AdP – VILLES EN DEVELOPPEMENT
ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS

Les périphéries urbaines des « villes du sud » :
les enjeux et les moyens d'une croissance maîtrisée

Vendredi 18 septembre 2015

Journée de l'association des professionnels
AdP – Villes en Développement

Accueilli par l'EIVP
(Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris)

DOCUMENT PREPARATOIRE

Document préparé par Chloé Malavolti
Sous la direction de François Noisette et Florabella Dibangou

SOMMAIRE

PROGRAMME DE LA JOURNEE 2

AVANT-PROPOS 3

BIOGRAPHIE DES INTERVENANTS 4

TEXTES PREPARATOIRES ET REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES 8

INTRODUCTION 8

I. CHIFFRES ET MODELES DE L'ETALEMENT URBAIN 8

A. Mesurer l'étalement urbain et ses conséquences 8

Référence N°1/. Le triplement de l'espace mondial urbain ... 8

Référence N°2/ Accepter la nécessité de l'étalement urbain. 9

Référence N°3/ La quantification des terres avalées par l'explosion urbaine 10

Référence N°4/. Les chiffres et coûts de l'étalement urbain 11

B. Quel modèle urbain ? 13

Référence N°5/ Industrialisation et urbanisation dans les villes du sud 13

Référence N°6/ L'urbanité : entre densité et diversité 14

II. LES ENJEUX ET MOTEURS DE L'ETALEMENT URBAIN 15

A. Deux grands enjeux : le foncier et les infrastructures 15

Référence N°7/ Politiques du logement et étalement urbain à Mexico 15

Référence. N°8/ Les enjeux de coûts de développement des infrastructures en périphéries : l'exemple des réseaux de distribution en eau 17

Référence N°9/ Gestion collective des réseaux de distribution en eau dans les périphéries urbaines de Cochabamba (Bolivie) 17

B. La question de la protection des espaces naturels et agricoles. 19

Référence. N°10/ Développement urbain et protection des terres agricoles à Cape Town 19

Référence. N°11/ La protection de la forêt et le développement de l'habitat informel à Rio de Janeiro 20

III. GOUVERNANCE ET MOYENS D'ACTION 21

A. Les outils de limitation de l'étalement urbain 21

Référence N°12/ Etalement urbain : l'insuffisance de l'outil législatif 21

Référence N°13/ L'exemple allemand : un code de l'urbanisme précis et appliqué 23

Référence N°14/ La planification stratégique : un changement de paradigme urbain ? 24

Référence N°15/ La planification territoriale pour la « ville diffuse » 25

B. Des systèmes de gouvernance qui se complexifient 25

Référence N°16/ Co-production du territoire dans les périphéries Abidjanaises 26

Référence N°17/ L'enjeu des échelles de gouvernance à Caracas 27

Référence N°18/ Gouverner par l'informalité 27

REFERENCES 29

Programme de la journée

Vendredi 18 Septembre 8h 30 – 12 h30

8h30 – **Accueil et inscriptions des participants**

9h – **Accueil et introductions**
YOUSSEF DIAB, DIRECTEUR SCIENTIFIQUE DE L'EIVP
MOT DU PRESIDENT DE ADP VILLES EN DEVELOPPEMENT

9h10 –***Exposé introductif: les enjeux des périphéries urbaines …?***
MARC LEVY, CHERCHEUR AU CIRAD – DIRECTEUR SCIENTIFIQUE AU GRET, CHARGE DE LA PROSPECTIVE

9h30 – Pause

9h40 – ***Table 1 : Dimensionner et la structurer***
Photographie internationale de l'explosion urbaine
ABEL SCHUMANN, OCDE, ECONOMISTE AU DIRECTORAT POUR LA GOUVERNANCE PUBLIQUE ET LE DEVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le lotissement outil producteur de foncier urbain périphérique
JEROME CHENAL, SECRETAIRE GENERAL DE LA CEAT, ECOLE POLYTECHNIQUE FEDERALE DE LAUSANNE

Cartographie de l'expansion urbaine et schémas de structure (Ouagadougou, Bamako, Addis Abeba et Rabat)
PATRICE BERGER ET MARIE DOLS, URBANISTES, AGENCE D'URBANISME DE LYON

11h45 – Premier débat

12h30 – Déjeuner buffet

Vendredi 18 Septembre 14h00 – 17 h30

14h00 – ***Table 2 : les jeux d'acteurs***

Rationalité et finalité des acteurs fonciers
VINCENT RENARD, DIRECTEUR DE RECHERCHE AU CNRS

Typologie des acteurs et pratiques de la transformation foncière : différentes modalités de conversions d'usage et de statut en Inde
ERIC DENIS, DIRECTEUR DE RECHERCHE, LABORATOIRE « GEOGRAPHIE-CITES », CNRS

Mexico, les acteurs de la structuration des périphéries urbaines
JEAN-FRANCOIS VALETTE, POST-DOCTORANT CNRS – UNIVERSITE PARIS 1, LABORATOIRE PRODIG

Les entreprises de services essentiels dans les périphéries de Lima
LAURE CRIQUI, CONSULTANTE, SPECIALISTE DU DEVELOPPEMENT URBAIN INTERNATIONAL

16h00 – Second débat

17h00 - **Synthèse et clôture**
MARC LEVY, CHERCHEUR AU CIRAD – DIRECTEUR SCIENTIFIQUE AU GRET, CHARGE DE LA PROSPECTIVE
MOT DU PRESIDENT DE ADP VILLES EN DEVELOPPEMENT

17h30 – **Clôture de la journée**

Journée animée par MARCEL BELLIOT

Avant-propos

Florabella Dibangou[1], Marie Dols [2] et François Noisette[3]

La périphérie des villes est une préoccupation des pouvoirs publics et des acteurs du développement urbain aussi ancienne que celle de la gestion du centre. La nature des problèmes change, bien sur : protection (ou pas) des habitants des faubourgs, implantation des octrois, logement des pauvres, transports, équité fiscale... Alors que la croissance des populations urbaines dans le monde reste soutenue, il est temps pour notre association de revenir sur un sujet qu'elle connait bien. En effet, l'arbitrage entre l'équipement des zones d'urbanisation future et la remise à niveau des zones déjà urbanisées, fut au cœur de nombreux débats dans les années 1980-1990.

Si la population urbaine mondiale croît aujourd'hui à un rythme global sans précédent (70 millions par an entre 2000 et 2030), les taux de croissance de la plupart des villes restent en deça de ceux qui nous préoccupaient dans les années 70-80, entre 7 et 10 %. En effet, les croissances urbaines en ce début de millénaire s'échelonnent entre 2,5 à 4,5 % par an, rarement 6 %. Cela n'enlève rien à l'ampleur du chantier de peuplement, notamment en Afrique.

Par ailleurs, la diffusion des moyens de transport mécanisés et l'augmentation des niveaux de vie alimente un puissant étalement urbain. Si la population urbaine devrait croître de 75 % sur les 30 premières années du siècle, une récente étude estime que la surface des villes devrait augmenter de 160 % (ce qui peut s'arrondir à une multiplication par trois pour faire un titre) sur la même période. La densité moyenne baisserait de 35 %. De nombreuses études rendent compte de cet accroissement considérable de la taille et de la réduction notable des densités de nos villes. Ce dernier phénomène est particulièrement fort dans les « villes du sud », en Asie, en Afrique et en Amérique du Sud. Ces évolutions actuelles et futures posent de nombreuses questions et défis sur lesquels il est évidemment crucial de se pencher.

Tout d'abord, si les outils de mesure de l'étalement urbain à l'échelle macro-démographique sont assez fiables, les données disponibles ne sont pas toujours suffisamment précises à l'échelle des métropoles. Quels outils utiliser pour quantifier un phénomène qui est défini différemment selon les régions ? Il est utile aussi de s'interroger sur la définition et l'évolution des périphéries dans les métropoles multipolaires distendues, au Nord comme au Sud.

La question foncière est le terrain de jeux d'acteurs complexes et multiples. Si nous avons beaucoup travaillé sur les sujets de l'accès au foncier, de la régularisation ou de la fiscalité foncière, nous devons constater que nos capacités d'anticipation restent faibles. Mais au fait, qui sont les acteurs qui produisent le foncier urbain, et donc organisent l'étalement urbain? Quelles sont leurs stratégies, et comment dialoguent-ils ? Mieux connaître ceux qui font nous aidera peut-être à mieux travailler avec eux.

Enfin, les politiques de limitation de l'étalement urbain se heurtent à d'autres préoccupations politiquement et socialement très sensibles, comme la demande de logements à coût abordable. Cependant, les coûts de développement des infrastructures et des équipements limitent fortement le niveau de service dans les périphéries, faute de financements adéquats. Il faut donc penser encore les outils et moyens d'action pour mener le pilotage du développement des périphéries urbaines : modalités de financement, échelles d'intervention, gouvernances partenariales…

En retenant ces trois entrées, notre association n'entend pas épuiser le sujet complexe retenu pour sa journée 2015 « Les périphéries urbaines des « villes du sud » : enjeux et moyens d'une croissance maîtrisée». La courte bibliographie et les extraits sélectionnés montrent la diversité des points de vue, la complexité des sujets et l'importance du travail qui est encore devant nous pour comprendre, imaginer des solutions et trouver des moyens de mises en œuvre. Nous espérons cependant que les travaux seront utiles à tous les professionnels engagés dans la résolution de cet immense défi qu'est l'arrivée de 1,5 milliards de nouveaux habitants dans nos villes.

---

[1] Analyste financier, Conseil Général des Hauts-de-Seine

[2] Urbaniste, Agence d'Urbanisme de Lyon

[3] Consultant, président de Kalutere Polis, trésorier de l'AdP - Villes en Développement

Biographie des intervenants

Youssef Diab

Youssef DIAB est Professeur des universités en urbanisme et aménagement de l'espace à l'Université Paris est Marne la Vallée et directeur scientifique de l'Ecole des ingénieurs de la Ville de Paris.

Il est spécialiste de génie urbain. A ce titre, il a créé et dirigé le Laboratoire Génie Urbain, Environnement et Habitat et le master génie urbain de l'UPEM et a présidé le comité consultatif Villes de Demain du Commissariat Général à l'Investissement. Ces recherches sont à l'interface entre sciences de l'homme et les sciences de l'ingénieur. Il s'intéresse particulièrement aux relations entre génie urbain et développement urbain durable. A ce titre il a animé le programme de recherche Paris 2030. Il est l'auteur de plus d'une centaine de publications dans des revues et conférences internationales à comité de lecture.
Ces dernières années, ces principales recherches concernent :
- la ville résiliente ou il a élaboré, avec son équipe de l'EIVP, des outils au service des collectivités territoriales et en particulier la ville de Paris.
- L'efficacité énergétique urbaine et les questions des îlots de chaleur en ville en proposant des leviers d'actions urbains pour une meilleure mise en place des politiques publiques.
- Les objets complexes en milieu urbain, en particulier les bâtiments de grande hauteur.

Il est ingénieur de l'Ecole Nationale des Travaux Publics de l'Etat à Lyon, docteur de l'INSA de Lyon en génie civil et titulaire d'une Habilitation à Diriger des Recherches en Urbanisme. Il a dirigé une vingtaine de thèses autour des questions de développement urbain durable dont 4 dédiées aux problématiques urbaines du Brésil, la Syrie et le Liban.
Enfin, Youssef DIAB enseigne dans plusieurs universités canadiennes et nord américaines, en particulier l'Université du Colorado à Boulder sur les questions de développement urbain durable dans le cadre d'un master interdisciplinaire.

Marcel Belliot

Marcel Belliot est président de ADP Villes en Développement. Diplômé

en 1971 de l'Université Paris I en Sciences Économiques et de l'École Centrale de Paris en « Urbanisme et Constructions civiles », ingénieur de formation, il débute dans l'urbanisme en tant que Directeur de l'Atelier d'Études Générales et Économiques de la Direction Départementale de l'Équipement des Yvelines, poste qu'il occupe de 1981 à 1984. Il intègre ensuite l'Atelier d'urbanisme d'Abidjan, en Côte d'Ivoire, qu'il dirige pendant trois ans : il a pour mission de mener des observatoires, des études générales ainsi que la création d'un schéma directeur d'Abidjan et de plans locaux d'urbanisme avec comme objectif l'aménagement du Grand Abidjan par l'aménagement de quartiers nouveaux et la restructuration de quartiers anciens.
En 1988 il retourne en France pour intégrer l'IAURIF, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île de France. Il y dirige et coordonne premièrement pendant un an les études du Projet Régional d'aménagement. En tant que directeur du Projet « Grand Caire », il est à la tête de l'équipe franco-egyptienne chargée de la mise en oeuvre du Schéma directeur de la région du « Grand Caire » avec le réaménagement de la ville historique et des quartiers résidentiels, la réorganisation des zones d'habitat informel ainsi que la création de villes nouvelles. Son troisième poste à l'IAURIF est celui de Directeur du Plan de transport du grand Beyrouth. De 1993 à 1995, il dirige et anime l'équipe chargée par le Conseil du développement et de la reconstruction du Liban de préparer le plan de transport de la région métropolitaine de Beyrouth, à court comme à long terme.
Marcel Belliot entre en tant que délégué général à la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), poste qu'il occupe pendant onze ans. Alors qu'en 2002 il obtient le titre d'urbaniste qualifié par

l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU), il anime le réseau politique et technique des agences d'urbanisme présentes dans les grandes agglomérations françaises et leurs relations internationales entre autres tout en participant à divers projets en tant qu'expert. Il est nommé président de l'ADP Villes en Développement en 2011 et crée sa propre entreprise de conseil en urbanisme, Marcel Belliot Conseil en 2012.

Marc Levy

Après avoir été diplômé de l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon et commencé sa vie professionnelle dans le développement rural en France, il y a de cela plus de quarante ans, Marc Levy a rejoint le GRET en 1977, groupe qu'il a dirigé pendant les années 80. Avant de le rejoindre à nouveau en 2011, il est allé travailler pendant quelques années au Ministère des Affaires étrangères et à ECDPM (European Centre for Development Policy Management), une fondation néerlandaise s'intéressant à la politique européenne de coopération au développement.
Pendant tout ce temps, il a poursuivit une activité de consultant : études de faisabilité, conduite de projets, programmes de recherche, évaluations, études de synthèse, actions de communication, appui aux politiques publiques, renforcement de capacités, développement institutionnel, etc. Cela dans de nombreux pays, aussi bien en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et latine, dans les Caraïbes, dans le Pacifique et en France.
Le lien entre la recherche et le développement, entre l'action et la réflexion, entre les réalités technique, économique, sociale, institutionnelle et politique, fut une préoccupation constante. Marc Levy s'est également efforcé au cours de ces années, d'ouvrir son intérêt et sa compétence "rurale" initiale, aux réalités urbaines et plus globalement aux problèmes politico-institutionnels, pour tenter d'embrasser les délicates questions de la coopération au développement dans toute leur actualité et leur complexité. Plus récemment, il a synthétisé son expérience en travaillant sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités et sur les conséquences institutionnelles de ces nouveaux modèles de croissance partagée (équitable et durable), avec un souci de formation, de synergie et de communication. Il est aujourd'hui directeur de la prospective au Gret.

Abel Schumann

Abel Schumann travaille en tant qu'économiste au sein du Directorat pour la Gouvernance Publique et le Développement Territorial de l'OCDE. Il a coécrit plusieurs rapports sur la gouvernance métropolitaine et les facteurs de croissance dans les régions. Ses travaux de recherche se concentrent sur les causes et les conséquences des économies d'agglomération sur la croissance des régions. Abel Schumann détient un doctorat d'économie de l'université d'économie de Stockholm (Stockholm School of Economics) et une licence de l'université de Goethe, à Frankfort. Il a travaillé un an en tant que chercheur associé au sein de la London School of Economics (LSE) et a étudié un an à la Nouvelle Ecole de Recherche Sociale (New School for Social Research), à New York.

Jérome Chenal

Jérôme Chenal est architecte et urbaniste. Il est Docteur Es Science de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne où il travaille actuellement comme Directeur de la CEAT (Communauté d'Etudes en Aménagement du Territoire).
Il est également chercheur post-doc au Development Planning Unit (dpu) de l'University College London (UCL) et chercheur associé au Laboratoire de sociologie urbaine (Lasur) de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL).
Ses recherches questionnent les relations entre les transformations spatiales et mutations sociales, entre architecture et modes de vie, entre planification urbaine et pratiques de la rue principalement dans les grandes villes africaines. Il intervient également régulièrement comme

consultant. Il travaille notamment depuis 2010 sur l'élaboration des plans urbains de référence (PUR) des villes d'Abéché, de Mao, Mongo au Tchad.
Il est l'auteur d'un MOOC (Massive Open Online Course) sur l'introduction à la planification des villes africaines publié sur coursera.org.

Patrice Berger

De formation d'architecte DPLG et de Sciences Po Paris, Patrice Berger est Directeur des activités internationales de l'Agence d'urbanisme de Lyon depuis 2000. Au cours de sa carrière, il a travaillé au sein de cabinets d'architecture et d'urbanisme à Paris, où il a notamment participé à la conception de quatre Villes nouvelles irakiennes. En matière d'urbanisme, il a acquis six années d'expérience dans le cadre de la coopération française en Afrique, en particulier au Burundi et au Cameroun. Il a travaillé en tant qu'urbaniste d'opérations au sein de l'Etablissement Public de la Ville nouvelle de l 'Isle d'Abeau. Il a également été Directeur du grand projet urbain de la Porte des Alpes à Lyon.
Au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon, il a travaillé en tant que Chargé de secteur puis en tant que directeur d'études avant de devenir Directeur général adjoint. Enfin en tant que Directeur des activités internationales ces 15 dernières années, il pilote les coopérations de l'Agence d'urbanisme (pour le compte de la Région, du Grand Lyon ou du Sytral) au total avec plus de 15 grandes villes dans le monde, et a réalisé ainsi lui -même plus de 70 missions sur tous les continents.
Par ailleurs, en appui à l'ingénierie française, il a réalisé diverses études notamment en Ethiopie. Enfin, il anime le club Fnau international et participe également à plusieurs réseaux tels que l'ADP, la CODATU et le PFVT. Il est intervenu dans de nombreuses conférences internationales telles qu'Africités, Codatu, et autres Forums urbains mondiaux.

Marie Dols

De formation initiale en sociologie et géographie, Marie Dols travaille depuis 20 ans dans le domaine des études urbaines et du conseil auprès des collectivités locales. Au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon, elle intervient plus spécifiquement sur les documents de planification stratégiques et règlementaires, notamment auprès de la métropole de Lyon. Elle pilote depuis 2009 les missions de conseil et de renforcement des compétences des services techniques de la ville de Ouagadougou: appui à l'élaboration de documents de planification urbaine et construction d'une politique municipale en matière de mobilité. Elle est également membre d'AdP – Villes en Développement.

Vincent Renard

Vincent RENARD est économiste, directeur de recherches au CNRS, spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière. Il est actuellement conseiller à la direction de l'IDDRI, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, rattaché à Sciences Po Paris.
Fondateur et longtemps animateur avec Joseph Comby de l'Association des Etudes Foncières (ADEF), qui publie la revue éponyme, il a développé des analyses comparatives d'économie urbaine et d'économie foncière et immobilière, d'abord avec les principaux pays européens, puis mené des missions de coopération et de consultant dans un certain nombre d'autres pays, en particulier d'Amérique Latine (Colombie, Mexique, Chili et Brésil), puis dans les pays « en transition », en particulier la Russie, l'Ukraine et la Chine. Il effectue des missions pour l'OCDE, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) et différents gouvernements et collectivités locales françaises et étrangères.

Il enseigne actuellement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (master Urbanisme, Immobilier et Développement Durable) et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (master Urbanisme et Maitrise

d'Ouvrage Urbaine) et ponctuellement dans plusieurs écoles et universités françaises et étrangères. Il appartient à sept comités de rédaction de revues en France, Grande Bretagne et Espagne.

Eric Denis

Eric Denis, géographe urbain, est chercheur au CNRS affecté à l'équipe Géographie-cités (CNRS – Paris 1 – Paris 7). Il était préalablement en charge du département de sciences sociales de l'Institut Français de Pondichéry (Inde, 2009-2013). Il a dirigé l'IFP (2011-2012) et a travaillé en Égypte à l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain (1993-2002).

Ces travaux s'organisent selon quatre thématiques associées : I) l'étude des systèmes de villes en expansion rapide; ii) la contribution des petites villes à la croissance et au développement; iii) la conversion et la gestion du foncier urbain et les politiques de titrement; iv) la mise en œuvre et les usages de l'information spatiale numérique dans les gouvernances urbaines.

Les deux premières questions sont actuellement étudiées dans un programme sur les petites villes indiennes qu'il coordonne (Subaltern Urbanization in India www.suburbin.hypotheses.org). Les deux autres ont été développées dans le cadre du programme européen Chance2Sustain (FP7 – 2010-2014) qui comparait les orientations en termes de développement durable dans dix villes des BRICS.

Jean-François Valette

Jean-François Valette est chercheur post-doctorant au CNRS au sein du laboratoire de géographie UMR PRODIG. Il a également été enseignant à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et est titulaire d'un doctorat de géographie à l'Université Paris 1.

Ses thèmes de recherche incluent les mobilités intra-urbaines, ancrages, périphéries, quartiers populaires, division sociale de l'espace et régularisation. Ses terrains de recherche se situent principalement dans la ville de Mexico. Ses activités au sein du laboratoire UMR PRODIG se concentrent sur la géographie des flux et sur les ressources des habitants dans les périphéries urbaines. Sa thèse porte sur les recompositions des colonies populaires périphériques de la zone métropolitaine de Mexico sur une période de vingt ans.

En 2014, il contribue à l'ouvrage de J-L. Chaleard intitulé Métropoles au Suds. Le défi des périphéries ? à travers une analyse de la régularisation territoriale des quartiers populaires de Mexico. Il a également participé à plusieurs programmes de recherche en partenariat avec des institutions telles que l'IRD, le LabExDynamiTe, le GIS CIST, et la FLACSO et le CEMCA.

Laure Criqui

Spécialiste en développement urbain international, Laure Criqui est docteure en aménagement de l'espace et urbanisme de l'Université Paris-Est. Suite à un master à la London School of Economics, elle a travaillé à l'ambassade de France au Maroc pour la coopération urbaine, puis à l'ISTED sur des projets européens. De 2010 à 2014, elle a mené une thèse sur l'extension des réseaux de services d'électricité, eau et assainissement dans les quartiers non-planifiés, en partenariat avec le Centre de Sciences Humaines de New Delhi et l'Institut Français d'Études Andines à Lima. Laure Criqui est membre de l'association AdP – Villes en développement et siège au conseil d'administration du Réseau Projection. Elle est aujourd'hui chercheuse et consultante indépendante.

Textes préparatoires et références bibliographiques

Chloé Malavolti[4]

Introduction

Les périphéries urbaines des « villes du sud » sont des espaces complexes et ambigus, souvent définis différemment selon les pays ou les villes. Les périphéries peuvent se définir par leur distance au centre-ville, par leurs relations avec l'urbain et le rural, par la qualité du bâti), par leur démographie et par les dynamiques socio-économiques à l'œuvre.

Les périphéries sont souvent considérées comme des espaces problématiques. Elles font parfois l'objet d'une croissance urbaine considérée comme trop rapide et d'un étalement urbain incontrôlé. Qu'elles prennent la forme de banlieues résidentielles ou d'habitat informel, l'impact de ces espaces sur l'utilisation du foncier, le coût de développement des infrastructures et services, et l'environnement est l'objet de nombreuses discussions. A ces enjeux s'ajoute celui de la justice sociale et économique, dans un contexte de forte pression démographique et migratoire qui fait grimper les besoins en logement bon marché et à l'accès aux services urbains. Cependant, les réalités des dynamiques à l'œuvre sont plus contrastées et complexes. Elles sont le résultat de jeux d'acteurs aux intérêts variés et en constante évolution. Dans un contexte de croissance urbaine qui reste très élevée dans les villes du sud et qui est particulièrement aigue dans les périphéries, il est essentiel de penser ces enjeux et les interventions possibles dans ces espaces. Aborder la question des périphéries nous pousse à réinterroger les relations et classifications entre « villes du sud » et « villes du nord », et à considérer des problématiques communes.

Ce document préparatoire présente des éléments de réflexion déclinés en trois axes. Tout d'abord, l'échelle et les implications du phénomène sont sources de débats et poussent à questionner les définitions de la ville et les modèles de ville. Il s'agit ensuite de considérer les enjeux de la croissance des périphéries urbaines en termes de politiques foncières, de développement des infrastructures et de protection des espaces naturels et agricoles. Dans ce cadre, les moyens d'actions se diversifient et s'inscrivent dans des modes de gouvernance complexes et en constante recomposition.

I. Chiffres et modèles de l'étalement urbain

La croissance urbaine, ou l'urbanisation s'accompagne souvent d'un phénomène d'étalement urbain, qui correspond à la formation de nouveaux espaces urbains à la périphérie des villes. Les calculs et outils de mesure de ces phénomènes se multiplient, soulignant leur ampleur à l'échelle mondiale. Les coûts élevés de l'étalement urbain sont souvent dénoncés, autant pour ce qui est du coût du développement des infrastructures (transports, services, réseaux) que pour les coût environnementaux (pression sur les terres agricoles, destruction d'espaces naturels, émissions de CO2, etc.). Dans ce contexte, un certain nombre de textes défendent l'augmentation des densités pour la création d'espaces urbains plus compacts et plus respectueux de l'environnement. Dans le même temps, certains auteurs dénoncent l'aveuglement de politiques urbaines qui se refusent à planifier la croissance des villes en accord avec un phénomène d'étalement urbain déjà en marche. L'ampleur de ces phénomènes appelle à penser la ville en lien avec ces enjeux, en questionnant les modèles de villes vers lesquels tendre.

A. Mesurer l'étalement urbain et ses conséquences

Référence N°1/. Le triplement de l'espace mondial urbain

Barthémély,Pierre, « Entre 2000 et 2030, l'espace mondial urbain aura triplé », *LeMonde.fr*, 23 septembre 2012,http://passeurdesciences.blog.lemonde.fr/2012/09/23/entre-2000-et-2030-espace-urbain-mondial-geographie-biodiversite/.

En 2011, la population mondiale a franchi la barre des 7 milliards d'individus. Et la moitié de ceux-ci vivaient dans les villes, une première

[4] Etudiante, Master Governing the Large Metropolis (GLM), Sciences Po Paris.

dans l'histoire de l'humanité. La tendance ne va pas s'inverser de sitôt puisque les Nations unies estimaient l'an dernier qu'en 2030, nous frôlerions les 5 milliards d'urbains (sur 8,3 milliards de Terriens). C'est donc près de 1,5 milliard d'humains supplémentaires qu'il va falloir loger en ville d'ici deux décennies. Un pari gigantesque auquel se sont intéressés des géographes et environnementalistes dans une étude publiée le 17 septembre 2012 par les *Proceedings of the National Academy of Sciences* (*PNAS*).

Ces chercheurs sont partis du constat que la plupart des modèles sur la croissance urbaine fonctionnent à l'échelle d'une ville, d'une région ou, plus rarement, d'un pays, mais que, à l'échelle mondiale, rien ou presque ne permettait d'évaluer la manière dont les villes allaient pousser ainsi que leur impact sur l'environnement. Ils ont donc combiné une cartographie mondiale des zones urbaines, réalisée à l'aide d'un instrument installé sur des satellites de la NASA, avec des projections démographiques ou économiques et des cartes de la biodiversité.

Les résultats de cette modélisation sont assez impressionnants, si on arrive à se figurer ce que les chiffres recouvrent vraiment. En 2000, la couverture urbaine mondiale représentait 0,5 % de la totalité des terres émergées. En 2030, les villes grandissant de plus en plus vite, l'espace urbain devrait avoir triplé de surface et gagné 1,2 million de kilomètres carrés. Soit deux fois plus que la superficie de la France métropolitaine. Pour se représenter les choses autrement, il faut voir que 1,2 million de km^2 gagnés en trois décennies, cela fait 110 km^2 par jour, soit à peu près la superficie de Paris ! A chaque jour qui passe, le cumul des espaces gagnés par les villes du monde entier est égal à la surface occupée par la capitale de la France. Il est assez incroyable de se dire que les deux-tiers des zones urbaines de 2030 n'existaient pas au début du siècle.

Les auteurs de l'étude estiment, sans trop de surprises, que près de la moitié de cette expansion se fera en Asie, la Chine et l'Inde se taillant la part du lion. Ainsi, les géographes pensent qu'en 2030, on trouvera en Chine un cordon côtier urbanisé de 1 800 km de long, entre Hangzhou et Shenyang. Mais c'est en Afrique que la croissance de l'urbanisation devrait être la plus rapide avec une augmentation de 590 % prévue entre 2000 et 2030, notamment dans les cinq régions suivantes : autour du Nil en Egypte, le golfe de Guinée, les rives nord du lac Victoria, le nord du Nigeria – pays le plus peuplé du continent et en forte croissance démographique – et la région d'Addis-Abeba, en Ethiopie.

En conquérant rapidement de nouveaux espaces, les villes auront obligatoirement plusieurs impacts environnementaux. [...]

Les auteurs précisent que leur étude ne prend pas en compte ce qu'ils appellent l'"urbanisation indirecte", c'est-à-dire l'impact qu'ont les agglomérations sur leur "arrière-pays" : approvisionnement en bois, en matières premières agricoles, prélèvements en eau, enfouissement des déchets en zones rurales, etc. [...]

En attendant, le phénomène d'urbanisation de masse est en phase d'accélération. Ce sont des centaines de milliards de dollars qui sont investis chaque année dans les travaux d'infrastructures, que ce soit pour les immeubles, les voies de communication, les réseaux d'eau, de gaz, d'électricité ou de télécommunications. Et quand le béton est coulé ou le macadam étalé, c'est pour longtemps. Pour atténuer l'impact global de ce milliard et demi d'urbains supplémentaires qui arrivera d'ici à 2030, les signataires de l'article de *PNAS* suggèrent notamment de privilégier la densification des villes plutôt que leur étalement. Pour eux, *"le développement compact"*, en plus de préserver au maximum les espaces naturels, présente l'avantage de diminuer les pertes énergétiques. Mais les responsables de l'aménagement du territoire de chaque région ou de chaque pays doivent y réfléchir vite car, s'ils veulent limiter l'impact des villes sur l'environnement, la fenêtre d'intervention sera très courte. Encore faut-il d'ailleurs qu'ils souhaitent intervenir.

Référence N°2/ Accepter la nécessité de l'étalement urbain

Angel, Shlomo. 2011. *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy, pp.2-3.

Carefully selected metrics measured in four new data sets with ArcGIS software now allow us to construct a comprehensive and consistent global and historical perspective on urban expansion. These data sets

are: 1. Built-up area maps of a global sample of 120 cities with 100,000 people or more in 1990 and 2000, based on satellite images; 2. Maps of a set of 20 U. S. cities, 1910–2000, using historical population density data at the census tract level in digital maps; 3.Built-up area maps of a representative global sample of 30 cities, 1800–2000, from the set of 120 cities; 4. Urban land cover maps of the universe of 3,646 cities that had populations of 100,000 or more in 2000.

This report examines three discrete attributes of urban spatial structure and their change over time: density, the average population density of the built-up area; fragmentation, the amount of open space in and around cities that is fragmented by their built-up areas; and urban land cover, the total land area occupied by cities. While these attributes are correlated with each other, they measure different phenomena. Measured over time these attributes provide a relatively comprehensive characterization of urban expansion worldwide. The key research findings can be summarized as follows:

• On average, built-up area densities in developing countries are double those in Europe and Japan, and such densities in Europe and Japan are double those of the United States, Canada, and Australia.

• Average built-up area densities declined by 2 percent per annum between 1990 and 2000 and have been in persistent decline for a century or more.

• Cities have fragmented open spaces in and around them that are equivalent in size to their built-up areas, but the share of fragmented open space within city footprints has declined slowly yet significantly in the 1990s.

• On average, the annual growth rate of urban land cover was twice that of the urban population between 1990 and 2000, and most of the cities studied expanded their built-up area more than 16-fold in the twentieth century.

At present rates, the world's urban population is expected to double in 43 years while urban land cover will double in only 19 years.

• The urban population of the developing countries is expected to double between 2000 and 2030 while the built-up area of their cities can be expected to triple. These projections of urban expansion in all regions, especially in developing countries, should give pause to advocates of global urban containment. The report identifies five principal reasons why the containment paradigm is ill-suited for rapidly growing, high-density cities in developing countries: (1) urban growth boundaries that are too tight-fitting; (2) misplaced hopes on infill; (3) unnecessary densification; (4) overreliance on regulation; and (5) undersupply of arterial roads.

The proposed making room paradigm is grounded in the conviction that we need to prepare for the sustainable growth and expansion of cities in rapidly urbanizing countries rather than seek to constrict and contain them. This alternative paradigm consists of four key components: (1) realistic projections of urban land needs; (2) generous metropolitan limits; (3) selective protection of open space; and (4) an arterial grid of roads at one kilometer apart.

Référence N°3/ La quantification des terres avalées par l'explosion urbaine

Angel, Shlomo Parent J, Civco DL, Blei A, Potere D. 2011. The dimensions of global urban expansion: Estimates and projections for all countries, 2000–2050. Prog Plann 75, pp.12.

We studied density change over time in three data sets: the global sample of 120 cities, 1990-2000; a set of 20 U.S. cities, 1910-2000, and a representative global sample of 30 cities, 1800-2000. 4 Based on these reported results, we project that future urban land cover in cities, countries, and regions the world over will take place under three density change scenarios: (1) High projection: Assumes a 2 percent annual rate of density decline, corresponding to the average rate of decline in the global sample of 120 cities, 1990–2000. (2) Medium projection: Assumes a 1 percent annual rate of density decline, corresponding to the short-term rate of density decline by the end of the twentieth century, as observed in the representative sample of 30 cities. (3) Low projection: Assumes constant densities, or a 0 percent annual rate of density

decline, corresponding to the observed rate of urban tract density decline in the 1990s in U.S. cities.

Region	Urban Land Cover, 2000 (Km²)	Annual Density Decline (%)	Urban Land Cover Projections (km²)				
			2010	2020	2030	2040	2050
East Asia & the Pacific	52,978	0	69,225	85,086	98,329	107,916	114,154
		1	76,505	103,925	132,730	160,991	188,208
		2	84,552	126,934	179,167	240,170	310,302
Southeast Asia	34,448	0	47,520	60,166	71,641	81,848	89,952
		1	52,518	73,487	96,705	122,103	148,306
		2	58,041	89,758	130,538	182,156	244,516
South & Central Asia	59,872	0	93,434	116,653	143,282	171,123	197,324
		1	103,261	142,480	193,410	255,286	325,332
		2	114,121	174,026	261,076	380,842	536,382
Western Asia	22,714	0	37,127	43,418	49,931	55,933	61,041
		1	41,032	53,031	67,400	83,442	100,639
		2	45,347	64,772	90,981	124,480	165,926
Northern Africa	12,104	0	15,782	20,093	24,676	29,277	33,519
		1	17,441	24,542	33,309	43,677	55,263
		2	19,276	29,975	44,962	65,158	91,113
Sub-Saharan Africa	26,500	0	37,568	52,304	71,375	94,325	120,182
		1	41,519	63,884	96,347	140,716	198,147
		2	45,886	78,028	130,054	209,924	326,689
Latin America & the Caribbean	91,300	0	109,552	126,218	140,209	151,227	158,925
		1	121,074	154,164	189,262	225,605	262,023
		2	133,807	188,296	255,477	336,563	432,002
Europe & Japan	174,514	0	177,635	180,569	183,661	185,162	184,439
		1	196,318	220,547	247,917	276,230	304,089
		2	216,964	269,377	334,653	412,086	501,358
Land-Rich Developed Countries	131,447	0	150,691	168,848	184,906	198,850	211,039
		1	166,539	206,232	249,597	296,649	347,944
		2	184,054	251,892	336,920	442,549	573,663
Developing Countries	299,915	0	410,208	503,939	599,442	691,649	775,096
		1	453,350	615,512	809,163	1,031,819	1,277,918
		2	501,029	751,788	1,092,255	1,539,294	2,106,931
Developed Countries	305,961	0	328,326	349,417	368,567	384,012	395,478
		1	362,856	426,779	497,513	572,879	652,033
		2	401,018	521,269	671,573	854,635	1,075,021
World	605,875	0	738,534	853,355	968,009	1,075,661	1,170,575
		1	816,206	1,042,291	1,306,676	1,604,698	1,929,951
		2	902,048	1,273,057	1,763,828	2,393,929	3,181,952

Table 4: Projections of Urban Land Cover for World Regions, 2000–2050

Référence N°4/. Les chiffres et coûts de l'étalement urbain

Taveau, Benjamin , « Les chiffres de l'étalement urbain », *LeMonde.fr*, http://territoires.blog.lemonde.fr/2015/05/04/les-chiffres-de-letalement-urbain/.

Étalement urbain, périurbanisation, artificialisation des sols, émiettement du territoire... Tous ces termes vont dans le même sens et signifient l'expansion des surfaces urbanisées en périphérie des villes. Pour comprendre ce phénomène à l'œuvre depuis l'avènement de la voiture, nous exposons une série de chiffres marquants. […].

9% : c'est la part qu'occupent les sols artificialisés sur l'ensemble du territoire métropolitain en 2014, soit environ **51 000 km²**. L'artificialisation correspond au remplacement d'une terre ou d'un milieu naturel par des sols bâtis en vue d'une activité humaine. La dernière enquête sur l'utilisation du territoire – menée par le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt – dévoile également que l'urbanisation progresse aux dépens des espaces naturels (**40%** du territoire) et des terres agricoles (**51%**).

24 500 km² : c'est la surface dévolue aux matériaux utilisés pour le revêtement de la chaussée : bitume, goudron, asphalte... En d'autres termes, les routes représentent presque la moitié des terres artificialisées. Contrairement à ce que l'on pouvait penser, les habitations ne sont à l'origine que de **18%** de l'artificialisation des sols, loin derrière les jardins privés et les espaces verts (**31%**).

Un département tous les dix ans : l'urbain s'empare toutes les décennies d'une superficie de 6000 km², soit la taille moyenne d'un département français. C'est le chiffre choc mis en avant par de nombreux rapports et par le livre *La tentation du bitume* d'Olivier Razemon et d'Éric Hamelin[5].

[5] Razemon Olivier et Hamelin Éric, La tentation du bitume – Où s'arrêtera l'étalement urbain, Rue de l'Échiquier, 2012, pp.47-50.

- 420 km²/ an: c'est le rythme de l'artificialisation des terres agricoles dans l'hexagone entre 2010 et 2012. Cette tendance, bien que préoccupante, est en baisse constante depuis l'année 2008. On peut légitimement supposer que la crise économique a mis à mal de nombreux projets d'aménagements en périphérie des villes existantes. Ces projets, situés dans des espaces où tous les réseaux sont à construire, peuvent s'avérer particulièrement coûteux pour les collectivités locales voire même parfois pour les propriétaires.

670 millions de dollars: c'est la somme que la région d'Halifax, au Canada, pourrait économiser en construisant 25% des nouveaux logements dans les portions urbaines déjà constituées. **Fruit d'une étude** réalisée par la très sérieuse entreprise de conseil Stantec, ce chiffre montre les avantages d'un développement urbain compact. L'aire métropolitaine d'Halifax, 414 000 habitants selon le dernier recensement, a une densité extrêmement faible. La croissance urbaine s'effectue principalement en périphérie, ce qui engendre de multiples coûts pour créer et entretenir des réseaux (routes, assainissement, électricité) qui ne seront que faiblement utilisés tant la densité est dérisoire. Depuis 2006, seules 16% des nouvelles habitations sont construites dans des portions urbaines du territoire d'Halifax.

L'étude a bâti différents scénarios pour que cette part passe à 25%, objectif affiché de la collectivité, voire à 50%. Si ce dernier scénario était atteint, la région d'Halifax pourrait théoriquement économiser 3 milliards de dollars.

Quitter la ville pour la périphérie est souvent motivé par l'espoir de faire des économies et de gagner de l'argent. Les entreprises et les propriétaires se disent que le foncier est moins cher puisque plus abondant. Les collectivités sont ravies d'accueillir de nouveaux ménages solvables. Mais cette logique ne fonctionne qu'en oubliant les coûts cachés de l'étalement urbain.

L'excellent site thecostofsprawl.com, porté par le réseau national de recherche de l'université d'Ottawa Sustainable Prosperity, se propose d'exposer ces coûts pour chaque acteur : coût de la congestion des routes pour les entreprises, coût de la dépendance à la voiture pour les propriétaires, coût de la construction et de la maintenance des infrastructures et des réseaux pour l'État et les collectivités territoriales... Sans compter les coûts sociaux, environnementaux ou en matière de santé publique.

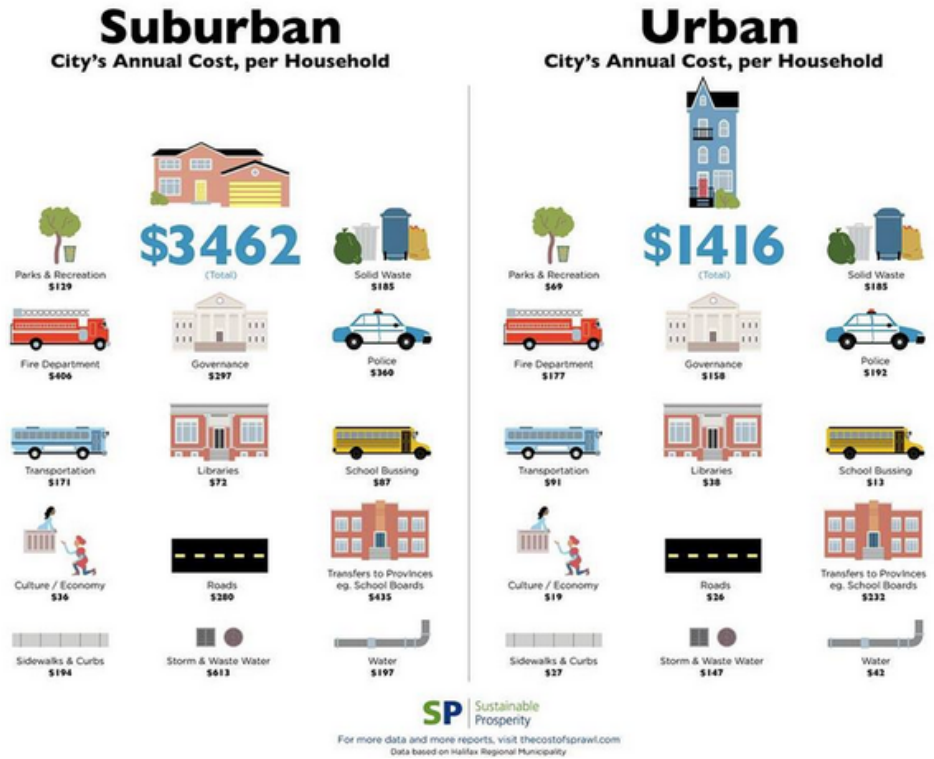

Figure 1: Les coûts de l'étalement urbain. Source: Sustainable Prosperity. 2013. Suburban Sprawl: exposing hidden costs, identifying innovations.

B. Quel modèle urbain ?

Ce phénomène de croissance très rapide des périphéries urbaines transforme les villes et appelle à un questionnement poussé sur la conceptualisation de l'urbain ainsi que la définition des modèles de villes. La classification Nord/Sud fonctionne-t-elle pour comprendre les dynamiques à l'œuvre ? Tout d'abord, il est utile de replacer le phénomène dans une perspective historique afin de rappeler que le développement urbain dans les villes du nord et dans les villes du sud relève de temporalités et de dynamiques différentes. L'article d'Eric Denis rappelle les liens entre urbanisation et industrialisation et souligne les différences de dynamiques à l'œuvre dans les villes du nord et dans les villes du sud. Jacques Lévy adopte une perspective différence en classifiant les villes à partir du concept d'urbanité, défini par les notions de densité et de diversité. Comment prendre en compte les particularités de chaque ville tout en définissant un modèle urbain vers lequel on veut tendre ?

Référence N°5/ Industrialisation et urbanisation dans les villes du sud

Michel, Aurélia, Denis Éric, et Soares Gonçalves Rafael. 2011. Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités. *Revue Tiers Monde* 2, n°206 , pp. 10-12.

Industrialisation et urbanisation dans les villes du sud

Les structures foncières des villes du Sud s'expliquent en grande partie par la chronologie particulière qui relie industrialisation et urbanisation. Dans l'urbanisation des villes sud-américaines, l'activité industrielle est certainement motrice de la croissance urbaine, ce qui se traduit sur le plan social par la structuration de classes ouvrières industrielles qui portent le conflit social au premier plan dès le début du XXe siècle. Prépondérantes sur les scènes politiques, y compris nationales, elles prennent alors la tête des masses urbaines sur lesquelles les régimes populistes des années 1930 s'appuient. Pourtant, les ouvriers ne sont pas numériquement majoritaires en ville, puisque la croissance démographique, dès cette première urbanisation, est avant tout le fait d'une population active dans le secteur des services, notamment domestiques, et dans les secteurs informels, qui attirent le gros des migrations rurales. Autrement dit, à des rythmes qui peuvent s'étaler jusqu'aux années 1970 et 1980, les grands pics de croissance urbaine ne créent pas, comme ce fut le cas en Europe et en Amérique du Nord, une classe de salariés, d'ouvriers et d'employés de services, qui constituera le socle des classes moyennes ayant accès au crédit bancaire et à la propriété immobilière fondée sur la stabilité de l'emploi (Castel, 1991).

À l'inverse, les « classes populaires » qui constituent une majorité des populations urbaines dans les villes du Sud se caractérisent par une faible formalité, tant de l'emploi que de l'habitat (Santos, 1971). Les conditions de subsistances n'y ont pas profité de la structuration sociale qui caractérise la trajectoire ascendante des classes ouvrières et moyennes des démocraties industrielles du Nord. Le maintien, voire la massification, des conditions de précarité et de pauvreté chronique associées à l'habitat informel sont même une condition indispensable pour le succès de cette industrie dépendante, ouverte à la compétition internationale et désormais globale. La main-d'œuvre, principale variable d'ajustement, doit rester la moins cher possible et flexible.

Sur le plan des configurations urbaines elles-mêmes, on retrouve ce court circuit dans la séquence d'industrialisation. L'espace industriel qui s'impose dans les villes du début du XIXe siècle en Europe, que ce soit dans des villes déjà importantes comme Paris ou Londres, ou dans des foyers industriels comme Manchester, est le point de départ d'une structuration des formes urbaines. La localisation des sites industriels (près des voies d'eau, des carrefours routiers, etc.) amorce le développement d'une trame d'infrastructures, de circulations et d'espaces d'interfaces directement connectés aux centres-villes (Pinol, 2000). Or, ces trames structurent encore aujourd'hui les espaces urbains, par exemple à travers les voies ferrées intra et interurbaines ou leurs traces réappropriées. Plus encore, les espaces industriels ont déterminé l'implantation des zones résidentielles. […]. D'une certaine manière, les espaces urbains liés à l'industrialisation ont une fonction de médiation de la distance et des effets centripètes. Cette complexité urbaine des villes industrielles du Nord, sensible y compris dans les

villes de moyenne importance, n'a pas pu s'élaborer dans la même séquence dans les villes du Sud, industrialisées plus tardivement, plus brutalement et surtout le plus souvent après les premières vagues de forte croissance démographique.

Le séquençage historique reliant urbanisation et industrialisation est évidemment une trame de lecture très générale qui s'applique de façon variée dans les grandes villes du Nord comme du Sud. L'intérêt d'en dégager une chronologie contrastée sur la période 1850-1980, qui oppose schématiquement deux types de villes, est de souligner la fonction médiatrice et régulatrice de la phase industrielle de la première génération pour les villes du Nord : en termes sociologiques et économiques, la médiation des classes de propriétaires ou d'accédants au crédit est relativement absente dans les villes du Sud ; en termes d'espaces urbains, les villes du Sud sont privées de la médiation des infrastructures liées à ces anciennes activités industrielles. Les distances et les nécessités de leur franchissement s'y révèlent ainsi d'autant plus discriminatoires qu'elles ne sont médiatisées ni par une polycentralité, ni par une organisation urbaine fondée sur l'accessibilité des espaces centraux entre eux : en l'absence de régulation de la pression exercée par le centre qui organise l'accès à l'emploi et aux ressources, la loi du plus proche soumet les populations urbaines à des tensions importantes tant sur leur habitat que leur mobilité (Bertrand, 2010b). Par conséquent, le marché foncier des villes du Sud est grossièrement déterminé par une équation simple sur un axe : « distance aux ressources (emplois et services) / moyens de franchir cette distance (coût, fatigue, temps) ».

En outre, ce caractère brutal de la distance est à associer aux difficultés des pouvoirs publics à assurer, soit directement, soit en appui sur le secteur privé, les « services urbains basiques » (SUB dans la terminologie du programme UN Habitat), notamment en termes de transport. Parmi les nombreuses analyses de l'aggravation de ces difficultés (Pfielger, 2011), on peut insister ici sur l'accélération de l'expansion urbaine non planifiée, la faiblesse des finances urbaines ou métropolitaines (peu ou pas de fiscalité foncière), ou encore des politiques de logement qui sont volontairement ambiguës afin de maintenir les réservoirs de main-d'œuvre bon marché, en particulier pour les activités industrielles (Soares Gonçalves, 2010). Enfin, il faut noter que les pouvoirs publics urbains sont eux-mêmes affaiblis dans le contexte d'États peu solidifiés et qui n'ont pas toujours la maîtrise de l'énergie et des infrastructures nécessaires à la mise en place de ces services.

Référence N°6/ L'urbanité : entre densité et diversité

Lévy, Jacques. 1997. Penser la Ville : un impératif sous toutes les latitudes. *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* 24 , pp. 5-6, http://cemoti.revues.org/1458

Deux grands modèles d'urbanité

Il n'existe, au fond, que deux grands modèles de ville dans le monde contemporain, qu'on peut appeler l'un, le *modèle d'Amsterdam*, l'autre le *modèle de Johannesburg*. Cette typologie élémentaire constitue l'une des retombées d'une démarche visant à réintégrer de l'urbanité (ce qui fait qu'une ville est un objet social spécifique) dans le mouvement théorique de la géographie en repartant d'une définition simple : la ville est une association de densité et de diversité. Dans le cadre de cette démarche, on accorde beaucoup d'attention à un certain nombre de distinctions souvent négligées dans les études sur la ville : entre l'urbanité a priori (un potentiel offert par une configuration spatiale donnée) et l'urbanité a posteriori (ce que fait une société urbaine de ce potentiel), entre l'urbanité relative (intensité des interactions indépendante de la taille) et l'urbanité absolue (masse des interactions), entre métriques pédestres (marche à pied + transports publics) et métriques automobiles, entre territoires et réseaux. Ce sont toutes ces composantes et leurs effets sur l'ensemble de la vie urbaine qui opposent les deux types.

Dans le modèle d'Amsterdam, la ville tend à maximiser l'avantage de concentration, c'est-à dire de coprésence et d'interaction du plus grand nombres d'opérateurs sociaux. Seul l'individu possède, par le logement, une intimité, c'est-à-dire un droit à l'écart. Au contraire, dans le modèle de Johannesburg, la séparation sous toutes ses formes structure l'espace

urbain, qui, à bien des égards, n'est qu'une mosaïque de quartiers fonctionnellement et sociologiquement (y compris ethniquement) homogènes et partiellement enclavés. On comprend pourquoi Johannesburg, avec ses traces brûlantes de la société d'apartheid, symbolise, en la caricaturant (l'utopie afrikaner, avec son volontarisme raciste, joue bien-sûr son rôle), toute une famille de villes, parmi lesquelles la plupart des agglomérations du centre et de l'Ouest de l'Amérique du Nord. Avec sa forte identité, sa bourgeoisie portant pendant des siècles un projet de société urbaine associant liberté du marché et solidarités socio-politiques, avec la cohérence et la continuité de ses politiques urbaines, Amsterdam, exprime, de manière marquée, ce qu'il y a de plus spécifique dans la ville européenne.

Les deux modèles de ville peuvent être vus de manière symétrique, comme des choix de civilisation différents, impossibles à hiérarchiser. On peut ainsi noter que, dans le classement1997 (données de 1994) de l'Indicateur de développement humain (IDH) du PNUD, le Canada et la France arrivent respectivement en première et deuxième position, bien que les espaces urbains canadiens se rapprochent, avec des nuances, du modèle de Johannesburg et que les villes françaises ressortissent plutôt, elles aussi avec des nuances, du modèle d'Amsterdam. On peut interpréter cette indifférence apparente de deux manières. Soit cela signifie que l'urbanité exerce une faible influence sur les performances d'ensemble d'une société, soit (et c'est plutôt cette hypothèse que je retiendrai) les inégalités dans la production de "capital" urbain peuvent être compensées (ou non) par la production d'autres "capitaux sociaux". Il n'empêche que, du seul point de vue de l'urbanité, les modèles sont, eux, facilement hiérarchisables: l'un est plus efficace que l'autre.

II. Les enjeux et moteurs de l'étalement urbain

La gestion du foncier et le développement des infrastructures peuvent être pensés comme des phénomènes contingents à l'étalement urbain. Cependant, l'urbanisation des périphéries des villes ne s'accompagne pas toujours d'une planification et formalisation de l'utilisation des sols ou d'une extension suffisante des réseaux d'infrastructures. De même, le développement des réseaux ou la construction de logements en périphérie n'est pas toujours synonyme de migrations de populations dans ces espaces. Dans de nombreux cas, comme celui de Mexico, la forte demande en logement agit comme un moteur de l'étalement urbain. Cependant, si la construction de logement en périphérie des villes permet de rendre plus accessible le marché du logement aux populations les plus pauvres, le développement des infrastructures (transports, services, réseaux) visant à desservir ces espaces périphériques ne suit pas toujours. Le coût de développement de ces infrastructures dans ces espaces considérés comme peu rentables est souvent mis en cause. Dans le même temps, l'étalement urbain entre en conflit avec des terres agricoles, et/ou espaces naturels. Comment équilibrer les besoins croissants en espaces urbanisés et la nécessité de protéger ces espaces agricoles et naturels ? Il est alors crucial de penser les types d'interventions possibles et leurs conséquences sur des villes en croissance rapide.

A. Deux grands enjeux : le foncier et les infrastructures

Référence N°7/ Politiques du logement et étalement urbain à Mexico

OECD. 2015. Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance. OECD Publishing, pp.125-126.

Between 2001 and 2011 Mexico's urban development occurred at increasing distances from the centre city and was increasingly deconcentrated, two characteristics associated with urban sprawl (Figure 1.24 in Chapter 1). Among OECD countries, only Chile and France registered urban development patterns of greater deconcentration and decentralisation. Indeed, Mexico's urban growth has, in recent decades, occurred largely in peripheral areas of metro zones, at the expense of depopulating (or de-densifying) centre-city locations. Between 2000 and 2010, across Mexican metro zones with at least 500 000 inhabitants, the centre-city area (the zone within 2.5 kilometres of the city centre) registered an average 7.5% decrease in population density; in contrast, across Mexican metro zones with at least 500 000 inhabitants, population density increased on average by 6.8% in areas located more than 10 kilometres from the city centre.

Urban sprawl is the result of multiple factors: rising income levels and lower transport costs; a fiscal and regulatory bias toward single family, owner-occupied homes; the prevalence of irregular settlements, hampering effective urban growth management; weak municipal capacity and local land-use controls for urban development; and a high level of municipal fragmentation within Mexican metropolitan areas, making co-ordinated land-use and transport planning across neighbouring jurisdictions a challenge. In addition, mortgage lending and housing subsidies have made important contributions to sprawl and the hollowing out of city centres by facilitating the construction of new formal housing on the periphery of cities. Partly as a result of the strategy to expand housing access to lower income populations, INFONAVIT-financed housing was largely developed far from city centres and disconnected to urban services and infrastructure. Moreover, the INFONAVIT model of mass-produced homes for low-income households hinged on the availability of inexpensive, large land reserves, which are primarily located in the urban periphery. Between 2006 and 2013, in 46 of Mexico's 59 metropolitan zones, more than 70% of homes registered in the new National Housing Registry (Registro Único de Vivienda, RUV) were built either on the outskirts or the periphery (see Figure 1.26 in Chapter 1). Further, in a 2012 survey of 309INFONAVIT affiliates in 6 cities13 (INFONAVIT, 2012), a primary reason many households had left vacant their INFONAVIT-financed home was due to poor housing location, situated far from work, the city centre and/or schools (discussed below).

Thus, based on INEGI (2000, 2010), even though between 2000 and 2010 average densities increased in many large metro zones (those with at least 500 000 inhabitants), this increase: i) appears to have resulted from the development of "pockets" (increasingly deconcentrated nodes) of new, dense developments in more distant (decentralised) parts of metro zones; and ii) was accompanied by a decrease in the population density of central areas. This "hollowing out" of many Mexican cities has important, far-reaching implications. While the general trend toward increasing density is in many ways a positive development, the challenge is rather associated with the location of higher densities in more distant areas, the isolation of housing development from employment opportunities and the difficulties associated with providing adequate infrastructure to serve higher concentrations of inhabitants. Indeed, as will be discussed in the next section, a primary challenge with the construction of dense developments in peripheral areas is that many of them were built with inadequate access to services (transport, water, etc.).

Figure 1.38. **Share of vacancy rates across Mexican urban areas, 2010**

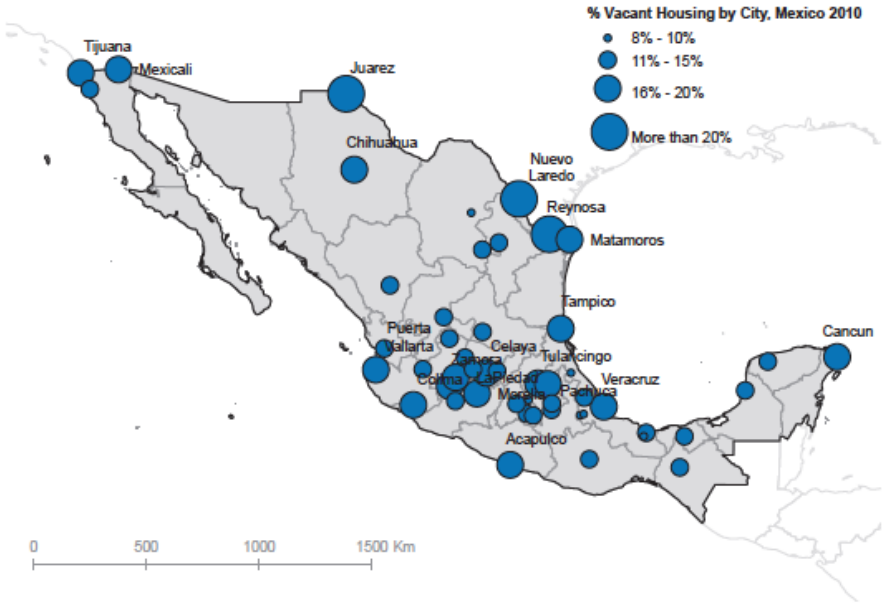

Figure 2: Pourcentages de logements vacants dans les villes du Mexique, 2010.Source : OECD. 2015. *Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance.* OECD Publishing, pp.82.

Référence. N°8/ Les enjeux de coûts de développement des infrastructures en périphéries : l'exemple des réseaux de distribution en eau

Allen, Adriana, Julio D. Dávila et Pascale Hofmann. 2006.Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor: A Framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions. Londres: University College London, pp.62.

As with other infrastructure services such as telecommunications and electricity, technical, financial and institutional conditions now make possible the 'unbundling' of the different segments of the water and sanitation production process. These could, given the right regulatory conditions, be given to specialised agents (vertical unbundling) - whether in the public, private or community sectors who might be best equipped to take them on in different localities (horizontal unbundling). A given segment such as distribution may even be broken into smaller segments such as metering and billing, and these can be put out to a bidding process to private contractors (as has happened in cases such as Bogotá, Colombia and Mexico City in the 1990s).

Section 1.4 demonstrated the large variety of actors involved in the provision of water supply and sanitation services and how fragmented their responsibilities are. In characterizing the roles of different providers in the PUI (Peri-urban Interface), it is useful to distinguish between the different components of the 'water and sanitation cycle'. This is important not only from the technical perspective of delivering these services through efficient and effective means, but also from the governance perspective that informs this document. As said earlier, previous consensus about water supply and sanitation services being a 'natural monopoly', and, therefore best supplied (on technical and financial grounds) by a single body, has recently been brought into question[6]. Outright transfer of the whole service to a private operator is a rare occurrence except in a relatively small number of large cities where large multi-national companies have taken charge of the most profitable stages of the cycle, such as distribution. The reality is that municipalities - or other state-owned agencies - are still in charge of supplying the vast majority of these services, particularly in the more central areas of big cities. On the whole, large private firms have not met expectations, as they have failed to provide much-needed investment to improve coverage, particularly among the poorest households most notably in peri-urban areas. Furthermore, many have sought to renegotiate contractual obligations which become difficult to enforce in the absence of strong regulatory mechanisms. And yet, official donor and country policies often continue to advocate greater involvement of the private sector as a means of widening access.

As exemplified by the five case studies introduced earlier, outside the metropolitan core and in poorer areas of cities, the different stages of the cycle are rarely covered by a single monopoly agency - whether public or private. The peri-urban interface is marked by a fragmentation of actors involved in the different stages, often with little coordination and articulation within a wide range of practices for accessing water and sanitation.

Référence N°9/ Gestion collective des réseaux de distribution en eau dans les périphéries urbaines de Cochabamba (Bolivie)

Allen, Adriana, Julio D. Dávila et Pascale Hofmann. 2006.Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor: A Framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions. Londres: University College London. pp. 116-118.

Locally-managed Water Supply Systems in Cochabamba (Bolivia)

Locally-managed water supply systems are common in Bolivia, especially in rural and peri-urban areas. 54% of water supply systems in the country are managed by committees, 25% by cooperatives, 11% of systems (mainly larger) are operated by municipalities and the rest are run by other organisations, including private companies. Despite being acknowledged by national policies of decentralisation and local government, these locally-managed water supply systems do not fit neatly into national policies and plans for water and sanitation, especially at the PUI (Peri-urban Interface) in Bolivia.

[6] Johnstone and Wood (2001); World Bank (1994).

In the municipalities of Tiquipaya and Colcapirhua (near Cochabamba), there are 90 domestic water committees currently operating in the PUI area. These systems were often initiated by the inhabitants themselves, in the absence of government or municipal services. A research (Bustamante et al, 2004) carried out in 2003 analysed the performance of these locally-managed water supply systems through a selection of 22 systems in the first locality and 6 in the second. Data was gathered through interviews to the systems' representatives. Fifteen of these systems are managed by Territorial Based Organisations (TBOs), which are the only recognised local actors concerning development issues and get an annual fund from the local municipality for community development projects. Thirteen others are run by drinking water committees, which are independent but have strong links with TBO.

These water supply systems serve between 50 and 300 households (203 in average), managing a groundwater source (well or spring) with a storage tank and a piped network that delivers water to households. In Colcapirhua wells are the only source, whilst surface water from a river is also used in Tiquipaya. In many cases, an organization has access to more than one well or spring. Most of the households have a yard or in-site connection to the network.

Most of the local supply systems do not provide sanitation service, which is deficient in both localities. In Tiquipaya 68% of households have septic tanks or cess pits. On the contrary, in Colcapirhua 40% of dwellers of the more urbanised area have access to a sewage system. The quantity of water supplied by locally-managed domestic water systems is relatively high compared to national and international standards (e.g. WHO target of 50 lpcd). Based upon estimates at the system level, consumption exceeds 10 m3/month per household (equivalent to 80 lpcd) in about 85% systems. However, several committees who use surface water face problems of water quantity, which are likely to increase given fast rates of population growth. Water quality is good, but there are problems in some areas due to mineral and microbial contamination.

The water availability is good. Over 50% systems supply water for 24 hours a day and 25% of the systems supply water for at least 12 hours each day. In contrast, water supplies from the centrally-managed system in the city of Cochabamba (SEMAPA) are often only available in some of the service areas for a few hours every two days.

Domestic water charges levied by the locally-managed water supply systems include connection fee and a monthly fee. Connection fees are very high (between US$300 andUS$600), compared to incomes, which constitutes a major barrier (55% people have an annual income below US$426). [...]There are different fee systems and levels. Locally-managed systems on average tended to provide water for around 1 Boliviano per m3 (or US$ 0.13/m3)in 2004, which is low and relatively affordable when compared to other piped water supply systems in Bolivia. The average rates in other metropolitan areas are US$0.46 where there are concessions in place and US$ 0.25 in other cities. Costs of tankered water are even higher,around 10 Bolivianos per m3 (or US$ 1.3/m3).

[...]

There is a high level of community participation in the development of these systems and a strong sense of local ownership. Only 13% of the water sources studied were developed (digging a well, building an intake etc.) without the direct contribution of the local people, and all the rest were either entirely financed by community (34%) or developed in collaboration (47%) with external organisations or institutions (such as the water utility in Cochabamba SEMAPA, NGOs, or the Fondo de Inversion Social etc.). In all the systems, infrastructure (piped networks) was built with the participation of users, who contributed with labour and cash in most cases.

This direct participation and community contribution explains why dwellers consider themselves 'right holders' and not just users of the systems. This implies that they are entitled to make decisions about the system management, in addition to receive the water service. In 68% of the cases studied, the representatives considered that the community 'owns' the water source. However, in only 28% of the cases there was a legal document to prove these property rights, whilst in 43% cases some kind of documents with unclear legal value exists. In a further 21% cases, there is no documentation. In relation to the infrastructure, with

the exception of only one system, representatives consider that infrastructure belongs to the community that uses it, although only three of the systems have a document that proves this ownership and only two have that document legalised.

[…] A key recommendation is that specific policies and support mechanisms (including investment in capacity building) are required to support locally-managed domestic water supply systems. Recognising and tapping the contributions of local communities may lead to greater efficiencies and be more sustainable than large and centrally-planned systems.

B. La question de la protection des espaces naturels et agricoles.

L'étalement urbain mène souvent à une consommation de terres qui vient empiéter sur les espaces agricoles et naturels. Ces phénomènes sont à l'origine de risques variés selon les contextes, de la pénurie de production agricole à la construction en zone inondable ou la destruction des réserves en eau. L'exemple de Cape Town montre une métropole qui tente de contrôler l'étalement urbain en traçant les limites de l'urbanisation qui doit s'arrêter aux franges urbaines. Cependant, la politique d'utilisation des sols reste ambivalente et la métropole continue d'accepter des développements immobiliers sur des terres agricoles protégées au-delà de ces franges urbaines. Dans de nombreuses villes, les franges urbaines constituent des espaces de contact entre l'urbain et des espaces naturels protégés. Dans les cas de l'agriculture comme des espaces naturels en périphérie des villes, la protection des terres se heurte à des dynamiques sociales et au développement de l'habitat informel. La protection des espaces naturels en proximité des villes doit alors être conçue en accord avec les populations et dynamiques locales, en repensant la dichotomie ville/nature.

Référence. N°10/ Développement urbain et protection des terres agricoles à Cape Town

Geyer, H., Schloms, B., du Plessis, D., Van Eeden, A. "Land quality, urban development and urban agriculture within the Cape Town urban edge." CRUISE, University of Stellenbosch. pp 51.

The research analyzed the consumption of undeveloped land within the urban edge between 2002 and 2007 to determine whether urban development causes the significant decline of the agricultural potential of the city of Cape Town. The significance of this research is relevant because the success of urban agricultural programs is dependent on the availability of high-potential agricultural land. The preservation of agricultural land is essential for food security and economic development through urban agriculture. Urban agriculture is being promoted through policies to supplement diets and income and to provide employment for the urban poor. Most urban agriculture is practiced informally and in the absence of a legal framework of land-use rights. Although urban agriculture has been legitimized through the implementation of policies and planning systems, the extra-legal nature of informal urban agriculture prohibits its establishment. […]

The potential loss of high-potential agricultural land within the urban edge is relatively low, with only 5% of the land classified as high-potential agricultural land, 51% of the land classified as medium-potential agricultural land, and over 34% of the land classified as unsuitable for agriculture. However, beyond the urban edge the agricultural potential of the land drastically increases, with 18% of the land classified as high-potential agricultural land and only 12% of the land classified as unsuitable for urban agriculture. It is imperative that high-potential agricultural land be statutorily protected within and outside the urban edge, but that an intelligent relaxing of the urban edge is necessary to allow the consumption of low-potential agricultural land outside the urban edge. It is imperative that medium-potential agricultural land should not be developed without appropriate feasibility studies. This will become increasingly important as the amount of developable land within the urban edge is expected to be

exhausted by 2021. Strict urban edge policy will no longer suffice but should be replaced with a flexible qualitative zoning.

The loss of agricultural land to development cannot be underestimated. Of the total land developed along the urban edge high-potential agricultural land (Class 5) was consumed at a rate of 83% faster than medium-potential agricultural land (Class 3) and 110% faster than low-potential soil (Class 1). The greatest amount of high-potential agricultural land is lost to low-density residential development. Housing consumed almost 85% of the developed land between 2002 and 2007, with almost 40% consumed by low-density housing. Low-density housing is also the dominant consumer of high-potential agricultural land, with over 76% of high-potential agricultural land within the urban edge lost to low-density residential developments. Therefore, urban agriculture policies should focus on identifying high-potential agricultural land and restricting residential development on agricultural land, to enable the preservation of high-potential agricultural land.

The research indicated that commercial and industrial development poses little threat to the loss of agricultural potential due to its dependence on the location of essential infrastructure. The losses of potential agricultural land to commercial and industrial development are insignificant compared to residential development figures. The research indicated that informal settlement development, which is extra-legal and cannot be planned, is spatially incidental to commercial, industrial, and public housing development. Informal settlements consume a significant percentage of high-potential agricultural land, but the impact of informal settlements on the loss of potential agricultural land can be contained by locating commercial, industrial and public housing development far from high-potential agricultural land, and reserving open land surrounding these developments for informal settlements.

Référence. N°11/ La protection de la forêt et le développement de l'habitat informel à Rio de Janeiro

Lézy-Bruno, Louise. 2008. La forêt au cœur de la ville : le parc national de Tijuca, Rio de Janeiro. *Géographie et cultures* 62 :32.

La forêt menacée par l'urbanisation

Les rapports de force entre la forêt tropicale et la selva de pedra (la jungle de pierre) ne semblent pas avoir évolué depuis le XIXe siècle. En effet, malgré la création d'une zone non aedificandi (décret municipal 322/1976) au-dessus de la cote de 100 mètres, l'occupation se maintient et se développe avec de graves conséquences pour la préservation de la forêt.Aujourd'hui, elle est menacée par l'avancée de deux fronts urbains : les quartiers privés aisés, à la recherche des aménités climatiques et environnementales à proximité de la forêt, et les quartiers défavorisés en expansion, sur les secteurs inconstructibles des montagnes.

La population défavorisée à Rio est en augmentation constante et environ 33 % habitent sur les pentes des massifs (ISER, 2000). Dans les zones riveraines du parc de Tijuca se trouvent 43 communautés défavorisées (traduction du terme comunidade), « notion […] qui désigne à la fois différents types d'espaces (quartiers populaires anciens, favela urbanisée, terrain récemment envahi […] et le groupe formé par leurs habitants » (Vidal, 1996). Les habitations s'implantent de façon illégale, par autoconstruction, au détriment de la forêt, provoquant des déséquilibres écologiques importants. La destruction de la couverture végétale entraîne celle de l'horizon humifère, qui fixe le sol de la forêt, provoquant des glissements de terrains dramatiques à l'époque des pluies. Dans une situation d'expansion incontrôlée de l'urbanisation illégale sur les massifs forestiers, les questions de pauvreté urbaine, de politiques sociales et de participation démocratique sont des éléments importants de la gestion de la forêt de Tijuca.

Les problèmes sociaux se manifestent également par l'irruption de la violence urbaine dans le voisinage et à l'intérieur même du parc national. Depuis la fin des années 1980, l'association entre le trafic de drogues et celui des armes a provoqué l'accroissement de la violence à Rio (Zaluar, 1995). Les nouvelles dynamiques de la criminalité ont

contribué à approfondir le fossé existant entre les favelas et le restant de la ville, en intensifiant leur ségrégation.Dans les secteurs urbains voisins du parc national (zone Sud, zone Nord, Barra da Tijuca et Jacarepaguá), le taux d'homicides commis s'élève à 200,5 pour 100 000 habitants / an, alors que dans les deux autres secteurs urbains, sans frontières avec le parc, ce taux est réduit de moitié (Peixoto et al, 2006). Cette situation d'insécurité, avec des retombées évidentes sur le secteur du tourisme, se fait aussi sentir dans le vécu de la population locale, consciente qu'à l'intérieur des limites du parc elle n'est pas complètement à l'abri d'une agression ou de la vue d'un cadavre jeté au bord de la route, victime de la guerre entre les factions des narcotrafiquants.

La complexité de la situation socio-économique brésilienne exige un nouveau regard sur les politiques de gestion de l'environnement, en particulier des unités de conservation situées en secteurs urbain et périurbain. Dans le cas de la gestion du parc national de Tijuca, directement confronté aux impacts d'une dynamique socio-économique fondée sur l'exclusion, la question se pose en termes de construction de rapports harmonieux entre la forêt et la ville. Comment concilier stratégies de préservation de la biodiversité et besoins matériels des populations exclues avoisinantes ? Comment permettre l'interaction entre l'homme et la nature dans le cadre d'unités de conservation intégrale, comme le parc national ? Quelle forme de participation proposer aux représentants de la société civile dans les politiques de conservation de la nature ?

III. Gouvernance et moyens d'action

La complexité du développement de ces espaces périphériques suggère d'importants enjeux de gouvernance. Le financement des infrastructures et services, la régulation du foncier, et la planification s'inscrivent dans des problématiques d'échelle de gouvernance, de maillage administratif du territoire, et de définition des compétences entre les différents niveaux de gouvernement. Ces questions sont d'autant plus sensibles dans des territoires périphériques qui s'étendent parfois au-delà des limites administratives des villes, ou qui débordent sur d'autres entités administratives.

A. Les outils de limitation de l'étalement urbain

Face au phénomène de croissance urbaine rapide, les politiques publiques semblent s'orienter vers la limitation de l'étalement urbain et la densification des espaces déjà urbanisés. Cependant, les outils à disposition de la puissance publique se révèlent souvent insuffisants ou contradictoires. L'exemple allemand semble apparaître comme un modèle au vu de la précision de ces outils législatifs et de planification. Au delà d'outils purement techniques, la planification stratégique témoigne d'une approche plus négociée, qui comprend la planification dans une logique de co-production entre divers acteurs du territoire. A ce titre, les exemples de schéma directeurs lyonnais[7] et parisiens[8] peuvent faire figure de cas d'étude.

Référence N°12/ Etalement urbain : l'insuffisance de l'outil législatif

Gintrand, Franck, « Etalement urbain : 15 ans de schizophrénie législative », *Les Echos*, 3 Juillet 2015. http://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/cercle-134537-etalement-urbain-15-ans-de-schizophrenie-legislative-1134285.php.

Il faut stopper l'étalement urbain ! Un mot d'ordre qui guide les politiques d'urbanisme depuis des années. Pourtant, le mitage du territoire se poursuit et même s'amplifie. Et pour cause : la législation en matière d'urbanisme est inefficace."Attention : mitage !" : ce message-choc, écrit en lettres capitales, était déjà au cœur de la campagne de lutte contre l'étalement urbain lancée sous Giscard. Depuis, cette problématique est devenue un véritable marronnier, repris et décliné par les gouvernements de droite comme de gauche. Dernier exemple en date : Sylvia Pinel qui, en février dernier, déclarait devant un parterre d'aménageurs vouloir "limiter l'étalement urbain".
Cette volonté politique se traduit depuis 15 ans par une accumulation de dispositifs législatifs visant à freiner le mitage du territoire et à soutenir

---

[7] Dossier : Planification : Lyon (1984) 2010. *Urbanisme* 371.
[8] Fabre, Isabelle et Léo Fauconnet. 2014. Le SDRIF, scenario d'aménagement et projet politique. *Urbanisme* HS 49 :32-33.

la densification urbaine (le fameux leitmotiv du "construire la ville sur la ville"). De la loi SRU jusqu'à la loi ALUR, en passant par les lois Grenelle II, Pope, ENL, Boutin, ACTPE, le législateur a mis en place un large panel d'outils afin de permettre aux élus locaux de planifier l'aménagement de leur territoire tout en économisant les espaces vierges.

Accélération du phénomène

Un tel arsenal législatif aurait logiquement dû enrayer définitivement l'étalement urbain. Or, le phénomène s'accélère. Jusque dans les années 2000, l'équivalent d'un département était englouti sous le béton tous les 10 ans. Désormais, c'est tous les 7 ans. Un problème particulièrement flagrant dans le département de l'Hérault, où plus de 7.000 hectares ont été artificialisés en 10 ans. À Montpellier, la consommation d'espace atteint même 300 hectares par an. Autant de terres arables détruites et de sols imperméabilisés. Un vrai danger pour ce territoire régulièrement sujet à de violentes inondations.

Ce décalage entre la volonté du législateur et la réalité du terrain s'explique aisément : à chaque échelon, les outils d'urbanisme – supposés empêcher l'étalement – le favorisent en pratique. Et pour cause : les dispositifs, règlements et lois qui s'accumulent ne sont pas suffisamment contraignants et sont facilement contournés. Petit tour d'horizon.

À l'échelle régionale et intercommunale, deux outils sont censés stopper la fragmentation urbaine : le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement Durable du Territoire (SRADDT), qui fixe au niveau régional les objectifs de diminution des espaces consommés, et le Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT), chargé d'assurer la cohérence de l'aménagement du territoire au niveau intercommunal.

Problème : le SRADDT est facultatif et non-opposable aux documents d'urbanisme. Ses objectifs d'économie d'espace ne sont donc pas prescriptifs. Le SCoT, lui non plus, n'est pas obligatoire. En 2015, soit 15 ans après son entrée en vigueur, plus de la moitié des communes de France ne l'ont toujours pas mis en place. Et même pour celles qui en ont un, l'étalement se poursuit, car le SCoT n'est pas opposable aux tiers et ne s'impose donc pas aux demandes de permis de construire des particuliers.

Absurde

Situation absurde puisque la construction de maison individuelle est la première cause du mitage du territoire. Le SCoT peut également intégrer un Document d'Aménagement Artisanal et Commercial (DAAC), afin de définir les localisations préférentielles des commerces. Un moyen de contrer l'implantation croissante de centres commerciaux en zone non urbanisée, qui constituent bien souvent le fer de lance d'un étalement larvé. Sauf que ce DAAC n'est qu'une "possibilité", et que, dans la pratique, très peu de SCoT en possèdent un. Conclusion, les habitations et les commerces s'éloignent au fur et à mesure des cœurs de villes, brisant toujours un peu plus le lien social.

Il reste bien le Plan Local d'Urbanisme (PLU), qui permet aux maires de fixer des objectifs pour l'aménagement futur de leur commune. C'est ce document qui définit les zones constructibles et les critères d'attribution des permis de construire. Mais ce PLU n'est pas obligatoire et nombre de petites communes lui préfèrent la carte communale, un document d'urbanisme simplifié qui permet de s'affranchir de la règle de constructibilité limitée... et donc de contourner toute la législation visant à empêcher la fragmentation urbaine.

Aujourd'hui, l'étalement ne se fait pas dans les grandes villes. Les sols y sont déjà saturés. Il a lieu dans les zones rurales, dans ces 20.000 communes de moins de 500 habitants. Des communes où les administrés sont les voisins des élus, et où l'attribution des permis de construire est un enjeu de taille (le prix d'une parcelle peut varier de 1 à 300 selon son caractère constructible ou non). Des communes qui fonctionnent encore avec des cartes communales et où la concentration urbaine n'est vraiment pas la priorité. Des communes où l'implantation d'un centre commercial est perçue avant tout comme une nouvelle manne financière...

Etat schizophrène

PLU : contournable. SRADDT, SCoT, DAAC : facultatifs. Lorsqu'on fait le bilan de l'arsenal pour lutter contre l'étalement urbain, le constat est frappant : toute la législation est inefficace, faute de dispositifs véritablement contraignants. Un paradoxe lorsqu'on pense à l'accumulation depuis 15 ans de textes pour encadrer l'urbanisme. C'est

un symptôme de la schizophrénie de l'État qui, en parallèle de ses discours sur la redensification urbaine, encourage les Français à devenir propriétaires et à construire en zone périurbaine. Prêt à taux zéro, maison à 100.000 €, maison à 15 €/jour, fiscalité favorable aux logements neufs... Une véritable incitation à l'exode urbain !

Référence N°13/ L'exemple allemand : un code de l'urbanisme précis et appliqué

Prouzet, Michel, Avocat au barreau de Paris.

La règle de constructibilité limitée dans les parties actuellement urbanisées des communes, selon le droit allemand de l'urbanisme

Il existe une activité à caractère intellectuel dont semblent friands les juristes ayant quelques connaissance comparatives de l'ordre juridique allemand et français. La règle du jeu consiste, si l'on est urbanistes, à comparer la rédaction des textes législatifs allemands et français sur un même objet commun. En l'espèce, ce dernier objet commun porte sur les règles de droit portant constructibilité limitée au sein de certaines portions du territoire des communes.

En Allemagne comme en France et dans l'ordre juridique en place, on est fort soucieux de combattre le mitage et de favoriser le maintien des activités agricoles ou des espaces naturels au delà du périmètre d'urbanisation. Cependant, l'écriture juridique pour atteindre cet objectif n'est pas le même, selon qu'on est sur la rive française du Rhin ou sur les rives allemandes du grand fleuve.

A ce stade, l'observateur français ne peut qu'être émerveillé par le souci du détail, de la précision, et de la rigueur dont a fait preuve le législateur fédéral allemand en précisant les caractéristiques du droit de l'urbanisme applicable aux territoires communaux en dehors des "parties actuellement urbanisées" (PAU) de la commune, pour parler comme les auteurs du code français de l'urbanisme. Mais pour cela, il aura fallu au législateur allemand de bien plus longs développements que ceux que lui a consacré le Parlement français. Là où, en France, le législateur a besoin d'un simple article assez bref du code de l'urbanisme (Art. L 111-1-2), avec cependant un appel à une disposition réglementaire pour clarifier la constructibilité des zones périurbaines ou des franges urbaines, son homologue d'outre Rhin a eu besoin, quant à lui, de près de 3 longues pages, au format A 4... Et cela sans compter des dispositions, également fort précises et détaillées, relatives au contenu des instruments d'urbanisme

De toute évidence, la protection de "l'*Aussenbereich*", comme on dit en Allemagne, a moins besoin qu'en France de l'intervention, le moment venu, des responsables des stratégies d'urbanisme reposant sur des plans d'urbanisme, afin de pouvoir garantir la protection de l'environnement ou la sauvegarde des espaces agricoles en dehors des territoires gagnés par l'urbanisation. De ce point de vue, il semble donc, à la limite, que la constructibilité des territoires, dans les parties non-encore urbanisées des communes, est plus une affaire d'Etat en Allemagne qu'en France. Comme quoi, il convient de se méfier des jugements péremptoires classant la France, sans autre forme de procès, dans le groupe des pays centralisés et l'Allemagne dans celui des pays décentralisés!...

S'agissant de ce pays, il apparaît désormais opportun de se tourner vers l'article 35 de son code fédéral de l'urbanisme (Bundesbaugesetzbuch / BBauGB); et cela pour prendre la mesure grâce à laquelle son assurées la protection des espaces naturels ou agricoles et la prise en compte de certaines stratégies de développement ou d'habitat. En conséquence, prenons connaissance de ce fameux article. Au moins dans ses grandes lignes !

En l'espèce, ce qui saute le plus aux yeux de l'observateur est le luxe de détails auquel le législateur allemand a eu recours pour rendre grâce, si l'on peut dire, aux forces vives de l'économie et de la société allemande, qu'il s'agisse de la nature, de l'agriculture, de l'héritage culturel, des dispositifs de protection des équipements électroniques, du réseau d'adduction d'eau, de la protection des nappes, de la structure agricole du territoire concerné, etc., etc.

A ce stade, un mot magique est associé au principe de constructibilité limitée des espaces en question. Il s'agit du mot "*Belange*" ; une

expression qui permet de mesurer le degré d'autorisation des constructions dans les zones non encore urbanisées. Le terme vise à faire référence aux "intérêts" de tel ou tel secteur de l'économie pour maintenir l'état naturel ou agricole ou autre des zones non encore urbanisées des communes.

Pour autant, la constructibilité de territoires communaux concernés par le principe de contrôle de leur constructibilité n'est pas totalement inexistante. Seulement, elle est évoquée, elle aussi, avec un grand luxe de précisions.

C'est ainsi que la possibilité de braver juridiquement le principe d'in-constructibilité de certains espaces périurbains est, elle aussi, conditionnée par l'existence d'un certain nombre de conditions restrictives que le législateur a évoquées en les détaillant. C'est ainsi par exemple qu'un agriculteur en activité pourra exceptionnellement obtenir un permis de construire pour agrandir son établissement en dehors des parties urbanisées de la commune, s'il est en mesure de démontrer que cet agrandissement, malgré la règle générale d'interdiction, va dans le sens des intérêts ("*Belange*"!) du monde agricole au sein du territoire communal concerné. On rencontre dans l'article 35 d'autres possibilités d'assouplir la dureté de la loi sur le permis de construire, mais, en tant que mesures dérogatoires à un principe d'interdiction, elles reposent plus, en droit, sur une décision de haute politique nationale que sur une décision de l'instance locale de planification spatiale, comme c'est le cas en France.

Référence N°14/ La planification stratégique : un changement de paradigme urbain ?

Haëntjens, Jean. 2010. De la planification urbaine à l'urbanisme stratégique. Urbanisme 372 : 47-48.

Le principe d'un « changement de paradigme urbain », proclamé par une majorité de professionnels et de décideurs, appelle logiquement un renouvellement des pratiques de l'urbanisme. Il y a en fait plus de vingt ans que celle-ci sont en train de se réinventer autour des notions d'approche globale, de transversalité, de mouvement, de respect du contexte ou de gouvernance.

Selon ce principe de changement de paradigme urbain, l'impératif écologique a accéléré l'émergence d'une nouvelle approche que l'on peut qualifier de stratégique, en ce qu'elle se démarque de la planification classique sur au moins quatre points :

- Elle ne se contente pas d'anticiper un mouvement mais elle cherche à le créer, voire à provoquer une rupture par rapport à l'évolution prévisible ;
- Pour atteindre cet objectif, elle agit simultanément sur tous les leviers disponibles, y compris ceux –économie, éducation, culture, communication – qui ne font par partie du champ traditionnel de l'urbanisme.
- Elle cherche à mobiliser méthodiquement des groupes d'acteurs, publics et privés ;
- Elle utilise des projets urbains emblématiques, souvent mis en scène par des événements, pour déclencher le mouvement.

Invention de l'urbanisme stratégique en Europe.

Barcelone, Copenhague, Bilbao, Lyon ou Nantes sont souvent citées comme les villes ayant adopté les premières ce type d'approche. En fait, la montée en puissance de cet urbanisme stratégique a coïncidé avec un renouveau des pouvoirs urbains qui a été quasi général en Europe de l'Ouest. Partout, ceux-ci ont vu leurs compétences se renforcer et leur aire d'influence s'élargir. Et ils se sont logiquement mobilisés pour sortir d'une crise urbaine – pollutions, paupérisation des centres, fuite des classes moyennes – qui frappait un grand nombre de cités européennes à la fin des années 1970.

Au départ, ces approches étaient plus intuitives que réellement stratégiques. Pas toujours clairement formalisées ni même dessinées, elles se sont affinées avec le temps. En vingt ans, on est passé d'un urbanisme de produits et de « coups » - équipements culturels, quartiers d'affaires ou technopoles – à un urbanisme du lien visant à renforcer les complémentarités entre les différentes fonctions de la ville. Les quartiers d'affaires, devenus plurifonctionnels ont été développés près des gares

TGV, et l'enseignement supérieur, un temps expatrié dans des campus, a été réimplanté dans le cœur des cités. Pour requalifier les quartiers d'habitat social, on a déployé des stratégies complètes, touchant aux écoles, à la culture, à la création d'activités, ou aux transports collectifs. Une autre façon de penser le développement urbain, de façon transversale et non plus par fonctions, s'est progressivement affirmée. La communication est devenue une composante majeure des stratégies, à la fois pour attirer des investisseurs et pour mobiliser les citoyens. Les villes ont retravaillé leur image, en l'associant à des lieux symboliques, des projets emblématiques, ou des événements rituels (festivals, biennales). Elles se sont mises à « raconter des histoires » et à « éveiller des imaginaires ».

Ajoutons que cet urbanisme stratégique ne s'est découvert « durable » que chemin faisant. Il a en effet émergé bien avant que la notion de développement durable ne soit conceptualisée. Mais en prônant une approche globale, il a permis aux villes de prendre en compte la donne écologique bien avant les Etats.

Référence N°15/ La planification territoriale pour la « ville diffuse »

Novarina, Gilles. 2013. Quel projet pour la ville diffuse, polycentrisme ou isotropie ? Urbanisme 46: 24-25.

En France, la rurbanisation a concerné en premier lieu l'habitat. Et, dans un contexte marqué par une désindustrialisation plus forte et plus rapide que dans la plupart des autres pays européens, les emplois (de plus en plus tertiaires) sont restés concentrés dans le cœur des agglomérations urbaines.

Le terme de *città diffusa* (ville diffuse), inventé par les urbanistes italiens, sert à caractériser une toute autre réalité. La diffusion de l'urbanisation a accompagné un mouvement de décentralisation des activités et des emplois et, dans un contexte d'affaiblissement de l'Etat providence, correspond à une volonté d'une partie de la population de vivre en famille dans une *casa su lotto*, maison comprenant plusieurs appartements et permettant d'accueillir les différentes générations de la famille élargie.

L'émergence de la Troisième Italie, dont le développement est fondé sur la petite entreprise et le *made in Italy*, s'accompagne de la constitution progressive d'une nouvelle forme de ville dont la structure originelle est formée par un ensemble de petites villes, de bourgs et de hameaux reliés par un réseau serré de voies et de chemins ruraux, un patchwork associant l'ancien village, l'ensemble collectif, le lotissement, le parc d'activité et le *mall* commercial.

L'interpénétration des espaces urbains et ruraux, qui caractérise l'ensemble des formes urbaines que nous venons de décrire (*sprawl*, rurbanisation, *città diffusa*), prend sens à l'échelle de ce que les *new urbanists* appellent la *city region* et suppose donc une action collective de planification territoriale à l'échelle d'une aire vaste. Elle implique par ailleurs des interventions appropriées à chaque contexte particulier.

Cet élargissement du champ d'action de la planification territoriale suppose non seulement de nouvelles coopérations entre les différents échelons de collectivités publiques (région, département ou province, intercommunalités, communes), mais aussi l'adoption de nouveaux modèles d'organisation spatiale.

B. Des systèmes de gouvernance qui se complexifient

La gouvernance des périphéries donne lieu à des jeux d'acteurs qui entrent en concurrence pour bénéficier des ressources du territoire. Dans beaucoup de villes du sud, comme à Abidjan, différents acteurs publics (Etat, District, municipalités…) sont impliqués. Mais d'autres types d'acteurs jouent un rôle croissant, tels que la société civil, les entreprises privées ou encore les acteurs étrangers. Ce jeu d'acteurs mène à de complexes logiques de co-production du territoire. Dans des villes qui s'accroissent très rapidement, l'urbanisation est souvent plus rapide que l'évolution des limites administratives des villes. L'enjeu des échelles de gouvernance est alors crucial. A Caracas, l'aire métropolitaine ne prend pas en compte l'expansion urbaine à l'échelle

de la région métropolitaine, ce qui constitue un défi pour les politiques publiques dans les périphéries. Au delà des aspects techniques et institutionnels, la gouvernance urbaine peut également être considérée comme un ensemble de pratiques de gestion des ressources. Ainsi, Ananya Roy décrit le développement des franges urbaines de Calcutta selon ces mécanismes informels par lesquels l'Etat autorise des développements urbains, violant parfois ces propres lois.

Référence N°16/ Co-production du territoire dans les périphéries Abidjanaises

Yapi-Diahou, Alphonse, Marthe Adjoba Koffi-Didia, Emile Brou Koffi, Gilbert Assi Yassi, et Martin Kouakou Diby. Les périphéries abidjanaises: territoires de redistribution et de relégation. In. *Les métropoles des suds vues de leurs périphéries*. Ed. Paris PRODIG. 2011. Collection Graphigéo N°34.

Terres d'initiatives croisées, terres de tensions et négociations…

Les périphéries abidjanaises sont autant des terres de tensions, de négociations et de compromis que des terres de doléances et d'initiatives. L'accès à la terre, aux infrastructures et services, la gestion maitrisée des risques environnementaux, l'accès à l'emploi, tels sont quelques uns des sujets, objet de « palabres » chroniques. L'essor de l'immobilier et la dynamique des activités du secteur primaire entretiennent une pression forte sur le marché foncier, sur les équipements et services, et provoquent ou ravivent des tensions et des conflits fonciers. Ceux-ci naissent pour le contrôle des terres ; les protagonistes étant schématiquement l'Etat, les municipalités, le District, les citadins, les communautés autochtones et assimilées, mais aussi les entreprises et organismes privés, telle que la Compagnie d'électricité. Les tensions et conflits intra communautaires et intra familiaux se déchaînent parfois à l'occasion de certains projets, notamment immobiliers et fonciers. Adversaires et partisans devisent et divergent sur l'impact des projets sur leurs stratégies d''intégration à la ville et sur l'accès à la rente urbains, soit individuellement soit collectivement (Koffi, 2007). Il arrive que ces conflits opposent des communautés de villages voisins, chacune prétendant à une antériorité d'installation sur l'autre, pour s'adjuger la meilleure part de la rente foncière : les jeunes des villages de Santé et Kouté, à Bigerville, se sont ainsi livrés à des batailles rangées en 2004.

Contrairement aux décennies 1970 et 1980, l'Etat ivoirien est un protagoniste de plus en plus en retrait, sans doute par l'effet de la loi (2003) sur les compétences foncières dévolues aux communes et au District. En revanche, la décentralisation a mis en première ligne les collectivités locales, lesquelles s'opposent autour d'enjeux fonciers et fiscaux entremêlés, au travers de batailles sur la délimitation des périmètres communaux. Ce fut le cas entre Abobo et Anyama, sur le front nord, Cocody et Bingerville à l'est ou encore Abobo et Cocody au centre. Il n'est pas rare que des communautés autochtones s'en prennent à ces citadins occupant des parcelles du domaine villageois ou supposées selon elles, en relever. Ce qui est en cause ici, d'après des informateurs victimes des communautés villageoises, c'est la régularité des acquisitions effectuées de « bonne foi », et le statu contesté de certains « promoteurs » de terrains à bâtir au sein des communautés villageoises. La gestion des stocks de lots de recasement ou le contrôle de la maîtrise d'ouvrage des opérations de régularisation et de restructuration urbaine constituent autant de sources de tensions et de conflits entre ces communautés et leurs clientèles allochtones, composées de citadins. […]

La création d'un ministère de la Ville, dont les compétences sont limitées à l'aire métropolitaine d'Abidjan, celle d'un secrétariat d'Etat chargé de la Gouvernance avec des compétences de régulation des acteurs, et celle d'un ministère en charge de l'Urbanisme et de la Construction, intervenant dans le système foncier, brouillent le jeu des interventions, attisent les tensions entre ces départements techniques et entre ces derniers et les collectivités décentralisées, en l'occurrence le District d'Abidjan. Les trois communes de l'extrême périphérie du District songent ainsi à se regrouper en intercommunalité pour constituer un contrepoids et faire entendre leurs revendications relatives au sous-équipement chronique des villages. Pour des raisons analogues, les

notabilités d'Anyama revendiquent la transformation de leur circonscription en département.

Ce statut lui permettrait de se séparer du gouvernorat du District d'Abidjan. […]

Référence N°17/ L'enjeu des échelles de gouvernance à Caracas

Baby-Collin, Virginie et Emiliano Zapata. 2006. « Caracas, entre métropolisation et fragmentation urbaine », *Géoconfluences*, http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient2.htm.

Métropolisation et gouvernement urbain

La métropolisation et ses effets, le changement d'échelle de la capitale, impliquent un certain nombre de difficultés nouvelles, en termes de gouvernement urbain, de planification de la croissance, de gestion de l'étalement, d'organisation de la distribution et de l'articulation des services collectifs (des infrastructures de transport aux services de base).

C'est en 1950 que fut pour la première fois officiellement délimitée une aire métropolitaine de Caracas, regroupant le District Fédéral et les aires urbaines du district de Sucre, support du premier plan de développement urbain (Plan Regulador, 1951). Plusieurs fois remodelée, redéfinie, dans la seconde moitié du XXe siècle, cette entité politico-administrative est aujourd'hui celle du District métropolitain de Caracas : il regroupe le District Capital à l'ouest (ancien District Fédéral, disparu), et les quatre municipalités de l'est de la vallée, issues de la division progressive (1989, puis 1992) du district de Sucre (Baruta, Chacao, El Hatillo, Sucre – carte 7), qui relèvent toujours de l'État fédéré de Miranda. Fruit de la nouvelle loi spéciale sur le statut du District métropolitain de Caracas (Ledimca, 2000), cette entité est enfin dotée de réels pouvoirs politiques, puisque dirigée par le maire de l'agglomération, l'alcalde mayor (élu pour la première fois au suffrage universel en 2000), en plus des maires des cinq composantes du district (élus au suffrage universel depuis 1992).

Néanmoins, si la création de cette entité de gestion métropolitaine peut signifier la prise en compte d'un nouvel échelon nécessaire au gouvernement de la capitale, elle n'est pas sans soulever un certain nombre de questions. Nous en mentionnons seulement les principaux champs (travaux de Marta Vallmitjana). Tout d'abord, celui de son échelle. L'aire métropolitaine administrée par le nouveau maire correspond aux limites de la vallée centrale de Caracas, déjà définie comme aire métropolitaine dans la constitution de 1961. Or, on l'a vu, la croissance de la capitale s'est étendue, depuis, bien au-delà (carte 1 supra) : la région métropolitaine de Caracas, caractérisée par une interdépendance fonctionnelle relativement forte de ses composantes, au sein d'un espace urbanisé en discontinu, englobe aussi les douze municipalités situées autour de la vallée centrale, et relevant de l'État de Vargas (pour le littoral Nord) ou de l'État de Miranda (sud-ouest vers le secteur Panaméricaine-Los Teques, sud-est vers les Valles del Tuy, est vers Guarenas-Guatire).

Cet espace n'est cependant pas reconnu comme tel par la récente législation, ce qui repose la question des modes de gestion des services communs à cette échelle (planification urbaine, services publics, transports, développement économique, par exemple).

La seconde question soulevée par ce nouvel échelon de gestion métropolitaine concerne justement ses compétences et les moyens de les mettre en œuvre. […]. Dans ce contexte difficile, les appartenances politiques différenciées des différentes municipalités jouent comme autant de freins à la mise en place d'une gestion coordonnée.

Référence N°18/ Gouverner par l'informalité

Roy, Ananya. 2009. Why India cannot plan its cities: informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Planning theory* 8, n°1: 76-87.

The planning of Indian cities cannot be understood as the forecasting and management of growth. Instead, urban planning in India has to be understood as the management of resources, particularly land, through dynamic processes of informality. By informality, I mean a state of deregulation, one where the ownership, use, and purpose of land cannot be fixed and mapped according to any prescribed set of regulations or the law. Indeed, here the law itself is rendered open-ended and subject

to multiple interpretations and interests, the 'law as social process' is as idiosyncratic and arbitrary as that which is illegal (Berry, 1993; Holston, 2007). There are two important ways in which such informality comes to be actualized in the processes of urbanization and planning. First, informality is inscribed in the ever-shifting relationship between what is legal and illegal, legitimate and illegitimate, authorized and unauthorized. This relationship is both arbitrary and fickle and yet is the site of considerable state power and violence. For example, Ghertner (2008) notes that almost all of Delhi violates some planning or building law, such that much of the construction in the city can be viewed as 'unauthorized'. He poses the vital question of why some of these areas are now being designated as illegal and worthy of demolition while others are protected and formalized. How and why is it that in recent years the law has come to designate slums as 'nuisance' and the residents of slums as a 'secondary category of citizens', those that are distinguished from 'normal', private property owning citizens? Ghertner (2008: 66) notes that 'developments that have the "world-class" look (e.g. Akshardam temple) despite violating zoning of building byelaws are granted amnesty and heralded as monuments of modernity'. Such differentiation, between the informal and the informal (rather than between the legal and the paralegal) is a fundamental axis of inequality in urban India today. Similarly, Holston (2007: 228) notes that Brazilian cities are marked by an 'unstable relationship between the legal and illegal'. […]

Second, while it has been often assumed that the modern state governs its subjects and conducts planning through technologies of visibility, counting, mapping, and enumerating, in previous work I argue that regimes of urban governance also operate through an 'unmapping' of cities (Roy, 2003). Such work examines the manner in which, on the peri-urban fringes of Calcutta, forms of deregulation and unmapping, that is, informality, allow the state considerable territorialized flexibility to alter land use, deploy eminent domain, and to acquire land. In particular, it has been possible for the state to undertake various forms of urban and industrial development, for example, through the conversion of land to urban use, often in violation of its own bans against such conversion. Here the state itself is a deeply informalized entity, one that actively utilize informality as an instrument of both accumulation and authority. In a manner similar to the Schmittian logic of exception, the state, as the sovereign keeper of the law, is able to place itself outside the law in order to practice development. What then is planning? Is it that which remains bounded by the law and upholds formal regulations? Or is it the relationship between the published plan and unmapped territory? In India, it seems to be the latter. But this comes with a challenge: that while informality makes possible the territorialized flexibility of the state it can also paralyze the developmentalism of the state in myriad Lilliputian negotiations. Such is the story in Bangalore where the expansion of the airport road is mired in a set of land claims. While a regime of deregulation and unmapping may have empowered the state to arbitrarily allocate land to new land uses and owners, including monopoly rights to private developers, it has also kept alive multiple claims to land that now have to be either compensated or rendered illegal through new tactics of power and violence. The limits of the state's violence are made evident in the case of Nandigram. And yet, such forms of insurgence cannot be seen as the means to justice in an unjust planning regime. Rather, from the very start, insurgent claims to land have been nurtured and fostered by systems of deregulation, unmapping, and informality. Squatters and sharecroppers were able to establish territorial claims in the unmapped city. However, these claims were precisely this: claims, not rights – and remained dependent on the arbitrary and fickle practices of the state. Such forms of uncertainty only deepened the political dependence of the rural-urban poor and guaranteed their obedience to the project of populist patronage. As the state's developmentalism has been held hostage by the very informality that facilitates its transactions, so insurgence has been trapped by the very informality that gave it a place in the city. In short, the Indian city is made possible through an idiom of planning whose key feature is informality, and yet this idiom creates a certain territorial impossibility of governance, justice, and development.

Références

Agreste Primeur, « Utilisation du territoire. L'artificialisation des terres de 2006 à 2014: pour deux tiers sur des espaces agricoles», *Agreste Primeur* 326, http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/primeur326.pdf

Ahrend, Rudiger, C. Gamper et A. Schumann. 2014, «The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations », OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/04, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5jz43zldh08p-en

Ahrend, Rudiger and A. Schumann. 2014. «Approaches to Metropolitan Area Governance: A Country Overview », OECD Regional Development Working Papers, No. 2014/03, OECD Publishing, Paris. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/5jz5j1q7s128-en

Allen, Adriana, Julio D. Dávila et Pascale Hofmann. 2006. Governance of Water and Sanitation Services for the Peri-urban Poor: A Framework for Understanding and Action in Metropolitan Regions. Londres: University College London.

Angel, Shlomo. 2012. *Planet of Cities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Angel, Shlomo. 2011. *Making Room for a Planet of Cities*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Angel, Shlomo, Parent J, Civco DL, Blei A. and Potere D. 2011. The dimensions of global urban expansion: Estimates and projections for all countries, 2000–2050. *Prog Plann* 75: 53–107.

Appelbaum, L. 2013, « Urban development vs agriculture in Cape Town»,*Urban Africa*, http://urbanafrica.net/news/2013/08/08/urban-development-vs-agriculture-cape-town.

Baby-Collin, Virginie et Emiliano Zapata. 2006. « Caracas, entre métropolisation et fragmentation urbaine », *Géoconfluences*,http://geoconfluences.ens-lyon.fr/doc/typespace/urb1/MetropScient2.htm.

Barreau, Emilie et Marc Levy. 2014, « Une innovation dans la gestion de l'eau potable dans les quartiers précaires de Port-au-Prince: expérimentation, tentatives d'institutionnalisation et d'adaptation aux crises». *Field Actions Science Reports*, Special Issue 9 | 2014. URL : http://factsreports.revues.org/2755

Barthémély, Pierre, « Entre 2000 et 2030, l'espace mondial urbain aura triplé », *LeMonde.fr*, 23 septembre 2012, http://passeurdesciences.blog.lemonde.fr/2012/09/23/entre-2000-et-2030-espace-urbain-mondial-geographie-biodiversite/.

Baud, I., D. Scott, K. Pfeffer, J. Sydenstricker-Neto, et E. Denis. 2014. Digital and spatial knowledge management in urban governance: Emerging issues in India, Brazil, South Africa, and Peru. *Habitat International* 44:501-509.

Bénard, Vincent, « Faut-il vraiment lutter contre l'étalement urbain ? », *Contrepoints*,http://www.contrepoints.org/2014/02/17/156892-faut-il-vraiment-lutter-contre-letalement-urbain.

Bret, Bernard, « Jean-Louis Chaléard (dir), Métropoles aux Suds, Le défi des périphéries ? », Géocarrefour [En ligne], Comptes rendus inédits, mis en ligne le 23 avril 2015. URL : http://geocarrefour.revues.org/9607.

Chenal, Jérôme. 2013. La ville ouest-africaine. Modèles de planification de l'espace urbain. Genève, Métispresses.

Criqui, Laure. 2015. Infrastructure urbanism: Roadmaps for servicing unplanned urbanisation in emerging cities. *Habitat International* 47 : 93-102.

Criqui, Laure. 2015. Les voies de l'extension des réseaux de services essentiels dans les quartiers irréguliers de Lima. *Revue Tiers Monde* 221 :163-185.

CSTB. 2007. Métropolisation et inégalités écologiques : quelles politiques de développement durable ?

David Thompson. 2013. Suburban Sprawl: exposing hidden costs, identifying innovations. Sustainable Prosperity.

Davis, Mike. 2006. Planet of slums.

Davis, R. (2013) « The battle for Cape Town's farmland » Daily Maverick. Disponible sur: http://www.dailymaverick.co.za/article/2013-08-01-the-battle-for-cape-towns-farmland/

Deboulet, Agnès. 2011. Contrer la précarité par la sécurisation foncière et la légalisation. Enjeux et opportunités dans le Monde arabe et en Égypte. *Revue Tiers Monde* 2, n°206 : 75-93.

Desjardins, Xavier, Nicolas Douay, et Vincent Gagnière. 2012. Évolution des schémas, permanence des tracés: la planification de la région parisienne au prisme des réseaux ferroviaires. *Géocarrefour* 87, n°2 : 209-224.

Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement. 2006. *Etude comparée des politiques d'aménagement du territoire et de développement régional dans les pays du sud.* Ministère des Affaires Etrangères.

Fabre, Isabelle et Léo Fauconnet. 2014. Le SDRIF, scenario d'aménagement et projet politique*. Urbanisme* HS 49 :32-33.

Geyer, H., Schloms, B., du Plessis, D., Van Eeden, A. « Land quality, urban development and urban agriculture within the Cape Town urban edge.» CRUISE, University of Stellenbosch.

Haëntjens, Jean. 2010. De la planification urbaine à l'urbanisme stratégique. *Urbanisme* 372 : 47-50.

Lévy, Jacques. 1997. Penser la Ville : un impératif sous toutes les latitudes. *Cahiers d'Etudes sur la Méditerranée Orientale et le monde Turco-Iranien* 24, http://cemoti.revues.org/1458.

Lévy, Marc. 2002. Comment réduire pauvreté et inégalité. Pour une méthodologie des politiques publiques. Karthala, 248p.

Lézy-Bruno, Louise. 2008. La forêt au cœur de la ville : le parc national de Tijuca, Rio de Janeiro. *Géographie et cultures* 62 :27-42.

Michel, Aurélia ; Denis Éric ; Soares Gonçalves Rafael. 2011. Introduction : les enjeux du foncier urbain pour le développement. Nouveaux marchés et redistribution des responsabilités. *Revue Tiers Monde* 2, n°206 :7-20.

Novarina, Gilles. 2013. Quel projet pour la ville diffuse, polycentrisme ou isotropie ? *Urbanisme* 46: 24-25.

OECD. 2015. Urban Policy Reviews: Mexico 2015: Transforming Urban Policy and Housing Finance. OECD Publishing.

Prouzet, Michel. La maîtrise de l'urbanisation pour accroître le Bonheur national brut. La Revue Foncière N°6. P3-41.

Prouzet, Michel, Avocat au barreau de Paris. « La règle de constructibilité limitée dans les parties actuellement urbanisées des communes, selon le droit allemand de l'urbanisme », non publié.

Renard, Vincent. 2013. Du mitage à l'étalement urbain. Pourquoi tant de haine ?. *Tous Urbains* 2.

Réseau Projection. 2013. From Planet of Slums to Planet of Solutions.

Roy, A. 2003.*City Requiem, Calcutta: Gender and the Politics of Poverty*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Roy, Ananya. 2009. Why India cannot plan its cities : informality, insurgence and the idiom of urbanization. *Planning theory* 8, n°1 :76-87.

Schneider, Christoph, Achilles Bianca and Merbitz Hendrik. 2014. Urbanity and Urbanization: An Interdisciplinary Review Combining Cultural and Physical Approaches. *Land* 3, n°1: 105-130.

Seto, Karen C., Burak Güneralp, et Lucy R. Hutyra. 2012. Global forecasts of urban expansion to 2030 and direct impacts on biodiversity and carbon pools. *PNAS* 109, n°40: 16083-16088.

Shuaibu, Umar, « Abuja Housing Problems Amidst Ocean of Empty Houses. Housing News», http://www.housingnews.org.ng/abuja-housing-problems-amidst-ocean-of-empty-houses/.

Taveau, Benjamin , « Les chiffres de l'étalement urbain », *LeMonde.fr*, http://territoires.blog.lemonde.fr/2015/05/04/les-chiffres-de-letalement-urbain/.

Valette, Jean-François. 2014. « La régularisation territoriale des quartiers populaires de Mexico : une approche des rapports de pouvoir dans la maturation des périphéries » in Chaléard J.-L. (dir.), *Métropoles aux Suds. Le défi des périphéries ?*, Khartala, Prodig, Paris, Chapitre 24, pp. 369-384.

Yapi-Diahou, Alphonse, Marthe Adjoba Koffi-Didia, Emile Brou Koffi, Gilbert Assi Yassi, et Martin Kouakou Diby. Les périphéries abidjanaises: territoires de redistribution et de relégation.In. *Les métropoles des suds vues de leurs périphéries*. Ed. Paris PRODIG. 2011. Collection Graphigéo N°34.