



AdP - VILLES EN DEVELOPPEMENT
ASSOCIATION DE PROFESSIONNELS

Les périphéries urbaines des « villes du Sud »

Les enjeux et moyens d'une croissance maîtrisée

Actes de la Journée annuelle 2015
AdP-Villes en développement

18 septembre 2015

Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris

<http://www.ville-developpement.org/>

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| Biographies des Intervenants | 4 |
| Propos introductifs : allocutions de bienvenue | 10 |
| Mot de bienvenue de l'EIVP | 10 |
| Youssef DIAB, Directeur Scientifique de l'Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris (EIVP) | 10 |
| Propos introductif du Président de l'AdP | 11 |
| Benjamin MICHELON, Président de « AdP – Villes en Développement » | 11 |
| Marcel BELLLOT, Ancien président de « AdP – Villes en Développement » | 11 |
| Exposé introductif : les enjeux des périphéries urbaines ? | 13 |
| Marc LEVY, Chercheur au CIRAD – Directeur scientifique au GRET, Chargé de la prospective . | 13 |
| Photographie internationale de l'explosion urbaine | 19 |
| Abel SCHUMANN, OCDE, Economiste au directeurat pour la gouvernance publique et le développement territorial | 19 |
| Questions pour Marc LEVY et Abel SCHUMANN | 24 |
| Table 1 : Dimensionner et structurer | 26 |
| Marcel BELLLOT, Ancien président de « AdP – Villes en Développement » | 26 |
| Cartographie de l'expansion urbaine et schémas de structure (Ouagadougou, Bamako, Addis-Abeba et Rabat) | 27 |
| Marie DOLS, Urbaniste, Agence d'urbanisme de Lyon..... | 27 |
| L'expérience de la coopération lyonnaise | 33 |
| Patrice BERGER, Urbaniste, Agence d'urbanisme de Lyon..... | 33 |
| Le lotissement, outil producteur de foncier urbain périphérique | 37 |
| Dr Jérôme CHENAL, Directeur de la CEAT, École Polytechnique Fédérale de Lausanne | 37 |
| Premier débat | 40 |
| Table 2 : Les jeux d'acteurs | 44 |
| Rationalité et finalité des acteurs fonciers | 44 |
| Vincent RENARD, Directeur de recherche au CNRS | 44 |
| Typologie des acteurs et pratiques de la transformation foncière : différentes modalités de conversions d'usage et de statut en Inde | 46 |
| Eric DENIS, Directeur de recherche, Laboratoire « Géographie-Cités », CNRS..... | 46 |
| Mexico, les acteurs de la structuration des périphéries urbaines | 52 |
| Jean-François VALETTE, Post-Doctorant CNRS, Laboratoire PRODIG | 52 |
| Les entreprises de services essentiels dans les périphéries de Lima | 55 |
| Laure CRIQUI, Consultante, Spécialiste du développement urbain international | 55 |
| Second débat | 58 |
| Synthèse et clôture | 62 |
| Synthèse de la Journée d'étude : | 62 |
| Marc LEVY, Chercheur au CIRAD – Directeur scientifique au GRET, Chargé de la Prospective | 62 |
| Mot du président de l'AdP-Villes en développement : | 65 |
| Benjamin MICHELON, Président de « AdP – Villes en Développement » | 65 |

Document préparé par Lucie Da Costa

Sous la direction de François Noisette (AdP), Marie Dols (AdP) et Florabella Dibangou (AdP)

Biographies des Intervenants

Youssef Diab



Youssef DIAB est Professeur des universités en urbanisme et aménagement de l'espace à l'Université Paris est Marne la Vallée et directeur scientifique de l'École des ingénieurs de la Ville de Paris.

Il est spécialiste de génie urbain. A ce titre, il a créé et dirigé le Laboratoire Génie Urbain, Environnement et Habitat et le master génie urbain de l'UPEM et a présidé le comité consultatif Villes de Demain du Commissariat Général à l'Investissement. Ces recherches sont à l'interface entre sciences de l'homme et les sciences de l'ingénieur. Il s'intéresse particulièrement aux relations entre génie urbain et développement urbain durable. A ce titre il a animé le programme de recherche Paris 2030. Il est l'auteur de plus d'une centaine de publications dans des revues et conférences internationales à comité de lecture.

Ces dernières années, ces principales recherches concernent :

- la ville résiliente, avec l'élaboration, avec son équipe de l'EIVP, d'outils au service des collectivités territoriales et en particulier la ville de Paris.
- L'efficacité énergétique urbaine et les questions des îlots de chaleur en ville en proposant des leviers d'actions urbains pour une meilleure mise en place des politiques publiques.
- Les objets complexes en milieu urbain, en particulier les bâtiments de grande hauteur.

Il est ingénieur de l'École Nationale des Travaux Publics de l'Etat à Lyon, docteur de l'INSA de Lyon en génie civil et titulaire d'une Habilitation à Diriger des Recherches en Urbanisme. Il a dirigé une vingtaine de thèses autour des questions de développement urbain durable dont 4 dédiées aux problématiques urbaines du Brésil, la Syrie et le Liban.

Enfin, Youssef DIAB enseigne dans plusieurs universités canadiennes et nord américaines, en particulier l'Université du Colorado à Boulder sur les questions de développement urbain durable dans le cadre d'un master interdisciplinaire.

Marcel Belliot



Marcel Belliot est président de AdP Villes en Développement. Diplômé en 1971 de l'Université Paris I en Sciences Économiques et de l'École Centrale de Paris en « Urbanisme et Constructions civiles », ingénieur de formation, il débute dans l'urbanisme en tant que Directeur de l'Atelier d'Études Générales et Économiques de la Direction Départementale de l'Équipement des Yvelines, poste qu'il occupe de 1981 à 1984. Il intègre ensuite l'Atelier d'urbanisme d'Abidjan, en Côte d'Ivoire, qu'il dirige pendant trois ans : il a pour mission de mener des observatoires, des études générales ainsi que la création d'un schéma directeur d'Abidjan et de plans locaux d'urbanisme avec comme objectif l'aménagement du Grand Abidjan par l'aménagement de quartiers nouveaux et la restructuration de quartiers anciens.

En 1988 il retourne en France pour intégrer l'IAURIF, l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île de France. Il y dirige et coordonne premièrement pendant un an les études du Projet Régional d'aménagement. En tant que directeur du Projet « Grand Caire », il est à la tête de l'équipe

franco-égyptienne chargée de la mise en œuvre du Schéma directeur de la région du « Grand Caire » avec le réaménagement de la ville historique et des quartiers résidentiels, la réorganisation des zones d'habitat informel ainsi que la création de villes nouvelles. Son troisième poste à l'IAURIF est celui de Directeur du Plan de transport du grand Beyrouth. De 1993 à 1995, il dirige et anime l'équipe chargée par le Conseil du développement et de la reconstruction du Liban de préparer le plan de transport de la région métropolitaine de Beyrouth, à court comme à long terme.

Marcel Belliot entre en tant que délégué général à la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU), poste qu'il occupe pendant onze ans. Alors qu'en 2002 il obtient le titre d'urbaniste qualifié par l'Office Professionnel de Qualification des Urbanistes (OPQU), il anime le réseau politique et technique des agences d'urbanisme présentes dans les grandes agglomérations françaises et leurs relations internationales entre autres tout en participant à divers projets en tant qu'expert. Il est nommé président de l'AdP Villes en Développement en 2011 et crée sa propre entreprise de conseil en urbanisme, Marcel Belliot Conseil en 2012.

Marc Levy



Après avoir été diplômé de l'Institut National Agronomique de Paris-Grignon et commencé sa vie professionnelle dans le développement rural en France, il y a de cela plus de quarante ans, Marc Levy a rejoint le GRET en 1977, groupe qu'il a dirigé pendant les années 80. Avant de le rejoindre à nouveau en 2011, il est allé travailler pendant quelques années au Ministère des Affaires étrangères et à ECDPM (European Centre for Development Policy Management), une fondation néerlandaise s'intéressant à la politique européenne de coopération au développement.

Pendant tout ce temps, il a poursuivi une activité de consultant : études de faisabilité, conduite de projets, programmes de recherche, évaluations, études de synthèse, actions de communication, appui aux politiques publiques, renforcement de capacités, développement institutionnel, etc. Cela dans de nombreux pays, aussi bien en Afrique, en Asie, en Amérique centrale et latine, dans les Caraïbes, dans le Pacifique et en France.

Le lien entre la recherche et le développement, entre l'action et la réflexion, entre les réalités technique, économique, sociale, institutionnelle et politique, fut une préoccupation constante. Marc Levy s'est également efforcé au cours de ces années, d'ouvrir son intérêt et sa compétence "rurale" initiale, aux réalités urbaines et plus globalement aux problèmes politico-institutionnels, pour tenter d'embrasser les délicates questions de la coopération au développement dans toute leur actualité et leur complexité. Plus récemment, il a synthétisé son expérience en travaillant sur les politiques publiques de lutte contre la pauvreté et les inégalités et sur les conséquences institutionnelles de ces nouveaux modèles de croissance partagée (équitable et durable), avec un souci de formation, de synergie et de communication. Il est aujourd'hui directeur de la prospective au Gret.

Abel Schumann



Abel Schumann travaille en tant qu'économiste au sein du Directorate pour la Gouvernance Publique et le Développement Territorial de l'OCDE. Il a coécrit plusieurs rapports sur la gouvernance métropolitaine et les facteurs de croissance dans les régions. Ses travaux de recherche se concentrent sur les causes et les conséquences des économies d'agglomération sur la croissance des régions. Abel Schumann détient un doctorat d'économie de l'université d'économie de Stockholm (Stockholm School of Economics) et une licence de l'université de Goethe, à Frankfurt. Il a travaillé un an en tant que chercheur associé au sein de la London School of Economics (LSE) et a étudié un an à la Nouvelle Ecole de Recherche Sociale (New School for Social Research), à New York.

Jérôme Chenal



Jérôme Chenal est architecte et urbaniste. Il est Docteur Es Science de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne où il travaille actuellement comme Directeur de la CEAT (Communauté d'Etudes en Aménagement du Territoire). Il est également chercheur post-doc au Development Planning Unit de l'University College London (UCL) et chercheur associé au Laboratoire de sociologie urbaine (Lasur) de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne.

Ses recherches questionnent les relations entre les transformations spatiales et mutations sociales, entre architecture et modes de vie, entre planification urbaine et pratiques de la rue principalement dans les grandes villes africaines. Il intervient également régulièrement comme consultant. Il travaille notamment depuis 2010 sur l'élaboration des plans urbains de référence (PUR) des villes d'Abéché, de Mao, Mongo au Tchad.

Il est l'auteur d'un MOOC (Massive Open Online Course) sur l'introduction à la planification des villes africaines publié sur coursera.org.

Patrice Berger



De formation d'architecte DPLG et de Sciences Po Paris, Patrice Berger est Directeur des activités internationales de l'Agence d'urbanisme de Lyon depuis 2000. Au cours de sa carrière, il a travaillé au sein de cabinets d'architecture et d'urbanisme à Paris, où il a notamment participé à la conception de quatre Villes nouvelles irakiennes. En matière d'urbanisme, il a acquis six années d'expérience dans le cadre de la coopération française en Afrique, en particulier au Burundi et au Cameroun. Il a travaillé en tant qu'urbaniste d'opérations au sein de l'Etablissement Public de la Ville nouvelle de l'Isle d'Abeau. Il a également été Directeur du grand projet urbain de la Porte des Alpes à Lyon.

Au sein de l'Agence d'urbanisme de Lyon, il a travaillé en tant que Chargé de secteur puis en tant que directeur d'études avant de devenir Directeur général adjoint. Enfin en tant que Directeur des activités internationales ces 15 dernières années, il pilote les coopérations de l'Agence d'urbanisme (pour le compte de la Région, du Grand Lyon ou du Sytral) au total avec plus de 15 grandes villes dans le monde, et a réalisé ainsi lui-même plus de 70 missions sur tous les continents.

Par ailleurs, en appui à l'ingénierie française, il a réalisé diverses études notamment en Ethiopie. Enfin, il anime le club Fnau international et participe également à plusieurs réseaux tels que l'AdP, la CODATU et le PFVT. Il est intervenu dans de nombreuses conférences internationales telles qu'Africités, Codatu, et autres Forums urbains mondiaux.

Marie Dols



De formation initiale en sociologie et géographie, Marie Dols travaille depuis 20 ans dans le domaine des études urbaines et du conseil auprès des collectivités locales. Au sein de l'agence d'urbanisme de Lyon, elle intervient plus spécifiquement sur les documents de planification stratégiques et règlementaires, notamment auprès de la métropole de Lyon. Elle pilote depuis 2009 les missions de conseil et de renforcement des compétences des services techniques de la ville de Ouagadougou : appui à l'élaboration de documents de planification urbaine et construction d'une politique municipale en matière de mobilité. Elle est également membre d'AdP – Villes en Développement.

Vincent Renard



Vincent RENARD est économiste, directeur de recherches au CNRS, spécialisé dans les questions d'économie foncière et immobilière. Il est actuellement conseiller à la direction de l'IDDRI, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales, rattaché à Sciences Po Paris.

Fondateur et longtemps animateur avec Joseph Comby de l'Association des Etudes Foncières (ADEF), qui publie la revue éponyme, il a développé des analyses comparatives d'économie urbaine et d'économie foncière et immobilière, d'abord avec les principaux pays européens, puis mené des missions de coopération et de consultant dans un certain nombre d'autres pays, en particulier d'Amérique Latine (Colombie, Mexique, Chili et Brésil), puis dans les pays « en transition », en particulier la Russie, l'Ukraine et la Chine. Il effectue des missions pour l'OCDE, l'Union Européenne, la Banque Mondiale, la CEPAL (Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes) et différents gouvernements et collectivités locales françaises et étrangères.

Il enseigne actuellement à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris (master Urbanisme, Immobilier et Développement Durable) et à l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées (master Urbanisme et Maitrise d'Ouvrage Urbaine) et ponctuellement dans plusieurs écoles et universités françaises et étrangères.

Il appartient à sept comités de rédaction de revues en France, Grande Bretagne et Espagne.

Eric Denis



Eric Denis, géographe urbain, est chercheur au CNRS affecté à l'équipe Géographie-cités (CNRS – Paris 1 – Paris 7). Il était préalablement en charge du département de sciences sociales de l'Institut Français de Pondichéry (Inde, 2009-2013). Il a dirigé l'IFP (2011-2012) et a travaillé en Égypte à l'Observatoire Urbain du Caire Contemporain (1993-2002).

Ces travaux s'organisent selon quatre thématiques associées : i) l'étude des systèmes de villes en expansion rapide; ii) la contribution des petites villes à la croissance et au développement; iii) la conversion et la gestion du foncier urbain et les politiques de titrement; iv) la mise en œuvre et les usages de l'information spatiale numérique dans les gouvernances urbaines.

Les deux premières questions sont actuellement étudiées dans un programme sur les petites villes indiennes qu'il coordonne (Subaltern Urbanization in India www.suburban.hypotheses.org). Les deux autres ont été développées dans le cadre du programme européen Chance2Sustain (FP7 – 2010-2014) qui comparait les orientations en termes de développement durable dans dix villes des BRICS.

Jean-François Valette



Jean-François Valette est chercheur post-doctorant au CNRS au sein du laboratoire de géographie UMR PRODIG. Il a également été enseignant à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne et est titulaire d'un doctorat de géographie à l'Université Paris 1.

Ses thèmes de recherche incluent les mobilités intra-urbaines, ancrages, périphéries, quartiers populaires, division sociale de l'espace et régularisation. Ses terrains de recherche se situent principalement dans la ville de Mexico. Ses activités au sein du laboratoire UMR PRODIG se concentrent sur la géographie des flux (au sein du programme ANR Péricarpe en Amérique latine et Afrique de l'ouest) et sur les ressources des habitants dans les périphéries urbaines. Sa thèse, intitulée « Mobilités et ancrages dans les quartiers populaires de la périphérie de Mexico : une approche de la maturation urbaine », porte sur les recompositions des colonies populaires périphériques de la zone métropolitaine de Mexico sur une période de vingt ans.

En 2014, il contribue à l'ouvrage de J-L. Chaleard intitulé Métropoles au Suds. Le défi des périphéries ? à travers une analyse de la régularisation territoriale des quartiers populaires de Mexico. Il a également participé à plusieurs programmes de recherche en partenariat avec des institutions telles que l'IRD, le LabExDynamite, le GIS CIST, et la FLACSO et le CEMCA.

Laure Criqui



Spécialiste en développement urbain international, Laure Criqui est docteure en aménagement de l'espace et urbanisme de l'Université Paris-Est. Suite à un master à la London School of Economics, elle a travaillé à l'ambassade de France au Maroc pour la coopération urbaine, puis à l'ISTED sur des projets européens. De 2010 à 2014, elle a mené une thèse sur l'extension des réseaux de services d'électricité, eau et assainissement dans les quartiers non-planifiés, en partenariat avec le Centre de Sciences Humaines de New Delhi et l'Institut Français d'Études Andines à Lima. Laure Criqui est membre de l'association AdP – Villes en développement et siège au conseil d'administration du Réseau Projection. Elle est aujourd'hui chercheuse et consultante indépendante.

Propos introductifs : allocutions de bienvenue

Mot de bienvenue de l'EIVP

Youssef DIAB, Directeur Scientifique de l'Ecole des Ingénieurs de la Ville de Paris (EIVP)

Au nom du directeur de l'Ecole et de tous ses collaborateurs, nous sommes très heureux d'accueillir la journée annuelle d'AdP Villes en développement, pour la troisième année consécutive. J'apprécie le travail de cette association de professionnels.

Notre école a été créée en 1959, pour former les ingénieurs de la ville de Paris. Actuellement, 350 étudiants suivent la formation d'ingénieur ou d'architectes-ingénieurs, les Masters spécialisés. Nous dispensons également des formations spécifiques dédiées à la ville de Paris.

En termes de recherche, nous travaillons pour la ville de Paris, et d'autres villes du Nord. Nous souhaiterions élargir notre action en travaillant avec des villes du Sud. Cette envie est une des principales raisons de notre implication avec AdP. Notre recherche est interdisciplinaire et pointue dans différents domaines que sont la résilience urbaine, les questions de climat et d'énergie, et depuis peu les questions liées au numérique, le sujet traité l'année dernière.

La thématique de la journée nous interpelle sur les questions du foncier, de l'étalement et de la densité qui sont au cœur des enjeux soulevés par la COP21. Cette année, nos élèves ingénieurs ont travaillé sur la densification et les questions foncières en région Ile-de-France leur impact sur le climat et ce avec notre approche spécifique en génie urbain.

Après cette énumération des quelques éléments importants de l'activité de notre école, j'aimerais évoquer l'université d'été que nous organisons tous les ans et qui cette année portait sur les questions de la résilience. Nous aimerions aborder l'année prochaine la question des relations entre ingénieurs, architectes et urbanistes, un vaste sujet très important pour notre école d'ingénieurs en génie urbain.

Propos introductif du Président de l'AdP

Benjamin MICHELON, Président de « AdP – Villes en Développement »

Merci beaucoup Yousef, pour cet accueil toujours très chaleureux à l'EIVP. Je tiens également à remercier Marcel Belliot d'avoir accepté d'être l'animateur de cette journée et pour ses nombreuses années de présidence de AdP au cours desquelles j'ai vraiment apprécié travailler avec lui. Son travail aujourd'hui se caractérisera par la publication des prochains Bulletins et le travail partenariat sur lequel nous avons insisté lors de l'assemblée générale. Il a consacré beaucoup de temps et de cœur pour trouver les moyens de faire vivre cette publication et je crois que l'on peut l'en remercier.

Le thème de la journée d'aujourd'hui est centré autour des « périphéries urbaines des villes du Sud : les enjeux et les moyens d'une croissance maîtrisée ». Ce sujet était attendu par l'ensemble des membres de l'AdP. Il avait été largement demandé lors d'un sondage en 2013 sur les thématiques qui intéressaient nos membres. Nous l'avons donc choisi cette année avec le choix d'élargir le débat à l'ensemble des professionnels, au delà des membres AdP, afin d'en discuter autour d'une assemblée élargie.

Juste un petit mot pour rappeler qu'AdP est une association qui date de 1979 et qui est en pleine évolution. Au départ, il s'agissait d'une association de directeurs de projets, ce qui a donné son nom. Progressivement, elle a évolué, et désormais elle possède une nouvelle présidence, avec des membres toujours actifs et présents, comme Xavier Crépin qui reste secrétaire et François Noisette toujours trésorier. J'espère que nous continuerons à mener la barque pour de nouvelles aventures pour AdP. De grands événements arrivent, tels que la COP 21 ou Habitat III. Ce sont des rendez vous majeurs pour notre métier d'urbaniste.

Au nom de l'association, je tiens à remercier Florabella Dibangou, François Noisette, Chloé Malavolti et Marie Dols pour la préparation de cette journée. Ils ont consacré beaucoup de temps à assurer les contacts, à faire que tout se déroule bien aujourd'hui. Je laisse la parole à Marcel qui va animer avec jovialité cette journée, tout en cherchant à maintenir le cap.

Marcel BELLIOT, Ancien président de « AdP – Villes en Développement »

Merci Monsieur le Président, je vous félicite pour votre élection à l'unanimité, ainsi que le reste du bureau. Comme vous pouvez le constater, le consensus existe à l'AdP et nous l'avons rencontré lors de l'assemblée générale.

Je suis vraiment très heureux que Benjamin MICHELON, qui est plus jeune que moi comme vous avez pu le constater, prenne ma succession. Comme je l'ai dit avant d'annoncer cette décision, il faut savoir passer la main. En effet, je suis resté quatre années président de l'AdP, succédant à Claude JAMATI. Cependant, âgé de 68 ans, il était temps de laisser la place aux jeunes.

Je continuerai néanmoins à faire bénéficier l'association de mon expérience et de mon réseau puisque je ne quitte pas l'association et reste membre du conseil d'administration. De plus, je continuerai à m'occuper de la publication de notre revue « Villes en développement » pour laquelle, comme le rappelait Monsieur le Président, nous avons réussi à rassembler des partenariats relativement variés et importants. Ils associent des partenaires publics, internationaux et des

bureaux d'études privés. Pour les deux années à venir, nous espérons pouvoir reprendre le cap de cette publication de 30 ans d'âge et qui possède une certaine notoriété sur la scène internationale du milieu professionnel francophone, et à l'extérieur, puisque nous la traduisons également en anglais.

C'est un nouveau départ pour cette revue qui bénéficiera d'une professionnalisation puisque pour la première fois, nous serons entièrement responsables de sa publication. Cela impose un secrétariat de rédaction et une organisation qui permette de faire face à ces nouvelles responsabilités. Nous maintenons son rédacteur en chef qui bénéficiera de l'appui d'une nouvelle rédactrice, Aurélie LANDON.

Avec plaisir, je vais manifester la permanence de mon soutien à AdP en animant cette Journée d'étude annuelle consacrée aux périphéries urbaines des villes du Sud. Nous évoquerons leur croissance, la manière de l'organiser ou non, et la possibilité d'accompagner ces villes pour faire de ces nouveaux espaces urbains, de vrais morceaux de ville. Ils ne le sont pas toujours aujourd'hui.

Cette matinée nous aurons le plaisir d'accueillir Marc LEVY qui viendra nous faire un exposé introductif sur les enjeux des périphéries urbaines, notamment dans les villes du Sud. Il a accepté de rester tout au long de la journée de manière à dégager en fin de journée ce qui peut l'amener à modifier, amender ou ajuster les points de vue qu'il aura développés au vu des exposés qu'il aura entendu.

Nous aurons ensuite l'intervention d'un expert de l'OCDE, une institution bien connue, qui nous expliquera en quoi la ville est une question importante qui permet de développer l'économie. Il y a quelques années, un rapport a été publié par la Banque Mondiale affirmant pour la première fois de façon claire que la ville n'est pas forcément un lieu malfaisant de consommation non contrôlée de ressources, mais qu'elle était aussi un endroit où l'on crée de la richesse et un vecteur de croissance. De 2000 à 2030, la population du monde va peut être croître de 10 ou 20% ce qui engendrera une croissance de la surface urbanisée supérieure à ces taux, puisque j'ai pu lire qu'elle allait tripler. On assiste à une consommation d'espace extraordinaire à la périphérie des villes qui nécessitera forcément un jour d'être mieux organisée. Ainsi, il est important qu'un interlocuteur de l'OCDE vienne nous parler de l'ordre de grandeur de ces phénomènes.

Ensuite, nous accueillerons Patrice BERGER et Marie DOLS, puis Jérôme CHENAL, qui viendront nous présenter différents cas.

Exposé introductif : les enjeux des périphéries urbaines ?

Marc LEVY, Chercheur au CIRAD – Directeur scientifique au GRET, Chargé de la prospective

Merci à tous pour cette invitation que j'espère pouvoir honorer. Cette Journée d'étude est centrée sur la question des périphéries urbaines et leurs enjeux. Je vous propose de vous exposer avec un peu de hauteur de vue et par l'intermédiaire d'un regard prospectif différents éléments pour envisager une nécessaire rénovation des politiques de coopération au développement.

Je pense qu'il est effectivement salutaire d'avoir cette réflexion, non seulement au vu des aléas de leur mise en œuvre, mais aussi compte tenu des métamorphoses du monde. Au cours de mon exposé, je contextualiserai notre réflexion au regard des évolutions mondiales et je tirerai quelques conséquences en les rapportant aux nouveaux Objectifs du Développement Durable (ODD), qui comme vous le savez vont être adoptés à la fin du mois à New York.

Cette première partie sera un rappel d'éléments que vous connaissez et il s'agit d'une incitation à nous positionner en fonction d'une vision renouvelée de l'état du monde. En effet, le renouvellement est nécessaire. Nous avons besoin de bousculer les schémas de représentations et d'explications qui sont en voie de très forte obsolescence. Ils portent encore la marque des quarante dernières années avec les notions d'aide, de Nord/Sud et de développement, que nous continuons d'utiliser.

Toutes les politiques et tous les acteurs de coopération sont concernés. Le cas français est particulièrement intéressant et illustratif du renouvellement en cours et à poursuivre. Premièrement, parce que l'évolution de la situation internationale questionne très fortement la France. Elle remet en question sa place de grande puissance dans le monde. Deuxièmement, parce que la politique française de coopération au développement a connu entre 1998 et 2008 de très sérieuses mutations : fusion du Ministère de la coopération dans le Ministère des affaires étrangères, intégration du développement dans la problématique de la mondialisation par l'intermédiaire de la Direction Générale de la mondialisation. Des éléments de changement qui se poursuivent puisqu'une réflexion est en cours sur le Ministère des affaires étrangères au 21^{ème} siècle.

Il faut donc renouveler notre approche de coopération face à tous ces changements conséquents. Je vais les illustrer en considérant quatre catégories : les changements géopolitiques, les changements de conjoncture (en particulier en Afrique Subsaharienne), les changements en Europe et les changements sur la façon d'envisager la lutte contre la pauvreté.

Changements de géopolitique :

Premièrement, ces changements sont marqués par **la fin de la guerre froide** et de l'opposition Est/Ouest. Cette opposition motivait pour une bonne part la coopération pour attirer les pays en développement dans le camp de l'Ouest. Dorénavant, le communisme est discrédité et les armes nucléaires ont été réduites. Néanmoins, nous observons en même temps le poids militaire dominant des Etats-Unis, avec l'OTAN qui reste une alliance active, et le fait que la Russie garde un positionnement assez anti-occidental avec une volonté de conquête territoriale, ce qui sont peut-être des traces de cette ancienne opposition.

Deuxièmement, nous assistons à **la fin de la division du monde entre un Nord riche et un Sud pauvre**. Cela s'explique globalement par la diminution de la pauvreté et l'amélioration des

conditions de vie. Nous constatons l'existence de pays à revenus intermédiaires ou pays émergents qui sont sortis du sous-développement, devenant même des locomotives de la croissance mondiale. En tout cas, il existe de la richesse au Sud et de la pauvreté au Nord, avec partout de fortes inégalités, au point même que celles-ci sont devenues plus importantes au sein même des pays qu'entre les pays. Nous assistons clairement à un changement de conjoncture assez net. Cela étant dit, sur cette fin du Nord/Sud, le monde est encore traversé de fortes conflictualités, plutôt localisées au Sud et qui impactent le Nord. Et d'autre part, on constate une certaine reconstitution de l'opposition Nord/Sud à propos des négociations sur le changement climatique.

Troisièmement, il **perdure une forte conflictualité** puisqu'on peut constater l'importance des désintégrations sociales qui sont sources de conflictualités et de l'effondrement de certains États. Autrement dit, les questions d'intégration sociale sont le centre des enjeux. Gouverner ne peut plus être synonyme de dominer car il faut satisfaire les besoins sociaux pour prévenir les risques de conflits. La fragilité d'un Etat vient beaucoup d'un défaut de contrat social : affaiblissement de la légitimité, de la crédibilité des institutions, pénurie par défaut de redistribution, instrumentalisation des différences, recourt à la violence et à la guerre.

Quatrièmement, nous assistons à l'émergence de **nouveaux acteurs qui interviennent sur la scène internationale** et qui modifient la distinction entre étatique et non étatique. Ce changement a un impact sur le monopole des États dans les relations internationales puisqu'on assiste au rôle grandissant de groupes issus de la société civile.

Dernier élément de géopolitique, une **nouvelle combinaison entre le national, l'international et le multilatéral** émerge. En effet, nous avons besoin de Nations et d'États, d'organisations supranationales et d'instances multilatérales, pour consolider la démocratie solidaire et organisée. De fait, les petites et moyennes puissances ont investi les Nations Unies, ce qui a renforcé le multilatéralisme. Mais l'ONU doit se réformer afin de promouvoir le droit international, les biens publics mondiaux, une mondialisation pour tous. En tout cas, il est certain que l'occident n'impose plus ni ses normes, ni ses modèles, ni ses règles. Nous sommes là dans un tout autre contexte qu'il faut prendre en compte.

Comment pouvons-nous résumer cette nouvelle géopolitique ? Elle bouleverse totalement à la fois les notions, les rapports de puissance et les formes de violence, au point de parler selon Bertrand BADIE, Professeur de relations internationales à Sciences Po., de « *l'impuissance de la puissance* ». Les anciennes puissances sont face à une part de leur impuissance, ce qui ne fait pas pour autant disparaître les logiques de puissance. Cela doit nous obliger à les réexaminer en fonction des nouvelles formes d'influence qui sont à l'œuvre à l'échelle internationale.

Changements de conjoncture :

Nous assistons également à des changements de politiques et de conjonctures, en particulier en Afrique subsaharienne. Si je prends cet exemple, c'est parce qu'il s'agit d'une zone de concentration de notre politique française de coopération. Cette zone illustre aussi ces questions contemporaines sur le développement. Le continent africain connaît aujourd'hui une évidente attractivité, grâce aux ressources naturelles, qui pourrait enclencher un cercle vertueux de développement. Les taux de croissances affichés sont impressionnants, mais ils ne concernent pas tous les pays de la même façon car l'Afrique est un continent composite. On observe néanmoins une nette amélioration des

conditions de vie, une baisse de la pauvreté et ces éléments nous font envisager le continent de façon positive.

Il existe cependant un certain nombre de paramètres qui perdurent et contrastent très sérieusement ce point de vue. Sur le continent, le secteur primaire reste dominant (agriculture et industrie extractive). On assiste à un problème d'emploi dramatique. A l'horizon de 2050 il y aura 800 millions de jeunes supplémentaires sur le marché du travail. On considère que seulement la moitié d'entre eux trouveront un emploi. Il existe donc une tension sociale certaine. Nous sommes donc aujourd'hui obligés de regarder sous cette double tension entre des phénomènes de croissance évidents et des facteurs de tensions extrêmement puissants.

Changements en Europe :

Je vais insister sur les différents changements en Europe car nous avons tendance à envisager les enjeux de coopération en regardant seulement ce qu'il se passe du côté du Sud. Or, ces grands changements européens peuvent nous faire envisager la coopération de façon très différente.

Quelques illustrations :

- **Une économie fortement numérique** avec la technologie qui reprend une place importante dans l'évolution économique.
- **Une économie très différemment entrepreneuriale**, prime aux fusions et grandes entreprises, au poids des actionnaires et des dirigeants, aux délocalisations, au renouvellement des chaînes de valeurs, à la rupture des systèmes industriels par dislocation des liens entre les grandes entreprises et les PME ou encore au repli des emplois industriels au profit des emplois de services.
- **Un défi en matière d'emploi** posé par l'évolution des modèles productifs.

Pour cette dernière illustration, nous avons deux approches en Europe sur les questions d'emploi. Les pays comme la France et l'Italie soutiennent plutôt une certaine stabilité salariale au dépend du taux de chômage. A contrario des pays comme l'Allemagne et l'Angleterre préfèrent le retour au plein emploi au prix de la précarité. La précarité serait-elle en train de devenir la solution pour éradiquer le chômage de masse ?

Considérant que le renforcement de l'Etat n'a pas nécessairement réduit la pauvreté et les inégalités, le gouvernement britannique vient de présenter un budget en très forte réduction. David Cameron avait activé le concept de « Big Society » en expliquant que l'État ne peut pas tout et que la société a un rôle à jouer dans l'organisation de la solidarité. Le principe est simple puisqu'il s'agit de réduire le budget de l'État en sous-traitant les questions sociales aux associations et aux entreprises moyennant un paiement aux résultats. Ce modèle fait école et reflète la façon d'envisager les modèles de coopération.

Un autre élément de changement est **l'émergence d'une économie beaucoup moins coupée du social**, notamment caractérisée par l'importance accordée à l'Économie Sociale et Solidaire. De très nombreuses initiatives viennent illustrer le besoin et la recherche d'évolution des modèles et on parle de post croissance pour l'économie collaborative, l'économie circulaire, l'économie du partage, l'économie positive et l'ensemble des investissements à impact social.

Cette évolution à l'œuvre cherche des **alternatives à nos modèles de production et de consommation**. Les grandes entreprises s'impliquent également puisqu'elles se veulent plus

responsables envers l'environnement, le changement climatique, la transition énergétique. Elles adoptent les questions de RSE (Responsabilité Sociale et Environnementale) et s'intéressent à l'économie circulaire. De plus, certaines manifestent un intérêt pour le marché des pauvres à travers le social business et l'entrepreneuriat social. Une approche progressive est en cours en terme de coalition d'acteurs pour faire tomber des barrières entre des entreprises, des entrepreneurs sociaux et les pouvoirs publics pour allier les savoirs faire et faire naître des innovations à fort impact social. Par ailleurs, juste pour rappel, alors qu'on retrouve de la richesse au Sud, 16% de la population européenne vit en dessous du seuil de pauvreté. Nous avons donc affaire à des problèmes de masses dans nos propres sociétés.

De plus, nous avons une **économie dominée par les activités financières**, ce qui accentue la primauté du temps court sur le temps long. Un certain nombre d'économistes nous éclaire aujourd'hui sur l'importance de ce phénomène en le résumant dans le slogan « trop de crédit tue la croissance » puisque c'est l'accès au crédit qui est mis en jeu.

Nous observons des réalités très changeantes en Europe avec le creusement des inégalités, le défi de l'emploi avec un risque de substitution du salariat par le précarat et le retrait du rôle de l'État en matière de solidarité au profit de relations contractuelles avec les associations et les entreprises. Cela s'accompagne d'une stagnation durable due à la financiarisation de l'économie et l'émergence de nouvelles pratiques qui visent à modifier nos modèles de production et de consommation. Ce ne sont que des tendances de faible ampleur mais elles mobilisent beaucoup d'énergie et d'espérance, et elles favorisent un consensus grandissant en faveur du besoin d'une transition vers un modèle de croissance inclusive et durable.

Je tire de ces réalités changeantes l'argument que nous devons voir dans le caractère universel des futurs Objectifs de Développement Durable (ODD), la traduction de cette prise en considération du fait que les enjeux auxquels nous sommes confrontés sont des enjeux communs à l'ensemble des pays. Au regard de notre situation en Europe, j'espère que nous sommes convaincu que ces Objectifs de Développement Durable nous concernent aussi directement. Par conséquent, nous ne sommes plus dans le même type de relations puisqu'à travers la coopération, nous parlons à des interlocuteurs qui sont confrontés aux mêmes problèmes que nous, bien évidemment selon des réalités différentes, mais avec des enjeux communs.

Pour finir, je reprends une déclaration du récent nouvel économiste de l'AFD, Gaël Giraud, qui a dit : « *Qu'est-ce que l'aide au développement sinon la co-construction avec nos partenaires de modèles de sociétés destinés à inventer un avenir qui désormais nous est commun* ».

Changements dans la lutte contre la pauvreté :

En 1990, le Rapport annuel sur le développement du monde de la Banque Mondiale était consacré à la lutte contre la pauvreté. Pendant une décennie il a été affirmé que l'économie du libre échange apparaissait comme génératrice de la croissance et garante d'une réduction de la pauvreté. Ce constat a été remis en cause. La lutte contre la pauvreté devient dans les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) l'objectif numéro un avec des mesures financières comme la réduction de la dette (mesure PPTTE : Pays Pauvres Très Endettés).

En 2006, François BOURGUIGNON, chef économiste à la Banque Mondiale, prend pour thème « l'équité » pour le Rapport annuel et introduit la notion d'inégalité qui remet en cause l'équation soi disant vertueuse : plus de croissance est égale à moins de pauvreté. Ce Rapport questionne le modèle de croissance.

En 2010, la Commission européenne sort un Rapport qui se demande pourquoi les inégalités dans la majorité des États membres ont augmentées entre 1980 et 2007. Le thème « d'Europe inclusive » commence à émerger. En 2012, on commence à faire des évaluations sur les Objectifs du millénaire et on s'aperçoit que la pauvreté recule, sauf quand on retire la Chine et l'Inde, en particulier sur le continent Africain.

Par ailleurs, certaines études confirment l'importance de cette question des inégalités comme paramètre à prendre en compte dans une relation triangulaire entre croissance, pauvreté et inégalité. En 2014, Thomas PIKETTY fait la démonstration que les inégalités de patrimoine dans les pays développés augmentent de façon considérable. Celles-ci sont directement liées aux politiques fiscales, et donc aux interventions étatiques, ce qui prouve qu'il existe des leviers de changements.

En 2015, il existe de plus en plus de travaux empiriques qui confirment la prégnance des inégalités dans les différentes économies, tandis que d'autres études viennent chiffrer précisément des manques à gagner des pratiques d'optimisation fiscales, non seulement dans les budgets des pays en développement, mais également dans les budgets des pays développés confrontés à des déficits budgétaires. L'Union Africaine, avec la commission économique pour l'Afrique de l'ONU, a récemment chargé un panel d'analyser pour le continent africain cette question des flux financiers illicites. La conclusion est la suivante : l'Afrique perd 50 milliards de dollars par an. Cela s'explique par la présence de relations commerciales entre les entreprises, qui permettent de ne pas déclarer les bénéfices dans les pays où elles sont implantées, pour les déclarer dans d'autres filiales implantées dans les paradis fiscaux.

En Février 2015, Christine Lagarde, Directrice générale du FMI, a déclaré que trop d'inégalité nuit à la croissance, ce qui était exactement le slogan d'équité de 2006 qui disait que les inégalités « freinent » la croissance. Il y a donc une nécessité de les prendre en compte, y compris pour les tenants d'une logique d'économie classique.

Nous pouvons mesurer le chemin parcouru et consolidé avec les travaux du GIEC qui insistent sur la nécessité d'une économie décarbonée. De façon consensuelle et assez généralisée, cette notion de croissance inclusive et durable est venue très fortement s'imposer. Nous sommes passés d'une lutte ciblée sur les pauvres, qui donnait l'impression de ne pas changer le reste du système, à un changement de modèle économique après avoir vu s'ériger de très nombreuses oppositions contre la prise en compte de ces inégalités et des politiques redistributrices. Ces éléments ont contribué à changer notre conception du monde.

Différentes conséquences en découlent, notamment lorsqu'on analyse les différents Objectifs du Développement Durable (ODD) qui font écho à la prise en considération de tous ces changements.

Nous retrouvons différents éléments :

- **L'universalisation.** Les ODD sont des objectifs universels, non pas réservés au pays en voie de développement. Ils seront adaptés à la situation de chacun.
- **La référence à la dignité.** Le rapport du secrétaire général des Nations Unis, Ban KI-MOON, avait pris ce terme comme référence pour parler du projet. C'est une façon d'inclure la question des droits humains et les questions de reconnaissance. Il est question bien sûr de croissance soutenue, partagée, durable, avec une référence au plein emploi et au travail décent. Il est aussi question de défi interdépendant et par conséquent de nécessaires solutions intégrées. D'où la volonté de combiner le social, l'économique et

l'environnemental, mais aussi combiner sciences, innovations, commerces, gouvernance et état de droit.

- **La forte référence à l'échelle nationale.** Il est dit que « tout pays est responsable au premier chef de son propre développement » ce qui renvoie aux responsabilités des gouvernements. Néanmoins, les ODD ne surestiment pas le rôle des politiques nationales et insiste sur le partenariat mondial, la combinatoire entre échelle nationale et échelle internationale. Ils font aussi référence aux pluri-acteurs, et dernièrement, à la combinaison des sources de financement.

Quelques conséquences pour nous comme organisation de la société civile ?

Premièrement, il faut passer de l'aide à **l'interdépendance**. Nous ne sommes plus dans la situation d'aidant, nous sommes interdépendants, et par conséquent cela réhabilite la question de la coopération, puisque c'est au nom de cette interdépendance et d'enjeux communs qu'il est nécessaire de construire un partenariat et d'avoir des relations de coopération.

Deuxièmement, **la combinaison de la souveraineté et de la solidarité**, autrement dit, entre l'échelle nationale et l'échelle internationale. Par souveraineté, on entend le respect de nos partenaires et de leurs frontières avec la notion de transfrontière par la solidarité.

Troisièmement, un **changement d'échelle** pour nos opérations qui sont de petite envergure. Nous essayons d'être des acteurs qui influencent les politiques publiques avec beaucoup de mal. Nous devons donc changer d'échelle pour ne pas simplement se contenter de micro projets ou d'actions à petites échelles.

Quatrièmement, nous avons à relever le défi des **coalitions d'acteurs**. Il nous faut travailler ensemble, en prenant en compte les trois grandes composantes suivantes : pouvoirs publics, société civile et entreprises. Dans la réalité, très peu de choses sont en cours et les coalitions ont de réelles difficultés à se mettre en place. Nous sommes davantage dans la défiance que dans la synergie.

Enfin, **investir le multilatéral**. Nous sommes insuffisamment diplomates, notre position étant d'être surtout développeur. Nous devons atteindre un savoir-faire diplomatique afin d'être présents dans les débats internationaux pour que nos actions de coopération au développement prennent de l'ampleur.

Pour conclure, nous sommes en crise, ce qui est synonyme de mutation, de transition, d'opportunité. Nous devons nous inscrire dans le temps long et tendre vers cette évolution, expérimenter et capitaliser, car les solutions ne sont pas préétablies. Soyons audacieux mais restons lucides.

Photographie internationale de l'explosion urbaine

Abel SCHUMANN, OCDE, Economiste au directeurat pour la gouvernance publique et le développement territorial

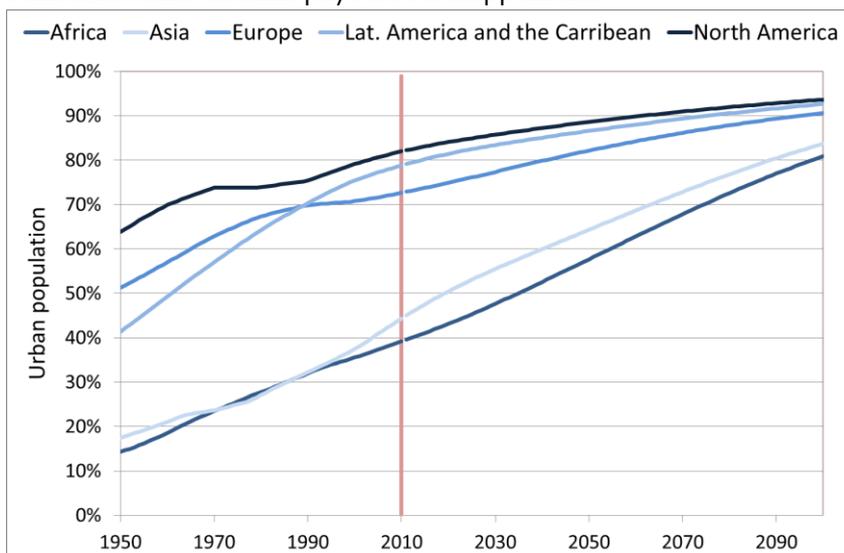
Merci beaucoup de m'avoir invité pour cette journée d'étude. En guise d'introduction, je vais vous présenter brièvement ce que nous faisons à l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE). Notre travail se focalise sur les aspects économiques. Nous nous intéressons aussi à d'autres enjeux, notamment ceux liés aux villes, et nous étudions comment fonctionnent les gouvernements des grandes métropoles urbaines.

La majorité de notre travail porte sur des pays développés mais nous nous intéressons également aux villes du Sud, notamment car il est intéressant pour nous de comparer ces deux contextes distincts. Je vous présenterai le processus d'organisation, observé grâce à des données sur les différentes villes du monde, puis je me focaliserai sur l'exemple de la Chine.



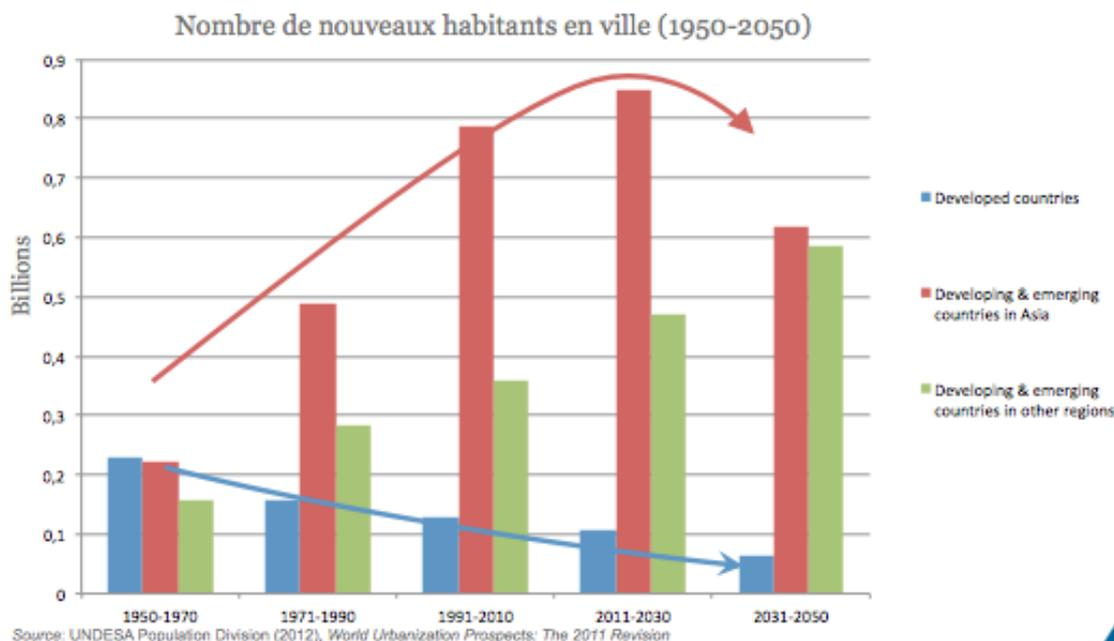
Extrait de la présentation d'Abel SCHUMANN, vues en 1990 et 2010 de Pudong à Shanghai (Chine)

Le cas de Pudong à Shanghai est emblématique de l'évolution urbaine en Chine, comme l'attestent les deux photographies ci-dessus. En à peine 20 ans, un quartier d'affaire entier a été créé, composé de gratte-ciels parmi les plus hauts du monde. Nous prenons alors conscience de la magnitude du processus d'urbanisation dans certains pays en développement.



Extrait de la présentation d'Abel SCHUMANN, Source : UNDESA Population Division (2012), World Urbanization Prospects : The 2011 Revision

Dans ce graphique, l'évolution des différentes courbes des populations par continent depuis les années 1950 sont projetées jusqu'à la fin du siècle. On constate que dans les 20 prochaines années, l'urbanisation continuera de s'accélérer, ce qui confirme que nous avons encore de nombreux défis à relever, notamment pour les périphéries des grandes villes.

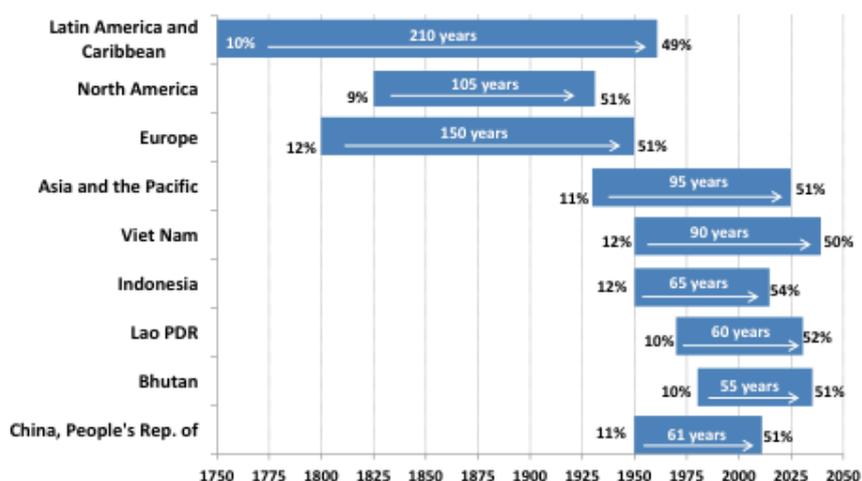


Extrait de la présentation d'Abel SCHUMANN

Le graphique présenté ci-dessus présente, quant à lui, les différences entre les villes des pays développés et les villes du Sud. En effet, le nombre de nouveaux habitants en ville est particulièrement exponentiel en Asie. Il augmente également dans les pays en développement et émergents des autres continents, alors qu'on observe une baisse progressive en Europe des années 1950 à nos jours. Ce constat va perdurer avec un rapprochement entre les villes asiatiques et celles du reste des villes du Sud.

L'arrivée de cette masse de populations dans les villes du Sud pose de nombreux défis, notamment celui d'adapter les infrastructures. Les villes du Sud doivent être préparées à ces transformations et prendre en compte ces changements dans leurs volontés d'aménagement. La raison de ce besoin d'anticipation résulte du simple fait qu'une infrastructure perdue dans le temps et que les décisions prises aujourd'hui pour les villes ont un impact sur le long terme et les générations à venir.

Number of Years from about 10% to 50% of Urbanization Rate



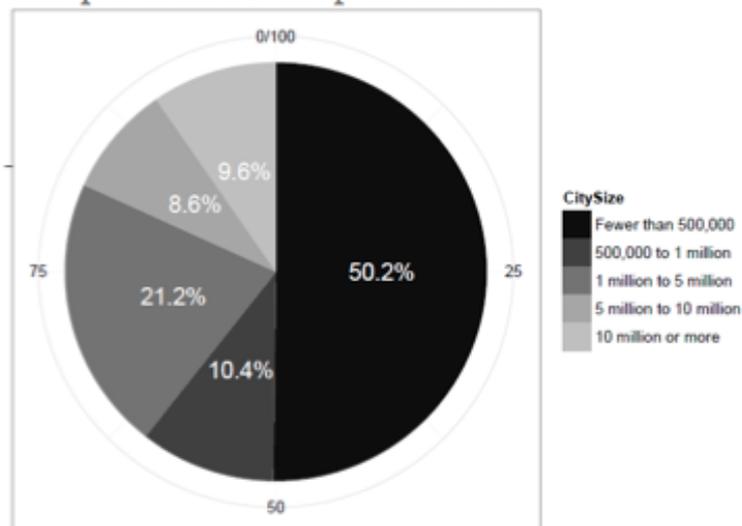
Source: ADB estimates using Bairoch (2008) and UN(2012).

Extrait de la présentation d'Abel SCHUMANN

De plus, lorsqu'on analyse le graphique ci-dessus, on remarque aisément la différence entre les villes du Nord et celles du Sud, au regard de l'évolution plus ou moins lente de leur taux d'urbanisation. Le passage de 10 à 50% du taux d'urbanisation s'est réalisé en seulement 60 ans en Chine alors que cette transition a duré un siècle et demi dans les pays d'Europe. La transition d'une population rurale à urbaine est bien plus rapide dans les pays asiatiques. Cela implique des mouvements de populations massifs sur une durée relativement limitée. Ces villes asiatiques sont confrontées à un réel challenge, avec l'obligation de répondre à de fortes demandes dans des temps courts. Cela implique une transformation de la société et de la culture de ces pays qui doivent s'adapter de manière assez brutale.

À ces constats s'ajoute le phénomène de l'explosion des grandes villes partout dans le monde et en particulier dans les pays du Sud. Alors qu'en 1950, seulement deux villes dépassaient les 10 millions d'habitants, en 2000, elles étaient dix de plus. D'après les projections, en 2025, il y aura probablement plus de 431 villes de 1 à 5 millions d'habitants. Ces tendances prouvent que l'urbanisation se structure autour de très grandes villes.

Population urbaine par taille de ville



Extrait de la présentation d'Abel SCHUMANN. Source : Mark Montgomery (2015) using UNDESA Population Division (2012), World Urbanization Prospects : The 2011 Revision

Néanmoins, lorsqu'on analyse la répartition des populations urbaines en fonction de la taille des villes où elles résident, un autre regard s'offre à nous, puisque 50% de cette population urbaine vit dans des villes de moins de 500 000 habitants.

Cette analyse de données statistiques illustre les enjeux actuels et à venir. Je souhaitais néanmoins insister sur la problématique des références, car selon les pays, la notion de l'urbain et de la ville diffèrent. Par exemple, nous n'avons pas les mêmes ordres de grandeur entre le Danemark où l'on considère une ville dès le seuil de 200 habitants, et le Japon où le seuil est de 50 000 habitants. Les données sont donc à considérer avec prudence lorsqu'on souhaite les comparer.

Un autre aspect actuel important, qui permet de comprendre l'évolution du rôle des villes dans nos sociétés, sont les **effets d'agglomération** qui améliorent la productivité en ville. Grâce aux données, nous avons pu identifier ces effets, et observer que plus les villes sont grandes, plus elles sont productives. De plus, les personnes vivants dans ces grandes villes deviennent plus efficaces dans leur productivité, et cela ne s'explique non pas parce que les citadins sont plus éduqués que les ruraux, mais parce qu'une personne rurale qui s'installe en ville devient plus productive. Ce sont les effets d'agglomération qui contribuent à l'augmentation de la croissance économique.

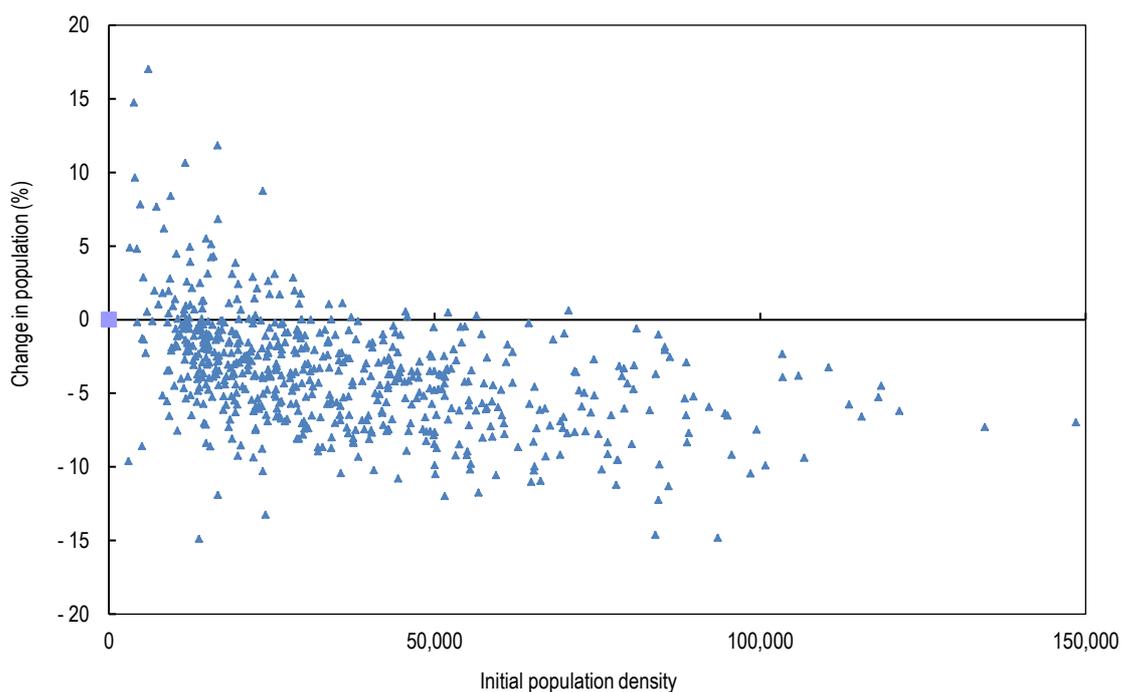
Cependant, l'urbanisation ne garantit pas non plus le succès économique. L'analyse des données prouve que pour certains pays, le niveau d'urbanisation ne suffit pas pour générer une performance économique, même si nous pouvons observer une corrélation générale pour de nombreuses villes entre le taux d'urbanisation et le développement économique.

Le cas de l'expansion urbaine chinoise

Lorsqu'on s'intéresse au cas des villes chinoises, la première chose que nous remarquons dans les données, c'est à quel point elles sont denses. En général, la forte densité est un élément apprécié par les économistes, mais cela implique également de nombreux défis.

D'abord, il existe une ségrégation fonctionnelle extrême entre les zones résidentielles et commerciales et nous assistons au développement de très larges groupes d'immeubles dans ces villes, caractérisé par des secteurs de plusieurs kilomètres qui fragmentent la ville. D'autres problématiques s'ajoutent comme la faible connectivité interne et des investissements inadaptés dans les transports publics. La comparaison entre les investissements engagés dans les transports avec ceux investis dans les logements met en évidence leurs faiblesses au regard des enjeux.

Les villes chinoises sont très denses mais elles le seront certainement moins dans le futur. Nous avons pu observer ce phénomène dans le passé. Les villes chinoises sont déjà bien plus denses en moyenne que les villes des pays de l'OCDE (malgré des usages gaspillés des terres pour des parcs industriels) et les baisses de densité ont été plus importantes dans les villes les plus denses au départ.



Evolution des densités de populations par rapport aux densités initiales en Chine (1990-2010)
 Extrait de la présentation d'Abel SCHUMANN, Source : OECD Urban Policy Review of China, 2015

Les moyens qui peuvent être mis en place pour contrôler l'expansion urbaine en Chine peuvent être la promotion des transports publics et l'urbanisation compacte. Cependant, d'autres mécanismes sont à l'œuvre et demandent des outils supplémentaires. En effet, dans le contexte chinois, les municipalités font des bénéfices grâce à l'étalement urbain, à la vente de terrains. Un changement du mode de financement des politiques municipales est nécessaire afin qu'elles n'encouragent plus l'étalement. Or, actuellement ces politiques restent ancrées dans les systèmes fiscaux à travers les arrangements liés à l'acquisition et au développement des terres. Le risque à éviter est l'expansion spatiale incontrôlée, un étalement urbain aux conséquences économiques, sociales et environnementales néfastes.

L'échec des politiques de limitation a des conséquences plus néfastes que la planification de l'étalement car elle mène aux problèmes suivants : l'augmentation des prix des logements, la spéculation foncière et des prix plus élevés dans les périphéries, une sous-estimation des besoins futurs en foncier et infrastructures, l'habitat informel (moins problématique en Chine, mais important dans d'autres pays). Deux autres problèmes se posent en parallèle : le prix bon marché du pétrole dans ces pays, qui encourage l'utilisation de la voiture et ne limite pas le recours à l'étalement, et le manque de clarté des gouvernements sur leurs attentes en terme de développement de leurs villes, qui poussent à sous estimer les besoins en infrastructures.

Questions pour Marc LEVY et Abel SCHUMANN

Marcel BELLLOT : Merci beaucoup Abel SCHUMANN pour ce cadrage très quantitatif et instructif sur la manière dont l'urbanisation est devenue un des facteurs les plus importants de l'Histoire mondiale. En vous écoutant, nous constatons combien elle est devenue un facteur de productivité et de croissance, même si cela se traduit dans un certain nombre de pays par des difficultés.

Si vous avez des questions factuelles pour nos deux orateurs, Marc LEVY et Abel SCHUMANN, je propose un temps de parole.

Adrianna Ardesi, Association Internationale des Maires Francophones : Je travaille pour une association où 80% des membres sont des villes africaines. J'avais une question par rapport au début de la présentation de Monsieur SCHUMANN où il indiquait comment l'urbanisation est liée à la croissance économique. Avez-vous également des indicateurs qui mettent en relation l'urbanisation avec la qualité de vie des habitants ?

Abel SCHUMANN : Je pense que c'est une très bonne question mais il est très difficile d'y répondre. Pour être franc, nous n'avons pas de tels indicateurs pour les villes du sud. La raison est qu'il est très difficile de mesurer la qualité de vie. Il y a une dizaine d'années, nous avons mené des recherches sur ce qui pourrait déterminer cette qualité de vie, ce qu'elle pourrait être en termes d'indicateur, mais nous avons compris qu'il était complexe d'aborder cette question car elle est très subjective.

Ma conception de cette notion ne sera pas la même que celle d'une autre personne. Si certains aiment vivre dans une grande ville, d'autres aimeront vivre à la campagne. Comment définir la qualité de vie pour ces deux populations opposées ?

Le seul indicateur que nous avons est l'attractivité des villes, le fait que les populations continuent de s'installer en ville. Les raisons sont essentiellement économiques, mais si la qualité de vie était si mauvaise en ville, l'ensemble des habitants serait malheureux en ville, et je ne crois pas que ce soit le cas. Le simple fait de migrer en ville prouve que c'est l'endroit où les gens souhaitent vivre.

Marcel BELLLOT : D'autres questions ?

Patrick Gubry, IRD : Une question pour Monsieur SCHUMANN. Il est intéressant d'aborder la question de l'urbanisation en Chine, mais je voudrais attirer l'attention sur le fait qu'il est délicat d'utiliser les statistiques produites, sans regarder ville par ville, car les statistiques contiennent de fortes proportions de populations rurales.

Ensuite, l'utilité de limiter l'étalement urbain vient en contradiction avec l'évolution naturelle du marché foncier. Je fais référence au Vietnam que je connais un peu où on assiste à un glissement de la population du centre vers la périphérie à cause d'un besoin d'assainir les arrondissements centraux où les fortes densités nécessitent d'être diminuées. Il y a une contradiction entre deux nécessités.

Abel SCHUMANN : Merci pour ces points intéressants. Bien sûr, c'est un enjeu très important. Je n'ai pas évoqué davantage ce sujet, manquant de temps pour le développer lors de cette courte présentation, mais effectivement, l'un des principaux enjeux en Chine est ce qu'on appelle le système des hukous. Les personnes bénéficient de certains droits en s'enregistrant dans la ville désignée par leur Hukou. C'est un enjeu politique.

Je suis parfaitement d'accord. Effectivement, dans les villes chinoises, beaucoup de personnes sont recensées dans leur lieux d'origine à cause ce système alors qu'elles ne l'habitent pas forcément. Il faut faire attention aux données.

Marie DOLS : Monsieur SCHUMANN, vous avez utilisé le terme de « connectivité ». Est-ce que vous pourriez expliquer cette notion ?

Abel SCHUMANN : La connectivité correspond à beaucoup d'enjeux et je ne pense pas pouvoir répondre en peu de temps au regard de l'ensemble des aspects à développer. Avant tout, cela veut dire que les personnes ont la possibilité d'aller où elles veulent et où elles ont besoin d'aller. Davantage d'aspects sont à prendre en compte. Ceux qui déterminent où les personnes voudront aller et comment les villes se construisent. Cette notion n'est pas seulement applicable aux transports publics, elle possède également un enjeu social. Je pense que les politiques publiques peuvent mettre en place certains aspects à travers des formes urbaines et le développement des transports publics. Mais, elles ne peuvent pas influencer certains éléments plus complexes à planifier. De plus, nous ignorons à quoi ressemblera le futur et comment les gens agiront dans quelques années, ce qui accentue la difficulté.

Marcel BELLIOU : Une question pour Marc LEVY d'Irène SALENSON.

Irène SALENSON, AFD : Vous avez parlé de la nécessité d'un passage à l'échelle, notamment en évoquant les projets de coopération, selon vous trop petits. Pourriez-vous nous donner quelques pistes pour faire ce passage à l'échelle ?

Marc LEVY : La question est de savoir comment voir grand et à la bonne échelle. Par là, je ne dis pas qu'il faut faire des projets de plus grande ampleur, mais simplement qu'il faut savoir faire le lien entre l'échelle expérimentale, technique et pratique, et l'échelle des politiques publiques. La difficulté de cette articulation est que la multiplication des projets à petite échelle ne permet pas de passer à la grande échelle. C'est une question compliquée. Trop souvent nos actions de coopération se situent à un niveau justifié et légitime d'intervention technique, insuffisamment à des niveaux plus politiques où les questions à prendre en compte sont d'un autre ordre.

Table 1 : Dimensionner et structurer

Marcel BELLIOT, Ancien président de « AdP – Villes en Développement »

Entrons désormais dans le vif du sujet, puisque nous allons parler d'urbanisation des périphéries des villes du Sud. Pour nourrir les réflexions de cette journée, j'ai le plaisir d'accueillir Marie DOLS, Chargée d'études à l'Agence d'Urbanisme de Lyon. Sociologue d'origine, elle travaille sur la ville depuis longtemps, et elle va nous présenter l'exercice de la mesure de la tâche urbaine à partir du cas particulier de Ouagadougou.

Nous laisserons ensuite la parole à Patrice BERGER, Directeur des Affaires Internationales à l'Agence de Lyon. Il nous expliquera à partir de divers exemples les manières possibles pour mieux organiser, contrôler ces périphéries urbaines qui ont tendance à se dilater. Il finira avec un encadré produit par Michel ARNAUD, absent aujourd'hui, mais qui nous a livré un texte imposant sur l'extension des périphéries, un sujet sur lequel il a beaucoup écrit. Patrice BERGER nous délivrera un résumé de sa position sur le sujet.

Nous concluons ces présentations avec Jérôme CHENAL, Chercheur à l'École Polytechnique Fédérale de Lausanne, qui s'est beaucoup intéressé à la planification des villes et à l'organisation de leur développement, notamment dans les villes du Sud. Il nous exposera le cas des lotissements, ainsi que des mesures et outils permettant aux villes d'encadrer leurs périphéries.

Cartographie de l'expansion urbaine et schémas de structure (Ouagadougou, Bamako, Addis-Abeba et Rabat)

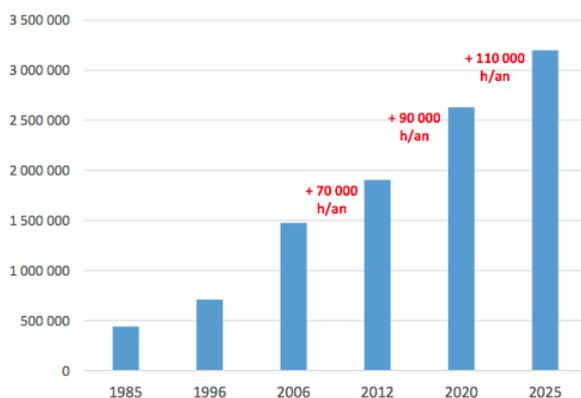
Marie DOLS, Urbaniste, Agence d'urbanisme de Lyon

Je travaille à l'Agence d'Urbanisme de Lyon sur les questions de planification urbaine et de déplacements, mais aussi sur des dossiers à l'International, sous la direction de Patrice BERGER qui parlera dans un second temps. J'interviens plus particulièrement sur les missions d'appui et de conseil auprès de la ville de Ouagadougou. Elle est une des villes partenaires phare de la coopération décentralisée du Grand Lyon. Nous avons essentiellement travaillé sur deux dossiers avec la ville de Ouagadougou : en appui sur la démarche d'élaboration d'un Plan d'Occupation des Sols, et aujourd'hui, sur la question du renforcement des compétences des services techniques sur les enjeux de mobilité.

Ma présentation porte sur les résultats d'un exercice de la mesure de l'évolution de la tâche urbaine. Cette mission ne nous avait pas été demandée, nous avons pris l'initiative car différents éléments nous ont interpellés. En effet, lors des discussions, nous nous sommes rapidement aperçus de la situation de blocage par rapport à l'accès au foncier urbain, liés à d'importants problèmes de spéculation foncière et des disfonctionnements en matière de procédures d'attribution des parcelles.

Des questions entouraient la notion de densité, puisqu'un élément très partagé lors de la prise de connaissance des dossiers était une injonction sur les objectifs de densification des tissus urbains. L'ensemble des discours et documents cadres reprenaient cette notion, ce qui nous a interrogé et amené à en discuter longuement, notamment avec Michel ARNAUD à l'occasion d'une journée AdP. Nous avons lancé cet exercice pour deux raisons principales qui rendait nécessaire l'analyse de la tâche urbaine : les questions de densité et d'extension urbaine nous intéressaient et nous nous sommes aperçus que le fond de plan sur lequel nous travaillions était complètement faux car il ne traduisait pas la réalité de l'occupation du sol.

Evolution démographique de Ouagadougou Entre 2006 et 2025 : doublement de la population



Recensements

| | |
|------------------------|------------------------------|
| 2006 | = 1,5M d'hab |
| 2012 | = 1,9M d'hab (+ 70 000 / an) |
| 2025 (Estimation Etat) | = 3,2M d'hab (+100 000 / an) |

Perspectives :

Le développement devrait se poursuivre.
La transition démographique n'est pas achevée au BF et le réservoir de population rurale est important.

En 2006 la population de Ouagadougou représentait les 85,40 % de la population de la province du KADIDGO. En considérant ce taux constant et les projections de ladite province, faites par l'INSD, on estime la population de Ouagadougou ainsi qu'il suit :
Les projections de l'INSD pour la Province de Kadogo
prennent fin en 2020. A partir de 2021, on suit les projections de la DESPCC qui ne est utilisées.
Le taux de croissance entre 2015 et 2020 est de 3,99%.

Extrait de la présentation de Marie DOLS, Agence d'Urbanisme de Lyon

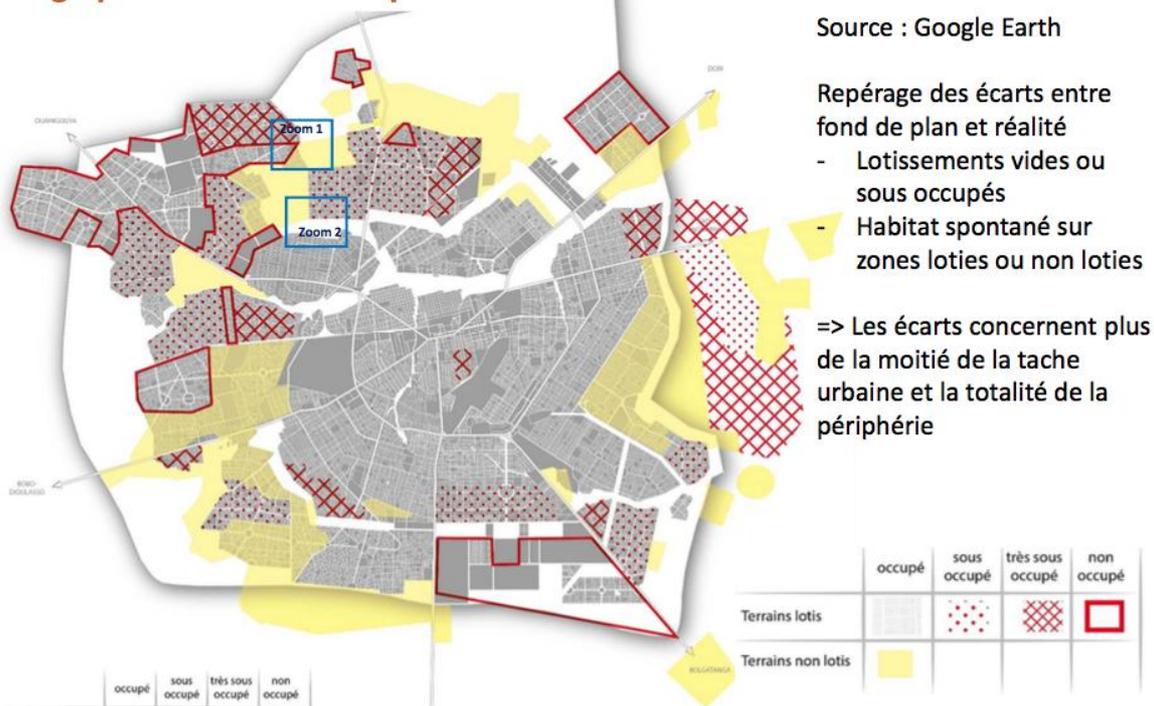
L'intérêt de l'exercice est qu'il est accessible et peu complexe. Il permet également de créer un outil efficace pour objectiver une situation, participer à soulever des questionnements à l'échelle locale de manière différente. Il s'appuie d'abord sur la situation démographique ci-dessus, où l'on peut retrouver les grandes évolutions depuis 40 ans. Nous nous sommes basés sur les recensements communaux de Ouagadougou qui représentent 1,9 millions d'habitants en 2012. On a dépassé les 2 millions aujourd'hui. Nous avons également pris en compte les estimations de l'État pour 2025 à 3,2 millions d'habitants. Depuis 1985 la population a été multipliée par cinq et cette évolution se poursuivra, voire s'accélénera, puisque le nombre d'habitants accueillis augmente chaque année. Nous assistons à une évolution exponentielle et la question principale est celle des conditions d'accueil en ville de ces nouvelles populations.

Ainsi, il s'agissait pour nous de mesurer de manière objectivée et quantifiée, l'ampleur du phénomène du développement de la ville. Or, nous avons été très vite confrontés à des difficultés concrètes liées aux sources et données disponibles. Sur les données statistiques et démographiques on dispose de données statistiques globales pour l'ensemble de la ville. Par contre le redécoupage administratif récent du territoire communal a eu pour conséquence une perte des continuités statistiques infra-communales. Ce n'est pas anodin car le territoire communal c'est plus de 500 km². C'est donc une perte de compréhension de la manière dont s'organise globalement l'évolution de la ville.

Suite à ce constat, nous nous sommes attachés aux problèmes de données au niveau cartographique. Un fond de plan issu du recollement des lotissements était disponible et l'ensemble de nos réflexions techniques reposait sur cette image. Or, nous avons pris conscience qu'il ne traduisait pas la réalité. Nous avons donc essayé de photographier cette réalité de la tâche urbaine par un exercice assez simple, celui de comparer le fond de plan et la photo aérienne de Google Earth disponible pour tous. L'intérêt pour Ouagadougou était de repérer la sous-occupation des espaces lotis et de cartographier les terrains non lotis spontanés de nature informelle.

Ce travail de comparaison nous a permis de dégager le résultat ci-après. Les lotissements vides ou sous-occupés concernent une très large surface. C'est un problème majeur à Ouagadougou. Les parcelles loties ne sont pas mises en valeur à cause d'énorme phénomène de spéculation foncière. Le foncier urbain est un placement et de larges surfaces de lotissements sont occupées à moins de la moitié, voire totalement libres.

Cartographie et mode d'occupation du sol



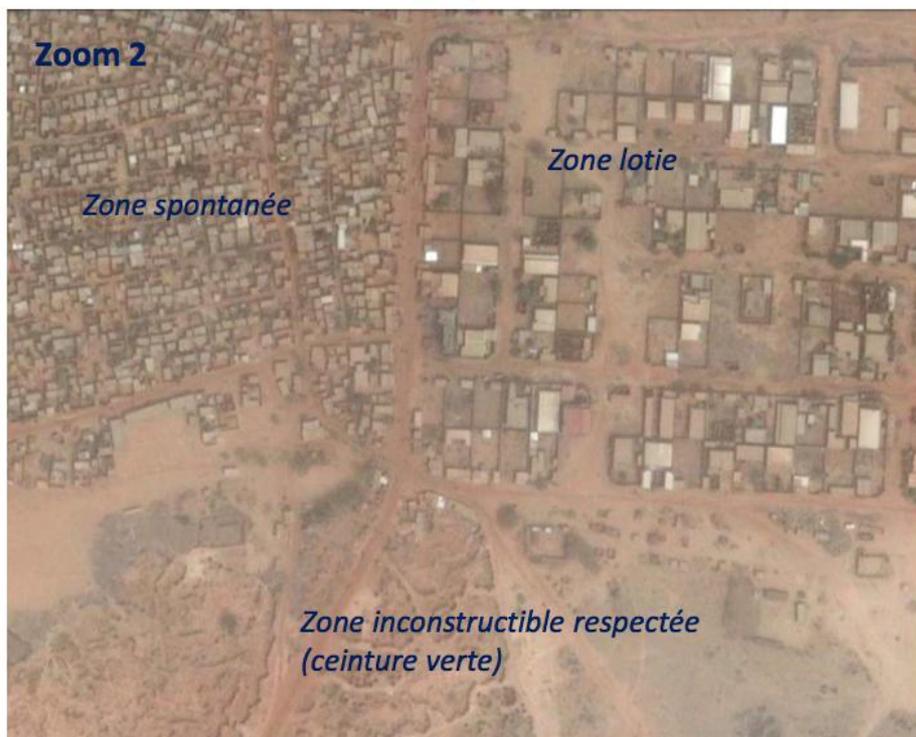
Extrait de la présentation de Marie DOLS, Agence d'Urbanisme de Lyon

Ce manque de mise en valeur des parcelles et la sous-occupation traduisent également des gros dysfonctionnements dans les processus d'attribution de parcelles. Ces missions ont été déléguées aux arrondissements et leurs maires ne peuvent pas s'appuyer sur des services techniques assez structurés. Ils manquent de moyens, pour faire face aux innombrables listes d'attentes et toute la pression sociale que cela engendre. En effet, la question de l'accès aux parcelles est une question sociale et politique sensible. Les manifestations sont fréquentes à ce propos.

Par exemple sur un secteur de l'arrondissement de Bogodogo, 40 000 familles attendent une attribution de parcelle ont été recensées. Cela leur donne droit à terme l'accès à un terrain, or ce secteur ne dégage que 20 000 parcelles. Ce cas est parfaitement illustratif d'une situation de blocage. Rien ne bougera car le délogement créerait un problème pour 20 000 familles à reloger ailleurs. Ce sont les problématiques auxquelles sont confrontées les politiques locales avec la question de l'attribution de parcelles.

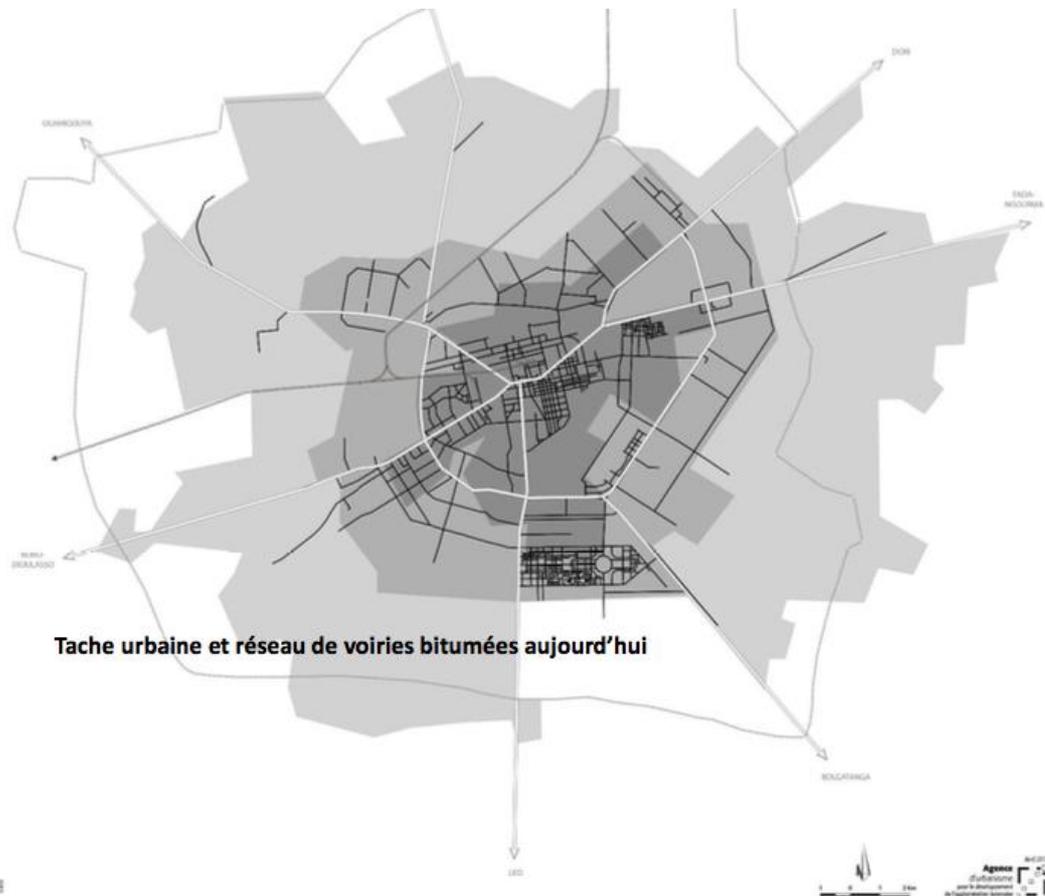
Des difficultés à photographier la réalité : problème des sources

Cartographie et mode d'occupation du sol



Extrait de la présentation de Marie DOLS, Agence d'Urbanisme de Lyon

Le zoom présenté ci-dessus permet d'illustrer concrètement la situation de Ouagadougou. Nous constatons aisément la différence de densité entre secteurs spontanés et zones loties grâce à l'orthophotographie. En bas de la photo, une zone inconstructible, qui correspond à la ceinture verte de Ouagadougou. Il est intéressant de constater la manière dont elle est parfaitement respectée. Nous sommes loin d'une situation de chaos pour ces territoires périphériques spontanés et ce sont des secteurs extrêmement bien régulés, notamment par les règles coutumières. Les populations respectent les règles imposées par la puissance publique. C'est certainement lié au fait que si elles occupent une zone protégée, elles n'obtiendront pas la possibilité d'être recensées pour l'accès à une parcelle.



Extrait de la présentation de Marie DOLS, Agence d'Urbanisme de Lyon

En conclusion, lorsqu'aujourd'hui nous appliquons sur cette carte le réseau de voies bitumées, nous remarquons clairement que la moitié des surfaces urbaines ne sont pas équipées. Cela correspond à la totalité des périphéries et demain il s'agira d'un périmètre bien plus étendu avec l'extension urbaine à venir. Nous sommes confrontés à des enjeux et écarts importants. Nous pouvons nous questionner sur l'anticipation de l'accueil de nouveaux habitants et les moyens pour y faire face. Est-ce réaliste de vouloir maîtriser l'étalement urbain par des politiques de densification ? La question de l'acceptation de l'expansion et de son organisation par une trame d'accueil doit-elle être privilégiée. La solution alternative et complémentaire serait-elle celle de la structuration urbaine minimale ? Je conclus sur cette notion et laisse la parole à Patrice BERGER qui reviendra que les questions de structure.

L'expérience de la coopération lyonnaise

Patrice BERGER, Urbaniste, Agence d'urbanisme de Lyon

Marie DOLS vous a présenté le cas de Ouagadougou, la coopération principale du Grand Lyon, mais nous travaillons sur d'autres cas présentant tous des réalités différentes. L'Agence d'Urbanisme de Lyon est opérateur de coopération décentralisée pour le compte du Grand Lyon et de la région Rhône-Alpes ou de l'Autorité transports (SYTRAL), souvent sur des sujets initiés ou soutenus par l'Agence Française de Développement. Nous avons travaillé depuis quinze ans sur une quinzaine de grandes villes dans le monde sur tous les continents ; une vingtaine de collaborateurs de l'agence interviennent sur ces projets de coopération.

L'expérience Lyonnaise découle de différents types de prestations : l'assistance à maîtrise d'ouvrage sur des schémas directeurs, ou sur des sujets articulant transports et urbanisme notamment l'apport d'une dimension projet urbain sur de gros projets de transports en commun.

Ce sujet n'est pas nouveau, il a été abordé dans de nombreuses publications du SMUH, et Michel Arnaud s'y est particulièrement intéressé. Ne pouvant participer à nos débats, il a fait parvenir à l'AdP un papier très intéressant sur ce sujet, dont nous partageons largement les conclusions. Plus récemment, l'ouvrage « *Making room for a planet of cities* » du Lincoln Institute soutient la thèse que le modèle de la ville compacte n'est pas adapté aux villes en développement pour des raisons essentielles de besoin foncier qui nécessitent de l'étalement urbain.

Cependant le sujet s'éclaire aujourd'hui de façon renouvelée. Depuis une dizaine d'années, dans les villes du sud, d'importants investissements sont effectués dans les transports en commun. Ils apportent de la structuration aux périphéries, notamment par le développement urbain sous forme de TOD (transport oriented development). A titre d'exemples : quatre projets de métro au Brésil et treize en Inde. Ces gros projets de transport en commun sont une chance pour structurer les périphéries des villes. Évidemment, la question de la structuration des périphéries se pose autant pour les métropoles que les villes secondaires et le sujet varie en fonction des développements et niveaux de croissance, des capacités financières des villes et de leurs habitants et des systèmes de production des terrains à bâtir.

Le mot « structurer » est plus indiqué que le mot « planifier » car il sous-entend que nous tentons de réaliser l'essentiel, et non de tout régir, ce qui est impossible. Mon exposé portera sur la manière de structurer l'essentiel.

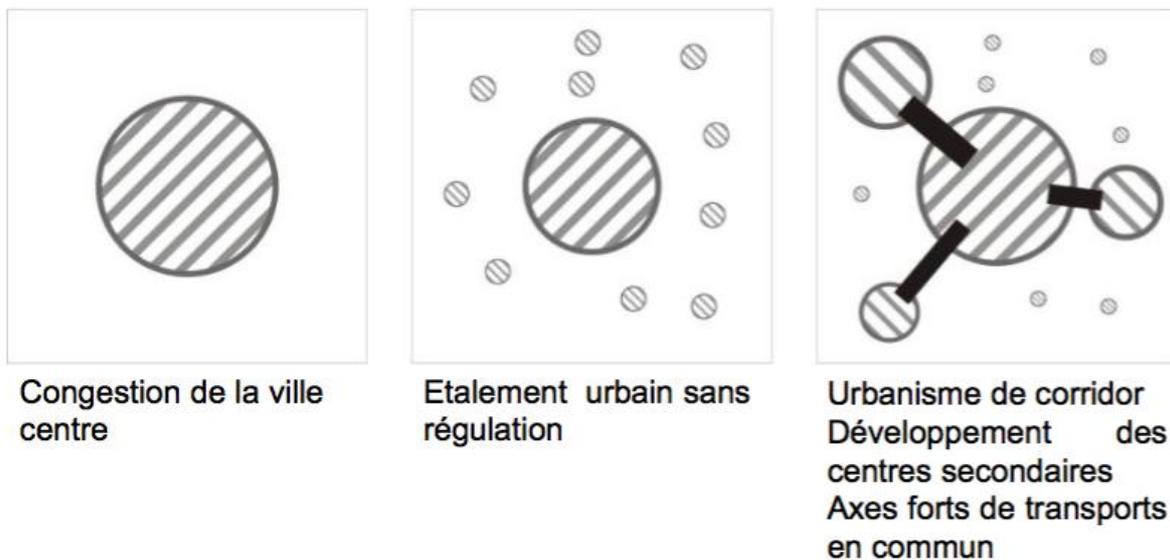
Premier constat, les maires des villes en développement demandent des solutions pour pallier l'accroissement de la congestion de leur centre-ville. Ils font souvent le choix de déconcentrer en périphérie des fonctions centrales sur la base d'opportunités foncières. Nous assistons alors à l'éparpillement de ces fonctions centrales, sans création de centres secondaires forts. A l'inverse, apparaissent de petits centres spontanés incomplets autour des marchés périphériques et peu soutenus par les volontés politiques. Parallèlement l'étalement urbain par urbanisation informelle progresse le long des routes historiques de sortie des villes.

Les villes arrivent à créer en périphérie quelques secteurs planifiés, comme des petites villes nouvelles, des opérations de prestige, des zones d'activités ou centres commerciaux, des équipements métropolitains, des gated-communities, le tout sous forme d'archipels mal reliés entre eux. Cet état de fait reflète parfaitement la ville duale, constituée de secteurs équipés et non équipés, sans ligne forte de transport en commun et sans création de centres secondaires.

Voici quelques principes qui guident notre activité à l'agence : nous nous concentrons sur l'essentiel de la structure, nous prévoyons large, comme le préconise le Lincoln Institute. En effet, il est illusoire de convaincre les maires de faire de la ville dense car celle-ci est le résultat d'une volonté politique très ferme et d'un processus économique mature pour cela.

Ensuite, nous apportons une expertise et un conseil sur l'identification de lignes fortes et de réserves des emprises sur le très long terme, même sans équipement au début, afin de faire en sorte que soit préfigurée l'extension maximale de la ville.

Lorsque nous dialoguons avec ces villes, la volonté est de les convaincre de créer une charpente respectée au fil des décennies et de structurer l'essentiel sans nécessairement planifier partout. L'enjeu est que cette structure à long terme soit validée par tous les acteurs et qu'il y ait un certain consensus sur celle-ci. La structure de développement proposée doit être simple, facile à comprendre par un Maire. Un tel schéma de structure peut s'avérer plus utile qu'un schéma directeur complet, parfois complexe, qui restera dans un tiroir.



Extrait de la présentation de Patrice BERGER, Agence d'Urbanisme de Lyon

Les trois éléments majeurs de la structure des périphéries peuvent paraître des évidences mais ils sont parfois difficiles à mettre en œuvre dans ces villes en pleine croissance

D'abord, la **trame verte** avec le respect de la géographie et la protection des sites à risques (inondations, glissement de terrains ...). Son rôle peut être important aussi pour le rafraîchissement du climat de ces villes. Il existe différents types de trames comme les ceintures vertes, les parcs régionaux, par exemple. Le concept de radiale verte est plus simple à mettre en œuvre. Les villes peuvent donc mettre en place des trames verte à des fins de gestion des risques, à des fins climatiques, récréatives ou pour la mise en place d'une agriculture urbaine.

Ensuite, les **corridors urbains** peuvent se développer le long des lignes fortes de transports en commun autour desquels s'articule la densification. Les systèmes lourds ou semi lourds de transport en commun génèrent de la densification. L'enjeu est de savoir comment les périphéries des villes planes, sans corridors verts et géographiques bien dessinés, peuvent bénéficier de corridors urbains sur lesquels se profileront à terme des emprises qui accueilleront des systèmes lourds ou semi lourds de transports en commun. Pour certaines villes subsahariennes, la transformation des routes historiques (qui drainent les extensions urbaines) en boulevards urbains avec transports en commun pose la question du report du trafic lourd. En effet, peu de villes anticipent des réservations

d'emprises pour créer des voies parallèles permettant la séparation des fonctions, entre le trafic lourd des voies express et les trafics locaux dont les transports en commun des boulevards urbains.

La création de **centres secondaires** est également centrale pour structurer les périphéries. L'idée est de réduire la congestion du centre en limitant les déplacements de la périphérie vers ce même centre. C'est également une façon de développer de l'urbanisme de proximité pour permettre la vie en périphérie sans nécessairement faire des navettes quotidiennes vers le marché central. Pour localiser ces centres secondaires, il faut choisir les positions les plus favorables près des carrefours majeurs ou au plus proche des hubs de transports en commun présents ou futurs. Il s'agit à la fois de chercher des lieux géographiques qui s'y prêtent et de créer des lieux attractifs pour le développement urbain autour de ces hubs grâce à la qualité des services proposés, l'accessibilité et une identité propre (qualité d'espaces publics, architectures singulières).

Le concept de développement urbain appelé TOD (Transit Oriented Development) permet d'atteindre cet objectif de création de centres secondaires. Il s'agit d'attirer les investissements privés autour des stations majeures de transport en commun pour créer de la densité, de la mixité et la présence de services et de bureaux.

Suite aux questions de congestion soulevées par les Maires, nous avons constaté dans beaucoup de villes la relocalisation et l'éclatement en périphérie d'équipements majeurs ou secondaires. Cela rend difficile la structuration de la ville et empêche la mise en évidence de lignes fortes à cause d'un système de services éclaté. Au contraire, le schéma optimal consiste à regrouper services et équipements afin de rendre rentable la gestion de lignes de transports en commun pour les desservir.

L'enjeu des centres secondaires se pose dans de nombreuses villes, comme Bamako qui étouffe sur l'une des rives de son fleuve et qui n'arrive pas à créer des centres secondaires sur son autre rive en dépit des nombreux ponts créés. À Ouagadougou, nous sommes intervenus en appui d'un bureau d'études en charge d'élaborer le premier Plan d'Occupation des Sols (POS) du Burkina Faso. À l'époque, nous les avons poussés à développer des centres secondaires afin que des investisseurs profitent de la disponibilité foncière près des gares routières et des marchés le long des routes de sortie pour investir dans du petit collectif sur des R+2 ou R+3, pour développer du commerce et de petits équipements, dans le but de générer des centres secondaires qui évitent à toute la population de continuer d'aller au marché central ou au centre ville pour la moindre démarche.

Avec le SYTRAL (Autorité transport de l'agglomération lyonnaise), nous sommes intervenus au Laos car les pouvoirs publics s'interrogeaient sur l'évolution de leur capitale. Ils souhaitaient déterminer quelle ligne forte mettre en place pour créer un réseau de transports en commun. Nous avons travaillé avec eux sous la forme d'ateliers durant une semaine afin de définir les centres périphériques les plus aptes à devenir de vrais centres secondaires attractifs et les lignes radiales intéressantes à développer pour les mettre en valeur. En Inde, à Kochi (ou l'AFD contribue au financement de 25 km de métro surélevé) nous apportons aujourd'hui au maître d'ouvrage du métro l'identification de projets urbains autour des stations majeures, notamment avec la création de centres secondaires sur les hubs périphériques majeurs et l'amélioration de la qualité urbaine du centre-ville.

Les moyens de mise en œuvre

La mise en œuvre de ces trois principes est bien sûr plus difficile que leur identification.

Pour la mise en œuvre de la trame verte, nous savons qu'il est important de ne pas créer de voirie avec accès. La protection de ces emprises peut également passer par l'utilisation temporaire agricole ou plantée. La création de parcs régionaux peut apporter des solutions avec la présence de gardiens et des conventions signées avec les paysans afin de garantir leur non urbanisation. Leur protection peut nécessiter des actions foncières ciblées et l'achat de terrain agricole. Cela suppose que le système d'expropriation de la ville en question soit rodé et clarifié, et qu'il soit admis socialement par la population, avec des compensations correctes et sans relogements lointains qui font perdre l'accès à l'emploi et aux services.

En matière de développement des corridors urbains, la question de "tracer la ville maintenant pour l'équiper demain" est également posée. Il faut réserver des emprises avant l'invasion de l'informel et des lotissements formels, même sans les moyens financiers pour les équipements.

Pour la mise en œuvre des centres secondaires, la volonté politique est centrale et doit être forte pour y mettre des moyens conséquents. Bien des villes dans les pays en voie de développement laissent le centre principal se congestionner et n'incitent pas les investisseurs dans les centres secondaires. Il faut pour cela des missions dédiées, la création de corps techniques par les mairies, dont le seul objet est de créer ces centres secondaires avec de l'action foncière (libération de terrain, habitation, densification). De plus, une bonne articulation entre l'autorité transport et les urbanistes est nécessaire pour garantir le positionnement des centres secondaires sur les hubs et la programmation urbaine à partir des équipements imposés. Une coordination entre la mairie centrale, les mairies d'arrondissements et le Ministère est également cruciale. Les investissements de la ville, même modestes, doivent rendre ces centres attractifs pour les investisseurs.

Les conditions de réussite et les mécanismes d'échecs

Les conditions de réussite se basent sur une volonté politique forte et continue, une structuration du développement connue par tous, un gardien de cette vision (type agence d'urbanisme ?), un système de protection forte, une bonne coordination entre transporteurs et urbanistes, un minimum de moyens financiers et un système d'expropriation stabilisé.

Les mécanismes d'échecs sont quant à eux les suivants : absence d'autorité réelle, manque de vision, absence de protections, manque de moyens financiers, non création d'un corps techniques, absence d'une programmation budgétaire pluriannuelle pour les centres secondaires, manque de coordination entre les autorités de transports et les urbanistes et manque de compétences en urbanisme.

Pourquoi si peu de bonnes expériences de structuration des périphéries en coopération ?

Le sujet foncier est une "boite noire", les villes n'acceptent pas facilement que les coopérations s'impliquent sur le sujet foncier. De plus, les maires se désintéressent souvent de la question des logements pour les bas revenus. Ils s'intéressent à la question de la crise du logement et font des opérations équipées pour leurs classes moyennes, mais ils omettent le sujet des bas revenus. Ils le confondent avec la question du logement alors qu'il doit se résoudre par une offre foncière. Ce problème s'accroît, car les maires acceptent très difficilement de tracer une ville sans l'équiper tout de suite. Ils ne souhaitent pas être confrontés à des problèmes d'expropriations sans raisons et n'envisagent pas le long terme. Il existe encore pour les Maire une grande difficulté pour adopter l'idée d'anticipation d'un futur où ils ne seront plus forcément en place.

Pour les bailleurs, la question des lotissements nus sans équipements est un système de réservation d'emprises peu pratiquée. Une vraie question se pose cependant : Peut-on s'intéresser à des opérations très modestes en coûts financiers, à fort impact en matière de réservation d'emprises, tout en sachant qu'une ville densifiée par la société civile peut devenir aussi dense qu'une ville de Grands Ensembles ?

Le lotissement, outil producteur de foncier urbain périphérique

Dr Jérôme CHENAL, Directeur de la CEAT, École Polytechnique Fédérale de Lausanne

Commençons par deux images, celles des périphéries de Nouakchott en Mauritanie et de Ndjamena au Tchad, où l'explosion démographique a engendré une explosion des périphéries. Malgré ce qu'on nous laisse entendre, il est difficile de croire qu'on pourra loger les centaines de millions d'urbains africains supplémentaires des prochaines décennies dans les dents creuses ou par la densification des villes. Autrement dit, nous devons obligatoirement investir des terrains qui sont encore aujourd'hui de la campagne. L'enjeu en Afrique n'est donc plus sur la ville existante ou sur la ville centre, ni même sur celui de la ville compacte. L'enjeu aujourd'hui dans les villes africaines se joue en périphérie et c'est notre rôle de nous intéresser au devenir de ces périphéries.

On évoque régulièrement l'enjeu d'une la mobilité généralisée pour ces villes. Cela m'interroge, car si on compare la ville de Dakar avec 23 véhicules pour 1000 habitants et la ville de Lausanne qui possède 500 véhicules pour 1000 habitants, on remarque aisément que cette mobilité n'est pas généralisée. Et heureusement, une grande partie de la population en Afrique se déplace à pied, ce qui est une excellente nouvelle, même si quand j'évoque ce fait en Afrique, ils ne sont pas tout à fait d'accord avec moi. Je reviendrai sur l'importance de cet aspect plus tard.

Si on prend le contexte général du changement climatique, nous devons réfléchir à la manière d'urbaniser la périphérie. Il ne faut pas oublier que les effets du changement climatique ne sont pas les même partout, avec des endroits plus chaud, plus sec et d'autres plus humides et plus froids. Les réponses à apporter ne seront pas les mêmes en fonction du contexte climatique. La réponse de la forme urbaine donnée dans un contexte humide n'est pas la même que dans un contexte extrêmement sec. Le cas de Sanaa au Yémen est ici très illustratif puisqu'il y est cohérent d'y construire de grandes tours qui permettent de créer de l'ombre, au vu des températures estivales, alors que pour un climat tropical, l'étalement serait davantage pertinent pour laisser l'eau s'infiltrer. En fonction de la météorologie, les réponses à donner ne sont pas les mêmes.

Or, aujourd'hui, on nous demande de faire de la ville compacte, grâce à au duo urbanisme/transport. Puisque c'est ainsi que l'on imagine être la ville aujourd'hui, elle serait compacte et donc moins dépensière en argent et ou en énergie. Je veux bien croire que le schéma existe à Lausanne où le salaire médian est de 5 500 euros, le budget municipal est de 13 000 euros par année et par personne et où l'on a la chance d'avoir toutes les possibilités de se déplacer. Dans une ville du Sud, le contexte est différent. J'aimerais interroger cet état de fait afin de déterminer si la ville compacte – notre réponse aux problématiques des villes –, est applicable en Afrique. Comme vous l'avez sûrement compris, je ne suis pas un farouche partisan du modèle de la ville compacte et ma conclusion sera qu'aujourd'hui, faire des villes compactes en Afrique subsaharienne n'est la solution que dans de très rares exceptions.

De nombreuses données prouvent que la consommation d'énergie baisse avec la densité, et effectivement, ce principe fonctionne dans les villes déjà denses des modèles européens et américains. Néanmoins, il est légitime de se poser la question de la mobilité car chacun n'a pas les mêmes possibilités dans ces villes du Sud. Si on prend l'exemple de Dakar, une personne sans travail vivant dans sa petite maison près du Lac rose qu'il a passé sa vie à financer restera en périphérie, même si on lui installe des transports publics pour aller au centre. Cela s'explique facilement puisque cette personne n'aura pas les moyens de se payer les transports, et surtout n'aura aucune raison de

se rendre au centre. Ce constat est brutal, mais il s'agit de vraies questions. Une partie de la population est assignée à résidence car elle n'a pas les moyens de sa mobilité et il n'est pas pertinent de faire des transports publics pour toutes ces populations. Alors que faire ? La possibilité de les laisser chez eux avec l'idée de leur proposer des parcelles aérées pour leur qualité de vie paraît pertinente. On constate ainsi que certaines populations ne rentrent pas dans le modèle de la ville compacte.

Par ailleurs, l'extrême faible densité est coûteuse – tout comme la très haute densité – puisqu'il faut développer les systèmes techniques qui la permettent. L'évacuation des eaux pluviales impliquera avec une densification la mise en place d'un système de tuyaux car l'eau ne s'infiltre plus. Ainsi, ce qui est gagné d'une part peut être perdu d'autre part. Il existe un optimum entre la très faible et la très haute densité qui dépend du contexte morphologique, géographique, climatique de chaque ville. Si nous pensons qu'il existe un lien direct entre forme urbaine et la société qui y vit, nous constatons que les réponses et les optimums ne sont pas les mêmes. Il s'agit donc de comprendre comment adapter la densité plutôt que de donner une réponse unilatérale sur l'ensemble des contextes.

Néanmoins, lorsque nous évoquons la densité et le concept de forme compacte, deux questions s'imposent : celle du légal ou de l'illégal et celle de l'accès au marché foncier. Dans la majorité des villes du Sud, la population n'a pas accès au foncier car même la parcelle nue reste trop chère pour leur capacité financière. Si nous considérons que ces populations pauvres ont un droit à la ville comme les autres, leur seul choix reste de s'installer sur les franges du centre ou en périphérie. Nous assistons alors à un paradoxe vis-à-vis du concept de la ville compacte puisque ces populations sans accès au foncier officiel, du fait de leur pauvreté, s'installent à l'opposé de la ville planifiée. C'est la stratégie qui leur permet de rester le plus longtemps possible sans être déplacées.

Nous devons trouver des solutions pour contrer ce phénomène qui réinterroge la question de la propriété foncière et de la propriété privée. Depuis 40 ans, nous souhaitons faire du lotissement, créer des parcelles et donner des titres, et le problème persiste. Il faudrait s'interroger sur des formes collectives de possession du sol. Les systèmes alternatifs, tel que le fait d'occuper illégalement une parcelle, peut être une très bonne chose dans ces villes du Sud. Elle demeure la seule possibilité pour les populations extrêmement pauvres d'avoir une place en ville. Ainsi, les réponses à apporter dépendent également des catégories socioprofessionnelles. Cela nécessite que nous planifions d'abord les choses elles-mêmes et non l'idée des choses.

De même, le transport public créé de l'étalement urbain par ségrégation des plus pauvres dans la plupart des villes. Rabat est un très bel exemple. Les autorités ont réalisé un tramway, mais beaucoup trop cher, ils ont donc baissé le prix à deux reprises. Or, la mise en place d'infrastructure de Tramway ou de Métro provoque la hausse des prix des loyers. Les populations à proximité de cette ligne de Tramway, susceptibles de l'utiliser, ont été contraintes de s'installer plus loin à cause de cette hausse du marché foncier. Ces populations ont été remplacées par des personnes plus riches. Ces populations riches prennent très peu les transports publics, privilégiant l'usage de la voiture. Les mécanismes sont certes plus complexes en réalité mais la finalité reste toujours la même. Et nous sommes dans une situation quasiment similaire même en Suisse où celui qui souhaite devenir propriétaire doit aller le plus loin possible des infrastructures de transport pour en avoir les moyens.

Je vous soumetts également le problème que pose le travail des ONG qui peuvent provoquer de l'étalement urbain par le mécanisme suivant : en aidant les plus pauvres en leur amenant différents

services afin d'améliorer leur cadre de vie, nous les ancrons dans cette périphérie. Ainsi, même si nous souhaitons nous conformer aux principes de la ville compacte, nos pratiques au quotidien ne sont pas en accord avec ces derniers.

A cela s'ajoute la problématique des moyens de subsistance. Lorsqu'on dessine et imagine un lotissement en périphérie, l'agriculture urbaine s'impose et a son importance, notamment pour les gens assignés à résidence. Nous avons intérêt à donner cette possibilité d'avoir un peu d'élevage et d'agriculture en proposant les lotissements assez grands pour laisser cette possibilité. Dans un contexte de climat humide, l'enjeu de l'infiltration des eaux pluviales pousse également à reconsidérer la taille des parcelles.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous pouvons nous poser la question suivante : pourquoi voulons-nous faire de la ville dense en Afrique subsaharienne aujourd'hui ?

Ma proposition est de prendre pour base le mode de vie des gens, leur manière de vivre au quotidien, leur mobilité, ce qui redessinera la ville tout à fait différemment. Cette injonction à la densité, à laquelle on croit et qui peut-être fonctionne dans nos pays développés, nous essayons de la calquer tant bien que mal, à tort, sur l'ensemble des villes du Sud, ce n'est donc pas du modèle de la ville durable que nous devons partir, mais des pratiques des habitants de la ville au quotidien.

Premier débat

Laure CRIQUI : Merci pour vos interventions. Je souhaite poser une première question à Marie DOLS. Vous avez dit que prendre l'image de la tâche urbaine était votre initiative, alors pourquoi cela n'a pas été fait avant ? Comment en avez-vous eu l'idée ? Pour beaucoup de cas, cartographier l'informel entraîne des réticences.

J'ai également une remarque à propos de la densification, suite à l'exposé de Jérôme CHENAL. J'ajouterai qu'avec ces injonctions à la densification, on assiste à une augmentation de la demande en services publics, eau et électricité par exemple. Or, quand ces services ont été installés il y a une dizaine d'années, ils se retrouvent sous dimensionnés, ce qui requiert de nombreux travaux. Si on densifie trop, les populations et autorités locales se retrouvent avec des travaux généraux et de gros besoins d'investissements.

Marie DOLS : Sur la question de la commande, la réponse sera liée au contexte dans lequel nous intervenons, celui de la coopération décentralisée. Nous sommes des techniciens mobilisés dans le cadre d'une relation de solidarité entre deux villes.

Néanmoins, la question de la commande de la part des autorités locales du Burkina Faso est très intéressante. Nos interlocuteurs ont de grandes réticences à exprimer des attentes, des exigences en terme de résultat alors que nous sommes des prestataires payés par le Grand Lyon et l'AFD pour être au service de la Ville de Ouagadougou. Notre mission est notamment de les aider à formaliser une commande d'étude. J'ai eu l'occasion de dire à plusieurs reprises que si un jour il nous est dit que notre travail ne correspond pas à leur attente, alors nous aurons bien avancé.

Nous avons pris nous même l'initiative de ce travail et saisis l'occasion de temps de dialogue avec les responsables locaux pour leur présenter les résultats. Nous avons diffusé et communiqué nos productions qui ont été présentées au Président de la Délégation spéciale qui gère la commune en période de transition.

Irène SALENSON, AFD: J'aimerais entendre Patrice Berger réagir sur l'opinion de Jérôme CHENAL sur le tramway de Rabat.

Patrice BERGER : Nous avons travaillé avec l'Agence Urbaine de Rabat avant que le tramway ne soit mis en service. Jérôme CHENAL pose des questions majeures en disant que les transports en commun ne sont pas obligatoires et qu'ils sont créateurs d'étalement.

Nous constatons tout de même que les villes s'étendent et que la marche à pied a ses limites. L'alternative des deux roues motorisés a toutes ses vertus dans les villes Africaines et Asiatiques. Nous pouvons nous poser la question de la pertinence des métros ou des tramways dans des secteurs où le transport individuel est performant. Je pose derrière cette question l'enjeu des pollutions atmosphériques et sonores.

L'intérêt du transport en commun est avant tout de donner accès à des déplacements. À Lyon, 60% de la population prennent les transports en commun dans la zone centrale mais dès que vous en sortez, ce taux décline à 10%. Et il n'existe pas dans nos villes de transport artisanal comme en Afrique. Les habitants des villes du Sud pensent qu'en Europe tout le monde prend le transport en commun, ce qui est faux.

Par contre, dès que nous arrivons sur des déplacements convergents à hautes fréquences, le transport individuel génère de la congestion. Il nous faut alors choisir des modèles performants en sécurité, en coûts, en baisse de pollution et en rapidité. Le transport en commun génère certes de l'étalement, mais il est linéaire, alors que la voiture engendre un étalement général. Les vertus du

transport en commun dans la ville périphérique du Sud, sont pour moi évidentes. Il faut être conscient qu'il ne résout qu'une partie du problème, le transport artisanal ayant toute sa place.

Victor SAID, IAU Ile-de-France : La présentation est un peu caricaturale sur le transfert des pauvres sur les riches. Les tramways de Rabat et de Casablanca marchent très bien et sont souvent bondés, surtout pendant les heures de pointe. Il s'agissait d'une solution très adaptée par rapport aux besoins. Concernant les riches, ils prennent toujours leur voiture, mais à partir du moment où le transport en commun empiète sur les circulations en prenant de la place, le temps de déplacement augmente, ce qui incite parfois la classe moyenne et les populations riches de prendre les transports en commun, y compris à Rabat.

Irène SALENSON, AFD : J'ai une question pour Marie DOLS sur la carte où vous montriez les différents types d'occupations. Si j'ai bien compris, il existe de l'habitat spontané sur des zones non loties ou loties, et à l'inverse, des zones loties peuvent ne pas être occupées ou elles sont squattées avec de l'habitat spontané. Avez-vous des facteurs explicatifs qui nous permettent de comprendre pourquoi l'habitat spontané s'installent parfois dans des espaces lotis alors que d'autres lotissements restent vides ?

Marie DOLS : Le tissu spontané ne suit pas le tramage du lotissement. Les deux dessins sont complètement différents. J'ignore si le spontané était là avant le dessin du lotissement. Par contre, je crois savoir qu'une fois que le lotissement est fait, que les parcelles sont attribuées et même si elles ne sont pas mises en valeur, personne ne viendra s'installer sur une parcelle qui appartient à quelqu'un.

Pour rajouter à la complexité de la question, il y a une réalité sous-jacente, celle des règles d'occupation coutumières gérées par des chefs de terre. Il y a cette dualité très forte à Ouagadougou comme dans de nombreuses autres villes africaines.

François NOISETTE, AdP : Au sujet de Nouakchott, je doute que les lotissements soient très vite remplis. On remarque l'absence de voitures dans ces lotissements car les gens pauvres n'en possèdent pas. Pour être dans le débat par rapport au coût des infrastructures et à la demande de services, je suis assez d'accord avec le fait qu'il existe un optimum difficile à trouver.

Le rural avec de l'énergie solaire c'est très bien mais dès que nous sommes sur des densités urbaines, nous ne savons plus produire à la parcelle. Par conséquent, le coût de redensification est parfois beaucoup moins cher que le coût d'extension. Pour la consommation d'électricité, la population consomme par individus et non par nombres de parcelles. Ainsi, que ce soit en périphérie ou en interne, c'est la personne qui génère de l'investissement, et cela quel que soit la structure de la ville. L'essentiel de l'investissement doit être donc être analysé pour le rendre optimum. C'est souvent moins cher d'intensifier l'utilisation du réseau que d'en construire de nouveaux.

Jérôme CHENAL : Je suis un opposant à l'injonction totale à la densification et je suis pour qu'on essaye de comprendre ces optimums. Peut être que ce dernier est moins dense que ce que l'on imagine, mais je n'en sais pas plus que vous sur cette question. Je suis néanmoins d'accord sur ce que vous disiez à propos des coûts d'infrastructures, mais cela reste un seul indicateur. On pourrait également parler des coûts de l'environnement, des écosystèmes que l'on détruit ou que l'on maintient. Si vous mettez l'ensemble des indicateurs dans la balance, les parcelles devront peut-être devenir plus larges. Aujourd'hui, il existe une injonction qui préconise de densifier alors que nous, nous posons simplement la question afin de savoir s'il s'agit d'une bonne solution.

Yousef DIAB, EIVP : Ma question est par rapport à une remarque de Patrice BERGER qui préconisait de garder des réserves foncières pour des aménagements futurs, même sans la capacité d'avoir rapidement des services urbains. N'y a-t-il un risque très important que ces zones réservées ne deviennent des zones d'habitats informels ?

Anne BURLAT, Groupe URD : J'ai une question sur les équipements et les réseaux sur la question de l'imperméabilité des sols, car vous n'avez pas évoqué le drainage. Or le coût du drainage est beaucoup plus important qu'une adduction d'eau ou d'électricité.

Geneviève DANCHIN, IAURIF : J'ai travaillé sur le cas de Phnom Penh au Cambodge et les emprises publiques à long terme étaient occupées pas seulement par les plus pauvres, mais également par les plus puissants, qui affirmaient que puisque ces terrains étaient publics, ils leur appartenaient. Quand vous parlez des terrains sous équipés de Ouagadougou, ils le sont par rapport à quoi ? Est-ce subjectif ou par rapport à un plan d'urbanisme ?

Patrice BERGER : La possibilité de se loger pour les bas revenus est soit d'aller dans des secteurs non planifiés, c'est à dire des secteurs à risques, soit la formule des secteurs tramés. Dans un premier cas, vous envoyez des personnes sur des secteurs à risques, ou bien vous créez des densités où il faudra tout démolir pour apporter du réseau. Dans ce cas, vous tramez le terrain à minima et l'enjeu est de déterminer l'inclusion du drainage à minima. Si vous procédez ainsi, vous installez ces précaires dans des conditions qui ne les obligeront pas à être démolis et vous réglez le précaire.

Par exemple au Maroc, il existe une tradition urbaine qui implique la trame des terrains lorsque les lotissements sont développés par le privé. À l'inverse, dans la ville subsaharienne, la trame n'est pas une tradition et il faut trouver des systèmes vernaculaires. Là où la trame n'est pas naturellement faite par la société civile, peut-on faire en sorte qu'il existe une trame préexistante faite par les pouvoirs publics, en accord avec la société civile.

Comment empêcher que la trame soit elle-même occupée illégalement ? Il s'agit d'une question de gardiennage qui rejoint la question de l'autorité urbaine. Marie DOLS disait tout à l'heure que quand un terrain est jugé comme étant la propriété de quelqu'un, il n'est pas occupé illégalement à Ouagadougou. Les emprises sont réalisées, gérées, surveillées et gardiennées par l'autorité publique avec démolitions à la clef, ce qui se sait de tous et empêche les occupations sur des secteurs réservés. Un élément plus difficile pour le cas de la trame verte, où l'on est obligé d'appliquer une vacation temporaire dans le secteur vert que l'on veut utiliser à long terme, ce qui peut être de l'agriculture périurbaine ou une exploitation agricole.

Michel GÉRARD : Tout le monde ici parle de l'injonction à la densité, j'aimerais savoir des orateurs, ce que veut dire ce mot. Est-ce que c'est une pression sociale de la Banque Mondiale ou des organismes qui aident et coopèrent pour que les villes soient plus denses ? Ou est-ce qu'il s'agit d'un effet de mode ?

Jérôme CHENAL : Bien sur que c'est un effet de mode, et tous les dix ans, on fait autre chose. Cette injonction est liée à la notion de développement durable. Mais cet effet de mode durera jusqu'à ce que le discours que j'ai tenu ce matin commence à être majoritaire, après nous ferons autre chose. C'est un phénomène connu, une idée chasse l'autre, on retrouve cela dans toute l'Histoire urbaine.

Charles Goldblum : Il a été question de coopération au cours de la matinée et d'exemples de pôles secondaires. En termes de coopération, le rôle de JICA, l'Agence japonaise de coopération internationale au Laos, est tout à fait remarquable. Cela rejoint la question des idées en cours. Il n'y a pas que l'idée de la densification qui prévaut actuellement. Il y a également celle de la grande dimension, notamment pour des petites villes qui souvent utilisent le préfixe « Grand ». Le projet de l'Agence d'urbanisme de Lyon est modeste et sans doute plus pertinent que certains projets de JICA, mais l'Agence japonaise a également d'autres moyens de pression. Je voulais faire part de cette réflexion.

Patrice BERGER : JICA est très présente sur le projet des transports en commun de Vientiane car ils souhaitent exploiter le réseau. Les Laotiens nous ont posé la question de l'explosion du taux de motorisation. Nous avons donc appuyé l'idée de mettre en place à Vientiane un transport en commun. Les japonais semblent plus performants en transports en commun qu'en planification. Nous avons donc apporté aux réflexions de transports les dimensions urbaines, notamment avec l'identification des lignes fortes du "trafic rapide transit". Nous avons recherché les liens entre zones de densités et zones d'emploi existantes ou futures. Dans le cas de Vientiane, ils doivent positionner prochainement une gare rail reliant la Chine au Laos et il existe plusieurs sites en concurrence. Notre apport a été de porter l'attention sur la dispersion de leurs investissements urbains et en transport, pour préconiser de les regrouper en grappes, afin d'aboutir à des systèmes générateurs de flux et des zones d'emploi faciles à desservir en transports en commun.

Table 2 : Les jeux d'acteurs

Rationalité et finalité des acteurs fonciers

Vincent RENARD, Directeur de recherche au CNRS

Mon discours ne sera pas un exposé sur la question de l'extension urbaine mais plutôt des entrées de discussion. Il s'agira de quelques points de débats que je vais vous suggérer car ils m'interrogent.

Premièrement, il s'agira de commenter le chiffre impressionnant, issu des travaux du Lincoln Institute : d'ici 2050, nous passerons de 2 milliards à 5,5 milliards d'humains. Or, lorsque la population double, le sol urbanisé se multiplie par 3. Si on ajoute les nombreuses infrastructures, le problème est de dimension dramatique. Actuellement, nous ne savons pas comment anticiper cette évolution.

Deuxième remarque, beaucoup de professionnels sont à la recherche du « guide des meilleures pratiques », ce qui est illusoire, car chaque contexte est particulier. En effet, chaque pays a son génie propre, des systèmes spécifiques à analyser. Ces types de guides ne sont que des idées toutes faites qui ne produisent pas de résultats utiles.

De plus, sur certaines extensions urbaines, personne n'est capable de mesurer l'étalement urbain. Or, nous savons qu'il est crucial de le faire, mais nous n'y parvenons pas. Néanmoins, avec les technologies actuelles, nous observons des avancées.

Même le vocabulaire utilisé pour traduire l'évolution urbaine est connoté négativement ; on parle d'étalement urbain, de consommation d'espace. Il me semble que cela est induit par les personnes qui mettent en place ces mots. Elles ne souhaitent pas que les villes s'étendent. Cela met en évidence aussi les logiques d'acteurs qui sont omniprésentes.

Shlomo ANGEL, dans son livre « *A Planet of Cities* », commente les préjugés dont nous sommes plus ou moins imprégnés. Il développe l'argument que nous devons arrêter de rechercher comment gérer l'étalement urbain.

Le problème statistique sur ce sujet est insoluble. L'ensemble des rapports d'organisations sur ce sujet me rend suspicieux car lorsqu'on commande ces documents, il s'agit forcément de prouver quelque chose. Or les chiffres ne sont pas neutres et les statistiques sont rarement objectives.

Qui souhaite la densification ?

La densification n'est pas créatrice de valeur, mais c'est un élément qui mérite d'être discuté. Pour un promoteur, la manière d'avoir plus d'argent consiste à créer une périphérie de qualité proche du centre. En immobilier, la densification n'est pas la solution pour dégager du profit.

Pour les résidents, très peu souhaitent l'extension périphérique car cela implique une hausse de leurs impôts et de la congestion au centre. C'est une évidence intuitive.

Du côté des environnementalistes, qui en France suscitent souvent l'ironie, ils possèdent un positionnement ambiguë vis-à-vis de la densification et de l'étalement urbain. Je souhaite insister

sur le fait qu'il ne faut pas prendre en dérision le discours environnementaliste. Il serait temps que nous prenions conscience à l'échelle mondiale de l'ampleur des événements à venir.

La dernière catégorie d'acteurs, à mon sens, sont les futurs occupants. Par définition, ils sont absents, n'ayant pas de portes voix, alors que ce sont eux les partenaires essentiels de la maîtrise du développement urbain.

La question foncière et l'injonction à la densification

La question du foncier est importante. L'enjeu clef est donc l'intervention sur les politiques foncières car l'évolution des espaces périurbains est dictée par l'évolution des prix fonciers. Le « Leap-frogging », traduit en français par le terme « saut de grenouille », correspond au phénomène qui pousse à développer au-delà des espaces très valorisés proches des zones déjà urbanisées, dont le développement est peu rentable. Ce principe est un grand facteur de la consommation d'espace en périphérie et on le retrouve sur tous les continents.

L'injonction à la densification est une pathologie française depuis 30 ans, or nous savons que les politiques de densification ne fonctionnent pas. Cette injonction n'aurait de sens que si on l'assortissait de moyens financiers lourds, ce qui n'a jamais été le cas. Il y a un déni du problème, à tel point que l'on a créé des Comités départementaux de la consommation d'espaces.

La question du logement accessible, n'est pas assez posée. De plus, la problématique du rôle des villes dans la structuration des critères conduisant à quantifier les émissions à effet de serre reste substantielle.

La question des transports en commun

Le rôle clef des transports et de leur anticipation est également à considérer. C'est une question très complexe car les gens sont mobiles. À Phnom Penh, il y avait un grand bidonville en plein centre il y a quelques années. Une grande opération a été réalisée et les personnes du bidonville ont été relogées dans un aménagement en périphérie avec les équipements essentiels. Cependant, une quinzaine de jours après, ils ont tous revendus leur lots pour recréer un bidonville au centre. C'est un phénomène général. La localisation et le coût des transports sont importants.

À Bogota, les quartiers Nord sont riches et les pauvres s'installent donc à l'opposé. C'est une ville particulière car elle est linéaire. Ils ont construit de plus en plus loin des « villes nouvelles » à des prix accessibles. L'écart des quartiers a fait réagir les habitants des quartiers riches. Ils ont fait pression pour financer enfin un métro à Bogota, qui permet aux populations pauvres, main d'œuvre utile et peu chère, d'accéder rapidement et facilement aux quartiers riches.

Typologie des acteurs et pratiques de la transformation foncière : différentes modalités de conversions d'usage et de statut en Inde

Eric DENIS, Directeur de recherche, Laboratoire « Géographie-Cités », CNRS

Dans cet exposé, je propose un panorama des acteurs, des processus et des modalités de conversions foncières aux origines de l'expansion rapide des périphéries urbaines dans les Sud. J'évoquerai ces jeux d'acteurs et leurs productions plus particulièrement dans le contexte de l'Inde où je conduis actuellement mes travaux.

Contexte de l'étalement

La transition urbaine est à présent pleinement à l'œuvre. Toutefois, sous toutes les latitudes on observe un tassement du croît démographique urbain. Il tend à s'aligner sur les taux moyens des pays du fait notamment du ralentissement des migrations vers les villes. C'est très clairement le cas en Inde où les migrations résidentielles depuis les campagnes n'ont contribué qu'à 22% de la croissance urbaine entre 2001 et 2011 et où le taux annuel d'urbanisation s'établit à 1,8% en 2011 quand il était de 3,9 en 1981. Il converge avec le taux de croissance du pays établi à 1,6 en 2011.

Cependant, l'expansion des aires urbaines reste très forte. On estime qu'entre 2000 et 2030 les villes des pays en développement verront leur surface être multipliée par 2,5 en moyenne. Entre 1990 et 2000, elles s'étendaient au rythme de 3,6% par an quand leur population ne croissait qu'à 1,8%. L'étalement n'est plus seulement en relation avec le (re)déploiement des fonctions d'habiter ou même de produire au fur et à mesure que les aires métropolitaines polarisent les économies nationales, l'intérêt financier de la captation du foncier urbanisable y joue aussi un rôle fondamental. L'étalement au-delà des périmètres municipaux ne concerne pas uniquement les grandes villes. Les petites villes s'étendent tout aussi rapidement sur leurs marges, en même temps qu'elles prolifèrent. Elles sont en effet extrêmement nombreuses: en 2011, 4 743 villes ayant entre 100 000 et 10 000 habitants avaient été dénombrées, auxquelles s'ajoutaient 1 504 villages de plus de 10 000 habitants. Plus d'un tiers des citoyens indiens vivent dans ces localités de moins de 100 000 habitants.

Depuis 50 ans en Inde, nous constatons que les petites villes concentrent une part stable de la population urbaine. L'expansion de ces localités est due pour l'essentiel à la croissance naturelle. Leur dynamique se nourrit de la transition des économies rurales qu'elles desservent. L'élévation des niveaux de vie y propulse une rapide diversification des activités locales. Cette croissance des petites villes s'explique aussi par le fait que les plus grandes villes ne créent plus massivement d'emplois en dehors, d'une part, d'une offre temporaire et précaire et, d'autre part, de trop rares emplois qualifiés associés aux secteurs innovants. Leur capacité d'attraction sur de potentiels migrants en a d'autant baissé alors que le coût de la vie s'y renchérisait rapidement.

Entre l'étalement des très grandes villes en de vastes aires métropolisées et la prolifération des petites villes, la question des limites des périmètres urbains se pose avec une acuité renouvelée aux aménageurs, aux élus et aux législateurs.

Facteurs de l'étalement périurbain

Pour parler des périphéries, plusieurs facteurs sont à prendre en compte. D'abord, le bouleversement de l'approvisionnement des villes. Leur dépendance aux produits agricoles issus des campagnes environnantes a été radicalement bouleversée par l'ouverture économique et l'intensification des flux interrégionaux et transnationaux. Nous assistons partout à l'augmentation

du poids des circuits longs dans l'approvisionnement des villes. En Inde, les oignons peuvent venir du Pakistan et non plus du village d'à côté. Le riz produit dans le district d'à côté peut être exporté quand le blé consommé par des urbains qui mangent de plus en plus de pain est importé d'Australie. Ce constat joue beaucoup dans les relations entre la ville et son environnement proche, et la manière dont se transforment les usages du sol.

En effet, on assiste à des déprises agricoles et, en général, à de faibles résistances à l'extension urbaine. Les paysans sont eux-mêmes, souvent, à l'initiative de la vente de leurs terrains : ils préfèrent vendre à des promoteurs, voir eux-mêmes anticiper une conversion inéluctable et subdiviser leurs biens en lots constructibles, plutôt que de continuer leur activité agricole devenue incertaine et peu rentable. Les exploitants citent en particulier le coût croissant de la main-d'œuvre agricole, l'explosion du prix des intrants et la difficulté croissante de l'accès à l'eau. Cette dernière est bien entendue accentuée par la compétition avec la demande urbaine. Des paysans convertissent parfois, dans une phase de transition, leur exploitation en friche. Ils dédient toute l'eau extraite de leur puits mécanisé au marché de l'eau potable dans les périphéries émergentes, en construction et encore approvisionnées par des camions-citernes. La friche, ensuite, sera plus aisément convertible en foncier urbanisable.

La multiplication des acteurs impliquée est un trait marquant dans ces périphéries où émergent les grands projets : les usines en joint-venture, les services innovants, les infrastructures de transports et les plateformes logistiques, ainsi que les parcs résidentiels de standing. Après l'ouverture des frontières nationales durant les années 1990, les autorités en charge de la gestion urbaine pour répondre aux défis de répondre aux énormes besoins en infrastructure ont toutes entrepris d'attirer des investisseurs étrangers. Pour ce faire, elles se sont employées à valoriser leur périphérie afin d'être en mesure de proposer des terrains suffisamment étendus et accessibles aux investisseurs. Le secteur privé est ainsi devenu le moteur de l'étalement. Les investissements ont été captés sur des franges urbaines devenues plus attractives que le centre des villes congestionnées, où les opportunités foncières étaient difficilement mobilisables parce que très fractionnées et disposant de titres de propriété souvent contestables.

La puissance publique va s'engager dans des politiques de valorisation des patrimoines fonciers en privatisant ou en concédant les biens publics, des communs et des espaces naturels pourtant protégés comme les réservoirs d'eau qui font être comblés ou des forêts domaniales et des espaces littoraux. Les régions de l'Union indienne vont toutes promouvoir des agences parapubliques afin de mettre en valeur les patrimoines publics mais aussi pour acquérir massivement, en usant du droit de préemption, des terres agricoles privées. L'intérêt public va être convoqué pour exproprier et concéder des vastes étendues viabilisées aux entrepreneurs privés au nom du soutien à la croissance économique. Les parcs industriels et autres Zones Économiques Spéciales ne vont avoir de cesse de se multiplier autour de toutes les grandes métropoles en compétition pour attirer les investisseurs. L'Inde ne comptait que 19 ZES en 2005 et 352 en 2015. Elles occupent quelques 46 000 hectares - soit une surface équivalente à un tiers de l'État de Delhi - dont plus d'un tiers a été détournée vers de la promotion immobilière de luxe et un autre tiers constitue des réserves foncières. Les 1 350 000 employés directs des entreprises de ces ZES représentent 0,2 % de la force de travail indienne – 580 millions de personnes.

Dans ce contexte spéculatif, la fièvre de vendre emporte tout le périurbain. Avec cette recomposition haussière et spéculative des valeurs financières de la mosaïque foncière périurbaine, les autorités locales concernées sont dépossédées de la maîtrise des biens communs pourtant dans

leur périmètre. L'espace à la disposition de leurs administrés se contracte; les pâturages disparaissent et les droits des sans-terres à un lopin extrait des communs pour se loger ne peuvent plus être aisément satisfaits.

En parallèle, les gouvernements locaux sont invités à augmenter leurs recettes locales notamment par la valorisation de leur patrimoine foncier et la taxation foncière. Privatiser ou concéder le domaine publics afin d'attirer les investisseurs s'imposent partout, y compris dans les plus petites localités incorporées aux dynamiques métropolitaines. La manière de faire la ville a donc changé. Les critères financiers supplantent toutes les velléités de planification. On privilégie un développement par projet, sans vue d'ensemble, ce qui contribue à créer dans les périphéries une mosaïque d'objets économiques, des usines, des résidences privées et fermées, des centres d'appel, sans aucune coordination effective et donc sans anticipation possible des infrastructures nécessaires. Cette évolution passe par les partenariats public-privé, les agences parapubliques et les zones économiques spéciales. Les gouvernements régionaux se sont imposés comme les plus puissants initiateurs de ses transformations alors que les localités subissent davantage ses transformations, même si les propriétaires peuvent être proactifs dans les opérations de conversion et de vente du foncier.

À une autre échelle, on constate des phénomènes de « Leap-frogging ». Les emplois sont créés loin des centres. Sur les frontières entre l'urbain et le rural, là où les industriels trouvent des configurations favorables pour produire à des coûts compétitifs à l'échelle internationale. Avec pour effet d'accélérer la déprise des centres.

Différents phénomènes contribuent au développement des périphéries : le blocage des centres, le poids des normes de construction, la limitation de la hauteur des immeubles, l'incertitude de la propriété et le verrouillage des centres villes par des grandes friches appartenant à des ministères et institutions publiques peu enclins à les privatiser. La ville périphérique est bien plus privée que le centre.

Dans le cas indien, la compétition entre les agglomérations se fait sur les prix du foncier. Lorsqu'elles entrent sur le marché global, elles s'insèrent dans des registres de valeur foncière comparant les opportunités périurbaines dans l'ensemble des pays émergents en compétition, en particulier en Asie, mais aussi en Europe de l'Est. Ce phénomène joue sur l'attractivité de telle ou telle ville et les modalités de son étalement qui combinent pression globale et configurations locales héritées, comme l'existence ou non d'opportunités compétitives le long des grands axes interurbains, des corridors. De plus, les différents acteurs, industriels et promoteurs, souhaitent s'installer en périphérie lointaine et rurale en priorité pour échapper aux règles d'urbanisme, aux contraintes réglementaires liées à l'usage du sol, à la pesanteur des démarches liées à l'obtention d'un permis de construire dans les périmètres urbains, et aussi pour échapper aux contraintes en termes de droit à polluer. En périphérie lointaine, les industriels trouveront aussi une main-d'œuvre moins organisée syndicalement et moins chère. Ainsi entre 1998 et 2005, alors que les grandes municipalités métropolitaines perdaient des emplois industriels, les villages périurbains ont connu en moyenne une croissance de 50% de ces mêmes emplois. De même, les emplois dans l'immobilier y ont crû de 150%.

Acteurs de l'expansion des périphéries

Il existe, autour de l'assemblage foncier en périphérie, des stratégies diverses pour constituer de plus grands lots à promouvoir. L'enjeu est de regrouper des terres qui appartiennent à des centaines de

propriétaires pour créer des terrains assez vastes pour la promotion immobilière. Cela constitue un jeu d'acteurs essentiel qui regroupent différentes configurations et coalitions permettant la conversion par plusieurs canaux.

- a) Du public vers le privé avec le déversement de terrains publics sur le marché privé.
- b) Des opérations semi-publiques qui se traduisent par la dé-municipalisation des patrimoines fonciers locaux à travers l'assemblage de biens privés et publics au profit de Zones Économiques Spéciales administrées par des agences parapubliques qui concèdent des lots à des entreprises privées.
- c) Les acteurs privés assemblent de plus en plus souvent eux-mêmes, sans médiation publique, les parcelles dont ils ont besoins, y compris pour des projets industriels. Ils achètent au prix du marché, préférant agir eux-mêmes ou via des intermédiaires, pour éviter les conflits sociaux et les retards juridiques, parfois très longs, voire des impasses, dans le cas des expropriations. En outre, ils disposent ainsi de la pleine propriété du sol qu'ils utilisent ensuite comme hypothèque pour lever des capitaux en banque. Le poids des grands groupes immobiliers se jaugent à la taille de leur capital foncier ou « land bank ».

Le glissement de la propriété du sol, notamment sa privatisation et son individualisation, est très important à étudier pour comprendre les jeux d'acteurs qui produisent ces territoires périphériques. La question de l'expropriation pose celle de la redéfinition de l'intérêt public. En Inde, il a été compris de telle sorte qu'il correspond désormais à toutes les entreprises qui contribuent à la croissance économique. Lorsque les acteurs privés apportent des emplois et génèrent de la richesse, les autorités leur cèdent des terrains, ce qui change radicalement le sens de la mobilisation foncière s'appuyant sur le principe du domaine éminent.

Dans le contexte asiatique, les bidonvilles sont plutôt péricentraux, situés dans les interstices de la ville plutôt qu'en périphérie. Ils y sont liés cependant car, en très grandes majorités, les procédures de résorption de l'habitat illégal, les programmes de villes sans bidonville, se traduisent par le déplacement des populations concernées dans des très grands ensembles construits en périphérie lointaine. C'est une étape préalable à la revalorisation par des promoteurs des terrains ainsi reconquis. Les investisseurs comme dans le cas de Mumbai peuvent être directement impliqués dans la construction de ces logements de substitution en échange du foncier évacué.

Partout, l'artificialisation des sols est presque toujours à la limite de la légalité, car en théorie, il est impossible de convertir des terres agricoles en terrains à bâtir. Sans cesse, des négociations et interprétations de la loi sont en cours afin de contourner cette contrainte. Il est parfois fait recours à des compensations éco systémiques lorsque des espaces naturels sont détruits, ce qui soulève la question de durabilité de ces raisonnements sur le long terme, comment par exemple estimer l'intérêt de l'implantation d'une usine qui fermera peut être dans dix ans, par rapport à la disparition à long terme des réserves naturelles périurbaines, d'un lac, d'un cordon dunaire ou d'une forêt.

A l'inverse, la création de valeur foncière par la sanctuarisation autour des villes de nouveaux espaces récréatifs et écologiques interdits à la construction est une dynamique importante. Elle permet aux promoteurs immobiliers de créer de la richesse autour de ces environnements protégés rapidement valorisés.

Cette mosaïque de conversion d'usage en tout sens et dans la proximité produit de nombreux contrastes et des frictions. Il existe peu d'outils d'urbanisme et de planification opérationnelle pour

les anticiper alors que la rentabilité financière par opération s'est imposée. La difficulté supplémentaire est qu'à présent chacun de ces projets s'appuie sur des exceptions réglementaires. Les urbanistes n'ont de cesse, avec leurs partenaires privés, de contourner les lois pour produire un assemblage d'objets urbains opportunistes. Ainsi sont générées un ensemble d'enclaves au rapport à la loi particulier. Faire de la planification consiste alors à vouloir concilier l'ensemble de ces poches aux règles distinctes et à réconcilier cette juxtaposition génératrice de contradictions sociales fortes. Les contrastes se font dans la proximité, brutaux, ce qui est aussi une particularité des périphéries des villes du Sud.

En Inde dans ces périphéries, la classe moyenne populaire produit la ville par elle-même en construisant des lotissements privés sans attendre une offre planifiée toujours insuffisante et trop chère. La légalisation et les équipements viennent ensuite. Les habitants de ces quartiers auto-promus deviennent des acteurs locaux importants alors que cette dynamique s'appuie sur les villages et les axes existants. Cette échelle de production du cadre périphérique émergent peut être intéressante pour réfléchir sur la coordination des projets, car ce sont des acteurs leviers qui ont une très bonne connaissance de l'administration locale. Ils ont la capacité de négocier et de produire ensemble des quartiers de la ville émergente. Ces habitants sont coproducteurs pour trouver des solutions et les paysans devenus promoteurs sont aussi nombreux.

Les acteurs publics en charge de la promotion et de la planification conçoivent cet environnement et y développent de la ville d'une manière très différente avec une logique de conquête spatiale et des outils issus de la colonisation. Nous avons pu constater cet état de fait lors d'interview autour de l'implantation d'une usine automobile. Les investisseurs nous affirmaient qu'ils avaient apporté le développement là où il n'y avait rien ou que les habitants ne savaient pas valoriser ces terres. Or, lorsque nous avons interrogé les habitants présents sur le site avant l'implantation, leur discours était radicalement différent; le village était florissant.

Par ailleurs, on retrouve dans la société indienne des acteurs très importants: il s'agit des intermédiaires, les brokers. Ils sont primordiaux dans cette société fractionnée en castes et profondément divisées socialement. Ils sont présents pour la moindre transaction. Très informés localement, ils sont en mesure de recréer des liens. Pour ces raisons, ils sont les garants de la conversion foncière. Leur présence et leur rôle de médiation dans la société indienne sont un grand défi pour la planification urbaine. Il faut encore prendre en compte qu'une part considérable des usagers finaux des productions immobilières n'est pas constituée de propriétaires mais de locataires.

La financiarisation du sol

Au delà de ces fonctions d'habiter et de produire, les dynamiques périphériques produisent des espaces en friches non bâtis mais parcellisés qui ont une fonction financière. Beaucoup de promoteurs, parfois très modestes, valorisent ainsi sans construire du foncier et initient des chaînes de transaction foncière en promettant que cet endroit-là sera un jour constructible. Ce phénomène concerne des espaces gigantesques autour des villes. Autant de parcelles extraites à l'agriculture qui sont acquises puis revendues au grès des mariages des enfants, du financement de leurs études, pour faire face à une hospitalisation ou une perte d'emploi ou de logement. Les lots acquis jouent une fonction comparable à l'or que les familles achètent et revendent au grès des événements heureux et malheureux qui jalonnent le cycle de vie. Ces parcelles seront plus ou moins grandes selon les clientèles visées, mais même le plus modeste des journaliers pourra accéder à crédit à son lopin supposé constructible et participant de la généralisation de la condition urbaine.

Les logements achetés et gardés vides ont la même fonction pour les classes moyennes supérieures. Ils servent à capitaliser et ils ont une fonction monétaire essentielle. Pour cela, il faut que se développe une confiance en la valeur foncière que les banques n'offrent pas dans des contextes où l'inflation reste souvent importante et où les plus modestes n'ont parfois pas encore de compte en banque.

Ainsi s'étendent les périphéries urbaines; bien au-delà du front d'urbanisation, là où déjà l'activité agricole cède son domaine aux lumières de la ville.

Mexico, les acteurs de la structuration des périphéries urbaines

Jean-François VALETTE, Post-Doctorant CNRS, Laboratoire PRODIG

Je tenais à remercier les personnes qui m'ont invité et qui me permettent de développer quelques éléments de ma thèse. J'estime que l'entrée géographique est très pertinente pour appréhender l'espace qui permet de lire les phénomènes urbanistiques, juridiques, sociaux économiques au cœur des enjeux d'aménagement et de développement sur lesquels l'AdP-Villes en développement est amené à travailler. Je vous propose aujourd'hui un exposé assez descriptif du cas de Mexico pour illustrer ce sujet très vaste qui permet de conserver une approche globale et transversale.

Ma thèse s'inscrit dans le champ de la géographie humaine et des mobilités. Mais pour comprendre les quartiers périphériques, il faut connaître les acteurs de l'évolution de ces derniers. En effet, les différents acteurs locaux sont à l'origine d'une structuration, et nous développerons le processus plus ou moins long d'intégration à la ville légale.

L'emploi du terme structuration peut faire penser qu'à la base, la structure était inexistante, et donc, qu'elle se met en place progressivement. Or, il s'agit d'un phénomène plus complexe. Derrière ces « invasions » de terrains, il existe des structures sous-jacentes fortes, des parties déjà construites qui donnent une cohérence et une stabilité durable. Pour autant, il ne s'agit pas de quartiers statiques et homogènes.

L'objet de mon étude porte sur les colonies populaires de la périphérie de Mexico. Elles correspondent à des quartiers populaires et elles sont nées d'une production au sein du secteur informel, en marge du cadre légal. Dans le paysage urbain, cette réalité se présente sous forme de vastes quartiers populaires ou d'extensions de villages périphériques. Ces quartiers renvoient à l'espace résidentiel des deux tiers de Mexico en 2010, métropole de 20 millions d'habitants. De plus, ils correspondent à plus de la moitié de la production de logements sur la dernière décennie, et leur population est majoritairement pauvre.

Aujourd'hui, il s'agira de réfléchir sur les mécanismes de cette structuration des périphéries en termes de régularisation. Cette dernière renvoie à l'ensemble des processus visant à donner un caractère durable et solide à l'installation et amènent à l'intégration progressive de ces quartiers dans la « sphère légale ».

Je m'appuierai ici sur l'analyse de données officielles et empiriques collectées dans quatre quartiers témoins de la périphérie de Mexico, construits il y a une vingtaine d'années. Leur étude simultanée a permis de mettre à jour les similitudes et divergences, entre et à l'intérieur des quartiers. Cela a éclairé la diversité de variables dans les processus de régularisation.

Rappelons que l'informel est la norme dans ces quartiers. Si le marché informel prend tant de place, c'est qu'il offre la souplesse et les avantages sociaux et économiques indispensables pour permettre l'accès au logement des catégories aux ressources limitées et sans accès au crédit immobilier. L'informalité peut provenir de l'absence de propriété ou de justificatif de transaction, de violation de normes urbaines, de situations antérieures déjà irrégulières, mais aussi de retour dans l'irrégularité d'une situation préalablement légale. Ainsi, il y aura autant de situations de régularisation différentes qu'il y a de situations irrégulières à la base.

L'approche classique de la ville légale devenue illégale renvoie à une vision linéaire :

- d) d'abord, l'achat d'un terrain de manière frauduleuse,
- e) puis son occupation,

- f) ensuite la construction d'une maison en matériaux précaires,
- g) et enfin progressivement en dur avec l'arrivée de services.

Il y a une intégration progressive de la zone dans les projets de planification urbaine, ce qui amène à des titres de propriété. Mais ces schémas classiques n'englobent pas la totalité des cas et la réalité offre des fins différentes.

Si nous nous focalisons sur la question du foncier, la légalité est définie par le droit de disposer de sa terre. Au Mexique, le régime de la propriété de la terre peut être social, privé ou public. Le régime social correspond à la propriété collective issue de la réforme agraire de la révolution de 1910. Ces terres sont invendables et inaliénables. Il existe des stratégies de passage de propriété sociale à propriété publique, puis de propriété publique à propriété privée.

La complexité de la régularisation foncière met en lumière la bipolarité du pouvoir sur la terre au Mexique. La terre « se répartit » entre un « Etat agraire » (protecteur des paysans et d'une gestion communautaire) et un « Etat politique » qui est davantage inscrit dans des logiques urbaines, et où il y a reconnaissance de la propriété privée.

En 1992, une réforme a été mise en place pour permettre la titrisation progressive en régime « social », notamment en périphérie des villes mexicaines, ce qui a cassé la gestion communautaire prévue dans la réforme agraire. Cette réforme concerne les personnes ayant déjà le droit agraire sur leurs terres, ce qui continue d'exclure les urbains installés sur ces terres. En parallèle, d'autres dispositifs juridiques existent, permettant la pérennisation des installations illégales. Certains textes s'interprètent en effet comme une possibilité d'acquérir des terres après une certaine durée de résidence « pacifique » et ouvrent la porte à l'inscription publique de cette résidence. Le laisser-faire institutionnel ne renvoie pas à un Etat passif, tolérant, au regard de l'urbanisation illégale. Au contraire, l'Etat participe activement à sa régularisation comme à sa reproduction, en raison de son incapacité à fournir une alternative viable.

Depuis les années 1940, les politiques de régularisation foncière ont connu des processus d'institutionnalisation. Les actions gouvernementales exceptionnelles se sont transformées peu à peu en véritables piliers de la gestion de l'espace urbain. Entre 1973 et 2012, plus de 2 millions et demi de titres ont été régularisés sur les terres sociales. En 1992, le programme de certification des droits de titularisation a donné la possibilité de passer d'une propriété sociale à une propriété privée.

Les mécanismes de régularisation dépendent du statut foncier, de l'usage du sol (qui peut être urbain, industriel ou agricole) et de l'administration (District fédéral ou Etat de Mexico) dont le terrain dépend. Il est possible de cartographier à l'échelle locale les contextes politico-juridiques et la répartition spatiale de ces organismes. La couverture des zones illégales par des organismes d'aide à la titrisation est loin d'être exhaustive. Il existe un gradient centre/périphérie. La titularisation est conditionnée par la combinaison de quatre facteurs : l'action gouvernementale, le statut foncier, la localisation administrative et le niveau socio-économique des habitants.

La dynamique de l'organisation sociale qui joue également un rôle déterminant. L'organisation sociale correspond à l'ensemble des groupements d'habitants revendiquant des ouvrages pour l'amélioration du quartier. Il peut s'agir d'associations de voisins, de groupements d'habitants et de formes plus institutionnelles.

L'Etat n'est pas censé intervenir dans les installations illégales. Les autorités agraires ou politiques ne peuvent ni ne veulent, financièrement ou matériellement, assurer les coûts des services de base indispensables.

La première solution pour les habitants est de se connecter illégalement au réseau d'électricité. De telles actions ne sont possibles que si le groupe d'habitants est influent pour permettre la cohésion entre ses membres et les négociations avec les autorités. En dehors de ces conditions, les habitants sont exposés aux risques de déguerpissement par les forces de l'ordre et de conflits de voisinage plus élevés.

Bien qu'informelle, cette participation a connu un processus d'institutionnalisation. À Mexico, la loi qui cadre cette « transition démocratique » est différente selon la localisation, dans le district fédéral de Mexico ou dans l'Etat de Mexico.

Pour nos quatre études, nous avons spatialisé les antennes et les lieux de réunion principaux. On remarque une concentration d'organisations plus forte dans les quartiers où les enjeux sont plus prégnants. Malgré cette corrélation, entre densité du tissu associatif et enjeux sur les services et le foncier, les sièges de ces associations se trouvent dans les zones les plus anciennes et les mieux consolidées.

Parfois, plusieurs organisations sociales peuvent être présentes de manière simultanée. Cela peut créer des problèmes de concurrence ou de communication. Les intérêts peuvent se regrouper ou s'opposer entre quartiers voisins ou entre groupes du même quartier. La concurrence entre les organisations permet aux habitants de ne pas être captifs d'une seule organisation...

Je terminerai en insistant sur l'importance des organisations. Elles essayent d'intervenir sur les trois temps forts de la régularisation, à savoir : l'installation des services de base, le changement d'usage du sol et l'aide à la titularisation. Dans un contexte de clientélisme très puissant, des inégalités très fortes existent en fonction des négociations menées par les organisations avec des compagnies privées ou publiques, et les partis politiques en place.

Selon la personnalité du leader de l'organisation sociale, son carnet de contacts, les avancées pour la régularisation seront d'autant plus rapides.

L'organisation sociale et la pression populaire de ces quartiers constituent les principales causes de différenciation spatiale dans les trajectoires de consolidation et de régularisation. Et cela, pour des quartiers ayant pourtant un âge de peuplement comparable.

Pour conclure, l'État mexicain voit dans la régularisation deux objectifs principaux :

- h) la paix sociale en donnant accès au logement pour les plus pauvres,
- i) le contrôle des habitants en situation irrégulière, potentiels électeurs et contribuables.

Enfin, une fois effectuées les tâches les plus urgentes de la régularisation, un délitement du tissu associatif et participatif s'observe et met en lumière l'augmentation de la distance sociale.

Les entreprises de services essentiels dans les périphéries de Lima

Laure CRIQUI, Consultante, Spécialiste du développement urbain international

Je me demande si aujourd'hui je vais réellement parler des périphéries. Lorsqu'on en parle, on sous-entend qu'un centre existe, ainsi qu'une tension ou une articulation entre centre et périphérie. Or, je vais vous parler du cas de Lima, une ville où la périphérie représente trois quarts de la ville. Alors peut-on encore parler de périphéries? Ce sont ces zones qui grandissent encore. Elles ne représentent pas le centre et elles se sont développées depuis une cinquantaine d'années.

Suite à la période de troubles politiques et économiques des années 80, le Pérou a mis en place une politique d'ajustements structurels rigides dans les années 90. Cela a eu pour effet un retour à la stabilité politique et à la croissance économique en début 2000.

Lima concentre un tiers de la population du pays. Depuis la forte croissance urbaine des années 50, l'urbanisation de cette ville n'a suivi aucun plan, ni un réel exercice de planification.

De plus, les périphéries de Lima ont une situation géographique très particulière car la capitale péruvienne se situe dans un désert, et elle est coincée entre l'océan et la Cordillère des Andes. Il s'agit de terres désertiques, sans valeur agricole, qui n'ont pas de valeur environnementale. A cela s'ajoute le fait qu'il s'agit de terres étatiques, ce qui explique l'absence de conflits sur ces périphéries.

Dans les années 50-60, au début de la croissance urbaine, il y a eu un grand mouvement d'arrivée de migrants qui ont commencé à envahir des terrains en périphérie. Mais cette installation a été organisée et structurée en suivant une trame viaire de base, bien qu'il n'y ait pas encore de services publics ou de réseaux. La population respectait la trame, ce qui a permis par la suite d'étendre les réseaux plus facilement. Ensuite, il y a eu des processus d'auto-construction par les habitants et des consolidations progressives, en ajoutant des étages en fonction de leurs moyens.

Socialement, ces quartiers sont habités par une classe populaire, descendante de migrants. Depuis les années 90, ces populations sont très fortement appuyées dans la structuration de leur mouvement par les ONG locales péruviennes. Il existe un processus de pression sur l'État, les populations ont demandé l'accès au service comme un droit. Ainsi, elles ont peu à peu obtenu la permission d'être raccordées aux réseaux.

Face à ces processus, l'État péruvien a adopté une attitude hétérodoxe par rapport aux doxas urbanistiques de chaque époque. Dès 1963, une loi reconnaissait les *barriadas* (quartiers populaires) et il existait une approche intégrée de ces quartiers. Cette approche combinait l'extension aux services essentiels et visait à améliorer l'accès au titre de propriété, une politique bien loin des déguerpissements que l'on pouvait voir à l'époque. Dans les années 90, il y a eu des politiques de titrisation avec un programme de distribution de titres pour la propriété informelle. Nous observons donc qu'il existe à Lima un contexte global sans obstacle politique, ni institutionnel dans la reconnaissance de l'informel.

Les services urbains se sont développés dans une ville sans plan. Il est donc intéressant d'analyser comment les acteurs des services urbains ont pu pénétrer ces périphéries. Nous verrons également quels sont les impacts de cette action sur l'intégration de ces habitants dans la ville et le fonctionnement de la métropole.

En 1990, pour la distribution électrique privatisée, deux entreprises de service ont eu le monopole sur la ville de Lima. L'une se concentre au Sud, l'autre au Nord. En ce qui concerne l'eau et l'assainissement, ces services sont restés publics et sous tutelle d'un Ministère péruvien, avec un taux de couverture officiellement à 90-95%. La coopération internationale y a beaucoup contribué

dans les années 90-2000.

Il existe une demande sociale forte pour les services. D'autre part, les entreprises sont dans des logiques d'expansion de leur marché car elles sont à la recherche de nouveaux clients en périphérie. L'enjeu pour elles est de rattraper l'urbanisation.

Mais comment ont-elles fait au vu des conditions pressenties ? Tout d'abord, leur premier enjeu est de s'adapter aux conditions topographiques et aux terrains accidentés. Pour le secteur électrique, les entreprises ont investi dans la Recherche&Développement pour avoir des éléments techniques qui leur permettent de travailler dans des contextes plus faciles. La mise en place de poteaux a permis de concentrer les équipements électriques lorsque le manque d'espace se faisait sentir. De manière intéressante, depuis environ 5 ans, puisque les quartiers sont peu accessibles dans les montagnes, un système de poteau en fibre de verre léger a été inventé. Cela a permis de faciliter l'électrification de ces quartiers reculés. Pour l'extension des réseaux dans les périphéries en situation difficile, il n'y a pas d'obstacles de faisabilité technique. Il suffit de chercher des innovations et de trouver des solutions. Comme les entreprises apportent des réseaux à de nouveaux clients, c'est financièrement rentable.

Deuxième enjeu pour ces entreprises, il s'agit de se faire accepter par les populations locales. Contrairement au système d'urbanisation classique, la population s'est installée avant l'arrivée des réseaux. Les habitants ont déjà construit leurs maisons et ils ont leur propre organisation. Par ailleurs, si les entreprises peuvent baisser leurs coûts en profitant d'une main d'œuvre bon marché, c'est gagnant-gagnant. Ainsi, grâce à l'incitation des bailleurs, il existe un travail d'accompagnement social des populations. Les ONG agissent en parallèle des entreprises d'ingénierie civile pour renforcer les capacités gestionnaires et techniques des habitants. La population est très organisée en comités de voisins, par thématiques, pour éventuellement participer aux travaux. Il existe également des systèmes de clients collectifs, autrement dit le comité d'habitants va être responsable devant l'entreprise du compteur collectif. Les habitants se débrouillent ensuite entre eux pour partager la facture.

On retrouve aussi des actions de « Responsabilité Sociale Entreprise » de la part des entreprises pour se faire accepter par les populations et intervenir dans un climat de paix sociale. Cela peut se concrétiser de la manière suivante : l'illumination d'un terrain de sport collectif pour le rendre accessible pour les habitants. Tout cela permet de créer un climat favorable et de s'assurer de la bonne volonté des habitants à payer leurs factures.

Pour le troisième enjeu, il s'agit de la question des ajustements institutionnels car les quartiers sont développés en dehors de tout plan. Il s'agit d'une ville informelle et illégale. C'est une véritable difficulté pour les entreprises de service d'intervenir dans des quartiers qui ne sont pas censés exister et qui n'ont pas de situation légale claire.

L'État péruvien a encore une fois été proactif sur cette question. En 1990, une politique de distribution de la propriété a été mise en place et a mis un point d'arrêt à l'extension des réseaux de services. En effet, jusqu'alors on étendait les services avec ou sans titre de propriété. Mais avec cette politique de régularisation, il fallait être cohérent et avoir un titre de propriété pour l'extension des réseaux. Cela a engendré une période de flottement dans les années 2000. Puis, en 2010, une nouvelle loi est passée, afin d'instituer un outil exclusif pour permettre de demander aux entreprises un raccordement aux services essentiels. Le titre n'a aucune valeur foncière juridique mais il permet d'attester qu'un tel habite le lot désigné. Il faut donc également identifier ce lot et instituer un système d'adresses pour la facturation.

Lorsque la loi est passée, les entreprises d'eau ont eu peur que tous les habitants demandent en

même temps leur raccordement. Ainsi, les entreprises exigent de présenter un plan de lotissement du quartier sommaire, avec la trame viaire et les lots, ce qui permet de calculer le nombre de mètres de tuyau à installer.

Ce système de plans de lotissement est devenu une institution pour le développement des quartiers de Lima. Les habitants se cotisent pour embaucher un topographe ou un ingénieur. On retrouve des boutiques de plans devant toutes les mairies. L'ensemble de ces plans devient une base pour la création de réseaux par les entreprises. Les habitants les réutilisent pour déposer des demandes de financements pour améliorer leurs maisons. C'est une carte basique polyvalente qui sert à tous les acteurs.

Sur le plus long terme, nous pouvons nous questionner sur ce que cela implique comme gouvernance. Tout d'abord, l'installation de réseaux va consolider la trame viaire et par la suite entraîner des travaux de voirie. De plus, différents aménagements de consolidation des voiries ou des espaces publics vont accompagner cette installation.

Il y a aussi un processus de reconnaissance des habitants car ils payent des services officiels. En devenant clients d'une entreprise officielle et légale, cela permet de faire rentrer ces habitants dans un processus qui les fait exister légalement. Cela officialise également leur présence. Il y a donc un processus d'intégration socio-spatiale dans la ville physique et fonctionnelle qui est symbolique pour ces périphéries.

Dans le contexte plus général du développement de Lima, l'action des entreprises de services a entraîné dans son sillage une mobilisation d'autres acteurs. Les ONG locales très actives ont servi d'intermédiaire entre les entreprises et les habitants. Cela a facilité l'émergence de petits entrepreneurs privés comme les topographes et les entreprises de BTP, tout comme les petits fournisseurs plus ou moins formels d'équipements électriques et d'assainissement.

De plus, nous assistons à l'expansion de la tâche urbaine par l'extension des zones de concession. Les entreprises ont couvert l'intégralité de la tâche urbaine. Leur enjeu est désormais d'être présentes avant même que les habitants ne s'installent. Les entreprises anticipent en posant des poteaux pour marquer le futur développement des réseaux.

Je n'ai pas évoqué les pouvoirs publics car la gouvernance de Lima est complexe. Il y a un territoire politico-administratif extrêmement fragmenté avec ses propres périmètres. Ce n'est pas le cas pour les entreprises de services qui travaillent sur l'ensemble des zones en franchissant les frontières administratives. Elles peuvent intervenir sur l'agglomération urbaine entière. De plus, il existe une logique d'action car les entreprises ont les capacités d'investir au-delà de la tâche urbaine actuelle. Cela ne suit pas la volonté du gouvernement actuel de Lima qui essaye de limiter et contrôler l'expansion urbaine. Deux logiques différentes se confrontent, avec d'une part la municipalité qui cherche à garder des poumons verts, et d'autre part les entreprises qui cherchent à étendre les réseaux. Cela reflète le décalage entre les entreprises qui suivent le phénomène d'urbanisation et les logiques politiques et urbanistiques qui cherchent à le maîtriser.

Pour conclure, nous observons dans ces périphéries des phénomènes de coproduction de nouveaux territoires couplés d'une forte mobilisation des habitants et une réponse rapide des entreprises de services. Il existe donc une manière effective de fabriquer la ville qui passe au dessus des questions de contrôle et d'accompagnement de l'extension urbaine.

Second débat

Victor SAID, IAU Ile-de-France : Je vais commencer par une question à propos du cas de Lima. Puisque les taxes et les impôts n'existent pas lorsque les populations sont dans des situations d'informalités, comment cela fonctionne ?

Guillaume JOSSE : J'ai une question complémentaire sur le mode de financement. Les entreprises se rémunèrent directement auprès des usagers ?

Michel GERARD : J'avais une question à propos des réseaux d'assainissement à Lima. Y a-t-il des réservoirs intermédiaires et de distribution collective ?

François NOISSETTE, AdP : Dès les démarches administratives réalisées et les réseaux installés, le terrain vaut plus cher. Est-ce que des intermédiaires se rémunèrent durant la procédure et ont un intérêt financier ?

Laure CRIQUI : Depuis les années 90 et la titrisation des quartiers réguliers une grande majorité des terrains sont enregistrés. Reste en informel et non enregistré les marges ou les quartiers sur des zones à risque et dangereuses. A partir du moment où les terrains sont enregistrés avec des titres de copropriétés formels, ils entrent dans le fonctionnement de taxe auprès de la municipalité. J'enchaîne avec la question sur la valeur des terrains. Des évaluations ont été faites avec le programme de titrisation. Le phénomène de spéculation à Lima n'est pas évident. Les gens restent dans leurs maisons.

Sur le mode de financement des réseaux, pour le secteur de l'eau, l'appui des bailleurs est important. Cela a été le cas dans les années 90 à 2010, pour les programmes d'expansion des réseaux dans les périphéries. Depuis 2006, une promesse électorale du président a engendré des investissements conséquents de l'Etat péruvien dans le cadre du Programme national d'accès à l'eau et à l'assainissement. Pour le secteur de l'électricité, il y a eu des investissements de la part des entreprises et des subventions étatiques importantes, notamment sur les coûts de raccordement.

A propos des réservoirs, l'image qui a sûrement attiré votre attention présentait un programme particulier de mini réseau de bornes fontaines. Il s'agit de mini-réseaux autonomes qui fonctionnent avec des réservoirs et qui sont alimentés par des camions citernes. Ils sont encore mis en place dans les quartiers les plus en marge par des ONG.

Irène SALENSON, AFD : J'ai une question à propos des communs. Pour le cas indien, vous avez parlé des chefs locaux et d'un commissariat pour le cas mexicain. Pourriez-vous m'expliquer leur statut administratif et leur relation avec l'autorité publique ? Qui sont les acteurs de la gestion collective ?

Eric DENIS : Il faudrait déverrouiller les biens communs qui sont des propriétés communales. Pour cela, un certificat de non objection est nécessaire car il prouve que l'autorité élue autorise cette procédure qui permet son usage. Cela passe par la concertation car l' élu ne peut pas agir seul. Il dépend d'un réseau de castes.

Jean-François VALETTE : Au Mexique, différents types d'autorités sont présents : l'autorité agraire, l'autorité politique. Selon la zone de juridiction, ce ne sont pas les mêmes. L'autorité politique

correspond à la municipalité, celle qui gère les services (eau, électricité, déchets), alors que l'autorité agraire est composée d'ejidos, qui sont des communautés dont la propriété est collective.

Les limites de ces communautés peuvent être différentes de celles des municipalités. Cela peut créer des conflits sur la question de qui va intervenir. Le problème est que ces ejidos bénéficient d'avantages fiscaux, d'où l'intérêt pour les populations qui ont des titres en propriété collective de conserver ce statut. Les nouveaux urbains qui s'installent sur ces terrains en propriété sociale n'y ont pas de droit en théorie. Cette concurrence existe depuis longtemps. Une loi en 1992 avait pour objectif de casser cette propriété collective pour permettre la privatisation des terrains – privatisation qui aurait permis de lever l'ambiguïté juridique autour de la gestion des services publics élémentaires nécessaires aux nouveaux urbains.

Pour répondre à la question sur les intermédiaires, effectivement ils prennent beaucoup d'argent. Dans les procédures de sortie du régime social, il y a tout un jeu de négociations entre l'organisme de titrisation et le commissariat ejidal pour négocier l'enveloppe du préjudice subi par l'autorité agraire. Cela peut impliquer de gros enjeux financiers.

XXX, Grenoble : J'aimerais poser certaines questions à propos des écoles. Est-ce qu'il y en a ? Sont-elles hors des périphéries ? Et est-ce que c'est toujours la structure familiale qui organise la communauté au delà des organisations de communauté populaire ? Est-ce que les réseaux s'organisent autour des réseaux familiaux, notamment pour l'héritage des biens ?

Laure CRIQUI : Pour cette question, dans le cas du Pérou, les écoles sont privées, mais elles sont très accessibles. Et la structure familiale reste très importante.

Jean-François VALETTE : Il existe des comités de voisins pour acquérir un terrain, construire une ou deux salles de classe et ensuite faire venir des enseignants. Le système est poreux entre le privé et le public. C'est-à-dire qu'on peut commencer en construisant une école privée, et petit à petit finir par décrocher une licence en faisant des démarches auprès du Ministère de l'éducation publique. Voilà une des manières de faire pour implanter des écoles primaires et secondaires dans ces quartiers.

Pour ce qui est de l'évolution des quartiers populaires, il y a un processus de verticalisation et de consolidation progressive. Le nombre de personnes qui vivent dans ces maisons augmente puisqu'on a plusieurs générations qui vivent sous le même toit. Il y a des cessions, mais elles ne sont pas systématiques. L'acquisition d'un terrain répond à des logiques de réseaux sociaux et familiaux. Dans le cas mexicain, une famille peut acheter plusieurs lots. Les structures familiales restent fortes dans ces quartiers.

En ce qui concerne le peuplement, l'acquisition d'un terrain répond à des logiques de réseaux sociaux et familiaux. Dans le cas mexicain, une famille peut acheter plusieurs lots. Les structures familiales restent fortes dans ces quartiers. On a une évolution du peuplement par renouvellement. Dans certains cas, il y a des ventes car les gens vont plus loin en périphérie pour avoir un terrain moins cher et recommencer à nouveau quelque chose. Le but est de retirer une plus value une fois le quartier consolidé.

Marcel BELLIOU : Est-ce qu'il y existe un cadrage plus large ou est-ce que le développement de ces périphéries se fait petites opérations par petites opérations ?

Eric DENIS : Il y a dans cette question l'idée de stratégie. Ce mot est intéressant car la notion s'est transformée pour faire référence à la notion de performance économique. Cela a modifié la place de la stratégie et les objets ont remplacé la vision d'ensemble, même quand il est question d'infrastructures de transport. En réaction à cela, il y a effectivement des changements d'échelles

essentiels. Dans le cas indien, tout se passe à la frange des schémas directeurs actuels qui sont validés. Ils sont donc inopérants sur les très grandes opérations. Il y a aujourd'hui beaucoup de débats autour de la nécessité d'avoir un schéma directeur global. Il y a une problématique autour des autorités et des outils pour les mettre en œuvre.

Laure CRIQUI : Pour le cas de Lima, il n'y a ni plan, ni exercice de planification. Les plans sont présents seulement à l'échelle des petits quartiers. Cependant les grands équipements ont des effets structurants sur l'agglomération, surtout les transports. A Lima, il existe plusieurs lignes de Métro, mais ce sont les projets ont suivi l'urbanisation.

Il y a eu récemment beaucoup d'études sur de potentielles lignes de métro à Lima avec une conception type RER qui permettrait de rattacher les périphéries, voire des villes plus lointaines. Mais le nouveau maire a décidé de changer toutes les stations. La réalité d'une stratégie territoriale intégrée pour orienter le développement de la ville n'est pas évidente.

Armelle CHOPLIN, EUP : Pour le cas de Lima, la présentation mentionnait qu'il existait une reconnaissance des clients par les papiers. Je pose cette question sur les cas indien et de Mexico : Une fois que ces populations possèdent les papiers, est-ce que ces nouveaux clients commencent à avoir des revendications auprès des autorités locales ?

Laure CRIQUI : C'est un peu paradoxal car la mobilisation sociale est plus importante avant la régularisation pour l'arrivée des services. Une fois que l'accès est réalisé, la mobilisation sociale se délite. Par ailleurs, on a quand même l'émergence de nouvelles demandes sur la qualité des services publics et la qualité de la ville. Il y a eu une étude basée sur un questionnaire qui a révélé que les questions principales pour les habitants de ces quartiers étaient celles de la sécurité et de la mobilité. Je pense que lorsqu'on a accès à l'électricité et l'eau alors on est plus exigeant sur la qualité des services.

Eric DENIS : De plus, l'accumulation des papiers permet d'accéder à une plus grande sécurité foncière. La constitution de ces papiers de propriété est extrêmement importante.

Valérie CLERC, IRD : Vincent RENARD a rebondi sur la question de ce matin sur l'injonction à la densité en montrant que finalement personne ne la souhaitait vraiment, ou de façon ambiguë. J'ai travaillé sur les quartiers informels qui sont finalement souvent des zones très denses. J'avais donc une remarque à faire. Les quartiers les plus denses sont-ils les quartiers informels ? Et est-ce qu'il s'agit d'une injonction ou d'un souhait ? Il serait intéressant de rentrer dans le détail des politiques de densification qui n'ont pas fonctionné.

Vincent RENARD : D'abord le mot injonction doit être défini car ce n'est ni un plan, ni un ordre. Le gouvernement souhaite et le dit fortement. On s'illusionne beaucoup, notamment en France, sur le pouvoir réel des documents d'urbanisme. Les grands plans généraux expriment des volontés de politiques publiques, mais leur impact est en soit assez faible. Delouvrier avait fait un plan d'ensemble de la région parisienne et il avait été mis en œuvre car De Gaulle lui avait dit qu'il aurait les outils et les éléments financiers. Depuis le milieu des années 70, les grands objectifs nationaux ont décliné. Mais le discours reste celui de la densification.

François NOISETTE : Je voudrais revenir sur la question des polarités. Si on réalise lors de la planification les éléments essentiels, ce qui est plus local risque de ne pas être intégré. Finalement, ce qui est important dans un schéma directeur c'est qu'il reste simple. Il faut commencer à faire

savoir que certaines choses se feront à un certain moment quelque part. A ces endroits, la puissance publique peut anticiper en achetant des terrains et les réserver pour les projets à venir. C'est ce mécanisme qui structure vraiment les métropoles. La planification n'est pas inutile et elle marque les esprits.

François RENAUD : J'avais une question sur les emplois et les activités. Est-ce que les emplois suivent les populations dans ces quartiers et les entreprises s'installent-elles dans les périphéries ?

Laure CRIQUI : Dans le cas de Lima, je dirais que cela dépend. Dans les périphéries les plus anciennes des années 50/60, il y a eu le développement de centres économiques et commerciaux très dynamiques avec des pôles modernes et des zones industrielles au Sud. Dans les périphéries en marges, c'est davantage résidentiel, et les gens doivent se déplacer. Après, ils ne vont pas forcément dans le centre historique de Lima. Il y a aussi d'autres pôles intermédiaires qui concentrent l'activité économique et les emplois.

Jean-François VALETTE : Pour le Mexique, la grille de lecture reste la même, mais je ne veux pas entrer dans les généralités. Ce qui est sûr c'est qu'on observe systématiquement la fonctionnalisation commerciale d'une grande partie des logements et la création d'entreprises. L'emploi est présent mais il reste une énorme polarisation à Mexico avec 70% de l'emploi dans le district fédéral (1/3 dans l'hypercentre). Il y a des mobilités encore massives pour l'accès à l'emploi formel.

Pour la question de la location, il est clair que le marché locatif est très important. Après cela dépend des contextes nationaux. A Mexico, il y a 72% de propriétaires. Il y a une majorité de propriétaires mais aussi un marché locatif important. Ce qui n'entre pas dans le marché locatif, c'est un système de prêts. L'hébergement est un autre statut d'occupation dont on parle peu alors qu'il est important pour les catégories aux revenus modestes. Pour la proportion du marché locatif, cela dépend vraiment du contexte, de la localisation et du statut administratif.

Synthèse et clôture

Synthèse de la Journée d'étude :

Marc LEVY, Chercheur au CIRAD – Directeur scientifique au GRET, Chargé de la Prospective

L'exercice qui consiste à conclure cette journée n'est évidemment pas simple. Il me faut résumer la variété et la densité des exposés qui ont été présentés, et cela sans temps de réflexion. Ainsi, cette conclusion sera davantage des suggestions de réflexion.

D'abord, il y a vraiment matière à synthétiser ce qu'il s'est dit autour du débat sur **l'opposition densification et étalement urbain**. Beaucoup d'éléments ont été exposés et il s'agit globalement d'une critique du schéma de densification. Certains ont même affirmé qu'il n'est pas créateur de valeur, non souhaité par les différents acteurs, et que la densification n'avait jamais fonctionné. Mais d'autres propos étaient opposés à cette critique en exposant d'autres façons de faire et d'autres stratégies. La planification a quand même son intérêt et vous nous l'avez rappelé en expliquant qu'on en voit les effets dans le temps.

Les différents cas exposés reflétaient des cas de développement des villes par l'étalement, plutôt qu'une densification. Pour Mexico, il a été dit que l'informel est la norme. Nous sommes bien dans une toute autre logique. A Lima, il existe une coproduction avec différents acteurs. Il me semble qu'il y a à travers ces exemples l'affirmation d'un point de vue sur la façon de traiter les périphéries et leurs évolutions.

J'ai essayé de tirer des éléments avec tout ce que j'ai pu entendre autour de **notions clefs**. Pour dégager des points forts, notamment en lien avec mon exposé de ce matin, afin de remarquer les liens potentiels et les éléments de cette journée qui lui font écho.

La nécessité d'affiner les constats : Nous partons d'un constat général, l'urbanisation est croissante. Lorsqu'on commence à regarder un peu plus dans le détail, on s'aperçoit que ce phénomène est plus complexe. On ne dit pas le contraire mais on pondère les situations.

Il y a deux éléments à tirer de cela : la discussion entre généralités et spécificités (autrement dit si tout devient spécifique, on ne peut jamais généraliser) et la suspicion vis-à-vis des statistiques. Les constats sont basés sur des chiffres, il y a toujours quelqu'un qui interroge la viabilité des données. Ces généralisations ne sont pas contredites mais elles ont besoin d'être affinées. Ainsi, revient la problématique des spécificités et des statistiques toujours discutables.

Prégnance entre pauvreté et inégalité : On remarque un lien entre l'existence des périphéries et la ségrégation sociale. En effet, c'est parce que les populations ne peuvent pas se payer les loyers ou logements qu'elles doivent s'installer en périphéries de manière souvent illégale. Nous avons entendu différentes considérations sur le fait que les villes sont bien traversées de phénomènes inégalitaires et les périphéries en sont l'expression. L'analyse de ce phénomène des périphéries n'est pas encore réalisée finement du point de vue des stratifications sociales et des inégalités. Pourtant, il est important de faire cette analyse pour éclairer ce phénomène des périphéries.

Différences et similitudes entre Nord et Sud : Dans un premier temps, j'ai entendu des éléments en contradiction avec ce que j'exposai ce matin sur la nécessité de faire des liens au nom de l'interdépendance Europe/Pays en développement. En effet, certains collègues ont affirmé qu'il n'y a pas de comparaison possible entre Lausanne et Bamako, ou Nouakchott et Singapour. Bien

évidemment, il existe tellement de particularités dans ces villes en développement du Sud qu'il est illusoire de penser qu'il puisse y avoir un quelconque intérêt à faire des rapprochements.

Cependant, j'ai aussi entendu par petites bribes des éléments qui allaient dans ce sens. Notre collègue à propos de Ouagadougou a dit : « au fond, ce n'est pas si différent de ce qui se passe à Lyon ». Ainsi, j'ai cru comprendre que mes collègues font des allers-retours avec les réalités qu'ils connaissaient.

Question de la souveraineté des pays et des instances de coopération : Nous remarquons nettement la différence. Notamment dans le cas de Ouagadougou, où par le biais de la coopération les autorités locales s'emparent des plans proposés par la coopération, mais sans dire ce qu'ils en pensent. Nos collègues disaient une chose intéressante : « lorsqu'un jour ils critiqueront notre travail, alors nous serons contents ». Autrement dit, l'autorité publique peut être écrasée par la relation de coopération et elle n'apparaît alors pas comme étant un interlocuteur pour la coopération ni pour les acteurs principaux sur différentes questions qui sont soulevées.

Comparativement, quand on écoute les cas de Lima, Mexico et de l'Inde, il est question essentiellement des autorités publiques de ces villes. On change radicalement de niveau de responsabilité et de façon d'analyser les problèmes. Il faut donc bien réfléchir lorsqu'on est dans une situation de coopération à cette question d'équilibrage et la nécessité d'affirmer la souveraineté des autorités publiques. La situation de coopération est particulière. Il y a également la question de la fiscalité, puisque les autorités publiques n'ont pas d'autonomie sans ressources fiscales.

Question des modèles : Cela se concrétise d'abord avec la question de la densification. Il y a un modèle sous-jacent lorsqu'on demande si la densification est un effet de mode. Autour de ce débat, la problématique du poids des modèles mis en place se pose. L'enjeu est de trouver comment produire un contre-modèle ou de la contre-norme. Et cela en lien avec ce que je disais ce matin : nous n'avons plus le monopole des modèles et des normes.

L'enjeu des politiques : Nous avons pu avoir plusieurs exemples aujourd'hui à travers la question des transports et la question du foncier. Sur Lima, Laure CRIQUI a fini en disant qu'il existe une gouvernance brouillée. Les différentes illustrations à petites échelles, pour essayer de traiter ces questions de périphéries, butent sur la nécessité de changer d'échelle et d'avoir une intervention de type politique publique avec les autorités que cela implique. Il y a une réelle problématique autour de la volonté politique. Il ne peut pas y avoir de transformation de ces périphéries sans avoir une intervention d'une politique publique.

Le jeu d'acteurs : L'enjeu est de travailler ensemble avec une coalition d'acteurs et de potentielles coproductions. Plusieurs exemples illustrent cette nécessité en montrant la collaboration entre les pouvoirs publics, les associations, les entreprises, avec toutes les problématiques que cela engendre. Une autre illustration intéressante est le cas des intermédiaires omniprésents. Pour que le système marche, il faut des intermédiaires à tous les niveaux. Cela consolide l'idée que l'on ne peut pas travailler seul. S'il n'existe pas de collaboration entre les différents acteurs, il y a peu de chance que ces questions puissent être résolues.

Question de la financiarisation : Pour le cas indien, le management financier est déterminant pour comprendre comment se font les phénomènes d'expansion. Dans ces processus, il y a beaucoup d'argent en jeu. Il s'agit d'un aspect déterminant pour certains cas qui va dans le sens de l'étalement. En effet, les entreprises veulent échapper aux schémas pour avoir des gains financiers.

Enfin, j'ai essayé de **comparer les interventions**. Dans la matinée, elles s'articulaient autour de la question de la structuration, alors que cet après-midi, elles évoquaient les jeux d'acteurs. Ainsi, il y a eu deux types d'intervenants : des urbanistes qui ont parlé au nom de leurs interventions structurantes, et cet après-midi des chercheurs avec d'autres postures, celles d'observateurs et producteurs d'analyses et de connaissances. Est-ce significatif ou un hasard ? Je ne crois pas totalement. En tout cas, il est intéressant de noter ces deux postures dans la façon de travailler sur ces périphéries.

Y a-t-il des liens entre ces deux mondes ? Est-ce que toute la connaissance que nous révèle le travail de chercheur est utile pour les urbanistes, et réciproquement ? Quels liens entre ces deux types de professionnels ? Il est intéressant de remarquer ces deux postures différentes que l'on n'a peu fait dialoguer ensemble pendant cette journée.

De plus, nous n'avons pas interrogé ces interventions au regard de la politique de coopération. Qu'est ce que ces éléments rapportent et font changer dans nos façons d'intervenir en termes de politique de coopération ? Nous ne pouvons pas tout évoquer, mais il serait peut être intéressant de faire cet aller-retour entre la réflexion sur les périphéries et les recommandations qu'elle génère sur la façon de faire de la coopération. Y compris si l'on considère qu'il est important de connaître davantage la situation du terrain et que l'on décide de faire de la coopération par l'intermédiaire de la recherche. Il s'agit d'un vrai sujet, et ce n'est pas toujours fait dans le cas français.

Question de l'intérêt comparatif : Est ce que tout est tellement spécifique que l'on ne peut tirer aucune leçon d'un travail de comparaison ? Pour ma part, je dirai qu'il existe un réel intérêt dans la comparaison des situations, y compris entre les villes du Sud. Mais qu'est-ce que cette comparaison permet de dire au regard de nos réalités ? Il me semble porteur et essentiel de réinterroger le sens et le pourquoi de nos politiques de coopération par ce biais.

Mot du président de l'AdP-Villes en développement :

Benjamin MICHELON, Président de « AdP – Villes en Développement »

Pour clôturer rapidement, merci à tous d'avoir assisté à cette journée. Je pense qu'elle est riche de l'ensemble de ces réflexions autour de notre métier et de notre approche. Il y a eu une certaine progressivité entre ce matin, qui présentait l'échelle des urbanistes et celle de la planification, et cet après-midi qui a développé davantage une vision de terrain.

Ce constat me fait penser à Michel ARNAUD qui m'a dit un jour qu'il n'y a plus d'urbanistes mais des professionnels de la ville. Aujourd'hui, nous passons de l'urbaniste chef d'orchestre et producteur de la ville, qui faisait ses plans sur un terrain vierge, à un professionnel qui appréhende la difficulté des acteurs et des situations. Les pratiques ont changé sous l'effet de ces évolutions. Il disait aussi que comme il fallait vendre nos savoir faire, il faudrait continuer à avoir des approches, des méthodologies et proposer quelque chose. Malgré cela, il revenait sans cesse sur cette évolution du métier et des pratiques.

Tout au long de cette journée, nous avons eu implicitement un débat à propos des métiers de la ville et la définition du métier d'urbaniste. Je pense que les éléments ont été dits : notre métier consiste à faire simple, pragmatique, et surtout à arriver à comprendre cette complexité et l'appréhender pour proposer des actions opérationnelles.

Après cet aparté en hommage à Michel ARNAUD, je tenais tous à vous remercier d'avoir assisté à cette journée d'étude de l'AdP. Je pense que l'année prochaine nous aurons encore un sujet passionnant. Je remercie aussi Marcel BELLIOT pour son animation joviale et je vous donne rendez-vous à tous l'année prochaine.