

Sommaire

1. Editorial
2. Gouvernance et développement urbain
3. Les interventions de l'AFD en faveur des collectivités locales et du développement urbain
5. La gouvernance urbaine dans tous ses états
6. Refonder l'offre française en planification stratégique
8. Comment lutter contre la pauvreté urbaine ?
10. Les grands projets urbains au Maghreb, fonctions et impacts
12. La complexité de la gouvernance foncière dans les favelas de Rio de Janeiro
14. Villes et territoires : les enjeux du patrimoine culturel
16. Nouvelles de la coopération / Publications



Pékin Central, Mark Keller, 2008.

Gouvernance urbaine

En Juillet 2007, le Ministère des Affaires étrangères et européennes, sous la conduite du directeur des politiques de développement, a initié avec le soutien de l'Isted un groupe de travail sur la gouvernance urbaine, dont il m'a demandé d'assurer la coprésidence.

S'appuyant sur la stratégie de gouvernance adoptée en 2006, cette réflexion a pour objet de décliner dans les villes des pays en développement les réponses aux défis du développement dans le cadre de la politique de dialogue et de partenariat visant à encourager le renforcement de l'état de droit, de la démocratie et de Droits de l'homme (y compris les droits économiques, sociaux et culturels).

Pour les villes cette stratégie est adossée au soutien apporté aux processus de déconcentration et de décentralisation qui confère aux Autorités locales un rôle central.

Le groupe de travail s'est fixé comme objectif de confronter ces principes aux pratiques qui se développent dans ces villes dans différents domaines. Il a ainsi réuni l'ensemble des acteurs français (ministères, AFD, associations de collectivités locales, professionnels et chercheurs) pour débattre et adopter une position commune sur des thèmes prioritaires relatifs à l'appui à la gouvernance urbaine pour le développement urbain.

Un groupe de chercheurs conduit par le Gemdev a enrichi de ses réflexions les travaux du groupe en proposant une lecture de la gouvernance urbaine entre démocratie participative et démocratie représentative, en mettant en exergue le rôle croissant des acteurs privés dans les services publics urbains, en soulevant la question de la légitimité des acteurs locaux et en apportant un regard particulier sur l'Asie, région du monde où la métropolisation est la plus spectaculaire. Il a enfin mis en exergue les phénomènes à l'œuvre dans certaines villes de dissidence, voire de sécession spatiale.

Grâce aux contributions d'experts d'Afrique, du Maghreb et d'Amérique Latine et à une approche plus globale d'experts des organisations internationales, les recommandations du groupe ont abouti à des propositions concrètes, qui visent à mobiliser en amont et en accompagnement des politiques urbaines toute l'intelligence et les compétences requises disponibles en France au premier rang desquels celles de la coopération décentralisée.

Le 4^{ème} Forum urbain de Nankin organisé par ONU-HABITAT, qui a lancé une campagne mondiale pour une bonne gouvernance urbaine, offre l'occasion de partager ces recommandations avec nos partenaires des villes du Sud. ■

Yves DAUGE

Sénateur d'Indre et Loire

Co-président du groupe de travail « gouvernance urbaine »

Gouvernance et développement urbain : ——— des orientations pour la coopération française

Regis KOETSCHET, directeur des politiques de développement au Ministère Français des Affaires Étrangères et Européenne

olivier.mourareau@diplomatie.gouv.fr

Le ministère des Affaires étrangères et européennes, sur les bases de sa stratégie de la "gouvernance démocratique", dans cette période de refondation de l'action publique et de réflexion sur l'efficacité de son système de coopération, a trouvé nécessaire pour mieux positionner le dispositif français de coopération sur le champ de l'urbain, de formuler ses orientations stratégiques en matière de gouvernance et de développement urbain.

En juillet 2007, mon prédécesseur, comme directeur des politiques de développement au Ministère des Affaires étrangères et européenne, Jean-Christophe DEBERRE, a mis en place un groupe de travail ouvert à l'ensemble des partenaires de la coopération française dans le domaine de la gouvernance et du développement urbain. Son co-pilotage a été confié à M. Yves DAUGE, Sénateur d'Indre et Loire, dont on connaît la qualité et l'importance de l'engagement sur les questions urbaines.

Ce groupe de travail avait pour objectif d'inscrire la coopération française dans une dynamique mobilisatrice autour des enjeux et défis soulevés par le basculement vers un monde largement urbanisé. Il s'agissait d'examiner les questions initiées par le concept de « gouvernance démocratique » et de préciser les orientations de notre coopération dans les domaines relevant du développement urbain.

Ce groupe s'est appuyé sur plusieurs acquis : les résultats du Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) et l'étude sur la « Coopération décentralisée et le développement urbain » publiée par la Délégation à l'ac-

tion extérieure des collectivités locales. Il a, par ailleurs, largement bénéficié des réflexions menées, au cours du premier semestre 2007, à l'initiative des responsables scientifiques du PRUD, sur la question du gouvernement des villes. Celles-ci sont maintenant rassemblées dans un rapport intitulé « La gouvernance urbaine dans tous ses états ». Les travaux du groupe ont également tiré profit des échanges qui ont conduit, dans le cadre de la Présidence Française du Conseil de l'Union Européenne, à l'élaboration d'une Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance locale. Les auteurs du « Livre Blanc sur la gouvernance foncière et la sécurisation des droits dans les pays du Sud », prochainement publié à l'initiative du Comité Foncier et Développement, ont également contribué aux travaux du groupe.

Ce groupe de travail vient d'achever un premier cycle de rencontres qui ont conduit à la rédaction d'un projet de « document d'orientation de la coopération en matière d'appui à la gouvernance et au développement urbain », construit à partir des recommandations de ses membres et des contributions d'intervenants extérieurs. Considérant le rôle effectif ou

dévolu aux villes dans les dynamiques de croissance, d'intégration et de développement économique et social de leurs populations, ce document a pour ambition de mieux cerner les implications territoriales et urbaines de la gouvernance démocratique et d'afficher certaines orientations en matière de coopération.

Ce texte propose une approche de la gouvernance urbaine qui renvoie à la complexité du monde urbain, à la multiplicité et l'hétérogénéité des acteurs et à la diversité de leurs logiques, postures et stratégies. Il s'attache à situer la gouvernance urbaine comme constituant l'ensemble des processus de mobilisation et de coordination de groupes sociaux et d'institutions dans une vision du développement de la ville et la réalisation de projets collectivement et démocratiquement négociés. Il s'agit d'œuvrer à un aménagement durable des territoires urbains.

Cette démarche souligne le rôle des autorités locales élues, vecteur clef du développement des villes et rouage essentiel dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques en interaction avec les populations dont elles connaissent les attentes, ainsi que le rôle des autorités nationales susceptibles

de les doter des compétences et ressources nécessaires à une action efficace et légitime.

Dans la perspective d'une collaboration plus efficace avec nos partenaires et pour les aider à faire face aux défis qu'ils rencontrent, ce texte propose des orientations privilégiant l'appui aux politiques urbaines, ainsi qu'à leur planification stratégique et à leur gestion. Cette approche doit être un élément fort d'une politique de coopération accompagnant la croissance urbaine et orientant son développement tout en favorisant une meilleure cohérence entre politiques sectorielles et entre urbanisme et mobilité pour une ville plus compacte, plus économe en espaces et en énergie, et ainsi plus respectueuses des enjeux environnementaux. Il s'agit aussi de concourir à des infrastructures et des services essentiels susceptibles de constituer autant de facteurs majeurs d'inclusion sociale. Enfin, la planification stratégique doit permettre de concilier la préservation et la mise en valeur d'un patrimoine tant urbain que rural, ainsi que des paysages et des créations architecturales, dans une perspective de développement économique et social durable.

Une telle entreprise doit s'accompagner du renforcement des capacités institutionnelles et humaines des acteurs, et notamment des organisations de la société civile. La recherche et l'évaluation sont également de nature à permettre cette compréhension approfondie de l'impact effectif de la gouvernance urbaine et de ses exigences.

On retiendra enfin la proposition formulée par le groupe de mise en place d'un « partenariat pour la ville » susceptible d'installer de manière pérenne un cadre de réflexion et d'échanges, de donner plus de cohérence et d'efficacité aux actions de coopération conduites en matière de gouvernance urbaine et de renforcer la portée du débat français dans les enceintes internationales concernées par le développement urbain et ses implications.

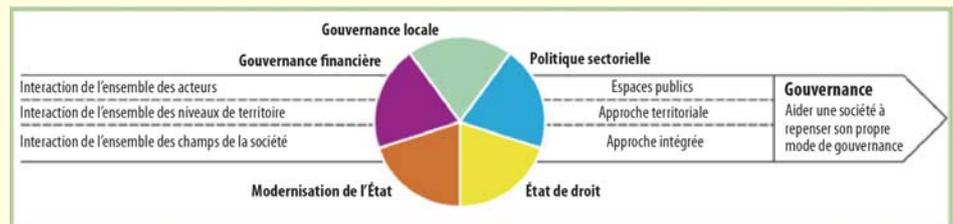
Le concept de gouvernance démocratique

« (...) L'approche française de la gouvernance dépasse la question des institutions ou des formes du gouvernement. Elle recouvre aussi les mécanismes de coordination sociale qui participent à l'action politique. Elle renvoie au processus décisionnel entre et au sein de tous les groupements sociaux (l'État, l'entreprise, les collectivités, les associations, etc.) et à tous les niveaux (du local au mondial). Elle s'attache aux processus d'élaboration de la décision autant qu'aux décisions elles-mêmes. Sa conception et sa mise en œuvre requièrent une adhésion et une participation de la part des acteurs concernés. Elle résulte de processus négociés.

C'est la raison pour laquelle la définition de la gouvernance retenue dans le cadre de cette stratégie est la suivante : art de gouverner, en articulant la gestion des affaires publiques à différentes échelles de territoires, en régulant les relations au sein de la société et en coordonnant l'intervention des multiples acteurs. La gouvernance n'est donc pas un ensemble de règles ou une activité, mais un processus. Il ne s'agit pas seulement d'aider à réformer un État mais aussi d'aider une société à repenser son propre mode de gestion et à définir elle-même un modèle de gouvernance qui corresponde le mieux à ses propres défis. Il s'agit également de donner tout son sens au concept d'appropriation qui est au centre des politiques de développement ».

Source : extraits de la *Stratégie gouvernance de la coopération française, ministère des Affaires étrangères et européennes, 2007.*

La gouvernance démocratique : une approche intégrée



Source : www.diplomatie.gouv.fr

Les interventions de l'AFD en faveur des collectivités locales et du développement urbain

Louis-Jacques VAILLANT, responsable de la division « collectivités locales et développement urbain » de l'Agence Française de Développement
vaillantl@afd.fr

L'appui aux collectivités locales est à présent un axe fort d'intervention de l'AFD. A cela deux raisons majeures : l'urbanisation très rapide et la généralisation des politiques de décentralisation des pays en développement.

L'accélération du phénomène d'urbanisation des pays en développement au cours des dernières décennies se révèle être à la fois porteuse d'exclusion et d'effets néfastes pour l'environnement, et formidable vecteur de développement. Aussi, c'est à l'échelon des territoires urbains que doivent être relevés les défis des pays en développement visant la promotion d'une croissance économique durable et la réduction de la pauvreté.

La généralisation des politiques

de décentralisation place de fait les collectivités locales au cœur des problématiques de développement. Celles-ci constituent des acteurs légitimes et pertinents pour la mise en œuvre des politiques publiques. Lorsque l'environnement politique et institutionnel est favorable, l'autonomie nouvelle dont disposent les collectivités locales apparaît comme un gage de qualité de gestion des affaires publiques favorisant une meilleure allocation des moyens humains et financiers tant au niveau local qu'entre les divers échelons nationaux et locaux.

Positionnement de l'AFD

L'AFD entend accompagner, voire anticiper, les politiques de décentralisation et de renforcement de l'autonomie locale par des partenariats renouvelés avec les collectivités et par des appuis aux maîtrises d'ouvrages locales et ce, en cherchant à tenir compte des spécificités locales. Il en va de l'élaboration de politiques locales cohérentes et de modes de gestion efficaces et responsables.

L'AFD cherche à appuyer les collectivités, bien entendu, en étroite coordination avec les

ministères de tutelle en charge de la décentralisation et des finances, pour définir et mettre en œuvre des politiques publiques visant l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines et pour promouvoir des démarches respectueuses de l'environnement.

La vision de la ville (ou du territoire urbain) que soutient l'AFD est ambitieuse. Elle conjugue un meilleur accès des populations à un logement décent, aux services de base et aux équipements publics ; la mixité sociale ; des politiques de mobilité adéquates assurant l'accessibilité du territoire urbain et la mixité fonctionnelle des espaces (réduction des déplacements, modes de trans-

ports doux, transports en commun) ; la promotion d'activités économiques et de l'emploi local.

Trois objectifs opérationnels

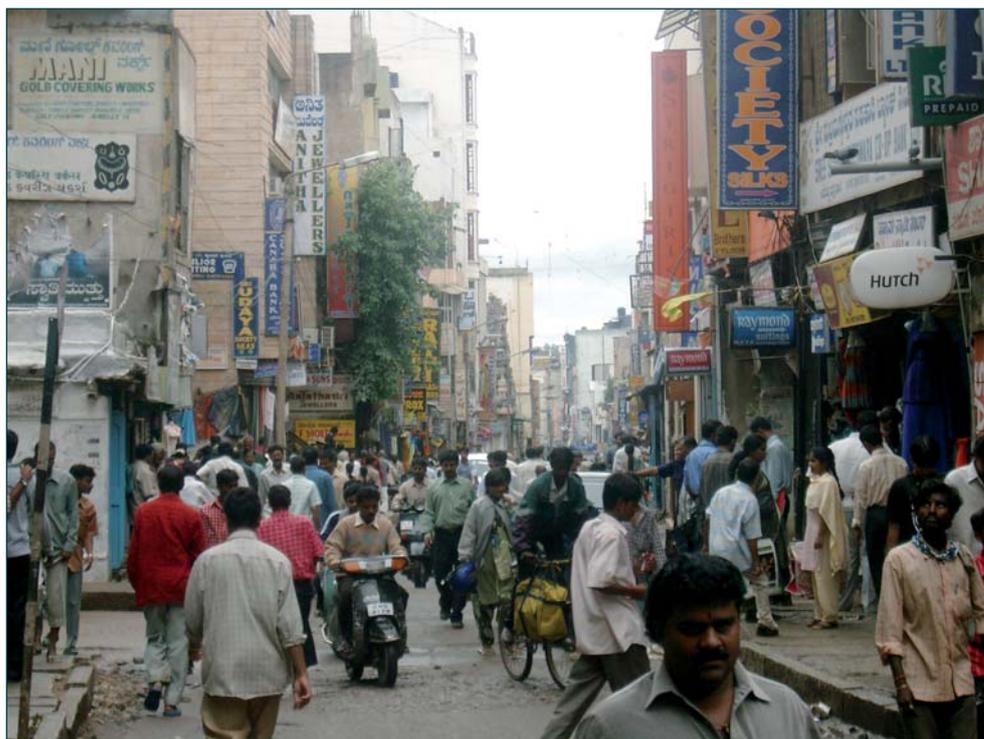
1. Le renforcement des capacités des collectivités locales partenaires, garant de l'efficacité et de la durabilité des investissements réalisés est le premier de ces objectifs. Il s'inscrit dans des processus institutionnels de renforcement de l'autonomie locale et s'appuie sur une vision dynamique des finances publiques locales. Les interventions de l'AFD auprès des collectivités visent l'élaboration de politiques locales cohérentes et la mise en place de modes de gestion efficaces et responsables.

2. L'amélioration des conditions de vie et de la productivité urbaines est le deuxième objectif. Il s'inscrit dans une logique de meilleure prise en compte des populations les plus démunies. Celle-ci doit couvrir l'ensemble des champs d'application des pratiques urbanistiques : l'accès de tous au logement, aux services essentiels, à la mobilité et à l'emploi.

3. Enfin, troisième objectif, la promotion d'un aménagement territorial qui préserve l'environnement et les biens publics mondiaux en milieu urbain. Il s'agit aussi bien de lutter contre les dégradations de l'environnement local du fait de la concentration urbaine, que de préserver les biens publics mondiaux : climat, biodiversité, patrimoine urbain et culturel ou les domaines de la santé publique.

Méthode d'intervention

L'AFD accorde une importance primordiale à la concertation avec les décideurs locaux pour identifier au mieux les besoins



Hyper densité du centre historique de Bangalore. J.-P. Lestang

existants et définir les priorités de l'action pour y répondre de la manière la plus réactive et adaptée possible. Pour ce faire, une appréciation globale de la collectivité, quel que soit son niveau d'autonomie, et de son projet de territoire constitue le point de départ de la concertation.

Produits, outils, moyens à disposition

L'AFD entend renforcer son rôle de structuration du marché du financement des collectivités locales en utilisant au mieux la palette de produits financiers à sa disposition qui va de la subvention au prêt direct à la collectivité en passant par le rehaussement de crédit.

En outre, des partenariats, à travers notamment la coopération décentralisée, doit devenir autant que possible une orientation forte. Un outil de veille sur la décentralisation dans les pays d'intervention doit être mis en place, tout comme la systématisation d'un outil d'évaluation financière des collectivités étrangères. L'animation d'un réseau de professionnels et d'universitaires sur les thèmes des finances locales et de l'urbanisme doit être prochainement organisée.

Divers outils de financement et de gestion institutionnelle et urbaine doivent également être promus auprès des collectivités partenaires pour favoriser leur autonomie financière et pour assurer une plus grande adéquation des périmètres administratifs aux territoires réels.

Déclinaison géographique

La diversité des contextes d'intervention qui impose à l'Agence d'entretenir sa capacité d'adaptation et d'innovation dans le respect des mandats qui lui sont assignés, revient à privilégier les orientations géographiques suivantes :

- **Dans l'Outre-mer**, l'appui financier aux collectivités, une approche programme dans certains secteurs clés, des appuis stratégiques aux régions dans la mise en œuvre des politiques de développement économique, le renforcement des capacités des communes plus fragiles et une implication renforcée dans le secteur du logement et de l'aménagement.
- **Dans les pays émergents**, une intervention, si possible en direct, en faveur de collectivités soucieuses de préserver les biens publics mon-

diaux, avec la recherche d'effets d'entraînement sur d'autres collectivités et dans l'élaboration de politiques nationales.

- **Dans les PRI**, l'accompagnement de processus de décentralisation déjà en cours, via le financement d'Institutions financières spécialisées, un travail de réflexion avec les autorités centrales en charge de la décentralisation, la promotion de projets portant sur des enjeux urbains novateurs.
- **Dans les PMA**, le financement de projets urbains visant le rattrapage en termes d'investissement qui intègre autant que possible l'appui à la croissance urbaine et qui soutient le renforcement des capacités. ■

La gouvernance urbaine dans tous ses états — État de la réflexion

Annik OSMONT et alii, GEMDEV (Groupement d'intérêt scientifique pour l'Etude de la Mondialisation et du Développement)

a.osmont@wanadoo.fr

La gouvernance urbaine fait débat dans la communauté scientifique. Mot-valise, notion polysémique, concept flou (à dessein ?), beaucoup ressentent la nécessité de déconstruire et de reconstruire le mot, et ce qu'il recouvre. Cependant ce terme fait partie depuis quelques années, de la vulgate – à défaut de la doxa – dans le domaine de la coopération urbaine. C'est pourquoi le groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine, constitué d'une vingtaine de chercheurs ayant participé au programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD), s'est proposé de se concentrer sur cette question, en effectuant une relecture systématique des résultats de recherches empiriques menées notamment dans ce cadre.

En fait, avec la gouvernance, nous sommes d'emblée confrontés à deux registres : celui de la production de conceptions, voire de doctrines, destinées à modeler la réalité urbaine et à bâtir des modèles d'intervention sur la ville, et celui constitué par l'ensemble des pratiques de la gouvernance. Et c'est dans cette multitude de pratiques, pas forcément conformes aux modèles, que se construit la gouvernance réelle. C'est un paradoxe, qui justifie amplement l'intérêt que nous portons à une analyse croisée de ces deux registres de la gouvernance. Toutefois nous insistons ici sur le second aspect.

Nous avons délibérément délimité notre champ de réflexion à la question des mécanismes et des dispositifs de mise en œuvre de politiques de développement urbain, pour montrer l'extrême diversité de ces mécanismes, leur grande complexité, leur capacité d'évolution, ainsi que la très grande diversité des acteurs qui se placent et se déplacent sur la scène urbaine par rapport à ces mécanismes. Ceci afin de mettre en exergue la gouvernance comme

processus situé dans une temporalité et un lieu (espace ?) identifiables, de comprendre les relations entre les dispositifs observés et l'environnement institutionnel et politique (dans le sens anglo-saxon de *policy*), mais aussi de comprendre les relations entre les personnes et les dispositifs de gouvernance urbaine. En cela nous nous rapprochons des énoncés de Michel Foucault sur la gouvernementalité, qu'il a définie ainsi¹ : « Par gouvernementalité, j'entends l'ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien plus complexe, de pouvoir, qui a pour cible principale la population, pour forme majeure de savoir, l'économie politique, pour instrument technique essentiel les dispositifs de sécurité ». En clair, nous proposons ici d'esquisser un déplacement d'une analyse du pouvoir – le gouvernement de la ville, vers une analyse des pratiques du pouvoir pour développer et gérer les villes.

Premier constat : **la gouvernance est un processus.**

Affirmation qui révèle aussitôt une ambiguïté. D'abord la gouvernance constitue tantôt une composante parmi d'autres, tantôt une préoccupation essentielle, d'un projet ou d'une politique urbaine. Par exemple, l'appui aux politiques de décentralisation dans les pays du Sud a pour but de créer des pouvoirs locaux et des municipalités. Or ces nouveaux dispositifs bousculent les équilibres existants entre structures de pouvoir (représentatif, participatif, pouvoirs traditionnels) et niveaux de pouvoir, et impliquent l'élaboration de nouveaux mécanismes de régulation. Dans le cadre de projets, la méthodologie déployée emprunte certains principes au champ de la gouvernance en introduisant de nouveaux modes de participation et en associant notamment les acteurs de la « société civile ». Par cette entrée, la gouvernance apparaît comme une composante, un moyen ou encore une condition de l'élaboration d'une politique urbaine. Dans d'autres cas, la gouvernance peut représenter l'objectif même d'un projet. Celui-ci est par exemple poursuivi à travers le renforcement des institutions pour lutter

contre la corruption, accroître la transparence ou encore pour améliorer l'efficacité et les capacités des administrations pour l'exécution des projets (maîtrise d'ouvrage, partenariats public-privé). Avec les pratiques du développement urbain contemporain dans les villes du Sud, on constate que le recours à la gouvernance semble non seulement inévitable mais se double là aussi d'un paradoxe, puisque d'un côté elle n'est qu'une composante des interventions sur la ville alors que de l'autre elle en est l'objet.

Le groupe de réflexion a finalement retenu deux points essentiels caractérisant la gouvernance urbaine. En premier lieu, nombre d'analyses renvoient à un questionnement d'ordre général sur la construction d'une scène de la « gouvernance urbaine ». Dès lors nous nous sommes efforcés de mettre en évidence **les mécanismes de fabrication des dispositifs de gouvernance** : cette démarche a révélé la singularité des processus, démontré la pluralité des situations et surtout souligné leur complexité. En effet, la diversité des institutions et des cadres d'action (législatifs, réglementaires, financiers) nationaux et locaux, combinée à la multiplication des acteurs (endogènes, exogènes, privés, publics, traditionnels et modernes), brouille les dispositifs de gouvernance qui prévalaient jusqu'alors. Néanmoins, il semble se dessiner des « tendances » et des éléments transversaux pouvant caractériser les processus à l'œuvre tant dans leur genèse que dans leurs

¹ Cf. Michel Foucault, « La gouvernementalité », in *Dits et écrits III*, (1978), Paris, Gallimard, 1994, p. 694

effets. De l'examen des réalités il ressort que la gouvernance est un système évolutif, dont la caractéristique est de se situer entre injonction libérale et exigence démocratique. On convient qu'un nombre indéfini d'acteurs participe à un processus qui, par la négociation, vise à la gestion, à l'aménagement ou au développement d'un territoire urbain. Plusieurs questions sensibles sont toutefois soulignées : la pertinence de l'échelle d'action territoriale, le recours aux structures d'intermédiation, la recherche d'une continuité entre les échelles locale et nationale, et une vision claire des critères de participation au sein des dispositifs de gouvernance.

En second lieu, nous avons constaté que les termes de « gouvernance » et de « régulation » sont devenus quasiment indissociables. Qu'il s'agisse de régulation économique, sociale ou politique, on admet qu'elle vise à encadrer l'équilibre des relations entre acteurs concernés, reconnus au sein des dispositifs de gouvernance, pour aboutir à des décisions concrètes validées par les parties prenantes. L'objectif étant d'aboutir à des compromis négociés, ceci présuppose l'existence d'un cadre démocratique. **Les mécanismes de régulation** ainsi identifiés peuvent être vus comme **conditions essentielles de la pérennité des dispositifs de gouver-**

nance urbaine. Cela implique que les responsables et décideurs se posent constamment la question : quels dispositifs de gouvernance pour quels objectifs ? Leur instauration requiert une clarification constante de plusieurs logiques, pas toujours faciles à concilier : la logique gestionnaire (optimisation des ressources publiques, efficacité et transparence...), la logique sociale (péréquation et lien social, lutte contre la pauvreté...), la logique politique (démocratie représentative et démocratie participative...). Toutefois cette quête de régulation qui fonde de plus en plus la fabrication d'une gouvernance urbaine à la recherche d'un nouvel ordre urbain, rend

encore plus sensible la nécessité d'une approche transversale de la ville, pour dépasser les possibles contradictions entre différentes logiques.

Par rapport à ces préoccupations, les chercheurs, dans un souci de pragmatisme, tentent d'apporter des éléments de compréhension, d'une part pour montrer à quelles conditions des dispositifs de gouvernance existent et peuvent être performants, et d'autre part pour discuter des mécanismes de régulation qui à la fois constituent les objectifs de la gouvernance et apparaissent comme des conditions essentielles de la pérennité du processus. ■

Refonder l'offre française en planification stratégique

Gilles ANTIER, directeur international, IAU Ile-de-France
gilles.antier@iau-idf.fr

Il est incontestable que la France a un grand savoir-faire en matière de planification stratégique, or la connexion entre une l'offre technique et la demande locale ne semble plus aussi claire qu'auparavant. C'est en affinant notre connaissance de la demande et en renouvelant notre offre que nous pourrions mieux « cadrer » de nouvelles orientations pour la coopération française.

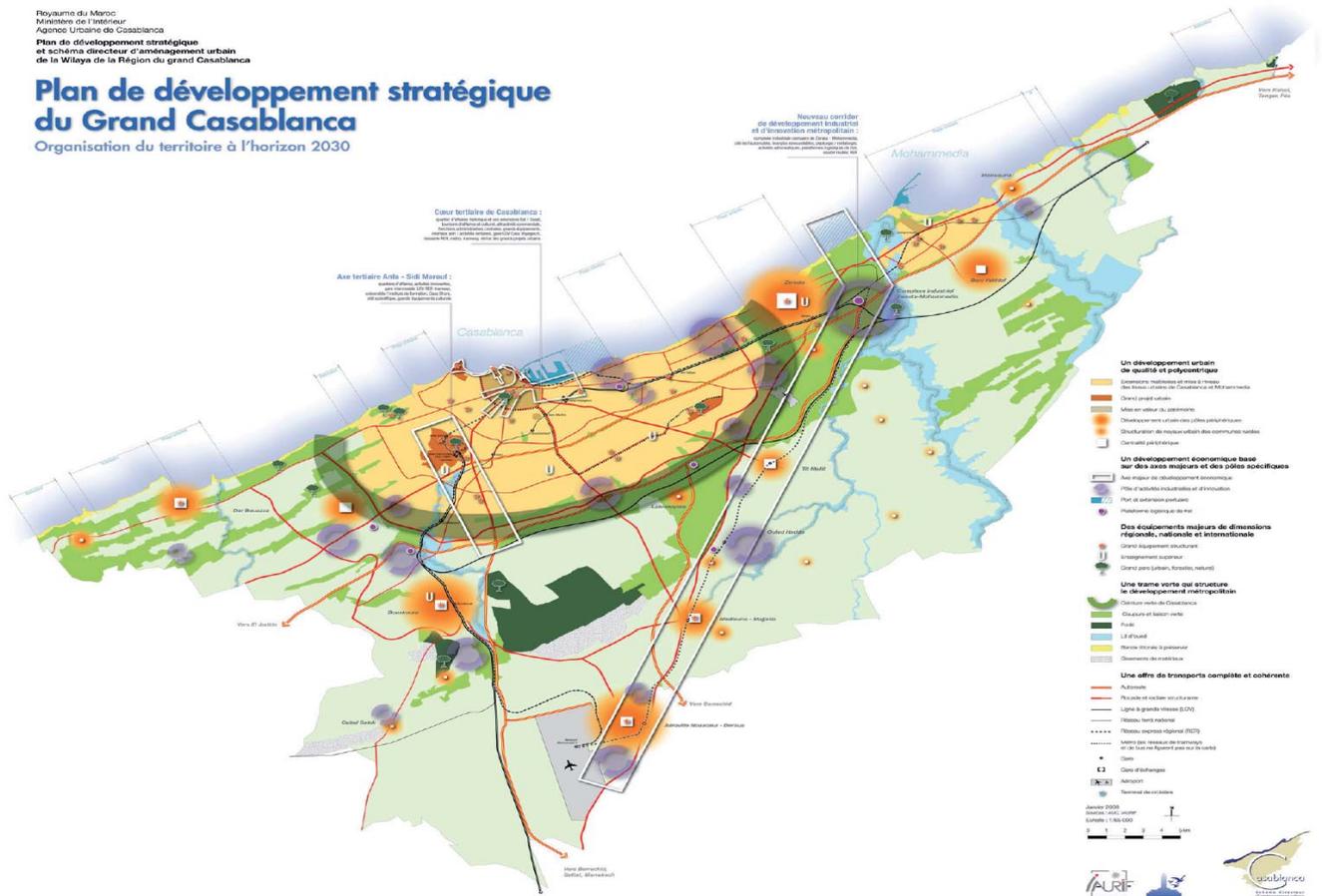
Depuis une vingtaine d'années, les documents de planification stratégique ont profondément évolué dans leurs objectifs (orienter le développement



Coopération Marseille – Niamey pour une stratégie d'ensemble sur la capitale nigérienne © C. Trinquier / Agam

Plan de développement stratégique du Grand Casablanca

Organisation du territoire à l'horizon 2030



Un contrat de trente mois pour l'IAU Île-de-France pour appuyer l'agence urbaine de Casablanca dans la révision du schéma directeur © AUC-IAU-idF

urbain plutôt que de tenter de le maîtriser), dans leur forme (des documents parfois simplifiés), leur contenu (développement durable, impact environnemental, plans d'action) et leur processus d'élaboration (diagnostics partagés entre autorités et techniciens, participation de la population et des acteurs économiques).

La démarche du *New Urban Planning*, affirmé notamment lors du 3^{ème} Forum Mondial urbain à Vancouver en 2006, a prolongé ces tendances avec l'idée fondamentale de repartir du terrain et de fonder une politique urbaine sur sa capacité d'auto-développement et sa durabilité économique, sociale et environnementale. Sauf que la planification stra-

tégique peut se heurter en cela au risque d'une certaine « *dérive localiste* » : entendons par là des processus où, poussant de plus en plus loin la décentralisation, on baptise du terme « développement local » des projets qui finissent plutôt par relever du « développement communautaire » et où les collectivités locales finissent par se retrouver court-circuitées. On touche par là au risque que tel ou tel opérateur ne favorise trop le projet local, au détriment du souci de la cohérence globale. Or si la France a en effet un élément de doctrine de fond à soutenir en matière de politiques urbaines et de planification stratégique, c'est bien *la cohérence du ou des projet(s) en aval par rapport à l'affirmation d'une véritable stratégie en amont.*

Mais qui gère quoi ?

Il est incontestable que la France a un grand savoir-faire en matière de planification stratégique (nationale, régionale, métropolitaine, urbaine), reconnu depuis au moins quarante ans au Sud, et qui a su relativement bien évoluer¹ sur le plan thématique, géographique ainsi que les moyens de gérer dans le temps toute démarche de planification. Cela renvoie d'abord à tous les outils pour *comprendre et connaître la ville* (systèmes d'information géographique, télédétection, démarches de cadastre simplifié et d'adressage, etc.), et pas seulement pour recueillir les données du document de planification et d'aménagement. Mais cela renvoie aussi plus largement à l'importance des *structures nécessaires à*

la cohérence et la gestion urbaine, telles que les 51 agences françaises d'urbanisme et leurs quelques 1.500 professionnels, réseau parfois copié, mais jamais repris dans sa densité et son autonomie².

La difficulté est que la connexion entre une offre technique française de qualité et la demande locale ne semble plus aussi claire qu'auparavant. Les interlocuteurs locaux, parfaitement au courant de l'expérience française – et souvent initiés à celle-ci lors de leur propre parcours de formation universitaire ou professionnelle – hésitent à qui s'adresser, bien que le MAEE (qui a transféré le développement urbain à l'AFD) semble finalement se garder le champ de la gouvernance urbaine, dont au moins

¹ Cf. G. Antier & X. Crépin, « L'exportation française dans le secteur urbain depuis 1985 », *Économies et Sociétés*, Série Développement, n°42, 7/2004, p. 1263-1280.

² Même dans le cas du Maroc, et a fortiori au Mexique, en Tunisie ou au Cameroun, où existent des expériences diverses d'agences. Cf. *Villes en Développement*, n°70.

³ Voir le site www.fnau-international.org et la Lettre trimestrielle du club Fnau International sur www.fnau.org

la planification. La limite avec l'aménagement reste à préciser. La coupure entre ce qui relève du MAEE (la gouvernance) et ce qui relève de l'AFD (les projets et leur financement) paraît en effet un peu artificielle et plutôt contre-productive faute de liens entre la planification stratégique et la mise en œuvre des plans d'action qui en découlent. A tout cela s'ajoute une nécessaire remise en perspective par rapport à la demande réelle des villes en développement ou en transition : à regarder par exemple la problématique des villes nouvelles aujourd'hui dans le monde, quels outils sont aujourd'hui attendus, et pour quels projets, et à travers quels modes de gestion dans le temps ?

Vers un « portail » de l'offre française ?

Faute de resserrer les maillons de toute la chaîne de l'offre française, il y aura un

fort risque potentiel de voir disparaître tout transfert de savoir-faire français en matière de planification. On a l'impression que le système actuel de coopération rencontre des difficultés croissantes pour répondre à une demande (à affiner) en transmettant à un relais institutionnel en France (à mieux identifier) vers des opérateurs métropolitains (également à mieux identifier et mobiliser). « Cadrer » de nouvelles orientations pour la coopération française ne pourra ainsi faire l'économie d'une remise à plat – elle aussi objective – de la situation actuelle de l'offre : une fois la demande locale mieux analysée et transmise, quelles réponses lui proposer et via quel(s) opérateur(s) ? Les bureaux d'études publics para-publics et privés, « fer de lance » de notre exportation urbaine jusqu'à la fin des années 1990, opèrent un repositionnement de plus en plus accentué – parfois risqué –

vers les bailleurs multilatéraux et les contractants locaux. Et sans nier leur compétence ou leur disponibilité, les personnels envoyés en mission par les administrations ne sauraient se substituer à eux sur le fond et surtout dans la durée nécessaire. Alors, la coopération décentralisée ? Mais est-ce son rôle et surtout en a-t-elle la capacité, au vu de ses moyens ? Mettre en place un dispositif de planification stratégique se chiffre en centaines de milliers d'euros et en dizaines d'hommes-mois : quelle collectivité territoriale peut assumer aujourd'hui une telle charge, sans financement rémunérateur (et pas seulement « d'appui » comme dans le cas de la plupart des programmes européens) ? Il faudra bien admettre aussi que, notamment dans le domaine de la planification, de l'aménagement et du développement urbain durable, le transfert *espéré* (et quoi

qu'on le veuille, bien moins contrôlable) de la commande publique traditionnelle ne s'établira jamais à moyens égaux vers (notamment) la coopération décentralisée et de nouveaux réseaux-relais tels que l'Isted ou la Fnau avec son réseau d'agences³, en réponse aux demandes nouvelles du Sud.

D'un cadre relativement contrôlé, sinon homogène, on s'oriente vers un ensemble d'opérateurs multiples. Cela implique d'imaginer un « portail commun » de l'offre technique française, avec les moyens afférents, qui saura favoriser des montages d'expertise et surtout de formation. Ainsi renouvelé dans ses modes opératoires, notre savoir-faire pourrait mieux permettre une certaine évolution des pratiques locales de planification au regard de notre définition de la gouvernance. ■

Comment lutter contre la pauvreté urbaine ? —

Daniel BIAU, directeur, DCTR, ONU-HABITAT
daniel.biau@unhabitat.org

La croissance de la pauvreté urbaine résulte de trois facteurs : l'urbanisation rapide de la planète, le manque d'emplois urbains décents et les insuffisances de la planification et de la gestion des villes. Que pourrait donc faire la coopération internationale pour contribuer à réduire la pauvreté urbaine dans les pays du Sud ?

Le premier facteur de pauvreté peut être résumé en quelques chiffres : la population urbaine des pays en développement est passée de 680 millions en 1970 à 1450 millions en 1990 et à 2,5 milliards aujourd'hui. Cette croissance potentiellement positive n'a pas été accompagnée par un développement économique suffisant, notam-

ment en Afrique, pour générer les emplois et les revenus espérés. Dans de nombreux pays elle a été mal gérée du fait de l'absence de volonté politique et parfois de l'incompréhension du phénomène. Récemment la pauvreté urbaine a commencé à diminuer en Asie de l'Est et en Amérique Latine, mais les villes de la planète deviennent

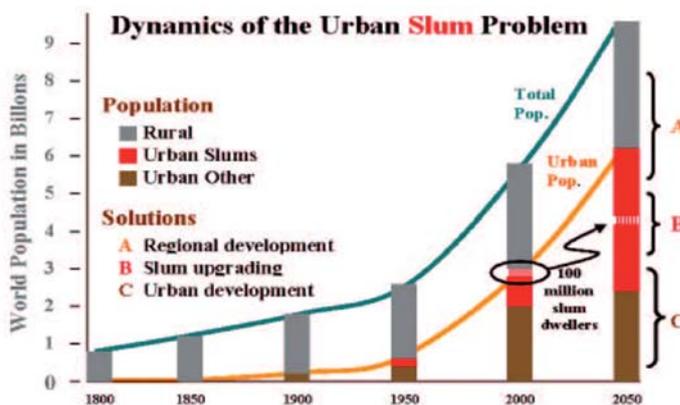
de plus en plus divisées entre quartiers sous-équipés et quartiers résidentiels. Fractures sociales et spatiales se renforcent mutuellement.

La coopération internationale urbaine reste faible. Elle se concentre sur les infrastructures d'eau et d'assainissement. L'assistance technique et l'assistance aux projets ont

fortement décliné depuis une quinzaine d'années tandis que l'aide budgétaire ignore souvent les besoins urbains. La coopération internationale a évolué du hardware vers le software, du public vers le privé, des opérations vers les politiques alors que les stratégies des pays les moins avancés n'ont guère changé et se limitent à accompagner tant bien que mal la croissance urbaine.

Que pourrait donc faire la coopération internationale pour contribuer à réduire la pauvreté urbaine dans les pays du Sud ? Tout d'abord

Défis des bidonvilles



les aider à se développer économiquement, ce qui passe par une priorité indiscutable à accorder aux infrastructures comme le démontre fort bien l'expérience asiatique. Cette croissance économique constitue une condition nécessaire (mais non suffisante) du développement social. Celui-ci passe par des emplois décents et un accès généralisé aux terrains, au logement et aux services essentiels : santé de base, éducation primaire, eau potable, assainissement, transports publics, énergie, sécurité. Il demande aussi de situer ces actions dans des stratégies urbaines renouvelées.

Nous proposons ci-après trois priorités pour lutter contre la pauvreté urbaine.

Services essentiels

Au plan politique, les Lignes Directrices sur l'accès aux services essentiels, en cours d'élaboration sous l'égide d'ONU-HABITAT, fournissent les cinq directions à suivre : (i) promouvoir une gouvernance urbaine participative ; (ii) décentraliser les responsabilités publiques ; (iii) développer les partenariats entre autorités locales et fournisseurs de services ; (iv) assurer des financements viables et des tarifs favorables aux pauvres ; et (v) gérer l'impact sur l'environnement.

Au plan financier la coopéra-

tion internationale – l'aide publique au développement – doit viser à compléter et à mobiliser les ressources locales en injectant des capitaux dans les secteurs stratégiques. L'Agence Française de Développement s'y emploie tandis que la plupart des institutions financières internationales mettent l'accent sur l'eau et les transports. Dans tous les cas il importe que ces investissements n'oublient pas d'encourager les péréquations au bénéfice des populations défavorisées.

Au plan managérial de nombreuses villes africaines demeurent mal gérées et le potentiel de progrès dans la gestion des services est considérable, tant pour les services marchands comme l'approvisionnement en eau et les transports publics que pour les services non marchands comme la sécurité et la santé. La coopération technique peut jouer un rôle clé pour développer les capacités municipales, rationaliser la fourniture des services et améliorer l'efficacité urbaine.

Stratégies urbaines

Après les services essentiels une seconde priorité devrait être d'aider les villes du Sud à élaborer et à mettre en œuvre des stratégies urbaines réalistes. L'impact d'une telle coopération n'est pas immédiat mais à moyen terme. En fait la majorité des villes du

tiers monde ne disposent pas de plans de développement urbain. Les plans directeurs existants, souvent obsolètes ou irréalistes, sont ignorés par les décideurs.

ONU-HABITAT et d'autres agences tentent depuis quelques années de promouvoir des « City Development Strategies » (CDS) qui combinent vision à long terme et actions à court terme, qui articulent planification spatiale et investissements, et qui mobilisent tous les acteurs concernés. Cette approche, adoptée par nombre de villes européennes, peine à trouver sa voie dans les pays en développement dont les autorités publiques n'ont guère d'influence sur les investissements privés. A moins de considérer que les villes du Sud ne peuvent croire que de façon chaotique, un énorme effort de coopération est donc nécessaire pour allier la préparation et la mise en œuvre de stratégies urbaines au renforcement de la gouvernance et des capacités locales.

Terrains et logements

Enfin la troisième priorité de la coopération internationale devrait être d'aider les populations pauvres à mieux se loger, en régularisant les quartiers informels existants et en facilitant l'accès aux terrains et aux financements indispensables à la construction d'un habitat décent. Depuis les opérations de par-

celles assainies des années 1970-80 les problématiques n'ont guère évolué dans ce domaine. Le logement locatif informel (qui concerne des dizaines de millions de personnes) demeure absent des préoccupations tandis que les recettes visant à transformer les pauvres en petits propriétaires manquent de sérieux et de crédibilité. L'appui au développement progressif de l'habitat par le biais du microcrédit demande à être davantage soutenu, de même que les systèmes collectifs d'épargne et crédit. La production massive de terrains sommairement équipés, avec recouvrement des coûts par les municipalités, devrait aussi être encouragée. Cela demande d'associer coopération technique et assistance en capital, c'est-à-dire dialogue politique et incitations financières.

L'accès des pauvres au logement peut être facilité par des actions multiformes définies au cas par cas par les gouvernements. S'il n'y a aucune recette miracle et si la volonté politique nationale est primordiale, la coopération internationale peut-elle pour autant négliger ce secteur ? Nous ne le pensons pas. La pauvreté résidentielle mérite d'être combattue avec énergie, non seulement au niveau des services essentiels mais aussi au niveau de l'accès au sol et au logement. ■

Les grands projets urbains au Maghreb, fonctions et impacts

Morched CHABBI, urbaniste, directeur du bureau d'études Urbaconsult – Tunis
morched.chabbi@topnet.tn

Les grands projets urbains sont devenus des éléments d'actualité à partir de 2006, année consacrée aux négociations entre les investisseurs du Golfe et les Etats maghrébins en Algérie au Maroc et en Tunisie. En 2007 des accords ont été signés portant sur la réalisation de sept grands projets au Maroc, cinq en Algérie et quatre en Tunisie. Ces projets urbains se distinguent par leur gigantisme et l'importance de leurs coûts, les investissements totalisant près de 70 à 80 milliards de dollars US. Au-delà de ces chiffres, il importe de s'interroger sur les fonctions et les impacts considérables sur la ville existante.

Dans les trois pays du Maghreb les grands projets urbains ont une fonction de mise à niveau des grandes villes afin de favoriser la captation d'investissements extérieurs. Outre ces deux fonctions, les grands projets urbains assurent la légitimation des gouvernants auprès des populations. L'effet démonstratif des grands projets est en effet relayé par des campagnes de presse mettant l'accent sur la

création d'emploi que ne manqueraient pas de générer ces types de projets ainsi que d'autres retombées positives. En outre, une rapide analyse permet de relativiser les impacts positifs de ces grands projets.

Les grands projets urbains au Maroc

Les grands projets urbains programmés au Maroc sont les suivants : Aménagement du bouregreg (amwaj),

Saphira à Rabat, Marina de Casablanca, Tinja à Tanger, Chrifia à Marrakech, Oukaimeden à Marrakech, Cap El Hank à Casablanca.

Ces projets totalisent une superficie de 1500 hectares et nécessiteront des investissements globaux de l'ordre de 10 milliards de dollars qui seront investis en 10 ans. La plupart de ces projets comporteront des zones résidentielles, des hôtels de luxe, des équipements de loisirs, des

centres d'affaires, ainsi que trois marina (Rabat, Casablanca, Tinja).

Ces projets sont réalisés en commun par la partie marocaine (Agence d'aménagement de la vallée du bouregreg, caisse des dépôts et de consignation) et la partie émirati (Dubai International Property DIP). Les marocains sont représentés dans tous les projets, ce qui n'est pas le cas, comme on le verra plus loin, en Tunisie. Autre particularité des projets marocains, il n'y a aucune interdiction pour que les investisseurs étrangers lèvent des investissements auprès du système bancaire marocain. Ce qui n'est pas le cas en Tunisie où seuls 10 % des investissements prévisionnels peuvent être obtenus auprès du système bancaire local. On



Projet du lac Sud, Port de Tunis, Tunisie. Société : Emiratie Sama Dubaï.



notera enfin que les projets réalisés au Maroc, sont à dominante de loisirs, d'hôtellerie, à l'exception du tramway de Rabat-Salé qui contribuera à la mise à niveau du système de transport dans la capitale marocaine.

Les grands projets urbains en Algérie

Les informations disponibles font état de la réalisation de cinq projets, parmi lesquels, le réaménagement de la gare centrale d'Alger, d'un hôtel, d'un centre commercial et de trois tours de bureaux. Un second projet sur front de mer face à la baie d'Alger comportera la construction de marinas, d'un hôtel, de bureaux et d'appartements de haut standing. Il est également prévu une cité de la santé, une cité technologique à Sidi Abdallah et un complexe touristique dans la région d'Alger. Le coût de ces projets est estimé à 20 milliards de dollars.

Les grands projets urbains en Tunisie

Il s'agit de quatre projets urbains totalisant des investissements de l'ordre de 30 milliards de dollars. Le projet le plus important est celui de Sama Dubai implanté dans la zone du port de Tunis qui a été désaffecté, et sur une parcelle de terrain de 830 ha rétrocédée au dinar symbolique à l'investisseur émirati,

par le gouvernement tunisien.

Ce projet du lac sud correspond à un programme de 26 millions de m² couverts qui nécessiteront un investissement de 14 milliards de dollars sur une période de 15 ans. Le deuxième projet par ordre d'importance des investissements est réalisé par un investisseur koweïtien, Al Maabar International Investments Company qui prévoit d'investir 8,3 milliards de dollars pour un projet de 500 ha qui comportera un complexe résidentiel une cité de la santé, des centres commerciaux, touristiques et sportifs.

Le troisième projet qui sera implanté sur les Berges du lac nord et réalisé par le promoteur émirati, Boukhater. Le nom du projet, Tunis Sport city, a longtemps fait croire qu'il s'agissait d'un complexe sportif, alors qu'il représente en réalité, outre un stade de football de 10 000 places et d'une académie internationale de golf, un projet immobilier d'une cinquantaine d'immeubles dont la moitié atteindra les R+30. Occupant une superficie de 255 ha, ce projet nécessitera un investissement de 5 milliards de dollars pendant cinq à sept ans. Le quatrième projet « Tunis Financial Harbour » est financé par un promoteur du Bahrein pour un investissement de 3 milliards de dollars et une superficie de 450 ha. Il

s'agit d'une cité intégrée de services financiers aux quatre composantes clés : un Corporate Center, un centre d'investissement bancaire et de conseil, un centre d'assurance, un centre de transactions. Outre ces composantes, le projet comportera une marina, un complexe commercial et de loisirs, une école internationale de business, des banques off shore, des banques d'affaires, un campus universitaire spécialisé en gestion financière et économique, ainsi que des bureaux destinés à des sociétés de consulting. Les promoteurs comptent à terme, en attirant les investissements internationaux, faire de ce projet un centre financier offshore.

Les impacts positifs

Il est incontestable que certaines villes maghrébines tireront des bénéfices de ces grands projets urbains. A titre d'exemple le projet d'aménagement du Bouregreg à Rabat - Salé prévoit la création d'une ligne de tramway d'une longueur de 18 km et la construction d'un pont, deux réalisations qui contribueront à fluidifier le trafic et à assurer une meilleure mobilité de la population entre Rabat et Salé. La création de marinas à Casablanca et à Rabat aura d'importantes répercussions sur le développement du tourisme nautique et la programmation d'hôtels de haut standing contribuera à rehausser la qualité des services.

De même, les projets de revitalisation de la baie ouest d'Alger, les projets du lac sud à Tunis ou la marina de Casablanca ou encore les projets de Tanger et de Marrakech, contribueront à revitaliser certaines parties des grandes villes maghrébines. Néanmoins, la recherche par les investisseurs du Golfe, d'une forte rentabilité s'est traduite par

un gigantisme des programmes et le choix de modèles architecturaux et urbanistiques inspirés des modèles anglo-saxons, qui n'auront pas que des impacts positifs.

Les impacts négatifs

Les promoteurs ont opté, notamment à Tunis, pour une reproduction des modèles d'habitat des pays du Golfe, dont l'urbanisation est récente, puisqu'elle date tout au plus d'une quarantaine d'années alors que les villes du Maghreb sont millénaires. Ces aménagements gigantesques, clé en main, seront comme un greffe dans un tissu urbain aux valeurs et aux normes radicalement différentes de celles des villes du Golfe.

Les projets des berges du lac nord et des berges du lac sud auront des impacts directs sur la congestion du trafic dans le centre de Tunis et sur les voies qui desservent la côte nord de Tunis où réside une population fortement motorisée. De même que le projet de Sama Dubai qui est en rapport direct avec l'hyper centre de Tunis, et qui prévoit une grande concentration d'activités, entraînera une importante congestion du centre de Tunis.

Par ailleurs ces projets immobiliers de haut standing qui ciblent des populations à haut niveau de revenus, auront des effets de renchérissement de l'immobilier local. En outre, la multiplication d'immeubles de grande hauteur, certains comportant une cinquantaine d'étages, exigeront des moyens de sécurisation de ce type de constructions, qui n'existent pas actuellement.

La captation des investissements étrangers

Les modalités d'accueil et de captation des investissements étrangers, les modes de gestion et les degrés d'implication des acteurs étatiques sont

variés dans les trois pays du Maghreb. Tout investisseur étranger en matière de projets urbains n'est autorisé à prélever des fonds qu'à hauteur de 10 % du financement total des projets. A l'inverse du Maroc ou de l'Algérie, les promoteurs étrangers n'interviennent pas dans le cadre de sociétés mixtes, la partie tunisienne, à l'exception du

contrôle exercé par l'État, ne participe ni dans le financement et ni dans la gestion des projets. Les incitations fiscales définies par l'État pour attirer les investissements étrangers correspondent à des exonérations d'impôts durant une période de 30 ans.

Les médias ont souvent mis en avant, l'ampleur des finan-

cements et ont rarement évoqué les impacts de ces projets sur le fonctionnement des villes appelées à les accueillir. En outre les médias n'ont pas hésité à glorifier les modèles anglo-saxons d'urbanisme et d'architecture, qualifiés indistinctement de modernes, dans des villes où les traditions citadines datent de plus d'une douzaine de siècles.

Enfin l'absence d'implication des corps professionnels et de la société civile dans l'appréciation de la conception de ces projets a été à des degrés divers, une constante, dans les trois pays du Maghreb. En effet, ces projets qui étaient en négociation en 2006, n'ont été portés à la connaissance du public qu'en 2007 et dans certain cas en 2008. ■

La complexité de la gouvernance foncière dans les favelas de Rio de Janeiro

Rafael Soares GONÇALVES, Laboratoire Sedet, Université Paris 7
rafaelsgoncalves@yahoo.com.br

Les favelas font partie du paysage urbain de Rio de Janeiro depuis au moins la fin du 19^e siècle. Bien qu'elles aient été largement considérées comme des espaces illégaux, les pouvoirs publics les ont tolérées. La précarité juridique de l'accès au sol a néanmoins entériné une grande diversité de pratiques clientélistes et a servi de justification à la fois pour effectuer sporadiquement des expulsions arbitraires, et pour se soustraire à l'obligation de doter ces espaces de services publics adéquats.

Après l'échec retentissant du vaste projet d'éradication des favelas mis en place au cours des années 1960/1970, les pouvoirs publics ont peu à peu adopté, dans le contexte d'ouverture politique du régime militaire du début des années 1980, des politiques de réhabilitation et de régularisation foncière des favelas. Sous la pression des mouvements sociaux émanant non seulement d'habitants des favelas mais également des quartiers dit formels, un nouveau cadre juridique s'est alors imposé à partir des dispositions de la nouvelle Constitution de 1988 et de la loi fédérale du Statut de la Ville de 2001. La législation urbaine s'est ainsi davantage focalisée sur l'établissement

de mesures cherchant à rendre plus simple la légalisation des filières d'accès informel au logement. Cet aspect s'est révélé crucial étant donné le taux d'informalité foncière dans les métropoles brésiliennes, pouvant concerner jusqu'à 50 % de la population.

A l'échelle locale, la législation municipale de Rio de Janeiro a stipulé, au début des années 1990, que les favelas devraient être intégrées au tissu urbain de la ville en interdisant tout relogement sauf lorsque les conditions physiques engendrent des risques de vie aux habitants. Plusieurs initiatives de réhabilitation des favelas, à l'image du célèbre projet *Favela Bairro*, ont été ainsi mises en œuvre à Rio de

Janeiro. Le bilan qui s'impose, du point de vue de la légalisation du sol, est néanmoins plutôt négatif, révélant ainsi la complexité technico-juridique et les innombrables enjeux sociopolitiques du domaine foncier brésilien.

L'affirmation de la politique de réhabilitation *in situ* des favelas, substituée à celle d'expulsion ou de relogement, a assuré aux habitants une certaine sécurité foncière, ce qui a permis d'atténuer sensiblement les revendications sociales en faveur de la régularisation du sol. Les efforts effectués par les pouvoirs publics pour la réhabilitation n'ont pas connu la même vigueur dans le domaine de la régularisation foncière.

Certes, les favelas ont récem-

ment connu de considérables améliorations urbanistiques, mais l'aspect illégal du sol persiste, laissant place à une situation ambiguë en matière de sécurité foncière. De fait, la plus grande partie des favelas est prise en compte dans la gestion des espaces municipaux, mais elles sont soumises à des menaces récurrentes de destruction, ne fût-ce que partiellement. La résurgence du discours anachronique en faveur de l'éradication des favelas dans la presse locale et dans les discours de certaines personnalités politiques, témoigne de cette situation. Ce discours s'appuie sur les prétendus risques environnementaux entraînés par l'expansion des favelas, mais s'explique plutôt par les impacts désastreux engendrés par l'accroissement de la violence introduite par les narcotrafiquants, sur le marché immobilier de la ville.

Même si pour une large part, la présence des narcotrafiquants et la précarité juridique du sol constituent un obstacle à l'entrée du grand



Favela Rio de Pedras, Rio de Janeiro, Brésil. R. S. Gonçalves - 2007.

capital immobilier dans les espaces des favelas, la fin des politiques de relogements, conjuguée à l'absence de tout contrôle urbanistique, se soldent par une expansion accrue et désordonnée du bâti, exprimée souvent par des constructions en hauteur. L'essor actuel du marché immobilier informel confirme ce dynamisme économique et entraîne, dans certaines favelas, un processus de *gentrification* perceptible. L'accès au logement y est désormais onéreux et se fait moins par l'occupation de nouvelles zones de la ville que par l'achat ou la location d'immeubles dans les favelas déjà existantes. La réussite des projets de légalisation du sol dépend ainsi de la capacité de la législation urbaine et des politiques de régularisation foncière, à prendre en compte les particularités de

ce marché immobilier informel en expansion. Les différents acteurs sociaux à l'intérieur des favelas s'appuient par ailleurs fortement sur l'aspect informel du foncier pour assigner leur contrôle interne. Les milices privées, par exemple, généralement formées par des membres des forces policières dans le but d'expulser les narcotrafiquants, contrôlent très souvent le marché immobilier et prélèvent aussi bien un pourcentage sur les transferts immobiliers informels que des taxes aux commerçants au titre de la sécurité du quartier. D'autre part, les associations de résidents - tiraillées entre les narcotrafiquants, les milices privées et la police souvent corrompue et violente - se procurent aussi d'importantes ressources en prélevant un pourcentage sur les transferts

immobiliers locaux sur la base de cadastres informels locaux. Ceux-ci ne sont évidemment pas prêts à appuyer une politique qui remet en question aussi bien la lucrative gestion locale du foncier que le statut de propriétaire des grands « latifundistes » locaux. En sus du formalisme excessif des dispositions juridiques et de l'inefficacité du système complexe et corrompu de gestion du cadastre au Brésil, la difficulté de régulariser les favelas à Rio de Janeiro s'explique en grande partie par l'absence d'intérêt de la population locale et des différents acteurs sociaux à l'intérieur des favelas, envers la légalisation du sol. Afin de surmonter des situations de blocage face aux projets de régularisation foncière, le droit doit être capable de s'adapter aux divers enjeux

sociaux en mobilisant des dispositifs de régulations propres aux particularités locales, en vue de les intégrer pleinement à la structure juridique, au profit de la collectivité. La régularisation foncière ne peut pourtant pas être entendue comme la résolution de tous les problèmes sociaux, mais comme l'aboutissement d'une politique visant à consolider l'idée même d'espace public dans les favelas. ■

Villes et territoires : les enjeux du patrimoine — culturel

Alain MARINOS¹, inspecteur général de l'architecture et du patrimoine
alain.marinos@culture.gouv.fr

Des pratiques innovantes menées sur le territoire français et les coopérations engagées à l'étranger font prendre conscience de la portée internationale des enjeux nouveaux que le patrimoine culturel engendre, dans une perspective de requalification et de revalorisation des villes et des territoires.

Le contexte social, environnemental et culturel des villes et des territoires évolue rapidement en ce début du XXI^{ème} siècle ; les transformations urbaines de ces trente dernières années s'accompagnent d'une modification profonde de la notion de patri-

moine et du rapport que les habitants et les visiteurs entretiennent avec lui. L'expérience acquise en France depuis deux siècles constitue un atout indéniable pour mieux comprendre l'évolution et la mettre en perspective avec d'autres pratiques et d'autres pays.

Quels sont donc les nouveaux enjeux notamment en matière d'aménagement urbain, comment en prendre la mesure et trouver l'échelle d'intervention la plus pertinente ?

Changement d'optique

« Tradition and heritage

does not mean to preserve the ashes but to keep the flame alight² » ce proverbe indien résume à lui seul les enjeux et les objectifs poursuivis aujourd'hui. « Il nous faut redonner vie à la tradition, et non se contenter de la protéger, sinon elle est vouée à la mort et à la disparition » disait Wang Shu, architecte chinois, un des cinq nominés pour le « global award » 2007, lors d'une conférence qu'il a donnée en septembre 2008 à la Cité de l'architecture et



Aménagement de la place centrale de Tongli. Photo : Tongji University.

¹ Avec la participation de Françoise Ged, responsable de l'observatoire de l'architecture de la Chine contemporaine (CAPA).

² Traduction française : « la tradition et le patrimoine ne signifient pas conserver les cendres mais garder la flamme allumée ».

³ La loi du 07/01/83 sur la répartition des compétences entre l'État et les collectivités locales, permet aux communes de se doter d'une ZPPAUP. Fondée sur la connaissance fine des lieux, elle est l'affirmation d'une mise en valeur du patrimoine négociée entre la commune et l'État. Elle comprend un plan de gestion urbaine et un règlement accompagné de conseils.

du patrimoine (Paris). Depuis quinze à vingt ans, l'opposition entre urbanisme et protection du patrimoine tend à se réduire et de nouvelles orientations commencent à se dessiner. Quel objectif poursuit le maire de Brest (l'agglomération brestoise comprend 215.000 habitants) lorsqu'il crée, comme son collègue du Havre (dont le centre-ville est inscrit sur la liste du Patrimoine mondial de l'UNESCO), une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager³ (ZPPAUP) sur les quartiers du centre reconstruits après la seconde guerre mondiale et au-delà, sur les anciens faubourgs ? Qu'est ce qui motive le maire de Saint-Benoît-du-Sault (canton qui comprend 5.432 habitants et la commune 766) lorsqu'il demande la création d'un secteur sauvegardé sur le bourg et d'une ZPPAUP sur le paysage alentour, en proposant à ses collègues voisins d'y intégrer une partie du territoire qu'ils administrent. L'objectif poursuivi par ces maires serait-il de protéger leur commune contre l'urbanisation ? Cela semble, de toute évidence, absurde, d'autant que l'urbanisme est de leur compétence depuis les lois de décentralisation du début des années 1980.

Nouveaux outils

L'objectif majeur n'est plus de protéger « contre » les constructions ou les aménagements nouveaux, mais d'intégrer l'existant avec ses qualités et ses contraintes. L'outil ZPPAUP est utilisé de façon subtile. D'une part, il met en évidence un intérêt général majeur qui justifie

des choix parfois autoritaires définis en relation avec les représentants locaux de l'État ; d'autre part, il introduit une méthode fondée sur une connaissance fine des lieux sur laquelle s'appuie la mise en valeur du patrimoine bâti. Les documents produits qui s'imposent aux documents d'urbanisme de la commune, permettent d'affirmer une fonction modératrice, voire temporisatrice, pour un développement urbain durable. En introduisant une référence à l'histoire et à l'évolution du territoire, cette fonction capitale redonne du sens au développement et facilite sa compréhension par les habitants. Les réalisations innovantes conduites en France permettent d'élargir le champ des réflexions sur la fonction capitale que le patrimoine culturel peut exercer dans la recherche d'un développement durable des villes et des territoires. Mais la reconnaissance de ces enjeux n'est pas encore partout acquise. Elle passe par la mise en valeur des expérimentations et la recherche de nouvelles pratiques attendues sur des territoires plus vastes ayant valeur de patrimoine, comme le Val-de-Loire⁴, mais démunis de mode de gestion cohérente. Ces avancées mettraient en évidence l'intérêt d'articuler l'approche patrimoniale et culturelle avec les enjeux économiques, écologiques et sociaux du développement durable, dans une démarche transversale et pluridisciplinaire⁵.

Patrimoine commun et politiques urbaines

La notion de patrimoine commun, dont le champ



*Quartier des anciens abattoirs de Shanghai, en cours de réhabilitation.
Alain Marinos.*

s'est considérablement étendu, a ainsi conduit à de nouvelles approches et à des pratiques innovantes sur le territoire français. Les expérimentations intéressantes conduites dans des petites cités comme dans des grandes agglomérations servent désormais de références et de supports à un cadre de réflexion élargi à différents pays. Les coopérations engagées, notamment avec la Chine et avec l'Inde, se développent. Elles sont même analysées voire débattues, sous l'égide d'organismes multinationaux comme l'UNESCO et ONU-Habitat⁶. Ces coopérations font prendre conscience de la portée internationale des enjeux nouveaux que le patrimoine culturel engen-

dre, dans une perspective de requalification et de revalorisation des villes et des territoires. Les questions posées sont les mêmes dans les différents pays, alors que les échelles territoriales n'apparaissent pas nécessairement comparables. Elles se posent dans un contexte commun partagé : celui de la mondialisation des marchés et de la production qui impose notamment la recherche d'un nouvel équilibre de gestion entre acteurs publics et privés. L'expérience acquise par la France et les pays avec lesquels elle a travaillé, met en évidence, sur la scène internationale, ces nouveaux enjeux et contribue à la mise en perspective d'objectifs communs. ■

⁴ Long de 280 km, le « paysage culturel » du Val-de-Loire, inscrit sur la liste du patrimoine mondial de l'UNESCO, porte sur 2 régions, 4 départements et 160 communes.

⁵ Cf. article « Développement urbain et aménagement durable » dans la revue *La pierre d'angle* n° 47.

⁶ Par exemple dans le cadre de l'action sur le thème : « Des quartiers historiques pour tous, une approche sociale et humaine pour une revitalisation durable », conduite en 2007 et 2008 par la Division des sciences sociales, recherches et politiques de l'UNESCO, qui fera l'objet d'une communication, d'un atelier et d'une présentation des publications réalisées sur ce thème, au prochain Forum urbain mondial de Nankin (11/2008).

Nouvelles de la coopération

Journées européennes du développement : la gouvernance locale

Sous la Présidence française de l'Union européenne, la Commission européenne avec la participation du Parlement européen organise la troisième édition des Journées Européennes de Développement (JED) à Strasbourg du 15 au 17 novembre 2008.

Les Journées européennes du Développement rassemblent chaque année 3000 participants de tous les continents représentant plus de 1200 organisations de la famille du développement.

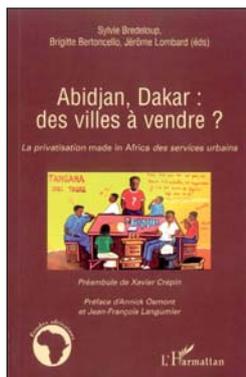
Les Journées européennes du Développement donnent la parole à tous : administrations, parlements, autorités locales, société civile, organisations internationales, milieux académiques, agences de développement, secteur privé et médias. C'est un forum ouvert qui rassemble toute la famille du développement.

L'édition 2008 des JED sera consacrée au thème « les pouvoirs locaux et le développement » ou encore « la gouvernance locale ».

La Présidence française de l'Union et la ville de Strasbourg soutiennent cette initiative de la Commission. Les collectivités territoriales peuvent s'impliquer dans cet événement en participant à des « side events » ou à un stand au sein du « Village du développement ».

Informations : www.eudevdays.eu/Public/Homepage.php

Publications



Abidjan, Dakar : des villes à vendre ?
La privatisation made in Africa des services urbains

Sylvie Bredeloup, Brigitte Bertonceo, Jérôme Lombard (Eds). Préambule Xavier Crépin ; préface d'Annik Osmont et Jean-François Langumier. Paris, L'Harmattan, 2008

Issue du Programme de Recherche urbaine pour le Développement (PRUD), mené de 2001 à 2004, dans le cadre d'une action concertée incitative du Fonds de solidarité prioritaire du ministère des Affaires étrangères, et piloté par le GEMDEV et l'ISTED, cette production analyse de manière comparative et transversale des logiques et des stratégies de multiples nouveaux acteurs du développement urbain, en émergence depuis une vingtaine d'années dans deux contextes métropolitains africains distincts : Abidjan et Dakar. Deux secteurs clés du fonctionnement urbain sont retenus : l'organisation de la mobilité et des transports collectifs et le développement des marchés de gros et de détail de produits vivriers.

www.editions-harmattan.fr



La gouvernance dans tous ces états
Analyses et propositions du groupe de réflexion sur la gouvernance urbaine

Rédacteurs : Annik Osmont, Charles Goldblum, Jean-François Langumier, Emile Le Bris, Claude de Miras, Clément Musil.

Le présent rapport rend compte des réflexions menées sur le thème de la gouvernance urbaine à l'initiative des responsables scientifiques du Programme de Recherche urbaine pour le Développement (PRUD), avec l'appui de la Sous-direction de la Gouvernance démocratique du ministère des Affaires étrangères et européennes. La notion de gouvernance urbaine est ici analysée en lien avec la question des mécanismes et des dispositifs mis en œuvre de politiques et de projets urbains pour en montrer leur grande complexité et capacité d'évolution, et afin de mettre en exergue la gouvernance comme processus.

MAEE, DGCID, études, 2008

www.diplomatie.gouv.fr



Villes en devenir
Des clés pour comprendre et agir
Version chinoise

MEDAD, MAEE, AFD, ISTED

Cet ouvrage a paru en juillet 2007 en français et en anglais. Après les versions espagnole et arabe, voici la version chinoise qui sera lancée à Nankin, en Chine, dans le cadre du 4ème Forum urbain mondial organisé par Un-Habitat début novembre 2008.

L'intégralité de l'ouvrage est consultable sur le site : www.villesendevenir.org

ISTED

Financé par :

Ministère
de l'Écologie, de l'Énergie,
du Développement durable et
de l'Aménagement du territoire

Ministère
des Affaires étrangères
et européennes

Directeur de publication :
Yves Cousquer,
Président de l'ISTED

Rédacteur en chef :
Pierre Laye,
AdP Villes en développement
Association de professionnels de
développement urbain et coopération

Comité de rédaction :
Gilles Antier
Michel Arnaud
Christelle Carrère
Xavier Crépin
Olivier Mourreau
Françoise Reynaud
Louis-Jacques Vaillant

Rédactrice : Isabel Diaz

Secrétaire de rédaction :
Christiane Rebel-Graechen

Traduction : Kevin Riley

PAO et impression : Imprimerie Lefèvre
(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 Cedex - France
Tél. (33) 1 40 81 78 01
Fax (33) 1 40 81 78 07
christiane.rebel@i-carre.net
www.isted.com

Ce bulletin est en ligne
sur le site de l'ISTED