

Sommaire

- 1 Editorial
- 2 Planification et compétitivité en Asie Pacifique
- 3 De la planification à l'action, au Caire
- 4 La planification urbaine au Maroc : une longue tradition
- 5 Aménager les outils d'aménagement : le cas de N'Djaména
- 6 L'avis d'un habitant de Sirius
- Publications
- 7 Formations
- 8 Nouvelles de la coopération



Groupe Huit

La planification urbaine

Villes en développement a eu l'idée surprenante mais judicieuse de demander à un entrepreneur l'éditorial du présent numéro.

Idée surprenante car l'entrepreneur se passe de la planification urbaine lorsqu'elle n'existe pas et n'a pas à s'en plaindre auprès de son client. Quand elle existe, il l'utilise largement mais il n'a que peu de raisons d'évoquer ce sujet avec son client. Ce silence des entrepreneurs sur la planification urbaine pourrait donc faire croire qu'ils sont indifférents à cette question. Je témoigne qu'il n'en est rien.

En effet, l'existence d'une planification est le signe du travail de fond d'une équipe permanente s'efforçant d'aborder les questions d'une ville dans leur ensemble. Certes, selon le pays et les moyens locaux, les ambitions peuvent être modestes : alignement, ordre urbain, implantation des bâtiments publics. Peu importe : l'essentiel est dans la pratique quotidienne d'un territoire, la connaissance de ses multiples aspects et la manifestation d'orientations publiques réalistes. Voilà précisément les bases d'une localisation, d'un dimensionnement, d'un phasage appropriés et donc le gage de la qualité des ouvrages, des bâtiments, ou des réseaux que nous construisons et que parfois nous avons à gérer.

Planificateurs et entrepreneurs de services urbains obéissent à des logiques différentes et

ont chacun leur rôle, mais ils seront associés dans la réussite et l'efficacité des réalisations. Certes, notre expérience nous permet de comprendre vite le fonctionnement d'une ville et d'y projeter des réseaux efficaces. Néanmoins, sans l'aide d'une équipe qui vit simultanément tous les problèmes de cette ville, nous ne cesserons pas d'y rencontrer des difficultés dues à des données, à des contraintes et des perspectives autres que celles de nos disciplines propres. Nous ne pourrons pas faire assez tôt nos observations sur des réalisations qui interfèrent avec les nôtres : les conséquences sont toujours coûteuses. Je souligne aussi l'effet fédérateur des documents d'urbanisme sur tous les acteurs économiques. Il y a là une source de productivité et d'optimisation des ressources collectives déterminante pour les investisseurs : beaucoup de villes asiatiques, mal planifiées jusqu'à présent, ont perçu par le modèle de Singapour, tout le parti économique que l'on tirait d'une bonne planification. En praticien, l'entrepreneur est bien placé pour observer que ce n'est pas la planification qui coûte cher, mais la non-planification. ■

Jean-Paul Paufigue,
Lyonnaise des Eaux

Planification et compétitivité en Asie Pacifique

par Gilles Antier, IAURIF

Les chiffres sont brutaux. Une croissance économique moyenne régionale de plus de 7% l'an dernier. Une croissance démographique urbaine de 3% /an qui accompagne et amplifie ce mouvement. Un urbain sur deux sera asiatique en 2020, le taux d'urbanisation devant passer dans cette période de 34 à 56%. En outre la moitié de la population urbaine nationale réside à Bangkok, un bon tiers à Séoul, Dacca ou Manille.

Si l'évaluation de la planification urbaine et métropolitaine de cette zone implique d'intégrer la diversité de développement des pays qui la composent (beaucoup plus forte qu'en Amérique latine ou en Afrique), il y a peu de diversité politique. Dans l'ensemble, la «modernité asiatique» s'est d'abord affirmée à travers des régimes forts, qui ont su élaborer une efficace alchimie entre économie libérale et gouvernement autoritaire de tradition confucéenne - de la dialectique chinoise, «un pays, deux systèmes», au cas réussi, mais extrême, de Singapour (dont les 620 km² sont gérés par l'Etat sans aucune collectivité locale). Les principaux pays en développement d'Asie Pacifique connaissent en fait trois grandes situations en terme de planification.

La morphologie des documents d'aménagement en Chine et au Vietnam doit beaucoup à l'héritage planificateur soviétique: la notion de plan directeur en tant que relai spatial du plan quinquennal a en effet marqué toutes les grandes villes de ces pays jusqu'à la fin des années 80. Le constat rejoint celui des

villes d'Europe centrale ou de l'ex-Union soviétique: en dépit de la maîtrise totale du foncier et des moyens de production et d'un contrôle strict de la population, les grandes villes telles que Pékin ou Shanghai n'ont que peu respecté les carcans théoriques des plans directeurs hérités des modèles nés à Léninegrad et Moscou entre 1936 et 1975. Les concepts académiques, tels que des rocares définissant des densités décroissantes ou des coupures vertes, ont mal résisté à des tendances quasi-mécaniques, où la ville s'est adaptée à des projets successifs municipaux ou gouvernementaux (Pékin) ou encore, comme aujourd'hui, émanant d'investisseurs étrangers.

Cet héritage connaît maintenant divers avatars. Ainsi à Shanghai, où un parti d'aménagement ambitieux (le «projet Pudong») s'est substitué en 1990 à la tendance centenaire de croissance vers l'ouest, mais resté à nuancer, dans la mesure où la floraison de projets à court terme dans l'actuel centre-ville risque de contrarier fortement la logique d'équilibre du plan d'ensemble. Relatif laissez-faire à Canton et Ho Chi Minh Ville,

au moins jusqu'à une date récente, avant laquelle les nouveaux développements urbains primaient totalement sur toute politique d'aménagement de la ville existante, notamment dans le centre. Enfin, approche souple à Hanoï, où le schéma directeur paraît surtout viser à offrir un cadre attractif et adaptable aux multiples projets étrangers, parfois de grande envergure (mille hectares à terme pour le projet «Citra»).

Les documents de planification de ces villes donnent une vision globale et rassurante d'un développement maîtrisé. Mais ils intègrent souvent une stratégie de financement de l'urbanisation par des capitaux extérieurs et une fiscalité foncière incertaine qui ne pourront qu'influer à terme sur leur organisation d'ensemble.

La seconde situation fréquente est celle d'une **planification stratégique à cadre général**, où le mot *planning* correspond plus à une «programmation» qu'à une «planification» lourde - ce qui s'accorde d'ailleurs avec le contexte économique fortement libéral de nombreux pays de la zone - et s'exerce surtout à propos de projets spécifiques. Elle est manifeste de Séoul à Bangkok et de Kuala Lumpur à Jakarta. Même si un document de type «*structure plan*» existe, y compris avec des normes de densités, des règlements d'utilisation des sols et des schémas de transports, peu d'outils permettent une application concrète, faute notamment de toute maîtrise publique du foncier (les notions d'expropriation et de réserves foncières y sont inconnues, sauf pour de grandes infrastructures d'intérêt national). La fragmentation locale des compétences, impuissantes face à la spéculation foncière, rend souvent très illusoire l'application de ces plans. La reprise de procédures utilisées au Japon (*land readjustment*) ou à Hong-Kong (*development packages*) y permet néanmoins de produire des opérations locales réussies, mais le manque de cohérence d'ensemble apparaît vite à tra-

vers l'inadaptation des réseaux ou la prolifération des embouteillages. On notera pourtant certaines variantes locales par rapport à ce cadre général (transports en commun de Séoul, villes nouvelles du Grand Jakarta ou de Shah Alam en Malaisie) ainsi que des tendances récentes (renforcement du Bangkok Metropolitan Authority) qui, là aussi, marqueraient la recherche d'une forme de planification ou de stratégie métropolitaine.

Reste enfin le cas de grandes villes asiatiques, comme Manille ou Taïpeh, où la **planification reste à (ré-)inventer**. L'absence de toutes références réglementaires, d'outils de maîtrise publique du foncier et de documents d'aménagement même théoriques (sauf dans de rares municipalités du Grand Manille) y produit des conséquences «classiques»: villes nouvelles avortées, blocage des transports et de la circulation, etc. Bien que la situation de ces agglomérations de trois à huit millions d'habitants favorise - ici aussi - l'apparition de projets lourds sans réelle cohérence, elle n'est pas désespérée, au vu par exemple des projets de stratégie d'aménagement du nouveau Metro Manila Development Authority.

Une situation aussi diversifiée rend évidemment toute synthèse délicate. Globalement, il apparaît cependant que les dysfonctionnements croissants des grandes agglomérations asiatiques conduisent les autorités locales à rechercher les moyens d'une stratégie plus cohérente pour leur développement à moyen et long terme; mais ceci moins par intérêt objectif pour la planification que par crainte de la baisse de compétitivité de leurs villes. ■

De la planification à l'action, au Caire

par Jean-Louis Pagès, IAURIF

Au début des années 80, la ville du Caire est soumise à de profonds bouleversements.

De la planification... En 1980 le Caire compte trois à quatre cent mille habitants de plus par an, les zones centrales perdent de la population tandis que l'urbanisation se développe, rapidement et sans contrôle, en périphérie, sur les terres agricoles très riches du delta du Nil. A ce tableau, il faut ajouter la création d'industries consommatrices d'espace, d'industries polluantes mêlées aux zones résidentielles, les menaces sur les quartiers historiques et les rives du Nil, l'accroissement des déplacements, la détérioration des conditions de vie des habitants. Les autorités manquent d'un instrument d'aide à la décision et à la gestion. En effet, le schéma directeur datant de 1970 est largement dépassé par l'urbanisation.

Le choix alors prononcé de la «conquête» du désert imposait une planification et sa mise en oeuvre très volontaire. En effet, sur le désert, beaucoup de liaisons et d'équipements sont à entreprendre notamment en matière d'eau potable. Pour les cairotes qui aiment leur fleuve, cette orientation est une révolution, mais elle est nécessaire pour protéger le capital agricole.

Le schéma directeur de 1983 trace les grandes lignes du développement souhaité : en premier lieu, protection des terres agricoles et, en contrepartie, urbanisations nouvelles sur le désert, réorganisation de l'agglomération existante, mais aussi, amélioration des transports, amélioration de la politique de localisation des indus-

tries, protection du patrimoine archéologique, réhabilitation des quartiers anciens, contrôle des ressources en eau et de la pollution, définition des grandes infrastructures et grands équipements à l'échelle de la métropole.

Ce document conduit très directement à diverses actions dont l'intérêt devient clair.

...à l'action

Les développements sur le désert, sous la responsabilité directe de l'Etat, constituent la première de ces actions. A ce titre, il faut réaliser les infrastructures d'accès et des équipements ; et aussi engager le transfert des mécanismes de construction depuis les terres agricoles vers le désert.

C est le programme des «New Settlements» : un cahier des

charges permet de consulter des bureaux d'études égyptiens pour les plans de chacun d'eux.

Une grande infrastructure routière pour relier ces développements entre eux et avec l'agglomération existante, la «ring road», est étudiée.

La réorganisation de l'agglomération existante.

Quels que soient les efforts faits par l'Etat sur le désert, l'inertie des phénomènes qui bouleversent l'agglomération existante est considérable. Organiser la ville en **secteurs homogènes**, sous la responsabilité des gouvernorats⁽¹⁾ constituait naturellement le second volet du schéma directeur : nouvelles centralités, réseaux de transports locaux, équipements à l'échelle de chaque secteur, délocalisation des activités polluantes, protection et réhabilitation des quartiers anciens...

Ceci amenait à sélectionner des actions prioritaires considérées comme les plus efficaces. Il s'agit aussi bien de réglementation que de politiques ou de projets : les politiques du logement et des loyers (la réforme vient d'être votée en février 1996), de délocalisations des industries polluantes, de la maîtrise des développements informels sur les terres agricoles (politique foncière, réalisation des équipements de zones d'aménagement

aux franges de la ville, là où tout est encore possible)...

Opportunités en coeur de ville.

Des opportunités majeures de mutation de la ville se présentent : elles permettent de réaliser des aménagements au bénéfice de tous. Elles sont étudiées et proposées aux gouvernorats. Par exemple :

- Délocalisation des tanneries et des abattoirs «Sayeda Zeinab».

- Mise en valeur des remparts fatimides et création d'un jardin et d'équipements au bénéfice des habitants du quartier surpeuplé de la vieille ville «North Gamalya Project».

- Réorganisation urbaine aux alentours d'un futur noeud d'interconnexion de transports publics, «South Giza Project».

- Réhabilitation de zones historiques «Darb-el-Asfar Project», au coeur de la vieille ville islamique.

Enfin, par le «General plan» de Shubra-el-Kheima, le GOPP², «gardien» du schéma directeur du Grand Caire, aide le gouvernorat du Caire à réaliser son schéma local. ■

1. Le grand Caire est sous l'obédience de trois gouvernorats.

2. General organization for physical planning.

*La «ring road»
chantier du pont
sur le Nil
en février 1996,
les bretelles
d'accès*



Jean-Louis Pagès

La planification urbaine — au Maroc : une longue tradition

par Jean-Emmanuel Cornu

En matière de planification urbaine, le Maroc peut se prévaloir d'une expérience acquise de longue date. En effet, depuis le début du siècle, ce pays a su concevoir et mettre en oeuvre avec continuité des politiques d'aménagement et d'urbanisme remarquables pour organiser et contrôler le développement urbain des grandes agglomérations (Casablanca, Rabat-Salé, Fès, Marrakech, Agadir, Meknès, Tanger).

En effet, ces villes qui comptent de cinq cent mille à trois millions d'habitants donnent globalement aujourd'hui l'image d'un développement ordonné. Autour du noyau historique constitué de la médina, qui n'accueille plus aujourd'hui qu'une fraction de la population, une «ville nouvelle» s'est développée suivant les plans initialement dressés par Prost et dans le cadre d'une réglementation novatrice qui fera date. Ces «villes modernes» largement dimensionnées assurent aujourd'hui les fonctions centrales et ne connaissent pas de dysfonctionnements majeurs. Les problèmes se situent en périphérie où s'exerce la pression urbaine. Le recensement de 1994 montre que si la croissance urbaine s'est ralentie au centre des agglomérations, elle s'exerce encore avec une grande vigueur à la périphérie de Rabat, d'Agadir, ou de Fès avec des taux de croissance parfois compris entre 5 et 10 % l'an. La population urbaine du Maroc qui est aujourd'hui supérieure à la population rurale a, en effet, triplé depuis les années 1960. Pour tenter de maîtriser la croissance urbaine périphérique, les autorités marocaines ont, dans les années soixante, utilisé la voie de l'urbanisme opérationnel, mais depuis une quinzaine d'années un nouveau dispositif

a été mis en place pour mieux contrôler le développement urbain.

Urbanisme opérationnel ou planification urbaine ?

De 1960 à 1980, la résorption des bidonvilles a constitué l'objectif prioritaire de la politique d'aménagement et d'urbanisme. Des moyens importants ont été mis en oeuvre : mobilisation des terrains publics, financements appropriés, mise en place d'opérateurs publics nationaux et régionaux, placés sous la tutelle d'un ministère de l'Habitat et de l'Urbanisme. Cette politique, axée principalement sur l'habitat et l'urbanisme opérationnel, a produit des résultats incontestables. Les principaux bidonvilles ont été supprimés ou restructurés. Mais cette politique s'est révélée de plus en plus coûteuse compte tenu des standards de construction et du coût élevé des logements, et de moins en moins sociale en dépit de la pratique de la péréquation. Elle a atteint ses limites avec l'épuisement des réserves foncières publiques.

En outre, elle n'apportait pas de réponse satisfaisante au développement croissant de l'habitat clandestin (lotissements irréguliers ou «*informal housings*») qui constituait pour les populations les moins favorisées la solution de substitution.

L'habitat clandestin proliférait surtout en dehors des périmètres urbains, en l'absence de plans d'aménagement et de structure de contrôle. Le fait que les municipalités aient été investies depuis 1976 par la charte communale du pouvoir de délivrer les autorisations de construire pouvait même parfois ajouter à la confusion.

Faute de plans approuvés et de réglementation appropriée, il était également difficile d'encadrer la production des lotissements «réguliers».

Un nouveau dispositif

Pour faire face à ces difficultés, les autorités marocaines vont alors modifier la stratégie et mettre l'accent sur la planification urbaine et sur le contrôle de l'ensemble de la production bâtie. A partir des années 1980, un ample dispositif réglementaire et institutionnel est progressivement mis en place. En 1992, une réglementation complète redéfinit le cadre de la planification urbaine (SDAU¹, plans d'aménagement, lotissements, autorisations de construire). Les dispositions contenues dans les SDAU s'imposent désormais aux administrations et les plans d'aménagement au 1/2000 sont rendus opposables au tiers.

Des changements importants sont apportés dans les responsabilités. La Direction de l'Urbanisme est transférée du ministère de l'Habitat au ministère de l'Intérieur, ce qui témoigne de la volonté des autorités marocaines de renforcer le contrôle du développement urbain. Si les préoccupations sécuritaires ne sont pas absentes, la recherche d'un nouvel équilibre des pouvoirs entre l'Etat et les municipalités en matière d'urbanisme est au coeur de cette réforme qui vise à mieux gérer le développement urbain. Les agences urbaines mises en place dans les grandes agglomérations sont chargées de l'élaboration des documents d'urbanisme², mais surtout de leur gestion et de leur mise en oeuvre. C'est à Casablanca que ce dispositif est d'abord rodé avant

d'être étendu aux grandes agglomérations du pays. Aujourd'hui, Rabat, Fès, Agadir, Marrakech ont, ou auront à bref délai, des plans d'aménagement approuvés, ce qui constitue une étape marquante. Les agences urbaines qui disposent de moyens importants, souvent puisés dans le vivier de l'agence urbaine de Casablanca, sont maintenant opérationnelles dans ces agglomérations.

De nouveaux enjeux

Si le nouveau dispositif a déjà su faire preuve de son efficacité, des problèmes demeurent. Le financement des réseaux d'infrastructure et l'habitat du plus grand nombre n'ont pas encore reçu de solution satisfaisante à la hauteur de l'enjeu que constitue le développement de l'habitat spontané.

En matière d'infrastructure, les SDAU et plans d'aménagement servent déjà de cadre aux schémas directeurs de transports, d'eau potable et d'assainissement, mais la construction de ces réseaux mobilisera des moyens importants et nécessitera des arbitrages financiers impliquant la redéfinition d'une politique de l'habitat aujourd'hui trop coûteuse et pas assez ciblée.

Il reste en effet à inventer les voies et moyens pour canaliser le dynamisme de l'habitat clandestin. Les standards et les coûts de construction élevés qui ont souvent cours au Maroc ne sont pas compatibles avec une politique visant le plus grand nombre. Il faudra donc que les opérateurs publics réorientent leur action en concentrant les moyens sur l'infrastructure et les réseaux plutôt que sur la construction proprement dite. Ainsi les tensions sociales pourront être évitées et le développement urbain pourra être maîtrisé. ■

1. Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme.

2. avec l'appui technique du Cabinet Michel Pinseau chargé directement, par les plus hautes autorités du pays à partir de 1981, des études d'urbanisme de Casablanca, Rabat, Fès, Agadir, Marrakech, Meknès.

Aménager les outils d'aménagement : le cas de N'Djaména

par le Groupe Huit

La planification urbaine n'est plus guère à la mode en Afrique. L'impact limité des documents qui la régissaient (schémas directeurs, plans d'urbanisme) et qui mobilisaient d'importantes énergies, a fait douter de son bien fondé, soit parce que l'extension des villes s'est poursuivie souvent de façon incontrôlée, soit parce que la faiblesse des budgets publics a rendu difficile toute prévision de financement.

Trop centralisée, sans rapport avec la programmation, éloignée des processus de concertation, lente et inadaptée à l'évolution du contexte : les critiques ne manquent pas mais ne laissent guère de place à des propositions, y compris celle de « surtout ne rien faire ». Les urbanistes ayant déserté la place, ce sont souvent les concessionnaires d'eau et d'électricité qui font les plans d'aménagement urbain, car il leur faut bien prévoir les futurs réseaux.

Inutile d'épiloguer : la planification urbaine reste une nécessité et ses outils doivent être rénovés, c'est à dire radicalement simplifiés. Une telle tentative a été engagée récemment à N'Djaména dans le cadre d'un projet financé par le FAC. L'ambition est d'articuler trois objectifs avec des outils simples : reconstituer la mémoire urbaine, identifier des priorités et proposer un cadre de développement à 15 ans.

Reconstituer la mémoire urbaine

La connaissance du « fait urbain » en Afrique est sans doute plus mauvaise aujourd'hui qu'elle ne l'était il y a une quinzaine d'années, parce que la population urbaine était moindre et parce que la production des documents d'urbanisme

donnait l'occasion de mettre à jour les données urbaines. Aujourd'hui, diverses tentatives de constitution de bases de données sont engagées et méritent d'être soutenues (PDM¹ par exemple), mais elles sont parfois trop ambitieuses pour être généralisées. D'où la proposition d'engager le processus à petits pas avec un « inventaire » portant sur un nombre restreint de données et rendant compte, par grands quartiers, de la desserte de la population par les infrastructures et les équipements.

Identifier les priorités

L'inventaire en question est constitué d'un ensemble de tableaux et de cartes regroupant

des données de population, d'occupation du sol, d'infrastructures et d'équipements. Un système d'indicateurs et de notations permet de classer les quartiers en fonction du niveau de desserte de la population et de suggérer des priorités, d'où son acronyme IPIE (Inventaire pour la Programmation des Infrastructures et des Équipements).

Proposer un cadre de développement.

La recommandation est de s'en tenir à un document de « structure » pour des interventions à moyen terme. Il ne comporte pas d'indication de zonage et doit être un « plan de référence » pour l'implantation des réseaux et des opérations futures. Il n'indique que le tracé de la grande voirie (« grande maille ») de 100 hectares, les principaux dispositifs du drainage et les réserves de terrains pour très grands équipements seulement (aéroport). Son élaboration s'appuie sur l'inventaire précédent. La configuration de cet inventaire peut d'ailleurs être utilisée pour les projections à 15 ans des populations, occupations du sol et équipements, et pour la comparaison des situations future et actuelle.

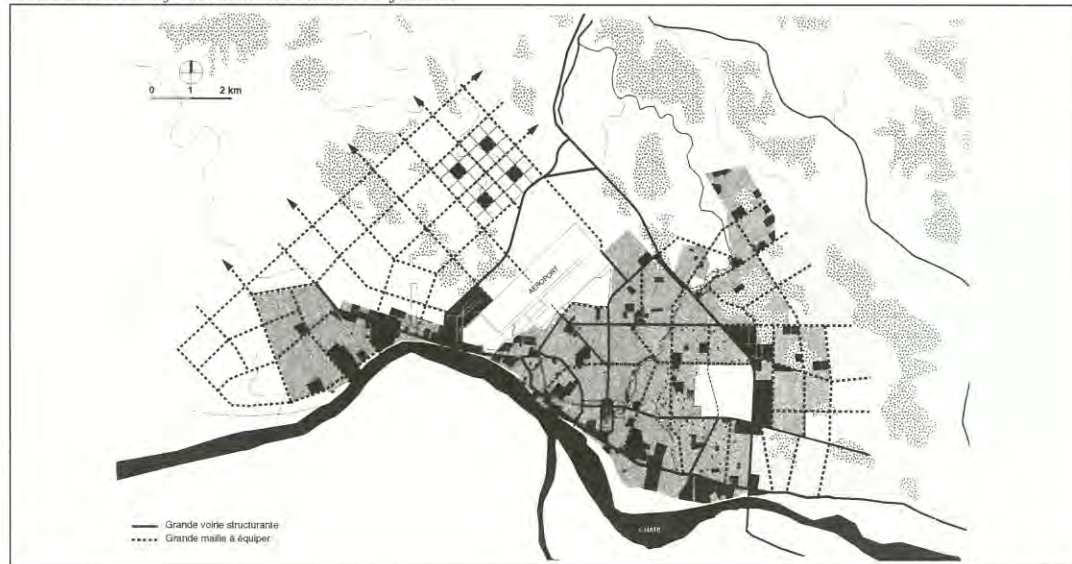
Application à N'Djaména

Ces outils (« inventaire », « plan de référence », « grande maille ») ont été utilisés dans le cas du

projet de N'Djaména, dont le pilotage a été assuré par la cellule de l'aide bilatérale française implantée à la mairie en étroite coordination avec la Direction de l'Urbanisme. La ville compte actuellement 600 000 habitants et couvre 5500 hectares. Même si son taux actuel de croissance démographique (environ 6%) baisse, elle devrait atteindre 800 000 habitants en 2000 et environ 1 300 000 en 2010. Or, près du tiers de la population s'est installé à l'est dans des terrains de faibles pentes particulièrement inondables (conjonction de fortes pluies et de crues du Chari). L'examen des scènes satellitaires et des relevés récents de l'IGN incitent à revoir le parti général de drainage de la ville. Quant aux orientations d'aménagement, elles sont triples : limiter l'extension à l'Est et offrir des opportunités d'installation à l'Ouest sur de meilleurs sites, articuler la ville et ses extensions en la structurant par un système de voies principales (« grande maille »), engager le processus par des actions physiques à court terme et des actions de renforcement institutionnel pour la gestion urbaine et foncière. ■

1. *Projet de développement municipal*

Plan urbain de référence de la ville de N'Djaména



Groupe Huit



Gestion partagée à Ouagadougou. Pouvoirs et périphéries (1983-1991) par Sylvie Jaglin.- Paris : Karthala-ORSTOM, 1995.- 659 p. (Coll. Hommes et sociétés).

L'opération de restructuration à Ouagadougou, poursuivie de 1983 à 1991, s'est accompagnée d'efforts pour concevoir des mécanismes originaux de production des équipements et de gestion des services de proximité. Les procédures imaginées reposent sur le partage des charges et des responsabilités gestionnaires entre les résidents et les acteurs institutionnels.

Prix : 190 FF

→ *Contact : Editions Karthala, 22-24 boulevard Arago, 75013 Paris, France*

Les nouvelles formes de la mobilité spatiale dans le monde arabe sous la direction de R. Escalier et P. Signoles. Tome II - Tours, Urbama, 1995. (Fascicule de recherches, n°28) ; Tome I, à paraître fin 96.

Etudes de cas réalisées dans le cadre d'une recherche sur le thème "Changement économique, social et culturel et modifications des champs migratoires internes dans le monde arabe : Maroc, Algérie, Tunisie, Egypte, Soudan, Jordanie".

Prix : 130 FF

→ *Contact : URBAMA, B.P. 2221, 37021 Tours cedex, France*

Lieux d'Islam. Cultes et cultures de l'Afrique à Java.- Paris : Autrement, 1996.- 309 p. (Coll. Monde, H.S. n° 91-92, fév. 1996)

Cet ensemble rigoureux s'articule en une sorte de typologie des hauts lieux de l'Islam : lieux religieux et historiques, lieux mystiques, lieux culturels, et montre à quel point, loin d'être monolithique, l'Islam est pluriel, multiculturel.

Prix : 149 FF

→ *Contact : Editions Autrement, 17 rue du Louvre, 75001 Paris, France*

L'avis d'un habitant de Sirius

P.C.C. Michel Gérard

Cher ami Terrien,

Tu me dis dans ta dernière lettre que la planification urbaine a mauvaise presse sur ta planète. Sachant que nous avons environ cent ans d'avance sur vous, tu me demandes mon conseil.

Remettre en cause la planification urbaine ? Il n'en sera jamais question ici. C'est vrai, le mot « planification » n'a jamais voulu dire ici « contrôler toutes les pattes du mille-pattes », comme dans quelques pays terriens jusqu'à une date récente. Ayant toujours pratiqué spontanément ce que vous appelez l'économie de marché, il ne nous viendrait cependant pas à l'esprit l'idée que nos collectivités, créées pour ce faire, abandonnent toute idée de gestion collective et, puisque les villes évoluent, de stratégie. Qu'est-ce que la planification, en effet, sinon une stratégie collective pour que les villes fonctionnent bien et soient belles ?

Ne pouvant pas tout te dire de notre expérience sur Sirius, je me contenterai des deux points importants qui se dégagent avec le plus de netteté de cent ans d'histoire de planification urbaine :

- les extensions spatiales rapides de certaines villes, grandes et petites,
- les transformations internes des grandes villes.

Les extensions spatiales rapides.

Dans les vingt dernières années nous sommes sortis d'un siècle de peuplement massif. Cette période dure est maintenant derrière nous et la population planétaire est devenue stable.

Mais au début du siècle toutes les villes s'étaient mises à croi-

tre et les plus grosses croissaient plus vite que les plus petites. Comme si elles étaient reliées entre elles par d'invisibles liens, les plus grosses semblaient commander tout le reste. En outre, le phénomène était beaucoup plus rapide dans la moitié la moins riche de Sirius. Au début de ce mouvement, et pendant près de cinquante ans encore, il fut décrit comme le début d'une apocalypse ; il en va toujours ainsi chez les habitants de Sirius quand ils découvrent un phénomène qu'ils n'avaient jamais vu.

Aujourd'hui plusieurs très grandes villes dépassent cent millions d'habitants et personne ne s'étonne plus. Les inquiétudes se sont calmées depuis longtemps car toutes les villes, des plus grandes aux plus petites, sont très belles et bien organisées.

Au départ, les gouvernements des pays de Sirius avaient été troublés par de grandes querelles entre ceux qui disaient qu'il fallait freiner les villes et ceux qui disaient qu'il fallait les organiser en ayant toujours de l'avance. Les premiers reprochaient en effet aux seconds de favoriser une croissance urbaine démesurée.

La querelle a été tranchée par une loi universelle selon laquelle celui qui trouverait un moyen sûr pour freiner les villes serait couvert d'or toute sa vie, mais qu'en revanche celui qui proposerait un moyen erroné serait pendu. En effet,

avaient jugé les gouvernements, cette personne serait gravement coupable à l'égard des générations qui vivraient ensuite dans des villes désorganisées.

On a du mal aujourd'hui, en se promenant dans les rues agréables de nos villes, à imaginer qu'elles avaient autrefois un aspect modeste et qu'elles étaient bordées de maisons paysannes au lieu des belles constructions que nous connaissons. Nous le devons à nos prédécesseurs d'il y a cent ans et particulièrement à ceux qui se sont trouvés face aux croissances urbaines les plus rapides. Ils ont vite vu l'essentiel : anticiper largement sur les extensions des villes pour les canaliser, les orienter et disposer d'une offre de « terrain organisé » toujours supérieure à la demande.

Quand les économies des différents continents ont commencé, il y a cinquante ans, à converger rapidement, il a été alors très facile d'implanter dans des villes à croissance ralentie toutes sortes de commodités qui n'y avaient pas été installées au départ, faute de moyens. Les plans les plus simples se sont alors avérés les meilleurs.

Le mérite des professionnels du début du siècle est donc d'avoir compris qu'il fallait adapter les méthodes aux situations économiques des villes et faire « vite et assez bien » plutôt que « lentement et très bien ».

Nos études historiques montrent bien comment, souvent formés dans des pays plus riches que les leurs, ils ont su réorienter leur savoir, convaincre les autorités et créer des droits urbains et des outils fonciers simplissimes et adéquats. Ils ont su aussi abandonner des normes d'équipement irréalistes. Leur mouvement a été si convaincant que leurs collègues des pays les plus riches s'en sont eux-mêmes inspirés, tant il est vrai que ce qui marche bien dans de dures conditions marche encore mieux dans des conditions plus aisées.

Grâce à ces professionnels, l'argent des contrées les plus riches qui cherchait à s'investir est

venu : leur réalisme suscitait la confiance. Les pays riches s'étaient eux-mêmes montrés sagaces : ils avaient compris pourquoi les contrées à développement rapide et manquant de moyens consacraient une part plus importante de ceux-ci à anticiper sur l'avenir de leurs villes. (C'était logique, car plus les ressources sont rares, plus il faut chercher la meilleure allocation de chaque unité de compte ; mais, tu t'en étonneras sûrement, ce n'était pas facile à faire comprendre sur notre planète). Par solidarité, les pays riches ajoutèrent eux-mêmes beaucoup à ces moyens.

Les transformations

internes des grandes villes
Avec la croissance de la taille des villes, les questions graves ne se sont pas limitées aux périphéries. Il a fallu faire face, c'est encore vrai aujourd'hui, à des transformations importantes en leur sein. On a failli sur ce sujet prendre de très mauvaises voies : les professionnels, sur la planète entière, évoquaient les villes et leurs quartiers comme s'ils étaient constitués de bâtiments et de réseaux qu'on pourrait démolir et reconstruire différemment. Les cercles professionnels discutaient donc des meilleures façons de ranger des bâtiments. Jusqu'au jour où un grand savant fit remarquer que le coquillage et l'animal qui l'avait sécrété avaient entre eux des relations. Il appliqua ce principe aux villes. Les querelles sur la façon d'arranger les bâtiments entre eux s'arrêtèrent et l'on s'acharna partout à comprendre comment les villes fonctionnaient. Quelques irréductibles démiurges tentèrent bien de démontrer que l'habitant de Sirius était un bernard l'hermite capable de s'adapter à des formes de villes qu'on n'avait encore jamais vues. Mais les progrès de la «physiologie urbaine», - ainsi appelons-nous cette science -, furent si rapides qu'ils se firent vite..

On s'aperçut alors de fait fondamentaux : malgré leurs apparences différentes d'un pays à

l'autre, les villes, leurs périphéries et les réseaux qu'elles forment entre elles étaient régis par les mêmes lois, un peu comme les êtres vivants de notre planète.

Dès le départ, ce qu'apprirent nos prédécesseurs leur fut utile. Puis au fur et à mesure que la recherche progressait, ils testaient de mieux en mieux leurs plans pour savoir s'ils étaient réalistes ou non. L'art urbain devint celui d'orienter et de gérer des villes dont les habitants, quelques années après, juraient n'avoir jamais utilisé d'urbaniste. Les médailles professionnelles allèrent à ceux qui avaient le mieux réussi à passer inaperçus.

Depuis cinquante ans, les progrès de la physiologie urbaine ont été si décisifs que certains résultats semblent même contredire les lois de la nature des villes, sans doute parce que notre façon de prendre les problèmes en elle-même a été changée : nous avons en quelque sorte appris à transformer le «coquillage» sans rien brutaliser de sa genèse.

Ainsi il y a cent ans, les démiurges disaient «il faut empêcher les villes de trier les gens entre riches et pauvres» et ils parlaient avec courage, mais témérité, contre une loi d'airain. Beaucoup de moyens étaient engloutis en pure perte dans des projets voués à l'échec. Nous disons aujourd'hui : puisque la ville est une machine à concentrer les gens mais aussi à les trier, utilisons le mécanisme dit «qui se ressemble s'assemble» et le mécanisme antagoniste dit «on a toujours besoin d'un plus petit que soi», tous deux à la base de la distribution spatiale des habitants et des activités pour obtenir grâce aux leviers des collectivités, les infrastructures et les équipements, les organisations urbaines les meilleures. Nous appelons ainsi les agencements des quartiers entre eux et les liaisons qui permettent les transferts économiques, sociaux et écologiques les plus efficaces, quoique non monétaires, des plus favorisés vers les moins favorisés.

Inutile de te dire à quel point nous travaillons sur les interfaces entre quartiers riches et moins riches, sur les secteurs qui évoluent, sur les occasions qui se présentent. Nous testons et corrigeons continuellement nos idées par les enseignements, voire les modèles, que nous livre la «physiologie urbaine» sur quantité de sujets.

Cette science nous aide à éviter les utopies et à choisir des objectifs plus réalistes dans l'intérêt des populations de Sirius.

L'efficacité de la planification tient à son réalisme

Les deux aspects par lesquels j'ai tenté de synthétiser notre expérience professionnelle ne sont évidemment pas les seuls, mais ils sont les plus importants et tout ce que je pourrais te décrire d'autre serait soutenu par la même philosophie réaliste. En effet, les tâtonnements et les erreurs d'il y a plus de cent ans ont bien fait comprendre aux planificateurs urbains que présumer de leur force face aux forces économiques et sociales qui développent et transforment les villes les mène à l'impuissance. Et qu'au contraire, une juste observation des faits, une exacte appréciation des forces à l'œuvre et des délais d'action leur donnait une réelle efficacité.

Permetts-moi une dernière remarque : dans ta récente lettre tu sembles attacher une grande importance à distinguer «gestion» et «planification» urbaine, comme s'il fallait opposer les deux choses, choisir l'une ou l'autre. Je m'en suis amusé : pour nous, il s'agit des deux faces d'une même réalité : on ne peut pas faire vivre les villes sans les orienter et on ne peut pas les orienter sans bien comprendre comment elles vivent. ■

Formations



ENPC

Extraits du guide 1996 des formations continues de l'École nationale des Ponts et Chaussées, concernant notamment les cycles internationaux :

- **Maitrise des opérations de réhabilitation urbaine des quartiers**, 30 sept. au 25 octobre 1996,
- **Services urbains** : organisation, financement, tarification, gestion, 4 au 15 novembre 1996,
- **Transports urbains**, 3 au 21 juin 1996.

→ Contact : ENPC, Direction de la formation continue, Département international, Stéphanie Boscher, 28 rue des Saints Pères, 75007 Paris, France, tél. (1) 44 58 28 28.

IAURIF

Dans le cadre de leurs actions internationales, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la région Ile de France, et le Groupement pour le développement de la Télédétection Aérospatiale (GDTA) organisent deux stages sur la **Télédétection spatiale et les systèmes d'information géographique** : du 3 au 7 juin 96 en langue anglaise et du 23 au 27 septembre 96 en langue française.

→ Contact : IAURIF, Nicolas Fol, 251 rue de Vaugirard, 75740 Paris cedex, 15, France, tél. (1) 40 43 79 91

CD-Rom «Normes routières»
La seconde édition regroupe les principales normes françaises (641) en usage dans le domaine routier : ouvrages d'art, chaussées et terrassements, équipements de la route.

→ Contact : Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA), Bureau de vente, 46 avenue Aristide Briand - BP 100, 92223 Bagneux cedex, France

CD-Rom Urbadisc

La nouvelle édition 1996 regroupe les partenaires précédents : banques de données bibliographiques françaises (Urbamet et Génie urbain), britanniques (Acompline et Urbaline), espagnoles (Urbaterr), italiennes (Bibliodata, Docet, Art Press, Archivio Progetti A. Masieri), annuaire des recherches françaises, répertoires des périodiques et des centres de documentation du secteur, lexiques... S'y joint la banque de données Orlis du DIFU (Deutsche Institut für Urbanistik). Deux mises à jour sont prévues en 96.

Prix public : monoposte = 5 000 FF; multiposte = 9 500 FF

→ Contact : Villes en développement-ISTED, Arche de la Défense, 92055 Paris la Défense, cedex, France.

Programme de développement municipal Module Afrique de l'Ouest et du Centre

Le PDM organise à Lomé du 19 au 21 mars un séminaire sur le thème «Décentralisation et formation : les nouveaux métiers du développement local», qui doit réunir des responsables africains de collectivités locales, d'administrations centrales et de centres de formation. Publications de la série Séminaires parues depuis 1993:

- I. La participation communautaire à la gestion municipale,
- II. Municipalités africaines et développement économique local,
- III. Systèmes d'informations foncières et fiscalité locale, (épuisé),
- IV. Gestion de la croissance des grandes villes côtières d'Afrique de l'Ouest,
- V. La conduite du processus de décentralisation,
- VI. Communes et développement local dans les pays du Sahel,
- VII. La décentralisation au Burkina Faso.

Diffusées, en France et en Europe, au prix de 150 FF, par Villes en développement-ISTED, Arche de la Défense, 92055 Paris la Défense, cedex 04, France

Pour les autres pays, il convient de s'adresser directement au PDM Module Afrique de l'Ouest et du Centre, BP 01-3445 Cotonou, Bénin, qui le diffuse au prix de 10.000 F CFA.

Nouvelles de la coopération

Le bureau des collectivités locales et du développement urbain du ministère de la Coopération

Organisé en liaison avec le bureau de la formation et de la réinsertion professionnelle, un stage sur les stratégies de coopération dans le secteur urbain à l'Ecole Africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme de Lomé du 21 au 24 mai 1996. Ce stage est ouvert à une cinquantaine de participants, coopérants français, conseillers de mission de coopération ou partenaires africains.

Association des Professionnels Développement urbain et coopération

Les Actes de la Journée débat du 8 septembre 1995 «Le financement de l'urbanisation dans les pays du Sud» viennent de paraître. Ils sont diffusés au prix de 100FF

→ Contact : Villes en développement-ISTED, Arche de la Défense, 92055 Paris la Défense, cedex, France.

CODATU

La 7^{ème} conférence s'est tenue à Delhi en Inde du 12 au 16 février 1996 sur le thème des transports urbains dans les pays en développement. Outre les thèmes relatifs à l'organisation institutionnelle, à la gestion financière et aux choix techniques, la conférence s'est intéressée aux systèmes de transports urbains lourds (métro) et à leur financement par le secteur privé. La prochaine conférence est prévue fin 1998 au Cap (Afrique du Sud).

Habitat II

Un séminaire régional est prévu à Bamako au Mali du 6 au 8 mai 1996, pour discuter des plans d'action nationaux élaborés par les pays d'Afrique francophone (avec l'appui des Nations Unies et de la France notamment) dans le cadre de la préparation de la conférence Habitat II. Ce séminaire, organisé par le CNUEH et financé largement par la Coopération française, doit réunir 15 pays d'Afrique francophone.

Par ailleurs, la contribution «Action internationale de la France» indique que deux milliard de francs par an, en moyenne, ont été consacrés au secteur urbain entre 1990 et 1994 sur les crédits d'aide publique au développement. Les investissements et les appuis à une meilleure gestion des services publics urbains marchands ont absorbés 85% de cette aide. La gestion urbaine, avec cent trente millions de francs par an, est le thème de la coopération française en Afrique au Sud du Sahara.

En marge de la conférence d'Habitat II, un cycle de réunions techniques de haut niveau se tiendra dans les locaux de l'Institut d'études françaises françaises d'Istanbul. Un programme de manifestations culturelles, organisé avec des partenaires turcs contribuera à l'animation des soirées.

→ Contact : Consulat Général de France, Istiklal Caddesi n°8, Taksim, Turquie.

ISTED

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

Financé par les ministères



Ministère
de l'Équipement,
du Logement,
des Transports
et du Tourisme



Ministère
délégué
à la Coopération

Directeur de publication :
Jean Baudoin, président de
l'ISTED

Rédacteur en chef :
Michel Gérard, de l'Association
de Professionnels Développement
urbain et Coopération
(ADP)

Comité de rédaction :
Xavier Crépin,
Emile Le Bris,
François Noisette,
Claude Pralraud,
Françoise Reynaud,
Fabrice Richy,
Bernard Rond,
Marie-Claude Tabar-Nouval,
Jean-Louis Venard
Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Graechen-Rebel
Impression : Le Clavier
ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 120 F
4 n° par an
ISTED
Centre de documentation
et d'information
"Villes en développement"
Arche de la Défense,
92055 Paris-la-Défense Cédex
France
Tél. (33.1) 40 81 15 74
Fax. (33.1) 40 81 15 99