

Sommaire

1. Éditorial
2. Les villes, actrices de leur développement : une brève revue de l'aide internationale
4. Développement urbain : les dessous du climat
5. De la lutte contre l'éviction au droit à la ville
6. De Vancouver à Quito : quarante ans de discours sur la ville
7. Les "mots" des villes, au cœur des rêves et des peurs sur la ville
8. Approches et outils participatifs : des avancées, des limites et des espoirs
10. Professionnels du sud : l'expérience d'un urbaniste tunisien
11. Le grand retour de la planification urbaine ?
13. La Chine en Afrique : une autre manière de construire les villes
15. Professionnel de la ville, regards sur les évolutions d'un métier à l'international
16. Morceaux choisis de "Villes en développement"



le quartier Dar Naim à Nouachkott, 2014

Changements de regard(s) sur les "villes du sud"

Villes en développement fête cette année son centième numéro. Né en 1988, le bulletin de la coopération française pour le développement urbain, l'habitat et l'aménagement spatial se proposait de porter un regard professionnel sur les enjeux de développement des villes du sud et les solutions proposées pour y répondre. Ce numéro double offre l'occasion de faire le point sur les continuités et les ruptures qui ont marqué l'évolution urbaine de ces territoires.

Premier changement majeur, le rôle grandissant des pouvoirs locaux dans le débat international. Cet acquis est irréversible mais il n'est pas toujours simple de sensibiliser les "villes du sud" à tous les nouveaux défis urbains. Le changement climatique par exemple... même si des progrès importants, que devrait conforter la prochaine COP 21, ont été obtenus ces dernières années. L'appui des professionnels locaux et de la société civile sera essentiel pour accélérer cette prise de conscience.

Le discours des institutions internationales en charge des villes du sud a beaucoup changé ces dernières années. Longtemps limité à la lutte contre la pauvreté et l'habitat précaire, il s'inscrit aujourd'hui dans une vision plus positive du rôle des villes, vecteurs du développement. Les "mots des villes" qui expriment les politiques urbaines illustrent ce changement de regard : développement durable, participation communautaire et mise en capacité (*empowerment*) en font partie. Au cœur des projets urbains des villes du

sud, ils ont peu à peu fait émerger un "droit au logement" et un "droit à la ville".

Longtemps outil maître du modèle urbain occidental, la planification urbaine renaît aujourd'hui sous le nom de "planification stratégique" en faisant toute leur part aux dimensions participatives, environnementales et institutionnelles de l'exercice. Mais l'Occident n'est plus la seule référence. D'autres acteurs, venant du Sud, sont entrés en scène, qui proposent leurs financements et imposent leurs modèles à des pays sensibles à leur réactivité aux demandes locales. Dans un contexte urbain et institutionnel devenu beaucoup plus complexe, les urbanistes doivent eux aussi s'adapter : ils sont devenus des professionnels de la ville et les experts doivent aussi être des médiateurs.

Depuis trente ans, *Villes en développement* rend compte de ces évolutions. Si les points de vue des professionnels qui s'y sont exprimés ont pu varier et parfois s'opposer, leur passion est restée intacte. Cela est de bon augure à l'heure où se met en place, sous l'égide de l'association AdP - Villes en développement, un nouveau partenariat éditorial¹ pour la publication du Bulletin. Mis en place à partir du prochain numéro, il va permettre aux professionnels de la ville travaillant dans les pays émergents et en développement de continuer d'échanger sur leurs analyses et leurs projets. ■

Marcel BELLIOT

Président de AdP - Villes en développement
marcel.belliot@wanadoo.fr

1. Ce partenariat rassemble, à ce jour, Cities Alliance, l'AFD, le Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le Ministère des affaires étrangères et du Développement international, le CEREMA, KERAN...

Les villes, actrices de leur développement

Une brève revue de l'aide internationale

L'une des plus importantes révolutions institutionnelles survenues durant la dernière période dans le champ des politiques urbaines est sans conteste la décentralisation et la montée en puissance des pouvoirs locaux. Serge Allou, spécialiste urbain principal à Cities Alliance, analyse les conséquences de cette "révolution" sur les contenus et les modalités de l'aide internationale au développement urbain des villes du sud.



le stand de Cities Alliance au Forum urbain mondial de Medellin en 2014

Crédit photo : © Susanna HENDERSON

L'essor des pouvoirs locaux

Le rôle déterminant des villes dans le développement a été reconnu de façon progressive. La Conférence mondiale Habitat II de 1996, en identifiant les collectivités locales comme des « partenaires essentiels et en invitant les Etats à « accroître l'autonomie locale, la participation et le partenariat entre les acteurs », a été un puissant catalyseur. Avec des variantes selon les pays, l'essor des pouvoirs locaux peut être analysé comme le fruit d'un double mouvement. D'un côté, face au poids de la dette publique, les Etats ont été conduits à transférer à l'échelon local la charge de la fourniture de différents services collectifs. Il s'agissait également pour eux de se décharger de la gestion de conflits sociaux croissants. D'un autre côté, en Amérique latine notamment, les transferts de pouvoirs ont répondu à une aspiration au niveau local à la participation et la démocratie, fortement revendiquées par les mouvements

sociaux. En Afrique sans doute plus qu'ailleurs, les organismes internationaux ont joué un rôle clé : la décentralisation a constitué l'un des volets principaux des réformes d'Etat préconisées par les ajustements structurels des années 1980.

Enfin, la structuration des collectivités locales en associations, ponctuée par la création de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) en 2004, a contribué à favoriser leur reconnaissance. En témoignent l'adoption par ONU Habitat en 2007 des « Lignes directrices sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales », premier texte de référence mondial sur la question, l'adoption par l'Union africaine en juillet 2014 de la Charte sur les valeurs et les principes de la décentralisation, ou encore le rôle pilote aujourd'hui joué par les villes dans la mobilisation internationale contre le changement climatique (via le Pacte mondial des Maires notamment).

L'aide internationale aux collectivités locales

Le soutien aux collectivités locales est désormais une priorité explicite dans les stratégies des coopérations bi et multilatérales. Ainsi par exemple, prolongeant une résolution du Parlement européen de 2007, une Communication de 2013 de la Commission européenne recommande d'« *accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement* ». De même, dans les trois documents qui encadrent la stratégie d'intervention de la Banque mondiale², l'accroissement des capacités techniques, institutionnelles et financières des gouvernements locaux est présenté comme une condition clé de la maîtrise des processus d'urbanisation au service du développement. *Cities Alliance*, de son côté, place le renforcement des pouvoirs locaux au cœur de ses récentes stratégies régionales pour l'Afrique et l'Asie, les deux continents qui devraient concentrer près de 90% de la croissance urbaine mondiale dans les trois prochaines décennies.

Les coopérations bilatérales ne sont pas en reste : la France bien entendu pour qui l'appui à la gouvernance démocratique constitue un axe majeur de coopération depuis le milieu des années 2000 et qui, à travers l'AFD, propose désormais des prêts directs aux collectivités locales, mais aussi l'Allemagne qui soutient fortement les processus de décentralisation, ou encore le Royaume-Uni qui, dans ses deux documents de stratégie en appui au développement urbain³ considère le soutien à la gouvernance et à la participation citoyenne comme des objectifs prioritaires. Une trentaine de partenaires au développement bi et multilatéraux sont aujourd'hui rassemblés au sein d'une plateforme internationale d'échanges sur la décentralisation et la gouvernance locale – DeLoG.

D'un point de vue opérationnel, de façon très schématique et en se limitant à l'Afrique, quatre principales tendances se dégagent dans les appuis apportés par l'ensemble de ces coopérations. Les programmes d'investissements en matière d'infrastructures et de services urbains constituent un premier bloc, pour l'essentiel porté par les banques de développement. Ces programmes placent de plus en plus les collectivités locales en position de maître d'ouvrage, en ajoutant à cette fin des volets de renforcement des capacités (passation de marchés, contractualisation, etc.). Un bon exemple en est le programme USMID mis en œuvre par la Banque mondiale en Ouganda qui mobilise 150 millions de dollars US sur 5 ans, en appui à 14 villes moyennes du pays pour la réalisation d'infrastructures de base.

L'amélioration de l'environnement institutionnel de l'action des collectivités locales est un deuxième angle d'attaque. Quelques projets d'envergure commencent à être mis en œuvre à l'image du Programme d'appui aux collectivités locales actuellement développé par la Banque mondiale au Burkina Faso.

Une troisième orientation concerne l'appui aux processus de gouvernance à l'échelon local. Souvent articulé à la mise en œuvre de processus de planification stratégique, l'objectif est de renforcer la participation citoyenne, ainsi que la transparence et la "redevabilité" de l'institution municipale. Cela en accompagnant des catégories particulières d'acteurs (les jeunes et les femmes notamment) comme le fait le programme de gouvernance locale et participative au Maghreb mis en œuvre par la Coopération allemande, ou en mettant en place des plateformes de concertation à l'image des forums urbains municipaux soutenus par *Cities Alliance* dans le cadre de ses programmes-pays.

Enfin, un quatrième volet d'appui a trait au renforcement des capacités techniques, institutionnelles et financières des municipalités. Les programmes consistent en la mise en réseau et l'échange d'expériences entre municipalités et en actions de formation à l'attention des élus et techniciens. Un accent est aujourd'hui porté au renforcement des ressources propres des collectivités locales. La coopération française est très active sur ce champ, notamment dans le cadre du programme « Gouvernance urbaine et fiscalité locale en Afrique subsaharienne (GUFL) » mis en œuvre dans six pays de la sous-région, du Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV) ou encore de la Commission des Finances locales pour le Développement de CGLU.

Les enjeux de demain

Le développement urbain constituera certainement un objectif spécifique parmi les Objectifs de développement durable qui seront adoptés par les Nations unies à la fin de l'année 2015 et l'action internationale en appui aux collectivités locales sera poursuivie. Quatre enjeux devraient être placés au cœur de la réflexion et de l'action dans les années à venir :

1. La promotion d'un développement économique équitable. Quels en sont les ressorts en milieu urbain et à quelles conditions celui-ci peut-il être équitable et inclusif ? Peut-on considérer l'informalité non plus comme une menace mais comme une opportunité ?
2. La résilience et l'adaptation aux changements climatiques. Le changement climatique aura des effets majeurs sur les villes : accès aux ressources (eau, énergie), sécurité alimentaire, risques environnementaux (catastrophe, pollution)... Évaluer ces risques, les anticiper et tenter de les infléchir, placer les gouvernements locaux en position d'y faire face est désormais une urgence.
3. La formation et le statut de l'administration territoriale. Professionnaliser l'administration territoriale et la stabiliser dans le long terme est un troisième enjeu. Il faut aller au delà du "renforcement des capacités".
4. La production d'informations et de données utiles à la planification stratégique du développement local. Quelle est la nature de l'information nécessaire, quels outils, quels systèmes de collecte et de gestion des données mettre en place pour donner aux villes, en particulier petites et moyennes, la capacité de planifier, gérer et évaluer leur développement ? ■

Serge ALLOU sallou@citiesalliance.org

2. *Reshaping Economic Geography* (2009), *System of Cities – Harnessing urbanisation for Growth and Poverty Alleviation* (2010) et *Planning, Connecting and Financing Cities – Now* (2013)

3. *Meeting the challenge of poverty in urban areas* (2001) et *Cities – The New Frontier* (2010)

Développement urbain : les dessous du climat

Après la lutte contre la pauvreté dans les années 90, le développement durable dans les années 2000, le changement climatique est-il la nouvelle "tarte à la crème" de l'action urbaine ? Il est vrai que cette nouvelle injonction peut en agacer plus d'un au regard de l'inflation sémantique et du marketing des projets « climatisés ». Pierre-Arnaud Barthel, Clémentine Dardy et Nicole Madariaga, chefs de projet à la Division Collectivités locales et développement urbain de l'Agence Française de développement (AFD), en proposent ici un petit décryptage ...

La montée en puissance de la lutte contre le changement climatique reflète une mobilisation des villes elles-mêmes sur l'enjeu de la réduction du carbone (Convention des Maires lancée en 2009 et autres actions des réseaux de villes) et des agences de développement qui œuvrent en interaction étroite avec les ministères et les autorités locales. Cet enjeu n'est pourtant pas sorti de nulle part, puisqu'il s'inscrit dans l'héritage de l'écologie urbaine et du développement durable inventé par le rapport Brundtland en 1987.



Credit photo : ©AFD

Les « obstacles de conviction »

Aujourd'hui, à l'empreinte carbone des villes, qui représentent près de 50% des émissions de gaz à effet de serre (GES) mondiales, s'ajoute le renforcement des vulnérabilités d'un certain nombre d'entre elles exposées à la désertification, aux événements extrêmes (tsunamis, inondations, etc.) et à la remontée du niveau de la mer. Pourtant malgré ce diagnostic sans appel, co-construire une action climat nécessite de dépasser plusieurs « obstacles de conviction » tant du côté des pays émergents que du côté des pays les plus pauvres de la planète. Pour ces derniers, malgré leur vulnérabilité aux effets du changement climatique, ils ne sont pas forcément disposés à mettre les sujets climatiques en tête de leur agenda quand la population a des attentes socioéconomiques plus que légitimes. Pour sortir de cette impasse et qu'un engagement climatique se concrétise, les pouvoirs urbains doivent être convaincus que les enjeux climatiques sont directement connectés aux défis du quotidien, comme l'accès des populations aux services essentiels – réseaux de base (eau potable, électricité, etc.), transports collectifs, services sanitaires, éducatifs, administratifs, etc. Cela exige de démocratiser, voire de vulgariser le sujet climat, jugé souvent impalpable, et de l'intégrer aux politiques publiques. Il s'agit de montrer par exemple qu'en réhabilitant des logements sociaux en centre-ville, comme cela a été fait à Johannesburg, les populations les plus défavorisées se rapprochent des bassins d'emplois et réduisent en même temps leurs déplacements quotidiens et donc les émissions de GES.

Mais convaincre ne fait pas tout : même lorsque les villes se sont déjà engagées dans une réflexion sur le climat, la concrétisation des actions reste une gageure. Côté villes, l'exercice demande un degré de décentralisation et une maîtrise d'ouvrage suffisamment mature pour concevoir une stratégie climat territorialisée et la traduire en programme d'investissements. A ce titre, il est plus facile pour les bailleurs de fonds d'accompagner des territoires émergents ayant déjà une antériorité sur la problématique climat, comme cela est fait depuis 2011 au Cap en Afrique du Sud ou depuis 2012 dans l'État du Minas Gerais au Brésil. Et même dans ces contextes favorables, l'élaboration d'une "planification climat" se traduit rarement très vite par des investissements concrets en raison notamment du délai nécessaire pour aboutir à une déclinaison opérationnelle. À la fin des années 2000, à Gaziantep en Turquie ou à Bangkok en Thaïlande, des exercices de "plan climat territorial" ont ainsi été menés sans aboutir à des réalisations.

Côté bailleurs, beaucoup d'entre eux ont des objectifs d'engager x% de projets à « co-bénéfices climat », avec des indicateurs précis de suivi année après année. Ils recherchent ainsi des partenaires qui leur demanderont de les financer et de les accompagner sur des actions émarginant au changement climatique. D'un projet à l'autre, il n'est pas toujours clair de savoir si les ministères ou les collectivités locales en viennent à « climatiser » leurs projets pour faire plaisir aux bailleurs ou si les bailleurs influencent la demande initiale pour qu'elle soit plus en ligne avec leur stratégie d'intervention. Enfin autre difficulté dans l'élaboration de "projets climat", la valorisation foncière future des sites pour du haut standing ou encore le déplacement de populations justifié par le climat peuvent être en arrière-plan des intentions des décideurs locaux.

Le climat : en faire une ressource urbaine essentielle

La demande des collectivités est rarement « climat ». Aussi, l'approche pour des agences de développement est-elle de partir pragmatiquement d'une demande locale (services essentiels, transports collectifs urbains, protection de milieux fragiles) pour accompagner l'autorité locale sur le chemin critique et opérationnel du climat. L'enjeu visera ensuite à proposer un financement adéquat pour de premières actions à effet levier et un renforcement de capacités. Autour d'une planification locale « climat », l'enjeu est d'intervenir sur des facteurs structurels mis en système tels que la densité, la morphologie, le maillage, l'agencement des fonctions ou l'organisation de la mobilité, déterminants décisifs en matière de consommation énergétique et d'émissions de gaz à effets de serre (GES). Le pari opérationnel est que le changement climatique est vecteur d'un renouvellement des manières de penser et

agir sur les villes : celles des bailleurs qui ont pu financer par le passé des actions générant des émissions de GES, mais aussi bien sûr, celles des partenaires locaux, que ce soit en zone hyper critique en termes de vulnérabilité comme aux Philippines, ou ailleurs. Plusieurs chantiers stratégiques sont à creuser en matière de planification et d'action « climat » : la promotion en ville d'« espaces naturels essentiels » (pour reprendre le qualificatif bien connu) par des actions de protection, de qualification et de valorisation économique et sociale ; ou encore les projets de résilience des quartiers précaires en aidant à concevoir une mise à niveau fondée sur les compétences et les ressources des habitants. Quelles que soient les initiatives, il faudrait toujours pouvoir viser une répliation, en testant de nouvelles approches grâce à des projets ou des zones pilotes. Apprendre à vivre et à composer la ville avec le risque est un défi avivé par le changement climatique.

La fabrique en cours d'un projet avec la Ville de Porto-Novo au Bénin, l'AFD, le Fonds Français pour l'Environnement Mondial et la coopération décentralisée (Communauté d'Agglomération de Cergy Pontoise et Grand Lyon) est un exemple d'évolution des pra-

tiques. Dynamisée lors du sommet Africités de 2012 où un dialogue fructueux a été noué avec l'ensemble des partenaires du projet, la problématique « climat » s'est également tristement imposée à Porto-Novo, lors des inondations de l'année 2010 au Bénin. Aussi, ces dernières années ont-elles favorisé la maturation de la vision et du portage des équipes politique et technique de Porto-Novo, sans que rien n'aurait pu se construire. Ce cheminement climatique s'est traduit par une véritable révolution copernicienne de l'urbanisme local : la ville ne s'érige plus contre la lagune, mais s'édifie avec elle, réconciliée. La mise en valeur de cette zone humide ouverte est au cœur de la nouvelle vision urbaine : protection des espaces verts - poumons urbains et zones tampons entre terre et mer - et valorisation du potentiel territorial et de sa richesse patrimoniale (valorisation foncière, agriculture urbaine, tourisme). Le projet n'en est qu'à ses prémices mais est encourageant. ■

Pierre Arnaud BARTHEL barthelpa@afd.fr

Clémentine DARDY dardyc@afd.fr

Nicole MADARIAGA madriagan@afd.fr

De la lutte contre l'éviction au droit à la ville

Lorena Zarate est présidente de la Coalition internationale de l'habitat qui lutte contre l'exclusion et les évictions dans les quartiers précaires des villes du Sud. Interrogée par Irène Salenson, elle exprime ici ses attentes par rapport au Sommet Habitat III de Quito.

Le réseau *Habitat International Coalition*, créé 1976, est une coalition de plus de 300 ONG, organisations de base et chercheurs, qui œuvrent pour la défense du droit à un logement décent et du droit à la ville.

Q : Selon vous, quelle a été l'influence de la société civile militante sur l'évolution de la perception des quartiers précaires par les gouvernements et par les organisations internationales ?

Depuis le sommet Habitat I, nous avons mis l'accent sur la production sociale du logement et non pas sur les quartiers illégaux en les stigmatisant. Puis le plaidoyer international a permis la reconnaissance par les Nations Unies en 1991 des principaux éléments du droit à un logement décent. La déclaration d'Habitat II en 1996 incluait notamment la réaffirmation du devoir de l'Etat de défendre ce droit. Plusieurs constitutions nationales et politiques locales ont intégré ces revendications. Mais il reste des progrès à faire. C'est pourquoi nous attendons du sommet Habitat III qu'il replace le droit à la ville dans les priorités de l'agenda international.

Q : Que pensez-vous du concept d'« inclusion sociale », qui est devenu l'un des mots d'ordre du développement urbain depuis quelques années ?

Les concepts créés dans les années 1960 avaient un contenu idéologique fort, comme celui de justice sociale, construire le pouvoir populaire ou solidarité. On entend aujourd'hui beaucoup parler d'inclusion, de participation, de compétitivité. Or il ne faut pas faire abstraction du contenu idéologique et du contexte. Pour moi, le concept d'inclusion ignore les causes profondes des inégalités sociales et économiques. Et il est basé sur une dissymétrie : c'est le pouvoir qui décide d'inclure ou pas un groupe dominé. Il ne remet pas en question les privilèges et le pouvoir de l'élite. L'injustice sociale se poursuit, s'accroît, et nous devons continuer à lutter contre cela.

Q : Quels sont les enjeux de demain, selon vous, pour les quartiers précaires ?

Il ne faut surtout pas se limiter au logement ni considérer cette question de façon quantitative car cela entraîne un risque de production de logements vacants.

Il faut arrêter de considérer les partenariats public-privé comme miraculeux : les études ont montré que la production sociale de logement était beaucoup plus pertinente et satisfaisante. Il faut promouvoir la démocratie directe en matière de gestion de la ville.

Il faut déconstruire le modèle de la sécurité via la propriété individuelle, qui ne protège pas nécessairement contre les évictions, pour le remplacer par celui de la sécurité de l'occupation du lieu d'habitat. ■

Lorena ZARATE hicpresident@hic-net.org

De Vancouver à Quito

Quarante ans de discours sur la ville

Depuis Habitat I en 1976, première conférence internationale des Nations Unies sur l'habitat humain à Vancouver, jusqu'à la troisième édition de cette conférence qui se tiendra à Quito en 2016, voilà 40 ans que la ville fait l'objet de rapports, sommets, conférences. Ce recul permet aujourd'hui de mesurer l'influence des discours « urbains » sur les agendas politiques et les interventions territoriales. Armelle Choplin maître de conférences en géographie à l'Université Paris-Est et à l'École d'Urbanisme de Paris en dresse un rapide bilan.

La lente inscription de la ville dans l'agenda international

Jusqu'aux années 1970, la ville n'intéresse guère les organisations internationales qui la considèrent comme un espace contre-productif. Influencées par la thèse du *biais urbain* (Lipton, 1977), elles pensent qu'aider la ville revient à soutenir les élites urbaines et empêche les campagnes de se développer. La conférence Habitat I marque alors un intérêt nouveau pour la ville, qui se traduit par la création de ONU-Habitat en 1978, dont le siège est à Nairobi. Au même moment, la Banque mondiale décide d'intervenir en milieu urbain, désormais envisagé comme moteur possible du développement.



la gare de taxis à Nouakchott, Mauritanie

Crédit photo : @enhaut.org

Mais avec la crise des années 1980, les villes subissent de plein fouet les politiques d'ajustement structurel, de libéralisation des marchés et de privatisation des services. Face à l'explosion urbaine et au manque de moyens, les pouvoirs publics oscillent bien souvent entre laisser-faire ou interventionnisme ponctuel et rasant les quartiers spontanés à coup de bulldozer. Constatant la multiplication de ces quartiers, la Banque mondiale incite les États à viabiliser des terrains (parcelles assainies) et à favoriser l'auto-construction, en s'inspirant des idées de l'architecte américain J.F.C. Turner (1976).

La deuxième conférence Habitat II (1996) est l'occasion de plaider pour l'accès de tous à un logement décent. La déclaration d'Istanbul alors prononcée est fortement tournée vers le développement durable, influencée par le rapport Brundtland de 1987 et le sommet de

Rio de 1992. La « ville durable » devient un idéal urbain à atteindre : celle-ci serait à la fois respectueuse de l'environnement, socialement plus juste et cohérente avec le territoire dans lequel elle s'inscrit. Mais au Sud, la diffusion du concept se limite parfois à la mise en place de quelques écoquartiers.

Parallèlement, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (2000) énoncent comme priorité l'« amélioration de la vie de 100 millions d'habitants dans les taudis ». La parution en 2003 du rapport de ONU-Habitat *The challenge of slums* plaide pour des « villes sans bidonvilles ». Les différents programmes de réhabilitation visent la régularisation a posteriori des quartiers illégaux, solution la plus réaliste et la moins coûteuse mais qui ne résout pas les problèmes d'étalement urbain et de sous-équipement des quartiers. La distribution de parcelles se fait très souvent au détriment d'une réelle politique publique de production d'un parc locatif ou de logements en accession. Reprenant les thèses controversées de l'économiste libéral De Soto (2006), la distribution de parcelles s'accompagne de titres de propriété, qui visent la sécurité foncière. Ils seraient censés faire fructifier le *dead capital* qui sommeille dans les quartiers informels. Si ces politiques ciblent a priori les plus pauvres, il leur est surtout demandé de participer d'un point de vue financier (micro-crédits) et matériel (auto-construction).

Le citoyen-entrepreneur, nouvel acteur de la ville

Pour les bailleurs, la lutte contre la pauvreté doit passer par la « bonne gouvernance » et la décentralisation, censée améliorer la gestion urbaine. La démarche de tout projet de développement urbain se doit désormais d'être ascendante (*bottom up*), reposant sur la participation de la société civile, plutôt qu'être imposée depuis les hautes sphères dirigeantes (*top down*). Invitée à s'exprimer à la conférence Habitat II (1996), la société civile urbaine est devenue un acteur incontournable. Depuis lors, nul projet ni rapport qui ne fasse participer les habitants : l'*empowerment* (capacité à savoir s'emparer du pouvoir pour se faire entendre), en particulier des femmes, est encouragé, de même que le renforcement des capacités (formation des élus, services techniques et habitants). Mais, si la société civile est de plus en plus invitée à participer, une réelle co-production urbaine demeure rare. Par ailleurs, cette société civile est fort composite, regroupant de puissantes ONG financées par les bailleurs aussi bien que de petits collectifs de militants.

Au tournant des années 2010, le discours sur la ville, empreint de libéralisme, valorise l'individu-entrepreneur. Celui-ci est désormais acteur du changement comme le souligne la campagne lancée par ONU-Habitat en 2013 « *I am a city changer - Change ta ville* ». L'habitant-entrepreneur doit contribuer à la production d'une ville inclusive, socialement plus solidaire mais aussi et surtout prospère, c'est-à-dire capable de produire de la richesse, qui, par effet de ruissellement, pourrait entraîner dans son dynamisme économique une grande partie du territoire. A l'opposé de la vision des années 1970, la ville, et plus particulièrement les grandes concentrations urbaines, méga-régions et autres corridors urbains sont envisagés comme des lieux de prospérité, comme le rappelle le dernier rapport d'ONU-Habitat, intitulé *Prosperity of Cities*. La responsabilité semble laissée au seul individu. A lui de lutter pour faire valoir son propre droit à la ville. Ce dernier est devenu un slogan de l'action publique, bien loin du droit à la ville, tel que théorisé initialement par H. Lefèvre (1968), qui visait à une utopie concrète dans laquelle le citoyen se réapproprierait sa ville et pourrait participer à la vie de la cité.

Trois grands thèmes pour Quito 2016

A la veille du rassemblement de Quito, trois thèmes occupent le haut des agendas : les villes secondaires, les capacités d'autofinancement et le changement climatique.

Alors que les très grandes villes et mégapoles ont largement occupé le devant de la scène ces vingt dernières années, les villes secondaires retiennent désormais l'attention. Bien que peu visibles et audibles, ces pôles absorbent la plus grande part de la croissance urbaine, sans en avoir forcément les moyens. Les enjeux sont immenses et expliquent l'attention grandissante portée aux finances locales. A l'heure où l'on dresse le bilan (mitigé) de trente ans de décentralisation, l'autofinancement et le recouvrement des impôts constituent des priorités pour les collectivités locales. Les questions de sécurisation foncière, de numérisation des cadastres, d'adressage, accompagnent les réflexions sur les ressources urbaines. Enfin, à quelques semaines de la Cop21 qui se tiendra à Paris en décembre 2015, la question du changement climatique est plus que jamais omniprésente. Mais, au Sud, c'est moins la question de la ville durable qui intéresse que celle de la ville résiliente, et donc de sa capacité à faire face à la vulnérabilité et aux nombreux risques.

De Vancouver à Quito, de Rio à Medellín, les grands événements urbains se succèdent. On peut rester sceptique quant à leur portée concrète. S'ils servent avant tout à faire circuler des modèles urbains et diffuser des bonnes pratiques, ils invitent néanmoins à décentrer le regard pour concevoir d'autres horizons urbains possibles. ■

Armelle CHOPLIN
armelle.choplin@univ-paris-est.fr

Lefèvre H. 1968, *Le droit à la ville*, Paris, Seuil
Lipton M. 1977, *Why poor people stay poor: urban bias in world development*. Cambridge:Harvard UP.
Soto H. 2006, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, Paris, Flammarion.
Turner J. F. C. 1976, *Housing by people: towards autonomy in building environments*, London, Marion Boyars.

Les "mots" des villes, au cœur des rêves et des peurs sur la ville

Pour les professionnels et les responsables des villes dans le monde, les « mots » de la ville projettent dans les discours et les actions, leurs ambitions et leurs rêves. Xavier Crépin, administrateur au MAEDI a rédigé un petit lexique à ce sujet.

Villes et cités : entre l'Urbs et le Civitas romain, c'est la ville qui l'a emporté sur la cité, renvoyant à un modèle entre rural et urbain, clivage premier et d'actualité dans l'approche des territoires.

Villes du tiers monde : dans l'esprit des indépendances, elles s'imposent comme résultantes de l'échange inégal, la ville duale. On parle alors de crise et de révolution urbaine, le concept de villes tropicales n'ayant pas survécu à l'aventure coloniale.

Villes en développement : dans les années 1970/80, le concept de ville en développement s'impose aussi bien dans les pays qui suivent fidèlement le modèle occidental que dans ceux qui sont à la recherche d'une alternative au capitalisme mondialisé. Sous cette appellation qui efface la distinction entre villes du Nord et villes du Sud, transparait aussi un bel optimisme : le développement urbain se confondra avec le développement économique.

Ville en transition (compétitive, bancable, abordable, vivable) : longtemps perçues comme lieux de tensions politiques et sociales aspirant les hommes et les richesses, il a fallu attendre la nouvelle stratégie urbaine et le rapport 2009 de la Banque Mondiale pour remettre à leur juste place les villes, devenues des lieux d'opportunités.

Ville globale : alternative à la stigmatisation, la marginalisation, et la pauvreté en ville, cette appellation est née au tournant du siècle avec la mondialisation des échanges, des idées, des populations et des entreprises. Les notions de villes globales, en « archipels », « Métapolis », rendent compte de leur diversité, de leurs divisions et de leur fonctionnement en réseaux.

Ville durable : Apparue pour le sommet des villes d'Istanbul en 1996, ce concept exprime la conscience d'un monde fini où une ville durable modère et recycle ses consommations, limite ses émissions, rénove ses quartiers, mélange ses populations et produit des richesses en économie circulaire. Plus récente la ville résiliente exige des professionnels, face aux crises et aléas, le sens de la transversalité, l'intégration des disciplines et une approche holistique du développement urbain. ■

Xavier CRÉPIN
xavier@xavier-crepin.com

Approches et outils participatifs des avancées, des limites et des espoirs⁴

Depuis le sommet Habitat I (Vancouver 1976), la participation des usagers au devenir de leur ville ou de leurs quartiers s'est largement développée sous une multitude de formes, dans un nombre croissant de pays, portée et revendiquée souvent par des ONG composées de professionnels et parfois aussi par des mouvements d'habitants. Professeur émérite de planification du développement de la University College London au "Bartlett Development Planning Unit", Yves Cabannes livre ici le résultat de ses réflexions



un exercice de participation communautaire à Villa El Salvador au Pérou en 2014

Crédit photo : ©Yves Cabannes

Les processus participatifs ont été largement facilités par la décentralisation municipale qui a permis à de plus en plus de villes, surtout en Amérique latine, mais pas seulement, de devenir des laboratoires de participation. Ces outils, ces espaces et ces canaux multiples ont permis, en général, d'améliorer la planification et la gestion des villes, et ont donné naissance à des formes plus démocratiques de gouvernance sans toutefois remettre en question les pouvoirs établis, sauf rares exceptions porteuses de légitimes espoirs, et sans incidence significative sur les causes des inégalités criantes et croissantes dans les villes du Sud ou du Nord.

Les avancées

Elles concernent essentiellement trois types de participation : communautaire, citoyenne et multi-partenaire. C'est au niveau des quartiers et de leur

amélioration que les outils et les mécanismes de participation se sont mis le plus rapidement en place, permettant à la participation communautaire de devenir partie prenante des pratiques urbaines. A ce jour, beaucoup a été expérimenté et la boîte à outils est pleine ! Que ce soit pour planifier, cogérer ou pour évaluer projets et programmes. Par ailleurs, les outils de participation citoyenne, qui permettraient aux habitants de pouvoir débattre et/ou décider sur le devenir de leurs villes donc au-delà de leur quartier, concernent avant tout *la planification urbaine, sous ses formes stratégiques, spatiales, sectorielles, master plan*, etc. Les outils plus récents de planification et de gestion multi-acteurs, associent une gamme toujours plus large d'acteurs et s'inscrivent dans la logique de la « bonne » gouvernance. Ils connaissent un essor grandissant, au détriment souvent de la participation communautaire et citoyenne.

4. Nous remercions Annik Osmont, Irène Salenson, Benjamin Michelon et Pierre-Arnaud Barthel pour leur lecture et commentaires du manuscrit.

Dans nombre de villes, divers mécanismes isolés de participation, souvent apparus « d'en bas », ont donné naissance à des systèmes locaux intégrés de participation qui permettent à la fois d'optimiser l'utilisation des mécanismes en place, de mieux les connecter et d'éviter la duplication d'efforts, réduisant aussi la fatigue citoyenne. Parmi les bonnes expériences, citons à titre d'exemple celle de San Salvador qui entérine plus d'une dizaine de mécanismes dans un décret municipal, chacun ayant sa spécificité : système municipal d'information, forum ouvert, consultation populaire, consultation de voisinage, session ouverte du conseil municipal, commissions municipales de concertation participative, budget participatif, rendu des comptes, association de quartiers, table de concertation de districts, forum thématique, comité de contrôle citoyen.

Espoirs et limites

Généralisation des Budgets Participatifs (BP) sous de multiples formes.

Leur nombre est passé en une vingtaine d'années à plusieurs milliers dans un nombre toujours croissant de villes. Cette méthode originale, née au Brésil en 1989, selon laquelle « *les habitants décident d'une partie ou de la totalité du budget municipal* » continue sur sa lancée. Les BPs permettent de matérialiser à court terme les volontés citoyennes et de faire mieux avec peu de ressources, deux atouts qui contribuent à leur succès. Ils constituent l'innovation majeure dans le champ de la participation au cours des décennies écoulées. Trois avancées notoires peuvent être notées : la première, relativement récente est d'articuler la programmation budgétaire à court terme du BP avec la planification à moyen terme qu'elle soit participative, comme à São Bernardo do Campo au Brésil, ou non, comme à Chengdu en Chine ; la deuxième est que les BPs s'intègrent mieux dans les systèmes de planification et cessent d'être la panacée participative ; la troisième est que les budgets participatifs sont reconnus pour établir un pont opérationnel entre *système de planification* et *système de participation*.

Nouvelles formes de gouvernance forgées au cours de processus participatifs

Au-delà de permettre l'élaboration de meilleurs plans de développement et d'améliorer les conditions de vie du quartier, les processus de participation ont été porteurs d'une multiplicité, souvent sous estimée, de nouvelles formes de "bonne" gouvernance, associant pouvoirs publics, organisations d'habitants et autres acteurs. Suivant les cas, ces commissions multi-acteurs, conseil du budget participatif, tables de concertation, sont presque toujours « bricolées » en cours de processus. Ce bricolage et ces tâtonnements ouvrent un espace au cours duquel de nouvelles règles de démocratie se construisent avec et parfois par les habitants. Elles peuvent par la suite être institutionnalisées ou simplement formalisées mais permettent de passer à de nouvelles règles démocratiques.

Consultation ou pouvoir de décision ? La majorité des mécanismes qui sont apparus au cours des quatre décennies passées restent *consultatifs* : ils s'inscrivent moins facilement dans la durée et les

consultés tendent à réduire ou abandonner leur participation, du fait de leur faible pouvoir de décision. Il s'agit là d'un thème central de réflexion.

Quelques défis pour le futur

Participation de certains groupes sociaux : migrants, minorités ethniques, religieuses ou d'option sexuelle, sans-abris, réfugiés, etc.

Les études, les recherches et les témoignages de décideurs et de techniciens des villes convergent sur un point avec ceux de certains mouvements sociaux représentant les plus exclu[e]s : ces derniers participent rarement de manière significative et lorsqu'ils le font, leurs voix restent peu écoutées. Ils cueillent rarement les fruits de la participation. Les formes de participation universelle, de fait, excluent tout autant qu'elles incluent. Il est donc nécessaire d'aller plus loin, d'élargir les politiques affirmatives qui permettent aux femmes de participer, aux sans-voix de pouvoir délibérer, ou aux sans-abris de pouvoir être parties prenantes de réunions. Ce défi concerne tout autant les gouvernements locaux que les organisations de citoyens ou les techniciens impliqués dans les processus.

Passer de la participation comme une pratique à des systèmes intégrés de participation dans le cadre de politiques de participation.

Les systèmes intégrés de participation mis en place dans quelques villes sont porteurs d'espoirs. Toutefois, peu d'entre eux s'inscrivent dans des politiques municipales de participation qui leur permettraient de se pérenniser, au-delà de mandats politiques. A ce titre, le *décret pour la transparence* dans la gestion municipale et la participation citoyenne signé en avril 2002 par la municipalité de San Salvador ouvre de nouvelles pistes : participer devient un droit citoyen [Article 6] qui se décline en cinq autres : [1] droit à demander et de recevoir des informations, (au-delà des informations que la municipalité considère comme importantes) ; [2] droit de consultation et de proposition (par exemple de projets) ; [3] droit à la participation aux prises de décision ; [4] droit de cogestion ; [5] droit de contrôle et de dénonciation. Un autre aspect intéressant est que l'ensemble des mécanismes de participation contenus dans le « système politique de participation » permet de mettre en pratique l'ensemble de ces cinq droits.

De la participation comme un droit à un état de droit de démocratie participative.

La valorisation d'expériences participatives sur le terrain, la mise en place de systèmes intégrés de participation, la croissance des budgets participatifs, la multiplication de méthodes de participation communautaires et multi-acteurs pour planifier et gérer les villes et les quartiers, les politiques municipales de participation comme à San Salvador créent des conditions pour passer à un état de droit de démocratie participative qui permettent d'aller au-delà de la démocratie représentative qui a largement montré ses limites. Il ne tient qu'à nous toutes et à nous tous pour qu'un tel changement devienne réalité. ■

Yves CABANNES
y.cabannes@ucl.ac.uk

Professionnels du sud : l'expérience d'un urbaniste tunisien

Sami Yassine Turki est enseignant-chercheur à l'Institut Supérieur des Technologies de l'Environnement, de l'Urbanisme et du Bâtiment (ISTEUB) de l'Université de Carthage. Il a présidé de 2013 à 2015 l'Association Tunisienne des Urbanistes créée en 1981, qui rassemble professionnels de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, gestionnaires de villes et chercheurs. Il est ici interrogé par Pierre Arnaud Barthel (AFD).

Le « printemps » a-t-il changé des pratiques et des manières de se positionner pour les professionnels de l'urbanisme ?

La réponse est modérée : pas pour tous les urbanistes. Certains ont continué à faire les études comme avant et ont subi l'absence de vis-à-vis à l'échelle locale - des délégations spéciales nommées à la place de conseils municipaux élus. Pour d'autres urbanistes, le « printemps » a permis de multiplier les ateliers ouverts de réflexion sur l'aménagement du territoire, sur le système de planification ... Début 2014, avec le gouvernement Jemaa, le lancement d'une nouvelle stratégie nationale de l'habitat avec travaux d'expertise et paroles libres a ouvert un travail très collaboratif !

Sur la stratégie nationale de l'habitat, de nombreux membres de l'association ont été mobilisés pour fournir aux pouvoirs publics des recommandations. Il est ainsi proposé de mettre en place des mesures adéquates sur l'auto-construction car c'est 80% de notre parc ! Donner des moyens à ce mode de production urbaine est une priorité. Et pour contrer la standardisation des lotissements à tous les niveaux de ville, la question des trames assainies a ressurgi afin de donner des conditions formelles d'accès au logement proches de celles du marché informel. A force de vouloir tout contrôler dans la planification, les instruments ne sont pas accessibles pour les couches défavorisées.

Sur le chantier de la décentralisation, quels sont les avancées et les freins depuis l'adoption d'un chapitre « pouvoir local » dans la constitution ?

Il y a deux enjeux depuis l'adoption de la Constitution. D'un côté, l'opérationnalisation des principes constitutionnels : on parle de 8 à 10 ans pour mettre en œuvre les principes avant-gardistes inscrits dans la constitution. La Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) a proposé une architecture qui permettra une réflexion participative entre acteurs centraux, décentralisés au niveau local et régional, experts et société civile. Mais le travail réel n'est pas encore entamé. D'un autre côté, les collectivités locales sont à bout de souffle. Il va falloir élire rapidement les conseils locaux et régionaux mais les lois actuelles sont en contradiction avec la nouvelle constitution. Donc des lois intérimaires seront donc à faire passer pour ajouter graduellement des compétences, tout en accompagnant techniquement les collectivités.

Un exercice de Planification Urbaine Stratégique (PUS) a été lancé dans les villes moyennes de Siliana et Jendouba : que faut-il en penser ?

L'objectif de la PUS est double : accompagner des communes pilotes pour leur apprendre à concerter et conduire l'exercice mais aussi réfléchir à une généralisation à l'échelle nationale. Par rapport aux instruments traditionnels très rigides, les nouveaux plans stratégiques montrent une très forte implication de la société civile. Le processus est moins avancé du côté de certaines administrations ministérielles déconcentrées qui restent très attachées à leur cadre institutionnel et privilégient la réponse par écrit au lieu d'être partie prenante de la co-construction. Mais cela va venir ... ■

Sami YASSINE TURKI
yassin75@yahoo.com

Le grand retour de la planification urbaine ? ---

Que ce soit à Lagos, à Medellín, à Vientiane ou encore à Douala... les années 2000 ont signé le retour des plans urbains, selon une nouvelle approche qui privilégie le dialogue entre les différents acteurs, dans une démarche stratégique, alliant planification et hiérarchisation des projets prioritaires. Ils visent à s'adapter aux situations et aux acteurs impliqués dans le développement urbain. Benjamin Michelin, chef de projets au Groupe Huit, professeur associé à l'École d'Urbanisme de Paris fait le point sur le renouveau de la planification stratégique.

Le renouveau affirmé de la planification

Ce renouveau est aujourd'hui renforcé par les lignes directrices internationales pour la planification urbaine et territoriale, adoptées par ONU-Habitat en avril 2015, qui visent à « constituer un cadre de référence pour améliorer les politiques, stratégies et plans ».

Si l'on peut se réjouir du retour de cette volonté « planificatrice », on peut en revanche s'interroger sur le résultat des démarches opérationnelles de planification. Sur le terrain, malgré le discours volontariste, elles peinent à rompre avec les pratiques désordonnées d'urbanisation et à convaincre les autorités d'articuler leurs politiques autour de ces plans. Derrière l'implication des acteurs internationaux, l'absence de moyens financiers est un handicap pour répondre concrètement aux besoins liés à la croissance démographique urbaine et pallier l'insuffisance des services publics et le manque de capacités des gouvernements. Ces éléments négatifs contribuent à remettre en cause l'efficacité du processus et questionnent l'impact de cet exercice de planification qui constitue pourtant un élément déterminant pour définir un projet de société.

À la recherche d'un modèle de développement

La planification a toujours été un instrument au service du projet de société défendu par le pouvoir en place. Les premiers plans d'urbanisation des années 1900 ont été les principaux outils de mise en application de l'idéologie urbaine des autorités coloniales de l'époque. En Asie comme en Afrique, ces plans étaient fondés sur des considérations hygiénistes héritées des XVIII^{ème} et XIX^{ème} siècles européens. Ils avaient pour objectif de structurer les villes en séparant la ville coloniale de la ville indigène et en affirmant le pouvoir des colonisateurs. Cet objectif perdura jusqu'après la Seconde Guerre mondiale. À la sortie de la guerre, les prémices de la décolonisation conduisirent à repenser le développement de ces territoires et à réfléchir à d'autres modèles. Pour les autorités coloniales, il s'agissait alors, en prévision de la décolonisation, de renforcer la capacité productive des villes et d'accroître leur lien avec le continent européen. En Afrique, en Amérique latine et en Asie, des plans d'inspiration modernistes, conçus par des architectes européens⁵ adoptèrent une logique fonctionnaliste et créèrent les infrastructures nécessaires à la gestion et au développement de la ville : logements et pôles administratifs et économiques. Ces plans permirent de proposer un

projet de développement des villes qui demeura parfois le seul document validé et applicable jusqu'aux années 1980.

Les années 1970 constituèrent un tournant avec de nouveaux schémas qui visaient à répondre à la croissance urbaine rapide et à asseoir la légitimité des nouveaux dirigeants politiques locaux. Cependant, ces derniers plans furent produits dans des contextes politico-économiques difficiles et les politiques d'ajustement structurel imposées par les instances internationales dans les années 80 rendirent rapidement caduques les possibilités de financement de l'ensemble des projets contenus dans ces schémas. Devant l'absence de moyens, la planification fût reléguée à un rôle d'orientation dont l'impact était très relatif. Les villes se développèrent alors sans réel cadre, laissant les quartiers précaires se développer.

Aujourd'hui, un demi siècle après les indépendances, les autorités recherchent, pour redynamiser leurs villes, d'autres imaginaires inspirés d'autres « modèles » internationaux : Singapour, Dubaï ou encore Chicago... Kigali est ainsi devenue l'une des villes phares de ce concert des métropoles globalisées qui tirent leurs références d'autres villes globales. Elle se présente comme le Singapour africain, un « joyau au cœur de l'Afrique », cherchant à transformer son centre-ville, à l'image de celui de la capitale asiatique, en y accueillant banques d'affaires et centres commerciaux.

Restructuration urbaine ou extension périphérique ?

Derrière les belles images de synthèse de la ville du futur, cette vision contribue à alimenter la fragmentation urbaine et à repousser sans cesse les quartiers précaires hors de cette modernité. Face aux réalités plus complexes, l'un des grands enjeux aujourd'hui est certainement la production d'un modèle endogène proposant une vision pour des « villes ordinaires » (Robinson, 2006⁶) au service d'un « vivre ensemble » inclusif.

Cependant, face à l'absence de moyens et à l'immensité des enjeux, les autorités sont souvent contraintes de chercher à valoriser un « modèle » de ville, dont la mise en œuvre dépend d'investisseurs privés providentiels... Cette vision se base ainsi sur un modèle néolibéral assumé, faute de moyens propres pour proposer des actions d'aménagement. Si l'on ne peut blâmer

5. On peut citer le nom de Michel Écochard en Afrique (au Maroc, en Guinée et au Sénégal) ou d'Alfred Agache en Amérique latine (Brésil).

6. Robinson, Jennifer 2006. *Ordinary cities : Between Modernity and Development*, London, Routledge, 204 p.

SOSAK >>

Schéma d'orientation stratégique
de l'agglomération kinoise



Crédit photo : ©Groupe Huit-Arter / AFD

le réalisme des autorités, cette solution contribue à alimenter les tensions entre les territoires urbains et repousse sans cesse les quartiers précaires hors de cette nouvelle phase de « modernisation ». Les nouvelles normes que ces plans véhiculent ne proposent pas de solutions durables pour les habitants des quartiers précaires qu'ils contribuent à marginaliser encore plus, voire à repousser en périphérie. En outre, face aux initiatives des acteurs individuels, souvent difficilement prévisibles, le « plan » devient rapidement obsolète.

Dans le même temps en effet, l'accroissement du nombre de citadins remet en question la définition même du périmètre des villes. Au-delà des frontières de la ville existante, le lotissement périphérique apparaît comme « la solution » pour la ville de demain. Il constitue un efficace mode de production de l'urbain capable d'accueillir les néo-citadins... mais également un outil idéal de spéculation pour les propriétaires fonciers traditionnels, avant même d'être viabilisé et intégré à l'aire urbaine. Cet état de fait pose alors d'autres problèmes en termes

d'intégration de ces extensions dans le processus de planification et dans la mobilisation des financements nécessaires pour assurer la viabilisation de ces nouveaux territoires. Ce problème se pose pour de nombreuses villes, à l'instar de Niamey dont le Plan Urbain de Référence établi en 2010 n'a jamais été approuvé, faute d'un accord sur la prise en compte des limites réelles de la ville et de ses extensions.

Après la question du modèle, la question de l'échelle d'intervention se pose également... Elle souligne la nécessité d'un plan d'ensemble pour gérer ces nouvelles frontières de l'urbain. Il faut continuer à croire aux bienfaits et à la nécessité d'une planification mais il faut aussi rester réaliste et admettre que l'on ne pourra apporter de solutions durables à ces questions que si les collectivités locales disposent des financements nécessaires à la mise en œuvre de leurs projets d'intérêt public ! ■

Benjamin MICHELON
benjamin.michelon@groupehuit.com

La Chine en Afrique

une autre manière de construire les villes

Depuis une trentaine d'années, la Chine est très présente en Afrique. L'approche des acteurs chinois diffère des pratiques des bailleurs bilatéraux et multilatéraux occidentaux. David Bénazéraf, docteur en géographie, auteur d'une thèse sur les projets de développement urbain chinois en Afrique, décrit dans cet article les particularités et les impacts des réalisations chinoises sur ce continent.

L'Afrique représente 35 % des marchés de construction chinois à l'étranger. Dès les années 1960, les entreprises de construction chinoises ont construit en Afrique des infrastructures (chemins de fer, routes) ou des monuments publics (bâtiments administratifs, stades, etc.). Depuis la fin des années 2000, la coopération sino-africaine en matière de développement urbain a connu un réel essor. On observe une diversification de l'action chinoise avec la réalisation de projets à différentes échelles, parfois inégales : routes urbaines, résidences de logements, villes satellites, zones économiques spéciales conçues comme des villes nouvelles. Combinant aide publique et capitaux privés, plusieurs catégories d'acteurs – instituts d'urbanisme, entreprises de construction, promoteurs privés – y conçoivent et construisent des projets de nature variée. Ces réalisations récentes témoignent d'une redistribution des cartes entre l'aide au développement Nord-Sud et les coopérations Sud-Sud.

La contribution chinoise à l'urbanisation africaine constitue un nouvel élément dans une longue histoire de transplantations exogènes sur le continent africain : « les villes africaines sont des hybrides [...] constitués sur une très longue durée » (Coquery-Vidrovitch Catherine, 1993, *Histoire des villes d'Afrique noire*, p. 45). Au-delà des centres villes façonnés par la présence coloniale, les réalisations chinoises actuelles contribuent désormais à l'évolution des périphéries urbaines. Avec l'émergence de nouveaux acteurs issus des pays en développement dans la seconde moitié du 20^e siècle, les circulations de pratiques d'urbanisme se diversifient notamment au travers de contacts accrus entre « Suds ».

Les entreprises chinoises d'État sont ainsi particulièrement actives dans la rénovation des routes urbaines, datant souvent des empires coloniaux, comme à N'Djamena. Il s'agit de désengorger les réseaux primaires des grandes villes. À Addis-Abeba, elles ont participé à de très nombreux projets dont un métro léger (LRT) mis en service cette année et le périphérique routier. À Bamako, elles ont construit le pont de l'amitié sino-malienne inauguré pour le 51^e anniversaire de l'indépendance du Mali qui facilite la traversée du fleuve Niger.

Elles sont par ailleurs à l'origine de projets de logements assez médiatisés comme ceux des villes nouvelles. Dans la périphérie de Luanda, des entreprises publiques chinoises de construction ont construit près de 2 000 immeubles de logements depuis 2008.

La ville-satellite de Kilamba constitue un exemple de projet phare. La première phase compte à elle seule 20 000 logements, soit 710 immeubles de 5 à 11 niveaux, mais aussi des écoles, des commerces et des espaces publics. Bien que ne relevant pas des critères de l'aide au développement (les prêts ne sont pas concessionnels), ces projets s'inscrivent dans le cadre de la coopération sino-angolaise et font l'objet de discussions au plus haut niveau des États.

À Nairobi, les projets chinois s'inscrivent dans un contexte différent. La construction d'axes routiers par des entreprises chinoises relève de l'aide au développement, sur financement bilatéral ou multilatéral. À l'inverse, dans le secteur privé, des promoteurs immobiliers chinois sont actifs sur le marché de la construction d'immeubles collectifs de logements en périphérie de la ville et à destination des populations solvables. Ils construisent et commercialisent des résidences de 150 à 600 logements.



Crédit photo : ©David Bénazéraf



Crédit photo : ©David Bénazéraf

Tout équipés, les appartements offrent des surfaces largement supérieures à la surface moyenne par habitant dans la capitale kenyane.

L'approche chinoise du développement urbain diffère de celle des bailleurs dits traditionnels. Alors que les bailleurs occidentaux mettent l'accent sur la planification urbaine, les services essentiels et l'amélioration des quartiers précaires, les acteurs chinois se concentrent sur la construction urbaine (infrastructures, logements neufs, villes nouvelles). Les productions urbaines chinoises en Afrique accélèrent au final la métropolisation des plus grandes villes du continent et densifient leurs espaces périurbains : elles contribuent à la formation d'une *nouvelle strate urbaine*. Les projets chinois accompagnent aussi l'émergence des classes moyennes africaines en facilitant l'accès à un meilleur confort de vie. Ils sont une réponse concrète à l'urbanisation rapide du continent même s'il est encore trop tôt pour mesurer leurs impacts et leur appropriation sociale dans les contextes africains d'aujourd'hui.

Le temps des études de faisabilité est nettement plus court que celui des projets financés par les bail-

leurs occidentaux. Les projets sont réalisés essentiellement par des entreprises chinoises selon un principe d'aide non déliée. La rapidité de réalisation répond aux besoins et aux agendas politiques des gouvernements africains. De nombreux dirigeants africains affichent désormais une volonté de s'inspirer des formes d'urbanisme asiatiques. Par exemple, le Kenya, comme d'autres pays africains, a adopté une stratégie politique d'ouverture envers les pays d'Asie. Vu du côté chinois, l'intervention dans le secteur du développement urbain contribue à la promotion de la réussite de ce pays asiatique et à la fabrication d'une alternative aux pratiques occidentales de coopération avec l'Afrique. Elle a d'ailleurs été promue par le Premier Ministre chinois Li Keqiang lors de sa visite au siège de l'Union africaine, à Addis Abeba, en mai 2014. L'urbanisation chinoise incarne ainsi un modèle dominant de réussite qui est attractif pour les dirigeants africains et qui contribue à l'octroi de contrats de construction aux entreprises chinoises. ■

David BÉNAZÉRAF
david.benazeraf@yahoo.fr

Professionnel de la ville, regards sur les évolutions d'un métier à l'international

Benjamin Michelin a réuni Michel Arnaud, ingénieur des Ponts et Chaussées et architecte, urbaniste-conseil et Emilie Barrau, socio-urbaniste du GRET pour échanger sur les évolutions du métier d'urbaniste dans les villes en développement l'un étant au terme d'une longue carrière, l'autre à ses débuts.

Michel Arnaud : J'ai commencé ma carrière en Afrique, comme fonctionnaire colonial. C'était le début de l'urbanisation de la région. L'urbanisme de la reconstruction en France était la référence. Il y avait peu de moyens financiers pour réaliser mais tout le pouvoir nécessaire. J'ai vécu le passage de l'« Homme de l'Art » projetant ou remodelant la ville à des interventions urbaines de plus en plus complexes. Ce n'est pas pour autant que l'expertise a disparu ni le besoin d'une force de proposition, bâtie sur l'expérience autant que sur la formation initiale.

Emilie Barrau : Une évolution majeure du métier d'urbaniste à l'international tient au fait que, de plus en plus, on travaille pour et avec des cadres locaux, qui affirment leur légitimité - alors même que le financement peut venir d'ailleurs. Travailler dans les villes du sud, c'est avoir en tête une diversité de contextes et d'expériences pour apporter des idées nouvelles, "taper dans la fourmilière" et créer du débat entre les acteurs locaux. L'urbaniste-consultant, seul ou en équipe, agit désormais en appui à la maîtrise d'ouvrage locale et au renforcement des compétences dans la gestion de la ville. Mon expérience, dans deux contextes très différents - au Maroc, face à une maîtrise d'ouvrage forte et dans le cadre d'un prêt ; en Haïti, avec une maîtrise d'ouvrage fragile et au titre d'une subvention - m'a montré l'importance de la construction de la relation triangulaire entre l'expert, le maître d'ouvrage et le bailleur.

Michel Arnaud : Ce que demandent en effet la plupart des bailleurs de fonds aux équipes de consultants est de « faire avec » la maîtrise d'ouvrage locale pour appliquer leur vision de la "bonne politique urbaine". Certes, tous les cas de figure existent, suivant le rapport entre l'organisme bailleur et les autorités politiques locales. La Banque Mondiale a la capacité de subordonner le financement d'un projet à la mise en œuvre de sa politique. D'autres doivent tenir compte de la ligne politique de leurs mandants, jusque dans le décaissement des fonds, ou de leur opinion publique.

Emilie Barrau : Le jeu est souvent plus complexe. Les autorités locales peuvent avoir accepté les exigences du bailleur puis prendre celui-ci à revers : « si vous voulez décaisser, acceptez de faire ce nous voulons ». Si le projet est suspendu, en cas de conflit, les perdants sont les habitants mais le bailleur perd le travail d'identification réalisé lors des phases préalables. Et sur l'urbain, il y a concurrence entre bailleurs. On est dans le compromis, du début à la fin de l'intervention. L'expérience du consultant, ses capacités de négociation comptent beaucoup.

Emilie Barrau : Une autre évolution marquante de nos métiers est qu'on ne travaille plus guère sur la ville en devenir, sur les SDAU et autres documents prospectifs mais sur la ville existante : quartiers précaires, restructuration, reconstruction... L'approche est différente.

Michel Arnaud : N'est-ce pas la projection d'une problématique de nos villes (refus de l'étalement urbain, préoccupation environnementale...) sur des villes appelées à doubler dans les deux ou trois décennies à venir ? A moins que les projets ne soient en retard d'une bonne décennie sur l'évolution du paradigme dominant ! Et alors que la réalité de beaucoup de villes du sud, c'est l'exclusion par les normes. par les "services essentiels" et leurs charges récurrentes.

Emilie Barrau : Sur ce point aussi, il y a évolution : en travaillant dans les quartiers précaires, on ne vise plus la mise aux normes. L'exclusion urbaine est économique, sociale, culturelle et politique. Pour réinsérer les exclus dans la dynamique globale de la ville, il faut agir sur tous les plans et donc modestement sur chacun d'eux. L'approche est plus complexe, elle a ses limites mais elle permet de progresser vers des réponses pertinentes.

Michel Arnaud : La définition des "slums" est trop extensive. Les quartiers vraiment précaires, qui n'évoluent pas ou qui évoluent mal, ce sont les quartiers anarchiques. Les quartiers tracés (lotis) relèvent de la progression continue des réseaux et de l'équipement, à la demande des occupants. Le bon sens ne commande-t-il pas de ne s'occuper d'un passif qu'après être assuré qu'il ne s'en produit plus ? ■

Michel ARNAUD michel.arnaud6@club-internet.fr
Émilie BARRAU barrau@gret.org



Credit photo : © Daniel Realty



Villes en développement

Association de professionnels

Morceaux choisis de "Villes en développement"

Françoise REYNAUD a longtemps été responsable du Centre de documentation et d'information "Villes en développement" et elle est membre du Comité de rédaction de "Villes en développement" depuis sa création en 1988. Elle propose ci-dessous un choix subjectif des numéros du Bulletin qui l'ont particulièrement marquée. Ce choix ne reflète ni une tribune officielle ni la doctrine de l'association.

Au travers des thèmes abordés, le Bulletin a toujours tenté d'apporter des réponses aux préoccupations des professionnels et nombre de numéros plus anciens se trouvent toujours d'actualité⁷.

Parmi les 99 numéros du Bulletin Villes en développement parus depuis 1988, on citera quelques grands classiques comme le numéro 37 de 1997 consacré aux **Dynamiques de l'urbanisation en Afrique au sud du Sahara**. Préparé par Alain Dubresson, Catherine Coquery-Vidrovitch, Bruno Lautier, Alain Marie, ce numéro proposait un excellent cadrage du sujet.

Le numéro 13 de 1991, consacré à **L'économie urbaine** proposait des articles de Jean Louis Vénard sur le modèle "démo-économique" développé par Jean-Marie Cour qui signait lui-même « Les villes africaines sont riches de leurs migrants ». Il faut également évoquer le numéro double 63-64 **Gouverner les villes du Sud** de 2004, consacré au Programme de Recherche Urbaine pour le Développement (PRUD) qui faisait le point sur la gouvernance urbaine à travers les recherches engagées.

D'autres volets de l'aménagement urbain ont été traités dans le numéro double 72-73 de 2006 **Accès aux services essentiels** qui proposait un large panorama géographique sur la gestion des services urbains, les conflits d'intérêt et les actions locales, dans le numéro 78 **Mobilité et développement urbain** de 2007 qui posait la problématique urbanisme-transport, ou encore dans le numéro 83 de 2008, **Le foncier en milieu urbain**, dans lequel Joseph Comby proposait de « changer de modèle foncier ».

Autre aspect de l'aménagement traité par le Bulletin... le numéro 92 de 2012, **Produire ensemble une ville durable : la planification urbaine stratégique**, traitant de la ville durable sous l'angle des orientations de la coopération française. Et le numéro 29 de 1995, malheureusement d'actualité, intitulé **Les villes traversent la guerre**, interrogeant sur la recomposition urbaine, la violence, la destruction du patrimoine.

Le Bulletin a par ailleurs régulièrement fait état des positions et des initiatives des instances internationales ainsi que des grands événements, **ONU-Habitat**, (n° 28/1995, n° 35/1997, n° 51/2001, présentés par Georges Cavallier, coordonnateur de la présence française à Istanbul), **Cities Alliance** (n° 60-61/2003, n° 87/2009), **CGLU-A**, Réseau mondial des villes et gouvernements locaux-Afrique, n° 88/2010.

Enfin le numéro 98/2015 **Les villes du Sud à l'heure du numérique**, préparé à partir des interventions de la Journée d'études AdP 2014 et répondant aux nombreuses questions que suscitent les nouvelles techniques numériques pour la maîtrise du développement urbain. ■

Françoise REYNAUD fhjreynaud@gmail.com

7. La version pdf du Bulletin "Villes en développement" est consultable sur le site de l'AdP à la rubrique "Publications" <http://www.ville-developpement.org/> à partir du numéro 35. Les numéros précédents sont consultables au Centre de ressources documentaires Aménagement, Logement, Nature du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie et du ministère du Logement, de l'Égalité des Territoires et de la Ruralité qui a repris le fonds documentaire de "Villes en développement".

Ce numéro de *Villes en développement* a été publié avec le soutien du Ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, de l'Agence française de développement, du Partenariat français pour la ville et les territoires et du Groupe KERAN

Directeur de publication

Marcel Belliot
Président de AdP Villes
en développement

Rédacteurs en chef

Marcel Belliot et Aurélie Landon

Comité de rédaction

Michel Arnaud, Pierre Arnaud Barthel,
Xavier Crépin, Yves Dauge,
Francine Gibaud, Camille Le Jean,
Benjamin Michelon, François Noisette,
Françoise Reynaud, Julie Salagnac-Diop
Irène Salenson

Ce numéro a été publié
avec le concours
de Benjamin Michelon (Groupe Huit)
et de Pierre Arnaud Barthel
et Irène Salenson
(Agence française
de développement)

Secrétariat de rédaction
AdP - Villes en développement

Mise en page et impression
3^e Acte
Alexandre Pison

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