

**VERS DES VILLES  
AFRICAINES DURABLES**

**Direction de l'ouvrage :** Brigitte Bariol-Mathais

**Comité éditorial :** Brigitte Bariol-Mathais, Marianne Malez et Adeline Fauré

**Avec la contribution de :**

Janet Adu	Thibaut Descroux	Ekpoti Ange Maryline Morrisson
Serge Allou	Marie Dols	Simina Lazar
Mohamed Arabi Naciri	Abderrahman Drissi	Stéphane Lelux
Abdoulaye Baldé	Alain Durand-Lasserve	Jean-Baptiste Lemoigne
Brigitte Bariol-Mathais	Jean-Pierre Elong-Mbassi	Tènè Mbimi Prisca L. épouse Olinga
Pierre-Arnaud Barthel	Alix Françoise	Josefine Monte-Nguba S.
Christophe Bayle	Luc Gnacadja	Christine Moro
Karim Ben Meriem	Hélène Hampartzoumian	Marceline Nkwenkeu
Armand Béouindé	Jean-Jacques Helluin	Lamine Ousmane Cassé
Patrice Berger	Eric Huybrechts	Jean Rottner
Bernard Binagwaho	Michel Jaouën	Nathalie Rousset
Vincent Bourjaillat	Hubert Julien-Laferrrière	Roland Ries
Maggie Cazal	Sarah Kanyike	Rémi Rioux
Anne Chaussavoine	Célestine Ketcha-Courtès	Stéphanie Rivoal
Damien Caudron	Sénamé Koffi Agbodjinou	Patrice Vergriete
Ronan Dantec	Gauthier Kohler	Mahamoudou Wadidie
Moussa Dembélé	Tristan Laurent Morel	François Yatta

Nous adressons un remerciement particulier à madame la ministre du Cameroun Célestine Ketcha Courtès, à monsieur le secrétaire d'État Jean-Baptiste Lemoigne, à monsieur Roland Dantec, sénateur, président de Climate Chance, à monsieur Hubert Julien-Laferrrière, député, président du Partenariat français pour la ville et les territoires, à monsieur le maire de Ziguinchor, Abdoulaye Baldé, à monsieur Luc Gnacadja, ancien ministre du Bénin, à monsieur le maire de Ouagadougou, Armand Béouindé, à monsieur le maire de Ouazazate, Abderrahman Drissi, à madame Kanyike, maire adjointe de Kampala, à monsieur le maire de Strasbourg, Roland Ries, à monsieur Jean-Pierre Elong Mbassi, secrétaire général de CGLU Afrique, à madame l'ambassadrice Stéphanie Rivoal, au docteur Moussa Dembélé, directeur général de l'EAMAU, pour leurs contributions, et enfin à madame l'ambassadrice Christine Moro et à monsieur Rémy Rioux, directeur général de l'AFD, pour leur soutien.

**En couverture :**

Marina de Maputo, Mozambique. © Pixabay.  
Image satellite du continent africain, NASA. © Shutterstock.  
Photographie aérienne d'Accra, Ghana. © Pixabay.

**Responsable de publication :** Sabine Bledniak

**Partenariat :** Manuele Destors

**Édition déléguée :** Olivia Barbet-Massin

**Maquette :** Claude Gentiletti

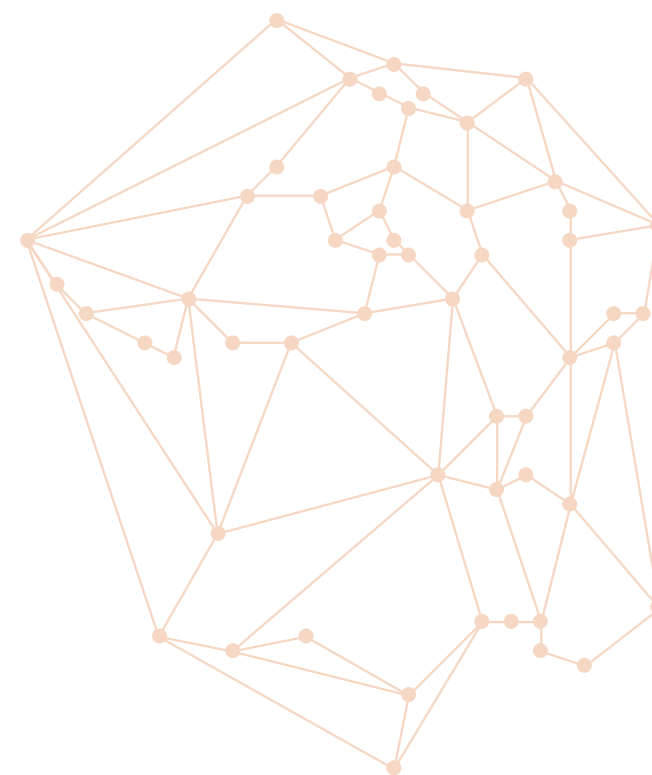
**Fabrication :** Cécile Lebreton

© Fnau, 22, rue Joubert, Paris 9<sup>e</sup>

© Éditions Gallimard, collection Alternatives, 5, rue Gaston-Gallimard, Paris 7<sup>e</sup>, 2020

www.editionsalternatives.com

# VERS DES VILLES AFRICAINES DURABLES



POINTS  
FNAU

12



## PRÉFACE

# Regards croisés africains et français

**Jean Rottner**, président de la région Grand Est, président de la Fnau  
**Patrice Vergriete**, président de la communauté urbaine de Dunkerque, président délégué de la Fnau

Même si nos contextes d'action sont différents entre territoires et acteurs africains et européens, l'objectif de faire face aux défis des transitions démographiques, écologiques, démocratiques est à l'agenda comme un enjeu partagé pour répondre à la fois aux aspirations de chacun à une qualité de vie et à celle de tous à la protection de notre planète.

Le Sommet Afrique-France organisé du 4 au 6 juin 2020, à l'initiative du président de la République française, sur le thème la ville durable, vise à réunir chefs d'États, autorités locales, entreprises et acteurs de la société civile pour partager les enjeux de développement urbain et territorial et les solutions, outils et méthodes pour construire les villes et territoires durables et inclusifs.

Dans la perspective de cet événement, la Fédération nationale des agences d'urbanisme a souhaité consacrer un titre de la collection « Points FNAU » aux Éditions Gallimard Alternatives, à des regards croisés d'acteurs africains et français sur les enjeux de développement urbain et à la présentation de politiques et solutions originales mises en œuvre par les acteurs de terrain : pouvoirs nationaux et locaux, communautés et acteurs privés, organismes de coopération décentralisés ou réseaux internationaux. Cet ouvrage mobilise le point de vue d'acteurs très divers : ministres, maires, professionnels, entrepreneurs, communautés, formateurs, bailleur set organisations internationales. Il a été réalisé avec une participation de l'École africaine des métiers de l'architecture et d'urbanisme de Lomé (EAMAU) et a bénéficié de la participation et du soutien de l'Agence française de développement (AFD) et du ministère de l'Europe et des Affaires Étrangères (DAECT). Nous remercions tous les auteurs pour leurs contributions.

Nous sommes profondément convaincus de la nécessité d'alliances entre territoires africains et européens et des bénéfices mutuels qu'apportent les échanges et la mise en réseau de pair à pair, notamment des autorités locales, dans une posture de réciprocité pour enrichir nos actions.

## AVANT-PROPOS

# Penser les villes africaines hors des sentiers battus

**Hubert Julien-Laferrrière**, député du Rhône et président du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT)

Grand défi du XXI<sup>e</sup> siècle, la métropolisation du monde va fortement impacter les villes africaines. D'abord, parce que la question des villes africaines est indissociable de la question de la révolution démographique du continent africain. Cette question qui agite les conférences et les maisons d'édition ces dernières années, même si elle n'est pas tranchée sur l'analyse de la totalité de ses effets, aboutit toujours à la même conclusion : l'accroissement de population passera en Afrique comme ailleurs par la croissance exponentielle des villes. Ainsi, face à la métropolisation des villes africaines, comment faire face à la question du durable, du responsable, de l'inclusif ? Quelle sera la part de la croissance endogène des villes face à l'exode rural et aux mouvements de migrations intercontinentales ? Comment pourra-t-on ou pourrait-on favoriser la croissance des villes secondaires ou l'émergence de nouveaux pôles urbains ? Ces questions nous taraudent car les villes africaines sont confrontées à des défis d'une telle ampleur qu'elles seront forcément sources d'innovations multiples et dynamiques pour pouvoir penser la métropolisation du monde.

Ensuite, et plus précisément, comment réussir à garantir les services urbains de base aux habitants de villes ayant une croissance de 400 000 ou 500 000 personnes par an ? Quelle est la conception du durable qui s'applique dans ces conditions ? Les villes africaines sources d'innovations nous l'avons dit, mais aussi exemples, guides pour la ville de demain. Les problématiques « extrêmes » des villes africaines nous obligent à penser la ville hors des sentiers battus, hors des paradigmes habituels. De cette manière, habitat, transports, énergies, agriculture urbaine, vie collective, vie économique... tous nos repères habituels sont brouillés et, après parfois une certaine perplexité, voire un sentiment d'impuissance, nous sommes obligés de penser la ville différemment dans une remise en question aussi globale que salvatrice. Les villes africaines nous bousculent car elles ont en germe nos conceptions de la ville de demain, les réponses aux questions qui nous semblent insolubles aujourd'hui.

Notre défi devient alors de réussir ce métissage des points de vue, afin de garantir la réussite de nos discussions. Pourrons-nous nous nourrir de cette diversité dans l'échange sans en écraser la richesse à l'aune de nos grilles d'analyses réciproques ? C'est après tout la question qui apparaît comme centrale. Les solutions sont probablement à notre portée pour autant que nous ne devenions pas les facteurs limitant de leur production.

Pour finir et de la même manière, les modes de gouvernance inventés pour ou adaptés à ces grandes mégapoles préfigureront sûrement les contours d'un nouvel équilibre entre les pouvoirs nationaux et les pouvoirs locaux. Ici aussi nous aurons tout intérêt à nous enrichir mutuellement de ces processus afin de pouvoir être à même de dessiner une ville plus démocratique, éthique et solidaire.





Image satellite du continent africain, NASA. © Shutterstock.

[...]

1/

## Enjeux urbains et territoriaux

La transition urbaine à laquelle l'Afrique est confrontée connaît des proportions inédites par son ampleur et par sa rapidité : il ne s'agit pas moins que d'accueillir quelque 800 millions de nouveaux habitants d'ici trente ans et de leur apporter emplois et qualité de vie. La transition urbaine africaine est inédite également par le contexte des enjeux climatiques et écologiques et oblige à trouver des solutions originales en termes de gouvernance, de modèle d'aménagement et de financement. Les autorités locales sont en première ligne pour affronter ces défis : des élus africains témoignent ici de leurs convictions, de leur engagement et de leurs stratégies urbaines, tandis que les acteurs français du développement international se mobilisent pour accompagner les projets.



# Villes durables en Afrique subsaharienne. Quels enjeux pour la gestion urbaine et la gouvernance des territoires ?

**Luc Gnacadja**, président de GPS-Dev, ancien ministre de l'Environnement de l'Habitat et de l'Urbanisme du Bénin, ancien secrétaire exécutif de la convention des Nations unies sur la lutte contre la désertification

Le défi au cœur du développement durable d'un territoire donné réside dans la qualité de sa gouvernance publique, entendue comme reflétant les transactions d'influence et de pouvoir entre trois pôles d'acteurs – le gouvernement (central et décentralisé), la société civile et le secteur privé – ainsi que la mise en œuvre des décisions et actions qui en découlent dans la sphère publique sur ledit territoire. Du fait des enjeux urbains, la qualité de la gouvernance publique est encore plus cruciale dans les villes pour assurer leur développement durable.

Les villes en Afrique subsaharienne, sont jeunes, voire très jeunes de par leurs populations (plus de 50 % de la population urbaine a moins de 18 ans), informelles de par leurs économies et précaires de par leur habitat (50 à 70 % de la population urbaine vit dans des quartiers périphériques qualifiés de précaires ou spontanés). Leurs populations croissent à un taux moyen d'environ 4 % par an, faisant de l'urbanisation le principal moteur des dynamiques démographiques et de la transformation spatiale des pays africains au sud du Sahara. Cette urbanisation s'est pendant longtemps nourrie de l'échec observé dans le développement des campagnes, qui a causé une concentration de l'essentiel des enjeux du développement durable des villes africaines à leurs périphéries, dans leur continuum urbain-rural et dans la qualité de leurs liens et flux avec leurs hinterlands.

L'avènement de nouvelles politiques articulées autour de l'émergence, de la transformation structurelle et de la compétitivité des économies africaines dans le cadre des objectifs de l'Agenda 2030 pour un développement durable, nécessite que la planification, la gestion urbaine et la gouvernance

des territoires deviennent un enjeu central des politiques et stratégies de développement.

## « Où étiez-vous ? » : la très coûteuse politique du « laisser-faire » puis « faire-déguerpir »

Yacoubou Sawadogo est probablement le plus célèbre paysan du Burkina Faso, plus connu sous le surnom de « L'homme qui arrêta le désert », tiré du documentaire éponyme de la BBC qui le révéla au monde ; il a été honoré en 2018 du Right Livelihood Award encore appelé Prix Nobel alternatif. Les terribles sécheresses des années 1970-1980 qui dévastèrent le Sahel, transformèrent les champs de son village (Yatenga, Burkina) en vastes étendues désertifiées, obligeant les paysans à abandonner leurs terres devenues infertiles pour le statut qu'on qualifierait aujourd'hui de « réfugié climatique », autrement dit pour aller grossir la périphérie de la ville voisine en quête d'activités alternatives de subsistance. Au début des années 1980, Yacouba, se refusant à un tel destin, s'arc-bouta à ses terres désertifiées et s'employa progressivement à les réhabiliter, obtenant deux décennies plus tard un vaste paysage



Habitat sur la lagune de Cotonou, Bénin. © Luc Gnacadja.

agroforestier régénéré d'environ 40 ha, par la pratique du *zaï*, une technique agropastorale ancestrale qu'il s'employa à améliorer et à adapter aux altérations du climat et de son environnement. Mais en 2010, les services municipaux de cette même ville voisine décidèrent de réaliser un nouveau lotissement, en réalité une extension urbaine, sur les terres de Yacouba et s'employèrent à le faire déguerpir sans autres formes de procès, car Yacouba ne disposait pas d'un titre de propriété formelle (d'un titre foncier) sur ses terres. Il s'écria : « Où étiez-vous quand cette terre qui m'appartient était nue, infertile et battue par les vents ? Et puis, qu'est-ce que c'est qu'un titre foncier ? Il n'y a donc qu'ici que vous pouvez faire votre nouveau lotissement ! ? »

Cette anecdote illustre plusieurs aspects de la problématique du développement urbain en Afrique : étalement spatial et production foncière effrénés, extensions urbaines déguisées sous la

forme de « lotissements » en l'occurrence sur les meilleures terres agricoles ou sur des zones écologiquement sensibles, etc.

Les villes ont des empreintes écologiques qui ne cessent de s'étendre bien au-delà de leurs périmètres intra-muros respectifs, portées par des dynamiques diverses tant internes qu'externes : populations, infrastructures, services urbains, services des écosystèmes naturels (eau, air, alimentation, énergie, biodiversité), etc. Par conséquent, le véritable développement durable (économique, social, écologique, voire culturel) d'une ville ne devrait pas s'entendre qu'intra-muros mais en conjonction avec celui de son territoire. En Afrique, probablement plus qu'ailleurs, il est nécessaire de corréliser le concept de « ville durable » avec celui de « territoire durable ».

Cette anecdote corrobore aussi le vécu de ceux qui, en l'absence de toute gestion de l'espace urbain et péri-urbain, s'installent et s'investissent



Agriculteur cultivant des terres au Malawi. © Shutterstock.

tissent de façon informelle pour être finalement contraints de déguerpir. Laisser-faire puis faire-déguerpir ! Ce n'est pas caricaturer que de résumer ainsi la politique urbaine en Afrique. L'évaluation des impacts et coûts socio-économiques des déguerpissements tout aussi anarchiques pourrait inciter à des actions mieux planifiées, anticipées et plus inclusives.

### **Le fait urbain en Afrique au sud du Sahara : un phénomène explosif, anarchique et longtemps sous-estimé**

L'Afrique est la région du monde qui connaît le processus d'urbanisation le plus rapide. Sur le continent depuis les années 1990, la population urbaine double tous les vingt ans ; elle devrait tripler d'ici 2050, les villes africaines devant ainsi accueillir un milliard de nouveaux urbains. Cette urbanisation explosive et anarchique a eu des effets longtemps sous-estimés.

L'urbanisation en Afrique au sud du Sahara va plus vite que tout : plus vite que la croissance économique et les investissements productifs, plus vite que la planification et la gestion urbaine. Le Continent compte 86 des 100 villes à plus forte

croissance démographique du monde. Selon les projections du département des Affaires économiques et sociales des Nations unies, 43,8 % de la population africaine sera urbaine en 2020, soit environ 587 millions d'urbains. Elle devrait atteindre 824 millions (48,8 % de la population totale) en 2030 puis 1 489 millions (59,9 %) en 2050. L'exode rural (et les migrations en général) continue de contribuer à la rapide croissance de la population urbaine ; cependant de récentes études<sup>2</sup> font apparaître le rôle prépondérant que joue de plus en plus la croissance naturelle de la population urbaine. Au Rwanda, par exemple, le taux d'urbanisation devrait bondir de 16,5 % en 2012 à 30 % en 2020<sup>3</sup> ! Au Bénin, de 1960 (année de l'indépendance nationale) à 2020, la population urbaine en proportion de la population totale aura été multipliée par cinq. La population de la ville d'Abomey-Calavi, cité dortoir de Cotonou, la capitale économique du pays, a été multipliée par cinq entre 1992 et 2013.

### **Les villes africaines sont peu ou mal connues**

Les cartographies du fait urbain en Afrique subsaharienne sont fragmentaires. Elles dérivent

souvent de projections faites à partir de données démographiques, certaines vieilles de plusieurs décennies, d'autres fondées sur des perceptions ou des dires d'experts qui parfois entretiennent des concepts dépassés, voire des mythes. Cette situation est préjudiciable à une planification et à une gestion efficace des processus d'urbanisation qui exige une définition ainsi qu'une maîtrise dans la durée des manifestations et projections spatiales du développement urbain. La définition de « ville » ou de « centre urbain » – entre population minimale, seuil de densité, fonctions administratives, activités économiques non primaires ou, encore, état et nature de l'occupation spatiale – découle souvent des besoins statistiques des recensements généraux de la population et de l'habitat, et ne reflète pas toujours les mêmes réalités socio-économiques et spatiales dans un même pays, encore moins d'un pays à l'autre. Cela est aussi un défi pour la mise en œuvre et le monitoring des cibles du onzième objectif de développement durable (ODD 11) qui concerne les villes parmi les dix-sept objectifs établis par les États membres des Nations unies : « Faire en sorte que les villes soient ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables ».

### **L'urbanisation en Afrique dégrade les trois piliers du développement durable**

Les impacts et autres implications socio-économiques d'une croissance exponentielle de la population urbaine ont été longtemps sous-estimés voire méconnus dans un contexte où les politiques et stratégies publiques pour la croissance, la transformation de l'économie et la réduction de la pauvreté étaient pour l'essentiel focalisées sur le développement rural. Comment planifier, investir et gérer une telle croissance dans de telles conditions ?

La politique du « laisser-faire » a eu des conséquences bien fâcheuses pour la durabilité du développement urbain au nombre desquelles un développement urbain ni planifié ni maîtrisé et par conséquent anarchique et préjudiciable dans ses effets socio-économiques et spatiaux. Les documents de planification urbaine, quand ils existent, restent des vœux pieux, souvent dépassés

avant même leur entrée en vigueur et leur mise en œuvre.

Cinq phénomènes pénalisent un aménagement durable des villes africaines.

- Un étalement et une fragmentation spatiale des villes qui accroissent les coûts par habitant et obèrent la rentabilité des infrastructures, équipements et autres services urbains nécessaires à une viabilisation adéquate. Par exemple, la part de la population urbaine ayant facilement accès aux transports en commun, n'était que de 18 % en Afrique subsaharienne en 2018, de loin le plus bas du monde<sup>4</sup>.

- Un phénomène de métropolisation des capitales. Elles se déploient souvent en une conurbation de centres urbains représentant en moyenne 20 % à 40 % de la population nationale et parfois plus de la moitié de la population urbaine des pays. Elles captent cependant une proportion bien plus élevée des investissements urbains consentis par les gouvernements à travers le budget national.

- Une explosion et une « bidonvilisation » croissante des périphéries des villes surtout à partir de la décennie 1970-1980 marquée par des crises économiques, avec la prolifération de quartiers dits précaires, spontanés, insalubres, informels, populaires, irréguliers, ou encore non-réglementaires. En 2018, les bidonvilles et autres quartiers informels abritaient 238 millions de personnes en Afrique subsaharienne<sup>5</sup> soit 44 % de la population urbaine, le taux le plus élevé au monde. Cependant ce chiffre recouvre des réalités très disparates, la population des bidonvilles pouvant atteindre 70 % dans des pays comme l'Angola ou le Nigeria.

- La non-maîtrise du foncier, premier facteur d'insécurité urbaine au cœur de la précarité des quartiers périphériques auquel s'ajoute l'absence d'infrastructures d'assainissement et d'équipements relatifs aux services urbains de base (eau, électricité, santé, éducation). Le déficit en logement s'aggravant, ce ne sont plus seulement les pauvres et les néo-urbains qui vivent dans les quartiers précaires, mais aussi beaucoup de jeunes diplômés ayant souvent un emploi peu rémunérateur.



– L'espace public, lieu d'expression par excellence de l'urbanité qui structure la ville et autour duquel elle s'organise, est souvent privatisé de fait, faute d'avoir été dûment aménagé et d'être géré selon sa fonction ou sa destination.

**Une urbanisation qui, contrairement à d'autres régions en développement, n'a pas joué un rôle de booster de la croissance économique des territoires**

« Par rapport à d'autres régions en développement, le continent s'urbanise en même temps qu'il s'appauvrit<sup>6</sup>. » En effet, à taux d'urbanisation comparables, les pays d'Afrique subsaharienne affichent des niveaux de PIB par habitant bien inférieurs, équivalents à environ 28 % de ceux de l'Asie de l'Est et à 55 % de ceux du Moyen-Orient et d'Amérique latine. De plus, à qualité de service comparable et en tenant compte de la parité de pouvoir d'achat, les villes subsahariennes sont chères et donc pas compétitives. Elles sont majoritairement des centres de logistiques de transit pour économies extraverties, des centres de consommation et non de transformation ou de création de valeur ajoutée pour l'économie de leurs territoires respectifs. Elles n'attirent au mieux que des investissements immobiliers spéculatifs et sont peu attractives pour les investissements productifs, surtout à cause de leur manque d'infrastructures.

**Une croissance urbaine à fort impact environnemental négatif**

L'étalement urbain s'est aussi fait au prix de la dégradation de ressources naturelles et de la perte de biodiversité (déforestation, occupation anarchique des zones humides ou écologiquement sensibles, etc.), du dysfonctionnement par exemple des systèmes hydrologiques urbains du fait du remblaiement sans discernement des bas-fonds servant d'exutoires naturels au système. Par exemple la ville de Dakar (Sénégal) a perdu 34 % de ses espaces verts entre 1998 et 2007<sup>7</sup>. À Lagos (Nigeria), ils couvrent aujourd'hui à peine 3 % de l'espace urbain.

Par ailleurs, les pollutions (eau et air) sont devenues de véritables problèmes de santé publique dans les principales villes africaines. Il en est ainsi

par exemple de la pollution atmosphérique dans les trois principales villes du Bénin (Cotonou, Porto Novo et Parakou), due à la congestion dans les transports urbains, à l'état de vieillissement du parc de véhicules motorisés (âge moyen pouvant atteindre 15 ans) et à la mauvaise qualité des carburants distribués tant dans les stations qu'au marché noir. Le coût socio-économique de cette pollution de l'air a été estimé en 2000 à l'équivalent de 1,2 % du PIB national.

Les lagunes et autres plans d'eau naturels, ailleurs très prisés et valorisés dans le cadre d'aménagements urbains de grande qualité, servent en général de décharges pour les déchets urbains solides ou liquides, constituant ainsi un risque majeur pour la santé des populations. L'apparition d'espèces invasives à croissance rapide est une menace grandissante à la qualité des ressources des plans d'eau en milieu urbain comme à Harare (Zimbabwe) et à Porto-Novo (Bénin).

**Le changement climatique fait peser un risque « extrême » sur deux tiers des villes africaines**

L'une des conséquences majeures de l'empiétement de l'étalement urbain sur les écosystèmes naturels est une vulnérabilité accrue des villes aux impacts des chocs climatiques, en particulier les inondations et les sécheresses. En octobre 2019, deux journées de pluies incessantes et torrentielles ont entraîné un glissement de terrain qui a emporté des maisons précaires construites à flanc de colline dans l'un des quartiers périphériques de la ville de Bafoussam (Cameroun) et fait plusieurs victimes. Était-ce prévisible ? Inévitable ? Les autorités n'ont pu que constater les dégâts et ordonner la démolition des maisons qui ont survécu aux éboulements mais qui demeurent des risques potentiels. Trop peu, trop tard !

Selon l'index de vulnérabilité au changement climatique 2018<sup>8</sup>, « les menaces liées au changement climatique font peser un risque « extrême » aux deux tiers des villes africaines, en raison de la hausse de la population et d'infrastructures médiocres. Huit villes africaines figurent dans les dix les plus à risque au monde ».



Ville fantôme de Kolmanskop, Namibie. © Unsplash.



Centrale solaire de Noor à Ouarzazate, Maroc. © Ville de Ouarzazate.

### Faiblesse institutionnelle, handicap systémique

L'état de dysfonctionnement des villes africaines s'explique surtout par leurs fragmentations institutionnelles, leurs faibles capacités techniques et managériales en matière de gestion urbaine et l'absence de leadership pertinent. Ce handicap systémique reflète le caractère velléitaire des décentralisations politiques, administratives, techniques et fiscales.

Et pourtant, le secteur urbain a constitué une variable des ajustements structurels des années 1990-2000

Le secteur urbain a durement souffert des dégrèvements budgétaires qui ont découlé des crises économiques, les investissements en matière d'infrastructures, d'équipements et de services urbains ayant été la principale variable d'ajustement. La descente aux enfers a commencé à la fin des années 1970 après les premiers chocs pétroliers, la crise de la dette puis les programmes d'ajustement structurel des années 1980. Ainsi, en 1999 le budget national d'investissements publics pour l'amélioration du cadre de vie urbain au Bénin était de l'ordre de 7 euros/habitant urbain. Cela illustre bien la portion congrue alors réservée aux politiques publiques en matière

de cadre de vie urbain. Le secteur urbain a aussi peu compté parmi les secteurs d'investissements prioritaires dans le cadre des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), dits de première génération, mis en œuvre à partir des années 1990. Cependant, son inscription au premier DSRP du Bénin a beaucoup contribué au triplement des investissements urbains entre 2000 et 2005, preuve qu'un changement concerté de perception entre gouvernement et partenaires au développement était nécessaire pour changer la donne.

La mise en œuvre de la volonté politique concertée et énoncée dans le cadre de l'Agenda 2030 pour le développement durable et de l'Agenda Africa 2063 de l'Union africaine pour l'émergence et la transformation inclusive du continent exige de faire de l'urbanisation le moteur d'une croissance inclusive et durable.

### Villes durables : cinq enjeux majeurs pour la gestion urbaine et la gouvernance des territoires

Pour assurer leur transition vers un développement durable, les villes africaines partagent cinq priorités stratégiques : 1. maîtriser le foncier urbain et ses transactions ; 2. limiter l'étalement spatial et

densifier les centres et pôles d'attraction ; 3. réussir la viabilisation et l'intégration des périphéries et la gouvernance du continuum urbain-rural ; 4. assurer une croissance urbaine verte ; 5. développer et réaliser avec leurs citoyens l'adaptation et la résilience au changement climatique. Si les deux premières ont un caractère de gestion urbaine traditionnelle, les trois autres appellent innovation et créativité hors des sentiers battus et cristallisent les enjeux du développement durable des villes africaines.

### Réussir l'intégration des quartiers périphériques précaires et la gouvernance concertée du continuum urbain-rural

L'essentiel des croissances spatiale et démographique se produit dans les quartiers périphériques et précaires. C'est de là qu'il faut relever le défi de l'inversion des processus de « bidonvilisation », de précarisation, apporter une urbanité effective et assurer la connexion de ces quartiers aux pôles d'activités économiques et administratifs, c'est-à-dire les intégrer à la ville « formelle ». Cela implique essentiellement :

- la réalisation d'infrastructures d'assainissement et leur bon fonctionnement ;
- un accès effectif et abordable aux services urbains de base (eau, énergie, éducation, santé, internet) ;
- la proposition d'offres de mobilité viables et abordables pour l'accès des résidents aux centres d'activités.

Il ne n'agit, ni plus ni moins, d'apporter de l'urbanité à 50 à 70 % de la population urbaine en Afrique subsaharienne. C'est le défi principal d'une transition des villes africaines vers un développement durable.

Réduire l'impact environnement négatif de la ville et assurer une croissance urbaine qui préserve, sauvegarde, voire restaure l'environnement naturel au bénéfice de son développement durable et de celui de son hinterland.

Autrement dit, assurer une croissance urbaine verte est essentiel pour faire de la rapide urbanisation de l'Afrique subsaharienne le moteur d'une transformation structurelle au service de l'émergence socio-économique du continent.

Cet agenda appelle certes une meilleure gestion urbaine qui réponde à des impératifs comme la collecte, le recyclage ou le traitement adéquat des déchets urbains, la réduction des pollutions (air et eau) et des émissions de gaz à effet de serre, la promotion d'aménagements urbains qui tire pleinement avantage de la biodiversité urbaine et assure un accroissement substantiel du couvert végétal urbain à travers l'aménagement de parcs et espaces verts publics ouverts et accessibles à tous, la restauration du fonctionnement des écosystèmes urbains y compris des exutoires naturels du système hydrologique, etc.

Mais ici, les gestionnaires urbains ne seront pas seuls à la manœuvre. Il faudra aussi des politiques de décentralisation et d'aménagement du territoire comme outils de planification stratégique d'un développement intégré. Le déficit énergétique et l'usage non renouvelable de la biomasse sont des facteurs importants de l'impact environnemental négatif de la ville en Afrique subsaharienne. Le taux d'électrification des villes africaines est de l'ordre de 30 % (il est dix fois moindre dans les campagnes). La résorption de ce déficit à travers un développement des énergies renouvelables qui tire pleinement avantage des possibilités de production décentralisées ainsi permises est un facteur important de la compétitivité des villes africaines et de leur transition vers la durabilité.

### Action climatique : à menace systémique, riposte systémique

Les chocs climatiques mettent en lumière des situations de vulnérabilités particulières qui peuvent constituer des menaces systémiques. La ville de Cape Town par exemple, face à la fréquence et à l'intensité accrue de la sécheresse dans la région du Cap en Afrique du Sud, n'a d'autre choix que de devenir exemplaire en matière de planification, d'anticipation, de veille et d'alerte précoce, d'adaptation et de résilience aux sécheresses. En 2020, toutes les villes devraient avoir adopté et entrepris de mettre en œuvre leurs politiques et plans d'action climatique (adaptation, résilience et atténuation) conformément à la cible 11.b de l'ODD 11. Au regard de leur très forte

vulnérabilité, combien de villes africaines seront présentes à ce rendez-vous de l'adaptation et de la résilience ?

Pour réussir au niveau local, adaptation et résilience aux chocs climatiques doivent être inclusives à toutes les étapes de leur développement, la condition préalable étant de parvenir à un entendement partagé des risques climatiques. La planification et gestion urbaines devront intégrer la nécessité de rendre climato-compatibles les infrastructures existantes ainsi que tous nouveaux investissements urbains. Pour ce faire, les villes africaines ont en commun les défis suivants : manque d'accès aux prévisions spécifiques et autres données pertinentes, capacités techniques et ressources financières insuffisantes, etc. Cependant, ce qui manque le plus aujourd'hui, c'est une réelle prise de conscience et l'engagement dans l'action qui en découle, à savoir que le changement climatique établit une nouvelle normalité à laquelle il faudra s'adapter ou périr.

### Un agenda urbain pour le développement durable de l'Afrique : faire des villes les moteurs de la transformation durable de leurs territoires

Les villes en Afrique subsaharienne ne s'ilustrent pas seulement par des dysfonctionnements. Potentiellement, elles constituent une formidable promesse pour la transformation structurelle et durable du continent. Mais pour ce faire, la gestion urbaine et la gouvernance des territoires doivent s'élever à la hauteur des enjeux. Et ne me parlez pas du manque de moyens ! Le premier facteur clé requis est la qualité de *leader* et de *manager* des acteurs de premier plan de la gouvernance publique. Pour devenir durable la ville africaine devra guérir de ses multiples fragmentations (spatiale, institutionnelle) afin d'être plus inclusive, en particulier pour la jeunesse des quartiers précaires, afin de libérer leur créativité entrepreneuriale et un engagement citoyen pour leur ville.

Le positionnement de la planification et de la gestion urbaines ainsi que la gouvernance des territoires au cœur des enjeux de développement passent aussi par une décentralisation effective

et active (politique, administrative, technique, fiscale), articulée autour d'institutions locales efficaces.

Pour capter son dividende démographique, construire son marché régional et mieux s'insérer dans la globalisation, l'Afrique a besoin d'impulser un véritable et vigoureux « agenda urbain pour son développement durable ». La Banque africaine de développement qui est en train d'opérationnaliser son département dédié au secteur urbain, devra jouer un rôle crucial de catalyseur pour la mise en place et le financement d'un tel agenda.

Face au constat actuel des pressions exercées par le dérèglement climatique sur les ressources, la qualité de l'eau et de l'air et la biodiversité, impactant lourdement la qualité de vie en ville, il convient en effet, de réfléchir aux outils et méthodes de planification permettant de rafraîchir les milieux urbains. En somme, climatiser la ville revient à envisager une gestion des espaces urbains qui permette de s'adapter aux conséquences du dérèglement climatique (îlots de fraîcheur, nature en ville), mais c'est aussi imaginer un nouveau modèle urbain qui réduise la contribution des villes à la détérioration du climat.

#### Notes :

1. Extrait d'une intervention liminaire de Yacouba Sawadogo au Caux Dialogue on Land and Security (CDLS), 2011.
2. Voir, par exemple, "Rurban Africa : African Rural-City Connections, 2012-2016".
3. In "Rurban Africa : African Rural-City Connections", Policy Brief, n° 2.
4. In "The Sustainable Development Goals Report 2019".
5. In "The Sustainable Development Goals Report 2019".
6. United Nations Economic Commission for Africa (Uneca), 2017.
7. WorldBank, 2009.
8. « Index de vulnérabilité au changement climatique 2018 », Verisk Maplecroft, septembre 2018.

## Ouagadougou, construire une capitale durable pour faire face au défi démographique

Entretien avec **Armand Beouindé**, maire de Ouagadougou, Burkina Faso (depuis juin 2016)

Ouagadougou la capitale du Burkina Faso, métropole de trois millions d'habitants, est confrontée aux enjeux des villes africaines subsahariennes. Ouagadougou connaît un très fort accroissement de population qui s'accompagne d'un étalement de la ville, de difficultés d'accès au logement et de mobilité. La Ville a engagé une démarche de coopération intercommunale à l'échelle métropolitaine et des actions volontaristes pour structurer les centres secondaires et l'offre de transport

### Quels sont les défis principaux auxquels Ouagadougou fait face en termes de développement urbain durable et inclusif ?

#### L'accroissement de la population et l'étalement de la ville

Ouagadougou compte à ce jour près de 3 millions d'habitants et affiche un taux de croissance démographique de 4,4 % par an du fait de l'accroissement naturel et des migrations. On estime sa population à environ 12 millions d'habitants d'ici 2045. Cet accroissement vertigineux de la population ouagalaise rend le travail de planification urbaine difficile et renvoie dès lors à une logique de (re) structuration / (ré) organisation. On observe ainsi un décalage entre cette forte croissance démographique et l'offre de services urbains – logements, infrastructures et équipements de proximité – adaptés aux besoins des citoyens. L'augmentation de la population engendre une croissance spatiale exponentielle : l'emprise urbaine de l'agglomération de Ouagadougou a triplé (superficie multipliée par 2,8) entre 1992 et 2002, tandis que selon l'Institut national de la statistique et de la démographie<sup>1</sup> l'accroissement démographique a doublé (population

multipliée par 2,1) entre les deux recensements de la population de 1996 et de 2006.

#### L'accès au logement et la question foncière

On dénombre dans l'agglomération de Ouagadougou plus de 400 000 parcelles produites à travers des lotissements officiels, mais une bonne partie d'entre elles demeure non bâtie. À ces zones loties, s'ajoutent de vastes étendues de quartiers précaires, localement désignés par le terme « quartiers non lotis ». Ces quartiers abritent plus d'un tiers de la population ouagalaise. Ils sont occupés par des citoyens qui ont acheté leurs terrains auprès de propriétaires ou de chefs traditionnels sans l'autorisation de l'administration publique. La pratique des lotissements a consisté, depuis les années 1980, à régulariser les occupations spatiales des résidents au sein des quartiers non lotis. Aujourd'hui encore, la plupart des résidents de ces quartiers attendent une régularisation de leur occupation foncière par le lotissement.

Ces quartiers non lotis sont en pleine densification et accroissement spatial. Pour partie, ils répondent au besoin d'une population qui ne peut accéder à l'offre location-vente privée. Pour autre partie, ils sont la conséquence d'une logique spé-





Journée communale de reboisement inaugurée par Armand Béouindé, maire de Ouagadougou, Burkina Faso, dans le cadre du projet de ceinture verte. © Ville de Ouagadougou.

culative pour l'achat à moindres frais de parcelles ou de constructions dont on attend qu'elles soient « officialisées ». Ces quartiers d'habitat spontané se caractérisent par une densité d'occupation d'environ 100 hab/ha et forment avec les quartiers lotis riverains une couronne d'habitats sous-équipés et sous-viabilisés par rapport au centre-ville. Les logements y sont autoconstruits, majoritairement en banco et sont de qualité très hétérogène.

#### La gestion de la mobilité

La croissance rapide de Ouagadougou et son étalement exercent notamment des contraintes de plus en plus fortes sur la mobilité, qui devient l'un des enjeux prioritaires du développement de la ville. En effet, les déplacements se multiplient et s'allongent avec la transformation des communes voisines en cités-dortoirs, créant une congestion croissante, des préoccupations en matière de pollution et de santé publique, et de nouvelles inégalités territoriales et sociales.

En raison de l'étalement urbain, la demande de déplacements augmente rapidement : le flux de personnes entrant et sortant du centre-ville était estimé à 900 000 par jour en 2012 (Transitec, 2012) et a atteint 1 000 000 en 2014. Selon nos prévisions, en 2025 à densité constante, la surface urbaine de Ouagadougou devrait couvrir 700 km<sup>2</sup>

(contre 400, aujourd'hui), dans un rayon de 20 km du centre-ville. À ce rythme, le nombre de déplacements doublera en 2030 et leur durée augmentera également. L'accès aux services sociaux et aux opportunités économiques pour tous les citoyens en utilisant des services de transport fiables et abordables devient un défi

#### Par rapport à ces enjeux quelles sont vos priorités d'action ?

##### Créer le Grand Ouaga pour mieux organiser la gestion du territoire

L'intercommunalité se révèle pour nous une opportunité à saisir pour bâtir des territoires plus forts, à même de porter des projets d'envergure en matière d'aménagement et de développement urbain du Grand Ouaga. À cet effet, avec nos homologues des sept communes voisines, nous avons tenu un séminaire international de planification urbaine, à Loumbila, les 26 et 27 septembre 2019. À l'issue de ce séminaire, tous les maires ont pris l'engagement de créer la communauté urbaine du Grand Ouaga, avec la signature d'un mémorandum d'entente ainsi qu'une feuille de route pour la mise en œuvre du projet qui devrait aboutir courant 2020.

#### Dynamiser les centres secondaires

Le plan d'occupation des sols de la commune de Ouagadougou a identifié sept centralités secondaires à dynamiser par un apport en équipements urbains structurants. L'enjeu est ici une meilleure répartition des activités dans certains secteurs de la ville, afin de réduire les distances entre les lieux d'habitation, les commerces et les autres points de service ainsi que les lieux d'emplois en général. La dynamisation de ces pôles secondaires se traduit par les projets développement durable de Ouagadougou qui consacrent la construction d'équipements socio-économiques, sanitaires, éducatifs et sportifs tout en encourageant l'investissement privé. Nous sommes appuyés au niveau de ce volet par l'Agence française de développement et la Délégation de l'Union européenne.

#### Un grand projet pour la mobilité

La commune de Ouagadougou a entrepris avec l'aide de l'Agence suédoise de développement et coopération internationale et de la Banque mondiale un projet de modernisation du transport urbain dans le souci de résorber les problèmes de mobilité à l'échelle du Grand Ouaga. L'objectif principal est de permettre la mise en place d'un service de transport public intégré pour répondre à la demande croissante de mobilité, en mettant l'accent sur la restructuration du réseau de bus dans les corridors de transport rapide. Le projet permettra à terme d'accroître la participation du secteur privé à la fourniture de services de bus

en procédant à une analyse de l'optimisation des ressources. À cela s'ajoute le projet d'étude et de bitumage de 145 km dans la ville de Ouagadougou : voiries et gares routières.

#### Quels sont les compétences de la ville de Ouagadougou et les cadres de gouvernance avec l'État burkinabé et les autres pouvoirs locaux pour conduire les politiques urbaines ?

La décentralisation est un enjeu pour transférer la responsabilité juridique et politique de la planification de projet, de la prise de décision et de la gestion d'activités publiques à des gouvernements infranationaux c'est-à-dire à des collectivités territoriales. La mairie de Ouagadougou bénéficie de l'autonomie financière et administrative pour planifier le développement de la ville. Sa tutelle administrative au niveau étatique est le ministère de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et de la Cohésion sociale et sa tutelle financière est le ministère de l'Économie et des Finances.

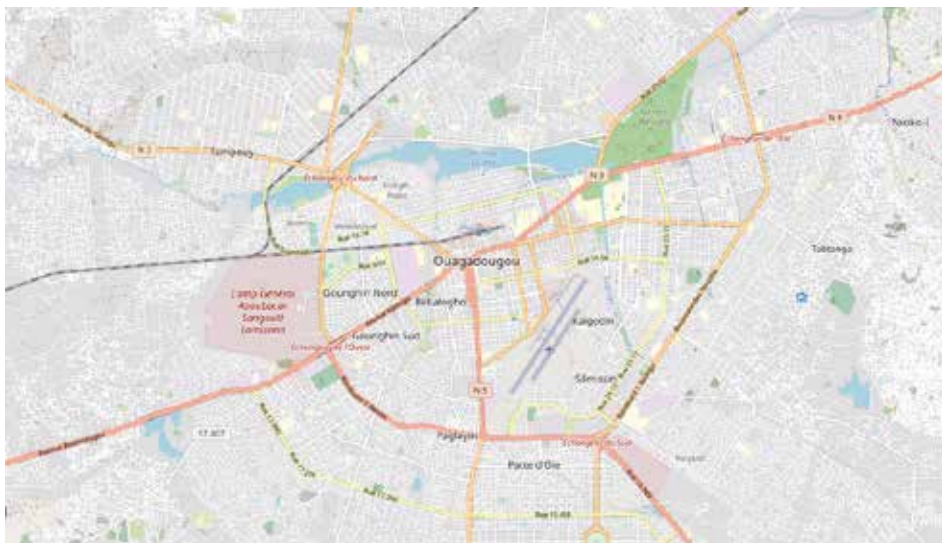
Toutefois, la ville de Ouagadougou dans le cadre de l'intercommunalité installe des cadres de concertation avec les communes voisines pour obtenir de l'Assemblée nationale la révision des textes législatifs sur la décentralisation et renforcer la capacité des collectivités à prendre en charge des politiques publiques locales.

#### OUAGADOUGOU CHIFFRES CLEFS

Nombre d'habitants de la ville : 2 584 063 d'habitants en 2019.  
 Nombre d'habitants de l'aire métropolitaine : 3 005 243 d'habitants en 2019.  
 L'aire métropolitaine couvre une superficie de 3 300 km<sup>2</sup> sur un rayon de 30 km autour de la capitale Ouagadougou. Elle comprend la commune urbaine de Ouagadougou et sept communes rurales : Pabré, Tanghin-Dassouri, Komki-Ipala, Komsilga, Koubri, Saaba et Loumbila.  
 Taux de croissance annuelle de la population : 4,4 %.

Part du logement informel : un quart de la tache urbaine est occupé par des quartiers précaires, localement désignés par le terme « non-lotis ». Densité : la densité moyenne de l'agglomération est faible, autour 50 habitants à l'hectare, mais elle peut dépasser 100 habitants à l'hectare dans les quartiers non lotis.  
 Nombre d'emplois de la municipalité : 1 748 personnes employées par la commune en 2018

Sources : Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) ; e-POP 2012.



Carte de la ville de Ouagadougou au Burkina Faso sur Openstreetmap, outil de cartographie collaboratif. © Openstreetmap.

Un établissement public intercommunal du Grand Ouaga sera créé pour assurer la coordination administrative et technique du développement de la métropole naissante.

#### Quels sont les outils techniques et les coopérations mises en place pour les politiques urbaines ?

Au niveau des outils techniques, nous envisageons très prochainement la mise en place du Conseil des transports du Grand Ouaga, qui sera l'autorité organisatrice de la mobilité et des transports, et l'agence d'urbanisme du Grand Ouaga, qui sera l'organe en charge des études d'urbanisme, d'aménagement et de développement territorial. L'agence municipale des grands travaux (AMGT), maître d'ouvrage des infrastructures municipales, et l'agence de développement économique urbain (ADEU) responsable de la

promotion et de l'attractivité territoriale sont déjà opérationnelles.

L'Agence française de développement est de nos jours le premier bailleur de la commune à travers les deux projets de développement durable de la commune avec une expérience longue de 22 ans. Nous sommes la seule ville d'Afrique francophone qui ait bénéficié d'un prêt direct sans garantie de l'État grâce à la bonne tenue de la ville et de ces relations privilégiées avec l'Agence française de développement. Les métropoles de Lyon, Bordeaux, Grenoble, et la ville de Loudun nous appuient sur le plan technique à travers des échanges d'expérience et d'appui à maîtrise d'ouvrage.

#### Notes :

1. Institut national de la statistique et de la démographie (INSD) 1996, 2006.

## Le Grand Ouarzazate, une ville oasienne du XXI<sup>e</sup> siècle

Entretien avec **Abderrahman Drissi**, maire de Ouarzazate (depuis 2015), Maroc

Porte du Sahara, Ouarzazate est une ville de taille intermédiaire dans une agglomération d'un peu plus de 200 000 habitants située en altitude au sud des montagnes du Haut Atlas marocain. Le territoire est doté de la plus grande centrale solaire au monde. La collectivité travaille au désenclavement de la ville et a programmé un grand nombre de projets de restructuration urbaine à travers son plan de développement communal. Pour les mettre en œuvre, elle se dote d'outils d'ingénierie et de financement et s'appuie aussi sur des coopérations décentralisées

#### Quels sont les défis principaux auxquels Ouarzazate fait face en termes de développement urbain durable et inclusif ?

La ville de Ouarzazate joue un rôle crucial dans la structuration de la région Draâ-Rafilalet de par son poids démographique, ses atouts et ses potentialités : porte de la région de Draâ-Tafilalet sur les régions de Souss-Massa et Marrakech ; grand projet de structuration de l'énergie solaire ; potentialités touristiques ; production cinématographique ; structure administrative importante. Tous ces atouts nous encouragent et nous permettent de faire de Ouarzazate une ville attractive et compétitive.

En réalité, les besoins et les aspirations formulés par toutes les composantes de la société civile et par les acteurs locaux de la ville sont de taille et la commune, dont les moyens financiers sont limités, ne peut les réaliser. C'est pour cette raison que nous sommes appelés à chercher des financements auprès d'organismes publics ou privés, au moyen de conventions de partenariat.

Désenclaver, par voie terrestre et aérienne, est la problématique principale du développement de Ouarzazate. Ce défi commence à être surmonté grâce à la collaboration de nos partenaires. Ainsi, le réaménagement de la route n° 9 reliant Mar-

rakech à Ouarzazate est aujourd'hui très avancé, piloté par le ministère de l'Équipement, du Transport et de la Logistique. Ce grand chantier permettra de rapprocher deux pôles touristiques majeurs du Maroc que sont Marrakech et Ouarzazate.

Dans le but de poursuivre son désenclavement, la commune de Ouarzazate a rassemblé autour de la même table tous les représentants des départements publics et privés, les ministères et les locaux qui sont responsables des secteurs de développement dans toute la région, des professionnels du tourisme et du cinéma, de la société civile et des élus, afin d'identifier collectivement les principaux enjeux et les opportunités du territoire de Ouarzazate et sa région. Les recommandations formulées lors de cette rencontre préconisent de doter Ouarzazate d'une meilleure connexion aérienne, en plus d'une connexion terrestre, nationale et internationale. C'est ainsi qu'a été impulsée la mise en place de partenariats avec des compagnies étrangères telle que la compagnie française Transavia pour relier Paris-Orly à Ouarzazate à raison de deux vols par semaine – cela grâce aux efforts déployés par le Conseil provincial du tourisme et l'Office national marocain du tourisme en collaboration avec la commune de Ouarzazate.



**Au regard de ces enjeux, quelles sont vos priorités d'action ? Quelles sont les compétences de la ville de Ouarzazate ainsi que les cadres de gouvernance avec l'État marocain et les autres pouvoirs locaux pour conduire les politiques urbaines ?**

Chaque commune territoriale marocaine est appelée à élaborer un plan d'action communal (PAC) conformément aux dispositions de la loi organique relative aux communes. Le conseil communal de Ouarzazate a adopté ce plan d'action en cohérence avec les orientations du programme régional. Les projets et les besoins inscrits dans ce plan ont été formulés suivant une démarche participative avec l'adhésion de toutes les composantes de la société civile et l'ensemble des acteurs de la ville. Ce plan comprend 123 projets nécessitant une enveloppe budgétaire de 1 647,81 millions de dirhams (soit 1 552,64 euros), ciblant tous les secteurs – social, économique, culturel, sportif.

**L'objectif prioritaire du conseil communal de Ouarzazate est l'amélioration globale du cadre de vie des citoyens.**

L'objectif prioritaire du conseil communal est l'amélioration globale du cadre de vie des citoyens. Parmi les actions prioritaires figure la mise à niveau des quartiers sous-équipés. Il s'agit de trois quartiers à caractère rural, en déficit d'équipements, rattachés au périmètre de la ville de Ouarzazate suivant le découpage administratif. Cette mise à niveau exige l'application du plan d'aménagement du Grand Ouarzazate, laquelle pose le problème de la restructuration de ces quartiers à différents niveaux : élaboration des études, voirie et revêtement des voies, éclairage public, installation des collecteurs supplémentaires et raccordement au réseau principal, créations d'espaces verts. Ce chantier nécessite une enveloppe budgétaire importante qui pousse la commune à faire intervenir l'État au travers de ses différentes structures dédiées – le ministère de l'Intérieur, le ministère de l'Habitat, de l'Aménagement du territoire et de la Politique de la ville et l'opérateur Alomrane – et à établir des conventions de partenariats. La recherche de financement nous a pris beau-

coup de temps, mais nous sommes désormais en capacité de réaliser les projets inscrits dans le plan d'action communal grâce à un appui financier de la part de la direction générale des collectivités locales, du ministère de l'Habitat, Al Omrane et de la région Draâ-Tafilalet.

**Quelles sont les outils techniques et coopérations mettez-vous en place pour les politiques urbaines ?**

La pratique de la politique et de la planification urbaines découle des textes de loi et des décrets en vigueur. Dans notre pays, la planification urbaine se traduit principalement par la réalisation de documents d'urbanisme. La ville est dotée d'un

plan d'aménagement qui définit les orientations du schéma directeur urbain (SDAU), lequel précise les emplacements réservés aux équipements publics, les règles d'utilisation du sol et celles applicables aux constructions. En matière de gestion des services publics, nous avons procédé par voie de gestion déléguée en confiant l'exploitation du service de transport urbain, ainsi que

le service propreté et déchets ménagers à des opérateurs privés à travers des conventions et contrats. La commune dispose néanmoins d'un pouvoir de contrôle permanent pour s'assurer de la bonne marche du service délégué et de la bonne exécution des contrats.

La réalisation des projets liés à la voirie, à l'éclairage public ou aux espaces verts doit se fonder sur les études qu'il est nécessaire d'élaborer. C'est l'étape préalable et indispensable pour savoir et déterminer la faisabilité, le potentiel, le coût et le délai de la réalisation du projet. L'aménagement urbain et la mise à niveau de la ville nous exigent à élargir les boulevards principaux et à restructurer le centre, ce qui nous confronte au problème du foncier, en passe d'être surmonté en procédant aux négociations pour entamer des échanges immobiliers.

La loi organique marocaine n° 113.14 relative aux communes autorise les collectivités territoriales



Vue sur la ville de Ouarzazate, Maroc. © Ville de Ouarzazate.

**OUARZAZATE : CHIFFRES CLEFS**

Nombre d'habitants : 71 067  
 Nombre d'habitants de l'agglomération : 200 000  
 Superficie de la ville : 3700 ha  
 Densité : 233 hab/km<sup>2</sup>  
 Ouarzazate correspond à la commune la plus peuplée de la province. Son évolution démographique est importante avec un taux d'accroissement annuel de 2,88% par an entre 2004 et 2014.

Ouarzazate est située au sud du Grand Atlas. Elle est le chef-lieu de la province du même nom, et appartient à la région Draa. Elle est divisée en quatre arrondissements. Ouarzazate s'est soigneusement développée autour d'un ensemble architectural de noyaux anciens dont les témoins que sont la Kasbah de Taourirt et les quartiers avoisinants. Le tourisme est aujourd'hui le principal vecteur de la croissance économique et de l'emploi de la ville de Ouarzazate.



Carte de la ville de Ouarzazate au Maroc. © Openstreetmap.

à conclure des conventions de jumelage et de coopération décentralisée avec des collectivités étrangères. Le Maroc est un pays privilégié pour la coopération décentralisée française en raison de la communauté de langue, de la familiarité historique, des relations touristiques, de la présence d'un grand nombre de personnes originaires du Maroc en France, et de la proximité géographique. C'est ainsi que la plupart des communes marocaines souhaitent nouer et développer une coopération décentralisée avec une collectivité française, dans le but de consolider des relations internationales, de bénéficier de l'expérience française dans le développement urbain, de réaliser des projets concrets et utiles pour les habitants en matière d'aménagement urbain, d'échange entre artistes, etc., d'accéder à des financements pour la réalisation d'infrastructures et d'équipements publics, soit de la part de collectivité partenaire

soit en bénéficiant de l'appui de cette collectivité pour appuyer la demande de financement.

La commune de Ouarzazate a conclu une convention de jumelage avec la ville de Maubeuge et un accord de coopération décentralisée avec la ville de Bédarieux, mais la mise en place des actions à entreprendre rencontre encore des freins.

La tenue en 2018 des ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine à Ouarzazate – les Ateliers de Cergy – fut une opportunité pour les deux communes, Ouarzazate et Tarmigte. Ces ateliers leur ont donné l'occasion de s'ouvrir sur l'international et de s'inspirer de l'expérience de professionnels expérimentés de l'urbanisme. Le travail réalisé constitue une feuille de route pour les deux communes pour concrétiser les projets.

## Pour des villes africaines en commun

Rémi Rioux, directeur général de l'Agence française de développement (AFD)

L'Agence française de développement est une institution financière publique qui met en œuvre la politique de développement de la France. Présente sur tous les continents l'AFD finance et accompagne des projets pour améliorer les conditions de vie des populations, soutenir la croissance économique et protéger la planète. En 2017, l'AFD a accompagné environ 3 600 projets de développement dans des pays en développement et émergents et a consacré en 10,4 milliards d'euros à leur financement.

Qui sait que Lagos (Nigeria), Kinshasa (République démocratique du Congo), Dar Es Salaam (Tanzanie) seront, en 2100, les trois villes les plus peuplées au monde ? Et il ne s'agit pas seulement d'une perspective de long terme annoncée ; des évolutions fulgurantes sont déjà à l'œuvre, qui font de la ville africaine un espace incontournable pour espérer atteindre les objectifs de l'accord de Paris et ceux de l'Agenda 2030 des objectifs de développement durable (ODD).

Avec un taux d'urbanisation de plus de 60 % prévu à l'horizon 2050 qui portera le nombre d'urbains en Afrique à plus d'un milliard, la ville africaine est au cœur d'un phénomène d'accélération de la transition démographique. Pour permettre l'organisation durable de villes africaines, le groupe AFD, plateforme de la politique de développement de la France, déploie l'éventail de sa palette d'interventions financières et d'expertise aux côtés des États, des collectivités locales, des acteurs économiques et des populations.

### La ville durable africaine : clef de voûte de la réduction de la fracture environnementale

La ville africaine apparaît aujourd'hui comme un épice de la dégradation de l'environnement à laquelle elle contribue, alors même qu'elle est particulièrement vulnérable à ses effets, notamment sanitaires. Les inondations répétées que

subit Douala (Cameroun), faute de drainage pluvial, et ses conséquences collatérales, notamment les épidémies hydriques, en sont une illustration. À Dakar (Sénégal), les générateurs au diesel, la combustion des ordures, l'utilisation du charbon de bois, etc. forment un cocktail extrêmement nocif de telle sorte que la capitale sénégalaise a été désignée par l'OMS, en 2018, deuxième ville la plus polluée du monde ! La pollution de l'air est également le résultat d'un étalement urbain incontrôlé.

Pour renforcer la résilience et permettre l'adaptation des villes africaines au changement climatique, il faut d'urgence favoriser une croissance moins émissive des villes en finançant des projets urbains sectoriels et en promouvant des formes urbaines plus compactes tout en revalorisant et en revitalisant les centres-villes. L'intégration de solutions fondées sur la nature doit être également favorisée, celles-ci offrant des avantages en termes de résilience climatique, de réduction des risques de catastrophe naturelle ou de limitation des îlots de chaleur. À cet effet, le rôle et les capacités des collectivités locales africaines dans la conception et la mise en œuvre des actions en faveur de l'atténuation et l'adaptation au changement climatique est un facteur clé. Compte tenu de leur poids démographique croissant, les villes africaines ont en outre



Vue du centre-ville du Caire, Egypte. © Pixabay.

vocation à se positionner à l'avant-centre de la lutte contre la dégradation de l'environnement, au même titre que des capitales européennes, américaines ou asiatiques.

### **Un horizon d'inégalité : encourager l'inclusion dans les villes africaines**

En Afrique, le rythme inédit de l'urbanisation vient désorganiser et précariser la situation du logement. Le continent aura besoin de près de 4 millions de nouveaux logements par an pour loger ses citoyens. Ce phénomène d'urbanisation se traduit en grande partie par un développement informel qui accroît les inégalités et marginalise les plus faibles. Dans ce contexte, seul un tiers des citoyens africains bénéficie d'un branchement domestique à un réseau d'adduction en eau potable, entre 25 % et 45 % des urbains

africains se rendent au travail à pied faute de moyens de transport abordables et le volume des déchets triplera d'ici 2050.

Empreint de carences structurelles, ce panorama non exhaustif des inégalités nécessite un changement de paradigme : les financements doivent favoriser le passage de l'éradication à la réhabilitation in situ des quartiers précaires afin de les (ré)intégrer dans la ville. La réhabilitation doit permettre une réintégration sociale et économique de ces quartiers et de leurs habitants, notamment les plus fragiles qui privilégient une solution pragmatique et adaptée à leurs besoins immédiats et futurs. Par ailleurs, l'accès amélioré à des infrastructures et équipements urbains essentiels contribuera au maintien de la ville comme lieu d'opportunités économiques et de création

d'emplois. Enfin, la lutte contre les inégalités territoriales et économiques passe également par le développement des villes intermédiaires. L'enjeu est de permettre à ces villes de faire face à l'essentiel de cette croissance urbaine et de favoriser ainsi un rééquilibrage des territoires nationaux.

Favoriser une croissance moins émissive des villes, renforcer leur capacité d'adaptation au changement climatique, préserver des espaces de biodiversité au sein des centres urbains, améliorer l'accès aux services essentiels ou encore lutter contre les fractures urbaines et les inégalités : telles sont quelques-unes des grandes priorités d'action ici esquissées pour construire des villes africaines durables. Mais le rythme de l'urbanisation en Afrique nous impose aussi d'agir vite et à une échelle transformationnelle inédite que

seules des solutions innovantes, à l'échelle et audacieuses permettront. Nous devons donc promouvoir des dispositifs participatifs de pépinière urbaine qui organisent la co-construction de projets avec les habitants ou d'outils numériques qui permettent d'optimiser les services publics, la gestion des finances locales ainsi que la planification et la gestion des risques de catastrophe naturelle. En somme, la mutation des paysages urbains du continent appelle des efforts transversaux de grande ampleur que les plateformes de développement, fortes d'un ancrage local et d'une vision globale, peuvent soutenir efficacement dans un esprit de réconciliation et d'innovation partagée. C'est l'ambition de l'Agence française de développement et de tous ses collaborateurs, pour un monde et des villes en commun.



# Le Sommet Afrique France 2020 et ses objectifs

Stéphanie Rivoal, secrétaire générale du sommet Afrique France (depuis avril 2019), auparavant ambassadrice de France en Ouaganda

Le 28<sup>e</sup> Sommet Afrique-France les 4, 5 et 6 juin 2020 à Bordeaux esg l'occasion pour le président de la République française d'accueillir ses homologues africains autour de projets et solutions afin d'imaginer et de construire les villes et territoires durables de demain.

L'objectif du Sommet Afrique France 2020 est de permettre à toutes les parties prenantes d'être dans l'action, de proposer des solutions et des projets qui illustrent l'engagement de chacun dans la transformation de l'image et de l'usage et de la ville. Les villes durables et par extension leurs territoires constituent un terrain privilégié pour l'échange et la co-construction.

Le sujet est tout aussi crucial que mobilisateur. L'enthousiasme perçu chez nos interlocuteurs de tout le continent pour évoquer ensemble les villes est le bien signe d'une préoccupation partagée. En effet, les villes sont au cœur des défis locaux et globaux auxquels sont confrontés les pays d'Afrique et la France. La moitié des aires urbaines d'Afrique de 2030 ne sont pas encore construites, aujourd'hui, cent villes du continent dépassent le million d'habitants, dix atteignent les cinq millions et Lagos, au Nigeria, le plus grand espace urbain africain, compte vingt-trois millions de citoyens. L'aménagement de ces territoires et de ces villes est essentiel si l'on souhaite que les populations bénéficient de structures et de services durables et abordables.

Il n'existe pas de modèle unique de développement urbain répondant aux critères de durabilité, il n'y a que des sources d'inspirations. Et, dans ce domaine, les expériences et les savoir-faire ne sont pas unidirectionnels. Des techniques de bâti, économiques et écologiques, dans des contextes

africains peuvent trouver une oreille attentive dans l'Hexagone.

Je suis, par ailleurs, convaincue que penser la ville durable, c'est redéfinir le vivre-ensemble, et plus particulièrement le bien vivre-ensemble. Il ne s'agit donc pas uniquement de bénéficier des services et des infrastructures permettant une vie agréable, mais de réenvisager la ville comme un ferment social, comme le lieu où se construisent et cohabitent l'unité et les singularités.

Les villes durables seront ainsi envisagées dans une acception extensive. Il s'agit de transformations positives qui visent à la prospérité, à l'adaptation au changement climatique, à la création d'emplois ou à l'offre de services nouveaux pour améliorer le quotidien des habitants, toutes générations confondues, ainsi qu'à la capacité à faire face à des crises d'origine multiples. Les villes africaines et françaises de demain devront être socialement inclusives et économiquement productives, tout en limitant leur impact sur les écosystèmes naturels.

À travers les villes, il s'agit donc de transformer la trajectoire que nous avons donnée à notre planète. Aménager l'espace urbain pour le rendre viable, enviable et convivial et abandonner les pratiques destructrices et trop polluantes afin de restaurer les perspectives d'avenir de nos enfants, des générations futures dans une ville résiliente, fertile et créative. Aborder cette bascule par



Marina de Maputo, Mozambique. © Pixabay.

l'étage local, celui de la ville, via des actions complémentaires d'entreprises, de citoyens et de décideurs politiques semble être un bon niveau d'action.

Enfin, nos relations avec l'Afrique sont souvent confisquées par des questions de sécurité ou de développement. Le partenariat renouvelé qu'a annoncé le président Emmanuel Macron à Ouagadougou en 2017 doit s'incarner dans une approche économique respectueuse, pragmatique et ambitieuse avec nos partenaires africains. L'essor économique, porté par les villes durables, constitue un des axes de développement de cette approche. En ligne de mire, un impact rapide et à long terme pour les populations concernées et des partenariats économiques valorisant les atouts de chacun.

L'ambition est donc aussi de changer les regards, celui des Français et celui des Africains. Stimuler l'envie de travailler ensemble, de partager les connaissances pour trouver des solutions qui per-

mettront à chacun de se projeter dans un espace urbain accueillant et adapté.

L'Afrique est le lieu d'un dynamisme singulier dans l'entreprenariat, les technologies digitales, les sciences, la culture ou le sport. Ce sont ces qualités que nous souhaitons mettre en avant lors du sommet.

L'accompagnement de l'essor africain par la France passera par un partage d'expertise et une véritable collaboration entre les acteurs économiques, sans négliger les initiatives des jeunes et des femmes qui inspireront sans nul doute le futur de nos villes.



Logo du Sommet Afrique France.  
© Secrétariat du Sommet Afrique France.

[...]

## Pour des villes durables et responsables

D'après un entretien avec **Abdoulaye Baldé**, maire de Ziguinchor, Sénégal (depuis 2009), député, ancien ministre, membre du réseau Éco-maires Afrique

Longtemps la ville a été opposée à la campagne, et la préservation de l'environnement était supposée antinomique avec le développement. L'expansion urbaine galopante à l'œuvre notamment en Afrique et les enjeux du développement durable ont fait naître une tout autre vision, celle de la ville en tant que lieu de convergence et de dynamisme au sein duquel il est nécessaire de valoriser la préservation des écosystèmes. Tel est l'engagement du réseau Éco-maires Afrique.

La préservation des écosystèmes se traduit par une gestion durable des déchets produits par la ville – notamment des plastiques –, la préservation des terres, et plus particulièrement mais pas exclusivement, des terres fertiles, ainsi que la sauvegarde de la biodiversité. Plus que jamais, la ville doit porter la planification d'un territoire qui est plus large que celui de la ville elle-même.

Garder l'équilibre des territoires ruraux, est une gageure dans une région comme la Casamance. Une des priorités est de réinvestir dans la production agricole tournée vers la satisfaction des besoins de la population. Cependant, cultiver des produits de la terre ne revêt pas seulement des enjeux vitaux ; c'est une activité qui, en soi et hors des dérives de l'agriculture intensive, reste chargée d'un sens profond pour toute l'humanité. Elle dessine notre avenir autant qu'elle nous relie encore à nos origines. Or, cet avenir est aujourd'hui menacé par les politiques d'urbanisation et de spéculation sur le foncier qui détruisent les terres agricoles, les réduisent et les éloignent toujours plus.

La disparition des terres, la perte du capital naturel qui se joue aujourd'hui est un enjeu majeur pour mon pays, comme pour beaucoup de pays africains. Alors que la population mondiale va doubler au cours des prochaines décennies, il est

indispensable de réussir une réelle revitalisation agricole de la planète et de nos communes.

L'objectif d'urbanisation pour les villes est double et nécessite une vision de ce qu'est sa ville, son territoire à dix ans, à trente ans. Il faut créer une ville africaine durable et responsable. Durable dans ses projets, dans son innovation, et inclusive. Il est par ailleurs fondamental que tous les acteurs composant la ville soient pris en considération dans la gouvernance de celle-ci (secteurs publics et privés, jeunes, anciens, femmes, personnes en situation de handicap, groupes de différentes appartenances culturelles...), afin que les politiques publiques locales, mais également nationales, voire internationales soient en adéquation avec les enjeux réels des territoires. Je suis surpris quand je voyage de voir comment certaines villes ont évolué en Europe. Modernes, elles sont devenues inhumaines. On ne voit plus, dans l'espace public, les plus âgés, les handicaps qui chez nous vivent au sein de la ville. Innovantes, elles sont complexes, où l'intelligence artificielle remplace les services et l'humain.

En tant que maire, je pense et j'agis en réunissant différents objectifs du développement durables (ODD) définis par les Nations unies. Ces objectifs nous donnent la marche à suivre pour parvenir à un avenir meilleur et plus durable pour tous. Ils



Peinture murale représentant des agriculteurs, Burkina Faso. © Pixabay.

### LES ÉCO-MAIRES AFRIQUE

Le réseau des maires africains pour l'environnement crée des passerelles pour la mise en œuvre efficace de solutions concrètes de développement durable des territoires. Habituee à mobiliser les acteurs territoriaux pour la réalisation de ses objectifs, l'association est présente à l'échelle internationale. Elle possède notamment un bureau à Dakar, au Sénégal, et développe de nombreux partenariats sur le continent africain (Algérie, Congo-Brazzaville, Madagascar, Maroc, Togo...). Son expérience et l'expertise française lui permettent ainsi de mener des actions viables de conservation des espèces dans leur milieu naturel ou dans le cadre de programmes spécifiques de conservation. Afin de préserver de façon concrète les sites et les espèces, l'association a, par exemple,

récemment mis en place un programme de sauvegarde des chimpanzés à Dindéfelo, au Sénégal, en partenariat avec le maire de la commune, afin de protéger la population décroissante des grands singes. L'association met en lumière l'importance de la mobilisation des collectivités et de ses acteurs, qu'ils soient des représentants de la société civile, des agents de la fonction publique ou des parties prenantes du secteur privé. Les différentes activités de l'association démontrent que l'implication directe de la gouvernance locale aux côtés de la population dans la création et la gestion de projet est primordiale afin d'assurer la viabilité et la bonne réalisation des projets de développement durable. Cette interdépendance est un sujet au cœur du développement de nos villes demain.



Carte de la ville de Ziguinchor au Sénégal. © Openstreetmap.

répondent aux défis mondiaux auxquels nous sommes confrontés, notamment ceux liés à la pauvreté, aux inégalités, à la dégradation de l'environnement, à la prospérité et à la paix.

Quand on installe des latrines près de chaque maison, nous modernisons la ville, mais nous donnons aussi les moyens de vivre une vie saine (objectif 3), on protège les femmes (objectif 5), on préserve l'eau (objectif 6). Chaque projet, chaque modernisation doit être pensé pour améliorer la vie et rendre la société plus juste.

Les villes devront relever ces défis d'inclusion, d'écoute des initiatives citoyennes – y compris informelles – dans leur gouvernance, plaçant ainsi les hommes et les femmes au centre de l'innovation et du développement des territoires. C'est sur cette intelligence collective que nous bâtirons la ville de demain.

## Les métropoles africaines face à la financiarisation du monde

Éric Huybrechts, directeur des affaires internationales, Institut Paris Région

Parmi les nombreux défis auxquels sont confrontées les villes africaines, celui de l'urbanisation (de 36 % en 2016 à 50 % en 2030) constitue probablement le plus complexe à résoudre. Aujourd'hui, une majorité des urbains vit en Afrique dans des quartiers précaires, reflétant la difficulté de mettre en place les cadres législatifs, techniques, institutionnels et financiers pour aménager les villes, équiper les quartiers et assurer une qualité de vie décente pour la population.

Le Nouveau Programme pour les villes<sup>1</sup>, adopté par tous les pays du monde à l'occasion de la conférence Habitat III organisée par ONU-Habitat, prône la « bonne » planification pour produire la ville durable, sûre, inclusive et résiliente. Mais les expériences de planification urbaine semblent se heurter à de grandes difficultés pour répondre aux besoins des populations.

De nombreuses expériences de villes nouvelles, notamment en Égypte, au Nigeria et en Angola sont des réussites financières, mais souvent des échecs en termes d'occupation humaine. Les *gated communities* des banlieues sud-africaines ou les lotissements de Ouagadougou ou d'Abidjan répondent parfois aux ambitions écologiques contemporaines, mais restent exclusifs au niveau social. Cela pose question lorsque ces projets, présentés comme exemplaires, consomment de très importants budgets publics au détriment d'actions en faveur des quartiers précaires qui concernent jusqu'à 90 % des habitants de grandes métropoles africaines (par exemple Kinshasa, en République démocratique du Congo).

### Effets de la financiarisation de l'économie sur le développement des métropoles

La financiarisation de l'économie est un phénomène mondial. Son ampleur actuelle est notamment liée à la capacité extraordinaire de création

de monnaie à des taux d'intérêt extrêmement bas. L'exigence de rentabilité des projets faisant l'objet d'emprunt auprès des banques est donc devenue très faible. La capitalisation boursière mondiale a quasiment doublé depuis 2007 mettant à disposition des volumes financiers considérables. Ces marchés sont peu régulés et s'orientent non pas en fonction de la demande sociétale, mais au gré de la rentabilité financière. À cela s'ajoute le blanchiment d'argent provenant de la corruption et de trafics en tous genres (humain, drogue, armement...) qui trouvent dans l'immobilier un moyen rapide de réintroduire des sommes importantes dans les circuits financiers légaux.

Une part de l'ordre de 8 % à 10 % des volumes financiers mondiaux est investie dans le foncier et l'immobilier, à la fois pour répartir les risques et pour disposer de biens susceptibles d'être mis en garantie vis-à-vis des banques pour de nouveaux emprunts. Le système conduit à rechercher des produits immobiliers crédibles pour emprunter auprès des banques. Cela concerne principalement les tours de bureau des centres d'affaires, les *waterfronts*, les villes nouvelles, les centres commerciaux, les *gated communities*, les villas de luxe. L'intégration des villes africaines dans les circuits financiers internationaux incite à positionner les projets immobiliers prioritairement





Immeubles en construction au Cap, Afrique du Sud. © Pixabay.

sur ces produits comme en témoigne le développement du centre-ville de Kigali (Rwanda), d'Eko Atlantic à Lagos (Nigeria), de la nouvelle capitale du Caire, de la ville nouvelle de Zenata à Casablanca (Maroc) ou de celle de Diamniadio à Dakar (Sénégal).

Les villes africaines s'intègrent peu à peu dans les réseaux économiques mondiaux. L'Afrique a reçu 56,5 milliards d'investissements étrangers en 2016, soit 5 % des investissements directs étrangers mondiaux et connaît la plus forte croissance<sup>2</sup>. Les investissements directs étrangers représentent un tiers des apports financiers extérieurs sur le continent, soit seulement 1,6 % du PIB du continent. Le Caire (Égypte), Lagos (Nigeria), Johannesburg (Afrique du Sud), Nairobi (Kenya), Casablanca (Maroc) et dans une moindre mesure, Abidjan (Côte d'Ivoire) et Kigali (Rwanda), sont les principales villes relais de ces circuits financiers internationaux. Pour faire face aux besoins considérables de financement de leurs infrastructures urbaines, les villes africaines sont incitées à créer les cadres

pour attirer les investissements étrangers : chinois, européens, américains et des pays du Golfe.

#### **Des marchés immobiliers qui rendent la ville inabordable**

Les investissements massifs effectués dans les villes s'articulent avec les marchés fonciers et immobiliers existants. Ils amplifient la hausse des prix fonciers et immobiliers dans des proportions considérables. Les marchés fonciers et immobiliers sont décorrélés de la demande réelle des habitants et sans rapport avec leurs niveaux de revenus. Les produits se vendent, mais restent souvent en grande partie inhabités comme en témoignent certaines villes nouvelles. De fait, ces projets rendent la ville inabordable pour une part de plus en plus grande de la population, l'envolée des prix immobiliers étant beaucoup plus rapide que celle de la hausse des revenus.

Les impacts des investissements étrangers sur les marchés immobiliers des métropoles africaines peuvent être importants et conduire à un départ

des habitants des centres-villes bien équipés, mixtes et bien connectés vers des périphéries sous équipées, sans emplois et disposant de peu de moyens de transport. L'exclusion sociale et spatiale est opérée par le marché immobilier et souvent soutenue par des évictions forcées. La construction de villes nouvelles destinées aux classes moyennes et supérieures sert de réceptacle pour l'épargne et la spéculation, sans créer de véritables pôles d'emplois et d'équipements. La production de la « ville vide » s'amplifie. Par exemple en Égypte, d'après le recensement national, le taux de logements vides est passé en dix ans de 25 % à 30 %, malgré la crise de logement qui y sévit depuis des décennies.

La ville planifiée est trop chère pour la grande majorité des citoyens urbains en Afrique. La sur-spéculation liée à la financiarisation de l'économie mondiale accentue le phénomène et accélère, par effet de contraste, la production de la ville informelle. Les effets des évictions et déplacements de population sur l'organisation urbaine conduisent aussi à des surcoûts d'investissement dans les infrastructures pour des banlieues qu'il faut alors équiper.

#### **Mieux réguler la ville pour la rendre plus accessible**

ONU-Habitat a mis en évidence que la planification des villes dans le monde connaît une crise sans précédent avec un recul passant de 80 % des villes planifiées au début du xx<sup>e</sup> siècle à la moitié aujourd'hui. Le phénomène est lié non seulement à l'accélération de l'urbanisation, mais aussi à la dérégulation des marchés et à la focalisation des politiques d'aménagement urbain sur la hausse

des prix du foncier, considéré comme vecteur de développement des villes. L'inflation sur l'immobilier rend la ville moins abordable pour une part plus importante de la population. L'approche anglo-saxonne visant à considérer la hausse de la valeur des sols comme un indicateur clé du succès de l'aménagement des villes apparaît contradictoire avec les objectifs du Nouveau Programme pour les villes qui vise l'inclusion sociale et la durabilité.

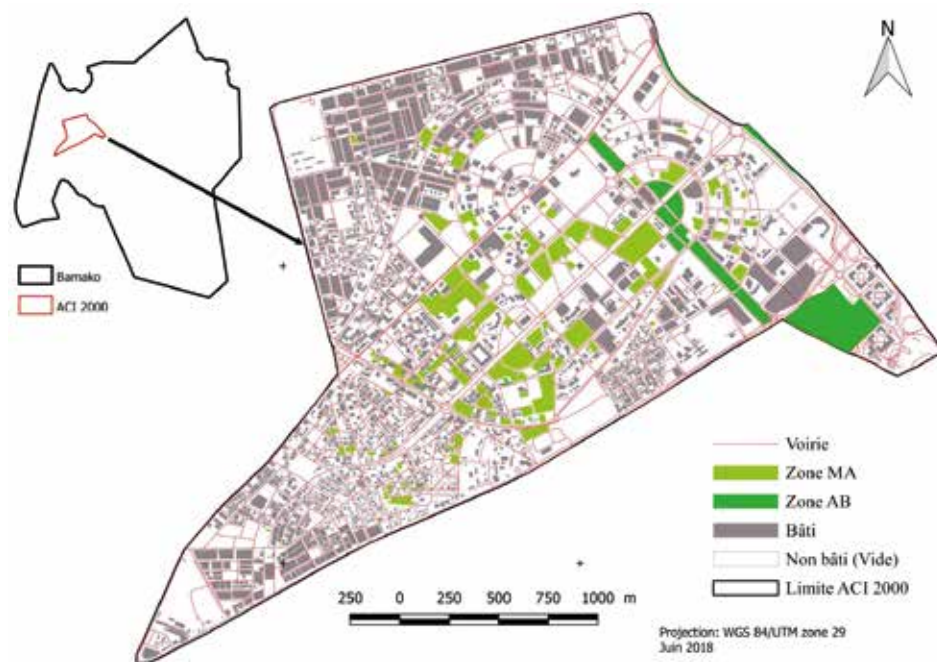
**La ville planifiée est trop chère pour la grande majorité des citoyens urbains en Afrique. La surspéculation liée à la financiarisation de l'économie mondiale accentue le phénomène et accélère, par effet de contraste, la production de la ville informelle.**

Les villes africaines subissent les effets de la financiarisation de l'économie mondiale à travers des investissements locaux et internationaux dans le foncier et l'immobilier, conduits par de nombreux acteurs économiques. Souvent présenté comme un facteur de développement, cela apparaît de plus en plus comme une source de renchérissement de l'accès à la ville, rendant celle-ci de moins en moins abordable. De fait, les investissements étrangers dans les marchés fonciers et immobiliers des métropoles africaines sont peu guidés. Une régulation de ces marchés devrait être envisagée, afin d'orienter les investissements en fonction des besoins des populations en réduisant les effets inflationnistes sur le logement et les sols. Cela suppose de renforcer les compétences et capacités des collectivités locales, y compris au niveau fiscal et réglementaire, afin de guider l'économie vers des villes plus accessibles et durables.

#### **Notes :**

1. ONU-Habitat, Nouveau Programme pour les villes, Nairobi, 2016.
2. WITS, IHS, L'État des villes africaines 2018. La géographie de l'investissement africain, ONU-Habitat, Nairobi, 2018.

[...]



Étude sur le potentiel agricole et maraîcher de la zone ACI 2000 de la ville de Bamako, Mali.  
© Agence de développement régional de Bamako (ADR).

- augmenter du rendement de la production maraîchère<sup>1</sup> de 25 % et de la superficie de production de 40 % (+167,9 ha) ;
- développer des applications numériques pour capitaliser les acquis de ces activités économiquement viables et indispensables dans l'atténuation de l'étalement urbain (plateforme agroécologique) ;
- insérer des activités d'économie verte et circulaire dans les stratégies et les documents de planification de la ville ;
- illustrer de manière chiffrée l'empreinte écologique des activités sur l'environnement conformément aux objectifs de développement durable 11 et 13 des Nations unies ;
- impliquer davantage les citoyens dans la gestion environnementale ;
- optimiser la gestion des ressources en eau.

Intégrer l'agriculture à la planification urbaine et aux pratiques des habitants est une facette importante du développement durable pour les villes africaines qui permet en outre un lien culturel avec les pratiques villageoises. Les espaces d'agriculture urbaine traduisent une approche transversale du développement urbain : source alimentaire de proximité et plus saine, l'agriculture au sein de la ville assure des emplois et des revenus aux populations et favorise l'appropriation, elle apporte le végétal dans la ville, embellit les espaces publics et contribue à l'adaptation climatique.

**Note :**

1. Les données sont extraites de l'« Annuaire statistique 2015 du secteur développement rural », ministère de l'Agriculture, République du Mali.

## Une dynamique de création d'agences urbaines africaines

**Brigitte Bariol-Mathais**, déléguée générale de la Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau) et vice-présidente du réseau mondial des agences urbaines (MTPA-gn).  
**Mahamoudou Wadile**, directeur général de l'agence de développement régional de Bamako et vice-président du réseau mondial des agences urbaines (MTPA-gn)

Plusieurs pays du continent africain se sont dotés, d'agences d'urbanisme pour accompagner leurs politiques urbaines nationales et locales : notamment le Maroc et le Mali. Ces outils d'ingénierie urbaine partenariale permettent auprès des autorités locales un travail dans la durée sur la planification et les politiques territoriales d'aménagement, d'habitat, de mobilité. Aujourd'hui une dynamique de création d'agences urbaines est à l'œuvre sur le continent africain ainsi que la structuration d'un travail réseau des agences urbaines.

Dans la plupart des villes du monde les services des collectivités et de l'État assurent le pilotage du développement urbain. Elles ont souvent créé des structures spécialisées pour gérer de manière plus partenariale des fonctions spécifiques d'étude, de concertation ou d'élaboration de projets qui se différencient de la gestion courante des services urbains et qu'on peut rassembler sous l'intitulé d'agences urbaines. Selon le cadre institutionnel, l'organisation décentralisée ou centralisée de la chaîne de l'aménagement, il existe différentes typologies d'agences urbaines répondant aux besoins et aux priorités de chaque contexte : des agences de planification territoriale dépendantes de l'État, des agences partenariales inter-municipales ou régionales créées à l'initiative de collectivités locales, des structures dédiées au pilotage de projets urbains opérationnels, des plateformes de connaissance, appuyées sur des universités, ou de concertation territoriale avec des communautés...

dans toutes ses régions pour accompagner les politiques urbaines : documents d'urbanisme, autorisations de construire, politiques urbaines, accompagnement de villes nouvelles... Au nombre de trente aujourd'hui, elles sont rassemblées au sein du réseau Majal, créé en 2006, qui favorise la mutualisation des travaux entre les agences marocaines et assure leur représentation à l'international. Il est aussi une force de proposition en termes de politiques urbaines et d'aménagement du territoire. La gouvernance des agences urbaines s'est modifiée à l'occasion de la démarche du Royaume marocain de décentralisation d'une partie des compétences d'aménagement aux collectivités locales, le réseau Majal et le réseau des agences urbaines françaises, la Fnau, ont des fonctionnements proches et des échanges depuis une vingtaine d'années.

### Les agences de développement régional maliennes

Le Mali s'est, lui aussi, doté d'agences de développement régional (ADR), créées en 2015 dans toutes les régions pour travailler sur les politiques d'aménagement du territoire. Ce sont des établissements publics à caractère administratif, dotés

### Les agences d'urbanisme marocaines du réseau Majal

La création de la première agence d'urbanisme marocaine date de 1984, des agences urbaines ont été ensuite créées par le Royaume du Maroc



Signature de la charte du réseau africain des agences de planification urbaine et territoriale lors du Sommet Africités de 2018 à Marrakech, Maroc. © MTPA-gn.

d'une autonomie financière. Créées à l'initiative de l'État malien pour accélérer la décentralisation. Elles ont pour mission de favoriser le développement régional et d'assister les collectivités territoriales, notamment les maires et les intercommunalités, dans l'exercice de la maîtrise d'ouvrage, cela en cohérence avec les politiques de l'État, sur la planification, la programmation des opérations d'amélioration des infrastructures et des services à la population, la mobilisation de ressources pour le développement régional et local. Elles accompagnent ainsi les réflexions stratégiques mais organisent aussi des actions de formation à destination des autorités locales.

#### **Les agences urbaines comme outils de mise en œuvre du Nouvel Agenda urbain**

Les agences urbaines sont des outils privilégiés pour favoriser la mise en œuvre des objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies et le Nouvel Agenda urbain adopté à Quito en 2016 : capitaliser les évolutions urbaines, planifier le développement urbain, accompagner le montage de projets, concerter et communiquer, en donnant un rôle clef à l'action des pouvoirs locaux et à une approche transversale, durable et

inclusive des défis urbains. L'agence vient apporter des éléments de connaissance pour alimenter le débat public conduit par les élus et permet ainsi de mieux mobiliser l'ensemble des acteurs publics, privés et communautés locales dans les projets.

C'est ce qui a motivé la création en 2016 à Quito du réseau mondial des agences urbaines – Metropolitan and Territorial Planning Agencies global network (MTPA-gn) –, association de droit français qui rassemble des agences et leurs réseaux notamment les réseaux des agences maliennes, marocaines (Majal), mexicaines (Amimp) et française (Fnau). Lors des sommets Climate Chance à Abidjan et du congrès Africités de 2018 a été initié au sein du MTPA-gn un réseau africain des agences urbaines qui vise à conduire des actions conjointes pour partager les bonnes pratiques et accompagner la création de nouvelles agences.

#### **Les initiatives de création d'agences urbaines dans les villes africaines**

Une dynamique de création d'agence urbaine est aujourd'hui à l'œuvre dans les métropoles africaines pour répondre aux enjeux de gouvernance

urbaine et de planification de régions métropolitaines. Des partenariats avec des agences d'urbanisme françaises et le soutien de l'Agence française de développement (AFD) ont accompagné plusieurs projets de création en Afrique : c'est le cas de l'agence d'Antananarivo à Madagascar et de l'agence urbaine de Bamako, au Mali, créées en 2019, fruits d'une volonté politique locale, d'une coopération dans la durée avec l'agence d'urbanisme de Lyon et d'un appui de l'Agence française de développement. C'est aussi le cas du projet d'agence d'urbanisme d'Abidjan, en Côte d'Ivoire, dans le cadre d'une coopération avec l'Institut Paris Région. Des missions de préfigurations sont en cours à Yaoundé et à Douala, au Cameroun, et

plusieurs villes africaines souhaitent aujourd'hui s'engager dans la création de tels outils. Une formation a été initiée en janvier 2020 à Bamako dans le cadre de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA)

Les clefs de réussite sont une gouvernance partenariale, un fort portage politique et un cadre législatif adapté pour les politiques urbaines, une approche transversale des politiques, notamment en termes d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'environnement, enfin la compétence d'une équipe technique et la pérennité des ressources financières qui permettent d'asseoir la légitimité de l'agence et d'inscrire son action dans la durée.

[...]



## Les habitants, acteurs du changement des quartiers informels au Ghana

Entretien avec **Janet Adu**, présidente de la Fédération ghanéenne des urbains pauvres (Ghafup)

Janet Adu vit depuis une trentaine d'années dans le quartier d'Aishaman, l'un des deux cent cinquante quartiers informels du Grand Accra qui abritent 60 % de la population de l'agglomération. La Fédération ghanéenne des urbains pauvres qu'elle préside aide les habitants de bidonvilles à s'organiser pour mieux participer aux processus de décisions sur leurs quartiers, notamment par la connaissance et la négociation avec les autorités locales. Ce sont majoritairement des femmes qui en sont membres.

### Quelles sont les actions de votre organisation dans les quartiers informels ?

#### Organiser la connaissance des quartiers

Il est très important pour les habitants d'un bidonville de construire une connaissance spatiale de leur quartier. Lorsque les communautés maîtrisent elles-mêmes une information précise, elles peuvent devenir des partenaires actifs pour planifier leur développement. Rassembler des données appropriées et les cartographier permet aux habitants de défendre leurs besoins et de répondre à des questions simples telles que : Combien de personnes vivent dans le quartier ? Où sont les sources d'eau ? Combien de personnes ont accès à l'électricité ? La fédération s'engage auprès des autorités pour vérifier et légitimer les informations collectées pour qu'elles soient prises en compte.

Le « profilage » est une enquête menée pour donner un aperçu général d'un bidonville ou d'une série de quartier dans une région métropolitaine. La méthodologie du profilage consiste en une combinaison de différentes approches de collecte d'informations :

- recherche de documents et conduites d'entretiens avec les responsables de la planification pour l'information de base ;
  - organisation de groupes de discussions avec les leaders de la communauté et les leaders d'opinion pour collecter des informations sur les infrastructures de services urbains, les données socioéconomiques sur les revenus, l'éducation, la santé, les services, la sécurité. Ces informations sont ensuite vérifiées par des enquêtes sur le terrain ;
  - cartographie des infrastructures leurs qualités (égouts, drainage, routes), prix et sécurité du foncier, localisation et fréquence de desserte des services tels que l'eau l'assainissement et l'élimination des déchets ;
  - entretiens avec les habitants pour recueillir des histoires de vie pour ajouter une dimension humaine.
- Les enquêtes de profilage génèrent une conscience de soi et donnent de la visibilité aux communautés d'urbains pauvres et elles peuvent être utilisées pour obtenir des fonds pour améliorer leur vie quotidienne. Lorsque le profilage des bidonvilles est effectué à l'échelle régionale, il permet de classer les bidonvilles en fonction de leur niveau de privation. Ainsi, les interventions peuvent être hiérarchisées et dirigées vers ceux qui en ont le plus besoin.



Quartier d'habitat précaire à Kampala, Ouganda. © Unsplash.

### Plaider pour le droit au logement des populations défavorisées et trouver des alternatives aux expulsions

Les habitants des bidonvilles veulent améliorer leur logement et leur condition de vie grâce à des méthodes participatives et non être expulsés pour être hypothétiquement relogés, c'est pourquoi la Fédération ghanéenne des urbains pauvres et l'association The People's Dialogue ont exploré des alternatives aux expulsions et facilité les dialogues avec l'État et les autorités locales pour reloger plus de 70 000 habitants de la région d'Accra.

Nous continuons de manière significative à façonner la réflexion politique sur le logement à faible revenu au Ghana et le droit au logement auprès des collectivités et des partenaires du développement. Au niveau international, la fédération a présenté les problèmes du logement et des bidonvilles du Ghana lors de forums tels que Africités en 2018 à Marrakech ou Climate Chance en 2019 à Accra.





Un quartier précaire, Afrique du Sud © Pixabay.



Township de Soweto, Afrique du Sud. © Brigitte Bariol-Mathais.



Township de Soweto, Afrique du Sud. © Jean.



Quartier précaire sur une décharge, Angola. © Dorothée Ossude.



Monrovia, Liberia. © Dorothée Ossude.



Habitat vétuste, Monrovia, Liberia. © Dorothée Ossude.



[...]

# Les défis de la mobilité dans les villes africaines

Jean-Jacques Helluin, délégué général de la Coopération pour le développement et l'amélioration des transports urbains et périurbains (Codatu), avec la collaboration de l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise (Patrice Berger, Thibaut Descroux, Marie Dols)

Les villes africaines font face au double défi d'une transition urbaine fulgurante et de la transition énergétique. Face à la potentielle explosion des émissions de gaz à effet de serre liée à la hausse de la demande de déplacements, les démarches de planification de la mobilité urbaine durable prennent une nouvelle importance. Dans le contexte des villes africaines, les enjeux sont notamment l'articulation entre urbanisme et transport, la complémentarité entre transport institutionnel et transport artisanal, la dimension sociale de la mobilité, la gouvernance et le financement de la mobilité durable.

La mise en œuvre de l'initiative multipartenariale Mobilise Your City, issue de la COP 21 de Paris, a démarré en 2017 et ambitionne d'aider une centaine de villes en développement à se doter d'une planification de la mobilité urbaine, efficace et soutenable. La motivation essentielle de ce nouveau programme, financé par la France, l'Allemagne et l'Union Européenne, provient du constat qu'un levier considérable de réduction d'émissions des gaz à effet de serre se situe dans la mobilité. En 2020, une vingtaine de villes sont engagées en Afrique. Les démarches les plus avancées sont celles de Douala et de Yaoundé au Cameroun, premières villes à avoir engagé un plan de mobilité urbaine durable (ou Sustainable Urban Mobility Plan, SUMP) avec le partenariat de Mobilise Your City.

La démarche est en partie inspirée des évolutions connues en Europe en matière de plans de mobilité urbaine durable, qui vont dans le sens d'approches plus stratégiques, intégrées et concertées. Trois grandes spécificités des villes africaines posent des difficultés aux démarches de planification de ce type :

– la rapide croissance de leur population ;

– la faiblesse des moyens à la fois humains et financiers dont disposent les autorités locales et nationales ;

– le fait que certaines villes vont connaître des investissements massifs mais issus d'initiatives diverses dans les prochaines décennies.

## Le défi de l'articulation urbanisme et transport

Depuis au moins le début des années 2000, les milieux professionnels de l'urbanisme et de la mobilité urbaine, en Europe et en Amérique, s'accordent pour souligner l'importance de réussir l'articulation entre urbanisme et transports pour favoriser des liens systémiques qui existent entre ces pratiques qui se sont trop souvent ignorées dans le passé. Mais aujourd'hui sur le terrain des villes du Sud, le constat est souvent alarmant sur le déficit de cette articulation qui pose déjà problème dans les villes du Nord. Les approches innovantes initiées rompent avec une planification illusoirement trop précise et peu adaptée aux modes de transport des villes du Sud. Le cas de Ouagadougou en collaboration avec l'agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise est exemplaire de ce type d'approche. Les déplace-



Gare routière à Addis-Abeba, Éthiopie. © Éric Huybrechts.

ments urbains devraient davantage être intégrés dans les processus de planification et de conception urbaine. Cela suppose une organisation de la charpente de fonctionnement de la ville et de ses déplacements et un dialogue entre des institutions et des ingénieries qui trop souvent s'ignorent.

## Le défi de la dimension sociale de la mobilité : la marche et le transport artisanal

L'absence de prise en compte des populations défavorisées dans les projets de mobilité urbaine dans les villes du Nord comme du Sud est soulignée par des travaux de recherche. En voici deux illustrations :

– la marche, qui est souvent le moyen de transport ultra-majoritaire des plus pauvres, a toujours été fort peu prise en considération, alors qu'elle représente une opportunité non négligeable pour limiter le transfert vers les modes motorisés.

– le transport artisanal, souvent le minibus ou le moto-taxi, a souvent été absent de tous les projets, voire mis à l'index par les pouvoirs publics, alors qu'il rend de fait un service considérable, même si ce type de transport est en deçà des normes de base en matière de confort et de sécurité. La plupart des spécialistes s'accordent aujourd'hui pour dire que l'enjeu, pour l'instant, est d'améliorer ces systèmes plutôt que de rêver à les remplacer systématiquement par des systèmes formels.

## Le défi de la gouvernance

Partout la création de véritables Autorités organisatrices de la mobilité urbaine (AOM) semble incontournable pour assurer une gouvernance intégrée des systèmes de mobilité. Ces structures politiques sont nécessaires pour assumer clairement certains choix, notamment pro densité urbaine, pro transport en commun de masse sup-





Congestion dans le centre-ville de Nairobi, Kenya. © Pixabay.





[...]

peuvent ainsi être des opportunités pour les écosystèmes d'innovation locaux ou continentaux.

Pour conclure, on peut dégager quelques recommandations issues de l'observation des initiatives urbaines et numériques qui sont mises en œuvre sur le continent africain. Même si la vitalité des start-up africaines et leur potentiel d'innovation ne sont plus à démontrer, il reste nécessaire pour les autorités publiques de poser un cadre pour planifier la transformation numérique des espaces urbains. Cela passe par l'élaboration de schémas directeurs à l'échelle des métropoles, des régions ou des pays. Dans ces schémas, une attention particulière doit être portée à l'interdépendance entre la ville et les espaces ruraux qui les environnent. Si une approche transversale est souvent louée, on constate sur le terrain qu'il vaut mieux d'abord se limiter à quelques stratégies verticales sur quelques services lors de l'élaboration d'un schéma directeur Smart

City. Cela permet de mobiliser plus facilement les ressources humaines et financières. Enfin, la question des infrastructures ne doit pas être négligée, car sans elles les solutions digitales ne peuvent exister. Ainsi il s'avère nécessaire d'intégrer les infrastructures numériques dès le début des projets d'aménagement. Il ne s'agit pas de se limiter aux simples réseaux mais de penser aussi le stockage des données pour éviter de dépendre de data centers étrangers. Ces infrastructures numériques ne sont pas une finalité mais elles sont le socle sur lequel pourra se bâtir un ensemble de réponses digitales aux enjeux urbains africains.

**Note :**

1. <https://www.do4africa.org/> La plateforme Do4africa est une initiative originale du cabinet de conseil Tactis et du secrétariat de Smart Africa. Elle a pour vocation de recenser les projets innovants et numériques portés par des acteurs africains.

## Le numérique, accélérateur des objectifs de développement durable pour les villes africaines

**Pierre-Arnaud Barthel**, chef de projet, division Développement urbain, Logement et Aménagement, Agence française du développement (AFD)

En Afrique, un des nouveaux défis des municipalités est de se saisir de la transition numérique. Le numérique est sans aucun doute porteur d'opportunités pour les villes, qu'elles soient millionnaires ou intermédiaires. L'Agence française de développement développe une stratégie numérique qui vise en priorité à renforcer les capacités des autorités locales. Outre l'accompagnement de projet l'AFD a piloté et diffusé un guide en ligne à l'attention des collectivités locales pour conduire leur stratégie numérique.

Le numérique est un facteur d'accélération pour l'atteinte des objectifs de développement durable. Pour l'optimisation des services urbains, par exemple, le numérique permet de cartographier les petits opérateurs privés et informels en recensant leur offre dans le secteur des mobilités ou de la collecte des déchets solides, d'identifier les secteurs mal desservis, de développer des opportunités d'affaires en mettant en synergie municipalité, opérateurs informels et fournisseur de services. Les outils numériques sont aussi des outils pour une meilleure transparence de l'administration locale, une participation citoyenne augmentée, un climat d'innovation portée par les acteurs du territoire, une meilleure gestion et prévention des risques en ville et, enfin, une meilleure connaissance des villes, y compris des quartiers illégaux. Comment accompagner les municipalités dans cette nouvelle transition ?

### Résister au décrochage : prendre en main sa transition numérique vers une smart city d'intérêt général

Les villes et leurs pouvoirs locaux, au Nord comme au Sud, sont à l'avant-garde de cette transition numérique. L'usage du terme « ville

intelligente » (*smart city*) se répand. L'image est séduisante, mais elle est souvent articulée à une vision « solutionniste », techniciste, apportée et vendue par des opérateurs. Conduite avec les citoyens et l'écosystème local, pilotée pas à pas par les municipalités, une transition numérique peut avant tout viser une « smart city d'intérêt général ».

Dans les pays en développement, et notamment en Afrique, où une population jeune, féminine et urbaine, est de plus en plus connectée, l'adoption des usages numériques est exponentielle, et a lieu sans intervention publique. Il existe un risque de « décrochage » de la part des autorités locales qui peut se manifester par le développement de services numériques alternatifs par des tiers venant perturber ou concurrencer les services publics locaux. Autre risque, l'autorité locale peut n'avoir qu'un accès limité ou incomplet aux données produites par les usagers et les entreprises sur le périmètre de son territoire, ce qui la prive d'un matériau essentiel pour son action.

Les autorités locales en Afrique sont, comme au Nord, en phase d'apprentissage dans leur politique de smart city. Les premières initiatives

commencent à se mettre en œuvre comme à Casablanca (Maroc), Alger (Algérie), Dakar (Sénégal), Kampala (Ouganda), Semé-Podji (Bénin), Accra (Ghana), Kigali (Rwanda). Ces villes ont une forte responsabilité pour orienter la transition numérique de leur territoire, coordonner la production des données urbaines et leur exploitation et mettre en synergie les parties prenantes, et en même temps engager en interne leur propre transformation numérique. Elles doivent s'approprier cette nouvelle compétence, faute de quoi elles seront en décalage par rapport aux usages existants des habitants (54 % d'utilisateurs de smartphone en Afrique en 2020) et seront dépassées par les grands groupes industriels (opérateurs et plateformes) qui disposent de données massives sur les usages urbains : mobilité (Waze, Uber, Citymapper, etc.), tourisme (Airbnb, Booking), livraison (Jumia), etc.

### Des recommandations pour les maires

Face à ces enjeux, il n'est pas toujours simple pour les autorités locales d'identifier par où commencer. Le guide en ligne proposé par l'Agence française de développement et l'Institut du développement durable et des relations internationales en 2018 a ainsi l'ambition de contribuer à renforcer les capacités numériques des acteurs publics locaux en leur proposant un quiz d'entrée pour se situer, des démarches, des boîtes à outils, des exercices pratiques, un glossaire, une webographie et des retours d'expériences inspirantes de leurs pairs. Structuré en trois grandes parties, le guide doit permettre aux autorités locales de comprendre, d'agir dans quatre grands domaines urbains (services urbains, aménagement et résilience, développement économique local et e-gouvernance) et de s'adapter en tant qu'organisation. Le guide est interactif : il offre différents parcours de lecture selon que l'on veut plutôt trouver une démarche pour numériser un projet spécifique, initier une transformation du fonctionnement de son administration, ou bien améliorer ses relations par les outils numériques avec les citoyens et électeurs. Il permet aux villes d'y déposer des initiatives et de télécharger des documents de travail. Parmi les recommandations, on pourrait insister sur les points suivants :

### Partir de projets concrets

Faire sa transition, c'est avant tout l'incarner dans un ou plusieurs projets concrets qui vont permettre aux décideurs de se construire une culture du numérique. Une fois l'objectif recherché défini, la municipalité aura intérêt à bien connaître et à s'appuyer sur son écosystème local composé de start-up, d'ONG, d'entreprises pour nouer des relations partenariales, les intégrer au tour de table ; elle devra aussi impulser, voire financer, la conception d'un prototype pour tester et apprendre.

### Investir la numérisation du champ fiscal et de l'administration

Des solutions numériques simples existent pour améliorer la perception des impôts locaux (Dakar, notamment, a montré la voie). Ce champ pourrait être considéré comme prioritaire au regard des finances publiques locales. Cette intégration du numérique dans les métiers de la municipalité peut également avoir des effets connexes intéressants sur le cadastre, l'ouverture de zones à construire, la densification qui pourrait être autorisée, etc.

### Faire faire et coordonner

Les villes du Nord se sont parfois lancées dans un site web dédié et autres portails de données, voire dans le design d'applications. La perspective est de conseiller une certaine frugalité par rapport à cette course technologique coûteuse que le marché peut prendre en charge. Ainsi, les villes auraient-elles intérêt à favoriser les initiatives venant du marché, en assurant un rôle de coordinateur pour organiser les productions de solutions numériques, éviter surnombre ou redondances et faciliter les synergies avec les services publics existants.

### Faire émerger des « communs numériques » utiles au territoire

Le chantier des données urbaines (en expansion ultrarapide) est extrêmement critique pour les services urbains, partout dans le monde, et implique de financer des outils récepteurs de données, des *data centers* pour les stocker et les transformer, des solutions de restitution aux



Couverture du guide « Villes intelligentes et autorités locales » de l'Agence française de développement et de l'Institut du développement durable et des relations internationales. © AFD - IDDRI.

usagers et pour aider à la décision (portails de données transformées, temps réel...). Là où les villes se sont déchargées de la gestion de certains services sur le privé (avec convention), voire sur le secteur informel (sans convention), il apparaît raisonnable que l'autorité municipale se positionne non pas sur la création et la gestion des données, mais en garant de leur ouverture pour l'aide à la décision, la préparation des projets et leur réutilisation par des acteurs tiers. L'enjeu est d'éviter la capture des données par quelques entreprises. Enfin, l'assemblage progressif de données dans un SIG (système d'information géographique) municipal ouvert peut aussi être un objectif pour améliorer la prise de décision et la gestion au jour le jour des services (instruction de permis de construire, lancement de travaux sur les réseaux, etc.).

En conclusion, les collectivités locales se doivent de relever les défis de la transition numérique. Mais les enjeux sont multiples et dépassent la seule maîtrise de nouvelles solutions technologiques. Un des facteurs de réussite concerne la capacité des autorités locales à repenser leur mode de gouvernance dans la conception et la conduite de projets, afin de mieux collaborer avec les acteurs locaux et de développer une stratégie partenariale de gestion des données urbaines. L'Agence française de développement cherche à accompagner ces démarches de conduite de changement : elle soutient ainsi le nouveau African Smart Town Network composé d'une dizaine de villes qui démarre en 2019 pour deux ans et que pilote l'Agence nationale de la rénovation urbaine en reprenant la méthodologie élaborée par le programme européen Urbact.



[...]

# Finances locales : le maillon faible

Serge Allou, conseiller technique Expertise France, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU)

Les villes et les collectivités locales ont un rôle déterminant à jouer pour mettre en œuvre les investissements considérables en infrastructures, équipements et services qu'exige la forte croissance urbaine que connaît aujourd'hui l'Afrique. Mais les défis à relever sont nombreux. Ils renvoient à la question de la décentralisation et du partage des pouvoirs et compétences entre les gouvernements nationaux et locaux dans l'action publique.

Si les processus de décentralisation ont fait des progrès significatifs dans la plupart des pays ces dernières années<sup>1</sup>, les situations restent très contrastées s'agissant des marges de manœuvre politiques et institutionnelles données aux collectivités locales pour réellement assumer la maîtrise d'ouvrage du développement sur leur territoire. Dans une majorité de pays africains, renforcer le rôle des collectivités locales dans l'action publique requiert aussi des efforts déterminés en matière de structuration de leur organisation institutionnelle et de renforcement de leur capacité de planification et de gestion. Et il est bien entendu crucial qu'elles aient les moyens financiers et le pouvoir d'agir.

La question financière est un élément clé. Mesuré à l'aune des finances locales, que peut-on dire aujourd'hui du rôle joué par les collectivités locales africaines dans l'action publique ? À quels enjeux sont-elles confrontées ?

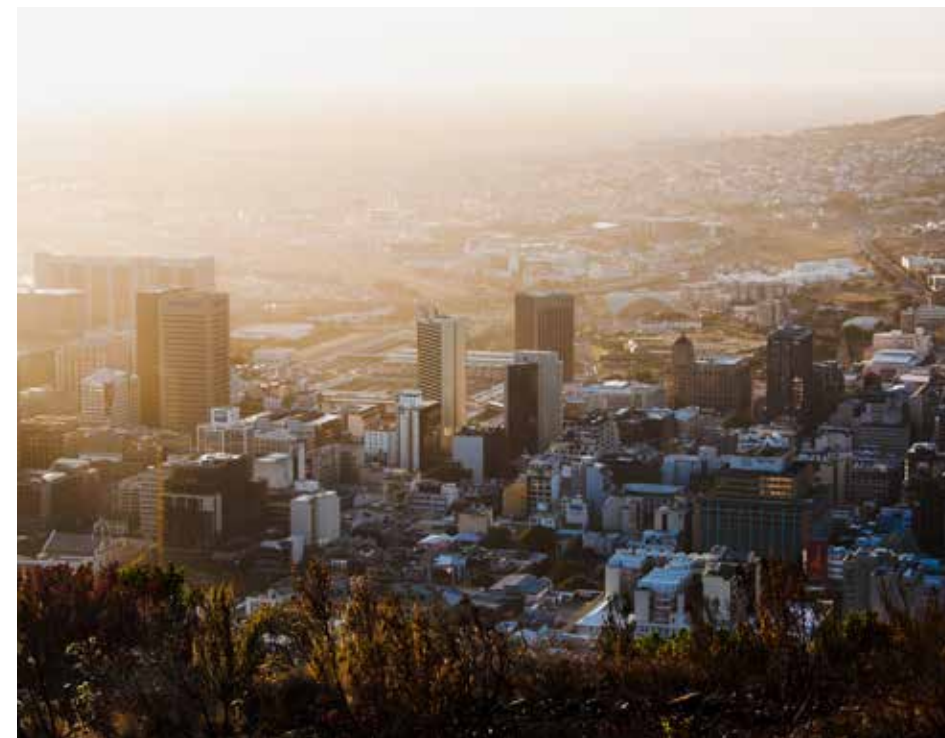
## Le poids des collectivités locales dans la dépense publique : des écarts considérables entre l'Afrique et le reste du monde

En 2016, les dépenses des collectivités locales représentent 24,1 % des dépenses publiques totales et 8,6 % du PIB en moyenne dans le monde, soit 2 205 USD PPA/habitant<sup>2</sup>. Mais ces chiffres cachent de grandes disparités. En effet, les dépenses des collectivités locales dans les pays de l'OCDE s'élèvent en moyenne à 5 890 USD

PPA/habitant, soit 31,8 % des dépenses publiques totales et 13,4 % du PIB, alors qu'elles n'atteignent que 285 USD PPA, soit 15,7 % des dépenses publiques totales et 4 % du PIB en Afrique. À ces disparités s'ajoutent souvent des écarts importants, à l'intérieur des pays, entre régions métropolitaines et villes intermédiaires.

Les frais de personnel sont le poste le plus important de dépense des collectivités locales partout dans le monde. Ils représentent en moyenne 36,1 % de leurs dépenses totales. Mais les écarts sont à nouveau importants si l'on considère le poids de ces dépenses au regard du total des dépenses publiques consacrées aux frais de personnel : les frais de personnel des collectivités locales représentent ainsi 50,2 % du total des dépenses publiques de personnel dans les pays de l'OCDE, contre 18,7 % en Afrique.

Enfin, s'agissant des dépenses d'investissement réalisées par les collectivités locales, celles-ci constituent une part importante de l'investissement public total dans la plupart des pays à revenus moyens et élevés : près de 50 % dans les pays de l'OCDE, près de 40 % en moyenne en Amérique latine. Mais en Afrique, tout comme dans les pays les moins avancés d'Asie, le pourcentage n'atteint pas 20 %. Cela dit, globalement, l'investissement public réalisé par les collectivités locales ne représente qu'une très



Durban, Afrique du Sud. © Pixabay.

faible part du PIB : 1,3 % en moyenne dans le monde, moins de 1 % en Afrique.

Globalement, les collectivités locales jouent aujourd'hui un rôle significatif dans la dépense publique. Mais des écarts considérables demeurent de ce point de vue entre l'Afrique et le reste du monde. Mesurés en pourcentage, ces écarts sont en moyenne de 1 à 2, voire de 1 à 3. En chiffres absolus, ils atteignent de 1 à 20, montrant, s'il en était besoin, combien le poids des collectivités locales dans l'action publique en Afrique reste extrêmement modeste, là où les rythmes de l'urbanisation exigeraient au contraire leur présence accrue.

## Les revenus des collectivités locales : une autonomie financière très limitée

Les revenus des collectivités locales représentent 25,7 % des revenus publics totaux et 8,6 % du PIB

en moyenne non pondérée à l'échelle mondiale. Les différences entre les régions et les pays reflètent les différences observées concernant les dépenses : le poids des revenus est faible dans une majorité de pays d'Afrique (et d'Asie) comparé aux pays de l'OCDE ou de l'Europe des 28. Les dotations et subventions des États constituent un peu plus de 50 % de ces revenus – variant de 48,9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE à 57,6 % dans les pays africains, le reste des revenus étant composé d'impôts – 33 % en moyenne, et taxes – 9 % environ.

L'analyse de la nature des revenus montre des situations extrêmement diverses entre les régions et les pays qui renvoient à l'histoire et au contexte actuel des processus de décentralisation propres à chacun. Ainsi, en Afrique, les dotations et subventions de l'État représentent 90 % des revenus des collectivités locales au Kenya, en Tanzanie



Kampala, Ouganda. © Pixabay.

et au Rwanda, jusqu'à 96 % en Ouganda, environ 25 % au Sénégal, en Namibie et en Eswatini, et à peine 4 % au Zimbabwe.

L'extrême dépendance des collectivités locales vis-à-vis des dotations de l'État est un signe du pouvoir très limité qui leur est donné de collecter leurs propres revenus et, souvent associée à l'irrégularité et à la faible transparence des transferts, constitue un obstacle important au plein exercice de leurs responsabilités et à leur capacité d'action. À l'autre extrême, le faible poids des transferts et l'importance des impôts et taxes (qui ne s'accompagne que dans de rares cas du pouvoir de fixer les assiettes et les taux) peuvent être interprétés comme une faible propension à la redistribution des ressources publiques aux collectivités locales et donc comme une considération limitée accordée par les États au rôle des collectivités locales dans l'action publique. Les situations doivent être analysées au cas par cas et il faut se garder d'interprétations trop hâtives. Cela dit, l'augmenta-

tion (mais aussi la question de la stabilité et de la prévisibilité) des ressources des collectivités locales, demeure l'un des principaux défis auxquels l'Afrique et le monde en développement en général sont confrontés. Une partie importante de la solution à ce défi réside certainement dans l'accroissement de l'autonomie financière des collectivités locales.

#### **Un accès insignifiant au crédit et aux marchés financiers**

Dans les 76 pays où des informations ont pu être collectées, la dette des collectivités locales représente en moyenne 7,5 % du PIB et 11,5 % de la dette publique totale.

À nouveau, des différences considérables existent entre les pays et les régions. La dette des collectivités locales représente plus de 20 % du PIB dans des pays comme la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne, la Suisse, les États-Unis, le Japon, la Chine ou l'Inde et plus de 20 % de la dette

publique totale, dans la plupart de ces mêmes pays et des pays du nord de l'Europe. À l'inverse, elle est quasi nulle dans les pays d'Afrique, à l'exception de l'Afrique du Sud et du Nigeria – où elle représente respectivement 4,8 % et 2,9 % du PIB et 9,4 % et 21,2 % de la dette publique totale.

L'incapacité des collectivités locales à accéder aux marchés financiers dans la plupart des pays d'Afrique a des causes multiples. Cela va de contraintes drastiques, voire de l'interdiction pure et simple faite aux collectivités locales, par la législation nationale, de contracter des emprunts, à des situations financières précaires et instables offrant des garanties de remboursement insuffisantes aux établissements de crédit, en passant par l'insuffisante qualité technique et financière des projets qui pourraient prétendre à un financement. Conjuguées à leurs revenus très limités, ces limitations structurelles dans l'accès au financement sur marché constituent un obstacle majeur à la capacité d'investissement des collectivités locales. En limitant leurs capacités à fournir des infrastructures, des équipements et des services, ces contraintes limitent à leur tour leur capacité à générer des ressources propres (via les impôts et les taxes) et, dans une sorte de cercle vicieux, perpétuent leur relégation.

Il est admis que les deux tiers des cibles des 17 objectifs de développement durable définis en 2015 par la communauté internationale dans l'Agenda 2030 ne pourront être atteints sans une action déterminée à l'échelon local<sup>13</sup>. L'Afrique ne pourra maîtriser son urbanisation qu'à la condition de placer les collectivités locales au cœur de la production et de la gestion des territoires. Cela passe assurément par la consolidation de leurs capacités de gestion financière et d'investissement : renforcement de leur pouvoir fiscal, stabilité, équité et prévisibilité des transferts intergouvernementaux, accès aux marchés de capitaux. Relever ces défis engage la responsabilité de tous les acteurs, locaux, nationaux et internationaux.

#### **Notes :**

1. Voir CGLUA & Cities Alliance, *Évaluer l'environnement institutionnel des collectivités locales en Afrique*, 2018 [3<sup>e</sup> édition].
2. Tous les chiffres présentés sont issus du rapport de 2019 et de la base de données de l'Observatoire mondial des finances et de l'investissement des collectivités locales, une initiative conjointe de CGLU et de l'OCDE. L'Observatoire rassemble des données sur plus de 120 pays dont 34 pays africains. Ces données sont consultables sur le site de l'Observatoire.
3. Misselwitz, P., et Salcedo Villanueva, J., « The urban dimension of the SDGs : Implications for the New Urban Agenda », *Sustainable Development Goals and Habitat III: Opportunities for a successful New Urban Agenda*, Bruxelles, Cities Alliance, 2015, p. 13-22.



[...]

# La coopération décentralisée pour des villes durables en Afrique

Roland Riès, président de Cités Unies France

L'Action internationale des collectivités territoriales fait sa mue. D'une vision paternaliste, héritage de la période coloniale, la coopération décentralisée a évolué, s'est transformée pour favoriser un dialogue entre pairs qui partagent des préoccupations communes de gouvernance et cherchent ensemble des solutions. Cette évolution s'incarne notamment au Sahel où Cités Unies France s'est investie avec ses adhérents, dans une démarche de reconnaissance du rôle des villes et autres collectivités comme acteurs essentiels du développement durable de leurs territoires. De ces travaux de coopération est née une alliance qui regroupe des organisations de pouvoirs locaux sahéliens et européens ayant des problèmes communs à résoudre.

La réflexion collective pour des villes et territoires durables s'articule autour de la question centrale de la gouvernance de ces territoires :

1. Les maires sont souvent en première ligne lors des conflits ou des crises, pour apporter des solutions aux populations. Mieux les associer aux dispositifs de gestion et de prévention des crises permettrait d'éviter la fragilisation des projets et de garantir leur meilleure appropriation par les populations ;
2. La décentralisation dans la zone sahélienne est une priorité ; l'absence criante de transferts des moyens humains et financiers ne permet pas aux villes et autres collectivités d'exercer réellement leurs compétences et de disposer de marges de manœuvre et d'initiatives pour mettre en œuvre un développement territorial durable et inclusif ;
3. La reconnaissance des compétences des élus locaux en matière de maîtrise d'ouvrage et de capacité à développer les territoires doit

**La reconnaissance des compétences des élus locaux en matière de maîtrise d'ouvrage et de capacité à développer les territoires doit être reconnue ; elle est de nature à restaurer la confiance entre les élus et leurs administrés.**

être reconnue ; elle est de nature à restaurer la confiance entre les élus et leurs administrés, notamment par la mise en place de services publics de base de qualité ;

4. Les maires ont une vision intégrée du développement de leur territoire et sont porteurs de solutions pour ces territoires ; ce qu'ils traduisent au travers de documents de planification et de programmation à moyen et long termes, co-construits, véritables fils rouges du développement territorial ;
5. Les villes et autres collectivités territoriales les plus menacées doivent être l'objet d'attentions particulières et bénéficier de moyens renforcés, sans pour autant négliger l'appui aux villes non touchées par des crises, afin de ne pas les déstabiliser et d'en faire des lieux d'innovation ;
6. Les villes et autres collectivités territoriales sont fortement préoccupées par l'extrême vulnérabilité des jeunes, et la nécessité de leur porter une

attention toute particulière pour renforcer leur employabilité par l'éducation, la formation et l'apprentissage.

Forts de ces constats, les élus des villes et autres collectivités territoriales du Sahel ont posé les recommandations suivantes comme autant de balises pour garantir des villes et territoires durables :

7. Les maires et élus locaux doivent être reconnus par les gouvernements, les organisations intergouvernementales, les agences comme des acteurs majeurs de construction de la paix, du développement et donc de la sécurisation de leurs territoires ;
8. Ils sont disponibles pour jouer leur rôle dans les objectifs définis par les États et leurs partenaires ; leur expertise et leur capacité à agir les légitiment pour mener à bien ou être associées aux projets d'appui à la décentralisation, avec transfert des moyens humains et financiers ;

9. Les maires et élus locaux insistent sur l'importance de développer des politiques publiques volontaristes pour créer de l'activité et de l'emploi, enrayer l'exode rural et la migration, mettre en place des investissements susceptibles de développer des projets communautaires, et d'intégrer les jeunes au développement local ;
10. Les documents de planification, établis avec les populations et acteurs de leurs territoires, doivent être les textes de référence des États et partenaires techniques et financiers, dans la mise en œuvre des projets sur les territoires ; les financements de ces partenaires, portant sur des projets locaux, doivent pouvoir transiter par les autorités locales (ou leur être dévolus) en capacité de gérer dans la transparence et la redevabilité.

## CITÉS UNIES FRANCE

Cités Unies France a été créée en 1975 afin d'accompagner les collectivités territoriales françaises engagées dans la mise en œuvre d'une action internationale au service de leur ouverture à l'international, de leur rayonnement, de leur attractivité et de la promotion des échanges humaines, culturels et économiques. On définit la coopération décentralisée comme « toutes les relations d'amitié, de jumelage ou de partenariat nouées entre des autorités locales de deux pays. L'action internationale des collectivités désigne une action plus large que la coopération internationale et ne nécessite pas forcément de formaliser un partenariat. Cités Unies France soutient dans le monde entier les processus de décentralisation, la démocratie, la bonne gouvernance et le renforcement de capacités des autorités locales

pour le développement des territoires et une plus grande efficacité de l'aide. Les activités menées doivent l'être sans discrimination, en faveur de la démocratie et de l'autonomie locale, dans un esprit de solidarité comme facteur de paix et de développement. Cités Unies France défend l'idée de coopération de territoire à territoire et met en avant les retombées positives en France de l'action internationale.

Avec près de quatre cents adhérents, Cités Unies France a pour mission de fédérer les acteurs par un accompagnement et une animation des dynamiques territoriales et de les accompagner dans leurs actions internationales autour du développement durable (ODD).

<https://www.cites-unies-france.org/>

## Le dialogue entre élus français et africains, moteur de la dynamique de territoires

Hélène Hampartzoumian, coordonnatrice Sommet Afrique-France pour la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT), ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

L'objectif national affiché de consacrer à 0,55 % du Revenu national brut à l'aide publique au développement (ADP) d'ici 2022, dont près de la moitié à destination de l'Afrique, démontre un engagement vers le renforcement des politiques de coopération en direction du continent africain. L'ADP française passe en grande partie par les coopérations entre collectivités et acteurs locaux du développement. En effet, la ville durable doit se construire en ouverture et en coopération entre paris afin de trouver des réponses adaptées à des problématiques territoriales communes et assurer la mise en œuvre des objectifs du développement durable.

### 46 % de l'aide publique au développement des collectivités territoriales est consacré aux partenariats avec l'Afrique

En 2018, ce sont 24 millions d'euros qui ont été consacrés au financement de projets sur dix-sept pays prioritaires (selon la liste établie par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement) : Madagascar, Sénégal, Mali, Burkina Faso, Haïti, Bénin, Togo, Niger, Guinée, Mauritanie.

Les collectivités territoriales françaises sont, pour nombre d'entre elles, liées à leurs homologues africaines par des partenariats de coopération décentralisée souvent de longue date, établis dans une relation de confiance et de partage.

Les thématiques les plus fréquemment développées concernent le renforcement de la gouvernance, la gestion de ressources naturelles, l'éducation, la formation... mais les collectivités territoriales françaises possèdent également une expérience et une expertise sur les problématiques liées à la ville durable et aux objectifs de développement durable, qu'elles partagent avec leurs partenaires africaines et vice versa.

### Les collectivités territoriales peuvent se prévaloir d'une expertise ciblée et efficace

Par leur ancrage local et leur légitimité institutionnelle, les collectivités ont une intervention plus pragmatique, plus concrète et proche des réalités de terrain. Elles sont sources d'innovation technique et sociale, elles appuient l'information des citoyens, le débat d'idées, elles sont également motrices dans le plaidoyer dans les agendas politiques nationaux et les négociations internationales.

La ville africaine, en dialogue avec les villes françaises, peut devenir le laboratoire de l'ingénierie et de l'innovation technique et sociale d'où émergent les idées les plus novatrices. En lien avec les universités, les pôles de compétitivité et clusters, les entreprises, la société civile, les collectivités territoriales peuvent ainsi remplir des fonctions d'« ensemblier » et d'amorçage de projets en matière de planification urbaine, de services urbains et environnementaux, de transports, de construction.



Chantier de construction d'un canal à Ouagadougou, Burkina Faso. © Ville de Ouagadougou.

Les collectivités territoriales françaises sont impliquées en Afrique sur tous les types de territoire. Elles soulignent l'importance de soutenir le développement durable et la qualité de vie, aussi bien dans les grandes métropoles, dans les zones rurales, qui concentrent encore une part importante de la population malgré l'urbanisation galopante, que dans les villes intermédiaires, contre-poids nécessaire au développement exponentiel des mégapoles.

### Des domaines d'intervention fondés sur les besoins réciproques des villes africaines et françaises

La ville est considérée comme un espace d'opportunités et d'innovations économiques, sociales, culturelles, politiques, environnementales de même qu'un champ de possibilités pour les collectivités concernant l'accueil des populations, la préservation des ressources et l'adaptation et l'atténuation des changements climatiques. En France, comme en Afrique, bâtir une ville durable c'est se préoccuper des questions paysagères et

de consommation des espaces agricoles, des émissions de gaz à effet de serre, notamment des bâtiments, des mobilités urbaines (transports collectifs, modes doux...), d'intégration sociale (notamment le logement), de développement économique, d'accès à l'emploi, de renforcement de la gouvernance et de fiscalité locale, etc.

Il existe une confusion, en Afrique comme ailleurs, entre ville intelligente et ville durable. La ville se doit, certes, d'être intelligente mais aussi inclusive, verte, solidaire, résiliente, ce qui implique de ne pas négliger le social, l'éducatif et la complémentarité des territoires urbains, périurbains et ruraux. La relocalisation des systèmes alimentaires, l'évolution agro-écologique de la production agricole, le recyclage des déchets organiques de la ville, un accès pour tous à une alimentation satisfaisante en quantité et en qualité sont autant de thèmes sur lesquels la réciprocité des échanges fonctionne bien.

Les collectivités françaises transmettent depuis longtemps leur expérience d'assistance à la maî-



trise d'ouvrage et de réalisation de projets mais cette transmission sera d'autant plus efficace et utile qu'elle s'appuiera sur la base de données robustes et d'une politique foncière renforcée (pour mieux prendre en compte la question de l'occupation informelle notamment).

#### **Faire vivre des expériences de coopération nouvelles, diversifiées et ouvertes**

Plusieurs outils sont à disposition des collectivités françaises pour aider à l'émergence de la ville durable. De nombreuses expériences ont déjà été acquises, des projets sont en cours et peuvent servir de tremplins vers des réalisations plus ambitieuses. :

- appels à projet de la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales permettant de co-financer l'action extérieure des collectivités territoriales françaises ;
- facilité de financement des collectivités territoriales françaises (Ficol) de l'Agence française de développement ;
- appel à proposition de la Commission européenne (Devco) qui a pour objectif de favoriser le soutien aux politiques de décentralisation et aux autorités locales dans les pays en voie de développement ;
- financements innovants – dispositifs 1 % eau, déchet et énergie.

Parmi les nombreux exemples réussis, nous pouvons citer :

- les travaux du Grand Lyon et de la ville de Lyon pour le renforcement des capacités des services municipaux de la ville de Ouagadougou (Burkina Faso) ;
- les liens entre la ville de Saint-Brieuc et Gadès pour l'accompagnement d'une démarche d'éco-quartier, inscrite dans le cadre de la stratégie de développement durable de la ville de Gadès à l'horizon 2030 à travers le projet Madinatouna.
- le soutien des Hauts-de-France, fortement mobilisés pour la transition et l'efficacité énergétique sur son territoire, au développement de projets énergétiques au bénéfice des acteurs béninois ;
- les échanges entre Douala, capitale économique du Cameroun, et Bordeaux qui partagent

les mêmes problématiques liées au fleuve et à son accessibilité – Douala abrite le plus grand port du pays et un des plus importants d'Afrique Centrale.

- la coopération entre la ville de Lille et Saint-Louis du Sénégal pour la gestion des déchets par biodigesteurs mise en place à Saint-Louis. Ce dispositif de traitement des déchets a fait évoluer la conception de l'entreprise lilloise vers la réduction de la taille des appareils, plus proches d'une utilisation domestique partagée qu'industrielle ;
- la coopération décentralisée entre Nantes et Dschang, au Cameroun, initiée en 1996 sous l'impulsion de la diaspora camerounaise et des autorités de la ville de Nantes. Au départ limité au secteur du tourisme (création d'un musée et d'un office du tourisme, valorisation de sites touristiques), la coopération s'est par la suite étendue à d'autres domaines (gestion des déchets, échanges universitaires, infrastructures hydroélectriques).

#### **Maintenir et amplifier l'élan des partenariats pour la ville durable**

Sous l'égide de la Commission nationale pour la coopération décentralisée, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales conduit un travail permanent avec les associations de collectivités territoriales françaises (Régions de France, France urbaine, Association des maires de France, Cités unies France, Fédération des parcs naturels régionaux de France, Association internationale des maires francophones, Villes Internet, etc.) mais également le ministère de la Transition écologique et solidaire, les membres du Partenariat français pour la ville et les territoires, les Ateliers de Cergy, pour définir et orienter les axes de collaborations possibles avec nos partenaires africains, afin que ces expériences fructifient dans les prochaines décennies. Le développement urbain est l'affaire de tous, et la coopération décentralisée permet de rester mobilisé contre le repli sur soi, de travailler ensemble les problématiques communes, de confronter les pratiques et d'innover au service des enjeux de demain.

## Une coopération pour renforcer les capacités de planification et d'urbanisme dans le Grand Tunis

Karim Ben Meriem, architecte urbaniste à l'Institut Paris Région

Depuis 2011 et la révolution de Jasmin, la Tunisie connaît de profondes mutations. Parmi elles, une grande réforme territoriale décentralisatrice s'est engagée et de nouveaux acteurs apparaissent, poussant à repenser les pratiques et les formats de projet en matière d'aménagement et d'urbanisme. Dans ce contexte, le plan guide, outil stratégique de projet urbain, offre un potentiel dont les nouveaux acteurs tunisiens peuvent s'emparer : préfiguration par l'atelier de projet « Campus de La Manouba » dans le Grand Tunis.

En février 2017, alors que la Tunisie lance son grand débat national sur la décentralisation, la région Île-de-France s'engage, dans une coopération avec les quatre gouvernorats composant le Grand Tunis – gouvernorats de Tunis, de l'Ariana, de La Manouba et de Ben Arous. Ces entités sont alors appelées à devenir des conseils régionaux élus (voire, à terme, une seule et même collectivité territoriale, le District de Tunis) à l'issue d'élections locales prévues pour décembre 2017<sup>1</sup>. À cet échelon serait attribuée la compétence de planification, d'aménagement et d'urbanisme ; l'agence d'urbanisme du Grand Tunis, actuellement sous tutelle de l'État<sup>2</sup>, pourrait devenir son outil technique.

Pour accompagner au mieux un processus de décentralisation impliquant la refonte et le redéploiement de l'ingénierie territoriale, la région Île-de-France a souhaité répondre en priorité aux besoins formulés par ses partenaires en mobilisant l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France<sup>3</sup> au service de la formation des cadres et agents techniques du Grand Tunis. L'ensemble des actions identifiées au programme de coopération<sup>4</sup> repose sur une analyse globale des

besoins en matière de planification dans le Grand Tunis, suite à une mission exploratoire réalisée en février 2017. Toutes comportent un volet de formation, suivi d'une mise en pratique et visent la montée en compétences des agents locaux dans la définition et la conduite de leurs projets d'urbanisme. Cette contribution au renouvellement d'une maîtrise d'ouvrage urbaine de qualité s'articule notamment avec les perspectives ouvertes par l'Agence française de développement qui, depuis 2012, met en œuvre Proville, son programme d'appui à la politique de la ville en Tunisie.

#### **L'atelier de projet urbain, une mise en situation pour les nouveaux acteurs de l'aménagement en Tunisie**

L'un des volets du programme de coopération, l'organisation d'un atelier de projet urbain pour le développement et l'intégration territoriale du campus universitaire de La Manouba, s'est révélé particulièrement porteur. Créé dans les années 1980 pour accueillir une partie de la faculté des Lettres (en délestage du site en centre-ville de Tunis), le campus de La Manouba a été implanté sur des terres agri-

[...]



Photographie aérienne d'Antananarivo, Madagascar. © UrbanLyon.

locale pour favoriser la performance, subvention de l'État) ;

- des ressources issues de la réalisation de missions spécifiques en cohérence avec l'objet social de l'agence d'urbanisme ;
- un financement d'engagement dégressif de l'Agence française de développement pendant une période dite probatoire,
- la valorisation des mises à disposition de moyens humains.

Après une année de discussions complémentaires, l'assemblée générale constitutive de la nouvelle agence d'urbanisme a été réunie en juillet 2019, la commune d'Antananarivo gardant dans un premier temps un statut d'observateur. La reconnaissance d'utilité publique et le recrutement de son personnel sont attendus prochainement.

## Donner un nouvel élan à la coopération entre les collectivités africaines et françaises

**Christine Moro**, ambassadeur, déléguée pour l'action extérieure des collectivités territoriales au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères

Annoncé par le président de la République lors du Sommet de Ouagadougou en novembre 2017, le Sommet Afrique-France 2020 consacré à la ville durable, constitue une occasion exceptionnelle de mobiliser l'ensemble des acteurs impliqués et de renouveler, grâce aux interactions auxquelles il donnera lieu, les partenariats contribuant à la réalisation des objectifs visés.

Les collectivités territoriales africaines et françaises sont non seulement au cœur de ce sujet, mais elles sont aussi au premier rang des décideurs, dans un contexte où l'importance de l'échelon local pour l'action (« penser global, agir local »), et notamment pour la mise en œuvre des ODD (« territorialisation »), est reconnue, et où la démocratie locale et l'appropriation des enjeux par les citoyens sont les facteurs indispensables de la réussite. Les textes rassemblés dans le présent ouvrage montrent que les maires et les élus territoriaux ont saisi à la fois l'urgence de la situation, la nécessité d'une vision globale de l'avenir souhaité pour une ville, et l'intérêt de l'approche partenariale.

Dès le début de 2018, la Délégation pour l'action extérieure des collectivités territoriales (DAECT) a facilité la mobilisation des collectivités territoriales françaises pour faire valoir le rôle clé des pouvoirs locaux dans la construction des villes et des territoires durables, et la contribution que pouvaient y apporter les projets menés dans le cadre de la coopération avec l'Afrique. La préparation du Sommet a été évoquée lors des sessions de la Commission Nationale de la Coopération décentralisée (CNCD). Un appel à projets spécialement dédié à la « ville durable en Afrique »

a permis au ministère de l'Europe et des Affaires étrangères de cofinancer, à hauteur d'un million et demi d'euros, vingt projets lauréats, d'un montant global de 5,40 M€, qui illustrent la diversité des pays africains concernés et des problématiques traitées : renforcement de la gouvernance locale, structuration des services essentiels, développement économique local, soutien à l'emploi des femmes, formation et mobilité des jeunes...

En coopération étroite avec le secrétariat général du sommet, le Partenariat français pour la ville et le territoire (PFVT), Cités unies France et Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) Afrique, nous travaillons à offrir aux maires et aux élus territoriaux africains et français les opportunités de rencontres et d'échanges au moment du sommet, à Bordeaux du 4 au 6 juin, pour leur permettre de tirer le meilleur parti de ce rendez-vous et de trouver les solutions et les partenaires pour mettre en œuvre leurs projets. Je suis convaincue que le travail très qualitatif engagé en amont du sommet, et auquel contribue le présent ouvrage, va permettre une compréhension plus profonde des enjeux et des solutions et donner un nouvel élan à la coopération entre les collectivités territoriales africaines et françaises dans cette perspective.



[...]

# La transition urbaine en Afrique

Jean Pierre Elong Mbassi, secrétaire général, Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) Afrique

De 1950 à 2050 la population totale de l'Afrique aura été multipliée par dix et sa population urbaine par cent. Des changements démographiques et de peuplement d'une telle ampleur sont inédits dans l'histoire récente de l'humanité. Le phénomène, associé aux risques climatiques et écologiques, met les populations et les responsables du continent africain en demeure de réinventer la pensée et la pratique de la planification et de la gestion urbaines, pour être à même de répondre aux cinq principaux défis soulevés par l'urbanisation rapide du continent, à savoir : le défi démographique ; le défi écologique ; le défi de la planification ; le défi du financement ; le défi de la gouvernance.

## Le défi démographique

L'Afrique comptait 100 millions d'habitants au XIX<sup>e</sup> siècle, 275 millions en 1960, 640 millions en 1990, 1,2 milliard d'habitants en 2015 (16 % de la population mondiale). Entre 2017 et 2050, vingt-six pays africains verront leur population doubler. Le département des affaires économiques et sociales de l'ONU estime que la population de l'Afrique devrait atteindre 4,5 milliards d'habitants à l'horizon 2100 (40 % de la population mondiale). À cet horizon, l'Afrique sera le principal foyer de peuplement de l'humanité. En d'autres termes, les choix que le continent africain fera en matière de trajectoires de croissance et de développement auront un grand impact sur le caractère durable et soutenable dans l'ensemble du monde.

Dans la mutation du peuplement de l'Afrique deux dynamiques méritent d'être signalées.

La première, c'est l'irruption des femmes sur la scène politique du continent de l'Afrique qui est l'un des faits marquants de l'évolution du débat national et panafricain sur le développement et l'intégration du continent. L'implication des femmes est désormais déterminante pour la mise en œuvre des politiques et stratégies publiques aux niveaux territorial, national, régional, continental et mondial. Les femmes représentent 51 %

de la population africaine. Le rapport « Women Matter Africa », publié par le McKinsey Global Institute, estime que 12 trillions de dollars pourraient être ajoutés au PIB de l'Afrique si le continent tirait mieux avantage de la force de travail et de créativité des femmes africaines.

L'autre fait marquant est son extrême jeunesse. La population africaine est la plus jeune au monde. En 2050, un tiers de la jeunesse mondiale vivra en Afrique, contre un cinquième en 2015. D'ici à 2050 la tranche de population des 15-24 ans doublera. Cette tranche représente 60 % des chômeurs du continent. Chaque année 10 à 12 millions de jeunes entrent dans le marché du travail. D'ici 2050, l'Afrique comptera 1 milliard de jeunes de moins de 18 ans (presque 1 jeune sur 2 dans le monde).

L'autre mutation majeure du peuplement de l'Afrique est l'urbanisation rapide du continent. De majoritairement rurale au moment des indépendances, l'Afrique va devenir majoritairement urbaine au cours des quinze prochaines années. L'armature urbaine de l'Afrique a rapidement évolué. En 1960, l'Afrique comptait deux villes de plus de 1 million d'habitants, Le Caire en Égypte et Johannesburg en Afrique du Sud. Actuellement



Marché aux poissons à Saint-Louis, Sénégal. © Pixabay.

l'Afrique compte trois villes de plus de 10 millions d'habitants (Le Caire, Lagos au Nigeria et Kinshasa, en République démocratique du Congo) ; quatre villes dont la population est comprise entre 5 et 10 millions d'habitants ; quarante-neuf villes avec une population de 1 à 5 millions d'habitants. L'urbanisation ne se résume toutefois pas aux seules grandes villes. Près de 60 % de l'urbanisation du continent se concentre dans les villes de taille intermédiaires (100 000 à 1 000 000 habitants) et de petite taille (10 000 à 100 000 habitants) et près du tiers de la population urbaine habite les petites villes.

Ce qui caractérise le processus d'urbanisation de l'Afrique c'est sa rapidité, inédite dans l'histoire récente de l'humanité. Il a fallu à l'Europe cent cinquante ans, soit cinq générations, pour passer d'une population majoritairement rurale à une population majoritairement urbaine. L'Afrique va effectuer cette transition en trois générations seulement. Les experts estiment que l'urbanisation rapide du continent ne va

décélérer que lorsque l'Afrique commencera à amorcer la phase descendante de sa transition démographique, qu'ils situent autour des années 2050-2060.

La mutation du peuplement du continent et son urbanisation s'accompagnent d'un fort mouvement migratoire. La question des migrations apparaît en conséquence comme une des questions stratégiques majeures dans l'évolution du peuplement de l'Afrique et même de la planète entière. Les catastrophes naturelles, les conflits armés, les troubles sociaux et les crises économiques et politiques entraînent de plus en plus de déplacements de populations des milieux ruraux vers les milieux urbains, des régions pauvres vers les régions riches, de l'intérieur du continent vers les zones côtières, nourrissant un flux ininterrompu au sein des pays, entre pays d'une même région en Afrique, ou à destination d'autres régions du monde. La question de la migration est donc au cœur de la transition urbaine en Afrique. Et on ne devrait



Peinture murale à Dakar, Sénégal. . © Éric Huybrechts.

pas se satisfaire d'aborder cette question exclusivement sous l'angle sécuritaire comme c'est actuellement la tendance générale au niveau de la communauté internationale. On ne peut pas passer sous silence non plus la contribution indéniable des migrants à la circulation des idées, à la diffusion des savoirs et des savoir-faire, à l'acceptation de la diversité culturelle propice à l'émergence d'un monde de concorde et de paix. Et on devrait admettre une fois pour toutes que les collectivités territoriales sont en première ligne dans le traitement de la question des migrations. C'est la raison pour laquelle l'organisation Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) et l'ensemble de ses sections régionales, dont CGLU, Afrique appellent la communauté internationale à associer pleinement les collectivités territoriales à la mise en œuvre de la Charte mondiale sur les migrations sûres, ordonnées et durables adoptée par les Nations unies à Marrakech, au Maroc, en décembre 2018.

La mutation du peuplement du continent, son urbanisation et les migrations qui les accompagnent figurent sans doute parmi les éléments les plus déterminants de la transformation structurelle de l'Afrique. Le sort économique, social, politique et culturel de l'Afrique est de plus en plus lié à celui de ses villes et territoires. Du bon fonctionnement et de la bonne gouvernance de ces derniers dépendent désormais la santé économique, la paix sociale et la stabilité institutionnelle des États africains et de l'Afrique dans son ensemble. Les populations et les décideurs du continent africain ainsi que leurs partenaires doivent en prendre l'exacte mesure. Le fait que pour la première fois le thème de la ville durable soit retenu pour le Sommet Afrique-France des chefs d'État et de gouvernement est une bonne nouvelle (Bordeaux, juin 2020). Encore faut-il que le sujet soit abordé de manière sérieuse, en prenant en considération l'urgence climatique et écologique, et en comprenant le rôle crucial que

l'Afrique doit jouer dans l'adoption d'une nouvelle trajectoire de développement qui tourne le dos aux impasses du modèle de développement dominant.

### Le défi climatique et écologique

Le monde est actuellement face à un dilemme : on ne peut pas continuer à appliquer le même modèle économique sans mettre en péril la survie même de l'humanité compte tenu du caractère fini de l'écosystème planétaire. C'est pour répondre à ce dilemme que les Nations unies ont adopté les objectifs de développement durable (ODD) et l'accord de Paris sur les changements climatiques, afin d'amorcer la transition vers un modèle de développement plus durable plus sobre en emprunts comme en rejets dans la nature, socialement plus juste et territorialement plus intégré. Les stratégies de développement des économies locales doivent désormais être définies à l'aune des principes de la sobriété, de l'efficacité énergétique et de l'économie circulaire. Les choix que les villes et les territoires d'Afrique feront en matière d'accès à l'énergie, d'aménagement du territoire, de planification et gestion urbaines, d'organisation des systèmes de production, de transport et d'échanges, et leur caractère plus ou moins inclusif, seront d'une importance capitale pour le devenir de l'Afrique et du monde ; car à l'horizon 2100, l'Afrique abritera pratiquement la moitié de la population mondiale. Lors du dernier Sommet Africités tenu en novembre 2018 à Marrakech, un débat a été ouvert parmi les leaders des collectivités territoriales d'Afrique sur les options qui s'offrent par rapport au modèle de développement à suivre : soit prolonger les modèles actuels de croissance productiviste et de consommation, quitte à les corriger par l'adoption de technologies environnementales et des « industries vertes » (tel que proposé par le Green New Deal de Joseph Stiglitz) ; soit passer à des modèles et à des formes de développement totalement différents, où la

logique du respect de l'environnement et du bien vivre prend le pas sur celle de la croissance, la compétition et la consommation échevelées.

L'hypothèse énoncée dans le cadre des discussions du Sommet Africités 2018 est que le continent africain n'a pas d'autre option pour son développement durable que d'emprunter la trajectoire de la transition écologique. Cette trajectoire s'impose parce que, dernière venue dans le processus d'industrialisation, l'Afrique doit tirer les leçons des expériences de croissance et de développement écologiquement non soutenables mises en œuvre dans les pays développés ou émergents. Dans cette perspective les collectivités territoriales d'Afrique doivent être

**La mutation du peuplement du continent, son urbanisation et les migrations qui les accompagnent figurent sans doute parmi les éléments les plus déterminants de la transformation structurelle de l'Afrique.**

précurseurs et explorer les nombreux gisements d'innovations et d'emplois qu'une approche plus responsable et plus durable des cinq principales fonctions exercées par les collectivités territoriales permet de mettre à jour. Les cinq fonctions principales sont : 1. nourrir la collectivité ; 2. construire la collectivité ; 3. organiser l'accès de la collectivité aux services de base ; 4. entretenir et maintenir les infrastructures et équipements ; 5. administrer et gérer la collectivité.

La revue de ces fonctions sous l'angle du développement durable amène à réinterroger les solutions couramment adoptées. Il s'agit d'explorer les alternatives possibles par rapport aux « actifs bloqués » (*stranded assets*) au sens d'infrastructures, équipements, ou arrangements institutionnels, juridiques ou financiers obsolètes au regard des exigences de l'approche de développement durable selon la grille proposée par Jeremy Rifkin. On peut appliquer le concept d'actifs bloqués également au raisonnement économique. Ainsi accordait-on jusqu'ici une très grande importance à la recherche d'économies d'échelle dans l'organisation et la mise en place des infrastructures et équipements urbains, ce qui a conduit souvent à privilégier le développement de grands réseaux centralisés. Or la recherche systématique des

économies d'échelle peut constituer un handicap réel lorsque la voie d'un développement plus durable suppose de faire le choix de solutions plus décentralisées, plus adaptables et plus modulables en matière de choix technologiques, institutionnels ou de montages financiers. Il s'agit de redéfinir la manière dont ces cinq fonctions principales sont exercées pour les rendre climato-compatibles et plus résilientes à l'échelle des différentes villes et des différents territoires. C'est notamment à cet exercice que les villes et territoires mettent en œuvre lorsqu'ils élaborent des plans climat-énergie dans le cadre de la convention des maires pour le climat et l'énergie soutenue par l'Union européenne et la Fondation Bloomberg,

Par ailleurs en vue d'accélérer la contribution des villes et territoires d'Afrique à la mise en œuvre de l'accord de Paris, CGLU Afrique a mis en place une *task force* climat qui regroupe les principaux protagonistes de l'écosystème international du climat, actifs en Afrique dans l'objectif de promouvoir une contribution plus importante des collectivités territoriales à l'action climatique. À cet égard, la *task force* climat de CGLU Afrique a proposé de profiter de la révision en cours des contributions déterminées au niveau national (CDN) pour la mise en œuvre de l'accord de Paris pour initier une démarche de bas en haut de leur définition, en prenant appui sur des contributions déterminées au niveau local ou territorial (CDL ou CDT). Cette proposition va faire l'objet d'une expérimentation en vraie grandeur au cours de l'année 2020 dans les cinq pays africains qui se sont portés volontaires pour servir de site pilote.

Les collectivités territoriales d'Afrique doivent travailler avec les universités et les centres de recherches du continent ou d'autres régions du monde pour identifier des stratégies qui ne les enferment pas dans des approches ou actifs bloqués, mais leur permettent d'explorer tous les possibles, y compris en redécouvrant les savoirs maîtrisés par les populations locales. Ces savoirs, couplés aux connaissances scientifiques et technologiques actuelles et futures, pourraient déboucher sur l'identification et la formalisation

de nouveaux modèles à même de mieux répondre aux défis posés par l'urbanisation rapide du continent, exacerbés par les effets des changements climatiques. Le fait que l'Afrique soit actuellement la région du monde la moins enchâssée dans l'économie dominée par les énergies fossiles donne aux décideurs des villes et des pays africains une responsabilité particulière quant à la bifurcation vers un modèle de développement écologiquement plus responsable, économiquement plus durable et socialement plus inclusif.

### Le défi de la planification urbaine

Ce qui frappe le visiteur de la majorité des villes africaines, c'est leur caractère dual, avec d'un côté, des quartiers réguliers et équipés, qui occupent une part limitée de la superficie de la ville et, de l'autre, des quartiers dits informels sous-équipés, qui occupent souvent plus de la moitié de l'agglomération. La majorité des citoyens qui y vivent est exclue des filières légales d'accès au sol et au logement et vit une situation foncière précaire. Pourtant dans les vingt prochaines années, les villes d'Afrique devront accueillir 300 millions nouveaux urbains. Si l'on ne change pas la manière dont ces villes sont préparées à accueillir cette population supplémentaire, on ne pourra pas éviter que les débordements urbains observés actuellement ne débouchent sur des sociétés urbaines ingouvernables. Il est en conséquence crucial que la planification urbaine retrouve la place qui doit être la sienne pour être en mesure d'anticiper et de gérer l'urbanisation rapide du continent. On peut se demander pourquoi ce qui semble *a priori* évident n'est pas mis en œuvre, sachant qu'il est communément admis que si l'on échoue à planifier, on planifie l'échec.

De nombreux experts ont attribué ce manque d'intérêt pour la planification urbaine à l'ignorance ou aux faibles capacités techniques des élus ou professionnels des administrations territoriales africaines ; et recommandé en réponse la mise en œuvre de programmes de formation et de renforcement des capacités. Force est pourtant de constater que, malgré ces programmes, les villes africaines continuent à se développer pour leur

grande part sans réel effort de planification, ce qui peut avoir trois explications :

1. D'abord, la vitesse de l'urbanisation et les forts taux annuels de croissance des villes africaines sont difficilement compatibles avec les méthodes et le rythme auxquels se font les plans d'urbanisme. Pour faire face à ce décrochage, on doit manifestement inventer d'autres manières de faire des plans d'urbanisme et faire évoluer les pratiques actuelles de la planification urbaine qui conduisent manifestement à une impasse.

2. Ensuite, l'adoption et la mise en œuvre des politiques macroéconomiques d'ajustement structurel ont laissé des traces profondes dans la gestion des États africains. Elles ont entraîné un désintérêt pour les perspectives de développement de moyen et long terme, puisque l'horizon temporel desdits plans est le court terme (trois ans au maximum), que l'horizon pour le suivi de leur mise en œuvre était réduit aux rendez-vous trimestriels entre les responsables des administrations nationales et les équipes du FMI et de la Banque mondiale. Les politiques d'ajustement structurel ont par ailleurs ignoré la dimension spatiale du développement au profit des seules politiques sectorielles. Dans ces conditions l'aménagement du territoire et la planification urbaine ont eu tendance à disparaître de la culture administrative et de gestion dans la plupart des pays, à de rares exceptions près. Adopter les politiques urbaines nationales et réhabiliter la planification urbaine comme nous y invite le Nouvel Agenda urbain mondial, adopté par les Nations unies, en octobre 2016 à Quito, en Équateur, se révèle un exercice d'autant plus difficile que la plupart des décideurs des villes d'Afrique semblent de plus en plus séduits par des propositions de développement de villes nouvelles ou de nouveaux développements présentant tous les aspects extérieurs de la ville globale (du style de Dubaï aux Émirats arabes unis) que

leur présentent les multinationales impliquées dans la promotion foncière et immobilière au niveau mondial. On sait d'avance qu'en suivant ces propositions, les villes d'Afrique ne pourront pas réaliser l'objectif de développement durable numéro 11 (ODD 11) pour des villes « saines, sûres, inclusives et durables ».

Pour atteindre cet objectif, les villes africaines doivent reconsidérer complètement la manière dont les quartiers dits d'habitat informel sont intégrés dans la planification et la gestion de la ville. C'est pour apporter des éléments de réponse à cette préoccupation qu'en collaboration avec

**Il est crucial que la planification urbaine retrouve la place qui doit être la sienne pour être en mesure d'anticiper et de gérer l'urbanisation rapide du continent, sachant qu'il est communément admis que si l'on échoue à planifier, on planifie l'échec.**

Slum Dwellers International (SDI) – une ONG internationale regroupant les associations des habitants des quartiers d'habitat informel –, CGLU Afrique a initié le programme « Know Your City » (Connais ta ville) consistant à faire en sorte que les décideurs et les administrations des villes africaines travaillent avec les habitants des quartiers d'habitat informel en vue de l'intégration de ces derniers dans la planification et la gestion de la ville. La mise en œuvre du programme « Know Your City » a montré combien les profession-

nels africains étaient mal formés et mal préparés pour conduire des interventions dans les quartiers d'habitat informel et combien il leur était difficile de dialoguer avec les habitants desdits quartiers et de les associer à la conception et à la mise en œuvre de leurs plans de restructuration. En Afrique, les villes de taille intermédiaire (100 000 à 1 000 000 habitants), et de petite taille (10 000 à 100 000 habitants) doublent leur population et leur superficie tous les quinze à vingt ans. Pour éviter que ces villes n'entrent elles aussi dans la spirale de l'accroissement incontrôlé des quartiers informels, il est nécessaire que la proposition de grandes trames d'infrastructures et d'équipements couvrant l'ensemble du territoire concerné par le développement de ces villes dans les vingt prochaines années soit inscrite parmi les priori-



tés de la politique urbaine nationale et mise en œuvre dans les meilleurs délais. La planification et la réservation des emprises de ces grandes trames peuvent facilement se faire en recourant aux nouvelles technologies mobiles de géolocalisation, ce qui permet de garantir un minimum d'ordre dans l'installation des habitants et la mise en place progressive des infrastructures de support de ces grandes trames.

3. Enfin, l'observation de la manière dont les plus-values foncières et immobilières sont produites et redistribuées au sein des villes africaines peut aussi expliquer la faible volonté de planifier ces villes de la part des élites dirigeantes. On observe en effet une corrélation forte entre le niveau de désordre urbain et le niveau des rentes foncières et immobilières, notamment dans la partie organisée de la ville, où le prix au mètre carré des terrains et des constructions peut avoisiner, voire dépasser, les prix pratiqués dans les sites équivalents des villes des pays développés ou émergents dont le niveau de vie et le pouvoir d'achat des habitants sont plus de vingt fois, voire cinquante fois, plus élevés. L'inorganisation des services urbains et leur mauvais fonctionnement dans les autres quartiers de la ville renforcent l'attractivité de la zone organisée. Parallèlement et de plus en plus, on observe le même appétit pour les rentes foncières espérées par ces mêmes élites sur les terrains situés à la périphérie des villes, acquis à bas prix auprès des ayants droit coutumiers. L'analyse de politique économique des décisions (ou des non-décisions) prises dans le domaine de la planification (ou de la non-planification) de la plupart des villes d'Afrique montre donc que ce n'est pas tant l'ignorance ou la faible compétence technique, qui expliquent le peu d'empressement à mettre en œuvre la planification urbaine, que l'intérêt des élites dirigeantes d'en retarder le plus possible la mise en œuvre pour profiter de la rente primaire offerte par les plus-values foncières et immobilières.

On voit donc que ramener la question de la planification urbaine à sa seule dimension technique est une grossière erreur. Sa dimension politique et économique, voire culturelle, l'est tout autant

sinon plus. Peut-on en conclure que les villes africaines sont condamnées au désordre tant que leurs élites dirigeantes n'ont pas d'autres sources d'enrichissement que les plus-values foncières et immobilières ? La réponse à cette interrogation doit être nuancée : tout d'abord, il existe un seuil au-delà duquel le prix au mètre carré de terrain ou du bâtiment ne peut aller, c'est celui que les multinationales acceptent de payer pour leurs locaux de travail ou le logement de leurs cadres. Ensuite, la concurrence entre spéculation en centre-ville et en périphérie est en faveur d'une certaine planification permettant d'envisager des anticipations sur les plus-values foncières. Enfin, il ne faut pas perdre de vue les demandes sociales locales qui se font de plus en plus pressantes en faveur de villes plus fonctionnelles, ainsi que les pressions exercées par la communauté internationale en vue du respect des engagements de mise en œuvre des ODD et du Nouvel Agenda urbain mondial.

Il est nécessaire d'entreprendre un véritable travail de conversion des élites dirigeantes comme des populations sur l'utilité sociale de la planification urbaine. Il s'agit de développer une nouvelle argumentation s'appuyant sur les leçons de l'expérience continentale et internationale, montrant tout le bénéfice que peut représenter pour tous une ville attrayante, attractive, productive, fonctionnelle et bien gérée. Il faut également remettre urgemment à l'ordre du jour, dans tous les pays africains, la définition et l'adoption des politiques d'aménagement du territoire à long terme, dans l'objectif de canaliser la dynamique de l'urbanisation, d'organiser les relations entre les villes et leur hinterland rural et de structurer le système des établissements humains du village à la métropole, tant au niveau national que régional et continental.

#### **Le défi du financement**

Les experts estiment qu'il faut investir annuellement près de 5 % du PIB du continent pendant les vingt prochaines années, soit 90 milliards de dollars par an, pour être à la hauteur des besoins en infrastructures, logements, équipements et services publics induits par l'urbanisation rapide de l'Afrique. Ce chiffre est à mettre en relation



À Abidjan, Côte d'Ivoire. © Unsplash.

avec le total des aides publiques au développement, investi annuellement dans le monde (soit en moyenne 100 milliards de dollars) ou avec le montant des investissements annuels de la Banque mondiale ou de la Banque africaine de développement dans le développement urbain (soit 8 milliards de dollars et 0,4 milliard de dollars respectivement). Le sous-investissement chronique dans les villes d'Afrique a pour conséquence la faible rentabilité et compétitivité des entreprises qui y opèrent, la plupart d'entre elles intégrant dans leur haut de bilan des dépenses qui, ailleurs, font partie des services apportés aux entreprises par la collectivité publique. Il y a une relation étroite entre le niveau et la qualité des investissements publics locaux et la rentabilité et la compétitivité des entreprises. Les villes africaines sont par la force des choses devenues le cœur de l'attractivité et de la compétitivité des économies nationales. Quand on sait que dans la plupart des pays africains, les villes contribuent pour plus de 60 % au PIB national, on mesure combien la santé économique des pays africains

dépend de plus en plus de l'attractivité de leurs villes et leurs territoires. Il est donc urgent d'investir massivement dans les villes africaines. Mais comment et auprès de qui trouver les moyens correspondants ?

L'agenda d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement, adopté en juin 2015, recommande qu'autant que possible le financement à long terme des actions de développement soit recherché d'abord au niveau de chaque pays, en comptant avant tout sur ses ressources internes, publiques et/ou privées et, dans le cas des villes, au niveau des pouvoirs publics, du secteur privé et des populations desdites villes. Le problème c'est que l'urbanisation rapide de l'Afrique s'accompagne partout de l'accroissement de l'informalité, ce qui complique la mobilisation de la fiscalité locale et ne permet pas de donner des marges d'action suffisantes aux pouvoirs publics pour répondre aux besoins d'investissements urbains. L'une des propositions mises en avant en réponse est d'asseoir le financement des investissements

urbains sur la captation des plus-values d'urbanisation et la valorisation du foncier à travers des opérations d'urbanisme. L'autre proposition avancée est d'avoir plus recours à l'emprunt et au marché financier pour financer les investissements urbains, d'autant que le poids du remboursement sera allégé car pesant sur un nombre toujours plus élevé de contribuables compte tenu de la forte croissance démographique. Cette solution suppose de conforter la mobilisation des ressources propres des gouvernements locaux et régionaux d'Afrique, notamment en développant, entre autres, et de manière significative, le prélèvement de l'impôt foncier et immobilier. L'impôt foncier et immobilier représente 80 % des ressources propres des collectivités locales aux États Unis, 70 % dans la plupart des autres pays développés et seulement 6 % en Afrique. Il y a là un gisement de ressources propres que les gouvernements locaux et régionaux d'Afrique devraient mieux exploiter. Le recours au marché financier se justifie aussi en considération de la richesse produite annuellement dans les villes africaines. Celles-ci évoluent désormais dans un environnement caractérisé par des marchés financiers de plus en plus matures et ont elles-mêmes des capacités d'emprunt de plus en plus importantes. La question à résoudre est de savoir comment les villes africaines peuvent transformer cette capacité potentielle en capacité réelle. À l'heure actuelle, quelques villes africaines seulement ont émis des obligations ou préparé des émissions d'obligations sur les marchés de capitaux nationaux ou internationaux. Depuis 2011, la croissance des émissions d'obligations en circulation ralentit et seules les plus grandes villes entrent dans le marché des obligations.

Les expériences de recours au marché financier pour financer les investissements urbains restent donc très limitées en Afrique, soit parce que les États restent frileux face au risque de surendettement des communes, soit parce que les marchés

financiers nationaux sont trop limités pour permettre de lever des fonds à la hauteur des besoins, soit que les conditions de marché limitent l'accès au marché aux seules grandes villes, alors que les besoins de financement concernent toutes les villes. C'est pour répondre à l'ensemble de ces contraintes que CGLU Afrique a entrepris de mettre en place l'Agence territoriale africaine, un véhicule financier à l'échelle panafricaine, destiné à faciliter l'accès des villes et territoires d'Afrique au marché financier, en mobilisant avant tout la capacité de mutualisation des villes africaines (*pooling*).

La recherche de solutions durables d'accès des villes et territoires d'Afrique au marché financier ne doit pas faire perdre de vue que l'Afrique compte les deux tiers des États fragiles et post-conflits du monde. Dans ces États, les villes et les territoires sont pris dans une triple trappe de pauvreté, d'instabilité sociopolitique et de financement, peu nombreux sont les investisseurs souhaitant financer des villes ayant autant de problèmes, alors même que leurs besoins sont importants et pressants. Pour cette catégorie de villes, on ne peut éviter de compter avant tout, au moins momentanément, sur la solidarité internationale, organisée autour de facilités multibailleurs qui pourraient être mises en place à l'initiative de la Banque africaine de développement.

Un prérequis incontournable de l'intervention de tout financier dans une collectivité est la sincérité des comptes présentés en appui à la demande de financement. D'où l'importance de tenir à jour les données financières et comptables des collectivités, et d'étalonner les informations financières des collectivités locales de sorte à pouvoir se donner les éléments de comparaison chiffrés, en vue de l'amélioration des performances et de la bancabilité des collectivités locales d'Afrique. D'un autre côté, le financier se préoccupera toujours de la mise en place des conditions nécessaires pour le développement et la collecte pérennes de

l'épargne locale, des mécanismes mis en place pour soutenir des systèmes d'intermédiation et des mécanismes de garantie, et pour améliorer les performances des collectivités locales dans le domaine de la préparation des projets bancables, en étroite relation avec la gouvernance des villes et territoires.

### Le défi de la gouvernance

Le défi de la gouvernance est particulièrement difficile à relever dans le contexte des villes d'Afrique. Il y a encore fort à faire pour que les États acceptent de transférer l'essentiel du pouvoir de décision les concernant aux collectivités territoriales. La question de la représentation est particulièrement délicate à traiter dans des villes où un habitant sur quatre ne vivait pas dans la ville dix ans auparavant et où se développent des *ghetted communities* pour riches à côté des ghettos pour pauvres. En effet, l'espace urbain, censé au départ unir les populations dans une même appartenance territoriale et sociale et dans une même communauté de destin, est de plus en plus ségrégué. Partout le risque de dissolution de la citoyenneté augmente, le sentiment d'appartenance à une même ville recule. On est en présence de sociétés urbaines où la proximité s'organise désormais à l'échelle mondiale. Dans cette nouvelle configuration, l'identification à l'espace symbolique prend le pas sur l'identification à l'espace géographique, malgré l'interdépendance forcée qu'entraîne le fait d'être géographiquement voisins. Nicolas Veltz a assimilé cette nouvelle configuration des villes à un monde organisé en archipels. Ces nouvelles proximités et segmentations se nourrissent de l'accoutumance générale à l'injustice sociale et s'accompagnent de l'érosion inexorable de la cohésion familiale et des élans de solidarité quand la précarité gagne. Cette situation conduit à une crise de gouvernabilité des villes et territoires d'Afrique à laquelle il convient d'apporter la plus grande attention.

Pour surmonter cette crise, il faudrait compléter la démocratie représentative par la démocratie participative, et mettre au point et adopter des outils de gouvernance, favorisant l'association des habitants à la gestion des affaires locales, comme le budget participatif. La démocratie représentative – par laquelle quelques individus sont élus pour prendre des décisions qui affectent la vie de tous les citoyens – est maintenant considérée comme inappropriée pour assurer une gestion efficace et efficiente des villes. Avec l'explosion du numérique, une culture de démocratie participative est beaucoup plus indiquée pour améliorer les relations avec les citoyens et mobiliser leur créativité au service de la ville, tout en favorisant la dynamique d'inclusion de tous, notamment des jeunes, à la gestion de la ville. Faire participer les habitants à la gestion des affaires locales permet aussi d'avoir leur accord pour mobiliser les ressources nécessaires au financement des priorités d'action qu'ils se donnent, soit à travers le paiement des coûts de service, soit à travers le paiement des impôts et des taxes. Dans beaucoup de pays africains, la démocratie participative pourrait largement faciliter le développement des bases de données et augmenter les capacités à planifier. Une telle culture démocratique et participative n'est pas totalement étrangère à la gouvernance informelle de beaucoup de villes secondaires en Afrique. Leurs associations de ressortissants mobilisent des ressources fondées sur les contributions de tous leurs concitoyens qui résident à l'intérieur du pays ou à l'étranger, afin de réaliser les équipements, les infrastructures et les services identifiés comme prioritaires par l'association. Faire en sorte d'adopter de telles pratiques dans les villes africaines mettrait la gouvernance de ces villes en phase avec la culture et les traditions de débat, dialogue, et prise en compte du point de vue de chacun dans la formation de la décision collective. ■