



Évolution Des

Politiques Urbaines Nationales

Aperçu Général

Évolution des politiques urbaines nationales

Aperçu général

Première édition publiée à Nairobi par l'ONU-Habitat en 2014

Révisée en 2016

Droit d'auteur © Programme des Nations Unies pour les établissements humains 2014

Tous droits réservés

Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-HABITAT)

B. P. 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA

Téléphone: 254-020-7623120 (Siège)

Site internet: www.unhabitat.org

Numéro de classification du système harmonisé (Numéro HS): HS/072/15F

Numéro international normalisé du livre (Numéro ISBN) en Séries: 978-92-1-133366-4

Numéro international normalisé du livre (Numéro ISBN), Volume: 978-92-1-132682-6

Avertissement

Les appellations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent pas, de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies, aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, du Secrétariat des Nations Unies, ou de ses États membres.

La présente publication peut être partiellement reproduite sans autorisation préalable, sous réserve d'en citer la source.

Photo de couverture: Accra, Ghana © **Alliance des villes**

Beijing, Chine © **Flickr/ahenobarbus**

Filles de Pune, Inde © **Alliance des villes/Susanna Henderson**

Remerciements adressés à l'ensemble de l'équipe

Coordinateurs: Remy Sietchiping (ONU-Habitat) et Rene Peter Hohmann (Alliance des villes/Cities Alliance)

Gestionnaire du projet: Themba Phakathi

Auteur Principal: Ivan Turok

Collaborateurs et Contributeurs: Almut Nagel, Anaclaudia Marinheiro Centeno Rossbach, Dhiraj Ajay Suri, Elkin Velasquez, Jago Dodson, Jane Reid, Julian Baskin, Kamel Bouhmad, Marie-Alexandra Kurth, Nancy Lozano-Gracia, Okju Jeong, Raf Tuts, Robert Buckley, Rubbina Karruna, Serge Allou

Éditrice de la publication anglaise: Victoria Quinlan

Traducteur: Martin Ebele-Tobbo

Relecture (Français): Sandrine Capelle-Manuel, Remy Sietchiping

Conception et mise en page: Thamara Fortes, Eric Omay, Runze Wang

Assistante: Caroline Murihia

Appui financier et technique: Alliance des Villes (Cities Alliance)

Évolution Des

Politiques Urbaines Nationales

Aperçu Général

Avant-propos



À l'heure actuelle, plus de la moitié de la population mondiale vit dans les villes. D'après les projections fondées sur des tendances statistiques, 70% des habitants de la planète, d'ici 2050, vivront dans les centres urbains. Les agglomérations urbaines connaissent un rythme de croissance qui va s'accroissant, résultant, tantôt du développement de la planification urbaine, tantôt de l'étalement de l'environnement urbain.

La plupart des paramètres qui déterminent fondamentalement le progrès, la stagnation des villes ou qui aboutissent à une situation de dysfonctionnement des centres urbains découlent essentiellement de la planification, de la coordination et de la gestion rationnelle de leur expansion. Ces facteurs, à leur tour, dépendent des compétences, des ressources financières et de la volonté politique disponibles et sollicitées dans les meilleures conditions possibles pour améliorer la vie des millions de citoyens. A défaut, on assiste plutôt à la précarité des réseaux de transport, l'insuffisance de l'approvisionnement en eau, les crises sanitaires et les bidonvilles, entre autres.

Les gouvernements de nombreux pays ont pris l'initiative d'élaborer des politiques de coordination et de gestion du processus d'aménagement urbain dans leurs territoires respectifs. En raison de la diversité des

contextes, des histoires, des compétences, des capacités et d'autres caractéristiques, le processus d'urbanisation présente des différences notoires d'un pays à l'autre, du fait des objectifs dissemblables et des défis spécifiques à relever. Il est évident qu'il n'existe pas de modèle politique d'urbanisation adaptable à tous les scénarios, mais les leçons à tirer des expériences mises en œuvre par d'autres pays sont nombreuses et enrichissantes.

L'aménagement effectif des centres urbains dans une perspective durable exige néanmoins que les parties prenantes adoptent une stratégie d'intervention concertée qui facilite la mise en place des politiques urbaines censées encourager la construction de villes compactes, socialement inclusives, intégrées et connectées, et résistantes au changement climatique.

Toute politique urbaine nationale est un ensemble cohérent de décisions fondées sur un processus délibéré mené par le gouvernement. La politique urbaine nationale a pour ambition de coordonner et de rallier les différents acteurs autour d'une vision et d'un objectif communs orientés vers la promotion d'une stratégie de développement urbain plus transformatrice, plus productive, plus inclusive et plus résiliente à long terme. Ces arguments autorisent à affirmer que les politiques nationales urbaines sont bien souvent l'émanation des processus interactifs.

La présente publication se propose de dresser le bilan des politiques urbaines et d'étudier la méthodologie de leur élaboration dans un certain nombre de pays des différentes régions du monde. Les problèmes spécifiques rencontrés et les solutions appliquées pour les résorber sont amplement expliqués et illustrés dans la publication, et les voies jugées les plus prometteuses pour traiter certaines questions bien précises sont tirées de ces scénarios.

La présente publication vous permettra également de découvrir, en matière d'aménagement urbain, certaines actions concrètes en cours de réalisation dans le monde entier à l'heure actuelle. Cette analyse mettra à votre disposition des principes et des leçons importantes dont l'application est vivement conseillée dans de nombreux contextes. La prise en compte de ces principes et de ces leçons permettra de faire la différence entre les pertes enregistrées en matière d'importantes ressources

financières et de temps, et l'adoption d'une politique urbaine nationale qui ouvrirait la voie à l'aménagement de villes pérennes, stables et dynamiques.

Dans le cadre de l'élaboration d'un nouvel agenda urbain qui en 2016 figurera parmi les conclusions de la Troisième Conférence des Nations Unies sur l'habitat et le développement durable en milieu urbain (Habitat III), l'urbanisation comme facteur de développement pour les 20 prochaines années reposera sur les politiques urbaines nationales.



Joan Clos

Directeur Exécutif; ONU-Habitat



Table des Matières



Nairobi (Kenya) © ONU-Habitat

	Résumé	2
01	INTRODUCTION.....	4
02	REGAIN D'INTÉRÊT POUR LES POLITIQUES URBAINES NATIONALES	8
03	HISTORIQUE DES POLITIQUES URBAINES NATIONALES	14
	3.1 Cycle évolutif des politiques	14
	3.2 Brève historique de la politique urbaine.....	18
	3.3 Politique contemporaine en matière d'urbanisation	27
04	POLITIQUES URBAINES EN VIGUEUR DANS DIFFÉRENTS PAYS	34
	Asie	35
	République de Corée	35
	Chine	39
	Inde	43
	Amérique latine.....	48
	Colombie.....	48
	Chili.....	50
	Mexique	54
	Brésil.....	56
	Océanie.....	61
	Australie.....	61
	Afrique.....	64
	Maroc	64
	Ethiopie.....	66
	Afrique du Sud	70
	Rwanda	73
	Ghana	75
	Nigeria.....	78
	Ouganda	80
	Kenya	83
	Malawi	85
	Zambie	87
	Mozambique	88
	Angola.....	89
	Mali	91
05	ÉLÉMENTS DE BASE D'UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE POLITIQUES URBAINES NATIONALES	92
	Références	98



Scène de rue à Bombay (Inde) © Thamara Fortes



Baguio (Philippines) © Flickr/julsnewton



Scène de rue à Ica (Pérou) © Hélène Fournière



Place du marché à Jacmel (Haïti) © Helene Fourniere

Résumé



Le but de la présente publication est d'examiner l'expérience des politiques urbaines nationales (PUN) en vigueur dans certains pays à travers le monde, afin d'en tirer des leçons que d'autres pays intéressés pourraient exploiter dans la formulation ou la mise en œuvre de leurs propres politiques. Les défis et les perspectives qui attendent les régions urbaines sont très différents au regard des contextes particuliers, ce qui requiert l'élaboration de réponses appelées à varier en fonction des cas de figure. Il importe grandement de connaître la lenteur ou la rapidité du rythme d'urbanisation d'un pays pour proposer la série de réponses avec des facteurs d'attraction ou de répulsion, tout en prenant en compte la modestie ou la consistance des ressources à investir dans les infrastructures et les services urbains, ainsi que les forces et les faiblesses des capacités institutionnelles. Il n'existe pas de modèle unique de politique urbaine nationale (PUN) qui présente un résultat standard et une approche universelle qui peut être reproduite dans différents endroits. Certains principes, par contre, sont d'une importance fondamentale et peuvent servir de source d'inspiration.

Les leçons principales à dégager de ces différents scénarios sont les suivantes:

1. Les gouvernements, à tous les échelons de l'administration publique, doivent de plus en plus prendre conscience des menaces et des opportunités découlant de la croissance rapide des villes. La gestion de ces défis et de ces opportunités ne passe nécessairement pas par l'élaboration cloisonnée des politiques. Les différents secteurs de l'administration publique doivent apporter

leur **concours effectif à la coordination des initiatives relatives à l'aménagement et à la gestion rationnelle des villes et des agglomérations urbaines**. Les politiques urbaines peuvent jouer un rôle positif et fondamental dans le développement national; elles ne se limitent pas à la lutte contre la pauvreté et à la satisfaction des besoins fondamentaux.

2. La mise en œuvre des politiques urbaines nationales nécessite **la mise en œuvre d'un processus technique permanent appelé à développer les fondements juridiques et à consolider des institutions et des instruments financiers capables de concevoir et de construire des villes et des agglomérations urbaines résilientes, plus productives et où il fait mieux vivre**. Dans le cadre du développement de ces capacités, le secteur public doit travailler en étroite collaboration avec les communautés locales, les investisseurs privés et d'autres acteurs. La construction de villes prospères n'est pas une responsabilité uniquement dévolue aux gouvernements.
3. L'élaboration de politiques urbaines nationales **la collaboration active entre les différents départements de l'administration publique** ainsi que le transfert des responsabilités et des ressources appropriées aux administrations locales qui permettront aux autorités municipales d'apporter des solutions concrètes aux problèmes rencontrés sur le terrain, avec le soutien du gouvernement central et en collaboration avec d'autres parties prenantes. La participation active des villes est

nécessaire pour atteindre de nombreux objectifs en matière de politiques nationales.

4. L'un des objectifs les plus importants à atteindre est de gérer l'expansion des villes vers les zones périphériques **dans l'intérêt d'un modèle de croissance urbaine plus compact et plus inclusif** qui privilégie la mise en place des réseaux de transport urbain plus courts, la réduction au strict minimum de la dégradation des terres agricoles environnantes, de la pollution des sources d'eau douce et de la dégradation des divers écosystèmes.
5. Le remembrement urbain nécessite la promotion des actions dynamiques visant à accroître **la quantité et la qualité des terres et des propriétés mises en valeur dans les centres urbains et le long des corridors de transport**, l'utilisation plus intensive des parcelles de terrain non bâties mais bien situées,

et l'amélioration des infrastructures urbaines. Le remembrement urbain va de pair avec la mise en valeur conjointe des terres et la diminution de l'usage optimal du foncier.

6. **Sur le plan social, il est nettement plus approprié et plus économique de planifier l'aménagement urbain en prévoyant les terrains constructibles et en préparant les infrastructures** que de se lancer dans des opérations de réparation, de réaménagement ou de déplacement des établissements informels une fois qu'ils ont été construits. La solution idéale est d'accepter et d'améliorer in situ les quartiers informels déjà en place au lieu de les éradiquer.
7. La mise en place d'une politique urbaine efficace nécessite **un aménagement du territoire large prenant en compte les régions métropolitaines**

et la connectivité entre les villes et les zones rurales, afin de promouvoir leurs atouts et d'encourager les interactions mutuellement bénéfiques dans l'intérêt de la prospérité nationale et de la croissance généralisée.

Mots-clés: Politiques urbaines nationales; Programme de développement à long terme; Planification de l'aménagement urbain; Renforcement des capacités organisationnelles; Coordination institutionnelle; Infrastructures et services; Gestion rationnelle des terres; Stratégies efficaces en matière d'aménagement urbain; Socialement inclusif Développement urbain.



New York (États-Unis d'Amérique) © Flickr/Jess Garrison

1

Introduction



Un quartier de Port-au-prince (Haïti) © ONU-Habitat/Julius Mwelu

La concentration spatiale et la croissance de la population mondiale dans les pays pauvres et à revenu intermédiaire au cours du vingt et unième siècle, présente d'importantes perspectives ainsi que des défis majeurs à relever. L'urbanisation à grande échelle comporte un potentiel évident et des avantages substantiels pour le développement économique, le progrès social et l'utilisation efficace des ressources naturelles. Toutefois, les villes en plein essor et à forte densité de population exposent également les pays à des risques accrus de d'inégalités sociales et de dégradation du milieu naturel. Dans tous les cas, la forme et le caractère de la croissance urbaine au cours des prochaines décennies auront un impact majeur sur le bien-être et les chances de réussite dans la vie de plusieurs milliards de personnes. Ils exerceront également une influence importante sur les flux migratoires de par le monde et sur la stabilité internationale, et auront une incidence sur les écosystèmes de la planète dans le contexte du changement climatique et de la raréfaction grandissante des ressources.

L'objectif de la présente publication est de faire le tour d'horizon et de dresser le bilan des initiatives entreprises par certains gouvernements à travers le monde en matière de planification et de gestion de l'urbanisation,

de manière plus durable, plus productive et plus inclusive que par le passé. Une nouvelle génération de politiques urbaines nationales (PUN) est proposée. Elle est plus consciente de la gravité des enjeux, plus ambitieuse et plus intégrée dans son approche que les politiques urbaines qui l'ont précédée. Le but est d'orienter les activités actuelles de l'ONU-Habitat et des divers partenaires internationaux du développement vers les pays à faible revenu qui connaissent une urbanisation rapide en vue de les aider à formuler, à mettre en œuvre et à examiner leurs propres politiques urbaines nationales. Pour ce faire, deux enjeux principaux sont visés, à savoir: mobiliser le soutien politique et institutionnel en faveur d'une action concertée visant à façonner la trajectoire de la croissance urbaine et; développer les capacités techniques, les cadres juridiques et les instruments financiers aux fins de réalisation harmonieuse de cet engagement. Ce processus pourrait s'avérer avantageux s'il est perçu comme une approche associée et soutenue à travers les changements de gouvernements ou de régimes, et s'il s'inscrit dans une perspective à long terme.

La finalité de toute politique urbaine nationale (PUN) est de définir une vision, des principes directeurs et un ensemble de mesures multiples que les gouvernements doivent mettre en place pour réaliser certaines des possibilités jugées pertinentes et juguler les problèmes découlant de la concentration de la croissance de la population et de l'activité économique. Toute politique urbaine nationale couvre, en principe les intentions générales et les actions concrètes à mettre en œuvre par les gouvernements dans leurs villes, leurs communes et leurs régions métropolitaines dans la perspective d'une amélioration de leur mode de fonctionnement sur les plans économique, social et écologique. Cela les aidera à répondre de manière plus efficace et équitable à la croissance future, à améliorer le bien-être de leurs citoyens et à mieux prévenir leur vulnérabilité contre les risques de catastrophe naturelle. La politique urbaine

nationale peut couvrir toute une gamme de mesures et d'instruments politiques variés qui, mis ensemble, fonctionnent nettement mieux. Parmi ces mesures et instruments figurent des plans, des programmes, des projets, des règlements, des dispositions organisationnelles et des outils financiers. Ces mesures peuvent s'accumuler et être affinées au fil du temps. Les sensibilités entourant les politiques spécifiquement orientées vers les espaces de ce genre signifient parfois qu'elles manquent d'ambition ou qu'elles sont tout simplement implicites. Ces politiques peuvent également être contrebalancées par d'autres politiques territoriales ou par des politiques sectorielles, telles que l'adoption d'une politique d'octroi de subventions de logement qui ne prend pas en compte le critère spatial ou la construction d'autoroutes qui est susceptible d'altérer les trajectoires urbaines, tout en encourageant les formes extensives de croissance urbaine. Le fait de définir les objectifs, les cibles et les instruments indispensables pour le développement urbain peut aider à donner aux villes et aux communes toute l'attention qu'elles méritent pour relever leurs défis complexes.

La politique urbaine a une histoire longue et mouvementée dans certains des pays étudiés dans le cadre de cette publication. Nous citerons à titre d'exemple les périodes difficiles de contrôle et de coercition de la part des autorités publiques, lorsque leur intention était de bouter hors des villes principales certaines personnes et leurs activités, ou de raser certains des anciens quartiers résidentiels des communautés pauvres pour laisser la place à des zones de réaménagement commercial sous le couvert de "l'amélioration des bidonvilles". L'on ne saurait prétendre que les politiques urbaines se prévalent de la même signification dans des contextes différents, tout simplement parce que leur désignation sous l'appellation de politiques urbaines est identique. Il n'existe pas de modèle unique, encore moins d'approche garantie en mesure de générer une solution souhaitable qui

pourrait être reproduite dans des situations différentes. Les tentatives visant à introduire une politique urbaine nationale doivent prendre en compte un certain nombre de paramètres au nombre desquels le contexte national, la culture politique des populations et l'attrait pour une telle politique. Ces facteurs soulignent l'intérêt incontestable à maîtriser l'histoire et l'évolution spécifiques de la politique urbaine dans chaque localité, sans omettre le rôle des autres politiques territoriales, rurales et régionales.

La publication est avant tout le fruit d'une étude théorique et d'une analyse de la documentation et de diverses données disponibles sur les politiques urbaines nationales dans 20 pays à travers le monde, spécifiquement choisis en raison de leur longue expérience. En matière de politiques urbaines nationales, certains pays disposent de modèles particulièrement audacieux ou innovants, ou ont dû surmonter des obstacles particuliers pour introduire une politique urbaine nationale. Les modèles étudiés sont essentiellement les pays du Sud, à faible revenu et à revenu intermédiaire, et non ceux d'Europe et d'Amérique du Nord. Différentes sources de données

ont, dans la mesure du possible, été validées par recoupement. Des entretiens avec des membres des délégations de plusieurs pays présents à deux ateliers internationaux organisés à Madrid (Espagne) et à Medellín (Colombie) en mars et avril 2014 sur le thème des politiques urbaines se sont révélés particulièrement utiles à cet égard. Parmi les participants à ces deux ateliers figuraient des ministres, des hauts fonctionnaires, des universitaires, des consultants et des agents des organisations internationales telles que l'ONU-Habitat, la Banque mondiale, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et l'Alliance des villes (Cities Alliance). Certains d'entre eux ont aidé à organiser des entretiens de suivi avec d'autres informateurs clés dans leurs pays respectifs afin d'approfondir leurs connaissances sur le thème des deux ateliers.

Le rassemblement des éléments de preuve pertinents appuyés par des documents n'était pas un exercice facile pour plusieurs raisons. La plupart des pays ne disposent pas de récits historiques objectifs permettant de retracer l'évolution de leurs politiques urbaines nationales. Il existe une pénurie particulière d'analyses indépendantes



Reconstruction d'une maison à Bagh (Pakistan) © ONU-Habitat

en mesure de donner les raisons pour lesquelles ces politiques ont changé et d'expliquer l'impact qu'elles ont eu. D'autres problèmes, par ailleurs, entourent la reconnaissance et la classification des documents pertinents. Les barrières rencontrées au niveau des langues étrangères peuvent rendre difficile la définition d'une politique urbaine, surtout lorsqu'elle comporte une forte tonalité sectorielle et figure officiellement, par exemple, dans la rubrique des politiques mises en place pour les établissements humains. Prenons le cas du Maroc qui avait adopté un impressionnant programme d'éradication des bidonvilles depuis plus d'une décennie, mais dont l'exploitation à des fins scientifiques est limitée, des suites du manque d'informations en anglais sur ce programme. Certains gouvernements n'accordent pas beaucoup d'importance à leurs politiques urbaines, peut-être en raison de leur caractère sensible. Il est, par exemple, extrêmement difficile de trouver sur Internet des informations sur la politique urbaine du Ghana, en dépit de son approbation officielle en 2012. La pertinence de certaines politiques urbaines nationales semble parfois se limiter à leur existence sur le papier, alors que la réalité est totalement différente, ce qui reflète le manque d'intérêt sur le plan de leur suivi ou

de leur réalisation effective. Le rôle symbolique de ces politiques ne peut être compris qu'à travers les entretiens avec des informateurs clés. Dans le cas de figure du Nigeria, la dernière version de la politique urbaine énonce, sans ambages, que: "Malgré l'adoption, par le Nigeria, d'une politique nationale de développement urbain ambitieuse en 1992, il n'existe, d'une manière générale, pas grand-chose à montrer en matière de réalisation" (République Fédérale du Nigeria, 2012, p.4).

La structure de la publication est la suivante. La prochaine partie (Section II) explique le regain d'intérêt pour la politique urbaine. La Section III est une narration de la longue histoire des efforts entrepris par les gouvernements en matière de planification et de gestion urbaine et présente les différentes approches qui ont été proposées. La Section IV porte sur les expériences de différents pays et relève la diversité de la pratique contemporaine en se concentrant sur ce qui distingue chaque pays de l'autre. La conclusion est une synthèse des enseignements importants tirés de la conception et de la mise en œuvre des politiques urbaines nationales dans le monde.



Diepsloot, commune de Pretoria (Afrique du Sud) © Alliance des villes/William Cobbett

2

Regain d'intérêt pour les politiques urbaines nationales



Il existe plusieurs raisons qui expliquent l'intérêt que les gouvernements manifestent de plus en plus pour les politiques urbaines au cours de ces dernières années. Les pressions et les problèmes découlant de l'urbanisation à grande échelle figurent probablement parmi les plus importants du genre dans de nombreux pays (ONU-Habitat, 2010, 2012, 2014). La croissance démographique que connaissent les centres urbains résulte de deux processus bien distincts: l'exode rural et la croissance naturelle de la population (les naissances, réduction du taux de mortalité). Leur importance relative varie considérablement entre les villes et les nations. En Chine et dans plusieurs autres pays asiatiques, la migration l'emporte sur l'évolution naturelle du processus démographique suite à la baisse de la fécondité de la population au cours des dernières décennies. Dans de nombreux pays africains, par contre, il est plutôt question du scénario inverse car l'évolution naturelle prévaut sur l'exode rural (Département des affaires économiques et sociales des Nations Unies, 2012). La croissance physique et statistique des villes procède également de l'incorporation de colonies de peuplement périurbaines au fur et à mesure que s'étend la zone bâtie des centres urbains et que s'élargissent les frontières administratives.

La croissance rapide de la population présente toutes sortes de défis, surtout quand elle dépasse la capacité budgétaire du gouvernement en matière de financement des infrastructures publiques supplémentaires (qui sont très coûteuses) et lorsqu'elle est également supérieure à la capacité d'absorption de l'économie de la main d'œuvre en matière de fourniture d'emplois pour la population active en pleine expansion (Collier, 2007; Martine et al, 2008; Annez et al, 2011; Glenn et al, 2012; ONU-Habitat, 2013; Buckley et Kallergis, 2014). Il en résulte une émergence des formes de dysfonctionnement du développement urbain, qui deviennent "figées" et pratiquement impossibles à rectifier ou à inverser. Nous citerons le cas de figure des quartiers spontanés surpeuplés qui sont souvent difficiles à moderniser et à réorganiser en un agencement spatial plus efficace. Les structures sociales complexes prévalent dans ces communautés et des négociations sont difficiles à mener dans le cadre de déplacements de certains logements quand il s'agit d'installer les infrastructures de base et de construire des voies d'accès, ou, de convenir des travaux de reconstruction à grande échelle. Les constructions non autorisées dans les zones écologiquement sensibles et à haut risque, telles que les collines escarpées et les plaines inondables, peuvent constituer de nombreux risques majeurs pour les populations établies sur ces lieux; pourtant, ces mêmes communautés sont capables de résister à toute tentative de les réinstaller dans de nouveaux quartiers, surtout lorsque ces nouvelles zones de peuplement sont plus isolées des opportunités économiques.

Le développement urbain anarchique et non réglementé peut sérieusement endommager les sources d'approvisionnement des denrées alimentaires, les points de captage d'eau potable et d'autres systèmes naturels. Les lotissements tentaculaires où sont construits les logements pour les ménages à faible revenu et qui sont situés sur des terrains vagues à la périphérie

des centres urbains sont difficiles à convertir en zones résidentielles dotées d'équipements et des possibilités d'accès à l'emploi, en raison de leurs emplacements marginaux (ONU-Habitat, 2010, 2013). Les pressions associées à la construction de logements sur des terrains bien situés peuvent empêcher les industries et les autres activités de production économique de trouver des espaces convenables pour le bon déroulement de leurs opérations. Les longues files d'embouteillages qui caractérisent la circulation sur les principales artères urbaines se répercutent lourdement sur les coûts supportés par les opérateurs économiques; la construction de tunnels, de souterrains ou l'adoption de systèmes de transport métropolitain constituent, par ailleurs, des investissements infrastructurels très coûteux. Or, l'ignorance de la répartition spatiale de la croissance peut nuire à la viabilité des établissements humains; l'effet cumulatif des décisions non coordonnées afférentes à l'activité économique et aux lieux de résidence peut déboucher sur des goulets d'étranglement dans les infrastructures publiques, sur la saturation des réseaux routiers, sur les pénuries d'énergie et d'eau et sur des risques accrus d'endommagement de l'environnement découlant de la pollution. Pour nous résumer, de graves conséquences négatives et externes, de surcroît, peuvent résulter des décisions égoïstes émanant des investisseurs individuels, des entreprises et des ménages.

L'urbanisation rapide peut également avoir de graves conséquences sur la misère et la détresse humaines (Collier, 2007; Beall et al, 2010). Les concentrations de plus en plus denses et de plus en plus nombreuses de ménages pauvres qui vivent dans des conditions insalubres, sans structures sanitaires de base jouent un rôle déterminant dans l'accroissement de la vulnérabilité liée à la propagation de maladies infectieuses, aux déclenchements d'incendie, aux dégâts occasionnés par des inondations et à divers autres dangers. La

concurrence intense que se livrent les communautés divisées pour le contrôle des ressources et des moyens de subsistance rares peut déclencher à tout moment une vague croissante de frustration susceptible de dégénérer en conflits (Beall et Goodfellow, 2014). La désaffection sociale et l'agitation politique sont des problèmes évidents en soi, mais elles sapent également les perspectives d'attirer les investissements et constituent une menace réelle pour le bien-être de l'ensemble de la société, en particulier dans certaines parties de l'Afrique (Buckley et Kallergis, 2014). Tous ces facteurs peuvent conduire à l'émergence d'un cercle vicieux, dans lequel la croissance de la population dépasse la capacité de production des infrastructures publiques et met une pression croissante sur le tissu social, ce qui contribue à alimenter l'agitation populaire et la criminalité, et à décourager, en fin de compte, l'activité productive et l'emploi. Une situation de cette envergure encourage les formes informelles de prestations professionnelles. Elle peut, à la fois, désorganiser la protection sociale et perturber la qualité des services, renforcer et aggraver le problème initial. L'objectif important visé par les politiques urbaines nationales dans des contextes de ce genre est de bloquer cette spirale par une intervention qui permet d'atténuer les retombées négatives de l'urbanisation.

Il existe également, en faveur de la politique urbaine nationale, un argument positif fondé sur le développement qui attire de plus en plus l'attention des gouvernements (Cochrane, 2007; Turok et Parnell, 2009; Banque mondiale, 2009; ONU-Habitat, 2012; Jha et al, 2013; Turok, 2013). Cet argument a trait aux gains potentiels générés par la productivité, à la création d'emplois et à l'élévation du niveau de vie tributaire de la concentration géographique de la population et de l'activité économique. L'on s'accorde de plus en plus à reconnaître que le milieu urbain est un cadre qui favorise le dynamisme entrepreneurial et l'ingéniosité,

réduit les coûts de transport et de transaction, facilite l'intensification des échanges commerciaux entre les sociétés, crée des relations de collaboration plus étroite et permet d'établir des liens d'apprentissage entre les entreprises et autres agents économiques (Jacobs, 1984; Glaeser, 2011). La concentration des personnes, des entreprises, des infrastructures et des institutions en un seul endroit signifie une utilisation plus efficace, plus rentable et plus créative des ressources en tout genre et permet, ainsi, de réduire les coûts d'exploitation/de production et de promouvoir l'innovation technologique. Cette concentration renforce également la compétitivité de l'économie locale et nationale (Buck et al, 2005; Glaeser et Joshi-Ghani, 2013).

Ces "économies d'agglomération" peuvent se résumer en trois grandes fonctions: l'appariement, le partage et l'apprentissage (Duranton et Puga, 2004; Storper, 2010). Tout d'abord, les grandes villes permettent aux entreprises d'apparier leurs exigences particulières, en matière de main d'œuvre, de locaux et de fournisseurs mieux que les petites localités en raison de l'extension plus vaste des marchés et de la gamme plus ouverte des choix disponibles. Deuxièmement, les villes proposent aux entreprises l'accès à une meilleure gamme de services partagés en raison de l'échelle plus grande de l'activité, ce qui génère des économies d'échelle pour les fournisseurs d'infrastructure. Les villes sont, par ailleurs, dotées de meilleures connexions externes en direction des clients et des fournisseurs nationaux et internationaux à travers des liaisons de transport qui leur permettent de se raccorder à un plus grand nombre de destinations et de systèmes logistiques plus efficaces. Troisièmement, les entreprises bénéficient, dans les villes, de flux d'information et d'idées nettement supérieurs qui favorisent une plus grande créativité et plus d'innovation et aboutissent à des produits et à des systèmes de production de plus grande valeur. La proximité permet aux personnes et aux entreprises de se comparer

mutuellement, de se concurrencer et de collaborer. Elle peut créer une dynamique d'auto-renforcement qui stimule la croissance de l'intérieur et permet une adaptation à l'évolution des conditions du marché et des technologies. Les chaînes de rétroaction positive autorisent à reconnaître que les avantages vont au-delà des gains ponctuels en matière d'efficacité et peuvent, lorsqu'ils sont cumulés, attirer des capitaux plus mobiles et davantage de talents, et encourager la modernisation permanente de l'entreprise et le progrès technique.

Ces avantages ne sont ni automatiques ni inévitables (Turok et McGranahan, 2013; Buckley et Kallergis, 2014). Dans la pratique, ils peuvent être réduits par la congestion de plus en plus fréquente des services urbains, la précarité des réseaux d'infrastructures et la hausse des coûts de la main d'œuvre et des frais immobiliers. Ces facteurs réduisent l'attraction et la rétention des investissements industriels et commerciaux et affaiblissent la performance des activités économiques à l'échelon local et au niveau national. Ceci dépend, en grande partie, de l'environnement physique qui

sous-tend la croissance urbaine et des investissements réalisés par le secteur public pour améliorer le mode de fonctionnement des villes (ONU-Habitat, 2012, 2013). Il importe particulièrement de noter que les infrastructures et les services suivent le rythme de la croissance démographique et économique, que l'emplacement des logements correspond généralement à celui des emplois et que la proximité du lieu de travail et la densité de la population sont encouragées en raison de leur contribution effective à l'amélioration de la productivité et de la croissance. Les plans et règlements explicites en matière d'aménagement du territoire peuvent créer un environnement plus prévisible pour les investisseurs privés et aider à prévenir le développement anarchique et hasardeux générateur d'externalités négatives et de surenchère des coûts. Dans le cas des économies principalement informelles, il y a aussi beaucoup à gagner de la conception urbaine sensible et de l'adoption de mesures visant à encourager les entreprises à s'organiser pour devenir plus productives et plus prospères au fil du temps.



Métro léger à Ténérife (Espagne) © Wikipedia/Axe

L'exploitation judicieuse des forces d'agglomération spatiale dépend également de la "qualité" ou de la dynamique de l'urbanisation, à savoir la façon dont les entreprises et les personnes parviennent à s'implanter dans les centres urbains (Turok et McGranahan, 2013). Il s'agit notamment de la position que les nouveaux arrivants occupent dans les marchés urbains du travail, dans les systèmes de logement, et dans les systèmes d'éducation et de formation. Pour les entreprises, ceci correspond aux filières de produits à 'niche', aux chaînes d'approvisionnement et aux locaux commerciaux ou industriels qu'ils occupent lors du démarrage de leurs activités en ville, ou du déménagement de ces dernières dans une économie urbaine. La facilité à changer de localité lorsque les circonstances familiales ou professionnelles l'exigent constitue également un facteur fondamental. Les villes qui disposent de structures permettant d'accueillir et d'intégrer facilement les nouveaux arrivants sont susceptibles d'être plus productives; les personnes et les entreprises, qui trouvent des sites qui remplissent ces critères d'occupation et qui se rendent également compte du rôle gratifiant à jouer, auront tendance à être plus énergiques, plus

entreprenantes et très enclines à investir. Si elles sont constamment rejetées et exclues des opportunités urbaines, le résultat, en fin de compte, sera la frustration, la colère ou le comportement antisocial. Ceci illustre comment l'égalité des chances et l'inclusion sociale en milieu urbain peuvent renforcer l'efficacité et la croissance économique.

Il revient aux autorités gouvernementales qu'incombe la responsabilité de créer et d'assurer le maintien d'un environnement propice à l'avènement de la croissance, et ce, à travers la construction des infrastructures de soutien et la mise en place d'institutions compétentes (Turok, 2013; ONU-Habitat, 2012, 2013, Buckley et Kallergis, 2014). Il s'agit effectivement de recenser et de protéger les différents types de terrains viabilisés et de propriétés desservies pour des activités productives dans les villes, et d'encourager l'utilisation plus intensive des terres au fil du temps. Ceci, en d'autres termes, revient à dire qu'il faut proposer aux personnes intéressées des choix concrets sur leur lieu de résidence et sur les conditions dans lesquelles elles sont censées vivre, à savoir aider les populations issues des zones rurales qui veulent accéder à des opportunités urbaines à trouver un logement abordable. Dans les circonstances de croissance démographique, il sera toujours difficile de gérer les exigences contradictoires associées à la rareté des terrains en milieu urbain à partir des différents secteurs et groupes. C'est l'occasion de souligner l'importance particulière que revêt la mise en place de procédures équitables et transparentes d'aménagement du territoire et de réglementation foncière afin d'éviter l'adoption de décisions arbitraires, de simplifier les transactions foncières, ainsi que les opérations de réaménagement du territoire et la densification en milieu urbain, et de veiller à l'instauration d'un juste équilibre entre les considérations économiques, sociales et environnementales, sur la base des connaissances locales et de l'appréciation de ce qui est souhaitable.



Les habitants de la ville de Harar en Éthiopie font la queue pour se ravitailler en eau © ONU-Habitat

Les gouvernements nationaux ont un rôle important à jouer dans la mobilisation des soutiens en faveur de la croissance urbaine et dans l'obtention des ressources permettant de rendre le processus plus efficace et équitable (Turok et Parnell, 2009; ONU-Habitat, 2012; Parnell et Simon, 2014). L'un des rôles de toute politique urbaine nationale est d'élaborer et de faire adopter une vision commune, un ensemble de principes et l'engagement constant à construire des villes plus intégrées et inclusives. Cet engagement est effectivement nécessaire pour surmonter l'inertie, les intérêts partisans et les décisions basées sur le cloisonnement qui perpétuent le statu quo et entravent la construction et la transformation des villes compactes. Il s'agit d'entreprendre tout ce qui est possible pour associer les principaux départements de l'administration publique, les fournisseurs des infrastructures, les grands promoteurs immobiliers, les institutions financières et divers partenaires nationaux intéressés à une initiative collective qui sera soutenue dans le temps et à travers diverses alternances politiques. Les politiques relatives au logement, aux transports, aux infrastructures de base et à divers secteurs de fourniture de services doivent être adaptées au contexte local et coordonnées de manière plus efficace pour garantir leur cohérence.

Les gouvernements nationaux doivent également créer des cadres juridiques appelés à réglementer efficacement les opérations d'allocation et de commercialisation des terrains urbains, ainsi que le paiement d'impôts par les propriétaires fonciers pour financer les services municipaux viables (Napier et al, 2014). Les gouvernements doivent également mettre sur pied des instruments financiers supplémentaires pour soutenir les investissements dans les systèmes nouveaux et améliorés d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, dans les réseaux de transport et dans d'autres secteurs du patrimoine urbain (ONU-Habitat, 2012, 2013). Les gouvernements ont

également un rôle à jouer dans le renforcement des capacités techniques des autorités urbaines/municipales en matière d'amélioration de la planification et de la gestion du processus de la croissance urbaine (Smit et Pieterse, 2014). L'harmonisation des différents plans d'aménagement urbain avec les budgets municipaux est absolument indispensable pour garantir la cohésion des priorités et la mise en œuvre effective des plans d'aménagement urbain. Sans un secteur public organisé et compétent, il y a peu de chances d'orienter les décisions d'investissement privé dans le but de parvenir à un aménagement spatial plus efficace qui prend en compte les aménagements à densité plus élevée dans des endroits appropriés, le renouvellement et la restructuration intensifs des anciens quartiers, et l'amélioration de la connectivité interne et externe vers d'autres villes et municipalités (ONU-Habitat, 2013).

Pour nous résumer, les villes sont trop importantes pour être laissées à elles-mêmes, en particulier là où les administrations municipales sont faibles, fragmentées et disposent de ressources insuffisantes. Les villes ont besoin de l'appui des gouvernements nationaux, car leur contribution à la vitalité de l'économie nationale, à la dynamisation de la société et à la préservation permanente de la salubrité des écosystèmes est déterminante. Certains des principes fondateurs des politiques urbaines nationales et que l'on pourrait dégager de cette discussion sont les suivants:

- ➡ Le soutien visible en faveur des villes et des municipalités qui constituent le lieu où les pressions de l'urbanisation sont manifestes;
- ➡ Políticas transversales que consideren seriamente a cada ciudad o pueblo;
- ➡ Una agenda de desarrollo pensada hacia el futuro;
- ➡ Instituciones municipales de planificación y administración del crecimiento urbano más fuertes.
- ➡ Instrumentos legales y financieros sólidos que ayuden a implementar las políticas de manera efectiva.

3

Historique des politiques urbaines nationales



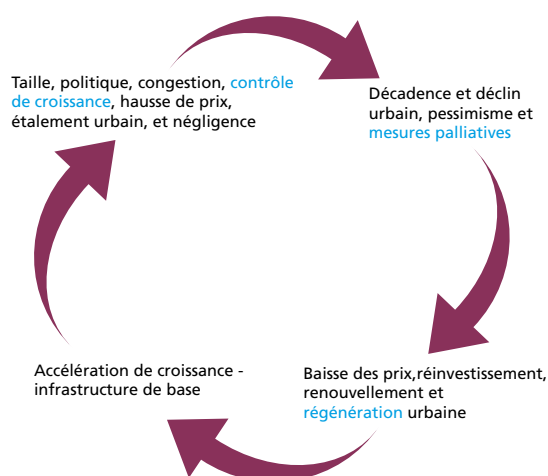
Égout à ciel ouvert dans un bidonville de Dar-es-Salaam (Tanzanie) © Ivan Turok

3.1 Cycle évolutif des politiques

Lorsque nous jetons un regard rétrospectif sur la longue histoire de la politique urbaine au cours du siècle dernier, il est possible de détecter un cycle simple qui caractérise les alternances de nombreux gouvernements nationaux envers leurs grandes villes. Il découle en partie de la taille relative des deux entités, et du fait que la plupart des États-nations sont des unités politiques, alors que les villes-régions correspondent plus étroitement à des entités économiques naturelles. La Figure 1 est une représentation approximative des grandes variations de la pensée susceptibles d'advenir durant des périodes prolongées. Il est évident qu'il s'agit d'une généralisation grossière de l'évolution probable de la politique dans des contextes et des délais très différents, au fur et à mesure que les villes se développent ou s'effondrent dans le déclin¹ (échelle verticale) et les alternances deviennent plus positives ou négatives (échelle horizontale). Le calendrier et la force des attitudes diffèrent dans les détails entre chaque pays en fonction de leurs circonstances particulières, mais le schéma général présenté ici illustre certaines des dynamiques à l'œuvre. Fondamentalement, il existe, selon toute vraisemblance, une relation contrastée "amour-haine" qui se transforme au fil du temps, au fur et à mesure que les gouvernements

¹ Le déclin d'une ville peut être relatif et non absolu et se ressentir plus sur les variables économiques que sur les paramètres démographiques. La population de nombreuses villes des pays du Sud peut continuer à croître malgré les politiques anti-urbaines en raison des processus liés à l'évolution naturelle (l'excédent des naissances sur les décès) et de l'exode rural.

FIGURE 1: CYCLE ÉVOLUTIF DES POLITIQUES URBAINES NATIONALES



reconnaissent la contribution et le statut disproportionnés de leurs grandes villes, contrebalancés par la menace qu'elles font peser sur l'identité nationale, les ressources et les structures de pouvoir. La reconnaissance positive tend à se traduire par un soutien tangible, alors que l'appréhension politique peut signifier l'adoption de politiques ambivalentes et les tentatives de contrôler l'autonomie des administrations locales.

Dès le début, durant leur période de croissance et d'expansion, les villes ont tendance à adresser des demandes de plus en plus au Trésor public pour le financement des infrastructures et pour les programmes de gestion des problèmes sociaux associés à la concentration des populations. Au cours de cette première phase (en bas à gauche de la Figure 1), les gouvernements ont tendance à réagir positivement au dynamisme évident et à la croissance de la production et de l'emploi qui voit le jour dans ces localités. Elles bénéficient d'allocations en ressources supplémentaires pour résorber les goulets d'étranglement signalés dans les systèmes d'approvisionnement en eau potable, d'évacuation des eaux sales domestiques et d'alimentation en énergie, pour réduire l'engorgement des réseaux routiers, pour participer à l'enlèvement des ordures, et pour résoudre les problèmes de

salubrité environnementale. L'approche adoptée par les gouvernements au niveau national est essentiellement réactive; les connaissances ou l'expérience des autorités administratives sur les techniques d'aménagement du territoire, d'une manière proactive et prospective, sont loin d'être établies. Or sur le plan économique, les investissements en milieu urbain ont toujours tendance à être efficaces parce qu'ils sont orientés sur des contraintes évidentes de croissance. Les gouvernements nationaux sont également enclins à renforcer les responsabilités et les ressources des collectivités locales parce qu'elles sont plus proches des réalités concrètes sur le terrain et plus en phase avec les problèmes émergents.

Le soutien des autorités administratives nationales en faveur d'une initiative et d'une expérimentation entreprise au niveau local peut libérer une grande quantité d'énergie et d'ingéniosité au niveau des villes et permettent de faire face à la réalité des défis du milieu urbain. Les villes donnent l'impression d'être les lieux où il est possible de réaliser un certain nombre de choses parce que les impératifs politiques qui conditionnent et déterminent l'action apparaissent plus grands, et qu'il existe une ambition de faire la différence en milieu urbain. Les interférences qui découlent des bureaucraties nationales prises en otages par leurs procédures et souvent responsables de la lenteur des mécanismes décisionnels et de l'obstruction systématique de toute innovation peuvent être réduites à leur plus simple expression.

Au fur et à mesure que les villes se développent, elles sont souvent considérées comme une menace réelle pour les gouvernements nationaux (en haut à gauche de la figure 1). Leur importance économique et politique augmente et les autorités municipales deviennent plus audacieuses et plus exigeantes. Les prix locaux du secteur immobilier ont tendance à grimper de manière disproportionnée en raison des avantages que les ménages et les entreprises tirent d'un excellent emplacement au sein d'une région métropolitaine.

La congestion croissante, la pénurie de matériaux de construction et de la main d'œuvre dans l'industrie du bâtiment, ainsi que la pression croissante sur les ressources foncières et les réseaux d'infrastructure se rajoutent aux charges directes et indirectes imposées par les gouvernements. Parallèlement à l'expansion et à la congestion démographique de ces villes, le coût de la vie augmente, tout comme les tensions sociales et les taux de criminalité qui, bien souvent, observent la même courbe ascendante, ce qui peut entraîner un changement d'attitude. La société civile devient plus diversifiée et fracturée; même si les mouvements sociaux s'organisent nettement mieux que par le passé, les conflits d'intérêt en milieu urbain se manifestent de plus en plus clairement, et se terminent, le plus souvent, par des débordements de violence. Les gouvernements doutent de plus en plus des avantages inhérents aux régions métropolitaines en plein essor et commencent à chercher des solutions appropriées permettant de maîtriser leur croissance et de réorienter les investissements vers d'autres priorités. Ils peuvent introduire des restrictions physiques sur un certain nombre de terrains supplémentaires destinés au développement et refuser, de manière délibérée, d'investir dans de nouvelles capacités d'accueil des infrastructures, ce afin de décourager les populations de

migrer vers ces villes et de dissuader les entreprises de s'y déployer. Les doutes des gouvernements sur les grandes villes peuvent coïncider avec les critiques de plus en plus fortes sur le "déséquilibre en faveur des zones urbaines" au détriment des intérêts des communautés rurales qui sont persuadées que les villes bénéficient d'un traitement de faveur appuyé par des investissements excessifs.

La combinaison de la hausse des prix, de l'augmentation des coûts des infrastructures et de l'indifférence des gouvernements peut décourager les investissements et inciter les entreprises à se déployer vers d'autres villes et d'autres municipalités (en haut à droite de la figure 1). Le seuil critique peut être atteint lorsque les conditions locales commencent généralement à se détériorer et lorsque s'installe le processus irréversible de déclin généralisé. Le phénomène peut apparaître de manière plus évidente dans la base industrielle des villes, compte tenu de la mobilité du secteur de la fabrication et de sa sensibilité aux conditions locales d'exploitation. Ceci ne se traduit pas par un déclin démographique absolu, ou par une baisse des prix des terrains et de l'immobilier, si la population nationale continue à croître, comme c'est le cas dans de nombreuses villes africaines et asiatiques. Or, les revenus peuvent stagner en raison du ralentissement de l'activité économique et de l'augmentation du



Projet d'entreprise appartenant aux femmes du village d'Ushafa Clinton à proximité d'Abuja (Nigeria) © ONU-Habitat/Julius Mwelu

chômage par rapport à d'autres régions. Le recul de l'emploi formel peut être compensé par une hausse de l'activité informelle et par des emplois et des moyens de subsistance plus précaires. La qualité de l'environnement peut commencer à se détériorer, et les infrastructures peuvent également se dégrader par manque d'entretien et de renouvellement. Les routes seront éventuellement jonchées de plus en plus de nids de poule et la récurrence des pannes d'électricité pourrait devenir un phénomène normal et régulier. La prestation de services par des opérateurs du secteur informel peut remplacer le recours aux services publics traditionnels.

En proie à une vague de pessimisme et pour répondre aux problèmes des secteurs public et privé, certaines parties de la société peuvent prendre des décisions à court terme qui les entraînent dans une logique d'application de "mesures ou de solutions d'urgence". Le gouvernement peut introduire une gamme de mesures palliatives censées atténuer la montée en puissance du chômage et de la pauvreté, et tâcher d'endiguer le mécontentement et les troubles sociaux. Les efforts visant à consulter les communautés locales peuvent être intensifiés afin de comprendre leurs préoccupations et associer les organisations de la société civile dans l'élaboration de solutions. Il est possible de restructurer les gouvernements locaux et de remplacer les responsables ou dirigeants des autorités locales; cette mesure est plus expéditive et permet d'imputer la responsabilité du malaise et de la crise aux collectivités locales.

Le processus de renouvellement et de régénération peut commencer en temps opportun (en bas à droite de la figure 1). Les prix des terrains et des propriétés immobilières peuvent chuter au point d'annihiler l'investissement de départ; après quoi le développement redevient rentable et les entreprises qui dépendent de faibles coûts et des marges étroites pour leur

exploitation peuvent reprendre leurs activités dans les centres urbains. Les opérations de réinvestissement des entreprises privées peuvent également être stimulées par des mesures incitatives gouvernementales et par les initiatives de promotion visant à compenser et inverser l'image négative de la ville. Les gouvernements peuvent constater que les régions métropolitaines dont le rendement n'est pas satisfaisant peuvent endommager l'économie nationale et qu'il est contre-productif de prendre des mesures dissuasives à l'encontre des industries dont l'implantation dans les grandes villes est plus rentable pour leur exploitation. Les risques sociaux liés au chômage de masse, le délabrement des infrastructures et le sous-investissement dans les services publics peuvent également apparaître. En négociant des accords de partenariat public-privé, les gouvernements peuvent attirer des investisseurs dans les processus de prise de décision et bénéficier ainsi de leurs points de vue, voire rétablir la confiance dans l'avenir. La promesse de financement du secteur privé peut à son tour encourager l'investissement massif des ressources publiques à des niveaux plus élevés, conformément au principe de l'effet de levier. La rationalisation des formalités administratives et l'assouplissement des exigences réglementaires excessives en matière de préservation de l'environnement et des contrôles requis pour la construction immobilière peuvent également inciter des formes de réaménagement qui, dans d'autres circonstances, seraient tout simplement impossibles. Le développement et l'application de nouvelles technologies dans des domaines aussi divers que les transports, le bâtiment et la prestation de services publics peuvent donner lieu à l'émergence d'autres formes d'innovation en matière d'aménagement des régions urbaines. La mise en place de politiques audacieuses peut conduire à la reconfiguration des infrastructures urbaines et à la refonte des quartiers entiers et d'espaces commerciaux (zones industrielles) aux fins de transformation et de développement de la ville. Cela peut jeter les bases d'une nouvelle vague d'investissements et de croissance.

3.2 Brève historique de la politique urbaine

Dans la section suivante, figurent certains exemples des pays qui ont suivi ce cycle. Avant de parvenir à ce chapitre, nous vous présentons une brève historique de la politique urbaine. Il est possible de retracer certains des principes de base régissant la conception et la réglementation de l'utilisation de l'espace dans les villes et les agglomérations de l'antiquité et du moyen-âge qui ont été soigneusement aménagées et administrées pour croître de manière structurée et organisée. L'approvisionnement en eau et en énergie était assuré à partir des sources extérieures. Il existait, par ailleurs, des plans officiels d'occupation des sols ainsi qu'une planification géométrique des rues pour le déploiement des armées mobiles ou pour des raisons fonctionnelles ou esthétiques. À titre d'exemple, les civilisations antiques grecque, romaine et égyptienne avaient aménagé nombre de leurs villes à travers l'Europe et le Moyen-Orient sur la base de plans fixes dotés d'une structure régulière pour permettre la circulation des biens et des personnes, et d'espaces publics situés en plein cœur des villes pour la glorification de leurs chefs suprêmes. La plupart de ces villes étaient arrosées par des cours d'eau qui servaient à la fois de source d'approvisionnement en eau potable, de voies de communication et de canaux d'évacuation des eaux usées. Il existe également d'autres exemples de planification délibérée d'axes routiers dans les villes qui datent de la vieille civilisation de la Vallée de l'Indus (dans le nord-ouest de l'Inde et dans le Pakistan) où l'on a retrouvé un réseau quadrillé et une hiérarchie de rues partant des grands boulevards jusqu'aux ruelles résidentielles. Ces villes étaient également équipées de puits pour l'alimentation en eau potable et de systèmes de drainage pour l'évacuation des eaux usées collectées à partir des installations sanitaires et des espaces réservés à la purification rituelle. Beaucoup de vieilles civilisations d'Amérique centrale, celle des Aztèques notamment, avaient également équipé leurs villes de systèmes d'évacuation des eaux usées et d'approvisionnement en

eau courante. Les villes de l'antiquité chinoise étaient quadrillées de rues rectilignes, et comprenaient des espaces fonctionnels spécialisés dans différents quartiers, des centres de commandement pour les palais et les bâtiments administratifs, et des systèmes avancés de fortification.

Les origines de la politique urbaine contemporaine sont plus directement liées à la croissance rapide des villes européennes au cours des XIX^{ème} et au début du XX^{ème} siècle. Très tôt, celles-ci sont devenues les plus grandes zones d'implantation humaine du monde et ont posé, par conséquent des problèmes sans précédent de coordination physique et d'organisation sociale (Chandler et Fox, 1974; Hall et Tewdwr-Jones, 2011; Collier et Venables, 2014). Au cours de cette période, l'urbanisation a été étroitement associée à l'industrialisation, d'où l'émergence d'une forte demande de main-d'œuvre qui a attiré vers les centres urbains une forte population pauvre originaire des zones rurales. La configuration spatiale des villes a été modelée en fonction du système de transport qui prévalait à l'époque. La plupart des personnes se déplaçaient à pieds pour se rendre au travail. Les villes devaient, par conséquent, être compactes et les densités résidentielles étaient très élevées pour accéder facilement aux lieux de travail. Les familles vivaient dans des conditions de promiscuité assez dures et occupaient des espaces confinés, car c'était le seul cadre de vie qu'elles pouvaient se permettre. Le surpeuplement aigu coïncidait avec la pollution de l'air et le manque de structures appropriées pour l'approvisionnement en eau potable ou l'évacuation des ordures ménagères et des eaux usées. Cette forte concentration humaine a créé des conditions de vie insalubres propices à la propagation de maladies au sein de la communauté. Les sources d'approvisionnement en eau, telles que les puits, étaient polluées par les eaux usées et les ordures ménagères s'accumulaient près des habitations. Les taux de

mortalité infantile étaient, par conséquent, extrêmement élevés, l'espérance de vie était basse et les épidémies périodiques de choléra avaient pratiquement décimé des pans entiers de la population.

Sur plusieurs décennies, la législation gouvernementale a progressivement abouti à la mise en place de municipalités locales investies des responsabilités suivantes: la fourniture d'eau potable aux populations, la construction de réseaux de drainage, la mise en place de systèmes de collecte des ordures ménagères et de réseaux d'assainissement aux fins d'amélioration de la santé et du bien-être des populations. Ces infrastructures étaient très coûteuses, ce qui a contraint les municipalités à développer des systèmes de collecte de taxes (taux généraux de l'impôt foncier) pour générer des recettes municipales. Certaines municipalités étaient également responsables de l'amélioration des normes de construction de nouveaux bâtiments pour réduire la surpopulation et s'assurer que les services de base requis par les populations étaient disponibles sur place. Au Royaume-Uni, par exemple, la fin du XIX^{ème} siècle a été une période fortement marquée, au niveau de l'aménagement urbain, par une émergence des ambitions et des innovations considérables dans la prestation de services publics et la construction d'équipements; les puissants dirigeants municipaux ont entrepris de résoudre le problème du désordre caractéristique de la ville industrielle et de conjurer la menace persistante de troubles sociaux (Briggs, 1968; hall, 1998; Hunt, 2004). Les problèmes causés par l'industrialisation et l'urbanisation rapides ont abouti à des avancées technologiques importantes dans le secteur du génie civil et de la conception de l'environnement bâti – notamment les aqueducs pour acheminer l'eau de la campagne, des systèmes de tout-à-l'égout, et le développement de normes minimales de construction pour réduire les densités et permettre à l'air et à la lumière de pénétrer à l'intérieur

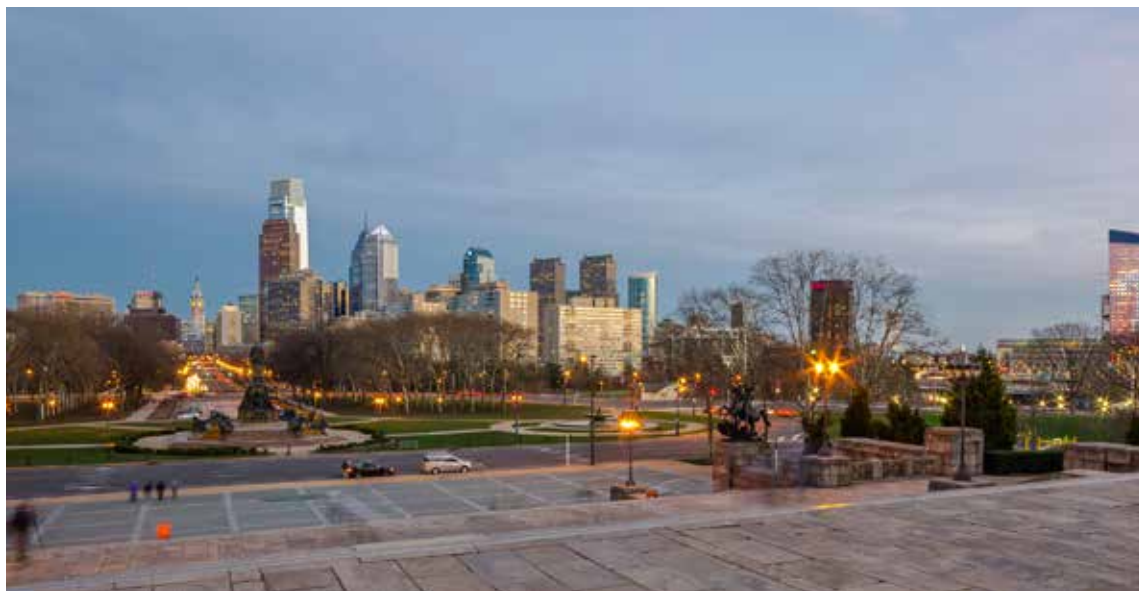
des maisons. En regardant le passé, une justification à la fois économique et sociale peut être déclinée. L'augmentation de l'espérance de vie, l'accroissement de la productivité de la main-d'œuvre et le renforcement de la prospérité économique ont été les résultats de ce qui était, dans l'ensemble, un cercle vertueux associant l'urbanisation, l'amélioration des conditions de vie et le développement général.

L'aménagement du territoire est, par ailleurs, un volet dont l'influence sur la politique urbaine a été très déterminante (Hall, 1988; Hall et Tewdwr-Jones, 2011). La planification urbaine trouve ses origines, en partie, dans un vaste mouvement de réforme urbaine qui a vu le jour en réaction à la dégradation des conditions de vie, et au cadre de vie insalubre où s'entassaient les travailleurs pauvres du XIX^{ème} siècle, associé au caractère chaotique de la croissance rapide des centres urbains. Une séparation des activités incompatibles a été opérée dans la perspective de protéger les habitants des utilisations nocives et de renforcer l'efficacité de l'agencement structurel de la ville. Ce nouveau concept comportait une dimension à la fois sociale et physique, influencée par une vision harmonieuse des communautés menant un mode de vie traditionnel et ordonné bien connu en milieu rural (Hall, 1988). L'aménagement urbain était également une réponse à la tendance de l'étalement rapide des villes vers la périphérie, tendance qui a débuté autour de 1870. Ce phénomène est lié à l'introduction de systèmes efficaces et bon marché de transport public constitués de tramways et de voitures de transport tirés par les chevaux, auxquels succéderont les tramways électriques, et les autobus et (dans les plus grandes villes) les trains de banlieue et les trains métropolitains. Ces innovations introduites dans le secteur du transport de masse ont eu une forte résonance sur l'expansion des banlieues. Cette expansion a été renforcée par la hausse des revenus des cols blancs qui ont eu la possibilité d'emprunter de l'argent pour acheter leurs propres maisons.

L'introduction de systèmes officiellement établis d'aménagement urbain en Grande-Bretagne, en Allemagne, en Suède et dans plusieurs autres pays européens au cours des premières décennies du XX^{ème} siècle a permis de disposer d'outils qui ont joué un rôle fondamental dans la configuration de la structure urbaine et dans la caractérisation du développement immobilier que le monde n'avait jamais connu auparavant. Sous l'influence des pionniers tels que Ebenezer Howard, Patrick Geddes, Le Corbusier, Sigfried Giedion, et de l'école internationale des Beaux-arts du Bauhaus, les idées relatives au zonage de l'utilisation du sol, aux plans d'expansion des villes, aux cités-jardins et aux plans directeurs de développement urbain sont devenues très influentes et se sont répandues par la suite à travers le monde. Dans leurs différentes visions en matière d'aménagement urbain, l'imposition de niveaux de densité à travers la limitation de la hauteur et de la largeur des bâtiments, la séparation des utilisations du sol (en différents secteurs tels que le logement, l'industrie et les activités relatives au commerce de détail), la détermination des normes de circulation automobile et l'insistance sur la croissance ordonnée des centres

urbains figurent parmi les paramètres pris en compte (Hall, 1988, 1998).

Les collectivités locales se sont fait rétrocéder, par les gouvernements centraux, des instruments juridiques puissants les autorisant à réglementer le développement de leurs territoires de compétence en vue de transformer l'environnement urbain, de protéger les espaces verts ouverts au public et de faciliter la fluidité du trafic. Le zonage lié à l'utilisation du sol, qui est censé contrôler les droits des propriétaires en matière de mise en valeur de leurs terres, en est l'un des instruments les plus importants. Certains de ces systèmes de zonage ont été à l'origine de litiges découlant de l'autorisation de construire de grandes résidences individuelles sur de grandes parcelles de terrain, au détriment de la construction de logements abordables pour les ménages à faible revenu. L'Etat a joué un rôle d'orientation dans l'imposition des normes d'aménagement futur des zones urbaines, sur la base d'un objectif physique clairement défini ou à partir d'un objectif final désiré à atteindre. Ce concept a été résumé sous l'appellation de "bien public", même si ses retombées, d'une manière



Philadelphie (États-Unis d'Amérique) © Flickr/Maciek Lulko

générale, ont été plus bénéfiques aux classes riches de la société qu'au profit des groupes pauvres en raison des valeurs de propriété plus élevées. L'urbanisme est une activité technique dans laquelle la vision spatiale ou la conception physique du planificateur est plus importante ("le plan directeur de développement urbain"), et où il y a peu de place pour la question des intérêts sous-jacents en jeu (Hall, 1988).

Le concept contraste en effet avec les idées contemporaines qui tendent plus à définir la planification comme un processus continu, itératif et bien approprié aux localités complexes, interdépendantes et en évolution rapide. La planification permet de maîtriser l'incertain, l'imprévisible, et de tirer des enseignements à partir des expériences précédentes grâce aux activités de suivi permanent et aux commentaires recueillis. Nombreux sont les objectifs à atteindre au-delà des aspects physiques afin d'inclure les buts sociaux, économiques et environnementaux. Il existe également d'autres voies et moyens de les atteindre qui se basent sur des choix politiques fondés sur des valeurs explicites. Il existe divers intérêts à satisfaire au-delà des objectifs recherchés par les planificateurs professionnels et des intérêts puissants à préserver. Les experts en planification peuvent, au lieu de plans rigides, proposer des cadres de référence et des orientations favorables à l'élaboration et à l'application de décisions portant sur des investissements. Leur neutralité et leur légitimité ne peuvent pas être prises pour acquises dans le processus de prise de décision qui doit, par conséquent, être transparent et prendre en compte d'autres acteurs et l'ensemble des intérêts.

Il convient de noter que la planification urbaine était, à l'origine, une réponse physique aux préoccupations de santé publique, à la surpopulation et à la congestion spatiale qui consiste à réconcilier certains des impératifs contemporains de la politique urbaine dans les pays en développement. Les gouvernements estiment que

l'amélioration de l'organisation spatiale et la rénovation de la configuration des centres urbains constituent des facteurs décisifs de réduction de la souffrance humaine qui peuvent, au demeurant, procurer aux populations les possibilités d'une vie plus longue et plus heureuse. L'on s'accorde à penser que la planification globale des centres urbains et la conception physique ordonnée des villes changent le comportement des hommes et favorisent le progrès social. Ceci constitue une espèce de déterminisme environnemental qui, à l'heure actuelle, est considéré avec un certain scepticisme. La planification urbaine se préoccupe également des questions touchant l'efficacité (une bonne connectivité et l'aménagement des quartiers prévus pour des fonctions spéciales), l'esthétique (un environnement bâti attrayant et ordonné) et la modernisation (l'élimination des taudis, la construction de bâtiments verticaux et l'aménagement d'espaces ouverts) (Watson, 2009).

Au courant de la même période, les villes nord-américaines ont également connu une croissance rapide, en relation avec l'industrialisation et l'immigration. Le plan d'urbanisme rigide de la ville de Philadelphie a particulièrement joué un rôle influent dans la gestation de la pensée urbaine sur ce continent car c'était la procédure la plus simple de diviser un territoire arpenté et d'établir l'empreinte physique d'une nouvelle ville, équipée de voies bien dessinées pour tous les réseaux d'infrastructure. Le plan d'urbanisation de Philadelphie a également aidé les marchés fonciers à se développer à travers l'adoption des normes bien précises pour la superficie des parcelles de terrain facilement destinées à l'achat ou à la vente, et à des prix prévisibles. La tradition de maisons familiales individuelles dans les quartiers à faible densité démographique est également une idée venue des États-Unis, liée à la montée en puissance de la motorisation. D'autres styles de logement ont servi de modèles plus populaires dans d'autres pays. Les maisons mitoyennes (dotées de terrasses et jumelées) sont plus

fréquentes en Europe. Le type de logements avec une arrière-cour domine dans la région méditerranéenne, et les concessions faites de petites maisons entourées par un enclos à partir de la rue caractérisent la plupart des zones de peuplement d'Afrique et d'Asie.

En quelques décennies de la fin du XXème siècle, la planification urbaine est devenue, dans plusieurs pays européens, un instrument sans ambiguïté du pouvoir politique et de la coercition sociale. Le réaménagement de grandes parties de Berlin, de Rome, de Madrid et de Moscou sous divers régimes dictatoriaux a entraîné la démolition de logements, les expulsions de familles et la restructuration physique à grande échelle de pans entiers de ces métropoles par l'État. Les citoyens n'avaient été ni consultés ni compensés, et leur consentement n'avait pas été requis lorsque l'État avait imposé un modèle de répartition spatiale pour les vieux quartiers.

Les origines de ce style « musclé » de planification urbaine peuvent être attribuées au réaménagement radical de Paris dans les années 1860 et 1870 par le baron Haussmann. En démolissant les vieux immeubles et en les remplaçant par de nouvelles maisons d'habitation pour une clientèle plus aisée, il a déplacé les communautés pauvres des zones centrales et a construit, dans les anciens quartiers précédemment habités par ces communautés, de larges boulevards en lignes droites, des paysages à perte de vue, des places symétriques et des avenues rayonnantes. Le style de planification du baron Haussmann a permis le transport rapide et facile des marchandises et la mobilisation rapide des troupes; il a créé plus d'espaces pour l'activité commerciale et a introduit de nouveaux modes de vie (Harvey, 2008). La configuration urbaine issue de ce type de planification urbaine menée à pas de charge a été largement imitée sur l'ensemble du continent, et les méthodes brutales vont inspirer les programmes de réaménagement urbain en Europe ainsi qu'aux États-Unis pendant plus d'un

siècle.² Dans les circonstances nettement différentes de la Deuxième guerre mondiale, les bombardements intensifs de plusieurs villes européennes ont rendu nécessaire la reconstruction des villes détruites au lendemain des hostilités ce qui a permis à la planification urbaine de jouer de nouveau un rôle directeur important. En matière de planification urbaine les idées modernes ont été très influentes, essentiellement en raison de la préférence qu'elles accordent aux édifices de hauteur séparés par des espaces verts. Cela reflète la nécessité de concevoir des projets à grande échelle, peu coûteux et la volonté d'utiliser de nouveaux matériaux et de nouvelles technologies faciles à reproduire. Le gouvernement fédéral des États-Unis a subventionné l'évacuation des terres dans les centres-villes et la construction de projets monotones de logements du domaine public pour les groupes à faible revenu. Les fonctionnaires se sont systématiquement coupés de l'opinion publique et se sont montrés insensibles aux dommages infligés au tissu social des villes de par les démolitions et les reconstructions massives (Jacobs, 1961). Les notions de coopération, de partenariat et de participation ne figuraient pas, à l'époque, dans le lexique de la planification urbaine. La planification urbaine est souvent une activité plutôt brutale qui cherche à imposer une discipline inhumaine et une configuration physique indifférenciée à des emplacements qui étaient pourtant intéressants et dynamiques (Jacobs, 1961).

Les années fastes de l'aménagement urbain datent des décennies qui ont suivi la fin de la Seconde Guerre mondiale, lorsque l'aménagement du territoire a été adopté comme instrument de contrôle de la croissance, de la gestion urbaine et du développement équilibré des régions (Hall, 1988; Hall et Tewdwr-Jones, 2011). Dans des pays comme le Royaume-Uni et les États-Unis, l'effort de guerre a démontré l'importance fondamentale

2 Métodos similares para la eliminación de comunidades pobres en relación a los intereses de reurbanización comercial y el mercado de vivienda de alto ingreso también ha sido utilizado en décadas recientes en un rango de países en vías de desarrollo (ONU-Habitat, 2009; Watson, 2009).

de la coordination des opérations et de l'orientation des ressources par le gouvernement; il a affiché un sens de l'idéalisme et de la détermination autour d'un objectif commun porté par les efforts de reconstruction d'après guerre, période au cours de laquelle les pouvoirs de planification économique et de l'aménagement du territoire ont été renforcés. Les ceintures vertes autour des métropoles ont été introduites pour limiter l'expansion aléatoire des principales villes et encourager l'autonomie des centres urbains autour des lieux de travail, des zones résidentielles et des habitudes de transport de la population à l'intérieur des villes. Sous la forme de nouvelles villes dotées d'infrastructures modernes, les pôles de croissance ont été créés pour réduire la densité des populations dans les centres-villes, contenir les débordements des implantations humaines dans le cadre des plans de développement, et stimuler les investissements dans les régions du nord du pays qui accusaient un retard évident en matière de développement. L'idée de départ était d'orienter les investissements privés et les entreprises en croissance dans le cadre d'une combinaison de contrôles de l'État, de construction de nouvelles infrastructures et d'adoption des mesures axées sur des incitations financières généreuses. D'importants investissements publics dans le logement de la classe ouvrière ont servi comme un autre instrument déterminant de développement urbain, sans recourir nécessairement à la réglementation des promoteurs immobiliers privés. Très peu d'importance a été accordée à la possibilité de consolider, d'intensifier et de densifier le développement dans des centres urbains, ou de renouveler, de réhabiliter et de moderniser l'environnement bâti des anciennes zones urbaines. Ces lieux ont été perçus comme saturés, surpeuplés et désagréables, et le gouvernement n'avait d'autre choix que de diriger les investissements ailleurs. Pendant ce temps en Scandinavie, en Allemagne et en France l'expansion urbaine était surtout orientée vers l'amélioration du réseau de transport urbain et n'était pas centrée sur la création de ceintures vertes

autour des villes. Le schéma en étoile de Stockholm, à titre indicatif, est un modèle de croissance urbaine qui privilégie le développement physique des villes le long des principaux corridors de transport qui rayonnent à partir du centre-ville. Ce plan d'aménagement urbain présente un avantage certain, car il permet l'expansion naturelle des zones urbaines et l'augmentation de l'offre de logements, au lieu d'une imposition de restrictions rigides qui entraînent plutôt des pénuries de logement, des gonflements de prix de l'immobilier et un type de croissance spectaculaire qui brûle les étapes à l'instar des pays tels que le Royaume-Uni. Les expansions urbaines programmées étaient également plus cohérentes avec les autres politiques sectorielles qui étaient populaires dans les économies avancées à l'époque, notamment l'allégement fiscal et les subventions du gouvernement dont l'objectif était d'encourager davantage l'accession à la propriété en périphérie et l'investissement dans la construction des corridors de transport reliant les villes aux banlieues. Ces politiques urbaines implicites ont grandement accéléré la décentralisation et le désengorgement des villes, en particulier aux États-Unis, au Canada et en Australie. Aux États-Unis et au Canada, le manque de compétences en matière de planification à l'échelle métropolitaine a entraîné une croissance largement non planifiée et l'étalement des villes. La conception des quartiers périphériques en Suède et en Finlande était souvent de haute qualité et ces banlieues abritaient des communautés à revenu mixte. Or, en France, en Italie, en Espagne et au Royaume-Uni, les grands immeubles monotones de logement social ont été construits pour les communautés les plus pauvres de la classe ouvrière. En une décennie ou deux ces grands ensembles périphériques se sont avérés impopulaires et ont été de plus en plus attribués à des groupes d'immigrants qui n'avaient pas beaucoup d'autre choix pour trouver un logement. Ils sont devenus, au fil du temps, une source de mécontentement considérable et se sont érigés en foyers d'émeutes périodiques et de manifestations violentes.

La gestion de la croissance a pris une forme différente dans plusieurs pays en développement nouvellement indépendants. Au Nigeria, en Tanzanie, au Botswana, au Malawi et en Mauritanie, il y a eu un mouvement important de création de nouvelles capitales. Ces villes ont été construites pour des raisons symboliques liées à la fierté nationale et pour marquer une rupture définitive avec le passé colonial, mais à un coût très élevé pour le trésor public (Cain, 2014). L'autre raison évoquée repose sur le déplacement du centre du pouvoir de la côte vers l'intérieur afin de stimuler l'économie des régions jusque là négligées. Cette décision était fondée sur le concept de pôles de croissance qui était en vogue à l'époque, comme nous l'avons précisé dans les lignes précédentes. Les nouveaux centres urbains ont fini tout simplement par être des centres d'accueil des organes administratifs de l'Etat et n'ont eu qu'un impact économique limité, voire insignifiant sur leurs régions environnantes. En fin de compte, elles n'ont été, d'une manière générale, que des erreurs coûteuses qui ont détourné les

investissements des projets économiques et sociaux de plus grande valeur (Parnell et Simon, 2014).

Pour les villes actuelles des pays en développement, la planification urbaine est un héritage émanant de différents concepts transférés de l'Europe par les puissances coloniales. Les nouvelles zones résidentielles, commerciales et administratives ont, le plus souvent, été créées et conçues en fonction des critères et des principes purement occidentaux qui régissent l'esthétique, la modernisation, l'efficacité en milieu urbain, ainsi que l'utilisation distincte du sol. Les normes minimales arrêtées pour la taille du logement et les dimensions des parcelles se sont avérées inadaptées au regard de la situation généralisée des faibles revenus des ménages (ONU-Habitat, 2009; Collier et Venables, 2014). Les cadres juridiques étaient également inadaptés aux conditions locales et aux capacités institutionnelles; les hypothèses de travail retenues lors de l'adoption de ces mesures légales reposaient essentiellement sur



Projet immobilier à Berlin (Allemagne) © Wikipedia/Gyxmz

la propriété privée de la terre, une grande économie stable et formelle, et un secteur public très compétent en matière de planification, de mise en œuvre et d'application des politiques officielles (Watson, 2009). Les plans urbains et les systèmes de zonage étaient excessivement détaillés et normatifs, mal coordonnés avec l'investissement dans les infrastructures, et étroitement conçus pour maîtriser la croissance des centres urbains. Ce modèle de planification urbaine a généré des villes où prédomine la ségrégation et où l'on trouve de vastes quartiers informels à croissance rapide dans les banlieues de ces nombreuses métropoles. La majorité de citoyens vivent dans des zones non aménagées et non constructibles qui manquent, de surcroît, de services de base et de sécurité foncière. Les conditions de vie y sont misérables, les ménages vivent une existence précaire et sont exposés aux expulsions et aux déguerpissements.

À partir de la fin des années 1960, en Europe et aux États-Unis, la politique urbaine est devenue plus soucieuse de la résolution des problèmes sociaux et environnementaux que de l'orientation de la croissance des villes (Cochrane, 2007). Les vieilles industries manufacturières ont amorcé leur déclin qui est en fait le résultat de la concurrence de plus en plus âpre au niveau international et de l'augmentation du chômage qui en est la conséquence directe. Les fermetures d'usines ont largement contribué à la dégradation et à l'abandon de l'environnement dans les vieux quartiers industriels de nombreuses villes. Les communautés appartenant à la classe ouvrière qui vivaient à proximité de ces villes industrielles ont dû faire face à de fortes pertes d'emplois et ont connu une pauvreté de plus en plus oppressante, l'abandon et la mauvaise santé. Les mouvements de protestation et les émeutes dans de nombreuses villes européennes et des États-Unis sont devenus un phénomène fréquent au moment où les gouvernements revoyaient à la baisse leur engagement à promouvoir

le plein emploi et l'état-providence. L'immigration des personnes en provenance des anciennes colonies a contribué à créer un climat de tension et de méfiance raciale. En guise de solution, le Royaume-Uni, a développé son Programme de développement urbain qui sera repris, à l'identique, par les États-Unis mais sous l'appellation de 'Lutte contre la pauvreté.' Les principaux bénéficiaires de ce programme étaient les populations des quartiers marginalisés faisant face à une série de problèmes sociaux étroitement liés, dont le faible revenu des ménages, le faible niveau d'instruction, l'insalubrité des logements, la mauvaise santé, l'éclatement de la famille, la hausse de la criminalité et une baisse du moral. La politique urbaine a été traitée comme une initiative spéciale, bien distincte de l'ensemble de la politique générale des gouvernements et considérée comme une mesure compensatrice de la faiblesse économique et de l'échec des principes régissant l'économie de marché. Il s'agissait essentiellement d'un programme palliatif destiné à améliorer les logements insalubres et les conditions sociales; il n'était pas prévu pour déclencher ou stimuler la transformation et le développement socio-économiques.

Pendant les années 1980, il y a eu un autre changement du concept de Politique urbaine nationale (PUN) dont l'épicentre était l'attrait des investissements privés et le soutien en faveur des forces du marché. Les origines économiques de nombreux problèmes urbains ont reçu une attention plus explicite, dont la désindustrialisation et la décentralisation des entreprises vers les villes périphériques. Des efforts délibérés ont été déployés pour attirer les investisseurs, les promoteurs immobiliers et les diverses entreprises vers les villes à travers la proposition de toute une gamme d'incitations financières, ainsi qu'à travers la simplification de la réglementation régissant le secteur de la construction immobilière et la rationalisation des procédures de planification. Les bâtiments délabrés, les sites industriels contaminés et les infrastructures en

ruine ont été renouvelés, réhabilités et réaménagés pour accueillir de nouvelles activités économiques. Aux États-Unis, des Offices puissants partiellement autonomes spécialisés en rénovation urbaine, et des organismes de développement économique ont été créés pour gérer les fonds du gouvernement fédéral affectés à la réalisation de ce programme. Bien qu'ils aient été généralement mis en place par le gouvernement fédéral et qu'ils soient, en dernier ressort, tenus de rendre compte de leur mission à l'administration centrale, beaucoup d'entre eux ont choisi d'en référer à un conseil d'administration indépendant principalement constitué de membres issus du monde de l'entreprise afin de bénéficier de leur expérience et de leur savoir-faire. Dans certains cas, des accords de partenariat et de développement public-privé ont été négociés pour la mobilisation de ressources additionnelles, en donnant davantage de pouvoir aux opérateurs du secteur privé dans la planification et le développement des centres-villes. Des offres spéciales

ont été faites aux promoteurs privés pour sécuriser les investissements en échange de concessions de toutes sortes (Turok, 1992; Fainstein, 2001).

L'autre volet du nouveau programme de développement urbain traite des mesures à développer pour inciter les ménages retirés dans les banlieues à s'installer dans les centres-villes, en particulier les classes moyennes, les cadres d'entreprise, les opérateurs des professions libérales, les directeurs et responsables des entreprises. Dans de nombreuses villes américaines, l'idée était d'inverser le phénomène de la "fuite des blancs" qui avaient été contraints de déménager des centres-villes en réponse à la montée de la criminalité urbaine et des troubles sociaux. Le mécanisme mis en place à titre de mesure d'accompagnement de cette politique visant à encourager le retour vers les centres-villes a été, entre autres, la réhabilitation, la modernisation et la "transformation en résidences bourgeoises" des



Projet de logements pour les ménages à faible revenu à New York (États-Unis d'Amérique) © Flickr/Axel Drainville

anciens bâtiments cossus situés dans les quartiers huppés. Le type de “régénération de l’espace urbain motivée par la revalorisation immobilière” est devenu le slogan dominant qui débouchera, au fil du temps, sur la modernisation et la transformation physique d’un grand nombre de bâtiments situés au bord de l’eau (face à la mer), et dans les centres-villes, en centres commerciaux rénovés et en quartiers résidentiels populaires dotés d’entrepôts convertis et d’équipements de haute qualité ouverts jour et nuit pour les jeunes cadres d’entreprise et les opérateurs des professions libérales, et pour les travailleurs créatifs (Turok, 2009). Dans certains pays, les collectivités locales ont été présentées comme une partie du problème, en raison des obstacles qu’elles posent à la régénération de certains quartiers, notamment à cause des lenteurs administratives qui grèvent le processus décisionnel, de la promotion des politiques en faveur des pauvres, et de la volonté de s’ingérer dans les calculs commerciaux. Or, l’État a, bien souvent, été obligé de contourner les collectivités locales en créant des “Missions de développement urbain” dotées d’un mandat spécifique qui leur prescrit de rendre compte directement de leurs activités au gouvernement central (Turok, 1992). Leur mandat, d’une manière générale, reste très limité et porte essentiellement sur le défrichement et le réaménagement des terrains. Il peut, parfois, s’étendre à la préservation et à la réutilisation des bâtiments historiques. Ces Missions étaient peu préoccupées par l’opinion publique et le bien-être immédiat de la communauté locale dont le déplacement est souvent le résultat d’une opération de réhabilitation locale.

3.3 Política urbana contemporánea

En matière de politique urbaine, il a été très difficile de discerner une approche dominante depuis les années 1990 (Cochrane, 2007; Turok, 2009). Bien au contraire, il y a eu plutôt une prolifération de modèles différents mis en œuvre dans des contextes distincts, ce qui reflète, en partie, la poursuite de buts et d’objectifs différents, ainsi qu’une prise en compte différente des appartenances culturelles et des traditions démocratiques. D’une manière générale, il est pratiquement impossible de s’accorder sur le but de la politique urbaine ou sur les outils et les techniques les plus appropriées. Cela s’est produit en réaction et en coïncidence avec les ambitions universelles de planification urbaine constatées au milieu du XX^{ème} siècle. Les experts en aménagement du territoire ont cherché à développer une approche rationnelle intégrée, censée inspirer la prise de décisions fondées sur la science de la gestion et la recherche opérationnelle. Il faut reconnaître que cette approche a le mérite de reposer sur une méthode scientifique universelle utilisable pour l’analyse de différents scénarios qui prennent en compte l’utilisation des terres, le transport et le logement dans les villes, pour aboutir à l’adoption de solution optimale en fonction des objectifs spécifiques visés. Les spécialistes contemporains de l’aménagement du territoire sont beaucoup plus circonspects au sujet de leur capacité à contrôler les événements et à en prédire les résultats, leur principale préoccupation portant sur les conséquences sociales de leurs décisions.

L’un des thèmes qui a caractérisé certaines politiques urbaines nationales depuis les années 1990 a été l’opposition à la planification urbaine et le soutien en faveur de la déréglementation des marchés de l’immobilier. Cette attitude repose sur le préjugé selon lequel la réglementation de l’aménagement

du territoire compromet les prérogatives des promoteurs immobiliers privés et entrave le fonctionnement des mécanismes du marché, et est, par conséquent, contre-productive. Cette idée a coïncidé avec la disponibilité massive des ressources financières peu coûteuses liée à la déréglementation du secteur bancaire dans de nombreux pays. La déréglementation du secteur bancaire a, en effet, permis aux promoteurs immobiliers ambitieux de développer rapidement leurs activités en investissant dans des projets plus importants et plus risqués. Dans certains cas, les autorités municipales ont fait partie du problème, en délivrant des permis de construire peu conformes à la législation en vigueur et en négociant avec les promoteurs immobiliers privés des accords qui ont abouti, en fin de compte, à une offre immobilière excessive. Dans certains pays, par contre, il y a eu une réaction contraire menée par les organisations de la société civile qui se sont mobilisées pour résister à cette politique de réaménagement des espaces. Dans un tout autre contexte, la Chine a encouragé la rétrocession des responsabilités de l'Etat aux collectivités locales afin de stimuler auprès des communautés de base l'esprit d'entreprise et le goût de l'innovation. Cette politique de décentralisation a eu des résultats remarquables au niveau de la dynamique de développement déclenchée par un essor massif dans le secteur de la construction, dont des gratte-ciels à usage de bureaux, des immeubles à appartements, des parcs d'entreprises, des centres commerciaux, des hôtels et des aéroports. À l'inverse, elle a aussi entraîné l'opposition des communautés qui ont été évacuées sans ménagement durant ce processus (Miller, 2012; McGranahan et al, 2014).

Dans de nombreux pays, la déréglementation de l'aménagement du territoire a certainement abouti à un essor immobilier sans précédent dans les années

2000, car les promoteurs immobiliers se sont lancés dans des projets de plus en plus spéculatifs pour lesquels la demande de logements par les occupants était incertaine. Cela a déclenché une énorme bulle immobilière avec une offre qui a largement dépassé la demande. L'abandon de la planification urbaine a donné lieu à de nombreux projets immobiliers mal conçus et implantés dans des endroits peu valorisants et a provoqué, dans son sillage, une aggravation de l'étalement urbain, ainsi que l'initiation de "méga-projets" et de "programmes-phares" innombrables censés attirer les entreprises et les consommateurs loin des quartiers de bureaux et des centres commerciaux habituels. Le secteur de l'immobilier est parvenu à imposer sa propre identité qui se démarque complètement de l'économie réelle. Dans des pays comme l'Espagne et l'Irlande, la bulle immobilière a eu des conséquences incalculables, car elle été l'une des causes majeures d'une crise économique très grave qui a contraint de nombreux promoteurs immobiliers, établissements financiers et propriétaires fonciers à la faillite (Harvey, 2008) sans parler des conséquences sociales pour les populations.

Par ailleurs, il est intéressant de constater que dans plusieurs régions du monde, une deuxième approche de la politique urbaine qui privilégie la compétitivité économique et l'innovation est en train d'émerger (Cochrane, 2007). La nécessité d'ouvrir les économies urbaines et d'établir des liens solides avec d'autres villes à l'intérieur des pays et à l'étranger est de plus en plus reconnue. Dans le contexte actuel de la mondialisation des économies, les grandes villes qui sont bien connectées peuvent fonctionner comme des centres névralgiques d'un réseau mondial d'échange d'informations, de biens, de services, de ressources financières et de personnes, avec des effets positifs de débordement

à travers l'économie en général (McKinsey, 2014). La recherche et le développement technologique sont des facteurs particulièrement importants qui aident dissocier les économies urbaines d'une ville à l'autre, à condition qu'elles parviennent à mettre l'accent sur une spécialisation industrielle et sur le rôle des universités, notamment dans le cadre de l'attraction et de la rétention des talents. La collaboration entre les établissements de l'enseignement supérieur et les entreprises locales joue un rôle vital dans la fourniture de compétences et de connaissances appropriées, et permet de s'assurer que les travaux de recherche scientifique répondent de manière efficace aux besoins des entreprises.

La dernière expression de la présente approche repose sur l'idée de "spécialisation intelligente" (Foray, 2015). Elle décrit la capacité d'une région à diversifier, moderniser ou transformer sa structure de production par le développement de nouvelles compétences et technologies. Les stratégies de spécialisation intelligente promues par l'Union européenne sont conçues pour encourager chaque région à déterminer les priorités de transformation qui reflètent et amplifient les structures et les compétences locales déjà connues et produisent, dans la foulée, des avantages concurrentiels uniques et originaux. Les villes-régions sont de véritables laboratoires de la géographie fonctionnelle qui



Paraisópolis (quartier à faible revenu) et Morumbi (quartier à revenu élevé) à São Paulo (Brésil) © Flickr/Fernando Stankuns

permettent d'observer la politique urbaine à travers la lentille économique. C'est effectivement le lieu où est reconnu l'importance de la coopération entre les municipalités adjacentes, car elle permet de réaliser des économies d'échelle dans les technologies et les compétences particulières, et d'assurer la mise en œuvre des politiques cohérentes et complémentaires favorables aux programmes concernant le transport et d'autres infrastructures, le soutien aux entreprises, la commercialisation des lieux et le marché du travail. C'est aux États-Unis et dans certaines parties de l'Europe que la troisième approche de politique urbaine nationale a apparue, appelée le "nouveau urbanisme" ou la "croissance intelligente" (ONU-Habitat 2013). L'un des objectifs de cette approche est de promouvoir des configurations urbaines qui sont plus favorables au milieu naturel. L'autre aspect de cette politique urbaine consiste à créer des zones urbaines qui représentent la marque d'une localité précise et qui peuvent se prévaloir d'une identité propre -; ce qui propose un cadre réglementé faisant face à l'étalement urbain, aux lotissements monotones et au développement de propriétés immobilières destinées à des fins commerciales, et à la séparation traditionnelle des différentes utilisations des terres dont le résultat est la longueur de la durée des trajets lors des migrations journalières et la congestion de la circulation routière. Ce nouveau concept d'urbanisme recommande vivement la construction d'immeubles plus compacts, à plus forte densité, à usage mixte qui rapprochent la maison, le lieu de travail, le centre commercial et le centre de loisirs, parfois sous l'appellation générique d'"urbanisation durable". Les espaces publics de haute qualité constituent une importante partie d'un ensemble intégré de services et de facilités censés compenser le mode de vie dans des immeubles résidentiels densément peuplés avec moins d'espaces privés et de jardins. Les transports publics et non motorisés (notamment la marche et le vélo) sont

également encouragés par rapport à la voiture individuelle. Le modèle d'aménagement urbain axé sur le transport en commun cherche à capitaliser sur l'accessibilité offerte par les systèmes de transport en commun pour promouvoir les logements à densité élevée autour des gares routières et/ou des gares ferroviaires. Ce genre d'innovation en matière d'aménagement urbain pourrait inciter les urbanistes à s'entendre avec les promoteurs immobiliers et à négocier étroitement avec eux le montant des droits d'aménagement des terrains afin d'apporter leur contribution au coût des services publics, contrairement à l'approche purement classique basée sur la réglementation.

Beaucoup prétendent que le modèle d'aménagement urbain compact et intégré favorise: (i) la prospérité en milieu urbain (à travers les avantages de la proximité entre les activités complémentaires); (ii) l'inclusion sociale (par un meilleur accès aux emplois et aux services); (iii) la qualité de vie et la vitalité sociale (à travers les aspects de confort et l'accès aux équipements publics); (iv) les services publics plus abordables (grâce aux économies réalisées sur les coûts de l'étendue des infrastructures) et; (v) la résilience aux risques environnementaux et la sécurité humaine (à travers la rénovation de bâtiments anciens et la réduction des dommages à l'infrastructure écologique). Les villes qui font l'impasse sur ces questions sont sans doute plus exposées à la saturation, aux catastrophes naturelles, à l'insuffisance des services de base, à l'épuisement des ressources financières municipales, et aux conflits sociaux et politiques portant sur les questions foncières et de logement. Elles peuvent également s'empêtrer dans des réseaux d'infrastructures fixes qui leur imposent des modèles inefficaces en matière d'utilisation du sol, d'émissions de carbone, de consommation de l'eau et de l'énergie et de gaspillage des autres ressources naturelles. Le quatrième thème des politiques urbaines

nationales traite de la lutte contre l'exclusion sociale dans les zones urbaines. Il se résume en ces quelques mots: le "droit à la ville", une idée proposée, pour la première fois, par Henri Lefebvre. Cette approche est nettement plus représentative des politiques d'aménagement urbain dans les pays du Sud que dans ceux du Nord; elle met en exergue l'importance fondamentale de l'urbanisation et son impact très important sur l'exclusion politique et sociale. Cette approche est apparue comme une réaction aux contrôles antérieurs des administrations publiques sur la migration des communautés rurales vers la ville (exode rural), aux programmes à grande échelle d'éradication des "bidonvilles" et aux effets du déplacement des populations suite aux programmes de réaménagement des centres urbains à des fins commerciales. Le slogan du "droit à la ville" a en effet été lancé et appuyé par des mouvements sociaux et par plusieurs organisations de la société civile dans les pays comme le Brésil et l'Afrique du Sud. Le droit à la ville va bien au-delà de la capacité des gens à migrer vers la ville. Une fois installées dans la ville, les communautés de migrants ont parfaitement le droit d'être officiellement reconnues comme des citoyens à part entière, de participer aux décisions clés qui concernent leur avenir, et d'avoir accès aux ressources urbaines telles que le logement et les services publics. Selon le slogan, les gouvernements doivent également accepter et moderniser (au lieu de condamner à la destruction et d'essayer d'éradiquer) les quartiers spontanés et les activités économiques informelles même s'ils ne disposent pas des capacités et des ressources techniques leur permettant de faire appliquer les normes officielles de logement, de services publics requis et de réglementation en vigueur pour l'exercice d'activités commerciales. David Harvey va plus loin dans son argumentation lorsqu'il affirme que:

"Le droit à la ville est beaucoup plus que la liberté individuelle d'accéder aux ressources urbaines. Il s'agit, en effet, du droit d'opérer notre propre changement en changeant la ville. Loin d'être un acquis individuel, ce droit concerne, par ailleurs l'ensemble de la communauté des citoyens, car cette transformation dépend inévitablement de l'exercice du pouvoir dont dispose l'ensemble de la collectivité pour remodeler les processus d'urbanisation" (Harvey, 2008, p.23).

Le Brésil a probablement fait plus que tout autre pays du monde pour convertir ce slogan en réalité concrète. Après l'adoption de la Constitution de 1988, qui comprenait tout un chapitre sur la politique urbaine, cette loi révolutionnaire, appelée le Statut de la Ville a été introduite en 2001 pour promouvoir la justice sociale en milieu urbain et l'accès de tous aux terrains urbains. Grâce à cette loi, les municipalités disposent désormais de divers instruments formels leur permettant d'institutionnaliser le droit à la ville. Premièrement, son objectif est de garantir une gestion de la ville plus démocratique; l'aménagement du territoire devient un processus obligatoire applicable à l'ensemble des villes du Brésil, et soumet les décisions relatives au développement des centres urbains au contrôle et à la participation de la communauté (auparavant, l'aménagement urbain était une activité essentiellement contrôlée par les élites nationales, et seuls certains quartiers de chaque ville bénéficiaient, de la part des autorités municipales, des investissements et de la prestation des services publics). Deuxièmement, cette loi a également pour but de garantir la fonction sociale de la terre et des bâtiments en milieu urbain par

rapport à leur valeur commerciale en retirant des marchés fonciers une partie des ressources domaniales (auparavant, les autorités publiques disposaient de très peu de possibilités d'intervention dans le secteur de l'immobilier à travers les initiatives d'aménagement du territoire et de gestion des villes en raison de la longue tradition du droit à la propriété privée). À l'heure actuelle, la planification urbaine est désormais considérée comme un processus basé sur la concertation et qui privilégie le partage de la prise de décision et la négociation entre les différents intérêts, et non plus comme une activité autoritaire, technocratique imposée par les experts gouvernementaux, les promoteurs immobiliers privés ou par des investisseurs commerciaux. Les détails complémentaires sur les lois spécifiques et les instruments politiques figurent dans le sous-chapitre réservé au Brésil dans la section suivante.

Pour résumer le présent chapitre, nous dirons que la politique urbaine est une activité complexe et contestée dotée de sa propre dynamique institutionnelle et de son parcours historique entièrement autonome. Dans certains pays, la politique urbaine a évolué selon la trajectoire suivante:

- ➡ Une simple réaction aux pressions de la croissance urbaine à travers la fourniture de services publics essentiels et d'infrastructures, suivie par,
- ➡ Des efforts visant à contrôler et orienter la croissance partout ailleurs en raison des coûts de la congestion et de la surpopulation qui entraînent la désintégration et le déclin relatif,
- ➡ Des tentatives visant à atténuer les effets du déclin et de la pauvreté à travers la mise en œuvre de programmes sociaux et environnementaux qui ont jeté les bases pour

- ➡ Un renouvellement, un réinvestissement et une régénération urbaine, pour un nouveau cycle de la croissance et du développement des centres urbains.

Les politiques urbaines nationales procèdent des origines multiples et diverses. Au fil des siècles, l'idée de la planification urbaine évolue dans différentes parties du monde. La construction d'infrastructures urbaines qui a suivi la révolution industrielle a eu une influence profonde sur l'approche urbaine. Les politiques avaient une forte résonance physique et répondaient aux problèmes de santé publique dans des villes surpeuplées, désorganisées et confrontées, de surcroît, à une croissance rapide. La planification urbaine était un moyen de coordonner et de piloter le développement qui, par la suite, est devenu un moyen de coercition et de contrôle de la communauté. La planification s'est avérée très efficace dans des conditions de croissance économique durant la période d'après-guerre au courant de laquelle les planificateurs du développement pouvaient orienter des investissements volumineux publics et privés vers de nouvelles localités. L'élaboration et l'adoption de plan d'urbanisme reposaient sur le principe de développement ordonné basé sur la séparation des usages du sol et sur des conceptions physiques inspirées de normes bien précises (modernistes). L'hypothèse de départ considérait qu'une ville, dont la construction a été entièrement planifiée, modifierait le comportement humain et stimulerait le progrès social (une forme de déterminisme environnemental). Or ce scénario était très peu sensible aux différences locales et tenait très peu compte des principes de fonctionnement démocratique.

Dans certains pays, la politique urbaine est apparue pour la toute première fois que lorsqu'il s'est agi de faire face au déclin économique et à ses conséquences sociales. Mais l'idée originale a changé au fil du temps et s'est transformée en une promotion active des investissements privés et en régénération de la ville fondée sur le développement de l'immobilier. La désillusion découlant de l'aménagement du territoire et des collectivités locales a donné l'avantage aux promoteurs du secteur privé et a déclenché un puissant essor de l'immobilier qui s'est effondré au cours de ces dernières années.

D'autres politiques urbaines ont également vu le jour au cours de la dernière décennie. Elles reconnaissent l'importance des villes denses, diversifiées et

agréables à vivre, et donnent une plus grande considération à la dynamique des communautés et à la vitalité des sociétés déjà présentes sur les lieux. Elles font valoir le rôle primordial des collectivités locales jouent et considèrent l'aménagement urbain, à la fois, comme un processus participatif fondé sur la collaboration et comme une activité technique. Ces politiques reconnaissent également que de nombreux pays ne disposent pas de capacités institutionnelles et de ressources requises pour respecter les normes officielles régissant le secteur du logement et de l'environnement bâti, et que l'informel devrait être toléré et non éradiqué.

Il y a, par conséquent, lieu de conclure qu'à l'heure actuelle, il n'existe aucune approche dominante en matière de politique urbaine nationale.



Bidonville de Rocinha à Rio de Janeiro (Brésil) © Wikipedia/chensiyuan

4

Politiques urbaines en vigueur dans différents pays



Il est facile de comprendre que les gouvernements se méfient des modèles universels de politique urbaine nationale qui reposent sur des hypothèses fondées sur des objectifs et des procédures fixés. Bien au contraire, force est de constater que les politiques urbaines nationales ont évolué de différentes manières, dans différents pays, parallèlement à la transformation des conditions sociales, économiques, politiques et environnementales. Ces mutations sont illustrées dans le présent ouvrage par une variété d'exemples provenant du monde entier. Les pays retenus présentent une expérience particulièrement intéressante en matière de politiques urbaines nationales dont la pertinence comporte une dimension universelle. Les études de cas portent essentiellement sur des pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. La disponibilité de l'information appropriée en langue anglaise a sérieusement posé problème.

Autant que possible, les thèmes suivants sont abordés dans chaque pays, sous réserve des éléments de preuve vérifiables:

- ➞ La genèse et l'évolution de la politique urbaine nationale au fil du temps;
- ➞ Les modifications d'objectifs et d'échelle de la politique urbaine nationale;

ASIA MAP



*Dotted line represents approximately the Line of Control in Jammu and Kashmir agreed upon by India and Pakistan. The final status of Jammu and Kashmir has not yet been agreed upon by the parties.

Map Source: Map No. 4170 Rev. 13 UNITED NATIONS April 2012, Department of Field Support Cartographic Section. Accessible via <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/world.pdf>



- ➔ La force du soutien national;
- ➔ La capacité de mettre en œuvre la politique urbaine nationale et les principaux instruments utilisés; et
- ➔ La relation entre le gouvernement central et les collectivités locales.

La séquence des pays choisis pour étayer les différents scénarios comporte une logique historique. L'analyse commence par le Sud de l'Asie qui, à juste titre, peut se prévaloir de la plus longue expérience en politique urbaine nationale. Après l'Asie, nous passerons successivement à l'Amérique latine et à l'Afrique dont l'expérience en la matière est plutôt limitée. Des connexions sont également établies entre ces cas nationaux dans le but de consolider le contenu et l'analyse du rapport.

Asie

République de Corée

La République de Corée est un cas particulièrement intéressant car ce pays a opéré une transition exceptionnelle qui l'a fait passer, en 1960, du stade de pays en développement avec un niveau relativement faible du produit intérieur brut (PIB) par habitant et une économie peu sophistiquée, à une économie développée et hautement résiliente dont le produit intérieur brut

a été pratiquement multiplié par 20 en 2010. C'est, en effet, l'une des économies les plus dynamiques du monde, malgré l'absence de ressources naturelles et le poids écrasant des contraintes démographiques (une main-d'œuvre vieillissante). Sur la période comprise entre 1960 et 2010, le niveau de l'urbanisation est passé de 28% seulement, pour atteindre 83%. Selon l'OCDE, "le développement économique de la République de Corée depuis les années 1960 est allé de pair avec une urbanisation rapide et sans précédent" (OCDE, 2012;P.13; Park et al, 2011). L'industrialisation et l'urbanisation ont également été accompagnées par des améliorations spectaculaires en matière d'éducation et d'autres composantes sociales. Le taux de scolarisation de la population adulte ayant achevé le cycle de l'enseignement secondaire est passé de 20% en 1960 à 87% en 2010.

La République de Corée figure, à l'heure actuelle, parmi les pays les plus densément peuplés et les plus urbanisés du monde. Et pourtant, l'urbanisation est inégalement répartie et reste concentrée sur les quelques grandes villes suivantes: Séoul, Busan, Daejeon, Incheon, Daegu, Gwangju et Ulsan. Les trois villes situées dans la région de la capitale, Séoul, Incheon et Gyeonggi-do sont particulièrement importantes sur le plan économique et

démographique. La ville de Séoul, à elle seule, génère la moitié du PIB de l'ensemble de la République de Corée. Depuis 1990, il y a une forte croissance de la population d'un groupe de villes moyennes dotées de solides industries manufacturières. Cette croissance démographique a entraîné une pression considérable sur les terres et les infrastructures à travers un développement physique intensif et une grave pénurie de logements.

L'évolution de la politique urbaine nationale de la République de Corée est passée par trois (3) phases cruciales (OCDE, 2012). La première phase portait sur la concentration spatiale spécifique et sur l'orientation sectorielle; les ressources limitées n'ont pas permis une répartition plus égalitaire des investissements sur l'ensemble du pays. La réalisation fructueuse de projets de développement socio-économique du pays est attribuable en grande partie à une stratégie concertée de modernisation du secteur de l'industrie menée par le gouvernement à partir des années 1960 jusqu'aux années 1980 et orientée essentiellement sur la croissance des exportations. Ce programme de développement avait élu quelques pôles de croissance, parmi lesquels Séoul et plusieurs autres grandes villes. Ces moteurs de l'activité économique étaient alimentés par un secteur dynamique (une industrie d'avant-garde dotée de solides multiplicateurs de la croissance) délibérément ciblé par le gouvernement dans ses plans quinquennaux de développement économique. Ces villes ont, par conséquent, attiré des flux importants de population et d'investissement. Les graves pénuries de logements, le manque d'infrastructures et de terrains constructibles ont été l'un des effets involontaires de ce programme de développement (Park et al, 2011). La croissance physique de ces villes a également été mal planifiée et gérée de manière irrationnelle; elle a donné lieu, en fin de compte, à des modèles fragmentés et inefficaces de plans d'urbanisme avec des équipements non adaptés. La législation gouvernementale et les investissements

publics ont été mal coordonnés; le développement des capacités techniques requises pour la mise en œuvre de la réglementation sur l'aménagement du territoire, des systèmes de zonage, coefficient d'occupation des sols, des transactions immobilières simples a finalement pris beaucoup de temps. Par ailleurs, la prise de décisions d'ordre politique s'inscrivait principalement dans une perspective à court terme et sans anticipation (Park et al, 2011). La quantité des terrains mis en valeur a été très élevée, et l'Etat a acquis ou exproprié des terrains à des fins d'aménagement urbain presque indépendamment de leur emplacement. L'une des conséquences, parmi d'autres, découlant de l'accent mis sur la politique industrielle, a été l'insuffisance délibérée des investissements alloués au secteur du logement pendant plusieurs décennies jusqu'à la fin des années 1980 (Kim et Cho, 2010). La limite de l'offre et l'augmentation de la demande ont entraîné la hausse des prix de l'immobilier et la spéculation.

Dans les années 1980 et 1990, en raison des énormes pressions liées à la croissance et aux coûts élevés des infrastructures accumulés au courant de cette période, le gouvernement a pris des mesures visant à déconcentrer les emplois et les populations loin de la région de la capitale pour réaliser son programme d'"aménagement équilibré du territoire". Des mesures délibérées ont été prises pour reloger les bureaux de l'administration publique et les campus de certaines filiales des établissements d'enseignement supérieur en dehors de Séoul. Des incitations financières ont également été proposées aux entreprises privées pour les aider à déménager, et le gouvernement a adopté pour de nouvelles réglementations et taxes dans le but de durcir les conditions d'implantation des entreprises dans le centre-ville de Séoul. Ces décisions politiques ont été accompagnées par des investissements importants réalisés dans la construction des routes nationales, parallèlement à l'essor du secteur de la construction de logements. Ces mesures ont été liées aux efforts de

décentralisation et de responsabilisation des collectivités locales dans l'ensemble du pays afin de renforcer le dynamisme économique et la performance optimale des petites villes et municipalités.

Cette politique n'a pas réussi à rééquilibrer les espaces économiques (OCDE, 2012). La domination de la région de la capitale s'est maintenue malgré les nouveaux contrôles, car la plupart des entreprises ont systématiquement refusé d'aller s'implanter dans les nouveaux sites où les avantages économiques découlant de l'agglomération étaient jugés trop faibles. Les efforts visant à renforcer les administrations locales se sont également avérés lents et par ailleurs, ce processus a présenté des avantages incertains pour le développement économique. Finalement, les exigences de croissance et le gonflement des prix de l'immobilier dans le secteur de la capitale ont forcé le gouvernement à résoudre ces deux problèmes majeurs par la construction de cinq nouvelles villes autour de Séoul afin de répondre à la pénurie de logements, ce qui s'est traduit par l'augmentation impressionnante de la construction d'appartements. A l'époque, ce programme a été à l'origine d'une vive controverse car il tendait à encourager la poursuite de la croissance de la population dans la région, et à alimenter la spéculation immobilière. Il impliquait l'acceptation tacite, par le gouvernement, du rôle de la région de la capitale comme pôle unique de développement économique (par rapport à la position de la République de Corée dans l'économie mondiale) et la nécessité de soutenir en permanence son dynamisme. Le programme relatif à l'acquisition de logements individuels mis sur pied par le gouvernement a également été accompagné par une politique visant à assouplir les contrôles du gouvernement sur les prêts hypothécaires accordés par les institutions financières, pour permettre à un plus grand nombre de personnes d'acheter leurs propres maisons. Ces deux initiatives ont aidé à augmenter de manière spectaculaire l'offre de logements sur une période relativement courte (Kim et Cho, 2010).

Durant les années 2000, le concept de la politique urbaine nationale a, une fois de plus, été modifié. Son thème central était désormais l'amélioration, sur le plan qualitatif, de l'aménagement urbain et prenait en compte la qualité de vie, les équipements publics, la sécurité et la qualité de l'environnement. C'est en partie une réponse au précédent thème dominant qui portait sur la croissance économique quantitative et le faible intérêt pour l'environnement bâti de nombreuses zones urbaines. L'amélioration de la qualité de l'environnement urbain nécessite l'aménagement intégré du centre urbain et la pleine utilisation des divers instruments et règlements disponibles (Park et al, 2011). Le deuxième objectif à atteindre consistait à renforcer la compétitivité économique (pas nécessairement la croissance pure) de toutes les villes à travers l'amélioration de l'outil technologique, l'innovation et la diversification des industries à forte concentration de matière grise. Il s'agissait effectivement de prendre en compte les dispositions encourageant la coopération municipale au-delà des frontières administratives au sein des régions métropolitaines fonctionnelles afin de réaliser des économies d'échelle dans les secteurs de l'industrie, de la recherche scientifique et du développement, et de la construction des infrastructures publiques.

Pour marquer une certaine distance avec sa vision historique que prônaient les industries à forte intensité énergétique et la consommation de masse, la République de Corée a adopté, depuis 2008, la croissance verte comme axe majeur de sa stratégie économique. La transformation des attitudes et la politique du gouvernement est passée de l'acceptation de la dégradation de l'environnement jusque là associée aux industries lourdes, à la promotion active de l'économie verte. L'efficacité de ce programme dépend en grande partie de la contribution des villes à la croissance verte grâce aux nouvelles technologies, aux mesures d'efficacité énergétique, aux énergies renouvelables,

aux transports publics, aux édifices écologiques et au développement de plus haute densité le long des corridors de transport collectif. L'OCDE (dans son rapport de 2012) a, dans l'ensemble, rendu un hommage mérité à la politique urbaine nationale de la Corée et a encouragé le gouvernement à renforcer le rôle des villes dans son programme écologique. L'Organisation de Coopération et de Développement Economique a également souligné la nécessité d'améliorer la coordination verticale et horizontale des politiques au sein du gouvernement, de renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales, et de consolider le lien entre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques dans le domaine de l'aménagement urbain. Considérer la politique urbaine nationale comme un processus permanent conçu pour l'amélioration progressive des villes et non comme la réalisation d'un objectif final bien particulier est tout à fait primordial et a ainsi été démontré.

Pour nous résumer, l'un des principaux enseignements tirés de l'expérience de la République de Corée repose sur l'importance de l'harmonisation des programmes d'aménagement du territoire, de politique urbaine, de logement avec la fourniture de terrains constructibles. L'incohérence des priorités en matière d'aménagement urbain a tendance à nuire à l'efficacité de chacune de ces politiques, et l'incapacité à mettre en place un modèle de planification anticipatrice a produit des résultats insatisfaisants au niveau du développement urbain. L'expérience de la République de Corée confirme également les avantages substantiels d'une urbanisation gérée sur la base de principes et de méthodes qui renforcent et accélèrent le développement économique et qui contribuent à provisionner suffisamment de terrains et de logements dans des sites bien placés. L'une des principales conclusions à tirer de l'expérience coréenne est la suivante: la concentration économique et les investissements centrés sur le développement des infrastructures ont rapporté des dividendes conséquents dans la croissance de la prospérité nationale.



Séoul (République de Corée) © Flickr/Doo Ho Kim

Chine

L'expérience de la Chine en matière d'urbanisation et d'industrialisation a été, sous plusieurs aspects, semblable à celle de la République de Corée, même si elle a quelque peu été retardée et a connu des délais d'exécution plus resserrés. L'explosion urbaine que le pays a connu au courant des 30 dernières années est liée à sa transition économique impressionnante qui l'a vu passer d'une société agraire à une société industrielle (OCDE, 2013a; Banque mondiale, 2014). La concentration dans les 17 premières villes du pays permet de mesurer la distance que le pays a parcourue concentrant 11 % de la population de la Chine et contribuant 30 % de son produit intérieur brut. D'autre part, ces villes ont déjà atteint "le rang de villes à haut revenu", en vertu des critères de la Banque mondiale, et sont comparables à certains pays membres de l'OCDE, contrairement au reste du pays. L'autre paramètre à prendre en compte qui illustre la transformation remarquable de la Chine est celui des 500 millions de personnes qui sont sorties de la pauvreté au cours des trois dernières décennies (Banque mondiale, 2014). Le gouvernement a joué un rôle déterminant dans cette trajectoire. Jusqu'à la fin des années 1970, l'urbanisation a été combattue en faveur du développement rural. L'urbanisation a connu sa période d'accélération après les réformes économiques de 1978, lorsque la politique féroce anti-urbaine s'est relâchée.

Au cours de la décennie suivante, le gouvernement a poursuivi une combinaison de plus en plus efficace qui avait l'avantage d'allier vision et pragmatisme. Dans le cadre de cette approche hybride, certains sites constructibles et certaines des entreprises qui présentaient le plus grand potentiel ont bénéficié du soutien supplémentaire de l'État (McGranahan et al, 2014). D'importantes incitations financières ont été offertes aux zones économiques spéciales situées dans les régions côtières sous-développées afin d'attirer

les investissements étrangers et l'industrialisation orientée vers les produits destinés à l'exportation. Les liens obligatoires négociés avec les fournisseurs locaux étaient censés générer des retombées précieuses dans le cadre du transfert de technologie et de compétences managériales. Ces premières réalisations ont encouragé d'autres territoires du sud-est à s'ouvrir entièrement, et à partir des années 1990, ces villes côtières émergentes sont devenues les principaux moteurs économiques de la Chine. Ils étaient les pôles d'attraction des vastes flux migratoires et d'investissement intérieurs, qui ont fait baisser les coûts de la main d'œuvre et ont alimenté la machine de la croissance. Les revenus ont plus rapidement augmenté dans ces villes que dans d'autres localités, en raison d'une productivité accrue et du renforcement de la migration (Miller, 2012).

Le gouvernement a reconnu, récompensé et cherché à reproduire les initiatives couronnées de succès, à travers l'allocation de ressources en faveur de certaines régions bien précises, et en procédant, sans discontinuer, à la création de nouvelles institutions (McGranahan et al, 2014). Des pouvoirs et des responsabilités supplémentaires ont été dévolus aux collectivités locales afin de les inciter à promouvoir le développement économique. Le gouvernement a fusionné les petites municipalités pour créer des entités plus grandes et dotées de meilleures capacités pour, dans le cadre de cette stratégie, permettre aux villes de mieux contrôler les terrains avoisinants à mettre en valeur. L'expropriation des terres agricoles et leur conversion à des usages industriels et résidentiels a été la pièce maîtresse du moteur de la croissance urbaine en Chine. L'augmentation de la valeur des terrains et des recettes fiscales perçues sur les activités du secteur industriel a permis de financer le développement des infrastructures urbaines, de réaliser les projets d'appui à la construction et d'appuyer les efforts de marketing de la ville par le biais de projets phares. Les grandes villes ont également

eu le pouvoir d'émettre des obligations pour financer la construction de nouvelles routes, les travaux d'adduction d'eau et le développement de diverses infrastructures. Le plan quinquennal actuel de la Chine recommande dans les moindres détails le renforcement du programme d'urbanisation et soutient l'émergence de mégapoles. La théorie des économies d'agglomération est présentée comme "la loi objective du développement urbain".

"Grâce à la main d'œuvre abondante, aux prix très abordables des terrains, aux infrastructures de bonne qualité dont elles disposent, grâce surtout à la concurrence entre les différentes collectivités locales pour attirer les industries et les investissements, les villes chinoises ont créé un environnement qui s'est avéré très propice à la croissance" (Banque mondiale, 2014, p. Xxiii).

Le processus de conversion des terres a été très controversé et a contribué à l'utilisation inefficace du sol, à l'adoption d'un modèle d'aménagement du territoire orienté vers la construction de routes, et à la dégradation de l'environnement. Il a également été une source de spéculation immobilière parmi les promoteurs immobiliers, d'instauration de pratiques relevant du marché noir dans les acquisitions foncières, de corruption dans les municipalités et d'autant de constructions illégales. Les dispositions ambiguës en matière de droit immobilier ont été manipulées à dessein afin d'obtenir des terrains des communautés rurales et des paysans et de les vendre pour l'aménagement du territoire. Les responsables de la réglementation nationale en matière de gestion des ressources foncières ont encouragé cette pratique en permettant aux municipalités de conserver une bonne partie des recettes. Le processus est devenu

si important pour la croissance de la Chine que le gouvernement central a pris toutes les mesures jugées indispensables afin de mieux le maîtriser et de stimuler ou ralentir l'économie, le cas échéant. Prenons le cas d'une loi qui a été introduite en 1999 pour ralentir le changement de zonage des terres agricoles pour le développement urbain. Il y a également eu la résistance de plus en plus forte de la part des paysans déplacés qui ont été forcés d'évacuer leurs exploitations agricoles pour céder leurs terres à des fins de réaménagement, ce qui a eu pour effet de redoubler leurs efforts visant à défendre davantage leurs droits de propriété (Banque mondiale, 2014).

Or, la croissance rapide des villes est le résultat de l'accélération des procédures réglementaires, de l'absence de participation du public, et de la réalisation, à des niveaux sans précédent, d'investissements effectués dans les secteurs des infrastructures, de l'immobilier et d'autres actifs fixes et biens d'équipement. La Chine consacre environ 50% de son produit intérieur brut aux investissements de grande envergure tels que la construction de routes, la production de l'électricité, le développement des chemins de fer, la construction des barrages, la construction et l'extension des ports, le développement des télécommunications, ainsi que la construction d'usines, d'immeubles de bureaux et de logements. En matière de participation du secteur public à l'investissement, c'est le pourcentage le plus élevé jamais enregistré dans le monde (Turok, 2014A). Dans les années 1960 et 1970, durant leurs périodes respectives de grand essor des investissements publics, les gouvernements du Japon et de la République de Corée n'ont jamais dépassé le taux de 40%. Les observateurs extérieurs ont tiré la sonnette d'alarme sur les risques potentiels de développement excessif de l'économie et de bulle immobilière. À ce jour, la demande incessante d'une économie en pleine expansion dont le secteur immobilier est le principal levier, et la croissance massive des ménages ont jusqu'ici permis d'éviter ces deux

risques majeurs. La Banque mondiale a récemment averti que “l’urbanisation s’est appuyée de manière excessive sur la conversion des terres et le financement de la mise en valeur des terres. Cette politique a, par la suite, entraîné un étalement urbain qui s’est avéré inefficace et, dans certains cas, l’émergence de villes fantômes et un développement immobilier purement et simplement ruineux” (Banque mondiale, 2014, p. Xxiii).

Bien que la machine de développement urbain de la Chine ait enregistré une croissance impressionnante, certains groupes ont été exclus des avantages qu’elle a générés. Un système d’enregistrement des ménages (hukou) avait été introduit durant l’ère Mao (1949-1976) pour contrôler la gestion de l’urbanisation. Les procédures relatives à l’obtention d’un permis de résidence ont été assouplies pour faciliter la migration temporaire, mais les groupes vulnérables tels que les paysans ne jouissent pas des mêmes droits d’accès aux établissements scolaires, aux centres de soins de santé et aux différents services sociaux (OCDE, 2013a, Banque mondiale, 2014). Cette politique permet d’alléger les coûts qui incombent aux municipalités, tout en répondant à la demande de l’industrie pour une main-d’œuvre bon marché. La hausse des prix dans les villes en plein essor rend également les logements inabordables pour les migrants pauvres. Certains paysans ont reçu des appartements dans les ensembles de grande hauteur, en compensation de la perte de leurs terres. D’autres travailleurs migrants vivent en colocation dans des logements et des foyers de travailleurs mis à leur disposition par leurs employeurs. De nombreux travailleurs migrants laissent leurs familles dans l’arrière-pays, ce qui limite l’éducation, la santé et l’espérance de vie de leurs enfants, d’une manière générale. Leur statut de citoyens de second rang génère de l’insécurité et des revenus disponibles plus faibles que ceux des citoyens propriétaires de leurs maisons qui bénéficient, en outre, de protection sociale, et dépensent plus d’argent dans l’acquisition de biens de consommation durables. Il y a

tout lieu de déduire que le système du hukou empêche le rééquilibrage de l’économie tout en étant injuste et discriminatoire. La réforme commence à porter ses fruits, mais les choses ne sont pas faciles, car les migrants devraient probablement renoncer à leurs droits fonciers dans leurs zones rurales et abandonner la possibilité d’avoir un deuxième enfant, une mesure d’interdiction draconienne en vigueur dans les zones urbaines.

La disparité spatiale entre les villes de la ceinture côtière et les villes de l’intérieur du pays constitue également une autre source d’inégalités sociales croissantes et associées à des tensions politiques. Le gouvernement a récemment étendu aux villes côtières les financements spéciaux initialement destinés aux villes de l’intérieur, et a commencé à investir massivement dans les routes, les chemins de fer à grande vitesse et d’autres infrastructures de connexion en rapport avec les “corridors logistiques”. Il y a des entreprises en train de se relocaliser vers les villes de l’intérieur, afin d’accéder à une main d’œuvre bon marché, mais il est encore trop tôt pour se prononcer sur la capacité des villes de l’intérieur de réduire l’écart qui les sépare des villes côtières.

Les préoccupations sur la salubrité environnementale (notamment son impact, au niveau national, sur la sécurité en matière de santé publique et d’approvisionnement en eau potable) ont également permis de faire avancer le plan d’action relatif à la protection de l’environnement, après des décennies de dommages écologiques et de pollution de l’air et des cours d’eau imputables aux politiques d’industrialisation effrénée, de production de l’énergie polluante et de hausse du nombre de voitures particulières (OCDE, 2013a; Banque mondiale, 2014). Les villes chinoises ont tendance à être des agglomérations urbaines relativement compactes au regard du nombre de leurs quartiers résidentiels, et pourtant, l’aménagement de vastes parcs industriels traduit une utilisation inefficace des terres qui reflète, tout au contraire, les efforts

frénétiques de développement industriel entrepris par les municipalités. Des mesures sont prises pour réduire l'empreinte carbone et accroître la sécurité énergétique, à travers le financement d'importants investissements dans les énergies renouvelables, les transports publics, les bâtiments verts (bâtiments écologiques) et les villes vertes expérimentales. La congestion alarmante qui prévaut de plus en plus dans les grandes villes est une justification supplémentaire de l'importance croissante accordée à la construction de trains métropolitains et à la promotion des alternatives plus efficaces de moyens de transport public.

Pour nous résumer, la politique urbaine nationale de la Chine a été axée, avant tout, sur des options favorables à la croissance économique quantitative, sans beaucoup de préoccupation pour la justice sociale et la gestion durable de l'environnement. Ce paradigme est en train de changer car le gouvernement cherche à rééquilibrer l'économie en faveur de la consommation intérieure et de mettre l'accent sur les industries de services. La croissance est désormais axée sur la consommation de biens et de services, à pour moteur essentiel les grandes

villes et repose sur des politiques visant à garantir aux ménages de migrants une plus grande sécurité, à faciliter leur intégration sociale, et à en faire des citoyens beaucoup plus enclins à dépenser leurs ressources qu'à les épargner. Cette politique implique également l'adoption d'une nouvelle approche de la croissance urbaine fondée sur la création de villes plus inclusives et où les conditions de vie sont plus agréables. Ces villes devront être aménagées de manière à promouvoir une utilisation plus stable des terres et des ressources naturelles. Le rôle du gouvernement consistera, fort probablement, à supplanter les forces du marché afin de faciliter un modèle de croissance plus organique et de meilleure qualité, à travers la mise sur pied de critères de planification urbaine plus souples, l'amélioration des services publics et l'adoption des mesures visant à réglementer les excès du marché par rapport aux risques fonciers et environnementaux. En fonction de leurs coûts de la main d'œuvre et des avantages comparatifs qu'elles proposent, les fonctions économiques des différentes villes de taille moyenne localisées dans des endroits différents pourront également occasionner une division plus claire du travail.



Shanghai (Chine) © Flickr/setiadi

Inde

L'Inde a une histoire jalonnée de programmes d'éradication de "taudis" dans ses grandes villes qui remonte à l'époque coloniale (Kundu, 2014). L'objectif officiellement déclaré était de réduire la propagation des maladies infectieuses et l'impact des troubles sociaux. C'était le meilleur des prétextes pour se débarrasser des quartiers surpeuplés et insalubres, sans avoir à reverser aux communautés déguerpies des compensations consistantes pour leur réinstallation. L'avènement de l'indépendance, en 1947, a entraîné d'importants changements politiques. Les populations urbaines ont connu un rythme de croissance très élevé, principalement grâce à l'évolution naturelle. Or, la grande majorité de la population d'Inde vivait dans des zones rurales frappées par la misère et demeurait la priorité majeure du gouvernement. L'octroi de subventions agricoles aux paysans et la mise en place de mesures d'appui visant à améliorer les pratiques agricoles ont apporté un certain soutien aux zones rurales et ont pu contribuer au ralentissement de l'exode rural. Pendant ce temps, les municipalités urbaines manquaient de ressources et étaient mal équipées pour maîtriser la croissance de leurs populations, ce qui a entraîné une expansion constante des "taudis" (Chaplin, 2011). La croissance continue des populations à faible revenu vivant dans des conditions de très forte concentration humaine sans infrastructures de base et de logements décents reste un problème persistant en Inde (Nandi et Gamkhar, 2013). La population urbaine a augmenté de près de 90 millions d'âmes entre 2001 et 2011, et devrait encore croître de 250 millions de personnes d'ici 2030.

La période comprise entre 1990 et 1991 a été, à bien des égards, le tournant décisif pour le pays. Des réformes économiques nationales entreprises par le gouvernement ont réussi à attirer des investissements étrangers, stimuler la consommation domestique et accélérer la croissance économique entre 5% et 9% par an au cours des deux décennies suivantes. Ces réformes ont également été à

l'origine du progrès social dont ont bénéficié plusieurs centaines de millions d'Indiens. La proportion de la population vivant dans les conditions d'extrême pauvreté est passée de 45% en 1994 à 22% en 2012 (Gupta et al, 2014). Or, ces statistiques ne prennent en compte que les segments de la population qui connaissent les conditions de vie jugées les plus difficiles. Il est, toutefois, surprenant de noter que les grandes villes d'Inde ne figuraient pas dans le programme de reprise économique du pays, contrairement à toute attente. Leur performance médiocre est à l'opposé des résultats plutôt euphoriques enregistrés par les villes en plein essor de la Chine. Selon les conclusions d'une importante étude menée par la Banque mondiale en 2013, les régions métropolitaines d'Inde ont connu une stagnation économique en raison de l'insuffisance des investissements réalisés dans le secteur des infrastructures d'une part, et d'autre part, à cause des politiques hasardeuses mises en œuvre en matière de gestion des ressources foncières qui ont contribué à chasser les entreprises hors des centres urbains. De grandes usines, des centres d'opérateurs de centres d'appel téléphonique et d'autres entreprises en cabinet se sont installés dans des zones situées hors des limites municipales, en raison des mesures restrictives imposées par les administrations municipales pour réglementer la hauteur maximale des bâtiments dans les villes, et des zones économiques spéciales créées dans les zones périurbaines. La croissance rapide des banlieues métropolitaines constitue une source grave d'inefficacité sur le plan économique à cause des embouteillages et des coûts élevés de transport (pour les entreprises et les travailleurs) qui découlent de ce modèle de croissance urbaine extensive (Banque mondiale, 2013). Il s'agit là, de l'un des multiples problèmes structurels qui minent les gains de productivité potentiels inhérents au concept de l'agglomération urbaine en Inde.

La même étude menée par la Banque mondiale fait valoir que l'augmentation de la hauteur des bâtiments et des densités résidentielles dans les centres urbains des agglomérations métropolitaines comporterait des avantages substantiels pour la croissance économique et l'amélioration des conditions de vie des ménages. L'utilisation plus intensive et diversifiée des terrains urbains recevant différents types d'activités incluant le logement de la population en pleine expansion permettrait, d'une part, de réduire la nécessité de se déplacer et, d'autre part, d'utiliser de manière plus efficace les infrastructures publiques coûteuses. L'adoption de telles mesures entraînerait l'amélioration des conditions de vie des citoyens et le développement économique. Or, les villes indiennes ne disposent pas de politiques foncières efficaces en mesure de faciliter l'adoption des décisions favorables au réaménagement intégré des terrains urbains, à la promotion des investissements dans le secteur des infrastructures publiques et à la connectivité entre les zones de peuplement. Le pays doit absolument mettre en place des structures et des procédures solides indispensables pour l'évaluation des terrains et des propriétés immobilières, procéder à une définition claire des droits de propriété, concevoir un système transparent de réaménagement des terrains ou de leur conversion d'une utilisation à une autre, et mettre en place un système judiciaire solide chargé d'arbitrer les questions contentieuses concernant les transactions foncières et les changements d'utilisation des terrains. Les collectivités locales manquent généralement de capacités techniques et de ressources suffisantes, et la mise en œuvre du mécanisme de transfert de certains pouvoirs fondamentaux aux municipalités progresse très lentement.

Certaines villes, par rapport à d'autres, ont connu une très forte croissance au cours de ces dernières années. Il s'agit notamment de Delhi, Bombay et Calcutta, où l'on a également vu émerger une nouvelle classe

moyenne (Chaplin, 2011; Nandi et Gamkhar, 2013; Kundu, 2014). Cette situation a stimulé l'ambition de ces métropoles qui aspirent à devenir des "villes planétaires". Cette détermination a, à son tour, eu des répercussions positives sur l'élaboration de leurs politiques d'aménagement urbain (Dupont, 2011). La ville de Bangalore, notamment, a réussi à se hisser parmi les meilleures métropoles mondiales de l'industrie des technologies de l'information et de la communication (TIC). Elle est en effet passée, au fil du temps, des opérateurs de centres d'appel téléphonique et d'ateliers pour travaux de back-office aux services à plus forte valeur ajoutée, à la programmation de logiciels, à la recherche et au développement. Les schémas de migration ont été orientés vers ces villes en raison de leurs possibilités réelles ou présumées, aggravant ainsi la concentration de la pauvreté et les conditions de vie insalubres (Kundu, 2014). Le maintien des restrictions régissant les densités résidentielles en matière de construction a eu tendance à chasser les populations hors des centres urbains, de même que les entreprises (Banque mondiale, 2013). Les citoyens les plus pauvres ont également été déguerpis pour des raisons de réaménagement de l'immobilier et relogés dans des habitations provisoires périphériques. Pendant ce temps, des groupes de résidents à revenu élevé et à revenu intermédiaire se sont constitués en associations qui ont réussi à mettre en place des structures participatives de gouvernance dans leur localité, chargées par ailleurs de protéger et de défendre leurs propres intérêts, et de s'opposer aux programmes nationaux d'amélioration des bidonvilles (Voir ci-dessous). Les dépenses publiques consacrées à l'amélioration des taudis dont les montants sont pratiquement dérisoires, et les pratiques d'éviction qui frisent les expulsions pures et simples ont augmenté, en partie pour "nettoyer" les villes et améliorer leur image auprès des investisseurs (Chaplin, 2011).

Les principales préoccupations des associations de résidents dans les zones à revenu moyen et élevé

sont la sécurité, la modernisation des équipements et la privatisation des espaces publics et des centres commerciaux. L'objectif de ces associations est d'assainir leurs quartiers en faisant des pressions sur les pouvoirs publics pour supprimer systématiquement les pratiques d'empiétement foncier, l'occupation abusive des locaux vacants et les entreprises informelles qui constituent des menaces potentielles pour leur santé et leur sécurité (Fernandes, 2004; Kundu, 2011). L'action de ces associations a eu pour résultat l'émergence d'une position plus générale anti-urbanisation et l'exclusion des communautés pauvres, renforcées par le retranchement du pays derrière sa stratification sociale, et le manque d'efficacité des infrastructures permanentes. Il existe évidemment peu de compassion concernant les besoins des familles de migrants pauvres, surtout pour les questions relatives à l'amélioration de leurs conditions de vie et de leurs moyens de subsistance.

Les problèmes ont été aggravés par les politiques gouvernementales qui n'apprécient pas suffisamment à sa juste valeur le potentiel de développement de l'urbanisation. Il y a eu de nombreuses tentatives visant à endiguer les flux migratoires, aussi bien par la mise en œuvre de mesures claires de restriction prises à l'échelle des villes que par l'adoption de politiques visant à détourner le soutien économique destiné aux régions rurales. Certaines des mesures restrictives sont indirectes et se manifestent souvent par la fourniture des services publics de qualité inférieure aux migrants et par l'insuffisance des moyens de protection policière en leur faveur face aux attaques hostiles dont ils sont victimes (McDuie-Ra, 2013). Les récents plans nationaux de développement reconnaissent l'importance économique des grandes villes, mais critiquent le modèle de concentration de la croissance et parlent de la promotion de l'urbanisation équilibrée du point de vue de l'occupation de l'espace, à travers la création de villes satellites, de petites villes et de nouvelles communes. Or, l'Inde n'a jamais eu une politique cohérente

d'aménagement du territoire ou des centres urbains, malgré la détérioration des conditions de vie en milieu urbain et ses conséquences désastreuses sur le plan social et environnemental.

La première tentative importante visant à renforcer les capacités des autorités urbaines entreprise par le gouvernement indien était d'introduire, en 1992, un amendement dans la constitution autorisant les gouvernements des États (les administrations régionales) à déléguer aux municipalités un ensemble de responsabilités jugées importantes pour leur fonctionnement, notamment l'utilisation du sol, le développement économique, la gestion de l'approvisionnement en eau potable, la construction et l'entretien des routes et la lutte contre la pauvreté. Or, dans les faits, la mise en pratique de cet amendement s'est avérée très inégale et n'a pas été suivie par une dévolution des pouvoirs financiers et des ressources équivalentes, ceci, dans l'intention évidente de maintenir les collectivités locales dans un état de faiblesse sur le plan administratif et économique (Nandi et Gamkhar, 2013). Bien souvent, c'est aux organisations non-gouvernementales qu'a été confiée la charge de travailler avec les citoyens vivant dans des conditions de pauvreté pour améliorer leur situation. Par exemple, l'Association des travaillant à leur propre compte (SEWA) est une organisation très dynamique créée par des femmes pauvres qui travaillent dans le secteur de l'économie informelle, et qui fonctionne depuis quatre décennies. Elle dispense toute une variété de services à ces femmes et a atteint une taille considérable. La Société pour la promotion des centres de ressources locales (SPARC) est une autre Organisation non gouvernementale qui intervient spécifiquement sur les questions touchant le logement et les infrastructures dans plus de 70 villes à travers l'Inde. Elle aide les citoyens pauvres à s'organiser en groupes et à se retrouver pour exprimer leurs préoccupations et proposer, de manière collective, des solutions à leurs problèmes.

Le premier Programme indien d'aménagement urbain dénommé Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission [Mission nationale de renouvellement urbain Jawaharlal Nehru (JNNURM)] a été lancé en 2005. C'était une initiative de grande envergure destinée à stimuler les investissements dans les infrastructures de 67 villes sur la base d'un budget de 24 milliards de dollars américains (US\$) censé couvrir une période de 7 (sept) ans, et qui sera, par la suite, prolongé de deux ans. L'autre objectif consistait à renforcer les capacités des collectivités locales pour leur participation aux opérations intégrées d'aménagement urbain, à améliorer leur système et leurs procédures de gestion des projets et de prestation des services municipaux, et à accroître la portée de leurs responsabilités. Cela prenait en compte la mise sur pied de toute une série de réformes destinées à réorganiser la réglementation

et la gestion des ressources foncières et du secteur de l'immobilier en vue d'améliorer le fonctionnement du marché foncier urbain dans la perspective de l'allègement et de l'accélération des procédures d'aménagement et de réaménagement du territoire. En 2012, près de la moitié du budget avait déjà été dépensée, mais les progrès réalisés sur les différentes réformes foncières et immobilières étaient inégaux par rapport aux prévisions (Banque mondiale, 2013). L'introduction des modifications dans les lois et les procédures nationales et locales a été lente et la faiblesse des capacités techniques et financières des municipalités constitue un défi majeur qui reste à relever (Nandi et Gamkhar, 2013).

En 2013, le gouvernement a lancé une initiative appelée Rajiv Awas Yojana (RAY) qui comportait



New Delhi (Inde) © Flickr/Loic Pinseel

plusieurs volets en faveur des pauvres. Il s'agit d'un programme décennal spécifiquement conçu pour la réhabilitation des taudis, tout en offrant aux populations la sécurité du logement, l'amélioration des habitations et la fourniture des équipements de base. La mise en œuvre de ce programme a commencé avec 10 villes et vise, en dernier ressort, à améliorer les conditions d'un million de citoyens. Le programme prévoit que les administrations municipales et les gouvernements des différents états de l'Union indienne partageront les coûts de réalisation avec le gouvernement central. L'action des deux programmes, Ray et JNNURM, est entravée par des difficultés rencontrées sur le terrain, au niveau des capacités locales, et ces contraintes illustrent clairement les dilemmes posés par la façon dont les subventions du gouvernement devraient être réparties entre les différentes villes et communes (Chaplin, 2011; Kundu, 2014). Les grandes villes sont mieux équipées pour mobiliser des ressources financières supplémentaires auprès de l'administration publique, des entreprises privées et des partenaires internationaux, mais certaines personnes affirment que le soutien en faveur des petites villes permettrait d'éviter la concentration de la croissance dans une poignée de mégalo-poles.

D'ici 2050, la main-d'œuvre en Inde pourrait croître d'au moins 400 millions de personnes, ce qui dépasserait de loin les 500 millions actuels. L'agriculture et ses activités connexes constituent désormais la base de subsistance de près de 220 millions de personnes. Elles ne peuvent pas absorber la main-d'œuvre supplémentaire sans procéder, au préalable, à une réduction substantielle des revenus. L'Inde devrait, fort probablement, passer par une transition économique majeure de ses secteurs secondaire et tertiaire, parallèlement à l'adoption d'un modèle d'urbanisation de masse. La prospérité et la stabilité du pays dans les années à venir dépendra de la célérité et de l'efficacité de cette transition (Nandi et Gamkhar, 2013; Kundu, 2014; Gupta, 2014).

De l'avis de certains experts, les grandes villes présentent le potentiel le plus important pour améliorer les conditions de vie des populations les plus pauvres, cette opportunité en raison des avantages économiques intrinsèques de ces villes. Cela dépendra des investissements réalisés dans la construction, dans le développement des infrastructures et la régénération de l'environnement urbain incluant l'introduction de paramètres d'efficacité tels que la densité et la proximité. La planification urbaine intégrée associée à l'industrialisation et à la fourniture de logements et de services publics abordables peut fournir des canaux de mobilité sociale, l'acquisition de compétences et la demande des consommateurs; elle peut ainsi contribuer à l'expansion du dynamisme économique en Inde. Certains se demandent si les élites urbaines souhaitent ardemment entreprendre des réformes politiques audacieuses et si elles seraient en mesure d'accepter un mouvement d'exode rural à grande échelle (Kundu, 2014). L'économie indienne a montré son potentiel de croissance, mais les politiques du gouvernement en matière de développement urbain n'auront des retombées positives que si ce potentiel est soutenu et diversifié au fil du temps pour profiter au plus grand nombre.

En guise de synthèse, en Inde le gouvernement a engagé une série de réformes qui touchent les trois domaines suivants: la politique économique, la politique urbaine et l'administration publique. Le pays fait face à des défis économiques et démographiques impressionnants parmi lesquels figure l'urbanisation de la pauvreté. Il est trop tôt pour affirmer que les récents changements de politique ne vont pas assez loin ou se limitent à des considérations superficielles. Dans l'ensemble, il est clair que les villes devront devenir beaucoup plus productives, inclusives et administrées de manière plus rationnelle si elles veulent, dans l'avenir, jouer un rôle beaucoup plus déterminant dans le développement national.

LATIN AMERICA MAP



Map Source: Map No. 4170 Rev. 13 UNITED NATIONS
April 2012, Department of Field Support
Cartographic Section. Accessible via <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/world.pdf>



Amérique Latine

Colombie

La Colombie est un pays à revenu intermédiaire très urbanisé (dont le taux d'urbanisation varie entre 75% et 80%), qui a progressivement mis en œuvre une politique urbaine nationale (PUN) qui correspond à l'ampleur de ses défis urbains. Il ressort des conclusions d'une analyse récente que l'inefficacité relative du programme d'aménagement urbain de la Colombie fait obstacle à la prospérité globale du pays et à sa transition vers une économie à revenu élevé (Samad et al, 2012). Les deux problèmes particuliers découlant de l'urbanisation à grande échelle au cours des dernières décennies sont les suivants: la mauvaise planification de l'utilisation des terres (elle est trop réactive) et l'insuffisance des investissements destinés aux infrastructures stratégiques (Banque mondiale publié en 2013a). De ce qui précède, il y a lieu de constater que l'organisation spatiale de ses villes pêche par défaut d'efficacité et porte la responsabilité de la congestion grave de la circulation, des constructions informelles (comunas) sur les pentes instables et raides des collines, et du piètre système de drainage et de protection contre les inondations.

Ces problèmes sont aggravés par le système des petites municipalités jouissant de responsabilités

étendues. Un tel modèle de politique urbaine tend à compliquer la planification et la gouvernance à l'échelle métropolitaine, et à encourager plutôt la répétition des initiatives et la concurrence entre les municipalités (Samad et al, 2012). C'est en partie, l'une des conséquences de la Constitution de 1991 qui a autorisé, dans ses dispositions, la décentralisation des pouvoirs administratifs et la dévolution des ressources financières aux collectivités locales. La métropole de Bogota, par exemple, qui compte sept (7) municipalités (communes d'arrondissement) bien distinctes dispose, tout au contraire, de mécanismes incapables de coordonner de manière efficace l'activité des communes d'arrondissement au niveau des services publics, des décisions relatives à l'utilisation des terres et des investissements portant sur les réseaux de transport régionaux, des infrastructures de drainage des eaux pluviales et des systèmes d'évacuation des eaux usées. En 2011, le gouvernement a répondu aux préoccupations relatives à la fragmentation municipale en mettant en place un cadre juridique censé promouvoir la collaboration volontaire entre les administrations locales sur les programmes régionaux d'aménagement du territoire et d'investissement. Le problème semble être moins grave à Medellin, la deuxième ville du pays, qui a émergé d'une période marquée par une violence extrême durant les années 1980 et 1990, pour développer, au

niveau international, une solide réputation en matière de politiques urbaines novatrices axées sur la régénération sociale à travers la création de systèmes de transports public originaux (tels que la construction des lignes de téléphérique), l'aménagement des espaces publics et la dotation des communautés pauvres en équipements de haute qualité (Bateman et al, 2011; Turok, 2014c). La métropole Medellín a également bénéficié d'une longue période de coopération particulièrement solide entre les trois différents niveaux de l'administration publique.

Le gouvernement est en train de prendre les mesures nécessaires visant à diversifier le modèle traditionnel de son économie basée sur les exportations de matières premières (notamment le pétrole, le charbon et le café) afin de l'orienter vers une structure manufacturière très solide, et d'évoluer ensuite vers un modèle économique à plusieurs industries de services à forte intensité de connaissances. Le passage à une économie plus avancée exigera le renforcement de l'efficacité du système urbain national et le resserrement de ses liens (la multiplication de ses connexions) avec les marchés extérieurs (Samad et al, 2012). La géographie naturelle de la Colombie a toujours été un défi permanent à relever car les grandes villes de ce pays sont dispersées sur un territoire montagneux et se trouvent éloignées des ports situés dans les zones côtières. Le fait que les marchandises doivent parcourir de longues distances augmente les coûts de transport et de logistique, et constitue une sérieuse entrave à la compétitivité. Bogota, le principal centre économique, est situé à plus d'une journée de route de la côte, où se trouvent les villes portuaires à partir desquelles sont exportés les produits agricoles, les combustibles fossiles et les matières premières. La connectivité embryonnaire historique entre les villes de la Colombie est une explication suffisamment éloquente des limites, en matière de spécialisation et de complémentarité industrielles, qui caractérisent leurs relations interurbaines. Le constat tout à fait évident dressé par le gouvernement selon lequel le

contexte territorial de la Colombie limite les échanges et les relations commerciales entre villes a récemment encouragé l'administration centrale à introduire une politique nationale de "Système de villes". Le principal objectif de cette politique est, avant tout, d'améliorer les liaisons de transport entre les villes, d'une part, et d'autre part, entre les villes et les régions côtières. Le "Système de villes" prend en compte le transport routier, le transport ferroviaire et le transport fluvial. Le gouvernement a également créé une Agence nationale d'infrastructures pour promouvoir les investissements dans le réseau logistique, notamment les aéroports, les ports et les routes à péage.

Deux plans nationaux successifs de développement ont clairement fixé les priorités en matière d'aménagement urbain. Nous les retrouvons sous le slogan "Villes habitables" ou "Villes attrayantes" retenu comme titre de la Stratégie d'aménagement urbain à l'horizon 2025; l'objectif principal de cette stratégie vise l'amélioration de l'accès des populations à la terre, aux logements abordables, aux services d'approvisionnement en eau potable et de raccordement aux réseaux d'assainissement, et aux moyens de transport public modernes (Samad et al, 2012). La stratégie a reçu un coup de pouce lorsque le gouvernement colombien a répondu à la crise financière mondiale en mettant en place un programme important d'investissement public et d'allocation de subventions destiné à la construction d'un million de logements sur une période de cinq ans, à compter de 2011. Le Programme de Grands travaux d'aménagement urbain (intitulé en espagnol 'Urbanos Macroproyectos') a également été lancé en 2011 pour faciliter l'accès des ménages et des personnes à faible revenu au logement, et à la terre, pour les communautés déshéritées. L'idée est de développer un modèle d'aménagement foncier et de construction de logements reposant sur des bases commerciales durables, qui surmonte les rigidités du marché de l'immobilier grâce à une combinaison des investissements public et privé et à la réforme de la réglementation en vigueur. Le

financement et l'assistance technique nécessaires pour la réalisation de ces mégaprojets sont assurés par la Banque mondiale. Des réformes complémentaires destinées à développer de nouveaux mécanismes de financement des infrastructures urbaines, du genre partenariats public-privé sont actuellement en cours. La Colombie dispose d'un Ministère du logement, du développement urbain et de l'aménagement du territoire qui est responsable de la formulation, de la mise en œuvre, et de l'orientation des politiques du logement, de l'aménagement urbain et des services d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement, en particulier dans les grandes villes. La Colombie s'est également inspirée de l'expérience tirée de la Constitution et des lois urbaines du Brésil, par exemple, pour faciliter davantage la réadaptation et le réaménagement foncier. L'Agence chargée des Zones spéciales d'intérêt social (ZEIS) réduit la taille minimale requise par la loi pour les parcelles de terrain réservées aux maisons individuelles et autorise les personnes ayant construit des habitations illégales à régulariser les conditions de leur logement sans être à la merci de la spéculation foncière et sous la menace d'une éventuelle expulsion.



Bogota (Colombie) © Flickr/David Berkowitz

Chili

L'expérience du Chili en matière d'urbanisation et d'aménagement urbain a été similaire, à certains égards, à celle de la Colombie. Le pays connaît un niveau d'urbanisation élevé (de l'ordre de 77%) et a pu atteindre des résultats raisonnables sur le plan économique, suivis d'une amélioration des revenus des ménages, malgré l'absence d'une politique urbaine intégrée ou d'une stratégie alternative d'aménagement du territoire (Ministère du logement et de l'aménagement urbain, 2014). Les principaux départements ministériels disposent de solides capacités techniques et des agents compétents, mais ils ont tendance à fonctionner en vase clos et n'ont prévu aucun mécanisme efficace censé d'assurer la coordination de leurs activités (OCDE, 2013b). Bien au contraire, il existe une variété de politiques sectorielles distinctes mises en place par chacun des ministères de tutelle sur les questions traitant du logement, des transports, de l'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et du développement économique. Chacune de ces politiques a été conçue sur la base de critères raisonnables, en fonction des modalités internes du département ministériel en charge même si, au fil du temps, elles ont évolué de manière séparée sans trop prendre en compte les éléments convergents en mesure de les rapprocher. C'est sans doute la raison pour laquelle leurs limites en matière d'orientation et de gestion des questions relatives à l'urbanisation deviennent de plus en plus manifestes.

Par ailleurs, le système chilien d'aménagement du territoire au niveau régional et local remonte aux années 1960 et est assez lourd, bureaucratique et orienté vers le contrôle (OCDE, 2013b). Il est mal adapté aux réalités dynamiques actuelles de l'urbanisation, à tel point que la plupart des plans d'aménagement du territoire sont nettement dépassés et ne répondent plus du tout aux tâches de réglementation et d'orientation des activités relatives à l'aménagement du territoire et à la construction de logements dans les villes et

les communes. Le système de zonage est également rigide et n'autorise pas la construction d'immeubles à hauteur qui encouragerait la densité de l'occupation du sol. La construction de logements à la périphérie urbaine est beaucoup plus simple que le remplissage et la réhabilitation des terrains industriels abandonnés, et il n'existe pas de procédures suffisamment adéquates de contrôle visant à empêcher la construction de logements sur des sites écologiquement fragiles et exposés aux risques naturels tels que les inondations, les glissements de terrain, les feux de brousse et les tremblements de terre.

Toutes ces raisons expliquent pourquoi le processus d'aménagement urbain n'a pas été cohérent et a entraîné dans son sillage de nombreuses conséquences négatives indirectes (OCDE, 2013b). La croissance économique a été essentiellement concentrée dans la capitale, Santiago qui, à l'heure actuelle, représente près de 50% du produit intérieur brut (PIB) du Chili. Durant ces dernières décennies, les performances économiques de toutes les autres villes semblent avoir été décevantes, en partie à cause d'une certaine négligence de la part du gouvernement. Le fait que les villes du Chili, sans exception, étalent au grand jour de fortes disparités sur le plan social et au niveau des facilités d'accès aux services publics, au logement et aux conditions permettant de vivre dignement, ne relève pas du hasard. "Le problème le plus important est la ségrégation sociale qui prévaut en milieu urbain et qui est l'aboutissement logique des décennies d'une stratégie mise en place et qui consiste à réduire le déficit de logements en se référant essentiellement à la dimension quantitative de cet aspect, sans prêter attention ni aux sites de construction, ni à l'accessibilité des citoyens à un niveau minimal de jouissance naturelle des biens publics en milieu urbain" (Ministère du logement et de l'aménagement urbain, 2014, p. 9). La capacité des infrastructures est également insuffisante et la pollution de l'environnement est en constante

augmentation. Il n'est pas rare de voir construire des logements sociaux à la périphérie urbaine sans prévoir la réalisation d'infrastructures élémentaires en matière de voirie urbaine et la fourniture de services de base, et ce, dans des localités éloignées des lieux de travail et des réseaux de transports publics. Ces problèmes "proviennent des incohérences qui apparaissent lorsque la conception et la mise en œuvre des politiques comportant un impact urbain – pour ne citer que l'utilisation des terres, le logement, les transports publics et la gestion de l'environnement – s'effectuent en marge de toute concertation et de toute coordination entre les différents départements ministériels concernés" (OCDE, 2013b, p.13).

Le rôle limité joué par les collectivités locales et les administrations régionales dans l'aménagement et le développement urbains, en raison de la nature centralisée du processus d'élaboration des décisions au Chili, doit être reconnu comme un élément de faiblesse intrinsèque. Les administrations infranationales manquent d'autonomie et de ressources, ce qui les prive de la possibilité de répondre de manière significative et efficace aux défis et opportunités qui les interpellent au niveau des agglomérations urbaines, ne serait-ce que pour investir dans le secteur des infrastructures appropriées et de l'environnement bâti. La fragmentation administrative et institutionnelle est une évidence concrète tendant à confirmer qu'il existe peu de capacité stratégique ou de cohérence en matière de gestion commune des régions métropolitaines. Les conséquences de ce manque de cohérence sont les suivantes: la compétitivité économique entre les villes n'est pas dynamique, la connectivité interurbaine est limitée, la congestion du trafic urbain ne cesse d'augmenter, les biens faisant partie du patrimoine urbain sont mal conservés, l'identité des différents endroits n'a pas beaucoup d'importance, et les espaces publics de qualité sont peu nombreux (Ministère du logement et de l'aménagement urbain, 2014).

Le Chili est un pays doté de l'un des plus anciens programmes de subvention du logement pour les personnes et les ménages à faible revenu, à partir de la mobilisation de l'épargne privée et des ressources financières auprès des banques privées. Or, la ségrégation en matière de construction de logements a entraîné la dégradation physique et sociale des immeubles d'habitation, ce qui a poussé le gouvernement à lancer, en 2008, le programme d'embellissement des quartiers et de réservation de 256 zones prioritaires (Ministère du logement et de l'aménagement urbain, 2014). C'était un changement majeur en matière d'orientation des investissements vers l'intégration urbaine.

En 2012, la Présidente Michelle Bachelet a créé un Comité d'experts chargé d'élaborer un avant-projet de politique urbaine censé servir de document de référence pour le futur Schéma directeur d'aménagement urbain des villes et communes du Chili. Ce fut le lancement d'un processus technique et consultatif couronné par la promulgation, au début de l'année 2014, de la politique nationale d'aménagement urbain du Chili (Ministère du logement et de l'aménagement urbain, 2014).

Le processus a joué un rôle très important dans la mobilisation, auprès des politiciens, des fonctionnaires, des universitaires, des opérateurs, des professions libérales, des investisseurs et des citoyens des différentes régions, d'un large soutien en faveur de l'adoption d'une politique urbaine. La politique a reconnu qu'elle devait s'inscrire dans une perspective à long terme en raison des objectifs ambitieux de transformation urbaine à atteindre au Chili. Les dispositions de cette politique prévoient que le défi fondamental à relever était de changer la perception populaire tendant à définir les villes comme des "agglomérations de constructions privées" pour reconnaître leur importance comme des expressions collectives de la société, et de leur rôle dans la fourniture de biens publics.

L'objectif primordial de la nouvelle politique était d'améliorer la qualité de vie dans les villes tout en essayant de combiner et d'équilibrer les principes d'intégration sociale, de la protection de l'environnement et du développement économique. Cette politique a encouragé la décentralisation des responsabilités pour rapprocher les décisions



Santiago (Chili) © Flickr/alobos Life

des citoyens et renforcer la participation civique de ces derniers. Elle a également servi de cadre de rationalisation des responsabilités des différentes administrations publiques afin d'éviter au gouvernement de prendre des décisions incohérentes et contradictoires (Ministère du logement et de l'aménagement urbain, 2014). La nouvelle politique a clairement reconnu le niveau élevé des inégalités qui prévalent dans les villes chiliennes où la concentration de la pauvreté a atteint des niveaux alarmants, malgré la fourniture régulière de logements aux personnes et aux ménages à faible revenu, de la production massive de logements et de la baisse importante de la pénurie de logements au cours des 20 dernières années. Parmi les aspects jugés très importants figurent : (i) la création du Ministère de la ville, du logement et de l'aménagement du territoire appuyé par un Comité d'experts chargé des questions politiques; (ii) l'introduction du zonage des intérêts sociaux, en prévision des besoins futurs en matière de logement et de l'idée de l'intégration et de la mixité des usages et; (iii) la création d'une autorité métropolitaine autonome. La politique urbaine chilienne n'est pas rentrée dans les détails et n'a pas abordé de questions spécifiques. Elle a plutôt exposé les objectifs et les principes généraux de la politique et des réformes institutionnelles. Elle a également indiqué des orientations pour les mesures et les initiatives concrètes ultérieures. Elle a, à titre d'exemple, prescrit un grand nombre d'étapes à suivre afin de réduire la ségrégation sociale qui sévit dans les villes et d'éviter d'autres manifestations de ségrégation dans la construction de logements. Pour conclure, elle a servi de référence pour l'élaboration et l'adoption d'une série de mesures de suivi et de décisions concrètes à mettre en œuvre dans les années à venir.

Dans une perspective régionale plus large, la nouvelle politique a entériné une tendance vers des résultats plus qualitatifs en matière d'urbanisation en Amérique latine qui pourrait être prise en compte au Brésil, au Mexique

et en Colombie, et qui reconnaît la nécessité urgente de promouvoir l'intégration urbaine dans le cadre de la mise en place de plusieurs mécanismes fonciers progressistes, intégrateurs avec des institutions solides, ainsi que le besoin impératif de changer le mode de production de logements sociaux modernes pour les personnes et les ménages à faible revenu dans le cadre d'une approche plus durable et intégrée qui permette de renforcer les liens sociaux, économiques, physiques et environnementaux avec la ville dans son ensemble. Dans son rapport publié en 2013, (OCDE, 2013b) L'Organisation du Commerce et du Développement Economique a recommandé l'adoption de mesures permettant d'améliorer la coordination verticale et horizontale des politiques ainsi que la mise en œuvre de programmes actifs favorables au renforcement des capacités des collectivités locales et d'autres institutions au niveau des municipalités. Malgré les changements de régimes politiques, le gouvernement, a essayé de réagir avec des innovations telles que le programme de réhabilitation des quartiers et la politique nationale d'aménagement urbain récemment approuvée.



Temuco, Chili © Flickr/Terra Chillán

Mexique

Au niveau institutionnel, le Mexique est, d'une manière générale, un pays moins organisé que le Chili, même si son modèle de politique urbaine nationale présente quelques avancées notables, notamment par le fait de disposer d'une politique officielle déjà opérationnelle. Le Mexique compte 384 villes, dont 59 méritent la définition de métropoles. Le problème majeur auquel le pays est confronté repose sur l'expansion urbaine mal contrôlée caractérisée par d'immenses étendues de terrains non bâtis à l'intérieur des villes. L'étalement urbain se présente sous forme d'immenses communes-dortoirs et de "villes nouvelles" constituées d'habitations individuelles construites avec des matériaux de qualité médiocre. Près de 7 (sept) millions de maisons ont été construites dans ces zones au cours des dernières années. La hausse des coûts de transport a entraîné l'abandon de beaucoup de ces habitations car la plupart des propriétaires ne pouvaient pas se permettre de continuer à honorer leurs obligations, en même temps qu'augmentaient les coûts de trajet du domicile au lieu de travail. Les principaux défis à relever en matière

d'aménagement et de développement urbain plus cohérents sont les suivants: (i) la caducité de la législation en vigueur; (ii) le manque de flexibilité et d'adaptabilité des institutions (à l'instar des subventions destinées à encourager la construction de logements dans les banlieues des agglomérations urbaines); (iii) l'absence d'une vision intégrée en matière d'aménagement urbain; (iv) le climat d'incertitude qui constitue un frein pour les investissements privés et; (v) la faiblesse des gouvernements locaux dont les mandats exécutifs sont très courts (le Mexique compte en effet 2400 municipalités dont les maires sont élus tous les trois ans). "L'aménagement durable et intelligent des agglomérations urbaines" constitue l'une des cibles du Plan national d'aménagement urbain que s'était fixé le gouvernement mexicain au titre de l'année 2013. Il s'agissait d'introduire un nouveau paradigme urbain basé sur les principes suivants: des villes plus compactes et connectées, des logements locatifs plus diversifiés, la mise en place de politiques rationnelles en matière d'utilisation des terres, la prévention des risques et le développement régional. Le gouvernement a organisé



Mexico (Mexique) © Flickr/Threthny

une vaste consultation nationale sur le thème de l'aménagement durable des agglomérations urbaines. La mise en œuvre de la nouvelle politique urbaine sera extrêmement difficile en raison de grandes carences institutionnelles constatées notamment au niveau des administrations locales. Beaucoup reste encore à faire dans les domaines de la modernisation de la législation, de la modification des normes et des règles régissant l'aménagement du territoire, du renforcement des instruments de planification territoriale, de la mise en place des Systèmes d'Information Géographique (SIG) indispensables pour la surveillance permanente des changements d'usage du sol, pour la communication sur la nouvelle politique et pour convaincre les organisations de la société civile d'endosser le nouveau programme d'aménagement urbain. La nouvelle politique nécessite, avant tout, l'élaboration et la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle destinée à harmoniser les mesures et les décisions prises et à faire appliquer le nouveau programme malgré l'opposition et la résistance qu'il pourrait susciter. Selon certains hauts-responsables

de l'administration publique, le gouvernement n'envisage pas, pour l'instant, de rétrocéder certaines de ses prérogatives aux collectivités locales parce qu'ils ont le sentiment que les administrations municipales sont des centres de pouvoir encore trop faibles et peu fiables. Or, la nouvelle politique compte déjà quelques cas de réussite bien notables. Les subventions fédérales en matière de construction de logements ont été modifiées par rapport à l'approche initiale, pour adopter un mécanisme qui prend en compte les réalités du terrain et qui privilégie, dans le tissu urbain, la consolidation de zones résidentielles afin d'arrêter le développement tentaculaire des zones périphériques. Le gouvernement mexicain a mis sur pied un programme national de logement appelé Développement intégré des agglomérations urbaines dans une perspective durable (DUIS). Ce Programme est devenu opérationnel à la fin des années 2000 et a pour mission de développer l'offre de logements sociaux dont le concept est moins dommageable pour l'environnement, plus économe en ressources et moins exclusif sur le plan social.



Guadalajara (Mexique) © Flickr/Carlos Rivera

Brésil

Le Brésil a été, à bien des égards, l'un des pionniers du concept de la politique urbaine nationale (Fernandes, 2011; Martine et Mc Granahan, 2014). Pratique pourtant inhabituelle au niveau du gouvernement fédéral, l'importance du rôle incontournable des villes est reconnue au niveau national; cette vision positive ainsi que l'engagement en faveur de sa réalisation ont toujours bénéficié du soutien du pouvoir central depuis plus de deux décennies. Le modèle brésilien de politique urbaine nationale a, en effet, aidé le pays à gagner, depuis l'avènement de la démocratie en 1985, une réputation internationale pour son caractère innovateur en matière de conception, d'aménagement et de gouvernance des agglomérations urbaines. La nouvelle stratégie relative à l'aménagement urbain a été introduite dans un chapitre sur la politique urbaine prévu dans la nouvelle Constitution promulguée en 1988 (Fernandes, 2011). Le programme brésilien d'aménagement urbain s'inscrit dans le sillage de nombreuses années de lutte populaire soutenue par de puissants mouvements sociaux, des opérateurs et des professions libérales intervenant pour le compte des municipalités et des universités, dans les secteurs du logement, de la planification, de l'architecture, de l'ingénierie et du droit. La Constitution prévoit également le droit de tout citoyen au logement.

Les régimes politiques précédents ont constamment essayé de résister à l'urbanisation (Martine et Mc Granahan, 2014). Leur échec dans l'élaboration d'une politique urbaine nationale a été en grande partie responsable de la saturation que connaît le secteur des transports et de l'émergence des tristement célèbres favelas qui s'accrochent sur les collines des grandes métropoles en zones surpeuplées, non aménagées et caractérisées par l'insécurité. Malgré une croissance économique soutenue à l'échelle nationale, les habitants de ces banlieues déshéritées vivent en permanence dans des conditions de pauvreté intense et sous la menace constante des risques environnementaux. Le Brésil

a commencé à s'urbaniser bien avant la plupart des autres pays du Sud (en particulier entre 1940 et 1980) et son rythme de développement urbain s'est poursuivi depuis lors, même s'il a connu un certain ralentissement au fil du temps. Le nombre de villes et de communes de plus de 20 000 habitants est passé de 59 en 1940 à 867 en 2010. Cette forte augmentation a coïncidé avec la concentration croissante de la population dans les grandes villes. Entre 2000 et 2010, les villes de plus d'un million d'habitants représentaient 54% de la croissance de la population urbaine. A l'heure actuelle, cette tendance est en train de reculer pour les trois raisons suivantes: la baisse de la fécondité, les difficultés économiques, et l'implantation industrielle de São Paulo vers des régions moins engorgées.

Le développement urbain du Brésil s'est effectué sans discontinuer, malgré l'opposition manifeste de la plupart des régimes politiques. La résistance qu'il avait suscitée découlait notamment des problèmes administratifs, sociaux et environnementaux que, selon certains, l'émergence des métropoles allait créer. Bien au contraire, ce déni a tout simplement contribué à aggraver la situation. La perception négative de l'urbanisation a atteint son sommet entre 1950 et 1980 pendant la période où le développement des villes connaissait son rythme le plus rapide. Les réactions négatives envers l'urbanisation émanaient pourtant des propres politiques industrielles et agricoles mises en place par de l'État. Pendant les années 1960, des mesures explicites allant des barrages routiers aux incitations fiscales, ont été prises pour enrayer le processus. Les initiatives régionales de planification urbaine ont essayé de réduire les pressions migratoires en stimulant les activités génératrices de ressources dans les zones périphériques. Lorsque les autorités publiques se sont rendu compte que le mouvement migratoire se poursuivait, le gouvernement a tenté de freiner la croissance urbaine en limitant ou en supprimant les bidonvilles improvisés ou en les privant de services de base. Le transfert, en 1960, de la capitale nationale du Brésil, Rio de Janeiro,

vers une localité nouvelle implantée à l'intérieur du pays, Brasilia, faisait également partie de l'une des multiples tentatives de contrer la croissance du corridor du sud-est. Brasilia exhibe une architecture moderniste exécutée à grande échelle.

Pour n'avoir pas prévu de réponse appropriée face à la croissance de la population dans les anciennes villes ce facteur a été très dommageable pour leur capacité d'expansion rationnelle et structurée. Cette carence a été particulièrement préjudiciable pour la majorité des citadins pauvres qui ont dû se débrouiller par eux-mêmes pour trouver un abri dans les marchés immobiliers serrés où il est rare de trouver des terrains disponibles. Ils ont été contraints de construire des abris de fortune partout où la possibilité de le faire leur était donnée, notamment sur les pentes raides, dans les zones exposées aux inondations et dans d'autres endroits précaires. Certains de ces quartiers spontanés étaient, pour des raisons faciles à comprendre, implantés en plein centre-ville, mais beaucoup d'entre eux s'étendaient

plutôt à la périphérie de la ville avec peu de perspective de bénéficier évidemment des services publics. Les problèmes environnementaux et sociaux se sont accumulés et ces habitations précaires se sont établies de manière définitive, laissant ainsi aux générations futures un problème complexe à résoudre à travers des mesures conjuguées de modernisation, de rénovation et de réaménagement.

Depuis 1985, le gouvernement a mis l'accent sur la participation des collectivités locales et la décentralisation des pouvoirs du gouvernement fédéral. Les problèmes doivent être résolus par le dialogue et non par l'imposition d'un diktat. La réforme introduite en matière d'aménagement urbain a permis de relancer le programme d'action relatif à la planification des villes et de le placer en plein cœur des véritables avancées démocratiques et des réalisations à atteindre en matière de réduction des inégalités sociales. Une loi adoptée en 2001 sous l'appellation de 'Statut de la Ville' a permis de poser les fondations de cette nouvelle stratégie



Téléphérique de Morro do Alemão à Rio de Janeiro (Brésil) © Flickr/Clément Jacquard

gouvernementale et a été suivie par la création, en 2003, d'un Ministère de la ville (Fernandes, 2011). La création de différents types de forums publics facilitera le fonctionnement des mécanismes de concertation dans le cadre de l'aménagement urbain, et de participation dans le processus d'élaboration des décisions. Les propriétaires fonciers et les différents groupes d'intérêt puissants viendront défendre leur cause en public et ne se retrancheront plus derrière des décisions prises à huis clos, et les municipalités devront examiner plus soigneusement les différents cas qu'elles auront à traiter dans la réglementation des questions relatives à l'aménagement urbain. Les réformes juridiques entreprises, entre temps, ont concédé aux citoyens à faible revenu des droits plus garantis à la propriété qu'ils occupent, ce qui contribuera à renforcer leur sécurité en matière de logement et à conforter leurs acquis.

La reconnaissance de la fonction sociale de la propriété foncière/immobilière, à la différence des droits inhérents aux propriétaires individuels de faire ce qu'ils veulent avec leurs propriétés foncières/immobilières, constitue l'un des principes fondamentaux qui sous-tendent la réforme mise sur pied par le gouvernement du Brésil en matière d'aménagement urbain. Les pouvoirs publics disposent, à l'heure actuelle, d'une plus grande marge de manœuvre pour réglementer les intérêts individuels et équilibrer ceux-ci avec les intérêts collectifs au moment de prendre toute décision relative à l'utilisation optimale de l'espace urbain. Ils sont dotés d'une variété d'instruments juridiques et financiers leur permettant d'assurer la promotion de l'intérêt public, à savoir: (i) Le nouveau Schéma directeur d'aménagement urbain qui prend en compte la participation du public; (ii) Le zonage des intérêts sociaux (la délimitation officielle et la protection des terrains où se trouvent installés les couches pauvres de la population); (iii) Les instruments de régularisation domaniale permettant de sécuriser davantage les propriétés foncières des ménages installés dans les quartiers informels; (iv) L'impôt progressif sur l'immobilier prélevé sur les terrains abandonnés ou

sous-exploités; (v) La vente des certificats de droits de construction; (vi) L'intégration des opérations urbaines et; (vii) Les mécanismes de récupération de la valorisation foncière. Le programme de réforme met également un accent particulier sur la réhabilitation des établissements informels et le renforcement des conditions de sécurité et de bien-être des ménages à travers la mise sur pied d'un programme d'investissement bien distinct. Le Ministère de la ville a été chargé d'élaborer et de mettre en œuvre le genre de politique nationale appropriée pour la modernisation des habitats informels et précaires en collaboration avec les gouvernements des États fédérés et les municipalités, qui sont responsables de son exécution. Le Programme de croissance accélérée (PCA) a été lancé en 2007. L'un de ses principaux volets portait sur la promotion, dans les bidonvilles brésiliens, du concept de modernisation intégrée de l'agglomération urbaine dans les secteurs vitaux tels que la mise en place des réseaux d'assainissement et d'approvisionnement en eau potable, le trafic urbain, les routes, les travaux de terrassement, la réinstallation à l'écart des zones à risques, les structures de services publics telles que les services de garderie, les écoles, les services de santé, les centres pour loisirs et activités culturelles. Ces différents volets du Programme de croissance accélérée sont appuyés par une solide composante sociale qui prend en compte la préparation, les activités post-professionnelles, l'accès aux opportunités économiques, le renforcement de la communauté et la sensibilisation aux problèmes environnementaux. En 2010, le Programme de croissance accélérée (PCA) a été prorogé pour quatre ans afin de boucler les actions entreprises au courant de la première phase, en reconnaissance de l'ampleur des défis à relever (Ministère de la ville, 2012). Le Programme permet de mesurer les progrès réalisés au niveau des municipalités du Brésil et offre un cadre élargi de subventions censées financer les applications multiples destinées à répondre aux besoins et aux possibilités spécifiques relevant du contexte local. Sa capacité de couverture, à l'heure actuelle, est de 2,5 millions de familles environ et le

volume de ses investissements avoisine 20 milliards de dollars américains, ce qui représente l'un des principaux programmes internationaux mis en œuvre dans le cadre de l'amélioration des taudis.

Un programme de logement bien distinct appelé Minha Casa Minha Vida (Ma Maison, Ma Vie) a été introduit en 2009. Il prévoit d'allouer des prêts avantageux aux constructeurs de maisons et aux ménages qui veulent acheter leurs propres maisons. Il a été motivé par le désir de relancer l'industrie de la construction immobilière après la période de passage à vide qu'elle a traversée. Malgré les difficultés liées à l'intégration urbaine qui n'a épargné aucun pays, le programme se propose de répondre à la grande pénurie de logements à laquelle le pays est confronté. Il a constamment été révisé afin d'éviter la prolifération à grande échelle, des chantiers de construction de logements sociaux et la répétition des mauvaises expériences vécues par le passé avec la construction de grands ensembles dans le pays. L'objectif visé au départ était de construire un million de foyers supplémentaires destinés aux ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire, et non de réduire exclusivement la portée du programme à la construction de logements sociaux. La cible à atteindre à l'heure actuelle est de produire 3,4 millions de logements sur la base d'un investissement total de 90 milliards de dollars américains, (avec des subventions du gouvernement à hauteur de 40% environ).

L'élaboration participative du budget est une autre caractéristique de la gestion démocratique des agglomérations urbaines. Les organisations de la société civile participent directement à la définition des priorités d'affectation des dépenses municipales dans plus de 200 villes. La ville de Porto Alegre est l'exemple le plus célèbre, après l'élection, en 1989, d'un maire issu du Parti des travailleurs (qui deviendra plus tard le tout premier politicien à occuper le poste de Ministre de la ville). Une partie du budget municipal est consacrée à la tenue des négociations locales entre les mouvements sociaux et les citoyens. Les deux parties discutent, chaque

année, des besoins et des priorités locales dans les 16 districts. La décentralisation des pouvoirs a également permis d'améliorer les capacités de créativité et d'expérimentation en matière de conception des centres urbains. C'est le cas de citer, à titre indicatif, les nouveaux logements abordables, véritables bijoux de l'imagination créatrice, qui sont en cours de construction dans la gigantesque favela de Héliopolis près de São Paulo, dotée de nouveaux espaces publics et d'écoles afin d'apporter une nouvelle touche à cette banlieue. Une culture plus vaste de l'apprentissage institutionnel et du renforcement des capacités est en train de s'implanter à travers le soutien accordé par l'Etat aux organismes indépendants tels que l'Institut brésilien d'administration municipale (IBAM) et l'Institut d'urbanisme et d'architecture de Curitiba parmi beaucoup d'autres. Le Ministère de la ville est également chargé de renforcer les capacités des municipalités, et un Conseil national des villes est, par ailleurs, responsable de l'organisation, entre diverses parties prenantes, des discussions sur la mise sur pied d'une politique urbaine nationale.

Il y a, bien sûr, tout lieu de reconnaître que les problèmes urbains du Brésil restent considérables. Les lois progressistes ne sont que le début de cette expérience, et le réel changement n'est possible que grâce à l'injection des investissements massifs dans la réalisation du Programme et au renforcement des capacités de planification. Les avancées démocratiques tirent leur efficacité des actions d'une société civile organisée et des citoyens bien informés, qui sont en train d'émerger lentement, au regard de leurs histoires respectives.

À l'instar de l'Inde, les capacités dont disposent les différents groupes pour défendre leurs intérêts sont très variables. Le rattrapage des retards historiques accumulés en matière de construction des infrastructures urbaines et de logements est très coûteux. Le gouvernement a subi de sévères critiques sur le soutien excessif accordé aux défenseurs nationaux de la cause de l'urbanisation et sur l'insuffisance des investissements alloués aux transports et à diverses infrastructures économiques et sociales.

Pour conclure, l'industrialisation parrainée par l'État au Brésil a été le principal moteur du processus à long terme de l'urbanisation. Les efforts constants pour résister à la croissance de la population urbaine se sont pratiquement avérés infructueux, à l'exception, s'il y a lieu de le souligner, d'une forme d'urbanisation favorable à l'exclusion sociale qui a été leur aboutissement réel. Les groupes de citoyens pauvres ont été contraints de construire leurs abris dans des quartiers précaires et de vivre dans des conditions de promiscuité extrême, sans services publics. Les efforts tardifs visant à gérer la croissance urbaine de façon plus stratégique et à réaménager l'environnement bâti sur des principes plus inclusifs sont inévitablement plus compliqués et coûteux, ce qui implique, fort probablement, que les problèmes sociaux et environnementaux iront s'aggravant

pendant plusieurs décennies. À partir des années 1990, l'aménagement urbain a acquis beaucoup plus de considération. C'est une réalité que l'on retrouve dans une série d'innovations importantes aux niveaux social, environnemental, juridique, des systèmes de transport et architectural. Les progrès sont impressionnants, au regard du chemin parcouru depuis 2001, avec l'adoption du Statut de la ville, et plus tard, lors de la création du Ministère de la ville, mais ne doivent, toutefois, leur réussite qu'à la mobilité sociale récente et au renforcement des capacités institutionnelles et d'aménagement urbain des collectivités locales. L'impact et l'efficacité de ces progrès méritent d'être suivis de près par la communauté internationale, car il y a beaucoup de leçons à tirer de cette expérience.



Nouveau concept de logements sociaux d'Héliopolis à São Paulo (Brésil) © Flickr/Diego BIS

OCEANIA MAP



Map Source: Map No. 4170 Rev. 13 UNITED NATIONS
April 2012, Department of Field Support
Cartographic Section. Accessible via <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/world.pdf>



Océanie

Australie

Avec ses 6 (six) États et 2 (deux) territoires spéciaux, l'Australie constitue un autre cas de système fédéral. Elle est l'un des pays les plus urbanisés au monde et se caractérise par des revenus moyens élevés. Des pans entiers de l'histoire du pays tendent à confirmer que le gouvernement national a toujours évité de se référer à une vision explicite ou d'adopter une politique intégrée de développement urbain, à l'exception du financement de la construction de liaisons routières et ferroviaires entre les villes. Cette situation relève, en partie, du fait que c'est aux États fédérés et aux municipalités qu'incombent les responsabilités majeures en matière d'aménagement et de développement urbain, et la Constitution protège leur souveraineté. Cette disposition pose plus d'un problème car la plupart des grandes villes sont administrées par plusieurs municipalités et très souvent, l'Etat fédéré et les collectivités ne parviennent pas à s'entendre sur les questions relatives à l'aménagement urbain. Les structures fragmentées de la gouvernance urbaine, les divergences politiques persistantes et les alternances politiques de courte durée entraînent, au final, un manque de continuité des décisions clés qui ont une répercussion évidente sur la performance et les perspectives à long terme des

villes (Gouvernement australien, 2011; Albanese, 2013; Kelly, 2013).

Il existe trois exceptions mineures à l'absence historique d'une politique urbaine nationale. Il s'est agi essentiellement de programmes sectoriels qui accordaient une attention particulière à l'aménagement urbain (Burton et Dodson, 2014).

Premièrement, le gouvernement a financé un programme important de développement immobilier dans les agglomérations urbaines entre les années 1940 et 1960 pour remédier aux pénuries de logement et aux problèmes d'accès à la propriété. Au départ, le principal objectif était de construire un parc immobilier constitué de logements locatifs appartenant au gouvernement, mais cette idée a changé par la suite pour encourager la construction de résidences en propriété. Cette option a coïncidé avec une augmentation rapide de la motorisation qui a amélioré les capacités de mobilité de la majorité de la population. L'une des retombées négatives découlant de cette expérience a été le vaste étalement urbain qui a fini par dépasser la capacité de couverture des infrastructures municipales (en particulier les systèmes d'assainissement) et a soulevé des préoccupations au sujet de l'isolement social des

conjointes qui ne travaillent pas et qui doivent se déplacer vers des lieux dotés d'aménagements pour accéder généralement aux emplois situés en plein centre-ville. En Australie, l'étalement urbain est une réalité différente de celle des États-Unis car il est continu et très réglementé; le type d'étalement urbain que l'on constate aux États-Unis est souvent fragmenté, dispersé et peu réglementé. Cela constitue une source de différents problèmes à résoudre dans le cadre de l'élaboration d'une politique urbaine nationale.

Deuxièmement, en 1972, le gouvernement a lancé un programme qui prévoyait deux objectifs spécifiques à atteindre: (i) alléger la concentration de la pauvreté dans les villes à travers la construction, à grande échelle, de logements publics et; (ii) orienter, vers la sortie des villes notamment, l'expansion des zones de peuplement vers de nouveaux centres régionaux pour atténuer les pressions résultant de la croissance urbaine et de la congestion du trafic. Or le changement de gouvernement intervenu en 1975 a entraîné l'abandon du programme avant qu'il n'atteigne sa vitesse de croisière.

La troisième initiative appelée Programme de construction de villes meilleures a été exécutée entre 1991 et 1996. Elle visait à augmenter le volume d'investissements destinés au développement des infrastructures urbaines (à la fois dans les centres-villes et dans les banlieues) afin de rendre les villes plus efficaces, plus compétitives et plus stables. Mais une fois de plus, c'est l'alternance politique au niveau national qui a conduit à l'abandon prématuré de ce programme.

Le premier document de politique urbaine nationale qui couvre l'ensemble de l'Australie a été officiellement approuvé en 2011 après une période d'intenses travaux de recherche et de consultations élargies. C'était la seule réponse appropriée pour faire face à une série

de défis imminents posés par les grandes villes, dont l'augmentation du coût du logement, la hausse des coûts du carburant, l'étalement urbain et son impact sur les réseaux d'infrastructure, les systèmes de transport, la congestion du trafic routier, l'accès inégal aux possibilités d'emploi et la protection du cadre naturel (Gouvernement australien, 2011). L'intervention du gouvernement central était indispensable en raison de la capacité fiscale limitée des États fédérés et des collectivités locales. Le document de politique urbaine nationale a également prévu, dans son agenda, d'aborder des questions de plus grande envergure portant sur l'amélioration des procédures de gestion des grandes villes, le relèvement de leur niveau de contribution à la performance économique nationale, et la réduction de leurs volumes d'émission de carbone. Les 4 principaux piliers de la politique urbaine nationale de l'Australie sont les suivants: la productivité, la stabilité, la qualité de vie et la gouvernance.

Le gouvernement central a voulu jouer directement un rôle plus actif dans le processus de développement urbain, de manière à aller bien au-delà de la logique d'un seul département ministériel ou d'un programme de dépenses autonome, comme cela avait été le cas dans les précédentes initiatives urbaines; cette orientation gouvernementale a constitué la nouvelle caractéristique de la politique urbaine nationale de l'Australie. Les phases d'élaboration de la politique urbaine nationale ont été coordonnées afin d'assurer un impact de grande portée et durable dans le temps sur la politique générale du gouvernement; les questions relatives au développement des infrastructures urbaines constituent désormais l'un des volets fondamentaux du programme d'action du gouvernement. Pour y parvenir, il a fallu mettre en place une architecture élaborée aux fins d'harmonisation des structures institutionnelles entre les ministères et les organismes clés, y compris les comités spéciaux et les modalités requises en matière

de production des rapports. Le document de politique urbaine nationale a également souligné l'importance d'adopter une approche à la fois concertée et centralisée en matière de gestion intégrée des agglomérations urbaines.

La politique urbaine nationale aura bientôt un impact sur les décisions relatives à certains projets. Le résultat le plus concret concernera probablement les projets relatifs aux infrastructures de transport public, comme le système de métro léger de la ville de Gold Coast, la liaison ferroviaire régionale de la ville de Victoria, le train métropolitain de la ville de Moreton Bay et le train métropolitain de la

ville de Perth. Sans le plan urbain national, ces projets n'auraient pas vu le jour. Une attention particulière a été portée à la complexité et à la lourdeur excessive des mécanismes de supervision pour obtenir un effet d'entraînement avec les décisions prises au niveau métropolitain sur la planification et le développement (Burton et Dodson, 2014). Par ailleurs, le changement de gouvernement national intervenu en 2012 a entraîné une perte de l'élan et de l'enthousiasme à mettre en avant les structures institutionnelles. Certains observateurs craignent que le programme de développement régional soit en bonne voie pour remplacer les objectifs de la politique urbaine.



Métro léger à Gold Coast (Australie) © Flickr/Simon Morris

AFRICA MAP



Map Source: Map No. 4170 Rev. 13 UNITED NATIONS
April 2012, Department of Field Support
Cartographic Section. Accessible via <http://www.un.org/Depts/Cartographic/map/profile/world.pdf>



Afrique

Maroc

Le Maroc est un pays à revenu intermédiaire qui ne dispose pourtant pas, à l'instar de l'Australie, du même niveau de ressources lui permettant d'investir dans des programmes d'aménagement urbain. Il a toutefois réussi, sur le plan politique, à soutenir à plus long terme, son programme de développement urbain. C'est en partie parce que c'est un royaume qui, avec son gouvernement démocratiquement élu, constitue un gage de stabilité et de continuité. Le pouvoir marocain est également centralisé sur le plan des responsabilités qui incombent aux différents niveaux de gouvernement, ce qui rend indispensable l'adoption des politiques nationales. En vertu des dispositions de la Constitution, c'est le Roi qui nomme le Premier ministre issu du parti politique majoritaire. Dans ce système, le gouvernement s'est engagé, au niveau le plus élevé, à poursuivre, pour plus d'une décennie, la réhabilitation des quartiers informels dans les villes. Durant cette période, un million de personnes ont bénéficié d'une politique saluée par l'ONU-Habitat comme "l'un des programmes de réduction et d'amélioration des bidonvilles les mieux réussis et les plus complets au monde" (d'après Hertzog et al, 2013, p.13).

L'apparition des quartiers spontanés découle de la croissance nettement supérieure du taux de l'urbanisation au cours des quatre ou cinq dernières décennies, par rapport à celui de l'emploi et du logement. Les villes étaient incapables d'absorber la population rurale déplacée de par la baisse des rendements agricoles. En 1990, plus d'un tiers (37%) de la population du pays vivaient dans des "bidonvilles" qui ont été officiellement considérés comme dangereux et indésirables. Le manque de volonté politique a freiné la production de logements sociaux et l'aménagement de terrains urbains censés améliorer les conditions de vie des populations. Pour résoudre le problème des habitats informels, le gouvernement a choisi de recourir à l'élimination/l'éradication des taudis et à la réinstallation forcée des populations déguerpies dans la périphérie urbaine, bien loin des centres-villes, des lieux de travail, des écoles et des équipements sociaux, entraînant ainsi l'érosion du tissu social de ces communautés. Les pauvres n'avaient aucun droit à la ville, et les bidonvilles ont été traités comme une sorte de maladie ou de pathologie, malgré la présence de la population dans ces mêmes quartiers informels pendant des décennies.

Durant les années 1980 et 1990, les villes marocaines ont connu une série de troubles sociaux et de conflits politiques dus aux conditions de vie difficiles et autoritaires. À la fin des années 1990, le roi a conclu un accord avec les principaux partis politiques pour arrêter les expulsions forcées et entamer un processus de modernisation des habitats informels et d'amélioration des infrastructures urbaines. Au cours des années qui ont suivi, les concertations avec les partis politiques, les opérateurs du secteur privé, les syndicats et les différentes organisations de la société civile ont abouti à la création d'un consensus social nettement plus fort. Ayant une connaissance très éclairée du problème, le nouveau roi qui a accédé au pouvoir en 2000, a adopté une approche plus progressiste du problème.

L'année 2001 a été le tournant décisif, l'année charnière au cours de laquelle l'accès au "logement décent" a été officiellement reconnu comme une priorité nationale, ce qui a entraîné le lancement d'un programme triennal de modernisation des bidonvilles et de leur intégration dans le tissu urbain en partie, à travers la réinstallation des populations dans de nouveaux logements où le terrain était disponible. Durant cette période, le gouvernement a entrepris une opération régulière de renforcement des capacités techniques, de perfectionnement des instruments d'intervention et d'augmentation des ressources financières permettant d'exécuter les activités du programme. Pour mettre sur pied une nouvelle formule garantie de financement du développement urbain, il a fallu créer en 2001, une taxe sur le ciment dont le prélèvement servirait à subventionner les programmes de logement social. Le prélèvement de cette taxe a, par la suite, été étendu à tous les matériaux de construction afin de couvrir d'autres travaux de rénovation urbaine.

Avec le soutien international, cette initiative a été élargie en 2004 et insérée dans un nouveau grand projet de lutte contre la misère et la pauvreté en milieu urbain, appelé le programme des "Villes sans bidonvilles". Le programme avait choisi comme cibles 250 quartiers à moderniser dans 25 villes où le chômage atteignait des niveaux très élevés, où les conditions de logement laissaient à désirer et où les services de base étaient pratiquement inexistantes. Le cadre national a été adapté à chacun des contextes locaux par la consultation au niveau de la ville et par la participation des acteurs locaux. À la suite de ces efforts, le nombre de ménages vivant dans des bidonvilles au Maroc a connu une importante diminution (entre 2 tiers et trois quarts de familles) au cours des deux dernières décennies, et en 2011, 43 villes ont été déclarées des "villes sans bidonvilles" (Hertzog et al, 2013; ONU-Habitat, 2014). Beaucoup d'observateurs estiment que la modernisation des bidonvilles a été l'un des facteurs clés qui a permis aux villes marocaines d'échapper à l'ampleur des soulèvements qui ont secoué de nombreux pays arabes en 2010 (ONU-Habitat, 2014).

Les instruments clés de la nouvelle politique sont les suivants: (i) le versement de subventions aux promoteurs privés pour la construction de logements sociaux; (ii) l'aménagement de terrains disponibles faisant partie du domaine public pour la construction de logements; (iii) la rationalisation des procédures de planification et; (iv) la signature de contrats avec les autorités municipales pour la mise en œuvre effective de la politique. Entre 100.000 et 150.000 logements sociaux au total ont été construits chaque année. Les principales difficultés rencontrées ont été les suivantes: (i) les contraintes financières qui pèsent sur le gouvernement; (ii) l'ampleur des besoins à satisfaire pour l'amélioration des logements, en

particulier auprès des ménages à très faible revenu et; (iii) la pénurie de terrains bien situés qui a nécessité l'aménagement de nouveaux espaces dans des endroits plus marginaux. Certains ménages ont fait le choix de ne pas quitter les lieux, notamment à Casablanca et à Rabat, mais la plupart des communautés ont été évacuées, ce qui n'a pas manqué de soulever des inquiétudes sur les conséquences que ce déplacement allait avoir sur la cohésion et l'accès aux avantages urbains. Les autorités gouvernementales n'ont pas beaucoup insisté sur la solution alternative qui consistait à moderniser et à aménager in situ les quartiers ciblés comme elles auraient probablement dû le faire. La coopération entre les différents départements ministériels a également été tendue à certains moments, et la capacité limitée des municipalités autorise à croire que le processus de décentralisation des responsabilités en faveur des collectivités locales a été lent.



Logements sociaux à Rabat (Maroc) © ONU-Habitat

Ethiopie

Le gouvernement éthiopien comprend et accepte les arguments positifs qui lui sont présentés dans le cadre de la politique urbaine nationale, et a fait, sur une courte période, des progrès constants dans la mise en œuvre de ce programme. Le niveau actuel de l'urbanisation en Ethiopie n'est que de 17%, alors que 55% du produit intérieur brut est généré par les agglomérations urbaines et que l'économie urbaine enregistre une très forte croissance. Il n'est donc pas surprenant de constater que la population urbaine croît d'environ 3,6% par an et que d'après les prévisions, les agglomérations urbaines d'Ethiopie verront le nombre de leurs résidents augmenter de 42 millions de citoyens supplémentaires d'ici 2050 (ONU-Habitat, 2014). En valeur absolue, c'est l'une des plus fortes augmentations de la population urbaine prévisible en Afrique, ce qui rend absolument indispensable la préparation à grande échelle de la croissance de la population urbaine. Avec 79% de la population qui vit dans des "bidonvilles" (ONU-Habitat, 2014), il est urgent de s'atteler à l'amélioration des conditions de vie dans les centres urbains. La ville d'Addis-Abeba domine littéralement le système urbain de l'Ethiopie, avec une population qui avoisine 3 millions de citoyens. Toutes les autres villes sont des municipalités beaucoup plus petites.

La République fédérale démocratique d'Ethiopie a été créée en 1991 après la chute du régime militaire du Derg qui avait bénéficié du soutien de l'Union soviétique et qui était arrivé au pouvoir en renversant l'Empereur Haile Selassie en 1974. Depuis 1991, le gouvernement a poursuivi un modèle de développement relativement centralisé, dirigé par l'État et caractérisé par des restrictions sur les investissements étrangers et par le contrôle intégral des ressources foncières par l'Etat. L'Ethiopie a également une sphère régionale relativement autonome de gouvernement reflétant les différentes ethnies. Pendant les années 1990, le gouvernement central a procédé à la dévolution des pouvoirs et des

fonctions aux collectivités locales, notamment à Addis-Abeba et à Dire Dawa. Les deux villes ont été élevées à un niveau d'autorité équivalent à celui des neuf Etats éthiopiens, et disposent de pouvoirs en matière de fourniture de services, de promotion de logements et de création d'emplois (ONU-Habitat publié en 2014). Ce n'est que depuis l'année 2000 que les agglomérations urbaines fonctionnent comme des administrations locales. Le gouvernement fédéral a également mis en place un mécanisme parallèle de décentralisation fiscale qui rétrocède aux autorités municipales le contrôle plus direct des dépenses publiques et renforce la transparence, la prestation de services au niveau local et le contrôle démocratique.

Au cours de la dernière décennie, la direction du parti au pouvoir est passée par une période de transition qui a marqué la rupture avec les adeptes purs et durs

de la révolution agraire qui se posaient essentiellement en défenseurs de la paysannerie et en ennemis jurés du système féodal. La jeune génération de dirigeants reconnaît la nécessité d'accorder une plus grande priorité à la résolution des défis et à la promotion des avantages de l'urbanisation. Le processus a débuté en 1999, lorsque l'un de leurs conseillers a préparé un document de réflexion décrivant une séquence de réformes et d'initiatives politiques nécessaires.

La première étape a été de moderniser les normes d'aménagement du territoire et la législation foncière qui étaient d'un autre âge (elles dataient de 1945) et de créer un environnement propice à un développement urbain plus cohérent. L'un des résultats de cette initiative de modernisation a été l'adoption d'une nouvelle loi régissant le bail des terrains urbains afin de permettre aux utilisateurs de bénéficier des baux de longue durée (30 ans pour l'industrie, 40 ans pour le secteur commercial



Addis-Abeba (Éthiopie) © Flickr/neiljs

et 99 ans pour les facilités de résidence). La deuxième priorité a porté sur le renforcement des capacités techniques des fonctionnaires des administrations locales, des États fédérés et du gouvernement central en matière de planification et de gestion du développement urbain. En un an, le gouvernement a créé un programme de Maîtrise en urbanisme et, à ce jour, 3000 étudiants ont obtenu leur diplôme. La troisième priorité a été consacrée à l'amélioration du système intergouvernemental de transfert des services de l'administration fiscale et au renforcement des capacités des gouvernements des États fédérés pour générer leurs propres recettes. La quatrième priorité a permis d'initier le processus de planification des expansions urbaines et la construction des infrastructures dans chaque ville.

Le Cadre stratégique national d'aménagement urbain a été approuvé en 2005. Il a été conçu pour mettre en œuvre le volet urbain du PASDEP (Plan de développement rapide et durable pour éradiquer la pauvreté 2005 / 06-2009 / 10). Le manque de ressources suffisantes et de capacités appropriées a malheureusement entravé sa mise en œuvre. Le Projet d'aménagement des municipalités urbaines (ULGDP) a été approuvé en 2008 pour résoudre ces contraintes. Le Projet (ULGDP), qui est estimé à 200 millions de Dollars américains à ce jour, est financé par la Banque mondiale et administré par le Ministère des travaux publics et du développement urbain. Il offre une subvention de contrepartie basée sur la performance des municipalités urbaines qui répondent à certains critères bien précis de performance. Pour la première fois, ces municipalités ont accès à un financement transparent et prévisible si elles remplissent les conditions de performance posées par la Banque mondiale et le Ministère des Travaux publics.

Le projet qui couvre 19 villes secondaires différentes est très ambitieux. Depuis son lancement en 2008, ces municipalités ont considérablement amélioré leurs

systèmes et procédures de planification, de budgétisation, de gestion financière, d'achat, de mobilisation des ressources financières et d'exécution du projet. Les villes sont en train de mieux gérer leur patrimoine urbain, de perfectionner la qualité de la prestation des services municipaux et d'améliorer leurs infrastructures. Au fur et à mesure qu'augmentent leurs recettes fiscales, leur marge de manœuvre en matière d'emprunt et d'expansion de leurs investissements tend également à croître. Par ailleurs, les citoyens peuvent désormais, plus que par le passé, peser de tout leur poids sur les décisions relatives aux services et aux infrastructures jugées prioritaires dans leurs quartiers. Selon les estimations de la Banque mondiale, les 2,5 millions de citoyens vivant dans les 19 municipalités qui font partie du projet profitent des investissements et des améliorations effectués dans les infrastructures depuis 2011, dans les domaines tels que les nouvelles routes construites, les systèmes de drainage des eaux usées, les réseaux d'approvisionnement en eau potable, les toilettes publiques et les décharges publiques. Près de 95 000 emplois ont, par ailleurs, été créés dans la construction de pavés et d'autres travaux d'infrastructure pour les résidents locaux à travers de petites entreprises. La réussite remarquable du Projet d'aménagement des municipalités urbaines (ULGDP) a entraîné le doublement de son montant initial en 2011.

L'approche systématique de l'expansion urbaine est une autre caractéristique importante de la politique urbaine en Ethiopie. La municipalité/collectivité locale est responsable du contrôle de l'utilisation des baux fonciers et des concessions domaniales accordés à différents utilisateurs et promoteurs immobiliers. Le processus de planification des expansions urbaines commence par une projection de la croissance démographique sur 25 ans, ce qui laisse entendre que les chiffres à prendre en compte doivent s'appuyer sur les données du dernier recensement. L'hypothèse se base sur le maintien des densités actuelles de population dans les zones d'extension urbaine, ce qui

donne une superficie cumulée de terrains requise pour les 25 prochaines années. Ces données sont marquées sur la carte topographique de la ville et les zones qui ne conviennent pas aux travaux d'aménagement sont carrément exclues. Les différents segments situés tout autour du périmètre de la ville sont alors classés par ordre de priorité en fonction de leurs facilités de développement. Le premier domaine prioritaire est alors soumis à un plan quadrillé basé sur des parcelles d'une superficie d'un kilomètre carré. Les artères et les infrastructures de base sont d'abord superposées sur le plan quadrillé avant de procéder ensuite au calcul des coûts. Les différents blocs ont des combinaisons différentes de logements à faible coût et à coût élevé, d'usages économiques, d'équipements publics et d'espaces publics.

La limite de la zone d'extension est également déterminée de manière claire pour empêcher les empiètements. Alors, commence le processus de compensation des utilisateurs des terrains concernés

(terres rurales) pour le retrait de leurs droits d'accès et pour les améliorations qu'ils ont introduites telles que les animaux de pâturage ou la culture des arbres fruitiers. Le terrain est ensuite progressivement aménagé et alloué aux promoteurs immobiliers, en fonction de la demande. La loi en vigueur en matière de location foncière les oblige à satisfaire tous les groupes de revenus (en proposant des parcelles de différentes tailles) et à introduire un système de subventions croisées des ménages à faible revenu par les ménages à haut revenu. Les grandes infrastructures sont en partie financées par la Banque mondiale dans le cadre du Projet d'aménagement des municipalités urbaines (ULGDP). Tout porte à croire que le processus d'expansion urbaine assurera, en grande partie, son autofinancement, grâce à la vente des baux fonciers qui va générer des recettes destinées à payer le développement des infrastructures et la rémunération des utilisateurs actuels. Il est également fort possible que la densification urbaine s'effectuera d'elle-même en fonction des avantages relatifs qui feront la différence entre les diverses localités.



Programme de logements sociaux à Addis-Abeba (Éthiopie) © Alliance des villes

Afrique du Sud

L'Afrique du Sud, en réalité n'a pas manifesté un engouement particulier pour une politique urbaine nationale explicite, du moins jusqu'à une date récente (COGTA, 2013; Turok, 2014b). Le sentiment populaire prédominant à l'époque, a été plutôt pro-rural et le gouvernement n'avait aucune vision politique pour l'avenir des agglomérations urbaines. C'est en 1997, trois années après l'avènement du nouvel ordre démocratique, que le gouvernement a approuvé le Cadre de développement urbain en même temps que le Cadre de développement rural. L'intention de départ était d'élaborer une stratégie en bonne et due forme, mais le concept a été revu à la baisse et réduit à un cadre d'action qui a manqué de défenseur politique efficace pour promouvoir sa mise en œuvre. Il a, par conséquent, été rapidement ignoré par la plupart des ministères. En 2009, il y a eu une deuxième tentative d'introduction de la politique urbaine nationale. Cette nouvelle tentative a malheureusement été rejetée par le Conseil des ministres considérant que la véritable priorité du pays était le développement rural. Un nouveau projet de cadre de développement urbain est à l'heure actuelle, en cours d'élaboration (COGTA, 2013). Le climat général de l'opinion commence à changer. Le processus de préparation du document a été plus inclusif et plus consultatif que par le passé et laisse augurer de meilleures chances de succès.

L'héritage dommageable de l'apartheid sur le plan spatial et le sous-développement historique des zones rurales constituent des défis politiques à relever. Compte tenu des conditions des communautés défavorisées, les zones rurales méritent, à titre de réparation, des mesures spéciales de soutien de la part du gouvernement. De nombreux politiciens pensent également que tout devrait être fait pour décourager l'exode rural et que fortes de leur statut historique d'entités privilégiées et de leur position économique dominante, les villes sauront "bien se tirer d'affaire toutes seules".

L'Afrique du Sud est entrée dans la civilisation urbaine bien avant la plupart des pays africains en raison de l'essor que l'industrie minière de ce pays a connu à la fin du XIX^{ème} siècle et qui s'est poursuivi au courant de la majeure partie du XX^{ème} siècle. L'urbanisation a toujours été au cœur d'une certaine controverse et pose de tout temps de sérieux problèmes de préférence au gouvernement (Turok, 2014b). Elle a donné lieu à des interventions de grande envergure, qui, dans un premier temps, se sont traduites par l'accélération du développement urbain à la fin du XIX^{ème} siècle et par son contrôle au début du XX^{ème} siècle. L'urbanisation a été confrontée à une très forte résistance sous le régime de l'apartheid, aux coûts humains et sociaux difficiles à évaluer. L'apartheid a également marqué de sa forte empreinte négative l'architecture urbaine avec des villes qui reflètent les modèles de ségrégation raciale et de fracture sociale et qui sont entourées de poches de pauvreté massées le long de leur ceinture périphérique. Il y a un héritage permanent des inégalités, de la culture de l'informel, des retards au niveau de la construction des infrastructures et de congestion du système des transports, qui, à ce jour, entravent le progrès social et économique.

La détermination politique affichée par la classe dirigeante contrôlée par les « blancs » qui vise à restreindre l'exode rural a généré une succession de conflits avec un impératif économique de trouver une main d'œuvre supplémentaire à faible coût. La main d'œuvre migrante transitoire a représenté un compromis dont les coûts de dislocation spatiale ont été entièrement assumés par les travailleurs « noirs »; les compagnies minières ont été les véritables bénéficiaires de cette politique. Les familles des travailleurs résidaient dans les zones rurales où elles menaient des activités d'agriculture vivrière, ce qui a permis de tempérer les exigences des travailleurs en matière de salaires et de coûts de logement. Au cours de la première moitié du XX^{ème} siècle, le gouvernement sud-africain a adopté

une série de lois qui limitaient le développement urbain et déniaient aux populations noires résidant dans les zones urbaines les droits de propriété foncière et de citoyenneté. L'objectif était de veiller à l'application des principes en vigueur de ségrégation raciale et de contenir la "marée noire indésirable" des familles de travailleurs migrants vers la ville. Mais l'exploitation minière et l'industrialisation ont continué à attirer de manière irrésistible, la main d'œuvre « noire » vers les villes, ce qui a entraîné un exode rural qui a alimenté sans cesse une certaine nervosité politique parmi l'élite blanche. Après la Seconde guerre mondiale, ces sentiments ont continué à prévaloir et ont abouti à l'imposition de contrôles draconiens destinés à supprimer l'urbanisation des zones de résidence des « noirs » afin de préserver la supériorité du mode de vie et la domination politique des « blancs »(Turok, 2014b).

L'enracinement de la ségrégation raciale a commencé par l'adoption d'une série de nouvelles lois imposant aux populations de vivre dans des zones différentes classées en fonction de leur appartenance raciale (apartheid spatial). Les zones résidentielles ont été séparées par

des barrières physiques et disposées de manière à permettre le contrôle militaire de la population civile en cas de troubles. La déconnection entre le lieu de travail et le lieu de résidence familiale a été aggravée par des mesures économiques restrictives qui interdisaient aux sud-africains de couleurs d'ouvrir des entreprises dans les villes. Le mauvais état des transports en commun leur imposait des trajets longs et coûteux pour se rendre sur leur lieu de travail. Les contrôles stricts imposés aux travailleurs migrants ont contraint les efforts déployés par les populations noires pour assurer leurs moyens de subsistance et ont créé un climat hostile de surveillance et d'intimidation. Même si les restrictions n'ont pas réussi à freiner l'urbanisation, elles l'ont ralentie, en particulier lorsque l'apartheid était à son apogée dans les années 1960 et 1970.

Les villes sud-africaines se caractérisent à l'heure actuelle, par de faibles densités de population dans les centres et les banlieues des agglomérations urbaines, et par des densités élevées tout autour des ceintures périphériques. Cette déformation du paysage urbain comporte des conséquences nocives sur le plan humain



Terminal de ligne de transport rapide par autobus de Johannesburg (Afrique du Sud) © Flickr/AfricanGoals2010

et environnemental. Elle crée des poches de pauvreté en périphérie et favorise un système de transport en commun routier. Les villes demeurent certes, les centres nerveux de l'activité économique, mais génèrent des résultats en deçà de leur potentiel réel ou n'engrangent pas les avantages issus de l'agglomération en raison des contraintes liées à leur inefficacité et aux infrastructures (Turok, 2014b).

Le gouvernement démocratique post-1994 reconnaît les problèmes qui découlent de la fragmentation du paysage urbain, mais ses interventions représentent des solutions sectorielles à trop court pour pouvoir générer des changements. Les services d'aménagement du territoire ont dû batailler dur pour rétablir leur réputation après avoir été un instrument entre les mains de l'apartheid. Certaines des mesures prises en faveur des citoyens pauvres (à l'instar du Programme du gouvernement pour la reconstruction et le développement censé financer le logement et améliorer les procédures de subvention des transports en commun) ont, tout au contraire, renforcé l'exclusion des populations; les subventions ont compensé le coût de la vie dans les quartiers périphériques mais n'ont pas permis de promouvoir l'implantation adéquate des travailleurs et des entreprises. La " fourniture de services " est devenue la rengaine dominante de l'ensemble du gouvernement, ce qui implique la construction logements individuels, la fourniture d'électricité, l'approvisionnement en eau potable et la mise en œuvre d'autres programmes gérés par différents ministères. La réponse du gouvernement ne s'est intéressée qu'aux zones d'habitation où la population était en pleine croissance, c'est à dire où les terres disponibles ne coûtent pas cher ou sont laissées à l'abandon, au lieu de centrer leur programme de planification urbaine sur une vision anticipatrice qui prône la construction de villes plus intégrées, plus fonctionnelles et plus productives. Le résultat concret de cette politique a été la perpétuation des modèles d'aménagement du territoire hérités de l'apartheid

au lieu de les corriger (COGTA, 2013). Depuis 1994, 2,7 millions de maisons aménagées aux frais de l'État ont été construites. Elles abritent à l'heure actuelle, un sud-africain sur cinq. Sur le plan numérique, cet investissement constitue une importante réalisation, malgré les réserves qui se font entendre sur les sites d'implantation, sur la qualité et sur le caractère non personnalisé des logements. L'ambiguïté entretenue par les pouvoirs publics sur l'urbanisation se traduit également par une approche réactive et quelque peu indifférente à l'égard des établissements informels et des baraques d'arrière-cour.

Plusieurs initiatives gouvernementales centrées chacune sur un volet bien précis du développement urbain ont été prises entre 2009 et 2012 pour relever les défis particuliers auxquels sont confrontées les villes. La plus importante du genre a été la tentative du Ministère des finances (le Trésor public) de consolider dans la perspective d'un aménagement cohérent du territoire, les responsabilités de l'administration publique dans le secteur de l'environnement bâti à l'échelle des agglomérations urbaines, et de réduire le chevauchement et la confusion des compétences avec d'autres départements du gouvernement. La délégation des pouvoirs aux municipalités urbaines visait à faciliter le lancement des opérations de réaménagement du paysage urbain à travers des interventions stratégiques menées dans les secteurs des transports publics, du logement et de la gestion des ressources foncières. En 2010, le gouvernement sud-africain a mis en place pour l'aménagement des agglomérations urbaines, une nouvelle Subvention destinée à financer les municipalités en matière d'acquisition de services et de libération d'espaces pour la construction de logements sociaux. Le premier Plan national d'aménagement du territoire (NPD) a été publié en 2012. Il comporte un chapitre entier consacré aux possibilités d'intégration des agglomérations urbaines afin de réduire leurs coûts sur les ménages et sur l'économie.

En 2013, le gouvernement a commencé à élaborer un Cadre intégré de développement urbain (IUDF) pour le suivi de l'exécution du Plan national d'aménagement du territoire (NPD) (COGTA, 2013). C'est un document technique de portée générale dans lequel sont énoncés les objectifs fondamentaux à atteindre pour promouvoir une croissance plus inclusive et plus stable. L'impératif est de parvenir à l'accélération soutenue de la prospérité économique en créant davantage d'emplois à travers l'utilisation plus efficace des ressources et des compétences humaines capables de stimuler le développement social. Les objectifs complémentaires ont été prévus pour encourager les modèles économiques réduisant la consommation de carbone, assurer l'accès universel aux services de base et favoriser l'insertion et l'intégration sociales.

L'une des propositions importantes figurant dans le Cadre intégré de développement urbain (IUDF) précise qu'il revient à chaque ville (agglomération urbaine) de développer sa propre Stratégie de croissance et de développement (GDS) à long terme réalisable sur un horizon de 30 années. La Stratégie de croissance et de développement (GDS) constituera le document de référence de la vision collective de la ville qui définirait une orientation claire axée sur la réalisation de son potentiel à long terme. Sept (7) mécanismes stratégiques autrement appelés "leviers stratégiques" sont énoncés et serviront à promouvoir le changement:

- ➞ les réseaux d'infrastructures de base;
- ➞ le développement économique inclusif;
- ➞ les transports et la mobilité intégrés;
- ➞ les établissements humains intégrés;
- ➞ la gestion des ressources foncières/domaniales;
- ➞ la transformation sociale;
- ➞ la gouvernance urbaine.

Le Cadre intégré de développement urbain (IUDF) devrait être soumis au Conseil des ministres vers la fin de l'année 2014 ou au début de l'année 2015.

Rwanda

Le niveau d'urbanisation du Rwanda est de l'ordre de 19% environ, mais avec un taux de croissance assez rapide (ONU-Habitat, 2014). Le génocide de 1994 a stimulé de manière spectaculaire l'accélération du développement urbain car, c'est à destination des villes qu'ont accouru les populations en quête de refuge et de sécurité. Ceci a entraîné entre 1995 et 2000, le doublement du nombre de personnes vivant dans les "bidonvilles" (ONU-Habitat publié en 2014). La proportion de la population urbaine vivant dans des les "bidonvilles" est à l'heure actuelle, de 68% et le niveau d'accès aux services de base y est relativement faible. Le gouvernement du Rwanda a tenté de remédier à cette situation par l'adoption de mesures concrètes visant à étendre la prestation de services, à financer la construction de logements et à déléguer les responsabilités aux collectivités locales. Son approche positive en faveur du développement des agglomérations urbaines est en contraste total avec beaucoup d'autres pays africains:

"La ville de Kigali a connu, au cours de ces dernières années, un développement rapide qui correspond aux objectifs ambitieux de son plan directeur d'aménagement urbain. Les règlements stricts mis en place en matière de zonage urbain et de délivrance de permis de bâtir sont suivis à la lettre, et les normes d'application sont les mêmes pour les riches comme pour les pauvres, tandis que les autorités municipales ont les mains totalement libres pour déguerpir les occupants illégaux des terrains appartenant au domaine de l'État pour la mise en

œuvre de projets approuvés ... le rythme de développement urbain a été impressionnant et a permis à la ville de gagner, en 2008, le Prix d'honneur de l'ONU-Habitat" (ONU-Habitat, 2014, p.29).

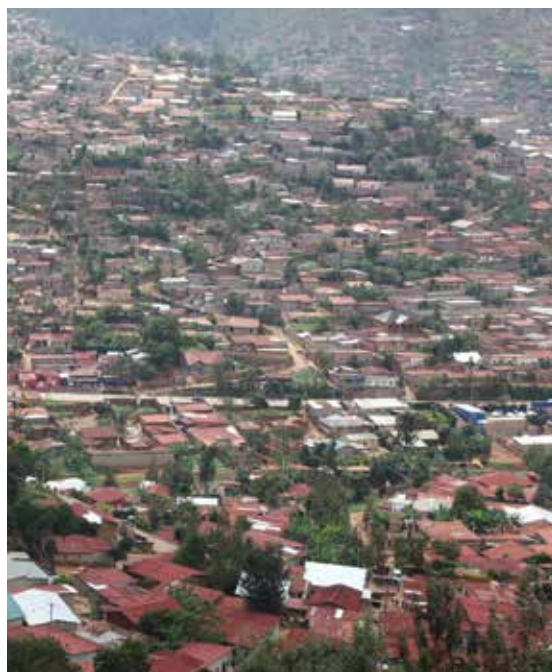
Le Ministère des infrastructures est en charge de l'aménagement urbain. Son document de stratégie sectoriel prévoit en matière d'aménagement urbain et de modernisation des établissements humains, les 4 (quatre) principaux objectifs suivants:

1. la gestion rationnelle de l'espace urbain;
2. la coordination de l'offre et de la demande des terres urbaines;
3. le développement de l'industrie du bâtiment;
4. la fourniture de services publics de qualité.

L'une des contraintes que doit résoudre le gouvernement du Rwanda est le manque dans tous les départements de l'administration publique, de compétences techniques dans les domaines de l'aménagement et du développement urbains. Il existe également un manque de coordination entre les ministères responsables des questions touchant le développement des infrastructures et la fourniture des services urbains. La faiblesse des systèmes financiers municipaux constitue un autre obstacle à la modernisation des centres urbains. Les organisations internationales ont aidé le Rwanda à élaborer les plans directeurs d'aménagement urbain de la plupart de ses grandes villes, à réhabiliter leurs infrastructures d'approvisionnement en eau potable et d'alimentation en électricité, à réinstaller les réfugiés et à financer les initiatives relatives à l'épanouissement de la jeunesse.

Le Rwanda est en train d'élaborer un document détaillé de sa politique urbaine, avec la collaboration d'ONU-Habitat. Cela reflète les fortes ambitions du président Paul

Kagame qui est déterminé à accroître la prospérité et à réduire les niveaux de pauvreté dans son pays. L'un de ses objectifs est d'élever à 35% le niveau d'urbanisation du Rwanda à l'horizon 2020. Il est parfaitement logique de planifier la croissance de la population à l'avance à travers le repérage des terrains appropriés, la planification de l'aménagement des rues et la construction des infrastructures de base. Les autorités publiques manifestent une volonté politique réelle de soutenir l'urbanisation et prennent à ce titre, toutes les mesures nécessaires pour rendre les villes agréables à vivre et plus fonctionnelles. Comme indiqué précédemment, l'un des problèmes auquel le Rwanda doit faire face repose sur le manque de capacités techniques et administratives au sein du gouvernement. Les fonctionnaires chargés de ces départements techniques n'ont pas les compétences et l'expertise requises pour défendre une politique urbaine nationale, coordonner les principaux départements chargés de l'exécution des différentes fonctions et impliquer les opérateurs du secteur privé dans une véritable entreprise de collaboration.



Kigali, Rwanda © ONU-Habitat/Julius Mwelu

Avec un peu plus de 50% de sa population qui vit, à l'heure actuelle dans les agglomérations urbaines. Le document de politique urbaine nationale du Ghana a été un facteur déterminant de son excellente réussite en matière de développement urbain. Il est l'exemple même de pays qui a reconnu dès le départ les arguments positifs qui appuient le rôle fondamental de l'urbanisation dans le développement économique et social. Le Président John Mahama est monté en personne au créneau en faveur de la politique urbaine nationale en se fondant sur des raisons bien précises qui concèdent aux villes le rôle de puissant moteur des économies nationales à la seule condition d'être aménagées et gérées de manière rationnelle. Le taux d'urbanisation demeure très élevé, en raison de la découverte du pétrole dans le sud du pays et de la croissance économique rapide, même si les activités économiques sont, pour l'essentiel, informelles et aléatoires.

Après quatre (4) années d'analyse technique, d'examen des politiques, d'ateliers et d'intenses consultations aux niveaux national et international, le tout premier document de politique urbaine nationale a été lancé en mars 2013, accompagné d'un Plan d'action détaillé de cinq ans. Le travail préparatoire s'est appuyé, entre autres, sur une intensive campagne de sensibilisation à la télévision et à la radio pour argumenter en faveur d'une amélioration de la gestion des agglomérations urbaines et a eu un impact retentissant. L'objectif de la politique urbaine nationale est de promouvoir le développement durable, intégré et ordonné des centres urbains, à travers la construction de logements et la fourniture de services adéquats, et la mise en place d'institutions efficaces. La réalisation des investissements lourds dans la construction d'infrastructures urbaines financées par le gouvernement et gérées par les municipalités permettra, en principe, de résoudre les graves problèmes de congestion qui paralysent les grandes villes et de créer un cadre de vie et de travail salubre, favorable à l'accélération du développement sur l'ensemble du pays. Les 12 objectifs

stratégiques à atteindre sont les suivants:

1. Faciliter la redistribution équilibrée de la population urbaine;
2. Promouvoir une hiérarchie géographiquement intégrée des centres urbains;
3. Promouvoir le développement économique des agglomérations urbaines;
4. Améliorer la qualité du cadre de vie en milieu urbain;
5. Renforcer les mécanismes d'aménagement et de gestion de la croissance et de l'expansion des agglomérations urbaines;
6. Assurer la construction des infrastructures et la fourniture efficace des services dans les agglomérations urbaines;
7. Améliorer l'accès des populations à des logements convenables et abordables;
8. Promouvoir la sûreté et la sécurité urbaines;
9. Renforcer la gouvernance urbaine;
10. Promouvoir l'adaptation au changement climatique et l'atténuation de ses effets;
11. Renforcer la recherche appliquée dans le développement urbain et régional;
12. Élargir les sources de financement destiné au développement urbain et au renforcement de la gestion financière des villes.

La politique urbaine nationale a été élaborée par la Commission nationale de planification du développement du Ghana, un Comité d'experts (organe consultatif) placé à la disposition du Président de la République. La mise en œuvre de la politique urbaine nationale est, en principe, coordonnée par la Division du développement urbain au Ministère des collectivités locales et du développement rural (DLGRD). C'est un petit département aux ressources limitées et sans beaucoup d'influence sur le reste du gouvernement. Il n'existe pas de mécanisme institutionnel déjà opérationnel en mesure d'encourager les autres

ministères à suivre la politique urbaine nationale. C'est la raison pour laquelle la politique urbaine nationale passe à l'heure actuelle pour une simple stratégie cohérente non administrée par un organe officiel chargé de son application effective. Des instances de concertation ont été mises en place aux niveaux national et local pour insérer les questions urbaines dans l'agenda d'autres ministères et de certains partenaires extérieurs, et le Président de la République a recommandé avec insistance de prendre la politique urbaine nationale au sérieux, même si, a-t-il ajouté, il était trop tôt pour se prononcer sur son efficacité.

Le Ministère des collectivités locales et du développement rural s'est engagé à renforcer les structures des municipalités afin de leur confier une grande partie

de la mise en œuvre de l'agenda urbain, notamment l'organisation de forums qui regroupent les habitants des bidonvilles et diverses organisations de la société civile. L'organisation non gouvernementale sud-africaine Cities Alliance (Alliance des villes) a aidé à développer le cadre d'action de la politique urbaine nationale, avec le soutien financier de la Banque mondiale et du bailleur de fonds allemand la GIZ (Agence allemande de coopération internationale). Des efforts sont actuellement en cours pour essayer d'aider le Ministère des collectivités locales et du développement rural du Ghana à renforcer ses relations avec les autres ministères afin de permettre à la politique urbaine nationale de susciter plus d'intérêt - par le biais des forums mentionnés ci-dessus et de mécanismes informels. Mais les perspectives de réussite restent encore vagues.



Accra (Ghana) © Flickr/jbdodane

Dans une initiative connexe, la Banque mondiale est en train d'accorder une subvention de 150 millions de Dollars américains au Ghana pour financer un programme de cinq ans destiné à améliorer les réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement dans les quartiers habités par les ménages à faible revenu de la région métropolitaine d'Accra. Les conditions actuelles de salubrité dans ces zones sont très précaires - moins d'un ménage sur cinq ont accès aux services d'assainissement lié à l'eau, un cadre de vie qui mine la santé publique et le développement social. Le nouveau programme reflète un engagement croissant du gouvernement à inverser les tendances de détérioration des conditions de vie des populations découlant de l'accélération de la croissance urbaine.

Les deux premiers objectifs de la politique urbaine nationale du Ghana reflètent le désir d'éviter de se concentrer uniquement sur les villes principales du pays. L'intention est d'alléger la pression qui pèse sur Accra et Kumasi en soutenant l'ensemble des villes, dont font également partie les villes secondaires, afin de renforcer leur rôle. Le principal mécanisme à mettre en place pour y parvenir est de renforcer les capacités des collectivités locales à travers la formation de techniciens en matière d'aménagement du territoire, de différents fonctionnaires et d'élus locaux. Il sera difficile de trouver le juste équilibre entre les investissements à réaliser dans les villes principales et dans les villes secondaires.

La reconnaissance accordée au rôle du secteur informel, notamment les entreprises, les places de marché et les zones d'habitations informelles, constitue l'un des volets intéressants de la politique urbaine nationale. Des pages entières de la politique urbaine nationale ont été consacrées au "changement de l'attitude des pouvoirs publics à l'égard des entreprises informelles, en commençant par leur négligence, en passant par la reconnaissance de leur importance réelle, pour finir par

le soutien politique en leur faveur". Plusieurs initiatives interviennent dans la protection des établissements informels, à travers des actions visant à mettre fin aux expulsions, à appuyer la modernisation des zones d'implantation et à introduire de nouvelles formes de financement du logement. Ces derniers engagements seront difficiles à remplir en raison des mentalités enracinées dans le comportement officiel des autorités publiques qui classent ces initiatives dans la catégorie d'activités illégales et malvenues.

Une des premières mesures à prendre est de nommer et de numéroté toutes les rues. Cela devrait permettre aux municipalités de percevoir des impôts fonciers et de générer les revenus plus que nécessaires pour financer l'amélioration de la prestation des services.

L'autre question importante concerne la propriété foncière et les droits d'utilisation et d'aménagement des terres. Les systèmes traditionnels ont tendance à dominer au Ghana (système coutumier essentiellement dépendant de la tribu) et parviennent souvent à créer l'incertitude et la confusion, en particulier autour de la conversion des terrains non aménagés à des fins urbaines. Les arrangements informels pour l'attribution des terres et la négociation des changements d'utilisation, ainsi que l'aménagement physique des terres finissent par de nombreux désaccords et par divers litiges fonciers. Il y a lieu de rappeler, à titre d'exemple, les expulsions fréquentes dont sont victimes les ménages installés dans les quartiers à faible et à moyen revenu et dont les habitants pensaient qu'ils étaient les véritables propriétaires des lieux et en avaient le droit de jouissance. Ainsi, la gestion foncière est un obstacle majeur au développement cohérent des villes, mais demeure un problème que la politique urbaine nationale n'a pas encore traité de manière adéquate

Nigeria

L'expérience du Nigeria en matière de politique urbaine nationale ressemble, à certains égards à celle du Ghana. Près de la moitié de la population vit dans les zones urbaines et depuis la découverte du pétrole, le pays connaît un taux de croissance économique relativement élevé. Le niveau de pauvreté reste pourtant culminant et la proportion de la population urbaine qui a accès à l'eau et à l'assainissement est très faible par rapport aux normes internationales (ONU-Habitat, 2014). Depuis très longtemps, le pays dispose d'un système de planification urbaine et régionale basé sur l'expérience coloniale.

La nouvelle législation en matière d'aménagement du territoire censée moderniser l'ancien système et mieux l'adapter aux besoins du pays découlant de la croissance rapide des villes et de la pression exercée sur les terres et les infrastructures, a été adoptée en 1992. La loi en question a été suivie par l'adoption au courant de la même année, de la Politique nationale de développement urbain (NUDP), et de la création de la Banque de développement urbain qui servira à financer la construction des infrastructures urbaines et des équipements publics. L'objectif général était d'améliorer la planification et la gestion de l'urbanisation pour faire des agglomérations urbaines les véritables moteurs de la croissance économique durable et de l'amélioration du niveau de vie. Les objectifs spécifiques sont les suivants:

1. promouvoir l'efficacité en matière d'aménagement et de gestion des centres urbains;
2. définir les responsabilités de chaque niveau de gouvernement afin d'assurer la mise en œuvre effective des plans de développement urbain et la reddition des comptes;
3. mettre en place les mécanismes financiers appropriés entre les trois niveaux de gouvernement pour mettre en œuvre la modernisation des bidonvilles, la construction des infrastructures urbaines, et pour réaliser d'autres projets de développement;

4. réviser et mettre en œuvre les programmes sectoriels concernant le logement, l'environnement, l'emploi, et les autres domaines répondant aux problèmes urbains du pays.

Dans la pratique, la mise en œuvre de cette politique a dans l'ensemble été insuffisante. C'est la raison pour laquelle il n'a pas été possible de jouir des avantages découlant de l'aménagement urbain et de la coordination des investissements réalisés dans la construction des infrastructures. Vingt ans plus tard, le gouvernement reconnaît que:

“Les différents gouvernements qui se sont succédés au Nigeria ont montré peu d'intérêt pour la résolution des problèmes urbains. Bien au contraire, leurs efforts se sont davantage centrés sur la promotion de l'agriculture et du développement rural... Malgré le fait d'avoir adopté une solide politique nationale de développement urbain et promulgué une Loi globale sur l'aménagement urbain et régional, en 1992, le Nigeria, d'une manière générale, n'a pas eu grand-chose à montrer au niveau des éléments concrets de leur mise en œuvre. Il y a tout lieu de constater aujourd'hui, que le manque d'enthousiasme généralisé en faveur de l'aménagement urbain persiste dans le pays” (République fédérale du Nigeria, 2012, p.4).

La version révisée de la Politique nationale de développement urbain (NUDP) a été adoptée en 2012. Ce nouveau document reconnaît les multiples problèmes découlant de l'urbanisation non planifiée, notamment les logements insalubres, la misère, le chômage, l'insécurité, la criminalité, la dégradation de l'environnement, l'étalement urbain, la saturation de la circulation et l'insuffisance des services publics. Le nouveau Plan national de développement urbain reconnaît les facteurs positifs d'une politique urbaine nationale qui prenne en compte l'accélération de la croissance et du développement économique national. Dans un document de 100 pages qui contient 23 chapitres, le Plan urbain de développement national présente une nouvelle série complète de buts, d'objectifs et de stratégies de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Ces derniers couvrent de nombreux domaines tels que l'accès à la terre, l'économie urbaine, les transports publics, la modernisation des bidonvilles, la protection de l'environnement, la construction des infrastructures, la fourniture de services sociaux, le financement, la gestion de l'information, le développement du capital humain, la sécurité, la gouvernance urbaine, la planification, les mégaloformes, le changement climatique, la gestion des catastrophes et les institutions. Le dernier chapitre, le plus court, est celui qui couvre des thèmes aussi important que la mise en œuvre, la coordination, le suivi et l'évaluation des résultats de la politique urbaine nationale.

L'une des difficultés rencontrées pour la mise en œuvre du Programme national de développement urbain au Nigeria est le système fédéral qui limite, en effet, les pouvoirs et l'influence du gouvernement national et de ses politiques. La politique urbaine nationale ne pourrait susciter de l'intérêt que si des dispositions spécifiques sont prises pour peser sur l'élaboration des politiques et encourager la pratique de l'aménagement du territoire au niveau des États fédérés. Ce n'est pas encore arrivé

à ce jour. Par ailleurs, il faudrait reconnaître que le pays ne dispose pas de capacités techniques, de ressources et d'éléments d'information (de données statistiques) permettant de réaliser un programme efficace d'aménagement urbain (République fédérale du Nigeria, 2012). La stratégie nationale en matière d'aménagement du territoire reste également un peu dépassée car elle est réactive et orientée vers le contrôle. Le Nigeria n'a pas une grande tradition positive en matière d'aménagement du territoire pour faire bouger les choses, et de plus, les cadres institutionnels et juridiques chargés de promouvoir le développement urbain ne sont pas à la hauteur de leur mission.

L'expérience du Nigeria dans la construction d'une nouvelle capitale fédérale à Abuja est intéressante dans ce contexte. Le site de la capitale fédérale a été choisi au début des années 1970 et les travaux de construction n'ont été réalisés que dans les années 1980. L'idée d'un transfert de la capitale fédérale du Nigeria procède en



Lagos (Nigeria) © Wikipedia/Jrobin08

partie, de la congestion du trafic urbain et des conditions vie très difficiles qui prévalent à Lagos. L'emplacement a été retenu dans une localité neutre, située au centre du Nigeria, afin de limiter au strict minimum les divisions ethniques et religieuses et de promouvoir l'unité nationale. À plusieurs égards, la logique qui a sous-tendu ce projet était semblable à celle évoquée pour la construction de Brasilia. La ville d'Abuja est devenue un centre important qui abrite l'administration fédérale et les ambassades étrangères. Or, le coût de cette entreprise a été élevé et les avantages économiques plus larges qu'il laissait entrevoir ont été limités.

Un nouveau programme de développement urbain appelé Eko Atlantic a été lancé au courant de la dernière décennie et est en cours de réalisation à Lagos. L'idée est née en 2003 lorsque le gouvernement de l'Etat de Lagos était à la recherche d'une solution pratique visant à arrêter l'érosion côtière et les inondations graves causées par la montée des eaux dans une partie de la ville. Les conclusions d'une étude de faisabilité ont suggéré comme mesure concrète, de récupérer 10 km² de terres sur la mer pour la construction d'un quartier cossu à usage mixte, de l'envergure de Manhattan, qui disposerait d'une place financière de réputation mondiale, d'un centre d'affaires et d'une zone résidentielle. La vision des promoteurs de ce projet est de faire de Lagos le nouvel épiscentre financier de l'Afrique de l'Ouest et de l'aider à se transformer en mégapole planétaire. La zone devrait, en principe, héberger 250 000 personnes et générer 150 000 emplois. Après avoir récupéré une partie de la terre sur l'océan, les travaux se concentrent à l'heure actuelle sur la construction des routes et des diverses infrastructures urbaines. Le projet est controversé en raison de son coût élevé, de son caractère exclusif qui en fait un ouvrage haut de gamme et de son impact négatif sur l'environnement (Lukacs, 2014).

Ouganda

L'Ouganda a récemment engagé le processus d'élaboration et de diffusion de son document de politique urbaine nationale. Le pays a bénéficié, dans le cadre de la réalisation de ce projet, du soutien financier, à hauteur de 450 000 Dollars américains, de l'Alliance des villes (Cities Alliance). Les autorités publiques reconnaissent que la trajectoire actuelle suivie par le pays en matière d'urbanisation n'est pas viable au regard des paramètres tels que le taux d'urbanisation qui n'était que de 15% en 2010, le taux actuel de croissance urbaine qui est de 5,6%, sans oublier les 60% de citoyens qui vivent déjà dans des "bidonvilles" (ONU-Habitat, 2014). En outre, "les politiques relatives à la gestion des ressources foncières, les contraintes liées à l'aménagement urbain et aux transports publics, et la pénurie de logements sont des facteurs qui jouent un rôle fondamental dans l'asphyxie de l'urbanisation et de l'économie" (Lall, aucune date, p.1). Les travaux préliminaires d'élaboration du document ont démarré en 2010 par l'établissement d'un diagnostic important qui a permis de déterminer, sur la base de certains détails bien précis, les problèmes et les défis auxquels sont confrontées cinq villes particulières. Ce diagnostic a été étendu par la suite, à toutes les communes et toutes les grandes villes. Il a été complété par d'autres analyses dont une évaluation de la pertinence de la législation nationale en vigueur.

La formulation de la version provisoire de la politique urbaine a été suivie par une série de consultations des parties prenantes organisées dans le cadre de diverses rencontres, notamment un forum urbain national, des forums municipaux et des forums locaux. La création de ces divers forums visait à apporter une réponse effective aux difficultés rencontrées en matière de mise en œuvre de politiques urbaines nationales dans d'autres pays; il s'agit notamment du manque d'adhésion aux politiques urbaines en raison du manque d'intérêt manifesté par différents départements ministériels et certaines

organisations de la société civile. L'un des principaux objectifs des forums a été de renforcer le soutien institutionnel et d'obtenir des ressources indispensables pour la mise en œuvre de la politique tant au sein du gouvernement qu'auprès des partenaires extérieurs. La Politique urbaine nationale de l'Ouganda prévoit dans l'un de ses principaux objectifs, de transformer les quartiers insalubres à travers la mobilisation des énergies et des connaissances locales des habitants des bidonvilles.

Certains travaux ont également été entrepris pour le développement d'indicateurs appropriés pour les objectifs de la politique urbaine nationale, leur suivi et leur évaluation. Par ailleurs, l'élaboration d'une stratégie financière d'accompagnement commencera d'ici peu. La Banque mondiale a mis en place une nouvelle politique d'investissement permettant d'expérimenter la version provisoire de la politique urbaine entre les différentes villes non couvertes par les garanties du gouvernement. La réussite globale de cette expérience dépendra de la détermination politique et de l'efficacité des mécanismes de coordination censés harmoniser les fonctions d'exécution des différents ministères, compte tenu de la dispersion des responsabilités de développement urbain au sein des arcanes gouvernementales (Lall, aucune date mentionnée). L'adoption d'une politique urbaine nationale par le Parlement ne sera pas facile au regard de la représentation au sein de l'Assemblée nationale où moins de 10% des députés sur les quelques 400 membres que compte cette chambre sont des élus des circonscriptions urbaines. Les autres parlementaires auront tendance à déduire que la politique urbaine constitue une menace réelle pour les zones rurales qu'ils représentent. La politique urbaine devra impérativement avoir des défenseurs déterminés au sein des ministères et devra être appuyée par des dispositions réglementaires efficaces aux fins de coordination interministérielle.

Le Ministère ougandais de l'habitat, des domaines et du développement urbain est responsable de la mise en œuvre de la politique urbaine nationale. Il est essentiellement chargé de l'aménagement du territoire. Il a progressivement renforcé son profil extérieur, son influence politique et sa capacité technique au sein du gouvernement en mettant en place des programmes pratiques axés sur la fourniture de services et la construction d'infrastructures dans certaines villes. Ces programmes sont généralement financés par des organismes internationaux.

L'attitude du gouvernement ougandais envers la ville de Kampala a été particulièrement controversée des années durant, en partie parce que le parti de l'opposition avait tendance à contrôler la municipalité locale, et que le Président de la République ne cachait pas "sa détermination à intervenir dans les affaires de la ville pour s'assurer un soutien politique. Les projets ont souvent été retardés ou annulés à la demande des groupes qui promettent de donner leurs suffrages en contrepartie" (-Habitat, 2014, p.29). A certains moments la situation a été explosive; 30 personnes ont été tuées lors des émeutes survenues à Kampala en septembre 2009. La corruption rampante au sein du conseil municipal et le manque de ressources (ONU-Habitat, 2014) ont certainement influencé la décision du gouvernement d'abolir le conseil municipal en 2010; il a été remplacé par une nouvelle Administration communale de la capitale Kampala (ACCK), au sein de laquelle la relation d'autorité est à la fois, centralisée et concertée. L'Administration communale de la capitale Kampala (ACCK) est constituée de conseillers municipaux élus qui sont responsables devant les populations locales et d'un maire exécutif qui relève directement du Ministre de tutelle. Cette politique a soulevé beaucoup de controverses et a entraîné des divergences d'opinions d'ordre politique suffisamment graves entre les conseillers élus et le Maire qui font actuellement l'objet de recours judiciaires. La responsabilité centralisée

est parfois indispensable à la sauvegarde des droits des communautés pauvres; les Ministres en charge de l'urbanisme ont de temps à autre pu arrêter les démolitions planifiées de bidonvilles.

La sous-délimitation de son rayon de compétence constitue l'un des problèmes de l'Administration communale de la capitale Kampala (ACCK); son domaine d'intervention ne couvre que deux millions de personnes environ sur les quatre millions de citoyens que compte la région métropolitaine de Kampala. Cette situation découle du fait que le Roi du Buganda qui jouit d'une forte influence dans l'échiquier local est l'un des principaux propriétaires des terrains concernés par la réorganisation de l'administration municipale, et que le gouvernement n'avait guère l'intention d'incorporer le patrimoine foncier du Kabaka (le Roi du Buganda) dans la communauté urbaine de Kampala. La propriété foncière traditionnelle, d'une manière générale, pose problème à la politique et à l'aménagement urbain sur l'ensemble de l'Ouganda: "l'absence d'une définition claire et précise

des droits de propriété a joué un rôle fondamental dans la soustraction d'une grande partie des terres du marché foncier national. En fait, la superficie totale des terrains privés enregistrés et dotés d'un titre foncier n'est que de 18%, par rapport à l'ensemble du territoire national" (Lall, aucune date mentionnée, p.13). L'absence d'un marché foncier transparent a compliqué la transition des terres précédemment exploitées à des fins agricoles vers la réutilisation et le réaménagement de l'espace urbain pour les activités à plus forte valeur ajoutée. En résumé, la croissance des villes ougandaises dans une grande mesure, a été non planifiée. Les villes ougandaises se caractérisent par des taux généralement élevés de croissance physique, le manque de parallélisme entre la planification sectorielle et l'aménagement du territoire, la fourniture insuffisante de services de base, la faiblesse des capacités de gestion urbaine, la déficience du cadre juridique et l'ampleur des contraintes financières. La conception et la mise en œuvre d'une politique urbaine nationale sont d'une importance vitale pour l'avenir du pays.



Kampala (Ouganda) © Flickr/Todd Huffman

Kenya

L'expérience du Kenya en matière de politique urbaine a été irrégulière au fil du temps. La faiblesse des institutions administratives régissant les collectivités locales constitue l'un des volets du problème, au regard de la multitude de petites municipalités qui ne disposent guère ni de ressources financières, ni de capacités techniques compétentes leur permettant d'assurer la fourniture de services urbains et de planifier le développement de leurs régions respectives. Les petites municipalités sont en effet éclipsées par l'administration d'Etat. L'argument le plus souvent entendu est que le maintien des administrations locales dans une situation de fragilité avérée procède du fait que les municipalités ont tendance à s'ériger en places fortes de l'opposition politique. Tel est notamment le cas de la capitale du Kenya, Nairobi, et d'autres villes (de Visser, 2012). Les zones urbaines sont par conséquent, quelque peu négligées malgré le fait d'abriter près d'un tiers de la population et de leur taux de croissance rapide. Le développement cohérent des agglomérations urbaines a également été entravé par une approche fragmentée de l'aménagement du territoire et par les délimitations pas assez claires, dont la responsabilité incombe aux différents organismes qui appliquent leurs propres lois, ce qui aboutit à des discordances et à des conflits d'intérêts. L'aménagement des centres urbains s'inspire des méthodes et des critères obsolètes et inappropriés datant de la période coloniale et auxquels l'Etat continue de se référer de manière régulière pour procéder à des expulsions en masse des populations et aux démolitions de logements dans les quartiers informels. Les experts en planification et en aménagement du territoire assistent impuissants à la perte de considération et au discrédit de leur profession. Ce passage en force du gouvernement a permis d'assurer le contrôle, l'exclusion et l'enrichissement des élites politiques et économiques (Ngau, 2013).

L'élaboration du document de la Politique nationale de développement urbain (PNDU) a été lancée en 2008 pour gérer l'urbanisation rapide et débloquer le potentiel économique des villes. La version provisoire de la Politique nationale de développement urbain (PNDU) a été publiée à la fin de 2013. Elle a pour thème majeur l'amélioration du logement, des infrastructures physiques et des services municipaux. La réponse appropriée à la prolifération des établissements informels consiste à mettre en place une politique pragmatique de construction de logements sociaux de qualité acceptable. L'harmonisation de la législation urbaine et la réduction des complications générées par les systèmes fragmentés d'aménagement urbain figurent également parmi les objectifs de cette politique. La Politique nationale de développement urbain repose sur un plaidoyer en faveur d'une attention accrue à réserver aux priorités suivantes: (i) l'économie urbaine; (ii) la gouvernance et la gestion urbaines; (iii) l'aménagement urbain au niveau national et des gouvernorats; (iv) la gestion rationnelle des ressources foncières, la protection de l'environnement et la lutte contre le changement climatique; (v) le développement des infrastructures et des services sociaux; (vi) la construction des infrastructures physiques et la fourniture de services de base; (vii) la construction de logements urbains; (viii) la gestion de la sécurité et des risques de catastrophe dans les agglomérations urbaines et; (ix) la défense des groupes marginalisés et vulnérables.

Le gouvernement du Kenya procède à l'heure actuelle, à l'examen de la Politique nationale de développement urbain. L'adoption d'une politique urbaine au niveau national s'impose lorsque, d'une manière générale, la piètre performance du pays en matière de planification et de gestion urbaine est manifestement établie. Ce problème est clairement posé dans la Vision 2030. En

effet, le volet (5,5) de la Vision 2030 relatif au logement et à l'urbanisation énonce que: "d'ici 2030, plus de la moitié de la population résidera probablement dans les zones urbaines... Les villes et les municipalités du Kenya offrent, à l'heure actuelle, l'image déplorable d'agglomérations mal planifiées qui devraient changer de visage à travers le renforcement significatif des capacités de planification du développement régional et urbain". L'avant-projet de Politique nationale de développement urbain renforce l'importance économique des villes du Kenya. "Elles génèrent, à l'heure actuelle... près de 70% du Produit intérieur brut".

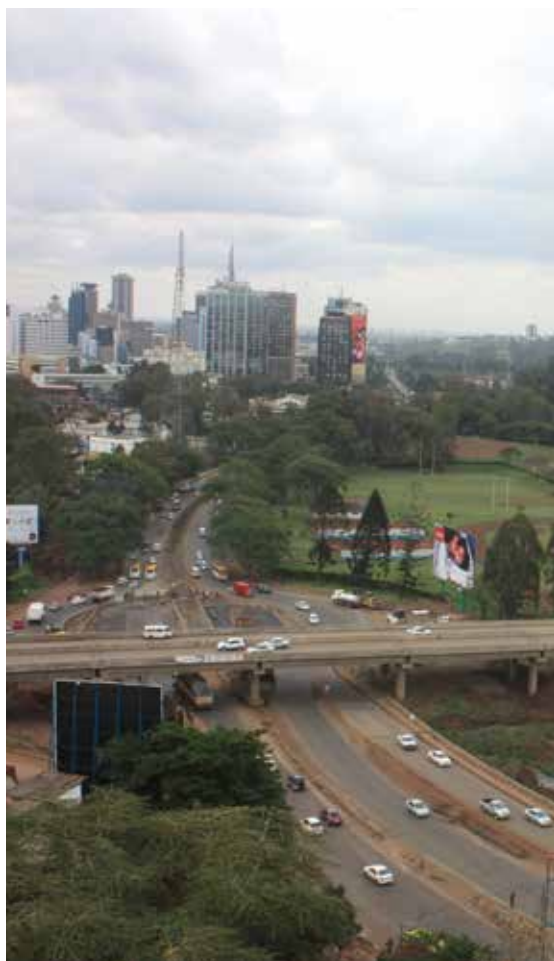
Le système d'administration des collectivités locales du Kenya a été restructuré en 2013. Les anciennes municipalités constituées de représentants démocratiquement élus ont été remplacées par des conseils et des administrateurs désignés par les 47 nouveaux gouvernorats (gouvernements régionaux). Les gouvernorats (comtés) ont été créés à partir du morcellement des 8 (huit) anciennes provinces du Kenya. L'intention de cette réforme administrative est de rétrocéder à ces nouveaux centres du pouvoir certaines des responsabilités précédemment détenues par le gouvernement central - une forme de décentralisation partielle des fonctions de l'État. Parmi les responsabilités conférées aux gouvernorats figurent toute une gamme de fonctions qui relèvent de l'environnement bâti à savoir, l'aménagement du territoire, le développement urbain, la construction et l'entretien des routes ainsi que la gestion des transports publics, la construction de logements, l'approvisionnement en eau potable, la mise en place des réseaux d'assainissement, la gestion des eaux pluviales, l'extension des réseaux de distribution d'énergie électrique et la conservation de l'environnement.

Les gouvernorats sont tenus par la loi de préparer des plans de développement intégrés (IDePs). Ces plans

suivent le cycle électoral et font par conséquent, partie des prescriptions institutionnelles. Ils sont censés mettre l'accent sur les aspects politiques et budgétaires de la planification et de la publication des rapports fondés sur les résultats. Le premier cycle des plans de développement intégrés a été soumis à la date limite du 30 Septembre 2013. Pour les nouveaux gouvernorats, cette première échéance a été considérée comme très précipitée après les élections de mars 2013. Il en résulte la perte d'intérêt au "programme de développement urbain". Fort heureusement, la législation urbaine prévoit dans ses dispositions un cadre de redressement de l'équilibre en faveur de la planification et de la gestion urbaine.

La fonction la plus cruciale en matière de gestion urbaine est la préparation et l'examen (l'analyse critique) des Plans de développement intégrés (IDePs) "des agglomérations urbaines". L'alinéa (1) (c) de l'Article 20 de la Loi de 2011 sur les villes et les agglomérations urbaines dispose de ce qui suit: « Le Conseil exécutif d'une ville ou d'une municipalité - y compris celui d'une commune doit, en vertu des dispositions de l'alinéa (2) de l'Article 20 - formuler et mettre en œuvre un plan de développement intégré ». Il ne s'agit pas d'un simple exercice relevant de la discrétion du gouvernorat (du comté) ou d'une mesure de faveur de sa part; c'est une responsabilité obligatoire prévue dans le cadre de la "gestion urbaine". Dans la lancée, l'alinéa (1) de l'Article 39 établit que: "Le Conseil exécutif d'une ville ou le Conseil municipal d'une commune doit, dans la première année de son mandat électoral, adopter un seul plan stratégique intégré de développement de la ville ou de la zone urbaine relevant de son rayon de compétence". Il existe à l'heure actuelle, 3 (trois) programmes de développement urbain financés par des bailleurs de fonds, dont la Banque mondiale. Il s'agit des Programmes NAMSIP (pour la capitale Nairobi), KISIP

pour la modernisation des bidonvilles et la réhabilitation des habitats spontanés, et KMP pour les 15 principales agglomérations urbaines du Kenya. Le Programme KMP a adopté la devise suivante: "Rendre les villes kényanes fonctionnelles", et s'active à atteindre cet objectif en réservant la priorité à la construction des infrastructures principales (investissements publics) afin d'appuyer les investissements destinés à la réalisation de superstructures (principalement, les entreprises du secteur privé) grâce aux interventions ciblées de renforcement des institutions. L'approbation de la politique urbaine nationale aidera à renforcer le programme de développement urbain au Kenya.



Construction d'infrastructures à Nairobi (Kenya) © Kenya Vision 2030

Malawi

Malgré son rythme de croissance rapide, le taux d'urbanisation du Malawi n'est que de 16%.

L'urbanisation rapide du pays a donné lieu à la croissance de nouveaux centres urbains et à la prolifération des quartiers informels mal desservis. La planification et la gestion de la prestation de services par les autorités urbaines sont déficientes et aggravées par la priorité réservée par le gouvernement au développement des zones rurales. C'est la raison pour laquelle les deux tiers de la population urbaine du Malawi vivent dans des bidonvilles (ONU-Habitat, 2014).

Au Malawi, l'aménagement du territoire au niveau urbain et régional était une activité centralisée (comme dans la plupart des États postcoloniaux) supervisée par le Ministère des domaines, de l'habitat et du développement urbain qui était assisté par 4 (quatre) bureaux régionaux à Blantyre, Zomba, Lilongwe et Mzuzu. Dans le cadre du mandat qu'il détient du gouvernement, le Commissaire chargé de l'aménagement du territoire couvre toutes les activités relatives à la planification urbaine et régionale sur l'ensemble du Malawi. Après 19913, les activités relatives à l'aménagement urbain et régional ont été rétrocédées aux administrations locales à Mzuzu, Lilongwe, Blantyre qui disposaient déjà des experts et des techniciens qualifiés dans ces domaines. La Loi sur les collectivités

3 Cette réforme a coïncidé avec la clôture du projet de formation des Secrétaires généraux des communes qui avait été financé de 1989 à 1991 par l'Agence de Développement d'Outre-mer du Royaume-Uni (United Kingdom's Overseas Development Administration) dénommée, à l'heure actuelle le Ministère du Royaume-Uni chargé du développement international (Department for International Development). L'idée a, par la suite, été transformée et reprise sous forme de stage de formation en gestion urbaine. Elle deviendra un projet de réforme des administrations municipales du Malawi conjointement financé par la Banque mondiale et le Programme des Nations Unies pour le Développement (1991-94). L'un des principaux résultats de la première phase du soutien en faveur du projet de réforme a été la conception et la formulation de sa stratégie de développement intégré de Lilongwe dont la version en 'pdf' demeure disponible sous le titre suivant: Conseil municipal de la ville de Lilongwe; Stratégie de développement intégré, 23 août, 1991. En 1993, cette expérience a été reprise à Blantyre, Zomba et Mzuzu. L'expérience de la ville de Lilongwe a, par la suite, été érigée en modèle théorique de gestion municipale dans les pays en développement: Voir McGill, R. Développement institutionnel: Perspective de gestion municipale dans les pays du Tiers-monde. New York: St Martin's Press (Jan, 1997) et Basingstoke: Macmillan Press (Nov, 1996), 310 pp. L'ouvrage a été publié sous une autre version intitulée Gestion municipale dans les pays en développement: Une perspective de développement institutionnel. BookSurge (2007), 310 pp.

locales prescrit à toutes les municipalités de concevoir et d'exécuter leurs propres programmes d'aménagement du territoire. La responsabilité de la construction et de l'entretien des infrastructures, et de la fourniture des services est partagée entre le gouvernement central et les administrations locales. Le gouvernement central fournit les infrastructures et les services à travers divers ministères et organismes parapublics. Le manque de ressources et de capacités techniques est un constat de la carence notoire des services de base.

Le Malawi a mis en place une stratégie de développement municipal qui permettra de maîtriser la gestion de l'urbanisation avec l'appui de Cities Alliance (Alliance des villes). Le but de ce partenariat avec Cities Alliance répond à l'impératif de développement de stratégies de gestion urbaines pour les villes de Blantyre, Lilongwe, Mzuzu et Zomba. La stratégie de développement municipal prévoyait également l'amélioration du cadre institutionnel national, et la mise en place d'un mécanisme de financement permanent des collectivités locales. Or, la mise en œuvre de la stratégie a souffert de l'insuffisance des capacités techniques et des ressources

financières. Le gouvernement est par ailleurs, en train de concevoir un cadre de politique urbaine censé orienter la formulation d'une méthodologie cohérente en matière de développement des centres urbains. Le Cadre de politique urbaine et le nouveau Projet de loi relatif à la gestion des ressources foncières devraient, en principe, aider à surmonter les difficultés rencontrées en matière d'administration et de gestion des ressources foncières, mais ont plutôt été critiqués en raison de l'insuffisance des consultations préliminaires au cours de leur élaboration.

Le Conseil municipal de la ville de Blantyre est la référence nationale en matière de réhabilitation des bidonvilles, une opération menée parallèlement avec la campagne d'ONU-Habitat lancée dans le cadre de l'initiative "Programme des villes sans bidonvilles" afin de réduire de moitié, d'ici 2015, la proportion de la population privée d'accès à l'eau potable et à l'assainissement (ONU-Habitat, 2014). Le Conseil municipal collabore également avec le Ministère des domaines, de l'habitat et du développement urbain et la Malawi Housing Corporation (Société immobilière du Malawi) pour la fourniture de logements à la ville de Blantyre.



Lilongwe (Malawi) © Flickr/neiljs

Zambie

La Zambie a récemment pris des mesures provisoires visant à élaborer une politique urbaine. La ville de Lusaka connaît de fortes pressions de croissance qui ont abouti à la prolifération de vastes quartiers informels dans les zones périurbaines, à la fourniture insuffisante de services de base et à la congestion du trafic urbain. Plusieurs villes de la ceinture minière au nord du pays subissent également des vagues de migration massives des populations à la recherche de moyens de subsistance. Cela pose des problèmes considérables en raison du manque d'infrastructures de base pour desservir les nouvelles implantations humaines. Le gouvernement reconnaît la nécessité de développer une politique urbaine nationale. L'une des premières mesures prises à cet égard a été de convoquer une Conférence

nationale en avril 2013. Le document de synthèse a été rendu public près de 6 mois après la tenue de la Conférence nationale. Il a permis de faire le point des différentes tendances urbaines et a défendu l'intérêt que représente l'adoption d'une politique urbaine nationale pour garantir l'utilisation des pratiques plus avisées en matière de planification et de gestion de l'urbanisation. Ce texte a été discuté et approuvé par le Conseil des ministres qui a décidé d'allouer des fonds nécessaires pour faire avancer le processus d'élaboration de la politique urbaine nationale. L'ONU-Habitat a apporté son soutien au processus avec des conseils techniques et la recommandation du décaissement du financement initial indispensable pour la formulation du document de synthèse et la couverture d'une partie des coûts de la conférence.



Lusaka (Zambie) © Wikipedia/Brian Dell

Mozambique

L'ONU-Habitat est également en train de préparer le terrain pour recommander au Mozambique l'adoption d'une politique urbaine nationale. Le pays connaît à la fois une urbanisation rapide et un taux de croissance économique très élevé associé à l'exploitation des ressources minières, notamment le charbon et le gaz naturel. Toutes les terres sont nationalisées ce qui constitue un avantage certain à bien des égards. Néanmoins, l'inconvénient que cette mesure représente repose sur le fait que les populations qui migrent à destination des villes auront tendance à occuper des terres sans requérir l'autorisation préalable des autorités publiques, risque d'autant plus fort que le gouvernement affiche une attitude laxiste en matière de prévention de l'invasion des terres, contrairement à d'autres types de propriétaires fonciers.

Le gouvernement du Mozambique manque généralement de compétences techniques dans le cadre de la planification globale et de la construction des infrastructures. Dans ce domaine, les collectivités locales sont encore moins nanties. Le pays disposait par le passé, d'un système d'aménagement du territoire qui,

par la suite, s'est effondré. Pour toutes ces raisons, le secteur privé a tendance à dominer les investissements matériels dans les secteurs de la construction, de la fourniture des services et de l'aménagement du territoire, en organisant un type de promotion immobilière orienté vers la construction de résidences privées ou des quartiers résidentiels entièrement fermés et équipés de leurs propres infrastructures (hors réseau). Le développement urbain partout ailleurs, tend à se complaire dans l'informel et l'anarchique, et à traîner dans son sillage la fragmentation urbaine et la ségrégation sociale - "le développement au sein de la ville, et non de la ville". Le manque de capacités professionnelles (d'experts et de techniciens en aménagement du territoire) aussi bien au sein des collectivités locales que dans les ministères constitue un problème assez grave puisque tous les experts et techniciens diplômés en aménagement du territoire sont absorbés par le secteur privé. L'ONU-Habitat envisage la possibilité de financer l'ouverture d'un programme académique de Maîtrise en réhabilitation des bidonvilles dans l'une des universités locales, ainsi qu'un cycle de formation professionnelle à grande échelle dans la gestion de la croissance urbaine. Ce département universitaire pourra accueillir 600 étudiants par an.



Maputo (Mozambique) © Eduardo Feuerhake

Angola

L'Angola, également, manque de compétences techniques indispensables pour la formulation et la mise en œuvre d'une politique urbaine nationale. Le pays est confronté à un gigantesque défi, en particulier dans la capitale, Luanda, en raison de l'histoire de son urbanisation. Plusieurs décennies de guerre civile dans l'arrière-pays ont forcé des millions de personnes à chercher refuge en ville. Le gouvernement les considérait comme des personnes déplacées qui rentreraient dans leurs lieux de résidence d'origine dès la fin de la guerre et pour cette raison, ne couvrait que leurs besoins temporaires. Or le prolongement de la guerre a obligé la plupart de ces personnes issues des zones rurales à s'installer à Luanda de manière définitive. La ville qui avait été aménagée pour abriter un demi-million de personnes en compte à l'heure actuelle cinq millions et connaît, de surcroît, un apport supplémentaire de 280 000 personnes chaque année (soit un taux de 5,8% par an) (ONU-Habitat, 2014). Le pays vit une situation de pauvreté généralisée dans laquelle prédomine le secteur informel, sans oublier d'inclure les deux tiers des citoyens qui vivent dans les zones d'habitation précaires. La réparation de ces dégâts par la modernisation et la formalisation des habitats spontanés représente un énorme défi.

Faute de disposer de capacités professionnelles et de compétences techniques à l'interne pour entreprendre des programmes de construction de grande envergure, le gouvernement a répondu à cette carence en confiant à une entreprise publique chinoise la responsabilité de construire sept nouvelles communes ou villes-satellites à la périphérie de ses principales métropoles. Le gouvernement a acquis des terrains et les a loués sous le régime de concession majeure, tout en laissant contourner les procédures régulières de soumission des plans de construction et

de leur approbation afin d'accélérer l'exécution des travaux (Cain, 2014). Le projet le plus ambitieux est celui de Kilamba, la Nouvelle Ville, située à 30 km de Luanda, conçue pour accueillir un demi-million de personnes dans 750 immeubles. Ce programme de construction de villes satellites fait suite à une promesse électorale faite par le Président de la République en 2008, de construire un million de logements neufs en quatre ans, mais sans aucune consultation préalable sur les moyens à mettre en œuvre pour la réalisation de cet objectif. La seule justification de ce programme semble être la réponse à la demande pressante de logements émanant de la classe moyenne de plus en plus nombreuse associée à l'essor économique alimentée par l'industrie pétrolière de l'Angola. Selon les estimations, le coût du projet de Kilamba s'élève à 3,5 milliards de Dollars américains, financés par un crédit obtenu auprès des bailleurs de fonds chinois et remboursé par le gouvernement angolais en contrepartie de la livraison de pétrole brut (Redvers, 2012).

L'exécution des travaux de construction a été très rapide, au point où la première phase du projet de Kilamba a été achevée en 2012, avec la production de près de 20 000 appartements. Or le prix d'acquisition de ces logements était nettement supérieur aux moyens dont disposent la grande majorité des travailleurs à Luanda, du fait de la faiblesse des salaires moyens et de la minorité de personnes que compte la classe moyenne. C'est la raison pour laquelle la plupart des nouvelles maisons sont restées vides pendant un certain temps jusqu'au jour où le gouvernement a dû intervenir pour sauver ce prestigieux projet en réorientant l'essentiel des ressources budgétaires prévues pour la construction de logements vers le subventionnement de l'achat de ces maisons pour les fonctionnaires d'échelon intermédiaire (Cain, 2014). L'absence d'analyse et

de consultation préalables autorise à penser que le projet de construction des nouveaux logements avait, en dehors de toute logique, mal ciblé son marché naturel, au point où l'impact du projet de Kilamba sur

les besoins les plus urgents de Luanda en matière de logements et d'infrastructures a été négligeable. L'autre problème qui n'avait pas été prévu était l'absence de liaisons de transports publics entre Kilamba et Luanda.



Nueva Ciudad Kilamba en Angola © Wikipedia/Santa Martha

Mali

Le Mali est l'un des États d'Afrique de l'Ouest qui dispose d'une stratégie de développement urbain à l'échelle de l'ensemble du pays. Elle a été élaborée en 2009 par le Ministère de l'Urbanisme (Cities Alliance, 2013). Les détails complémentaires du document ne sont pas accessibles. Le pays dispose également de plans de développement urbain (PDU) conçus au cours de la phase de démarrage à Bamako et dans les huit capitales régionales du Projet de développement urbain et de décentralisation. Ces documents constituent en matière de prise de décisions un excellent outil de référence. Il s'avère malheureusement que leur utilisation ne suscite pas beaucoup d'intérêt en

raison du manque de ressources et de compétences techniques locales. L'aménagement urbain constitue également l'un des volets fondamentaux de la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté et de croissance économique. Les programmes financés par les organismes internationaux spécialisés dans l'aide au développement prennent en compte le développement social des quartiers dont le Programme de Kura Sigida et le Programme d'appui au développement urbain de Bamako (PDUB). Aujourd'hui, le gouvernement sollicite l'assistance d'ONU-Habitat pour mettre sur pied une politique urbaine nationale dont le logement sera la préoccupation centrale.



Bamako, Mali © Wikipedia/Arensond

5

Éléments de base d'une nouvelle génération de politiques urbaines nationales



Construction d'un canal d'eau en proceso en Ruanda © ONU-Habitat

La section présente est une récapitulation des données concrètes et un condensé des leçons tirées des analyses précédentes qui serviront d'éléments de référence pour la conception et la mise en œuvre des politiques urbaines nationales.

Il importe de souligner que les enjeux et les opportunités associés aux politiques urbaines nationales sont très différents et relèvent des contextes nationaux tout autant distincts, ce qui nécessite par conséquent, la conception et la recommandation d'une série de réponses modulées. Toute politique urbaine nationale doit être adaptée aux conditions spécifiques censées prévaloir dans le pays concerné. Pour ce faire, certaines questions sont à poser clairement: (i) Le rythme d'urbanisation du pays est-il lent ou rapide ? Quelle est la dynamique du processus ? (Bien vouloir citer les facteurs d'attraction ou de répulsion); (ii) Quel est le niveau de prospérité du pays (et, bien entendu, quelles sont les ressources disponibles pour le financement des investissements relatifs à la construction des infrastructures, des services et de logements ?); (iii) Quelles sont les capacités techniques et administratives des institutions locales et nationales ? et; (iv) Quel est le niveau de stabilité politique du pays et quelle en est la vision d'ensemble ? Si nous nous référons à la question cruciale des investissements destinés à la construction des infrastructures urbaines (question ii), nous nous

apercevons que les ressources disponibles dépendent, à la fois, du niveau et du taux de croissance du produit intérieur brut par habitant. Si la Chine et la Corée ont été, très tôt, en mesure d'investir massivement dans la construction des infrastructures, au moment où les revenus moyens étaient faibles, c'est précisément parce que les deux pays avaient un taux de croissance suffisamment élevé. Les pays africains tels que l'Éthiopie, l'Angola, le Nigeria et le Ghana qui, à l'heure actuelle, connaissent des taux de croissance élevés pourraient s'inspirer du même modèle.

Malgré la grande diversité des contextes nationaux, il se dégage, à partir des expériences observées à travers le monde entier, toute une série de leçons et de principes généraux.

Premièrement, les gouvernements doivent de plus en plus accorder leur attention aux menaces et aux opportunités découlant de la croissance rapide des agglomérations urbaines. Les problèmes complexes auxquels font face les centres urbains ne peuvent pas être résolus par des politiques sectorielles limitées dans l'espace. La mobilisation et le soutien permanent et actif de l'ensemble des fonctions classiques de chaque ministère nécessitent l'appui d'un processus politique. Le concept de politique urbaine a évolué au fil du temps, partant des programmes sectoriels, en passant par des initiatives et des projets spéciaux de durée limitée pour aboutir à une approche plus durable axée sur le caractère intégré et collaboratif des politiques urbaines. Une politique urbaine doit faire valoir les avantages économiques nationaux qui découleront d'une meilleure urbanisation; sa motivation ne peut être résumée à la satisfaction des besoins de base des citoyens, à la réparation des dommages causés par l'expansion des bidonvilles, ou aux mesures visant à empêcher leur prolifération/leur émergence dans l'avenir. Le dernier argument donne parfois raison à la présomption selon laquelle un investissement dans le développement rural serait meilleur et plus productif.

Le changement de trajectoire de la croissance urbaine nécessite, également, un effort soutenu et collectif (concerté) en raison des forces d'inertie et de la protection des intérêts particuliers. Les programmes de construction de logements, de développement des transports en commun, de réalisation des infrastructures de base et de mise en œuvre d'autres politiques sectorielles doivent observer une certaine flexibilité et s'adapter aux réalités des villes et des communes. La création d'un Ministère de la ville peut aider à défendre l'agenda urbain et amener les différents départements ministériels du gouvernement à se rendre compte qu'il faudrait se donner la main pour aider et non entraver le programme de développement urbain. La politique urbaine nationale requiert, par ailleurs, que les partenaires extérieurs du gouvernement, notamment les institutions financières et les promoteurs immobiliers, se montrent motivés et enthousiastes et se conforment aux exigences du nouvel agenda urbain. Sans un soutien politique et une vision de haut niveau, la réussite de toute politique urbaine nationale, dans les faits, serait négligeable, car l'inertie et la continuité (le recours aux mêmes pratiques figées) prévaudront. Les relations entre la politique urbaine et la politique économique/industrielle (par le canal des ministères des finances et du commerce et de l'industrie) sont particulièrement importantes dans la sécurisation des ressources publiques limitées qui aideront à exploiter le potentiel économique des villes et éliminer les goulots d'étranglement qui transforment en fardeaux les avantages découlant de la densification des agglomérations urbaines.

La construction d'une volonté politique pour élaborer une politique nationale urbaine doit s'accompagner de la création d'une structure intégrant les différents acteurs de l'urbain. Quelle que soit la structure créée, elle doit être en mesure de gagner le soutien des différents départements ministériels afin de garantir la mobilisation des ressources de tout genre, dans des proportions permettant de faire la différence. Toute structure mérite également d'être coiffée par des dirigeants convaincus de l'importance de l'agenda

urbain et qui sont, par ailleurs, capables de persuader les autres de soutenir le modèle proposé – à travers la construction d'une coalition d'intérêts.

Deuxièmement, l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique urbaine nationale comportent nécessairement un processus technique permanent de renforcement des fondements juridiques, des capacités institutionnelles, des procédures administratives et des instruments financiers afin de garantir sa réalisation effective. L'adoption de dispositions complexes est indispensable pour la coordination des différents intervenants et organismes concernés, notamment les différents types de partenariat. La construction de villes prospères ne peut pas être une initiative qui n'incombe qu'aux seuls gouvernements. Les commissions de travail interministérielles peuvent aider à regrouper différents ministères qui feront régulièrement le point sur leurs activités urbaines, et encourageront la coopération interministérielle. Le document de politique urbaine nationale pourrait également exiger la modification de certaines dispositions de la législation en vigueur (telles que les anciens règlements adoptés en matière d'aménagement du territoire et les lois régissant la propriété foncière, l'utilisation des terres et la gestion des sols) afin de mieux les adapter aux conditions actuelles et mieux les équiper pour faire face à la prolifération des structures informelles dans de nombreux pays. Sauf si les pays bénéficient de revenus exceptionnels générés par les exportations de produits de base, ou disposent déjà d'un système financier solide qui leur permette de mobiliser des investissements de capitaux à long terme, le coût élevé des infrastructures urbaines nécessitera la mise en place de nouveaux mécanismes de génération des ressources financières. Les autorités administratives pourraient, par exemple, exploiter une partie des ressources générées par la hausse des valeurs foncières qui accompagne l'aménagement des terrains vagues ou abandonnés, ou par la rénovation des immeubles et leur transformation, soit en bâtiments à haute densité, soit pour des utilisations à plus forte

valeur ajoutée. Le renforcement du cadre légal, juridique et institutionnel ainsi que le développement d'instruments administratifs et financiers sont indispensables à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale urbaine.

Troisièmement, La mise en œuvre d'une politique urbaine nationale centralisée est très difficile en raison de l'éloignement des problèmes concrets et des occasions d'entreprendre des actions effectives sur l'ensemble du territoire. Une politique urbaine nationale doit s'ancrer sur le niveau local. En effet, la participation active des villes est nécessaire pour atteindre de nombreux objectifs de politique nationale. La politique urbaine nationale tire des avantages évidents d'une coopération active entre tous les secteurs des administrations publiques, et de la dévolution de certains pouvoirs, de certaines responsabilités et d'un ensemble de ressources aux organismes municipaux. Les collectivités locales sont mieux placées pour faire la différence, car elles disposent de connaissances, d'une vue d'ensemble, et de mécanismes de responsabilisation plus conséquents pour gérer le développement urbain d'une manière globale et efficace. Les organismes municipaux peuvent intégrer et interagir plus efficacement avec les populations locales, les investisseurs privés et différents groupes d'intérêts afin d'élaborer une planification concertée et un plan d'actions stratégiques commun censé déterminer l'avenir de la ville. Leurs structures sont beaucoup plus souples pour expérimenter différentes approches et en tirer les leçons nécessaires. Les stratégies de développement urbain ou les plans d'aménagement urbain intégrés aident à prendre des décisions difficiles qui s'inscrivent dans une perspective à long terme; ils servent à concilier les facteurs économiques, sociaux et environnementaux, et les harmoniser, pour l'avenir, avec les projets d'investissements publics dans le secteur de la construction des infrastructures et de divers équipements urbains. Les investissements réalisés à l'échelon local et financés par les impôts locaux sont susceptibles d'entraîner de meilleures décisions car

ils renforcent la responsabilisation des collectivités locales. Le renforcement des structures municipales est particulièrement important en Afrique compte tenu de la faiblesse institutionnelle des administrations locales dans de nombreux pays (Cities Alliance, 2013). La politique urbaine nationale peut aider à trouver des réponses appropriées dans les domaines tels que les conseils techniques, les sources de financement spécialisées, les programmes de formation, le soutien pratique et concret, et l'échange de connaissances pratiques entre les municipalités. Par contre, elle ne peut pas résoudre des problèmes plus profonds tels que les abus administratifs et l'inconduite ou les faiblesses du système financier national qui entravent l'emprunt pour les investissements consacrés aux infrastructures.

Quatrièmement, un des objectifs de la politique urbaine nationale est de gérer l'expansion périphérique des villes dans le but d'encourager le renforcement de la densité des agglomérations urbaines et le développement intégré des villes. Ceci nécessite une planification stratégique et une coordination des initiatives à travers les frontières administratives dans des situations où les municipalités se livrent à la concurrence pour attirer les investisseurs ou les contribuables. Laissés à eux-mêmes, les promoteurs privés et les constructeurs de logements du secteur public ont tendance à favoriser la réalisation de logements sur les terrains à faibles coûts souvent situés à la périphérie des centres urbains. Dans une perspective à court terme, une telle option peut s'accommoder du coût du logement, mais au détriment des coûts de transport en vigueur pour les ménages, et du coût des infrastructures pour le gouvernement. L'étalement urbain peut également endommager les écosystèmes naturels, consommer les précieuses terres agricoles et détruire les ressources rares de la diversité biologique. Par ailleurs, la promotion immobilière non réglementée peut entraîner la spéculation immobilière excessive et créer des bulles immobilières qui, de surcroît, vont bien au-delà du niveau de la demande de l'économie réelle et causent des

dommages ultérieurs à la valeur des actifs et la perte de confiance.

Cinquièmement, encourager l'adoption de mesures visant à renforcer la densité des agglomérations urbaines et le développement intégré des villes nécessite des restrictions légales sur l'optimisation de l'usage du sol intramuros et sur l'expansion de l'espace périurbain. Des efforts positifs sont nécessaires pour réhabiliter et moderniser les infrastructures urbaines existantes, pour promouvoir des formes plus denses de développement et de réaménagement des quartiers des centres-villes, et encourager une utilisation plus intensive des terrains vagues et abandonnés des quartiers bien situés. De telles orientations ont souvent tendance à aller de pair avec un modèle plus mixte d'aménagement du territoire, avec moins de ségrégation fonctionnelle et de zonage du sol. Ce sera nécessairement un processus graduel qui exige un changement d'attitude des promoteurs immobiliers, et la reconnaissance, par tous, de l'importance du confort de la vie urbaine. Des niveaux d'investissement plus élevés dans les espaces publics et dans les systèmes de transport public peuvent également s'avérer nécessaires, si les familles vivent dans des maisons plus petites situées dans des quartiers très densément peuplés.

Sixièmement, il est nécessairement plus rentable et moins déstabilisant d'un point de vue social, de planifier l'urbanisation en préparant le terrain et en programmant les infrastructures de base à l'avance, au lieu d'essayer de réaménager le terrain ou de déplacer les établissements informels après leur implantation. Il s'agit de comprendre les pressions de la croissance urbaine et de prendre rapidement les mesures visant à prévenir l'émergence des dysfonctionnements physiques, au lieu de les traiter une fois que leur existence devient inévitable. Néanmoins, les établissements informels ne peuvent pas être ignorés et ne doivent pas être condamnés ou éliminés au nom du progrès. Il faut concevoir les plans relatifs à leur réhabilitation et à leur amélioration avec

pragmatisme et réalisme. Dans certains cas, les travaux concernant leur amélioration peuvent s'effectuer sur le site même de leur implantation. Dans d'autres cas, il faut plutôt entreprendre des travaux de stabilisation du site de construction et de réaménagement du terrain. D'autres solutions autant pratiques et envisageables consistent à déplacer les familles afin de réduire la densité de population résidentielle ou de limiter les risques de glissements de terrain ou d'exposition aux inondations. Le secteur informel (sur les plans du logement, de l'économie et de la prestation de services) devrait être pris plus au sérieux qu'il ne l'est à l'heure actuelle, dans de nombreux pays. On le décrit comme un monde de "second rang" caractérisé par la pauvreté, l'insécurité et la survie, alors qu'il comble d'importantes lacunes dans la vie quotidienne des citoyens et que son existence est généralement mieux appréciée que sa disparition du paysage urbain. Le véritable défi à relever consiste à consolider sa fonction au fil du temps afin de renforcer sa capacité de production et d'améliorer les conditions de vie et de travail des opérateurs de ce secteur.

Septièmement, La politique urbaine nationale peut inclure des programmes de renforcement de la connectivité et de la coopération entre les villes et les communes. L'ouverture des économies urbaines et leur interdépendance avec les zones environnantes nécessitent l'instauration de liens efficaces avec d'autres localités. Des relations de ce genre contribuent à améliorer l'efficacité fonctionnelle des régions métropolitaines et aident les entreprises et les ménages des zones rurales à accéder aux marchés des centres urbains. Le renforcement de la coopération et de la connectivité entre les villes facilite également la spécialisation industrielle et le développement des forces distinctes et complémentaires qui peuvent aider l'économie nationale à devenir plus compétitive. La coopération peut s'étendre au renforcement du rôle des villes secondaires dans le système urbain national afin de les aider à améliorer leur

mode de fonctionnement et leur permettre d'absorber une partie des pressions qui pèsent sur les grandes métropoles. Toutes ces opportunités sont particulièrement soulignées dans les études de cas de l'Inde, de la Chine et du Ghana.

Pour résumer, le processus séquentiel censé orienter la préparation d'une politique urbaine nationale ne devrait pas être bâclé. Il devrait prendre en compte au minimum les 4 phases suivantes:

1. Le diagnostic (et si nécessaire précédé par une phase de préféabilité);
2. La formulation des politiques;
3. La mise en œuvre;
4. Le suivi/l'évaluation.

Les politiques urbaines nationales doivent s'adapter au contexte de chaque pays et être réalisables sur le plan des ressources disponibles, des capacités institutionnelles et de volonté politique. La maîtrise de l'évolution et de la dynamique nationales de l'urbanisation devrait aider à améliorer la réponse politique. La consultation et la participation des parties prenantes devraient également figurer en bonne place tout au long du processus, afin de permettre aux politiques urbaines nationales de bénéficier du soutien et de susciter l'intérêt des entreprises privées et des organisations de la société civile. Dans les pays où il y a peu d'intérêt ou peu d'enthousiasme pour l'adoption d'une politique urbaine nationale, il faudrait absolument sensibiliser le public à cette question, encourager les discussions publiques et essayer de convaincre les autorités publiques des risques qu'elles courent et des occasions manquées à saisir afin de développer ou d'appliquer une politique urbaine nationale.

Le développement est éminemment lié à l'élaboration et l'application de politiques urbaines nationales et ces politiques sont le terreau des villes inclusives, sûres, résilientes et pérennes représentant l'enjeu du 21^{ème} siècle.





A

Albanese, A. (2013). Our Cities, Our Future., Urban Policy and Research, vol 31, No 3, pp.251–253.

Annez, P., R. Buckley and J. Karalickal (2010). African Urbanization as flight? Some policy implications of geography, Urban Forum, vol 21, pp. 221-234.

Australian Government (2011). Our Cities, Our Future, Department of Infrastructure and Transport.

B

Bateman, M., J. Pablo and G.Ortiz (2011). A Post-Washington Consensus Approach to Local Economic Development in Latin America: An Example from Medellín, Colombia. London: Overseas Development Institute.

Beall, J., B. Guha-Khasnobis and R. Kanbur, eds. (2010). Urbanization and Development: Multidisciplinary Perspectives. Oxford: Oxford University Press.

Beall, J. and T. Goodfellow (2014). Conflict and post-war transition in African cities. In Parnell, S. and E. Pieterse, eds. Africa's Urban Revolution, London: Zed Books, pp. 18-34.

Briggs, A. (1968). Victorian Cities. Harmondworth: Penguin.

Buck, I., I. Gordon, A. Harding and I. Turok, eds. (2005). Changing Cities: Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance. London: Palgrave.

Buckley, R. and A. Kallergis (2014). Does African urban policy provide a platform for sustained economic growth? In Parnell, S. and S. Oldfield, eds. The Routledge Handbook on Cities of the Global South, London: Routledge, pp. 173-190.

Burton, P. and J. Dodson (forthcoming 2014).

Australian cities: In pursuit of a national urban policy. In Miller, C. and L. Orchard, eds. Australian Public Policy: The Challenges in Turbulent Times, Policy Press.

C

Cain, A. (2014). Africa's urban fantasies: Past lessons and emerging realities, Environment and Urbanisation, vol 26, No 2, pp.1-7.

Chandler, T. and G. Fox (1974). 3,000 Years of Urban Growth, New York: Academic Press.

Chaplin, S. (2011). Indian cities, sanitation and the state: the politics of the failure to provide, Environment and Urbanization, vol 23, No 1, pp. 57-70.

Cities Alliance (2013). Assessing the Institutional Environment of Local Governments in Africa, Washington D.C.: Cities Alliance.

Cochrane, A. (2007). Understanding Urban Policy: A Critical Approach, Oxford: Blackwell.

COGTA (2013). Towards an Integrated Urban Development Framework: A Discussion Document, Pretoria: Department of Cooperative Governance and Traditional Affairs.

Collier, P. (2007). The Bottom Billion, New York: Oxford University Press.

Collier, P. and A. J. Venables (2014). Housing and urbanization in Africa: Unleashing a formal market process. In Joshi-Ghani, A. and E. Glaeser, eds. Rethinking Cities, Washington D.C.: World Bank.

D

De Visser, J. (2012). The right to (be) in the city: The place of cities in the institutional and constitutional context of federal/decentralized systems in Africa, mimeo, University of the Western Cape.

Dupont, V. (2011). The dream of Delhi as a global city, *International Journal of Urban and Regional Research*, vol 35, No 3, pp. 533–554.

Duranton, G. and D. Puga (2004). Micro-foundations of urban agglomeration economies. In Henderson, V. and J. Thisse, eds. *Handbook of Urban and Regional Economics*, vol. 4, Amsterdam: North Holland, pp. 2063–117.

F

Fainstein, S. (2001). *The City Builders*, Kansas: University of Kansas Press.

Federal Republic of Nigeria (2012). *National Urban Development Policy*, Abuja: Federal Ministry of Land, Housing and Urban Development.

Fernandes, L. (2004). The politics of forgetting: class politics, state power and the restructuring of urban spaces in India', *Urban Studies*, vol 41, No 12, pp. 2415–30.

Fernandes, E. (2011). Implementing the Urban Reform Agenda in Brazil, *Urban Forum*, 22: pp. 299–314.

Foray, D. (2015). *Smart Specialization: Opportunities and Challenges for Regional Innovation Policy*, Abingdon: Routledge.

G

Glaeser, E. (2011). *Triumph of the City: How our Greatest Invention makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*, London: Macmillan.

Glaeser, E. and Joshi-Ghani, A. (2013). *Rethinking Cities: Towards Shared Prosperity*, Economic Premise 126, Washington D.C: World Bank.

Glenn, J., Gordon, T. and E. Florescu (2012). *The State of Africa's Population*, New York: The Millennium Project, 2012 State of the Future.

Gupta, R., Sankhe, S., Dobbs, R., Woetzel, J., Madgavkar, A. and Hasyagar, R. (2014) From Poverty to Empowerment: India's imperative for jobs, growth and effective basic services, McKinsey Global Institute, www.mckinsey.com/mgi

H

Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow*, Oxford: Blackwell.

Hall, P. (1998). *Cities in civilisation: Culture, innovation and urban order*, Weidenfeld & Nicolson, London.

Hall, P. and M. Tewdwr-Jones (2011). *Urban and Regional Planning*, (5th edition), Abingdon: Routledge.

Harvey, D. (2008). The right to the city, *New Left Review*, 53, pp. 23–40.

Herzog, A. et al (2013). *Draft Case Study for Morocco*, Washington D.C.: Cities Alliance.

Hunt, T. (2004). *Building Jerusalem*, London: Weidenfeld and Nicolson.

J

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*, New York: Random House.

Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations: Principles of Economic Life*, New York: Random House.

Jha, A. K., T.W. Miner and Z. Stanton-Geddes (2013). *Building Urban Resilience: Principles, Tools and Practice*, Washington D.C.: World Bank.

K

Kelly, K. (2013). National Urban Policy, *Urban Policy and Research*, vol 31, No 3, pp. 257–259.

Kim, K. and Cho, M. (2010). Structural changes, housing price dynamics and housing affordability in Korea, *Housing Studies*, vol 25, No 6, pp. 839-856.

Kundu, D. (2011). Elite capture in participatory urban governance, *Economic and Political Weekly*, vol 46, No 10, pp. 23–25.

Kundu, A. (2014). India's sluggish urbanization and its exclusionary development', in McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

L

Lall, S. (no date). Planning for Uganda's Urbanization, Inclusive Growth Policy Note 4, Washington D.C.: World Bank.

Lukacs, M. (2014). New, privatized African city heralds climate apartheid, *Guardian*, 21 January.

M

Martine, G. and G. McGranahan (2014). Brazil's negligent urban transition and its legacy of divided cities. In McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

Martine, G., G. McGranahan, M. Montgomery and R. Fernandes-Castilla, eds, (2008). *The New Global Frontier: Urbanization, Poverty and Environment in the 21st Century*, London: Earthscan.

McDuie-Ra, D. (2013). Beyond the 'Exclusionary City': North-east Migrants in Neo-liberal Delhi', *Urban Studies*, vol 50, No 8, pp. 1625-40.

McGranahan, G. et al (2014). China's radical urbanization and bringing capital and labour together step by step. In McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

McGranahan, G. and G. Martine, eds, (2014). *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

McKinsey Global Institute (2014). *Global Flows in a Digital Age*, McKinsey.

Miller, T. (2012). *China's Urban Billion*, London: Zed Books.

Ministry of Cities (2012). *Slum Upgrading and the Growth Acceleration Plan: Experiences from Brazil*, Brazil: Ministry of Cities, National Housing Secretariat.

Ministry of Housing and Urban Development (MHUD) (2014). *National Urban Development Policy: Sustainable Cities and Quality of Life*, Chile: Ministry of Housing and Urban Development.

N

Nandi, S. and S. Gamkhar (2013). Urban challenges in India: A review of recent policy measures, *Habitat International*, 39, pp. 55-61.

Napier, M. et al (2014). *Trading Places: Accessing Land in African Cities*, Urban Landmark.

Ngau, P. (2013). *For Town and Country: A New Approach to Urban Planning in Kenya*, London: Africa Research Institute.

O

Organization for Economic Cooperation and Development (2012). *Korea National Urban Policy Review*, Paris: OECD.

OECD (2013a). *OECD Economic Surveys: China*, Paris: OECD Publishing.

OECD (2013b). *Chile National Urban Policy Review*, Paris: OECD.

P

Park, J., D. Kim, Y. Ko, et al (2011). *Urbanization and Urban Policies in Korea*, Seoul: Korea Research Institute for Human Settlements.

Parnell, S. and D. Simon (2014). National urbanization and urban strategies: necessary but absent policy instruments in Africa. In Parnell, S. and E. Pieterse, eds. *Africa's Urban Revolution*, London: Zed Books, pp. 237-256.

R

Redvers, L. (2012). Angola's trophy city a ghost town, *Mail and Guardian*, 23 November, <http://mg.co.za/article/2012-11-23-00-angolan-trophy-city-a-ghost-town>. Accessed 1 May, 2014.

S

Samad, T., N. Lozano-Gracia and A. Panman (2012). *Colombia Urbanization Review: Amplifying the Gains from the Urban Transition*, Washington D.C.: World Bank.

Smit, W. and E. Pieterse (2014). Decentralization and institutional reconfiguration in urban Africa. In Parnell, S. and E. Pieterse, eds. *Africa's Urban Revolution*, London: Zed Books, pp. 148-166.

Storper, M. (2010). Agglomeration, trade and spatial development: bringing dynamics back in', *Journal of Regional Science*, 50, pp. 313-342.

T

Turok, I. (1992). Property-Led Urban Regeneration: Panacea or Placebo?, *Environment and Planning A*, vol 24, No 2, pp. 361-379.

Turok, I. (2009). The Distinctive City: Pitfalls in the Pursuit of Differential Advantage, *Environment and Planning A*, vol 41, No 1, pp. 13-30.

Turok, I. (2013). Securing the resurgence of African cities', *Local Economy*, vol 28, No 2, pp. 142-157.

Turok, I. (2014a). The urbanization-development nexus in the BRICS. In Parnell, S. and S. Oldfield, eds. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*, London: Routledge.

Turok, I. (2014b). South Africa's tortured urbanization and the complications of reconstruction. In McGranahan, G. and G. Martine, eds. *Urban Growth in Emerging Economies*, London: Routledge.

Turok, I. (2014c). The seventh World Urban Forum in Medellin: Lessons for city transformation, Local Economy, (forthcoming).

Turok, I. and S. Parnell (2009). Reshaping cities, rebuilding nations: The role of national urban policies', *Urban Forum*, vol 20, No 2, pp. 157-174.

Turok, I. and G. McGranahan (2013). Urbanization and economic growth: the arguments and evidence for Africa and Asia, *Environment and Urbanisation*, vol 25, No 2, pp. 465-482

U

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) (2012). *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision*, New York: Population Division of the United Nations Department of Economic and Social Affairs.

UN-Habitat (2009) *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements 2009*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2010). *State of the World's Cities 2010/11: Bridging the Urban Divide*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2012). *State of the World's Cities 2012/13: Prosperity of Cities*, Nairobi: UN-Habitat.

UN-Habitat (2013). *Urban Planning for City Leaders*, Nairobi.

UN-Habitat (2014). *State of African Cities 2014*, Nairobi.

W

Watson, V. (2009). The planned city sweeps the poor away ...: Urban planning and 21st century urbanization', *Progress in Planning*, 72, pp. 151-193.

World Bank (2009). *World Development Report 2009: Reshaping Economic Geography*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2013a). *Planning, Connecting and Financing Cities*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2013b). *Urbanization Beyond Municipal Boundaries: Nurturing Metropolitan Economies and Connecting Peri-Urban Areas in India*, Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2014). *Urban China: Towards Efficient, Inclusive and Sustainable Urbanization*, Washington D.C.: World Bank and the Development Research Centre of the State Council, the People's Republic of China.



Évolution des

Politiques Ubaines Nationales

Aperçu Général

En ce début du XXI^{ème} siècle, l'urbanisation est incontestablement un processus dont le rythme de croissance est de plus en plus rapide, rien qu'à voir le nombre tout autant important de personnes qui rejoignent les centres urbains dans l'espoir d'améliorer leurs conditions de vie. Le présent ouvrage est un condensé des stratégies utilisées par certains pays pour élaborer les politiques permettant de gérer ce processus.

Cette publication met en exergue un certain nombre de pays de différentes régions du monde pour illustrer de quelle manière le contexte national et l'histoire peuvent façonner une politique urbaine. Le but recherché a été de faire la synthèse des différentes expériences et de les ériger en principes et en enseignements dont pourront bénéficier d'autres pays.

Il ressort de cette publication que tous les gouvernements de la planète doivent inscrire dans leurs programmes de développement la construction des villes pérennes, stables et fonctionnelles qui peuvent accueillir les millions de personnes qui gravitent autour d'elles. La réalisation du

développement durable dans les agglomérations urbaines exige, parmi les conditions à remplir, que les parties prenantes, à travers un processus participatif, encouragent la conception et l'adoption des politiques urbaines favorables à la construction des villes plus compactes, socialement inclusives, mieux intégrées et connectées qui résistent au changement climatique.

La présente publication explique certains des éléments jugés essentiels pour la réalisation du développement durable en milieu urbain. Les perspectives à la fois historiques, contemporaines et tournées vers l'avenir qui sont proposées dans cet ouvrage comportent des exemples concrets et d'excellentes leçons pour tous les professionnels des politiques urbaines.

Nous proposons, à travers ce travail de recherche, un document de référence en mesure d'édifier les intervenants des secteurs public et privé, des organisations de la société civile, des agences de développement, et des institutions de recherche et de développement des capacités appelés à traiter des questions relatives aux politiques urbaines.

Numéro de classification du système harmonisé (Numéro HS): HS/072/15F

Numéro international normalisé du livre (Numéro ISBN) en Série: 978-92-1-133366-4

Numéro international normalisé du livre (Numéro ISBN), Volume: 978-92-1-132682-6

Programme des Nations Unies pour les établissements humains
PB. P. 30030, 00100 Nairobi KENYA
Téléphone: +254-20-7623120, Fax: +254-20-7624266/7
Email: infohabitat@unhabitat.org

ONU  HABITAT

Cities Alliance
Cities Without Slums