

Sommaire

1. Editorial
2. La gouvernance dans le développement urbain
3. Bonne gouvernance, réduction de la pauvreté et les objectifs du millénaire pour le développement : l'expérience de ONU-Habitat
4. L'état de la réflexion sur la gouvernance urbaine dans les PED
5. Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)
6. Quelle gouvernance pour les villes d'Afrique ?
 - Effets des stratégies de développement urbain sur la gouvernance des villes
8. Les apports de la coopération décentralisée sur la gouvernance urbaine en Asie
9. Manifestations
10. La gouvernance urbaine en Inde à l'ère de la libéralisation et de la décentralisation
 - Publications
12. Nouvelles de la coopération



Hanoi (Vietnam)

ISTED, Xavier Crépin

Gouvernance des territoires et coopération urbaine

Moins du tiers de la population mondiale vivait dans les villes en 1950. En 2007, la population urbaine aura dépassé la population rurale et en 2030 ce sont deux tiers de la population mondiale qui seront citadins.

Quelle attitude adopter face à cette urbanisation massive des territoires, particulièrement sensible dans les pays en développement ? Si une croissance urbaine mal contrôlée peut être génératrice d'inégalités et de pauvreté, le rôle d'entraînement des villes sur l'économie d'un pays, et leur potentiel comme espaces d'échanges ouverts sur le reste du monde, doivent nous inviter, non pas à freiner la croissance urbaine, mais au contraire à rechercher les moyens de l'accompagner. Les expériences passées nous ont montré que ce défi ne pouvait être relevé en se limitant à des approches sectorielles de la ville : devant la complexité et la multiplicité des problèmes urbains et face à la pluralité et la diversité des acteurs, une approche globale s'avère indispensable. C'est là tout le champ de la gouvernance urbaine : relier les principaux acteurs autour du niveau de décision politique, en définissant un cadre qui donne du sens à l'action urbaine¹.

La coopération française place l'autorité publique locale au centre de ce débat : par sa proximité, sa légitimité démocratique et sa vision globale du territoire, la collectivité locale s'impose comme le principal acteur de la gouvernance urbaine, à l'inter-

face entre l'État, garant des grands équilibres territoriaux, et la société civile, acteur incontournable de la gestion locale.

Les questions de gouvernance urbaine sont aujourd'hui largement débattues dans les enceintes multilatérales : ONU-Habitat, UNITAR, Banque mondiale, Cities Alliance... Au niveau français, le CICID du 20 juillet 2004 a clarifié la répartition des rôles entre l'AFD, opérateur pivot sur le secteur du développement urbain, et le ministère des Affaires étrangères, chargé des questions de gouvernance. Un dispositif dans lequel la coopération décentralisée, parce qu'elle se fonde sur une vision politique et globale de la ville, partagée entre deux élus, mérite d'être encouragée.

Il faut aujourd'hui lancer, avec l'ensemble des acteurs de la coopération française, une réflexion conjointe sur ce concept de gouvernance urbaine et sur les stratégies concrètes à mettre en œuvre : tel est l'objectif du groupe de travail que la sous-direction de la Gouvernance démocratique du ministère des Affaires étrangères entend mettre en place. Ce numéro de *Villes en développement* devrait contribuer à poser les bases du débat. ■

Philippe Etienne

Directeur général de la Coopération internationale et du développement, ministère des Affaires étrangères

1. Georges Cavallier, in *Introduction à la notion de gouvernance, journée d'études « Territoires et sécurité », ENA, 1999*

La gouvernance dans le développement urbain —

Richard Stren, professeur, directeur du Centre d'études urbaines et communautaires, université de Toronto, Canada
Contact : richard.stren@utoronto.ca

La gouvernance est un concept à la fois galvaudé et incompris. Galvaudé car il est souvent utilisé de façon interchangeable avec « gouvernement » et incompris car son sens est souvent appréhendé de manières différentes.

Pour les chercheurs et les praticiens du développement urbain, notamment en Asie, en Afrique et en Amérique latine, la « gouvernance » est devenue un concept absolument central dans notre façon de comprendre le gouvernement local, la politique locale et la vie urbaine. Mais si le terme est maintenant banalisé, cela n'a pas toujours été le cas. Dans le vocabulaire du développement urbain, « l'administration urbaine » a marqué les années 60, « la gestion urbaine » a été la notion la plus progressiste des années 70 et du milieu des années 80, et la « gouvernance urbaine » est au centre de notre appareil conceptuel depuis les années 90.

L'apparition de la « gouvernance » dans le vocabulaire des praticiens et des chercheurs n'a pas été sans controverse. Dans le Nord, certains ont avancé qu'elle reflétait une vision étroitement « néolibérale » du gouvernement. Le fait que la « gouvernance » ait été souvent amalgamée (à tort) au gouvernement d'entreprise



Durban (Afrique du Sud)

ISTED, Xavier Crépin

ou même à l'absence de corruption n'a pas aidé. Dans le Sud, une autre controverse a été suscitée par l'approche de la Banque mondiale, qui définissait la gouvernance comme « la manière dont le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays, en vue de son développement » (Banque mondiale, 1992, 1). Pour nuancer cette position qui, selon certains, était trop tournée vers les prérogatives de l'État central, le PNUD a proposé, en accord avec les chercheurs du Sud, que la gouvernance englobe également « les mécanismes, processus et institutions par lesquels les personnes et les communautés expriment leurs intérêts, exercent leurs droits, remplissent leurs obligations et règlent leurs différends » (PNUD, 1997, 3).

Entre-temps, dans certains grands pays en développement, ce débat international a gagné l'ensemble de la population. Ainsi, en Afrique du Sud, un document de politique générale publié à la fin des années 90 et intitulé *The Urban Development Framework*, définissait le concept de « gouvernance urbaine » comme un pont entre les institutions gouvernementales locales et les multiples groupes et personnes offrant leurs services sur le terrain, « bien au-delà de ce que l'État et les responsables de l'aménagement peuvent contrôler » (Afrique du Sud, 1997, 10). Une année plus tard, un important Livre blanc sur la réforme du gouvernement local signalait que « la forme de gouvernance urbaine adoptée dans les agglomérations... sera un facteur déterminant

pour la prospérité économique et la stabilité sociale du pays, à l'avenir » (Afrique du Sud, 1998, 61). Depuis l'avènement du nouveau millénaire, le concept est de plus en plus utilisé dans le monde en développement, en raison notamment du rôle d'ONU-Habitat et de sa « Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine » (une de ses deux principales campagnes internationales), mais aussi d'un emploi beaucoup plus généralisé dans les pays du Nord.

La gouvernance a plus d'ancienneté en Europe et en Amérique du Nord, même si l'emploi du terme a suscité au départ, comme dans les pays en développement, un certain scepticisme, voire une résistance. Il y a dix ans, un universitaire français a proposé un changement dans la nomenclature, « du

gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » (Le Galès, 1995, 60). Ce changement s'est imposé à bien des égards. À Toronto, la plus grande ville du Canada, un grand chantier est en cours pour réformer le système de gouvernement local. Non seulement les documents officiels proposent de nouvelles approches de la « gouvernance » à Toronto, mais un débat animé s'est ouvert (dans la presse et la littérature) sur les meilleurs modèles de « gouvernance » pour Toronto. Selon certains, la ville doit, pour mieux fonctionner, être dotée de pouvoirs législatifs autonomes plus étendus, bénéficier de meilleurs accords financiers et disposer de structures de gouvernance plus performantes (Broadbent, 2005). En résumé, il est maintenant clair que l'idée de gouver-

nance a passé avec succès l'épreuve de l'usage et de la compréhension chez les acteurs du développement urbain, au Nord comme au Sud. L'acceptation générale du terme n'est guère surprenante. La gouvernance connotant les relations horizontales et réciproques entre le gouvernement et les autres secteurs de la société (publics et privés), elle est évidemment « en phase » avec les développements observés dans d'autres domaines de la vie sociale et politique. Ces derniers concernent l'extension des réseaux, la décentralisation, la démocratisation et les groupes de la société civile au niveau local.

Autre élément tout aussi important, nos villes sont de plus en plus reliées les unes aux autres. Avec la coopération décentralisée

entre les villes au Nord et au Sud, l'augmentation des déplacements et des migrations, l'accroissement des échanges, l'amélioration des transports et le développement continu des communications grâce à l'Internet et autres moyens électroniques, nous sommes en train de construire une société mondialisée. Cette société est plus visible dans les villes, notamment dans les grandes. Cela ne signifie évidemment pas que le contexte local est sans importance. Au contraire, il est très important. Mais la façon dont nous nous voyons en tant que citoyens face aux autres, dont nous mettons en place des institutions locales pour refléter nos spécificités culturelles et sociales, peut trouver une expression adaptée dans le concept de gouvernance locale. ■

Bibliographie :

Broadbent Alan et alia, *Towards a New City of Toronto Act*, Zephyr Press, Toronto, 2005. Disponible sur : www.ideasthatmatter.com/cities.

Le Galès Patrick, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine » in *Revue française de science politique*, 45, 1 : 57-95, 1995.

Programme des Nations Unies pour le développement, *Governance for Sustainable Human Development*, PNUD, New York, 1997.

République d'Afrique du Sud, *The Urban Development Framework*, Ministère du Logement, Pretoria, 1997.

République d'Afrique du Sud, *The White Paper on Local Government*, Ministère des Affaires provinciales et du Développement constitutionnel, Pretoria, 1998. Disponible sur : www.polity.org.za/html/govdocs/white_papers/localgov/wpindex.html.

Bonne gouvernance, réduction de la pauvreté et les objectifs du millénaire pour le développement : l'expérience de ONU-Habitat

Étant donné que la pauvreté devient un phénomène de plus en plus urbain, c'est aux gouvernements locaux des villes du monde que revient la plus lourde tâche en matière de lutte contre la pauvreté. Dans la dernière décennie, un certain nombre de pays ont pris des mesures pour transférer aux gouvernements locaux pouvoirs et responsabilités. L'extension des responsabilités des gouvernements locaux inclut invariablement la distribution de tous ou de la plupart des services de base : l'eau et l'assainissement, l'éducation primaire et les soins médicaux. Ceux-ci comptent parmi les priorités des pauvres et sont inscrits dans plusieurs des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Néanmoins, pour que la décentralisation soit un outil efficace de lutte contre la pauvreté, elle doit être accompagnée par la bonne gouvernance, en reconnaissant et acceptant les valeurs de la participation, de l'équité, de l'efficacité, de la transparence et de la responsabilité.

Le processus de prise de décision adopté doit garantir que soit prise en compte la voix des pauvres et des exclus dans l'identification des priorités sectorielles et spatiales du développement ; l'affectation des ressources et la gestion des services et des infrastructures.

Au cours de ces dernières années, grâce aux efforts normatifs et appuyés de la campagne mondiale pour la bonne gouvernance de l'ONU-Habitat et des autres agences internationales, il est désormais largement accepté que la bonne gouvernance est une condition nécessaire pour réduire la pauvreté. Le défi consiste maintenant à développer les outils appropriés pouvant aider les villes à améliorer la qualité de la gouvernance au niveau local. En conséquence, la campagne a concentré ses récents efforts sur le développement de tels outils et produits, ceux-ci incluent des guides sur la prise de décision participative, la transparence de la gouvernance urbaine, le dialogue local / local et le budget participatif. L'indicateur de gouvernance urbaine, un outil pour mesurer objectivement la qualité de la gouvernance urbaine, est également développé par la campagne. Ces outils aident les villes de manière pratique face au défi de la gouvernance urbaine et permettent de progresser sur la voie des OMD.

Pour plus d'informations : www.unhabitat.org/campaigns/governance/

L'état de la réflexion sur la gouvernance urbaine dans les PED

Annik Osmont, maître de conférences honoraire, Université de Paris 8, France
Contact : a.osmont@wanadoo.fr

*Né en 1989 au sein de la Banque mondiale, le vocable de *gouvernance* a émergé dans un entre-deux de l'action et de l'élaboration doctrinale, marqué par une série de bilans et de réflexions concernant la mise en place de l'ajustement structurel, destinés à relancer la machine opérationnelle, notamment par un traitement plus soigneux du cadre institutionnel de la réforme. Et c'est sans doute à propos du développement urbain que la réflexion a été la plus poussée, les villes ayant été de tout temps un concentré de problèmes sociaux, économiques et, au premier chef, politiques.*

Cette effervescence a donné lieu à une littérature surabondante, destinée, au début des années 90, à mieux encadrer la gestion des villes considérées comme le moteur de la croissance dans un monde voué au libéralisme, mais qui avaient pâti de l'ajustement structurel dans les années 80, et qui avaient vu un développement intempestif de la pauvreté urbaine. Les mots-clés du développement urbain deviennent, au fil de la décennie : décentralisation, responsabilité budgétaire, privatisations des services urbains, planification stratégique. Ce sont les mots de la gouvernance. Ce sont aussi autant de catégories de projets urbains qui visent à décliner localement, dans une articulation nouvelle avec le pouvoir central, le fameux « consensus de Washington » qui légitime la poursuite, et le renforcement, dans beaucoup de cas, de l'ajustement structurel. Qu'on ne s'y trompe pas : si le discours a pu sembler n'avoir qu'une portée idéologique, il représente aussi un ensemble de prescriptions très opérationnelles qui ont marqué depuis une quinzaine d'années, dans le domaine urbain, les in-



Quartier El Canal, La Havane (Cuba)

D.R. - Kosta Mathey

terventions de la Banque mondiale, mais aussi de la coopération internationale, avec cependant des variantes sur le terrain. Pour ne citer qu'un exemple, le modèle français de décentralisation s'est présenté, au moins au début de la période, avec ses différences par rapport au modèle anglo-saxon, en dissociant le thème de la privatisation de celui de la décentralisation des pouvoirs. D'autre part la coopération décentralisée, en rendant

sensible l'extrême diversité des situations et des configurations réelles des modes de gouvernement urbain, a conduit les acteurs et décideurs à composer, à passer des compromis.

Sans doute le problème le plus épineux a été celui de la participation des citoyens à une gestion urbaine imaginée à Washington selon le schéma de la « corporate governance », qui prescrit une implication des *stakeholders*, acteurs-actionnaires

collectifs du développement urbain, la société civile, notamment, en est un parmi d'autres. Les choses se sont bien compliquées lorsque se sont rencontrées sur le terrain Gouvernance, Décentralisation, Démocratie. Et si, sur le plan du discours, « bonne gouvernance » et « démocratie » sont devenus des termes interchangeables, reléguant souvent au second plan les instruments techniques, inclus dans une notion plus restrictive de la

gouvernance, la confrontation des mots avec les réalités a révélé des situations fort contrastées, faites de rapports de force souvent conflictuels entre groupes sociaux antagoniques, entre la société civile et les tenants du pouvoir, eux-mêmes de texture hétérogène, et même entre les Etats et les institutions d'aide au développement.

Nous sommes donc de nouveau dans un entre-deux marqué par des bilans et des analyses ; à ce titre, le PRUD (Programme de recherche urbaine pour le développement, initié par le ministère français des Affaires étrangères et réalisé entre 2001 et 2004), apporte une contribution incontestable à une réflexion nécessaire. La plupart des recher-

ches menées dans ce cadre ont mis au jour la grande diversité des situations et des postures adoptées par les acteurs du développement urbain, qui conduisent de fait à des compromis négociés, à des concessions qualifiées de bricolage institutionnel, mais qui ont l'avantage d'améliorer les objectifs de régulation et de redistribution, piliers de la lutte contre la pauvreté. L'accent est mis sur l'analyse de la municipalisation dans la décentralisation, sur les filières traditionnelles dans la gestion foncière, sur la dimension politique des relations public/privé dans la mise en place d'une gestion déléguée des services urbains, sur le rôle – de progrès, de résistance – des élites locales, notamment

professionnelles, sur le rôle de groupes non conventionnels – réseaux de commerçants – dans le développement local. Les analyses proposées redonnent à la gouvernance un contenu politique, au sens plein de politique urbaine, celui qui vise au gouvernement de la cité.

Dans cet entre-deux, le PRUD s'inscrit fort bien dans un mouvement dont on perçoit quelques manifestations non négligeables. Ainsi le World Bank Institute a lancé, avec la coopération suisse, une réflexion sur le rôle des structures traditionnelles dans la gouvernance locale. Et le nouveau président de la Banque ne vient-il pas de déclarer, à propos du consensus de Washington : « Si c'est un consensus, il est probablement trop pro-

che d'une prescription à taille unique (*one size fits all*) » ? Ceci est une invitation à remettre sur le métier le modèle de gouvernance urbaine construit et appliqué depuis quinze ans, à laquelle le PRUD apporte un début de réponse. ■

Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU)

Créée en janvier 2004 afin de porter auprès des instances internationales la voix et la représentativité des collectivités locales, au service de la démocratie et de la coopération entre les villes, CGLU regroupe aujourd'hui la quasi totalité des associations de pouvoirs locaux du monde et représente ainsi la moitié de la population de la planète.

Au cours de sa première année d'existence, CGLU a :

- renforcé ses relations avec les Nations Unies : avec une présence accrue des élus locaux au sein du Comité Consultatif des Autorités Locales auprès des Nations Unies (UNACLA) et dans les principaux sommets internationaux (Beijing + 10, CDD 13)
- travaillé en faveur de la réforme du système des Nations Unies : exprimant son soutien au rapport Cardoso sur les relations entre la société civile et les Nations Unies¹ ;
- contribué au projet de lignes directrices sur la décentralisation qui a été soumis à discussion lors de la 20^e session du Conseil d'Administration d'ONU-Habitat ;
- mobilisé ses membres pour venir en aide aux victimes du Tsunami en Asie et en Afrique de l'Est ;

- signé des protocoles d'accords avec les principales organisations internationales (Banque mondiale, ONU-Habitat, UNESCO, UNITAR, Cities Alliance, GLOCAL).

Afin de « devenir la source mondiale de l'information », CGLU a lancé la création d'un Observatoire mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, qui comprend un portail d'information et un rapport périodique sur l'état de la décentralisation et de la démocratie locale dans le monde.

Pour soutenir les objectifs de développement du millénaire, les maires et représentants des gouvernements locaux du monde se sont engagés, lors du dernier Conseil mondial de Pékin les 9-10 juin 2005, à lancer une Campagne des villes du millénaire.

Pour plus d'informations : www.cities-localgovernments.org

1. Le Rapport Cardoso propose, entre autres, que l'Assemblée générale reconnaisse l'autonomie locale comme un principe universel et que CGLU devienne une instance consultative auprès des Nations Unies pour les questions de gouvernance.

Quelle gouvernance pour les villes d'Afrique ? —

Jean Pierre Elong Mbassi, secrétaire général du Partenariat pour le développement municipal (PDM), Bénin
Contact : jpem@pdm-net.org

Face à la croissance incontrôlée des villes africaines, force est de constater l'échec des politiques de développement à l'échelle des territoires urbains et le non renouvellement des propositions de la part de la communauté internationale. La gouvernance urbaine connaîtra des avancées dès lors que de réels appuis et responsabilités seront dévolus aux maires et aux élus locaux, acteurs centraux des politiques de décentralisation ; mais également si ces derniers prennent davantage en considération la capacité d'organisation et d'initiative des populations de leur localité.

Aujourd'hui, parler de la gouvernance des villes africaines est une gageure. A leur propos il y a comme une crise de la pensée et des propositions. Pour la plupart des responsables africains, les villes et la manière dont elles croissent en dehors de tout contrôle, sont un aveu d'échec des politiques de développement et d'aménagement du territoire énoncées. Ces politiques insistaient sur la volonté de freiner l'exode rural, et c'est le contraire qui s'est produit. Les villes ont continué à croître à un rythme effréné (souvent autour de 7% par an sur la longue durée), alors que les soi-disant politiques urbaines avaient été calibrées pour des niveaux de croissance urbaine bien plus faibles (la plupart des projections renaient des rythmes guère supérieurs à 4% par an). La communauté internationale se trouve elle aussi désemparée face à ce qu'elle n'hésite plus à considérer comme des villes ingouvernables. Elle ne propose plus guère de véritables solutions d'ensemble pour les villes africaines, alors que dans les années 70 elle était encore capable d'avancer des propositions globales pour la canalisation et la maî-



Durban (Afrique du Sud)

ISTED, Xavier Crépin

trise de l'urbanisation dans les années 1970, comme les *sites and services* alliés au *slums upgrading* promus par la Banque mondiale. L'initiative Cities Alliance lancée en 1995 représente une tentative de reprise de l'offensive à cet égard. Elle propose une nouvelle stratégie pour le développement urbain (*CDS, cities development strategies*) et un programme de villes sans taudis (*CWS, cities without slums*). L'impact de cette initiative sur les villes africaines reste cependant limi-

té et des efforts sont faits actuellement pour augmenter la place de l'Afrique dans le portefeuille de Cities Alliance.

La crise de la pensée et des propositions est mal compensée par les efforts de recherche en cours. La plupart des programmes de recherche s'efforcent avant tout de décrypter comment ces êtres informés que sont les villes africaines arrivent à vivre et à fonctionner malgré tout. Ces recherches s'apparentent souvent à du reporting anthropologique,

le souci étant de rapporter ici (au Nord) comment les gens vivent là-bas (au Sud). Mais il y a peu d'analyses faites pour que les populations et les responsables africains concernés s'approprient leur réalité en vue de pouvoir la transformer. Les calculs des experts prévoient pourtant que le nombre d'urbains deviendra majoritaire en Afrique d'ici les vingt prochaines années. Laisser les villes africaines évoluer en pilotage automatique comme c'est globalement le cas actuellement dans la plupart

des pays, serait courir le risque d'avoir une Afrique ingouvernable à terme. Grâce aux politiques de décentralisation, on peut dire qu'il y a désormais un pilote dans l'avion : les conseils municipaux et les maires élus. C'est prioritairement à eux qu'est adressée la question de la gouvernance des villes africaines. Encore faut-il expliciter de quoi il s'agit.

Quatre ingrédients doivent être réunis pour avoir une bonne gouvernance des villes :

- comment faire que la ville soit productive, au sens où l'économie locale permet à la population de gagner de quoi vivre correctement ?
- comment faire que la ville soit inclusive, au sens où chaque habitant puisse avoir une des opportunités et des capacités d'accéder

de manière équivalente aux bénéficiaires sociaux de la vie urbaine ?

- comment s'assurer que le développement de la ville sera durable dans le sens où les dommages et l'impact négatif sur l'environnement sont minimisés ?
- comment faire que la ville soit bien gouvernée en s'assurant que le contexte politique et institutionnel assure une représentation équitable de la voix de toutes les parties intéressées, et que les populations aient voix au chapitre quelles que soient leurs conditions sociales, et qu'elles aient à tout moment le pouvoir de contrôler la gestion des responsables ?

À l'heure actuelle il n'y a guère qu'en Afrique du Sud où, de par la loi, ces quatre exigences sont mises en

œuvre par les collectivités locales. Et le pays s'en est donné les moyens, à travers un instrument appelé IDP (*Integrated Development Planning*). Partout ailleurs, les collectivités locales sont démunies pour assurer une bonne gouvernance de leur localité. La plupart du temps, la décentralisation n'est pas effective, au sens où l'État n'a pas encore mis en place un processus de dévolution réelle des pouvoirs aux collectivités locales. Les maires héritent d'une véritable fracture statistique qui apparaît bien plus grave que la fracture numérique : ils n'ont pas de chiffres sur lesquels fonder leurs décisions, ce qui rend la gestion municipale souvent hasardeuse. Le niveau de qualification du personnel municipal est bien insuffisant par rapport aux missions à assumer.

Les motifs d'espoir existent pourtant dans la créativité extraordinaire dont les populations elles-mêmes font preuve, aussi bien en termes d'organisation (au sein de multiples associations de résidents et autres) ou d'initiatives (sous la forme d'entreprises locales de fourniture de biens et de services). Il est essentiel que les maires et les élus locaux africains prennent davantage appui sur ce gisement pour pouvoir répondre aux critères de la gouvernance plutôt que de s'arrimer aux indicateurs de bonne gouvernance définis ailleurs et dont la pertinence dans le contexte africain serait tout à fait questionable. ■

Effets des stratégies de développement urbain sur la gouvernance des villes

L'Alliance des villes soutient les municipalités dans l'élaboration de stratégies de développement urbain (SDU) qui associent les projets des acteurs locaux pour leur ville et les perspectives de croissance à des priorités claires en termes d'actions et d'investissements. L'Alliance a soutenu les SDU de plus de cent cinquante villes. La prise en charge par les acteurs locaux est essentielle : la ville avance avec la participation active des communautés démunies et des chefs d'entreprise.

L'expérience a montré notamment que les SDU doivent être orientées vers les résultats : la ville identifie ses problèmes, son potentiel et ses chances, et fixe les priorités en termes d'actions avec la collaboration des acteurs locaux. La démarche comprend quatre principaux éléments :

- Analyse : examen de l'état de la ville et de sa région ;
- Projet : prospectif et réaliste, à long terme, compréhensible ;
- Stratégie : orientée vers les résultats, la définition des priorités, la responsabilité ;
- Mise en œuvre : définition des ressources, de leur montant, de leur financement et de leur affectation annuels, avec suivi des effets attendus.

Les stratégies urbaines peuvent favoriser la décentralisation, faciliter les investissements des secteurs privé et public et devenir un outil essentiel pour améliorer la budgétisation et la gouvernance des villes. La capacité d'attraction de financements à long terme permet d'afficher des flux de rentrées stables tout en améliorant la responsabilisation dans la prestation des services et la justification de l'emploi des ressources auprès des habitants.

Il est intéressant de remarquer que le secteur privé utilise de plus en plus les principaux indicateurs de performances urbaines, comme dans l'enquête sur la gouvernance urbaine publiée récemment¹, qui évalue la qualité de la gouvernance urbaine dans le monde entier. Ce phénomène illustre le lien direct entre une bonne gouvernance et la volonté d'investissement du secteur privé.

1. Publié en septembre 2004 par le conseil international en immobilier, Jones Lang Lasalle.

Les apports de la coopération décentralisée — sur la gouvernance urbaine en Asie

Henry Chabert, ancien député du Rhône et adjoint au maire de Lyon, consultant
Contact : henry.chabert@free.fr

Une coopération durable s'est établie entre Lyon en France et Hô Chi Minh-Ville (HCMV) au Vietnam depuis maintenant une quinzaine d'années. Elle a survécu à la distance, aux différences culturelles et aux changements politiques. Elle n'a cessé d'évoluer empruntant des moyens divers et à géométrie variable.

Dès 1989 un accord est passé entre les présidents du Grand Lyon et du Comité populaire d'Hô Chi Minh-Ville pour que l'agence d'urbanisme de Lyon pilote avec son homologue vietnamienne une coopération financée à 50% par l'aide bilatérale.

Développée avec l'aide de deux stagiaires français installés à Hô Chi Minh-Ville, cette coopération a porté sur trois thèmes principaux :

- le patrimoine,
- la planification urbaine,
- les déplacements et les transports collectifs.

Dans chacun de ces domaines des rapports opérationnels ont concrétisé le travail accompli. Un livre sur le patrimoine architectural de la ville a permis également de mettre en valeur la richesse d'un héritage confronté aux exigences du développement. Naturellement, les stades d'évolution des villes sont différents. Il en va de même pour leur rythme de croissance. Aucune recette n'est applicable en l'état. L'apport d'un regard extérieur s'appuyant sur des pratiques et des expériences imparfaites mais rodées, n'en est pas moins indéniable.

D'autres missions d'expertise se sont greffées sur cette relation et ont fait intervenir la société Semaly (société

d'ingénierie des transports urbains et ferroviaires), l'Inrets (Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité), ou encore le ministère français de l'Équipement et des Transports. En retour, des fonctionnaires vietnamiens ont été reçus en France et l'université s'est également impliquée.

La coopération à forte connotation technique à l'origine, a progressivement permis de développer de nombreux liens humains conduisant chacune des parties à mieux connaître et apprécier l'autre. L'enrichissement mutuel de tous ceux

qui ont été à un moment ou à un autre, partie prenante de la démarche est indiscutable. Les retombées pratiques mesurables.

À la fin de l'année 1997, au moment où le programme bilatéral de coopération décentralisée touche à sa fin, deux initiatives ont permis de prendre le relais. D'une part toute la filière réunie à l'occasion de la mise en œuvre du « plan lumière » de Lyon s'est mobilisée et a offert à la Ville d'Hô Chi Minh-Ville la mise en lumière de son ancienne gare maritime : le musée Hô Chi Minh-Ville. L'inauguration

a été l'occasion de mobiliser, autour des chambres consulaires et organismes professionnels, plus de cent chefs d'entreprises lyonnais. Ce fut l'occasion pour certains de prendre un premier contact avec leurs collègues vietnamiens et d'initier « des affaires ».

Dans le domaine de l'éclairage et de la lumière, la collaboration est désormais pérenne et professionnelle.

D'autre part un programme ASIA URBS s'est mis en place, financé cette fois par la Commission européenne, le Grand Lyon et la province de Namur.

Ce programme a porté sur la transformation des soixante-dix hectares du quartier de Binh Trung Đông, proche de Thu Thiem, quartier d'avenir d'Hô Chi Minh-Ville, couvrant lui près de mille hectares. La coopération a permis d'approfondir

Musée d'Hô Chi Minh-Ville (Vietnam) (ancienne gare maritime de Saigon)



D.R. - Frédéric Guignard Perret

des méthodes de planification, de programmation et de montage financier. Elle se poursuit aujourd'hui entre les deux villes sur des aspects opérationnels portant sur Thu Thiem.

Fortes de ce type d'expérience, la ville de Lyon et celle de Colombo au Sri Lanka, développent « PROACT », un programme de coopération financé en partie par la Commission européenne, en liaison avec les réseaux de villes Eurocités et Citynet. Le but est de favoriser entre villes des échanges de bonnes pratiques et de déboucher sur la mise en œuvre de deux ou trois coopérations concrètes et opérationnelles impliquant les bailleurs de fonds.

Quelques remarques en guise de conclusion :

- La durée est une condition

essentielle de la réussite d'une coopération avec l'Asie. Toutes les villes qui en ont fait l'expérience le confirmeront.

- De nombreux financements existent pour compléter ceux des collectivités elles-mêmes. Patience et acharnement sont nécessaires à leur mobilisation.
- Si l'apport des coopérations est positif pour les villes d'Asie, il l'est aussi de manière considérable pour les participants européens qui trouvent dans les défis à relever, dans la connaissance d'un contexte nouveau, une source de renouvellement et d'enrichissement de leur propre savoir-faire.

La coopération décentralisée peut être vraiment du gagnant/gagnant. ■



Musée d'Hô Chi Minh-Ville (Vietnam) (ancienne gare maritime de Saigon)

D.R. - Frédéric Guignard Perret

Manifestations

SIVIT 2005

Villes et territoires : mutations et enjeux actuels

Séminaire international

12, 13 et 14 novembre 2005

Université F. A. de Sétif

Organisé par le Laboratoire Projet Urbain, Ville et Territoire (PUVIT) et l'Université Ferhat Abbas de Sétif (UFAS), avec la participation du laboratoire (SEDET) – UFR 7135 CNRS / université Denis Diderot (Paris 7).

La problématique sera abordée à partir du cas algérien mais avec une approche comparative entre les villes du Sud de la méditerranée, sur les thèmes suivants :

- Mobilité et incidences spatiales : phénomènes démographiques, hiérarchies urbaines, régulation, espace résiduel, marginalité, recomposition territoriale, interface : urbain/rural, transports.
- Contraintes de fonctionnement et gestion des risques urbains : fonctionnement, réseaux urbains, ressources, cadre de vie, aspects morphologiques, environnement, projets urbains.
- Action publique, acteurs locaux et pratiques sociales : rôle et place des collectivités locales et de l'État central, action publique, approches sectorielles, pratiques sociales et autres phénomènes sociaux.

Contact : labo_puvit@yahoo.com
Tél. /Fax. +213 36 844230

La décentralisation :

un outil pour une nouvelle gouvernance locale ?

Bilan et perspectives en France et en Amérique latine

L'Amérique latine est un continent de contrastes, où le développement des États est inégal et leur tissu socio-économique très hétérogène. Cela explique les particularités propres aux processus politiques et administratifs de chaque pays qui le compose. Le processus de décentralisation est directement lié à la gouvernance locale et permet l'établissement de principes démocratiques, une gestion efficace, transparente et responsable de la chose publique ainsi qu'un bon aménagement du territoire. Son niveau d'application varie considérablement en fonction des pays et est jalonné de succès et d'échecs. Malgré les changements opérés dans le cadre institutionnel, la décentralisation est, dans les faits, un processus inachevé qui n'a pas toujours atteint les objectifs qu'elle s'était fixés. Conscients de l'importance du sujet, la Banque interaméricaine de développement (BID), à travers sa représentation spéciale en Europe, et l'École nationale d'administration ont réuni des spécialistes de la décentralisation des deux rives de l'Atlantique à l'occasion du colloque intitulé « La décentralisation : un outil pour une nouvelle gouvernance locale ? Bilan et perspectives en France et en Amérique latine », les 27 et 28 juin 2005 à Paris. Pendant ces deux journées, des représentants du monde politique des deux continents ont présenté leurs expériences dans le domaine et débattu avec des chercheurs qui se sont penchés sur ce thème. Pour cela, quatre grands axes d'étude ont été suivis :

- Les relations entre pouvoir central et pouvoir local : de la déconcentration à la décentralisation
- Les finances locales : quelles ressources pour quelles compétences ?
- Les modes de gestion des services publics locaux : délégation de service public et partenariat public/privé
- Quelles ressources humaines pour les collectivités locales ? Statut, recrutement et formation

Le compte-rendu du colloque sera édité prochainement par la BID. Vous pouvez obtenir plus d'informations ainsi que le programme détaillé de l'événement sur le site <http://www.iadb.org/europe/>

Contact : Ana Maria Arteaga,
mél : ANAMARIAAR@contractual.iadb.org

La gouvernance urbaine en Inde à l'ère de la libéralisation et de la décentralisation

Véronique Dupont, Centre de sciences humaines de New Delhi, Inde,
directrice de recherche à l'Institut de recherche pour le développement (Ird)
Contact : veronique.dupont@csh-delhi.com

Les réformes politico-administratives engagées dans les années 90, dans le domaine de la gouvernance urbaine, favorisent la participation des habitants, et notamment des femmes, et confèrent un statut institutionnel aux collectivités locales urbaines. Néanmoins, dans un pays comme l'Inde où prévalent de très fortes inégalités, le modèle de gouvernance adopté, accompagné d'une réduction des subventions de l'État, tend à renforcer les disparités à plusieurs niveaux.

Le tournant dans les politiques urbaines

Les villes indiennes abritent moins d'un tiers de la population du pays, mais contribuent à présent pour 60 % au revenu national de l'Inde. Pourtant, c'est seulement dans les années 1980 que les pouvoirs publics reconnaissent officiellement leur contribution décisive à l'économie nationale et le rôle moteur des métropoles. La politique de libéralisation de l'économie

et d'ouverture au marché international, lancée par le gouvernement indien à partir de 1991, renforce ce tournant majeur dans les politiques urbaines. La nouvelle stratégie s'articule autour des concepts de **déréglementation, privatisation et décentralisation** ; elle vise à améliorer l'efficacité économique des villes, à promouvoir le développement de leurs infrastructures, et à mieux répondre à la demande en logements. Sont ainsi

promus les partenariats public-privé, le renforcement du rôle du secteur privé et le principe de recouvrement des coûts.

Plusieurs mesures de déréglementation changent le contexte de développement et de gestion des villes ; en particulier : la déréglementation du secteur du ciment qui a impulsé le dynamisme du secteur de la construction, l'abolition du système des licences pour la plupart des implantations

industrielles (qui pouvaient auparavant être écartées des métropoles au moyen de cet instrument), l'abolition en 1999 de la loi sur les plafonds des avoirs fonciers en ville.

Décentralisation politico-administrative et nouveaux acteurs

Dans le domaine de la gouvernance urbaine, la pierre angulaire des réformes est un amendement à la constitution, adopté en 1992, qui décentralise le niveau de gouvernement stratégique et promeut la démocratie participative. Ainsi, cet amendement :

- confère un statut constitutionnel aux collectivités locales urbaines, pourvues de conseils élus, comme troisième échelon de gouvernement ;

Publications



Nouveaux indices de gouvernance (1996-2004)

La Banque mondiale publie les nouveaux indicateurs de gouvernance pour 209 pays.

Dans un nouveau rapport de recherche Daniel Kaufmann, directeur du programme gouvernance mondiale à l'Institut de la Banque mondiale et Aart Kraay, économiste principal dans le groupe de recherche de la Banque, proposent un tableau de bord des indicateurs de gouvernance à l'échelle mondiale. Ce tableau de bord couvre 209 pays pour la période de 1996 à 2004 et se décline en six composantes chiffrables de la bonne gouvernance :

1. Être à l'écoute et rendre compte - mesure les droits politiques, civils et les droits de l'homme

2. Instabilité politique et violence - mesure la probabilité de menace de violence contre les gouvernements, voire la probabilité de leur renversement, y compris le terrorisme

3. Efficacité des pouvoirs publics - mesure la compétence de la bureaucratie et la qualité de la prestation du service public

4. Fardeau réglementaire - mesure l'incidence de politiques non favorables au marché

5. État de droit - mesure la qualité de la mise en application des contrats, la police et les tribunaux, y compris l'indépendance du judiciaire, et l'incidence de la criminalité

6. Maîtrise de la corruption - mesure l'abus des pouvoirs publics à

des fins lucratives, y compris la grande et la petite corruption (et le détournement des biens de l'État par les élites).

On peut trouver ces indicateurs de gouvernance sur une page web interactive facile à utiliser. Celle-ci permet au lecteur de comparer la performance d'un seul pays pour six indicateurs de gouvernance, ou de comparer plusieurs pays par rapport à un seul de ces indicateurs, et de produire, à la demande et instantanément, des diagrammes, des tableaux ou des cartes de la gouvernance.

Pour consulter les travaux du World Bank Institute (WBI) : <http://www.worldbank.org/wbi/governance/index.html>

- favorise la participation des femmes et des groupes sociaux les plus marginalisés à travers la réservation de sièges dans ces conseils (un tiers pour les femmes et, pour les ex-intouchables et populations tribales, en proportion de leur poids démographique respectif dans la circonscription correspondante) ;
- transfère aux collectivités locales la responsabilité de l'aménagement urbain, en particulier des infrastructures et services, et de la mobilisation des ressources financières nécessaires – par voie fiscale, en recouvrant les coûts auprès des usagers, en attirant des investisseurs privés (nationaux ou étrangers) ;
- prévoit la formation de comités au niveau des circonscriptions municipales pour traiter des problèmes locaux, les *ward committees*, qui rassemblent les élus et les représentants de l'administration municipale, et éventuellement des représentants du secteur associatif.

Les études empiriques montrent que les initiatives loca-

les peuvent certes améliorer la fourniture des services urbains de base, mais les initiatives de la société civile et des opérateurs privés sans soutien fort du gouvernement municipal ou de l'État ont peu de chance de réussir ; toute amélioration durable implique également une indispensable réforme du secteur public.

Dans un pays comme l'Inde où prévalent de très fortes inégalités spatiales et socio-économiques, ce modèle de gouvernance urbaine, accompagné d'une réduction des subventions de l'État, tend à renforcer les disparités à plusieurs niveaux. D'une part entre les grandes métropoles et les villes petites et moyennes : seules les premières, dotées d'une base économique solide, ont la capacité de mobiliser des ressources financières et d'attirer des investisseurs privés, alors qu'il devient très difficile aux secondes d'entreprendre des dépenses d'infrastructures. D'autre part, au sein des grandes villes : la possibilité de fournir des services urbains, sur la base de la capacité à payer des



Village enclavé dans un nouveau quartier de la périphérie sud de Delhi (Inde).

La rapidité de l'urbanisation dans les périphéries des grandes métropoles en développement produit des espaces très hétérogènes et complexifie leur gouvernance.

usagers, renforcera le processus de segmentation des villes entre quartiers riches et quartiers pauvres.

En résumé, la décentralisation dans un contexte de

libéralisation économique va bénéficier à ceux qui ont déjà les capacités de participer au processus de gouvernance. ■

Publications



Revue Tiers Monde
N°181 Tome 46 janvier – mars 2005,
éd. IEDES, Université Paris I.

« Décentralisation et développement local : un lien à repenser »

Sous la direction de Alain Dubreson et de Yves-André Fauré

« Ce dossier invite à repenser le lien trop souvent décrit comme mécanique entre décentralisation et développement local » ou encore, les nouveaux modes de la gouvernance locale. Cette problématique est illustrée par l'analyse des situations au Cap et à Durban en Afrique du Sud, sur les territoires sénégalais et brésiliens, mais également dans l'État de l'Andhra Pradesh en Inde et celui de Guanajuato au Mexique.

Prix : 24 Euros

Contact : tiermonde@univ-paris1.fr

Programme prioritaire du développement urbain (PPDU)

Villes africaines

Le livre blanc du développement urbain

Prospectives urbaines à partir du PPDU, CCFD, septembre 2004.

Cet ouvrage rend compte des interventions du PPDU dans les villes africaines, des approches et des démarches adoptées dans le cadre des différentes composantes, des acquis et des enseignements de ce programme. Il propose une approche thématique en trois parties :

- la ville partagée,
- construire la citoyenneté dans la ville,
- prospective urbaine.

Contact : ccfd@asso.fr

Groupe de recherches sur le Maghreb et le Moyen-Orient (Gremamo) - Cahier n°18.

Villes arabes en mouvement

Coordination : Sid-Ahmed Souiah
Laboratoire Sedet-CNRS - Université Paris VII-Denis Diderot
L'Harmattan, 2005

Les très riches contributions proposent des analyses renouvelées des dynamiques urbaines et des recompositions des espaces centraux et périphériques de territoires urbains du Maghreb et du Machreq. Deux questions fondamentales sont sous-jacentes à l'ensemble des réflexions : les changements qui s'opèrent en lien avec les processus de métropolisation ; l'analyse des recompositions socio-spatiales et les stratégies développées par les nouveaux acteurs.

Prix : 23,50 Euros

Nouvelles de la coopération

Plate-forme internationale
sur le développement
durable urbain
S-DEV Geneva 05

11-13 octobre 2005
**Villes innovantes du mon-
de entier**
**Débats, présentations, ac-
tions!**

S-DEV Geneva est un événement annuel qui vise à présenter des solutions viables pour l'avenir dans le domaine du développement durable.

La première édition, S-DEV Geneva 05, a lieu du 11 au 13 octobre 2005 au centre de congrès et d'expositions GENEVA PALEXPO à Genève, Suisse.

S-DEV Geneva 05 a pour thème spécifique le développement durable urbain. Son ambition est de créer un lieu international de rencontres et de débats à l'intention de tous les acteurs et décideurs à la recherche de solutions durables dans le monde.

S-DEV Geneva 05 est un événement unique créant des synergies entre trois éléments : une conférence, une exposition, des ateliers. Dans cette perspective, une place du marché au centre de l'exposition, un programme de conférence-débats dédié aux innovations urbaines et des ateliers interactifs permettront d'échanger des connaissances et de construire des partenariats entre participants du Nord et du Sud.

La conférence traitera du thème « Villes innovantes au Nord et au Sud », avec la collaboration de vingt-quatre municipalités du Nord et du Sud.

Les villes sélectionnées pour leurs caractéristiques innovantes présenteront leurs solutions et leurs expériences.

Contact : Otto Frei AG
Tel. +41 31 311 35 66
Fax +41 31 311 35 67
Marktgasse 3 -
3011 Berne - Suisse
www.s-dev.org
Courriel: info@s-dev.org

Premières rencontres
de la coopération décentralisée
franco-chinoise
27 et 28 octobre 2005 - Wuhan

À l'initiative de la Commission nationale de la coopération décentralisée, du ministère français des Affaires étrangères, de l'association d'amitié entre le peuple chinois et l'étranger, de l'ambassade de Chine en France, des mairies de Wuhan et de Bordeaux, les premières rencontres de la coopération décentralisée franco-chinoise se tiendront à Wuhan (Province du Hubei), les 27 et 28 octobre 2005, avec pour but d'activer davantage encore cette coopération de proximité facilitée par les années croisées Chine - France. Ouvertes à toutes les collectivités françaises et chinoises, ces rencontres permettront de mettre en commun les expériences et les souhaits de chacun pour l'avenir, et d'explorer plus particulièrement le domaine de l'ingénierie urbaine, où le potentiel de coopération entre les deux pays reste fort.

Afin d'aborder cette problématique M. Jacques Valade, sénateur, adjoint au maire de Bordeaux chargé des relations internationales, préside un comité de pilotage regroupant une cinquantaine de collectivités

françaises dont cinq chefs de file qui coordonnent la préparation d'ateliers thématiques :

- L'environnement urbain (le traitement des déchets, des eaux usées, la pollution de l'air...) coordonné par la région Ile-de-France.
- L'urbanisme (le patrimoine ancien, la mixité urbaine, les nouveaux quartiers...) coordonné par les villes de Rennes et Paris.
- La mobilité (les transports urbains et régionaux, la gestion du trafic, les plans de déplacement...) coordonné par la région Rhône-Alpes.
- La méthodologie des relations franco-chinoises à l'échelon local (Quelle coopération ? Quels objectifs ? Quels partenaires ? ...) coordonné par la région Alsace et le Sénat.

Contact : Mairie de Bordeaux,
DGRIP

Tél. : (33) 5 56 10 21 83 ;

Fax : (33) 5 56 10 21 89 ;

Mél : sce.ri@mairie-bordeaux.fr

Hôtel de Ville

33077 Bordeaux cedex, France

Association de professionnels - développement urbain et coopération (AdP)

La journée d'étude de l'ADP se tiendra à l'ENPC à Paris, le **vendredi 9 septembre 2005**.

Elle sera consacrée à la « **coopération décentralisée et professionnels du développement urbain** ».

La création récente d'un cadre mondial pour les coopérations directes entre villes et collectivités locales au sein de « Cités et Gouvernements Locaux Unis » (CGLU), est l'occasion de faire un état des lieux de la coopération décentralisée française, d'interroger

ses méthodes, ses objectifs, ses spécificités. Quelle est sa place dans l'aide au développement, sa capacité à fonder une stratégie à l'échelle des problèmes des villes, grandes et moins grandes, des pays en développement ? Quelles opportunités de carrières professionnelles offre-t-elle ?

Autant de questions qui seront développées lors de cette prochaine journée des professionnels du développement urbain.

Contact: www.adp.asso.fr

Financé par :

Ministère
des Transports, de l'Équipement,
du Tourisme et de la Mer

Ministère
des Affaires étrangères

Directeur de publication :
Jean Didier Blanchet,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Jean-Michel Maurin,
Association de professionnels
développement urbain
et coopération (Adp)

Comité de rédaction :
Michel Arnaud
Anne Charreyron-Perchet
Xavier Crépin
Philippe Gratadour
Bernard Hoarau
Françoise Reynaud
Jean-Marie Tetart

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction et PAO :
Christiane Rebel-Graechen

Impression Lefevre - LP Presses
(91) Saint Michel sur Orge

ISSN 1151 - 1672

Abonnement : 4 n° par an 20 Euros

ISTED
Centre de documentation et d'information
« Villes en développement »
Arche de la Défense
Paroi Nord
92055 La Défense Cédex
France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax. (33) 1 40 81 78 07
Mél. anne-marie.gonzalez@i-carre.net
adresse internet : www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site internet de l'isted