

Sommaire

- 1 Editorial
 - la ville et la Coïsse française de développement (CFD)
- 3 Grands travaux et développement urbain
- 4-5 Financement de grands projets d'infrastructures urbaines
- 6 Publications
 - le grand projet est-il la clé du dynamisme urbain ?
- 7 Formations
 - Ambiguïtés
- 8 Nouvelles de la coopération

Eric Huybrechts, 1994



Barcelone : le nouveau boulevard de ceinture et le front de mer

Grands projets urbains

Le choix du thème retenu par l'Association de Professionnels Développement urbain et coopération pour sa dernière journée est-il un nouveau témoignage du repositionnement des opérateurs français sur les problèmes des pays développés ou en voie de développement rapide ? L'intérêt suscité par les grands projets urbains, et le faible nombre de références à l'Afrique pourrait le faire penser.

L'ambition de cette journée n'est pas celle-là. Pour mieux comprendre l'enjeu d'une réflexion sur les grands projets urbains, il convient de rapprocher deux observations.

La première a traversé les débats de cette journée du 6 septembre. La mobilisation de financements importants pour la réalisation de projets considérables, appuyés au plus haut niveau par les autorités politiques, traduisent la puissance de certains acteurs et marquent le développement de toutes les villes, depuis très longtemps. De la grande halle des marchands d'Ypres au 16^{ème} siècle au centre d'affaires de Beyrouth, les exemples appellent à la réflexion. L'inventivité financière et les échecs retentissants ne sont pas, eux non plus, des innovations de ce siècle.

La deuxième passe par un regard rétrospectif sur les axes prioritaires des projets urbains des dix dernières années. Rappelons-nous les débats qui ont permis de mieux comprendre la nécessité de bien gérer les services urbains, de renforcer le rôle des collectivités locales, de conforter le rôle de moteur économique des villes. Ces réflexions doivent être poursuivies et complétées sur les questions telles que les dimensions sociales et culturelles de la vie citadine, l'accès pour tous aux services essentiels, etc.

Mais pourquoi certaines villes sont-elles plus magiques que d'autres ? L'histoire, le climat, le site sont importants. La qualité et la cohérence de l'urbanisme et de l'architecture font ensuite la différence. L'examen attentif du patchwork parisien de lotissements et de grands projets immobiliers rappelle que cette qualité et cette cohérence sont aussi et d'abord le fruit de projets réels, financés, réalisés. De projets réalistes ou fous, de projets classiques et de projets qui bousculent le regard des contemporains sur la vie en ville. De projets portés par des ambitions diverses qui s'allient, comme aujourd'hui encore à Hong-Kong. De projets qui enrichissent leurs promoteurs, et parfois les ruinent. Mais qui se souvient de cet aspect des choses ? Quelle place laisse-t-on à ces projets dans les stratégies de développement des villes pauvres ? Comment les professionnels peuvent-ils concilier réellement, positivement, la capacité mobilisatrice des grands projets avec les contraintes financières, sociales et techniques, infiniment plus lourdes quand l'économie peine à résister à la concurrence internationale ? Les grands projets privés peuvent-ils encore contribuer à faire oeuvre urbaine et participer à l'émergence de vrais " arts de vivre " pour le 21^{ème} siècle ? Existe-t-il vraiment des conditions minimales pour que des grands projets puissent voir le jour. Lesquelles ? En rappelant l'importance des grands projets urbains dans l'histoire des villes, les interventions et les débats de grande qualité, reflétés dans ce numéro, permettent de relancer ce débat inachevé. ■

François Noisette,
Ministère des Affaires Étrangères
Président de AdP

La ville et la Caisse française de développement (CFD)

par Antoine Pouillieute, Directeur général de la CFD

Le développement urbain, et la ville en général, tiennent une place croissante dans les interventions de la CFD.

Chargée de financer l'aide-projets française dans un champ d'intervention qui comprend les départements et territoires d'outre-mer, le continent africain, la péninsule indochinoise, la Caraïbe et l'Océan Indien, la CFD, au cours des 8 dernières années, a consacré un peu plus de 15% de ses engagements (hors DOM-TOM) au développement urbain au travers de 135 projets dont le total s'est élevé à 6 milliards de FF. Sur ces 6 milliards, 4 milliards ont été alloués à des services publics marchands et le reste à des projets d'infrastructures ou d'équipements municipaux.

On n'échappe pas au développement urbain pour des raisons qui sont tout à la fois sociales, économiques et politiques. Sociales, parce que dans les trente ans à venir, si on arrive à maintenir à son niveau la population rurale, ce sera très bien, et, par voie de conséquence, l'accroissement démographique se retrouvera dans les villes. Économiques, parce que c'est dans les villes que se concentrent la production et la formation brute de capital fixe. Politique enfin, à la fois du fait de la démocratisation de l'Afrique et parce que, comme on l'a constaté dans les dix dernières années, les risques de troubles sont aussi concentrés dans les villes.

Le problème que pose le développement urbain tient au fait que, dans ce secteur plus encore que dans nos autres secteurs de développement, personne ne peut rien faire tout seul, pas plus les collectivités, les États, les bailleurs de fonds, que les opérateurs économiques. La ville est par nature un lieu où les gens doivent travailler ensemble,

c'est-à-dire arriver à mettre en harmonie des préoccupations et des intérêts qui ne sont pas toujours les mêmes.

L'une des caractéristiques des interventions de la Caisse, c'est l'habitude et l'expérience des financements qui associent un grand nombre d'opérateurs différents : autres bailleurs de fonds, collectivités publiques, opérateurs privés (opérateurs privés qui réalisent les projets mais aussi opérateurs privés qui seront amenés à les utiliser). Il faut donc des projets intégrés qui, en fonction des règles qui nous sont imposées comme établissement public et comme agence française de développement, s'inspirent de trois grands principes : continuité, réalisme, et bonne gestion.

Le principe de continuité parce que le pire ennemi du développement c'est la mode. Le temps du développement en général n'est pas le temps politique ; le temps du développement urbain, très long, exige de la continuité, donc de la stabilité. Il faut aussi une responsabilité politique en face de soi, avec laquelle on puisse avoir des réponses qui soient de vraies réponses avec des gens qui s'engagent. La volonté politique c'est la volonté de faire, mais c'est aussi la volonté d'adosser des moyens à l'action. En ce qui concerne les collectivités locales, je crois cependant qu'il faut avoir une certaine prudence et qu'il vaut mieux faire travailler ensemble des gens qui ont des préoccupations voisines, et c'est la raison pour laquelle nous favorisons, pour ce qui nous concerne, les accords de jumelage-coopération. C'est le cas par exemple, d'un de nos projets, le jumelage entre Toulouse et N'Djaména.

Le deuxième principe est le réalisme. Le réalisme, c'est la flexibilité, l'aptitude que nous avons à savoir bouger, à coller au terrain, non pas pour définir le projet mais pour le réaliser, c'est-à-dire le conduire. Nous français avons la réputation bien établie de savoir faire des projets, parce que nous avons justement cette capacité de réalisme et de flexibilité. Il faut être conscient de l'évolution conjoncturelle des marchés financiers et fonciers et être capable de modifier en cours de route le contenu des projets, par exemple pour tirer le meilleur parti des changements institutionnels qui interviennent. Ce sont ces idées que l'on rassemble à la Caisse sous le terme de «projets-processus». Le projet-processus est au projet ce que la loi d'orientation est à la loi ordinaire, c'est-à-dire la capacité de fixer une orientation et de réaliser par étapes un certain nombre de phases du projet, accompagnées par les réformes institutionnelles nécessaires, afin de capitaliser tout de suite sur cet environnement favorable et d'assurer ainsi le succès des étapes suivantes. Nous arrivons à développer ces méthodes par exemple à Libreville sur un projet de drainage et d'aménagement de bassins versants.

Le dernier principe, la **rigueur financière**, veut dire que le bailleur de fonds doit savoir où va l'argent qu'il a mis dans un projet et qui vient pour partie du contribuable français. La comptabilité des opérations doit donc être distincte de celle du maître d'ouvrage qu'est la collectivité publique et de celle du bailleur de fonds. D'où le concept de maîtrise d'ouvrage déléguée, qui permet d'avoir une claire identi-

fication juridique, financière et comptable des acteurs, et l'écriture de manuels de procédure pour définir les modes opératoires. Dans les DOM-TOM, cela nous est habituel à travers des sociétés d'économie mixte ; en Afrique, avec des agences spécialisées sur le modèle AGETIP, dont l'initiative revient à la Banque Mondiale. Au Cambodge, autour de l'exploitation touristique des temples d'Angkor nous avons beaucoup contribué à la mise en place d'un établissement public d'aménagement, l'APSARA.

En conclusion, les thèmes qui me semblent essentiels pour la CFD en matière d'aménagement urbain sont l'eau potable, les transports urbains -pour lequel nous avons des difficultés- et les ordures ménagères. Le problème de l'eau est plus important que celui de l'électricité, parce qu'il est plus difficile à résoudre et parce qu'il a des effets périphériques beaucoup plus importants sur la santé et sur l'environnement. En outre, il ne faut pas uniquement développer les capitales, mais aussi les centres secondaires. Une condition nécessaire du développement urbain, c'est aussi d'avoir un réseau routier acceptable qui permette l'irrigation d'un pays pour relier les pôles entre eux et pour aller vers les ports permettant l'ouverture sur le reste du monde ; c'est aussi le développement des réseaux d'information et d'intercommunication. ■

Apsara, Angkor



Groupe Huit

Grands travaux et développement urbain

par Michel Arnaud, (extrait de son intervention à la journée ADP de 1996).

Le thème de la journée appelait une réflexion sur le rapport entre les grands projets urbains et le développement urbain, spécialement dans les pays en voie de développement. Michel Arnaud cherche cette relation, à partir d'un survol de ce que Braudel appelait « le temps long ». Son propos était illustré de nombreuses diapositives.

La renaissance urbaine et ses projets.

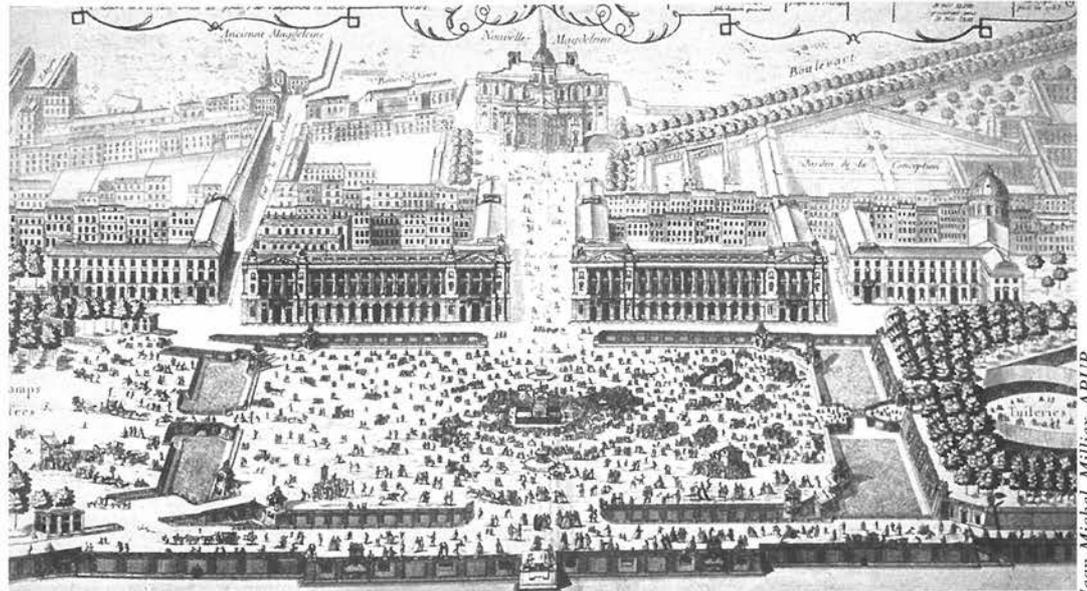
Une image typique de la ville médiévale européenne, telle Nuremberg au XV^{ème} siècle, montre les maisons « banales » des bourgeois dominées par le château, la cathédrale et les autres églises, la halle... et l'enceinte fortifiée que l'on peut appeler les grands travaux de l'époque. Que peut-on dire de ces « grands projets urbains » ?

Sur le plan de l'investissement, à une époque où l'équipement de la voirie et de l'espace public représentait peu de chose, ils étaient l'essentiel de l'accumulation de capital public ou collectif, communautaire, durable,

Sur le plan de la conception : c'était la réalisation de programmes indépendants, implantés sans projet d'ensemble, mais touchant aussi bien le politique que l'économique et le social,

Sur le plan institutionnel, un prélèvement énorme si on le compare aux richesses de l'époque, obtenu par des voies diverses : autoritaires (le château et, partiellement, les églises), évergétiques (les hôpitaux) ou contributives (le mur d'enceinte, l'Hôtel-de-Ville...). Cette diversité des modes de prélèvement est d'ailleurs à mettre en relation avec la constitution d'une société.

Que lirait-on sur un plan de Bruges vers 1500 en matière d'organisation urbaine ? Peu de différence avec des médinas de l'époque, mais un caractère organique à retenir : la défense contraint à l'entassement ; lequel impose, avec la diversité des modes de financement, l'implantation erratique des édifices. L'enceinte délimite le dedans et le dehors, et par là les bases fiscales (banlieue).



Place de la Concorde, Paris

Jean-Michel Millier, APUR

Il s'agit bien de la création urbaine d'une époque, l'expression de ses problèmes, de ses modes de gestion et de ses solutions : passage de la société féodale à la société bourgeoise.

Les solutions sont adaptées à des tailles modestes (moins de 50.000 habitants) et à une croissance qui a pu paraître forte à l'époque, mais qui était lente (moins de 0,5% l'an), élément « organique » aussi.

La création de l'espace urbain

La célèbre place de Sienne où se déroule la course de chevaux du Palio est un espace extérieur pour la fête, le spectacle urbain que se donne la ville à elle-même, ici pour signifier l'ouverture de la vie urbaine sur l'extérieur, le projet urbain comme espace urbain créé.

Sur un plan de Venise, on peut voir le passage, le tâtonnement de la création esthétique et institutionnelle de la ville médiévale

organique et des délaissés de voirie (les campi), du prélèvement de parcelles banales jusqu'à la Place Saint-Marc, formation architecturale aboutie.

Bruges de nouveau. Une vue axonométrique de 1568 montre aussi une première composition urbaine affirmée, sinon volontaire : édifices et espaces urbains composés, le canal qui passe sous la halle, mais surtout le projet d'une nouvelle centralité urbaine : la ville dans la ville.

La promenade sur la Jungfernstieg à Hambourg (1800) exprime de nouveaux « besoins urbains » : le mail, promenade d'une société de loisir, non plus l'espace urbain mais la nature comme élément de la ville, l'intégration du site naturel à la ville, en direction des projets futurs de « parcs urbains », une série d'endroits

« pour voir et être vu ». On perçoit, à travers ces quelques exemples, le cycle du « projet urbain » : de l'idée naissante au programme, du programme au

projet et... au formalisme architectural ou urbanistique.

La taille des villes reste modeste et leur taux de croissance encore faible. Aussi à l'époque du « grand projet » (de circulation et de composition urbaine généralisée) de Sixte-Quint engagé vers 1590- qui précède ceux d'Hausmann à Paris de deux siècles et demi - Rome avait à peine 100.000 habitants ; avec le retour de la papauté, sa population avait doublé en 3/4 de siècle, soit 1% par an ! Londres est passé de 200.000 habitant à 1 million entre 1600 et 1800, soit 0,8% par an. Paris de 250 à 500.000 dans le même temps, soit 0,35% l'an. On perçoit ces croissances comme rapides à l'époque. On les considérerait comme quasi-nulles aujourd'hui. Le changement d'échelle est néanmoins là.

La création urbaine totale

De tout temps, il y eut des grands projets de villes « nouvelles ».

On pourrait presque avancer que c'est la forme normale de l'expansion urbaine, de l'urbanisation et de sa diffusion à travers le monde, le « projet urbain » par excellence (telles les « *bastides* » du sud de la France, qui représentent une sorte de schématisation des réalisations spontanées de l'époque), véritable projet au sens conceptuel, libéré des contraintes de l'existant, non pas conçu comme réponse à un besoin mais comme proposition pour structurer le développement urbain.

De même, le plan « *simpliste* » de Philadelphie est une solution de masse à un problème de masse en même temps qu'une manifestation de confiance dans l'avenir : un « projet », au sens plein du terme. Les Etats-Unis sont alors le siège d'une croissance urbaine sans commune

mesure avec celles connues jusque-là : une population urbaine qui s'accroît au rythme de 6% l'an entre 1830 et 1860. Situation comparable à la croissance urbaine des PED au cours des Trente glorieuses de l'après guerre (1950-1980).

Perspectives.

Depuis 1900, en un siècle, l'urbanisation s'est considérablement étendue à travers le monde : aux 350 millions d'urbains que le monde comptait au début du siècle, 2 milliards se sont ajoutés... Au cours du siècle qui vient, sur la base de 8 milliards de terrestres dont 75% citadins, la population urbaine s'accroîtra encore de quelque 4 milliards d'individus. En tous cas inéluctablement de 2 milliards avant 50 ans.

Or, chaque période d'urbanisation intense, relativement au rythme courant, a connu une vague de grands projets urbains. Toujours et inévitablement des tâtonnements sur la nature de ces grands projets, tantôt remarques de projets urbains déjà réalisés ailleurs, ou longtemps avant, et remis au goût du jour, tantôt innovations dans les programmes, tantôt encore, mais plus rarement, réponses enfin ajustées aux problèmes de l'heure... avant que, plus tardivement, souvent à la fin d'une époque, s'installent classicisme, formalisme ou académisme... Il serait bien étonnant que la vague d'urbanisation et de grande mutation socio-économique que le monde connaît actuellement et pour quelques décennies - pour sa plus grande part dans les pays les moins

avancés et les moins urbanisés - ne donne pas lieu à de grands projets urbains, ici et là, et n'aboutisse pas à des solutions originales, qui dépendront des capacités de création et de gestion des différentes sociétés impliquées dans ce mouvement. Doit-on accepter des centaines d'Ibadans, - Ibadan est cette ville nigériane de plus de 3 millions de personnes qui doublera dans les 25 ans à venir, sans réseau de voirie, mais traversée par une autoroute ! - alors que Paris comptait seulement 500.000 habitants et croissait à 1% l'an quand les travaux d'Hausmann ont été entrepris. ■

Financement de grands projets d'infrastructures urbaines

Eric FRANCOZ, Société Générale

Le secteur public, fortement contraint, se tourne de plus en plus vers le financement de projet.

Paradoxalement, au moment où les besoins liés au développement urbain apparaissent considérables, tant dans le transport (autoroutes urbaines, ponts, tunnels, aéroports, parkings) que dans celui des services (réseaux de chaleur, d'eau, traitement des déchets), les entités publiques, qui se sont surendettées en période de taux réels élevés, doivent limiter leurs investissements. Face à ce dilemme, municipalités ou Etats, portés par la vague du libéralisme ambiant, souhai-

tent se tourner vers des solutions privées de types concession ou BOT (*Build Operate Transfer*) pour financer leurs infrastructures. Ces solutions sont en apparence idéales : l'autoroute urbaine sera construite par la société concessionnaire qui prendra à sa charge l'ensemble des risques (surcoûts, mauvaise évaluation des besoins, erreurs de conception) épargnant les budgets publics. L'investissement sera financé en « projet » : une technique où le service de la dette est assuré par les revenus de la concession et qui s'appuie sur une allocation précise des risques entre les différents intervenants. Très flexible dans son approche, le financement de projet (dit *project financing*) est en forte croissance, malgré des marges plus fortes qu'un finan-

cement classique d'entreprise (dit *corporate financing*) et la lenteur liée à la complexité des montages. Pourtant, en 1995 avec 2 milliards USD, sur une production totale de 23 milliards USD de financements de projets divers (énergie, télécom, etc.) la part des infrastructures (ponts, routes, tunnels...) demeure limitée malgré des besoins considérables. Par comparaison, la production électrique représentait 8,7 milliards USD et les télécommunications, 5,5 milliards USD.

Le développement des infrastructures privées est limité par la capacité des utilisateurs à payer le prix du service rendu.

Si, dans un certain nombre de cas, le secteur public se con-

tente de sous-traiter une activité au secteur privé tout en continuant à en assurer la gratuité pour l'utilisateur (*shadow tolling* ou *péage invisible*, prisons ou hôpitaux en concession), le secteur public souhaite, en général, déplacer le coût de l'infrastructure, du contribuable vers l'utilisateur, soulageant ainsi son budget.

Outre le risque traditionnel de construction lié aux retards et aux surcoûts pour des raisons techniques (géologie, terrain) ou macro-économiques (taux, change), le projet devra principalement supporter le risque d'une insuffisance de cash-flow liée généralement à une surestimation des revenus (en général des trafics). Or si le comportement des usagers face à une infrastructure payante est difficile à prévoir et réserve souvent de mauvaises surprises, le fait qu'il s'agisse d'une infrastructure urbaine aggrave le problème car les usagers sont beaucoup plus sensibles à un péage qu'ils réglent deux fois par jour qu'à celui d'une autoroute qu'ils n'empruntent qu'une fois l'an.

Malgré le respect de règles limitant ce risque...

Un certain nombre de règles simples permettent de limiter le risque d'une insuffisance de revenus :

- partir de la solvabilité de la clientèle et du prix qu'elle est réellement prête à payer pour le service fourni (*bottom up*),
- s'assurer du professionnalisme des exploitants,
- ne pas négliger les externalités en captant des sources annexes de revenus qui peuvent être importantes telles que des plus-values foncières sur des terrains ou des immeubles valorisés par le projet (ce qu'a fait par exemple EuroDisneyland).

... peu de projets peuvent se financer entièrement sur fonds privés.

A quelques notables exceptions - certains aéroports, parkings bénéficiant de situations monopolistiques ou d'une clientèle particulièrement solvable - la plupart des équipements urbains se heurtent à l'incapacité des utilisateurs de payer le coût complet du service. Les raisons vont de l'insolvabilité des usagers, dans les pays émergents, au refus de payer ce qui a jusque là été gratuit, dans les pays développés. La modélisation des comportements reste peu fiable comme le montrent les fréquents écarts entre les modèles de trafic basés sur la valeur du temps (en attribuant à son temps une valeur monétaire, l'usager arbitre entre le temps économisé et le péage) et les comportements observés. Ce risque est amplifié, dans les pays ne disposant pas de réels marchés financiers et où la dette est contractée en devises, par la nécessité de fixer des péages en équivalent-dollar. Le risque de change est alors éliminé mais le risque de trafic s'accroît : en effet l'usager, qui voit exploser les péages en monnaie locale, se détourne d'infrastructures trop chères.

Enfin, l'omniprésence des entités publiques, depuis la défini-



Les infrastructures urbaines furent longtemps financées exclusivement sur fonds publics : une autoroute urbaine à Atlanta

Benoît Rolland, Société Générale

tion des règles de sécurité (cas d'Eurotunnel) jusqu'à la fixation des tarifs, rend *de facto* le projet, théoriquement privé, très dépendant du contexte politique. Ainsi, à Lisbonne, le concessionnaire chargé de la construction du second pont a obtenu le monopole des traversées routières du Tage par la concession du premier pont, qui préexistait. Mais le relèvement des tarifs, indispensable à l'équilibre financier du projet, est, sous la pression des électeurs, constamment retardé par le pouvoir politique.

En définitive, le financement mixte avec support public est la solution la plus efficace.

Transformer le contribuable en usager ne permet de financer qu'un nombre limité d'infrastructures urbaines. Les limites

de solvabilité demeurent et financer sur 15 ans un pont de 5 milliards de FF dans une ville de 1.000.000 d'habitants impose, pour le seul service de la dette, un niveau de péage insupportable pour l'immense majorité des acteurs économiques urbains (entreprises, ménages, contraints aux traversées).

Si l'usager est insuffisamment solvable, il faut pouvoir s'appuyer sur le contribuable. Celui-ci ne s'est pas entre temps enrichi mais il demeure le seul à pouvoir prendre un certain nombre de risques à long terme en anticipant des gains pour la collectivité difficiles à collecter dans le cadre d'une concession (implantation d'entreprises, baisse du nombre d'accident, diminution de la pollution et des affections respiratoires liées..).

Mais, nous l'avons dit, le support public est rare et, pour être pleinement utile, il doit se concentrer sur la prise en charge des risques qui ne peuvent pas être supportés par le secteur privé. Cette sorte de principe de subsidiarité permet de bénéficier au maximum du levier apporté par le financement privé. La technique du financement de projet va alors jouer deux rôles :

- elle va répartir les risques et isoler ceux qui sont insupportables pour le secteur privé.
- elle va organiser la prise en charge de ces risques par le secteur public au moindre coût possible grâce à toute une gamme d'outils allant de la garantie d'émissions obligataires à la prise en charge du risque de taux ou de change. ■



Transports urbains dans les pays en développement. Actes de la conférence CODATU VII, New Delhi, 12-16 fév. 1996. - Paris : Codatu, 1996. - 2 vol., p. mult.

Depuis sa création en 1980, et à travers ses conférences biennales, la CODATU s'est révélé comme le meilleur support à la coopération internationale dans le domaine des transports urbains pour les pays en développement. A New Delhi, plus de 150 communications d'experts venus de plus de 30 pays ont apporté des éléments de réponse pour soutenir une activité dont l'importance est fondamentale dans une perspective de développement durable.

Prix : 396 FF

→ Contact : Agence Cités Unies Développement, 22 rue d'Alsace 92300 Levallois-Perret - France

La recherche urbaine en Algérie. Un état de la question par Rachid Boumediene et Messaoud Taïeb. - Paris; Tours : Interurba; Urbama, 1996. - 107 p. (Coll. Pratiques urbaines, n°14)

Ce n'est guère qu'à partir des années 1970 que se mettent en place en Algérie les cursus de formations et les structures de recherche consacrés à l'aménagement du territoire, l'urbanisation et le fait urbain. Deux chapitres introductifs présentent le contexte urbain en Algérie et les doctrines et instruments d'urbanisme. En effet l'évolution de la problématique urbaine et les modes d'action institutionnels ont étroitement conditionné l'orientation et l'évolution des recherches.

Prix : 60 FF

→ Contact : GDR INTERURBA, 162 rue Saint Charles, 75740 Paris Cedex 15 - France

La ville européenne outre mers : un modèle conquérant ? (XV^e-XX^e siècles) coordonné par C. Coquery-Vidrovitch et O. Goerg. - Paris : L'Harmattan, 1996. - 302 p. (Coll. Villes, histoire, culture, société) Loin de présenter un modèle de ville européenne exporté au-delà des mers, les contributions sont autant de preuves de la diversité avec laquelle des idées émanant d'Europe sont implantées, transfigurées ou abandonnées outre mers. L'optique pluridisciplinaire (histoire, urbanisme, géographie, architecture) permet des regards croisés sur une thématique commune appliquée à des espaces contrastés.

Prix : 180 FF

→ Contact : L'Harmattan, 5-7 rue de l'Ecole Polytechnique, 75005 Paris - France

Le grand projet est-il la clé - du dynamisme urbain ?

Christian-Pierre CORMIER, LL.B., avocat-urbaniste.

Et d'abord, qu'est-ce qu'un grand projet urbain ?

Lorsque l'association Métropoles demanda cette année à ses membres de lui faire parvenir des exemples de «grands projets» dans leur métropole, elle reçut une liste étonnante par son éclectisme. Certaines villes présentèrent des projets structurants assez orthodoxes, comme la Cité des sciences et de la technologie d'Adlershof à Berlin. Mais New-York vit en son tunnel d'adduction d'eau potable, il est vrai gigantesque, un « grand projet urbain ».

Serions-nous autorisés à considérer l'amélioration de la gestion des services urbains d'une métropole comme un grand projet ? Car si la gestion quotidienne d'une ville immense est moins prestigieuse que le lancement d'un grand projet, elle est aussi une tâche d'envergure nécessitant de véritables moyens. Elle constitue d'ailleurs souvent le seul vrai défi qui pourra assurer le dynamisme urbain.

Le « grand projet » peut même parfois s'avérer le gouffre financier qui privera la ville de ressources rares et nécessaires à son fonctionnement. N'y a-t-il pas le danger de voir tel grand projet ne matérialiser qu'une préoccupation demiurgique ou une volonté de marquer l'Histoire, négligeant d'autres solutions plus adaptées et efficaces ?

On a souvent voulu voir dans certains projets la solution à différents problèmes, tels que ceux de surpopulation ou de pression foncière sur les terres arables. Mais les succès mitigés de la ville nouvelle de « 6 octobre » à côté du Caire, de New Bombay ou de la ville satellite de Hay Ryad à côté de Rabat ont mon-

tré que les espoirs placés dans de telles réalisations pouvaient être exagérés.

D'ailleurs, la quasi-absence de grands projets en cours sur le continent africain au sud du Sahara peut aussi nous faire réfléchir. L'échec relatif de grands projets destinés à dynamiser des métropoles sur ce continent démontre à sa façon la portée limitée de telles opérations. A l'heure où on observe une augmentation des problèmes urbains, les solutions résident souvent dans une meilleure utilisation de la ville existante et de ses équipements.

Et pourtant, depuis toujours les grands projets ont contribué à construire la ville. On n'a qu'à se rappeler l'impact qu'ont pu avoir sur la ville, mais aussi sur des territoires et des empires entiers, les travaux entrepris par les différents empereurs romains, incas ou chinois. Plus près de nous, les travaux d'Hausmann ou ceux initiés par le *Great Deal* de Roosevelt constituent d'autres exemples du rôle de catalyseur et de bras de levier que jouent les grands projets dans la fabrication de la ville.

M. Ascher¹ reconnaît l'impact que peuvent avoir les grands projets sur l'urbanisation, sur les restructurations urbaines et sur l'image d'une ville. Nous ajouterions même parfois sur l'image de tout un pays. Intervenir de cette façon dans les principales villes est souvent un moyen efficace pour impulser un dynamisme dont le pays tout entier pourra bénéficier.

Le grand projet peut aussi être l'occasion d'améliorer certaines fonctions urbaines jusqu'à déficientes (logement, transport, activité économique, etc.).

Le projet de Lujiazui à Shanghai qui dotera la ville d'un nouveau centre d'affaires est sans doute l'archétype de ces grands projets que les métropoles asiatiques entreprennent pour se doter d'infrastructures qui renforceront leur position au cours du prochain siècle. Quant au métro aérien de Manille ainsi que l'autoroute en superstructure construite à Bangkok, ils visent précisément à résoudre un problème de circulation qui pourrait compromettre le développement économique de ces pays. D'aucuns au lendemain de l'élection présidentielle américaine, soutiennent que la réhabilitation des centre-villes devrait constituer la priorité de Clinton. Il s'agira évidemment de gérer les villes, mais aussi d'initier des grands projets permettant de redynamiser et requalifier des zones urbaines laissées à l'abandon. Le défi et la solution consistent sans doute à concilier ces deux éléments.

Au-delà de solutions qui ne frappent que l'imaginaire, qu'illustrent certains grands projets, il faut donc chercher à trouver une dynamique urbaine durable. Elle ne sera d'abord possible que grâce à une bonne gouvernance de l'ensemble de la ville. En plus des fonctions du logement et de l'emploi, il faudra ensuite réfléchir aux moyens qu'on utilisera pour assurer aux citoyens une meilleure qualité de vie. Car c'est à travers celle-ci, notamment en mettant en valeur le patrimoine urbain et en améliorant l'environnement de quartiers souvent très dégradés, qu'on parviendra à renverser l'exode que connaissent les centre-villes américains. L'Inner Harbor à Baltimore ou Battery Park à New York, en s'insérant dans le tissu déjà existant, représentent en ce sens des projets phares. ■

¹ Ascher, F., *Projet public et réalisations privées*, Les Annales de la recherche urbaine, no 51, juillet 1991, p. 13

Ambiguïtés

par Jean-Louis Pagès, architecte-urbaniste, IAURIF

Un membre de l'ADP nous livre ses réflexions sur la journée du 6 septembre 1996 : sans concession.

Villes en développement : Que pensez-vous du thème choisi ?

Jean-Louis Pagès : Ambigu. Grand : par la taille, le coût, la renommée... la qualité ?

Projet : terme vaste qui englobe transformations et nouveautés. Urbain : Qualifie une localisation (le projet des villes ou le projet des champs !) ou « l'urbanité » du projet.

Au départ je me posais donc deux questions :

- peut-on considérer un ambitieux dessein de maîtrise des transformations d'une ville comme un « grand projet urbain » et lui faire acquérir la renommée qu'il mérite (POS de Paris par ex) ?

- peut-on reconnaître « l'urbanisme préalable » d'une opération importante comme un « grand projet urbain » ou bien doit-on attendre le dessin des objets qu'il contiendra pour lui donner ce qualificatif ?

VeD : Vos questions mêmes trahissent une préférence.

JL.P : Bien sûr. L'évolution des villes est permanente. Tous les jours de multiples opérations, petites ou grandes, dues aux interventions de multiples acteurs, transforment les villes. Seule la maîtrise au jour le jour de ces transformations peut maintenir l'identité de chaque ville à travers son histoire, son site, ses originalités. Elle doit aussi permettre l'innovation, les écritures contemporaines... dont certaines deviendront un jour historiques. Ainsi, Paris, Rabat, Istanbul ont su conserver leurs silhouettes et, en leur coeur, leurs quartiers historiques. Cela ne les a pas empêchées de connaître des opérations d'envergure, ajoutant à leur histoire de nouvelles strates.

La qualité de ces opérations se reconnaît à la capacité qu'ont les villes de les absorber, et d'en faire des richesses supplémen-

taires. Cette capacité n'est pas le fait du hasard mais celui d'une maîtrise constante et de « l'urbanisme préalable ».

Aussi lorsque l'on parle de « grands projets urbains », ne faudrait-il pas d'abord donner la vedette à ces réussites exceptionnelles et difficiles ? L'urbanisme aide alors la ville à s'enrichir sans perdre son âme, à mieux fonctionner pour le confort de ses habitants et le progrès de son économie.

VeD : N'avez-vous rien entendu dans ce sens ?

JL.P : Peu. A propos de Paris par exemple, les grandes opérations évoquées ont été privilégiées par rapport à la gestion générale, fait pourtant plus remarquable que chaque opération prise isolément.

VeD : Chaque ville présente ce qui lui paraît le mieux correspondre à ses ambitions du moment.

JL.P : Justement ! il y a derrière certaines présentations une vue préoccupante à mes yeux de l'avenir des villes concernées.

Le « grand projet urbain » contemporain est souvent l'inverse du « projet de ville » : il n'obtient sa labellisation que lorsqu'il est spectaculaire : le plus haut, le plus cher, le plus original, lorsqu'il bénéficie de la signature d'une vedette de l'architecture (qui au demeurant peut avoir un grand talent d'architecte) et souvent lorsqu'il est l'objet de polémiques.

On en vient à appeler « grand projet urbain » de grandes opérations d'architecture (ex. les grands chantiers du président Mitterrand).

A quand les grands chantiers de l'urbanisme où la dimension urbaine, la réflexion à l'échelle de la ville assureront la maîtrise des transformations dans l'espace, dans le temps, dans la continuité culturelle ?

VeD : Quelle origine voyez-vous à cette dérive ?

JL.P : Vedettes, records, polémiques, provocation, sont autrement plus médiatiques que l'indispensable urbanisme préalable des projets et que la tenacité habile et intelligente de la maîtrise et de l'orientation du développement urbain. Où est l'urbaniste de renom qui assurera sa célébrité par ce type d'action ? Ne cherchez pas, il n'existe pas. L'urbanisme est affaire d'équipe. Cela n'exclut ni le talent, ni la création... mais c'est moins « médiatique » et puis ça demande du temps et donc de la modestie.

Pourtant des consultations telles que la poursuite de l'axe de la Défense, de la transformation des terrains Renault à Boulogne montreraient bien que les « grands gestes » n'ont aucune utilité s'ils ne s'inscrivent pas dans l'espace, le temps, l'économie, la culture.

VeD : Certains des projets présentés allaient bien dans ce sens.

JL.P : A première vue oui. Mais un projet comme celui du centre de Beyrouth (la constitution d'un grand morceau de ville, et de quelle importance !) a été présenté comme un projet « sans site ». Et il n'a pas été le seul ! Manque de temps ? Peut-être mais arbitrage significatif (de la seule présentation, je l'espère).

VeD : Vos conclusions ?

JL.P : Ne nous laissons pas de développer auprès des élus, des médias, de la profession, l'idée que les projets ne sont pas pour la gloire des concepteurs mais pour le bien-être des habitants. Le « grand projet d'urbanisme » a été absent du débat. J'en ai été frustré. ADP m'a paru, pour une fois, trop concéder à une mode. ■

Formations



Formation continue à l'EAMAU

L'Ecole Africaine des Métiers de l'Architecture et de l'Urbanisme (EAMAU) de Lomé développe, dans le cadre de son projet d'établissement, de nouvelles activités et en particulier la formation continue. Pour construire son savoir faire dans ce domaine l'EAMAU a décidé de travailler en partenariat avec des institutions reconnues dans ce secteur. Six actions sont envisagées pour 1997 et deux sont d'ores et déjà programmées :

« Maîtrise des opérations de réhabilitation urbaine des quartiers ; pays en développement »

du 28 avril au 23 mai 1997 à Lomé.

Ce stage est organisé avec l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées de Paris. Il s'adresse aux décideurs en matière de politique urbaine, aux responsables de l'aménagement, aux chefs de projets.

Cycle « Gestion des Villes »

du 1^{er} mai au 30 septembre 1997 à Lomé (2,5 mois), en France (1 mois) et dans le pays d'origine du stagiaire (1,5 mois). Ce cycle est organisé avec l'Université Technologique de Compiègne. Il s'adresse aux cadres techniques et administratifs occupant des postes de planification ou de gestion dans les villes africaines.

Des informations peuvent être obtenues auprès de l'EAMAU (fax : 228 22 06 52 ; E-mail : eamau@syfed.tg. refer.org) et des institutions partenaires : ENPC (fax : 33 1 44 58 28 30 ; E-mail : maugerm@paris.enpc.fr) ou UTC (fax : 33 3 44 86 52 08), ainsi que sur le site internet : <http://www.refer.tg.org> (rubrique Education/Enseignement Supérieur/EAMAU).

Villes, développement, expertise internationale

Option du DESS Aménagement et urbanisme, Université Paris VIII.

Cette spécialisation requiert un élargissement international et comparatif des connaissances générales et spécialisées acquises dans les enseignements du tronc commun et la recherche d'un équilibre entre formation théorique et formation pratique. Un accent fort est porté sur l'analyse des politiques urbaines dans le contexte du processus de mondialisation

Responsable : Mme Osmond
→ Contact IFU, 4 rue Nobel, 77420 Champs-sur-Marne - France, tél. 01 64 68 00 16, fax : 01 64 68 00 84.

Nouveaux projets FAC
dans le secteur
du développement urbain :

- Appui au développement urbain et municipal au Congo ciblé sur les villes de Brazzaville et Pointe Noire. Les actions à mettre en oeuvre sont doubles :

. d'une part, améliorer la gestion et l'utilisation des ressources municipales, par la mise en place (à Pointe Noire) d'un registre foncier urbain générateur de recettes nouvelles, par l'élaboration de nouvelles règles et procédures de gestion des dépenses permettant de garantir une certaine autonomie financière des municipalités concernées ;
. d'autre part, réorganiser les services techniques afin que l'exécution de certains services communaux (ordures, voirie,...) soit déléguée à des partenaires privés ou à des sociétés d'économie mixte.

- **Projet de développement communal en Côte d'Ivoire.** Le projet vise, en premier lieu, à accroître l'autonomie financière et les compétences des neuf capitales régionales du pays (Abidjan exclu) ; des actions de formation seront mises en oeuvre pour les élus et cadres municipaux. En outre, deux centres documentaires sur la gestion communale seront créés à la Direction générale des collectivités locales du ministère de l'Intérieur et à l'Union des villes et communes de la Côte d'Ivoire. En second lieu, le projet vise à expérimenter une véritable politique de développement local sur la commune de Man, en s'appuyant sur une coopération décentralisée avec la ville de Besançon.

- **Projet d'appui au développement de la ville de Tananarive.** Complémentaire d'un projet lancé en juillet 1995 en faveur des cinq capitales régionales de Madagascar et de la ville d'Antsirabé, ce projet se propose d'intervenir sur deux plans :

. au niveau central, le ministère des Travaux publics et de l'Aménagement du territoire recevra un appui pour la révision du droit de l'urbanisme et son adaptation au nouveau contexte de la décentralisation ;
. au niveau de 16 communes constituant l'agglomération du Grand Tananarive, il s'agira surtout de contribuer à la réorganisation et à l'informatisation des services techniques et financiers.

- **Appui aux initiatives dans les quartiers de Kimbanseke à Kinshasa.** Le projet interviendra sur une quinzaine des quartiers de la zone de Kimbanseke et mettra en place deux fonds locaux : l'un pour appuyer la réalisation d'infrastructures et d'équipements sociaux, avec la participation effective des habitants des quartiers ; le second est destiné aux petits artisans. Un système d'épargne-crédit pour les marchands et les éleveurs sera également testé. Deux ou trois associations zairoises seront directement associées à la mise en oeuvre du projet dont la responsabilité est confiée au GRET.

Nouvelles de la coopération

Au coeur des villes du monde

La chaîne TV 5 organise en 1997 l'opération « au coeur des villes du monde ». Chaîne francophone, TV 5 est aussi une chaîne urbaine, en raison de son mode de diffusion principal : le câble ; 80% de son public habiterait en ville.

Plusieurs événements se conjugueront pour aborder ce sujet.

Début février, la programmation d'une journée sera entièrement guidée par le thème de la ville : la ville comme inspiration, comme sujet d'étude, qu'on aime, qu'on veut changer. Débats, contes créations, reprises de documents existants « tenteront d'éveiller le paysan des villes, celui qui arpente son territoire les yeux fermés ». Des tournages devraient avoir lieu à Bamako, Belgrade, Alexandrie, Istanbul,...

« Décrivez votre ville » est un concours qui s'adresse aux classes qui étudient le français dans le monde. S'appuyant sur les émissions phare de la chaîne, il invite les élèves à écrire, photographier et dessiner leur ville. La participation d'au moins 400 classes est attendue.

La sélection du jury donnera lieu à des diffusions en juin 1997.

Parallèlement, une animation est organisée au profit et par les libraires du réseau TV 5 sur le thème de la ville (sélection de titres, création d'événements locaux, etc.). Des regards originaux sur la ville et des envies de continuer à travailler avec ceux qui se seront manifestés peuvent donner des occasions de coopération plus ou moins scientifique et technique.

→ *Contact : TV 5, Madame Dominique Martineau, 19 rue Cognacq Jay, 75341 Paris cedex 07, France, tél. 33.1.44 18 55 90, fax : 33 44 18 48 48.*

Lexiques spécialisés en urbanisme

La réalisation de 25 lexiques reprenant le vocabulaire très spécialisé de l'urbanisme est engagée par PIR-Villes du CNRS, en s'appuyant sur les coopérations montées à travers le monde dans le cadre du programme « les mots de la ville ». Chaque fascicule trilingue (français-anglais-langue tierce) regroupera la traduction, éventuellement commentée, de 350 termes environ. Pour 1996, le ministère des Affaires étrangères a financé les travaux de base dont la réalisation du lexique français-anglais, et les lexiques arabe et hindi.

→ *Contact : Francis Godard, PIR-Villes, tél. 33 1 45 03 31 81, fax. 33 1 45 04 27 81.*

Territoire et mondialisation

C'est pour débattre des enjeux de la mondialisation financière, commerciale et technologique que l'Ecole nationale des ponts et chaussées a choisi de consacrer le colloque de son 250^e anniversaire au thème « Territoire et mondialisation ». Comment faire évoluer les équipements et services en France et les performances globales de nos entreprises, pour renforcer notre efficacité économique et pouvoir ainsi participer activement au mouvement de mondialisation ? Comment faire évoluer notre système de formation ? Comment protéger notre environnement pour assurer un développement durable ?

Telles sont quelques unes des questions qui seront débattues lors du colloque au cours de huit interventions suivies d'une table ronde, avec la participation de personnalités à la compétence reconnue, ingénieurs, universitaires, chefs d'entreprises, élus, autorités publiques.

12 mars 1997, Paris, Maison de la Chimie
→ *Contact : Mme Françoise Bourgain, ENPC - Département international, 28 rue des Saints Pères, 75343 Paris cedex 07, France, tél. 01 44 58 28 22/25; fax 01 44 58 27 06.*

Pôle «Ville» de l'ISTED

Au terme de la période de lancement consacrée principalement à la présentation de l'activité de la France dans le domaine urbain tournée vers l'international, dans le cadre de la préparation et la tenue de la conférence Habitat II, le pôle « Ville » de l'ISTED doit répondre à de nouvelles orientations.

Rassembler les acteurs publics et privés, regrouper les actions autour de thèmes opérationnels, concentrer les programmes sur des zones prioritaires, et renforcer les liens avec les acteurs internationaux, constituent les lignes de force de ces orientations. Elles se traduisent par une ouverture sur les pays hors champ, le regroupement autour du pôle « Ville » des dossiers transports urbains et par un rapprochement avec le secteur privé.

Il sera animé par Chantal Barbieux, économiste, mise à disposition par le MELTT, dont l'expérience acquise en France à l'international dans le domaine des services urbains auprès des secteurs publics et privés, répond à ces nouvelles orientations. Marie-Claude Tabar-Nouval est mise à disposition de la Fédération Mondiale des Cités Unies par le MELTT où elle remplira les fonctions d'expert chargé de la politique urbaine auprès du directeur général.

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 Smagghe, 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 Praliaud,
Françoise Reynaud,
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 Cedex
France
Tél. (33) 1 40 81 15 74
Fax. (33) 1 40 81 15 99
isted@ved.min-equip.fr