et stratégies

Sous la direction de Marcello Balbo,
L'Harmattan, collection Itinéraires géographiques, Paris 02/2010, 288 pages.

La prise de conscience de l'enjeu de la conservation des villes historiques dans les pays du Sud de la Méditerranée par les responsables politiques et les urbanistes ne s'est pas traduite par des interventions suffisantes. Certaines parties ont été restaurées mais, pour l'essentiel, les médinas, qui continuent à abriter une population pauvre, manquent toujours d'infrastructures et d'équipements et ne cessent de se dégrader. L'ouvrage suggère de reformuler la question de la réhabilitation des villes historiques dans une perspective de moyen terme, en faisant l'hypothèse qu'il faut l'inscrire dans le cadre des transformations économiques, sociales et spatiales que les pays du Sud de la Méditerranée ne manqueront pas de connaître dans les prochaines années.

www.editions-harmattan.fr



La planification stratégique au service du développement durable

L'expérience des agences françaises d'urbanisme, FNAU, mars 2010.

Les agences d'urbanisme françaises ont été amenées à intervenir, en France et à l'étranger, sur un grand nombre d'exercices de « planification stratégique ». Cette plaquette en présente différents exemples : ils illustrent la pertinence de cette méthode de planification pour maîtriser le développement des villes et l'intérêt d'outils comme les agences d'urbanisme pour la mettre en œuvre.

www.fnau.org