

Compte rendu de la matinée du 6 février 2001 sur le développement local en milieu urbain

Contexte international

Habitat II, juin 1996
Cities Alliance, décembre 1999
Séminaire international de Lisbonne, 30 et 31 mars 2000
Africities, Windhoek, mai 2000
Sommet du Millénaire, New York, septembre 2000
Istanbul + 5, juin 2001

LE CADRE DE REFERENCE

Cette réunion s'inscrit dans un ensemble de travaux menés par l'AFD depuis deux ans. Ces travaux ont été engagés dans le souci de répondre à une réalité des pays du Sud dont il est difficile de ne plus tenir compte. Il s'agit de l'importance du phénomène urbain, ou plutôt de la dynamique d'urbanisation qui renverse les rapports ville/campagne, établit de nouvelles dimensions entre le développement économique et les villes, mais favorise aussi l'émergence d'une pauvreté spécifiquement urbaine.

C'est pourquoi les problèmes urbains deviennent une des priorités de l'AFD qui leur consacre autant de financement que le développement rural (un quart des engagements pour chacun des secteurs). Illustrant la volonté de l'AFD de s'investir dans ce secteur, un séminaire sur les défis posés par le développement des villes du Sud avait été organisé en septembre dernier. Les actes de ce séminaire ont été distribués à l'ensemble des participants de la présente réunion.

Ainsi, cette journée du 6 février 2001 poursuit l'élan de réflexion et de discussion insufflé par le précédent séminaire. Elle a en outre la volonté de creuser davantage les interrogations soulevées au cours de ce séminaire sur la stratégie que devra adopter l'AFD dans ce domaine qu'est le développement local en milieu urbain. La matinée doit orienter la réflexion du développement urbain sur la lutte contre la pauvreté et les inégalités.

Pour mener à bon terme cette ambition, une table ronde et un atelier interne ont été organisés.

LA TABLE RONDE

I - ORGANISATION DE LA TABLE RONDE

La table ronde, d'une durée de deux heures, est présidée par **Antoine POUILLIEUTE**, Directeur Général de l'AFD. A ses côtés sont présents le Ministre Délégué à la Coopération et à la Francophonie, **Charles JOSSELIN**, **Abbes MOSHEN**, Maire de la ville de Tunis, **Léon BERTRAND**, Maire de la ville de Saint-Laurent du Maroni et Député de la Guyane, et **Jean-Pierre ELONG-MBASSI**, président du programme de développement municipal en Afrique de l'Ouest et Centrale, association régionale regroupant les pouvoirs locaux d'une vingtaine de pays.

La réunion débute vers 9h15.

Antoine POUILLIEUTE ouvre la séance en résumant les principaux axes de réflexion qui doivent servir de socle d'étude et de discussion pour la table ronde qui va suivre.

Ces axes sont :

- les dynamiques d'urbanisation ;
- les rôle de la ville dans le champ de l'activité économique ;
- les acteurs urbains et leurs rôles respectifs ;
- le mode jugé le plus adéquat d'aide au développement des villes afin d'éviter ou de résorber le phénomène des townships (bidonvilles) ;
- comment assurer le financement du développement urbain.

Antoine POUILLIEUTE souhaite que soient aussi abordés les thèmes de la coopération décentralisée, et de la coopération régionale.

II - DEROULEMENT DE LA TABLE RONDE

Intervention de Charles JOSSELIN, Ministre délégué à la Coopération et au Développement

Monsieur le Directeur Général,
Monsieur le Maire de Tunis,
Monsieur le Député-Maire de Saint-Laurent,
Monsieur le Président du Programme de développement municipal,
Mesdames et Messieurs,

Je suis particulièrement heureux d'ouvrir cette table ronde sur "le développement local en milieu urbain et ses implications sur la réduction de la pauvreté et des inégalités".

Ma réflexion sur ce thème est bien sûr inspirée par ma fonction de Ministre de la Coopération, mais également par mon expérience d'élu local. Je me réjouis donc tout particulièrement de la présence à

mes côtés de deux élus, **Abbes MOSHEN**, Maire de Tunis, et **Léon BERTRAND**, Maire de Saint-Laurent du Maroni. Je n'oublierai pas **Jean-Pierre ELONG MBASSI**, Président du programme de développement municipal.

A l'instar de nos pays industrialisés, qui ont vécu il y a une cinquantaine d'années l'exode rural, les villes des pays du Sud connaissent une explosion démographique. Et nous savons qu'à l'avenir, l'humanité sera majoritairement urbaine.

Au Sud comme ce fut le cas au Nord, l'exode rural est provoqué par le mirage de la vie facile produit par les grandes villes et l'illusion de pouvoir facilement bénéficier de services inaccessibles en milieu rural. Mais ce phénomène est amplifié par les conditions climatiques particulières de beaucoup de ces pays et par la paupérisation des populations rurales.

La dynamique d'urbanisation y est plus forte, plus rapide - de l'ordre de 3 à 5 % l'an dans la plupart des pays du Sud -, et donc plus brutale.

Le défi pour ces Etats, mais aussi pour l'ensemble de la communauté internationale, est d'améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis et de bidonvilles. Tel est en tout cas l'engagement pris pour les vingt ans à venir par les Chefs d'Etat et de Gouvernement réunis à New York en septembre 2000 pour le Sommet du Millénaire.

Dans le même temps, nous assistons dans les pays du Sud au développement de la société civile, dont le rôle doit être renforcé, et à l'amorce de processus de décentralisation dans de nombreux pays, qui doivent transformer profondément le quotidien des populations. Ces deux évolutions, que je vois comme deux faces d'une même médaille, sont au cœur du combat et des progrès de la démocratie.

La mise en œuvre des processus de décentralisation induit de profonds changements administratifs, mais aussi culturels. Etre un élu ne s'improvise pas. C'est un apprentissage difficile. D'autant plus dans des pays où une partie de la population n'est pas encore scolarisée. Etre un élu, c'est constituer un conseil, élaborer des budgets, tenter d'équilibrer les rentrées et les sorties d'argent, et il n'est pas facile de répondre aux souhaits de ses concitoyens tout en gérant un budget au plus près !

Etre un élu dans les pays du Sud, c'est encore plus difficile car les ressources communales sont souvent faibles alors que les besoins sont immenses. Il faut également tenir compte des chefs et autorités traditionnels. Il faut concilier modernité et respect des traditions.

La décentralisation est également un atout majeur pour le développement du pays tout entier. Par l'émergence de collectivités locales et le renforcement de la société civile, elle permet de faire contrepoids au pouvoir de l'Etat et d'instaurer un véritable dialogue citoyen. A l'évidence, la démocratie locale est le fondement de la démocratie.

D'emblée, je veux souligner ici combien les processus de décentralisation, et donc de renforcement de la démocratie locale, favorisent un dialogue plus égalitaire entre pays du Nord et du Sud. Le partenariat, ce n'est pas seulement d'Etat à Etat, mais aussi de société civile à société civile, de collectivité locale à collectivité locale, d'élu à élu, de citoyen à citoyen.

Je voudrais aussi encourager le partenariat entre les collectivités françaises et l'AFD, dont je souligne le savoir faire en matière de développement local. Et je souhaite les inviter à travailler de concert.

**

Le dialogue que nous entretenons avec nos partenaires du Sud me conduit à formuler trois observations :

- L'émergence d'une maîtrise d'ouvrage communale ne peut être impulsée que par un Etat fort et mobilisé ;
- Les populations doivent être convaincues du bien-fondé de la décentralisation, ce qui implique que celle-ci ait un effet visible sur leurs conditions de vie quotidiennes ;
- Les collectivités locales, qui, dans certains pays du Sud, n'ont été créées que récemment, manquent, pour beaucoup d'entre elles, de moyens humains et financiers, ce qui suppose une action de longue haleine de renforcement des capacités et d'amélioration de la gestion communale.

C'est la raison pour laquelle l'aide française a développé parmi ses axes principaux d'intervention :

- La construction d'un cadre institutionnel favorable à la décentralisation ;
- La réorganisation des services étatiques d'appui et de contrôle des collectivités locales ;
- Le renforcement des capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ;
- Le développement des partenariats entre acteurs politiques, économiques et sociaux de la ville pour élaborer des programmes intégrés de développement durable.

Je voudrais illustrer notre action par les quelques exemples suivants :

- Au début des années 1990, a été menée, sur financement MAE, une opération pilote de coopération décentralisée entre la ville de Man en Côte d'Ivoire et la ville de Besançon. Ce projet a permis de renforcer les capacités de la mairie de Man, notamment en matière de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.
- Toujours à la même période, dans le cadre d'un projet de la Banque Mondiale d'appui institutionnel aux autorités locales au Mozambique, le MAE a permis la mise en place d'outils de gestion urbaine à Maputo, la définition de normes techniques pour le secteur de la construction et surtout la définition d'une politique municipale d'action sur les quartiers d'habitat précaire de Maputo en concertation avec les ONG.
- Plus récemment, au Mali, après plusieurs actions du MAE portant sur l'appui institutionnel en faveur du développement local, l'AFD a pris le relais en finançant un projet d'appui au développement communal, destiné notamment à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage des communes et à favoriser l'émergence d'acteurs locaux : entreprises, bureaux d'études, etc... Ce projet a été instruit en concertation avec les autres grands bailleurs de fonds concernés, notamment l'Union européenne.

**

Votre table ronde se tient alors que les coopérations internationales menées par les collectivités territoriales françaises constituent une composante de plus en plus dynamique de l'aide française au développement. Et je suis très heureux du jugement très positif que votre Directeur Général porte sur cette coopération décentralisée.

Ces collectivités (communes, départements, régions) ont initié, de longue date, dans des activités de coopération internationale financées en partie sur leur budget propre, avec des collectivités locales de nombreux pays.

Plus de 2 000 collectivités sont actuellement engagées, à des degrés divers, dans des coopérations avec des collectivités territoriales étrangères dans une bonne centaine de pays, qu'il s'agisse de pays développés ou de pays en développement.

Les collectivités territoriales françaises participent en outre activement aux programmes de coopération urbaine conduits par l'Union européenne dans l'ensemble des régions du monde et plus particulièrement en direction des pays en développement.

Les collectivités territoriales ont aujourd'hui tendance à privilégier des actions de coopération qui mettent en œuvre leurs métiers propres, qu'il s'agisse de gestion d'équipements et de services collectifs, ou encore de développement urbain ou local.

Avec les collectivités territoriales des pays en développement, ces coopérations décentralisées prennent de plus en plus la forme d'actions d'appui à la maîtrise d'ouvrage pour la conception et la gestion de projets. Ainsi, dans ces pays, la coopération décentralisée conforte les politiques de décentralisation et renforcent les collectivités locales émergentes du Sud.

Je pense notamment au dernier projet mis en œuvre par la ville de Lyon à travers son agence d'urbanisme à Addis Abeba qui a rencontré un grand succès, tant auprès des populations de la ville d'Addis Abeba que des décideurs locaux et nationaux, en exposant les grandes lignes du schéma directeur de l'agglomération et les conséquences envisageables de l'extension urbaine. En facilitant par ce biais le dialogue entre décideurs, population et secteur privé, l'agence d'urbanisme a permis une réactualisation de ce schéma directeur sans doute plus en conformité avec la réalité et les attentes des citoyens.

**

Votre table ronde se tient, en outre au moment où l'initiative sur la dette des pays pauvres très endettés - PPTÉ - entre dans une phase cruciale, 22 pays ont ainsi franchi en 2000 ce qu'il est convenu d'appeler le point de décision dans ce processus.

Comme j'ai déjà eu plusieurs fois l'occasion de l'indiquer, les contrats de désendettement et de développement, seront mis en œuvre au titre de l'effort bilatéral français dans des secteurs prioritaires afin que l'annulation de la dette profite aux populations les plus vulnérables. Ces secteurs prioritaires sont notamment la santé et l'éducation, mais aussi les équipements et les infrastructures des collectivités locales ainsi que l'aménagement du territoire.

Nous sommes d'autant plus au cœur du sujet de cette table ronde que la mise en œuvre de l'initiative PPTTE va nécessiter la mobilisation de tous : les Etats, les bailleurs de fonds, les collectivités locales, et donc leurs élus, les ONG, etc... Cela va nous permettre, en nous appuyant sur la société civile des pays du Sud, de la renforcer et de lui donner plus de poids. Sans que cela puisse être vécu comme un affaiblissement de l'Etat, bien au contraire. Cette consultation de la société civile par les Etats devrait renforcer le processus démocratique et favoriser une plus grande transparence dans les relations entre l'Etat et les citoyens.

**

Je forme enfin le vœu que cette table ronde contribue à la préparation française en vue des prochaines échéances multilatérales.

Je rappelle que la France contribue à la mise en œuvre du programme "Cities Alliance" développé conjointement avec le CNUEH (Centres des Nations Unies pour les Etablissements Humains), la Banque Mondiale, et les principaux de l'OCDE.

Lancé à la fin du sommet du G7 à Berlin en 1999 par le Président de la Banque Mondiale et appuyé par Nelson Mandela, ce programme expérimental d'un montant de 15 millions de US \$, est axé sur une méthode de planification concertée pour les aires métropolitaines. Il doit encore trouver sa méthodologie appropriée et être mis en cohérence avec les autres programmes développés par la Banque Mondiale.

La conférence Habitat + 5 des Nations Unies, qui se tiendra en juin prochain à New York, devrait quant à elle permettre d'évaluer les efforts réalisés depuis la conférence d'Istanbul de 1996 dans la mise en œuvre du plan mondial pour l'habitat.

Il est vrai qu'on ne saurait attendre, cinq ans seulement après le Sommet d'Istanbul, des résultats spectaculaires, car seul un effort prolongé, continu, déterminé et opiniâtre, peut faire évoluer, dans le sens souhaité, les structures urbaines et les systèmes de gouvernance. Mais il faut agir et le temps presse.

Il faut sensibiliser l'opinion mondiale aux défis auxquels les villes du Sud sont confrontées, à l'importance des enjeux qui s'attachent au développement durable des établissements humains et à la nécessité pour la communauté internationale de progresser plus vite sur le chemin tracé à Istanbul. J'évoquais au début de mon propos cet impératif.

**

La complexité des problèmes et la multiplicité des acteurs nous imposent de mener en permanence des politiques de coopération lisibles, partagées par le plus grand nombre et en prise avec la réalité économique du Sud.

Je vous invite donc pour conclure à constamment avoir en tête l'exigence suivante : notre objectif doit être de faire en sorte que la décentralisation serve la démocratie politique, mais aussi la redistribution des revenus et la lutte contre les inégalités.

Mesdames et Messieurs, je vous remercie de votre attention et je vais, avec vous, écouter avec le plus grand intérêt, les interventions de **MM. MOSHEN, BERTRAND et ELONG M'BASSI**.

Exposé de Jean-Pierre ELONG-MBASSI

Tout comme **Charles JOSSELIN**, **Jean-Pierre ELONG-MBASSI** pense que cette table ronde se situe dans un contexte international particulièrement propice à la réflexion sur le développement municipal puisque dans quelques mois se tiendra à Rio la deuxième assemblée mondiale des villes et autorités locales.

Jean-Pierre ELONG MBASSI souhaite évoquer la dynamique de regroupement des collectivités locales qui s'est amorcée à Africities 2000 à Windhoek. Là sont nés un Conseil des Communes et Régions d'Afrique et une conférence gouvernementale de la décentralisation et du développement local.

Tout ceci démontre qu'une **réelle prise de conscience dans la manière de gérer les villes est adoptée par la communauté internationale** et spécialement la communauté africaine. Car pendant près de 10 ans, la communauté internationale a eu tendance à vouloir empêcher l'arrivée de population dans les villes. **Jean-Pierre ELONG MBASSI** critique vivement cette prise de position : elle symbolise cette volonté de la communauté internationale à édicter aveuglement des solutions en ne tenant pas compte de la réalité africaine. En somme, il ne faut pas prescrire des choses pour les populations, mais il faut les appuyer là où elles sont.

C'est pourquoi **Jean-Pierre ELONG MBASSI** insiste sur **l'appréciation des enjeux de l'urbanisation en Afrique** :

1°) La démographie

L'Afrique aura multiplié sa population totale par 10 entre 1930 et 2030; et la population urbaine sera multipliée par 100 (les villes africaines accueilleront 550 millions d'habitants supplémentaires entre 1990 et 2030, c'est-à-dire la population totale actuelle du continent africain); si l'on a pas en tête ces chiffres, on peut se tromper de rythme.

2°) Ce que sont actuellement les villes africaines d'un point de vue économique

Les villes sont des machines économiques qui fonctionnent avec leur propre logique. Il existe **trois niveaux** schématiques de l'économie des villes africaines :

- Celui de la survie ou de la **micro entreprise** qui permet de survivre au jour le jour. Ce niveau représente 75% des économies urbaines africaines.

- Le niveau de **l'entreprise familiale ou traditionnelle** qui peut adopter un comportement d'entreprise. Mais qui se caractérise par l'absence de salariés, les travailleurs étant les enfants ou d'autres membres de la famille. Il représente 10 % à 15 % de l'économie urbaine en Afrique.
- Le niveau de **l'entreprise intermédiaire**, qui a intériorisé un certain nombre d'exigences de la vie économique moderne, mais qui connaît les risques de «la noyade du système social». Tourné vers le marché intérieur, ce niveau est particulièrement dépendant de l'offre des services urbains.

Pour **Jean-Pierre ELONG MBASSI**, il ne fait nul doute que **cette pyramide doit être inversée**. Car aucune modernisation de l'Afrique n'interviendra si l'unique perspective de développement est la venue d'entreprises modernes du secteur international sur son territoire. En effet, cette perspective reste relativement limitée. Aussi, les chances de modernisation de l'économie africaine reposent sur le niveau de l'entreprise intermédiaire. **C'est sur cet axe là que le développement doit s'ajuster**

Jean-Pierre ELONG MBASSI informe l'audience qu'il a répondu à une liste de questions qui lui a été envoyée pour la préparation de cette table ronde, et que ses réponses détaillées se trouvent dans le document intitulé "le développement local en milieu urbain, une manière d'aborder la lutte contre la pauvreté". Il résume ces réponses ci-dessous.

1) Première question : comment répondre aux besoins des populations ?

Cette question en suggère intrinsèquement une autre : de quelle façon identifier les besoins des populations ? Jusqu'à présent, ce problème était géré par un expert ou l'administration. Manifestement, ce mode de gestion ne fonctionne pas. En effet, lorsque une décision était prise par l'un des deux protagonistes, celle-ci était bien souvent trop moderniste, avec des normes des plus élevées. Cette enclume à la modernité ayant comme postulat le respect d'égalité entre les citoyens des grandes villes et ceux des plus petites localités.

Or la décentralisation ouvre des perspectives de coller réellement à cette connaissance des besoins. C'est à ce moment qu'intervient la méthode participative, même si sa mise en place impose de la patience, de la ténacité. Seuls les gens concernés savent s'exprimer sur ce dont ils ont besoin. L'action du PDM essaye de promouvoir cette participation populaire à travers le **programme "ECOLOC"**. Ce programme est fondé sur l'idée que les acteurs locaux ont besoin d'identifier les leviers sur lesquels ils peuvent agir pour rendre leur collectivité vivable, plus compétitive, plus attractive.

2) Deuxième question : comment concilier des besoins à court terme et des préoccupations à moyen terme ?

Sur ce point, il faut accepter d'investir sur les connaissances. Les villes africaines vivent une situation contradictoire. Dans les années 1965-70, au moment où la coopération française se préoccupait du développement urbain, il y a eu un champ de recherche extraordinaire sur les villes africaines. Ces recherches permettaient de définir un matériau de travail. Aujourd'hui, on se sait pratiquement rien.

Or **les villes doublent, tous les dix ans, leur population et l'espace occupé**. Comment dans ce contexte avoir de la cohérence tout en acceptant l'ignorance? Ce paradoxe est de toute évidence source d'échec pour les projets futurs.

Un exemple : **la multiplication de projets de quartiers ne constitue pas un projet de ville. C'est une dérive que de croire que développement local rime avec localisme.**

3) Troisième question : autour de quoi bâtir les économies de ville en Afrique ?

La mondialisation a produit un télescopage historique pour les villes africaines. Elles sont sommées de s'ouvrir, alors qu'elles ne sont pas compétitives.

Il faut donc **d'abord construire la compétitivité africaine**, mais en partant du postulat que le commerce au loin et les exportations ont leurs limites. Dans un premier temps, le marché urbain et régional doit devenir la clé du développement de ces villes.

Il faudra certes s'atteler à l'accueil des investisseurs étrangers. Néanmoins, dans un premier temps, doit être privilégié **l'investissement à fonction locale**. Il demeure un pilier essentiel au développement urbain puisqu'il relance les PME, donne une plus grande légitimité aux collectivités locales et garantit, finalement, l'arrivée des investisseurs étrangers.

Il est donc souhaitable de mettre en place une sorte de « *Proparco des villes* », soutenu par l'aide bilatérale française, afin que les investissements financiers en direction des villes soient réellement ciblés.

Aujourd'hui, le multilatéral a le devant en tout, mais il ne se transforme en une véritable réussite que lorsqu'il prend appui sur la communauté des partenaires locaux et bilatéraux. C'est une telle voie qu'il conviendrait de suivre pour que :

- les villes soient enfin un objectif de coopération et que l'instrumentation en cours dans le domaine de la remise de la dette soit mise à profit ;
- l'on reconsidère la priorité qu'il convient d'accorder aux villes, parce que l'Afrique devient de plus en plus urbaine.

**Exposé de Léon BERTRAND
(Maire de la ville de Saint-Laurent du Maroni).**

Il souhaite présenter la situation de la Guyane dans son ensemble, ce qu'elle représente, ainsi que la situation de Saint-Laurent du Maroni.

La Guyane n'est pas une île. On a toujours tendance à la confondre à la Martinique ou à la Guadeloupe. C'est une partie d'un continent d'Amérique du Sud qui se situe d'un côté en face du Brésil avec un fleuve qui mesure près de 700 km de frontière, et de l'autre côté, du côté Ouest, Le Surinam avec un fleuve qui s'appelle le " Maroni " d'une longueur d'environ 500 km. Enfin, au Nord, 350 km de façade devant l'Océan Atlantique. La Guyane fait partie d'un petit bout de France, et maintenant d'Europe, mais dans un monde particulier : le Sud.

Or **être un élu du Sud n'est pas une chose facile** surtout au moment où l'on sait bien que pendant le sommet de Davos s'oppose le sommet de Porto Alegre. Ce qui signifie que l'on doit faire face à des faits qui sont têtus malgré la politique qu'on aimerait bien mener.

La Guyane française est connue par tous :

- Pour sa fusée Ariane 5 qui fait rêver et envie à tout le monde ;
- pour sa forêt, son environnement, sa diversité (c'est le premier massif européen) ;
- pour sa population pluriethnique, une démographie de 3,6 % par an. Aujourd'hui il y a une proportion de réfugiés importante, qui ne cesse de progresser. Cela a donc des répercussions sur le pays.

Saint-Laurent du Maroni se situe en face du Surinam. Le Surinam, ancienne colonie hollandaise, était un état riche et important. Mais depuis 25 ans, date de son indépendance, le Surinam connaît un état de pauvreté important car près de 85 % de la population (sur une population totale d'environ 500 000 habitants) vit au-dessous du seuil de pauvreté, avec un salaire moyen estimé à 1 800 F. Ce point est d'autant plus alarmant que l'économie de ce pays se désagrège chaque jour. Lorsque l'on sait que la Guyane est située juste en face, on peut constater les difficultés auxquelles elle doit faire face.

D'ailleurs vers les années 1980, La Guyane a été confrontée à une série de guérillas au Surinam, suite à une succession de coups d'Etat. Les conséquences sur la Guyane des guérillas au Surinam :

- Vers juillet-août 1986, La Guyane a vu déferler plus de 15 000 réfugiés en l'espace de quelques mois et elle a dû les installer rapidement dans la ville de Saint-Laurent du Maroni. Leur nombre était évidemment supérieur à celui de la population guyanaise qui vivait dans cette ville. De 1986 à 1992, les préfets et sous-préfets qui se succédaient avaient justement pour tâches essentielles de gérer les différents camps de réfugiés, oubliant leurs missions qui étaient celles de l'Etat agissant en partenariat avec les collectivités locales.
- En 1992, il y a eu un plan pour permettre le départ de ces personnes. Malgré les indemnités qui ont été versées pour leur retour beaucoup de ces personnes s'étaient déjà installées. Aujourd'hui cette population est présente sur le territoire, et son sort doit être pris en charge par la ville.

- Par exemple, actuellement il y a environ 5 naissances chaque jour, et parmi ces 5 naissances : 2 autochtones, les autres venant de personnes immigrées, souvent non régularisées. Une grande partie de ces migrants provient du Surinam. Il suffit en effet de traverser le " Maroni ", qui mesure, par endroit, 2 km de large. Cela fait donc partie d'une des difficultés auxquelles Saint-Laurent doit faire face.

Léon BERTRAND construit au moins un groupe scolaire par an. Il y a deux ans, c'est vingt deux classes qui ont du être réalisées. Malgré tous ces efforts, un bon nombre d'enfants reste encore non scolarisé. **Aussi est-ce toujours la course aux équipements.**

Quant au problème qualitatif, celui-ci est loin d'être réglé. Par exemple, via le Surinam et le Brésil, des ressortissants d'autres pays parviennent jusqu'en Guyane : c'est la cas de la population Haïtienne (entre 30 000 et 35 000 personnes sur 160 000 habitants en Guyane), le cas de la population chinoise, le cas des Brésiliens. Dans une classe disons de trente élèves, il n'y a donc qu'entre 15 % et 20 % d'enfants francophones. **La question de la pédagogie reste alors entière.**

Il faut aussi **lutter contre la pauvreté de ces migrants**. Pour les pays voisins, la Guyane, c'est l'Europe, la technologie de la fusée Ariane, où le niveau de vie sociale est très haut (RMI, allocations familiales, aide aux logements, scolarité et santé gratuites). Tout ceci attire inévitablement des convoitises. C'est pourquoi régulièrement des personnes tentent à tout prix de traverser les deux fleuves. Un plan Alizé Bis a été mis en place afin de contrôler et d'empêcher ce flux. Mais les moyens mis à disposition (une pirogue sillonnant le Maroni 24h/24, uniquement sur trente km) paraissent bien dérisoires eu égard aux réalités géographiques des frontières de la Guyane.

Le cycle de l'implantation d'immigrés est le suivant :

- tout d'abord des familles s'installent, peu importe comment, en Guyane ;
- les femmes enceintes accouchent à l'hôpital et les médecins ne peuvent se résoudre à les ignorer, ces enfants deviennent par définition Français ;
- le maire est donc ensuite obligé de les scolariser dès l'âge de trois ou quatre ans ;
- puis, au bout de sept à huit ans, M. Le Sous-Préfet est obligé de leur accorder une régularisation.

Ce système se nourrit donc par lui-même, et il rend la gestion de la ville très difficile.

Les solutions pour contrecarrer ce cercle vicieux :

- les écoles (exemple déjà évoqué plus haut) ;
- les logements : dans le but d'aller vers l'insertion de ces familles et de rendre plus cohérente la population guyanaise.

Des bidonvilles sont progressivement détruits, remplacés par des logements sociaux. Par exemple, en 1990, il y avait environ sept poches d'insalubrité, représentant 350 bidonvilles. Après identification de ces zones, et une collaboration avec des bureaux d'étude, un montage financier a été dégagé (dans le cas d'un financement déficitaire, l'Etat Français intervient), ces sept bidonvilles ont été

éradiqués. Cinq cents nouveaux logements ont en effet été édifiés, pouvant accueillir près de mille cinq cent personnes.

Le problème est que **la ville est victime de son succès**. Car la prise en considération de ces populations pauvres par la ville entraîne un effet de phare chez les pays voisins : les migrants affluent dans l'espoir de connaître un jour le même sort.

Seules quelques bribes de solutions se dessinent :

- dans le cadre de la coopération, Saint-Laurent a financé un hôpital sur la rive opposée du Maroni, afin de maintenir les gens au Surinam, et en particulier les femmes enceintes. Malheureusement, depuis quelques mois, les femmes accouchent dans leur maison ;
- désormais des médecins vont bénévolement porter des soins au Surinam ;
- ne pouvant plus assurer l'entretien de groupes scolaires construits à la hâte il y a quelques années, M. BERTRAND souhaite que les établissements scolaires soient utilisés du matin au soir, avec des classes tournantes. Mais il se heurte à la fois au refus du rectorat, et à la fois à celui des syndicats. Pourtant cette solution paraît être la plus viable. Même si la Guyane est un bout de la France, elle côtoie les pays du tiers monde et doit s'adapter à son voisinage ;
- en projet : la construction d'écoles au Surinam et au Brésil.

Léon BERTRAND est conscient que le discours qu'il tient est difficile à entendre. Néanmoins les réalités s'imposent, et les solutions se font pressantes.

La ville a mis en place la **Maitrise d'Oeuvre Urbaine et Sociale** : la mairie ne se contente pas de loger les familles, elle prend en charge leur régularisation, et surtout leur inculquent une culture démocratique, incluant l'apprentissage de la citoyenneté (impôts, facture d'eau et d'électricité, etc.). Ces notions sont loin d'être évidentes pour beaucoup d'entre eux : un indien n'a pas du tout la même conception de la terre qu'un européen, par exemple. Cette **démarche citoyenne** commence tout juste à porter ses fruits.

**Exposé de Abbes MOSHEN
(Maire de Tunis)**

Les ambitions de développement économique et de cohésion sociale sont très largement portées par les villes. Les villes apparaissent donc comme les leviers du développement, et Tunis n'échappe pas à cette mouvance.

Les villes de Tunisie abritent les deux tiers de la population et plus des quatre cinquièmes des richesses nationales. Conditions de vie, de production, d'environnement, et d'épanouissement culturel sont offertes aux citoyens.

Des indicateurs sur l'amélioration de vie à Tunis sont disponibles : les taux de desserte par les services urbains, les niveaux d'équipement en infrastructures, le nombre d'emplois créés.

Depuis environ quarante ans, et plus particulièrement les dix dernières années, **une véritable mutation urbaine** s'est produite à Tunis, grâce à l'action conjuguée de l'Etat, des communautés locales et du secteur privé, et surtout grâce aux ménages eux-mêmes (à travers leurs organisations associatives).

Aujourd'hui, ces évolutions positives sont appelées à s'accélérer, car de nouveaux enjeux émergent, entre autre, avec la construction de l'espace Euro-Méditerranéen.

C'est pourquoi la ville de Tunis a un rôle stratégique à jouer dans ce contexte. Il est capital, dans un contexte de performance économique, que les défis urbains soient clairs pour tous ses habitants, afin de faire de Tunis une cité d'accueil où il fait bon vivre (et même pour les plus pauvres), un lieu d'ancrage pour les entreprises étrangères. C'est pourquoi les services urbains doivent être performants, et c'est pourquoi la ville doit se doter d'institutions et de dispositifs de gestion et de coordination.

Pour atteindre ces ambitions, et pour optimiser les mutations économiques, sociales et environnementales qui ont radicalement changé le visage de Tunis, l'ensemble des acteurs urbains doit être impliqué au sein de plans d'action concertée et consensuelle. Par exemple, Tunis s'est largement engagée, avec l'appui de la Fédération Nationale des Villes Tunisiennes et le Centre des Nations Unies pour les établissements humains (CNUEH), dans l'animation d'un **processus d'élaboration d'une Stratégie du Développement de la Ville de Tunis** (la SDVT).

Ce processus est actuellement dans sa phase de diagnostic stratégique de l'état du développement de la ville. Des acteurs économiques et sociaux sont sollicités en premier lieu. Car dans un contexte d'ouverture à la compétition internationale, Tunis est appelée à renforcer les attributs de sa compétitivité et de son internationalité.

A savoir :

- une plus grande capacité à accueillir de nouvelles entreprises et de nouveaux secteurs ;
- la possibilité de développer de nouvelles fonctions urbaines de dimensions internationales ;
- la volonté d'assurer un certain bien être à ses citoyens.

Face à ses nouvelles exigences de savoir, d'éducation, de travail, et de qualité de vie des populations urbaines, **la capacité de mettre en valeur son patrimoine** (Tunis est l'une des plus vieilles villes du monde musulman) est également une des priorités des élus de la capitale.

Tunis mise aussi sur sa position géostratégique : "tête de pont" avancée en Méditerranée. C'est pourquoi elle attache beaucoup d'importance au "réseau de ville" de la région. Le projet de **restauration et d'aménagement du lac de Tunis** va contribuer à développer ses atouts et à changer le visage de la capitale grâce à la création d'espaces urbains de qualité et de zones d'activités off shore.

La reconversion en port de plaisance et marina du port actuel de commerce de Tunis, depuis longtemps désaffecté et un peu en déshérence, véritable verrou hypothéquant l'extension du centre sur le lac, va être le point d'ancrage de cette transformation, transformation annoncée avec la métamorphose de l'avenue Bourguiba, axe majeur de l'hyper centre, reliant la médina aux berges du lac.

Dans le domaine culturel, Tunis dispose de niches d'excellence. La médina de Tunis, par exemple, retrouve toute sa splendeur grâce aux associations des habitants et au projet de l'Etat de valoriser ce quartier : un processus de réhabilitation est enclenché et conduit par les habitants, et cela depuis une reconnaissance internationale de la préciosité de la médina. C'est ainsi que **l'appropriation d'un patrimoine par un collectif est un élément fondateur d'identité et de sentiment d'appartenance à une communauté urbaine**

Cette opération de restauration de la médina, menée par la municipalité, par l'Association de Sauvegarde de la Médina, et par des opérateurs publics, a donc permis de conserver un important patrimoine avec la participation des propriétaires, grâce à un montage institutionnel et financier de la ville de Tunis.

La médina n'est pas la seule à bénéficier de telles opérations municipales visant à éviter l'exclusion sociale et géographique. Les quartiers populaires périphériques sont par exemple l'objet d'une attention constante.

C'est ainsi que le plus insalubre d'entre eux, le quartier de Sejoumi, quartier spontané de soixante mille habitants, a fait l'objet d'un processus de planification intégré avec le programme "cités durables" du PNUD. Les principaux acteurs publics, économiques et sociaux de la zone concernée, organisés en association, ont travaillé ensemble pendant cinq ans dans le but de :

- établir l'état des lieux ;
- élaborer une vision commune de développement économique, social et environnemental ;
- identifier les créneaux de développement porteurs ainsi que des projets phares susceptibles d'infléchir positivement et durablement l'avenir de cette localité.

La concrétisation des ambitions de Tunis en matière de développement urbain a amené les décideurs et les gestionnaires de Tunis à intégrer de **nouveaux savoirs**, tels que les **enjeux à long terme**, la **démarche globale et intégrée**, qui, au delà du champ technique pur, embrasse celui du développement dans toutes ses dimensions, comme celui de négociation entre acteurs institutionnels et socio-économiques.

Tunis est alors appelée à développer des compétences urbaines de plus en plus spécialisées. Les exigences de compétitivité imposent de nouvelles approches et de nouveaux mécanismes permettant d'intervenir rapidement et efficacement pour soutenir le développement économique et social local, de mobiliser des potentialités du secteur privé, et surtout de celles de la société civile, enfin d'améliorer l'efficacité des opérateurs publics soumis à une vigilance constante de la part de ce tissu associatif.

Au sein de l'administration communale, et plus particulièrement au sein du conseil communal, le débat est aujourd'hui largement engagé. Des questions majeures à l'ordre du jour tournent autour des démarches capables d'intégrer dans la durée les impératifs actuels de compétitivité économique et de cohésion sociale. Le débat porte également sur les structures de gestion urbaine, sur les impératifs de métropolisation, la coordination de la programmation et de l'investissement, les structures techniques permettant de coordonner et de gérer les services urbains de pointe à la hauteur des enjeux urbains méditerranéens.

Grâce à l'appui d'un réseau de coopération avec des villes internationales, grâce aussi à l'apport des institutions de développement (le maire de Tunis profite de cette occasion pour remercier l'effort et le soutien de l'AFD à l'égard de sa ville), Tunis a de réelles possibilités d'atteindre ses ambitions.

Intervention de Antoine POUILLIEUTE

Il rappelle qu'effectivement le rôle du développeur n'est pas de se faire plaisir, mais d'être utile aux autres dans la conception des projets. C'est d'ailleurs pourquoi cette matinée est sous l'égide de l'écoute, et **Antoine POUILLIEUTE** se félicite d'avoir pu entendre le témoignage de ceux concernés directement par le développement urbain, c'est-à-dire les maires. Il invite le Ministre **Charles JOSSELIN** à faire part de ses commentaires.

Commentaires de Charles JOSSELIN sur les exposés présentés

Charles JOSSELIN exprime tout d'abord le regret de ne pouvoir poursuivre cette matinée à l'AFD.

S'adressant à **Jean-Pierre ELONG MBASSI**, M. Le Ministre précise que l'Afrique, à l'heure actuelle, ne semble pas avoir sa part dans l'investissement direct étranger. C'est pourquoi il suggère que les africains se mettent davantage en situation d'accueil sécurisé et facilité de l'investissement direct étranger, ce qui englobe la résolution des problèmes fiscaux, juridiques, ou même judiciaires. La paix est bien entendu un paramètre incontournable à toute possibilité de développement.

Deuxième remarque : l'accent porté sur l'investissement étranger n'infirmes cependant pas l'importance qu'il faut incessamment accorder à la production locale. Néanmoins, puisque **le mode de consommation africain devient de plus en plus industrialisé**, l'accueil des industries étrangères sur le continent africain doit être davantage un objectif qu'une préoccupation. Si l'Afrique reste

dépendante des importations sans contrepartie, le déséquilibre Nord-Sud ne pourra que s'aggraver. L'ouverture des marchés sans partage de la production est une escroquerie.

Troisième remarque : la logique des projets selon la méthode participative oblige en effet à coller au mieux aux besoins et aux réalités du terrain, et parfois même aux matériaux du terrain. Elle revêt donc une importance qu'il convient de souligner. Mais que faire face à la mondialisation ? Pour la France, il s'agit d'articuler les deux approches de Davos et de Porto Allegre, c'est à dire : ne pas oublier les grandes lois économiques ni la spécificité des problèmes du sud. Vu sous cet angle, la mondialisation ne sera supportable que si elle est régulée. Ceci relève de la responsabilité des hommes politiques, ce qui n'est pas simple.

Dans son exposé, **Léon BERTRAND** a mis en évidence l'extraordinaire sensibilité des frontières. Singulièrement quand ces frontières sont marquées par des situations économiques et sociales aussi différentes de part et d'autre, cela peut donner lieu à tous les bouleversements possibles.

Cette réflexion permet de faire le lien avec ce qu'évoquait **Antoine POUILLIEUTE**, à savoir le financement des zones voisines des TOM ou des DOM français. La France doit continuer cet effort, et singulièrement de l'autre côté de la frontière de la Guyane pour éviter ce flux de population contre lequel il est bien difficile de résister.

Monsieur Le Maire de Tunis, quant à lui, a mis l'accent sur deux autres problématiques urbaines qui sont celles de l'environnement et de la culture : **le patrimoine urbain est quelque part partout menacé par cette explosion urbaine**. Il devient nécessaire de prendre en compte ce paramètre quelle que soit la pression que les besoins essentiels de développement exercent. La préoccupation de la préservation du patrimoine urbain doit être renforcée. La culture peut être un élément et de développement et de cohésion sociale. Le Ministre se félicite de constater qu'au niveau du FSP, mais aussi au niveau de l'AFD, **les investissements pour le champ culturel sont considérés aujourd'hui comme une des données du développement**.

La semaine prochaine sera d'ailleurs installé le Conseil d'Orientation Stratégique du FSP et ce point sera abordé en priorité.

Enfin Le Ministre tient à préciser qu'il apprécie la bonne relation entretenue entre son ministère et l'AFD. Pourquoi en serait-il autrement puisque tous les deux mènent le même combat ?

L'ATELIER INTERNE

I - Organisation de l'atelier interne

Exercice de réflexion collective, il est centré sur le thème de la municipalité. Il est proposé, suite à l'exposé de **Roger GOUDIARD**, de structurer la discussion autour de trois questions et neuf sous-questions.

L'atelier est présidé par **Jean-Michel DEBRAT**

II - Présentation de Roger GOUDIARD

(Cette présentation a été remise pendant la séance : voir le document Power Point distribué à cet effet)

Roger GOUDIARD donne un panorama chiffré de l'avenir des villes du Sud :

- en l'espace d'une seule génération, les villes du Sud vont devoir absorber 2,5 milliards de nouveaux citadins, soit l'équivalent de la population urbaine actuelle ;
- entre 1995 et 2010, le nombre de villes de plus de 10 millions d'habitants aura doublé, et 22 des 26 mégapoles se trouveront dans le Sud ;
- en 2025, la population urbaine africaine aura triplé.

Ces chiffres permettent de mettre en perspective les discours entendus et ceux qui vont suivre avec les mutations que vont connaître ou que vont devoir accomplir les villes du Sud. Par exemple, l'Afrique qui est actuellement le continent le moins urbanisé, sera en 2025 majoritairement urbain !

C'est pourquoi, constatant l'ampleur que prend le phénomène urbain, l'AFD s'est engagée dans une re-fondation de son approche des projets urbains. Répondant à cet objectif, un séminaire urbain avait été organisé à l'AFD en septembre dernier. Il avait permis de recueillir trois points de vue différents des questions urbaines. : celui de chercheurs en économie urbaine, celui d'experts en urbanisme, et celui d'experts de l'action sociale.

1) - Travaux de Philippe Haeringer (IRD)

Il constate qu'un processus d'urbanisation s'est enclenché dans les années 50, et que celui-ci se prolongera pendant encore 50 ans.

Pour comprendre ce processus, il propose deux couples de concepts :

- la métropolisation (polarisation de pouvoir économique et politique au profit d'une région et de la ville qui la domine) et la mégapolisation (croissance exponentielle d'une ville, où l'initiative populaire tente de combler le déficit en équipement et gestion urbaine) ;

- la pauvreté majoritaire (conséquence directe de la mégapolisation qui provoque la concentration dans les villes de populations pauvres) et l'économie invertie (économie d'auto emploi générée par la démographie et dont l'aboutissement est la production d'objets et de services de première nécessité).

Face à ses mutations urbaines, **Philippe HAERINGER** propose des méthodes de travail pour les projets urbains :

- L'action municipale doit être conduite à l'échelon de la cité entière ;
- Il faut travailler sur les subsidiarités ;
- Mobiliser les ressources disponibles (ouvrir pour cela le dossier de la fiscalité urbaine) ;
- Encourager la gouvernance.

- Travaux de Jean-Marie Cour et la question des villes secondaires

Le phénomène urbain en Afrique est essentiellement lié à la dynamique des villes secondaires. Elles permettent de dégager la notion d'espaces **urbano-centrés** dans lesquels les villes et leur hinterlands peuvent être moteur de la croissance économique, pour autant que leurs échanges puissent se développer. Dans ce cadre, la municipalité devient "une entreprise de production de services collectifs".

L'instrument de diagnostic et d'analyse de ces villes se met progressivement au point au travers du programme ECOLOC qui a déjà porté sur une dizaine de villes. ECOLOC cherche à définir les stratégies de développement économique de la ville selon un processus participatif et à élaborer des programmes d'investissement. Ces derniers sont encore à mettre au point.

2) - Travaux d'Alain Bertaud sur les outils de la politique urbaine

La structure spatiale de la ville n'est jamais anarchique, mais fonction **du marché foncier et du marché de l'emploi**.

Les outils de la politique urbaine à privilégier sont donc : les règlements d'utilisation des sols, la taxation foncière, et les investissements en infrastructures primaires.

- Travaux de Michel Arnaud sur le financement durable du capital urbain

Le financement de l'investissement repose sur un partenariat élargit : public/privé/structures associatives locales. Le maillon faible de cette coopération est le secteur public (Etat et communes). Cette défaillance du secteur public entraîne la ville dans une spirale descendante de son aménagement.

Les solutions préconisées par **Michel ARNAUD** sont les suivantes :

- abandonner toute politique de don pour responsabiliser les communes ;
- promouvoir un endettement contrôlé des communes ;
- conditionner les financements extérieurs à une progression des ressources locales (4 % à 5 % du Produit Local Brut ou PLB).

3) - Contributions de Max Hennion et Volker Hauck sur les relations entre instances élues et organisations de la société civiles

Une scène locale complexe :

- des populations positionnées sur des logiques de court terme, dont l'expression des besoins est déconnectée de la connaissance des coûts ;
- des acteurs locaux inscrits dans des configurations plus ou moins conflictuelles et des pratiques d'évitement.

Comment concilier les deux ?

- en renforçant les capacités de gestion et de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales ;
- en appuyant les ONG ou associations locales ;
- en s'assurant de la mobilisation de l'Etat ;
- en constituant un cadre institutionnel clair et cohérent.

Roger Goudiard fait ensuite mention du rapport français qui sera présenté en juin 2001 à Istanbul + 5.

Ce rapport qui concerne la politique urbaine domestique de la France, soulève quatre idées forces que l'AFD doit analyser en termes opérationnels :

- considérer la ville comme un objet prioritaire de l'action publique ;
- prendre en compte les franges périurbaines ;
- encourager la politique contractuelle ;
- tenter de résilier la dispersion spatiale excessive et l'exclusion sociale.

Le rapport présente aussi les cinq objectifs de la coopération internationale française : accompagner la décentralisation, renforcer les capacités de gestion urbaine; appuyer les partenariats locaux; combattre la pauvreté et l'exclusion; mobiliser les ressources locales.

Il propose de s'appuyer sur les partenariats internationaux existants (CNUEH et Cities Alliance), sur le partenariat régional (PDM) et de développer la coopération décentralisée.

Roger GOUDIARD présente alors deux schémas. Le premier expliquant la mutualisation des stratégies au niveau international, le second les liens entre les stratégies internationales et les politiques domestiques. Il en retire deux constats:

- **L'AFD est tenue par les engagements internationaux de la France qu'il faut connaître et analyser en termes opérationnels ;**
- **C'est dans le domaine urbain que les synergies d'expérience de l'AFD, dans les Etats étrangers et les DOM TOM, devraient être les plus fécondes.**

Il énumère à cet effet les principales convergences entre les thèmes du séminaire interne et ceux développés dans le rapport de la France pour Istanbul +5. Ces convergences portent sur la dispersion spatiale, l'exclusion sociale, les franges périurbaines, les politiques urbaines à l'échelle de l'agglomération, l'approche participative, et la planification stratégique.

Pour structurer et orienter le travail de l'atelier, les thèmes de réflexion suivants sont proposés :

1) l'intervention sur la ville

- Où en sont les municipalités par rapport au débat approche globale de la ville / intervention localisée ?
- Où en sont les municipalités par rapport à l'alternative plan directeur d'organisation spatiale / planification stratégique ?
- Où en sont les municipalités des villes secondaires par rapport aux relations synergies villes / campagnes ?

2) le jeu des acteurs

- Que dire du panorama des acteurs institutionnels du développement urbain : aménageurs, réseaux techniques ?
- Où en sont les municipalités par rapport à la question de la place et du rôle de la société civile ?
- Que dire de leurs expériences participatives impliquant les populations dans les choix d'investissement ?

3) le financement du développement urbain

- Où en sont les municipalités sur la question de la complémentarité fiscalité locale / usage à péage ?
- Où en sont les municipalités sur la question de la complémentarité fiscalité locale / transfert de l'Etat ?
- Que dire des divers mécanismes et expériences d'intermédiation pour accéder aux marchés financiers ?

Enfin, trois questions sur les méthodes de réflexion:

- Quels thèmes prioritaires ?
- Quel équilibre capitalisation interne / expertise extérieure ?
- Quelle modalité de travail agence / siège ?

III - Déroulement de l'atelier interne

Un Participant (Saint-Denis de la Réunion)

Il désire aborder la thématique: "Comment amorcer une dynamique dans les villes les plus démunies ?".

Il informe que lors de la présentation de **Roger GOUDIARD** à propos du chapitre «Où en sont les communes urbaines et les villes sur tel et tel sujet », quelqu'un dans l'assistance a glissé "nulle part". Cette réflexion ironique est pourtant le constat d'une réalité poignante en Afrique, en particulier pour les villes sahéliennes. Par conséquent, une des grandes questions que doit aborder l'AFD est «comment amorcer cette dynamique».

A ce titre, il propose un bon exemple. Il s'agit d'une opération lancée par l'AFD au début des années 1990 dans un quartier périphérique de Ouagadougou, avec une ONG qui avait proposé ce projet. Cela fut plutôt une réussite. Avec un montant limité qui devait être à l'époque d'un million de francs nous avons, dans un quartier vraiment très démuné, démarré par la base, c'est-à-dire :

- des actions de sensibilisation aux problèmes d'hygiène ;
- la construction de latrines dans les écoles, dans les marchés ;
- la construction de points d'eau ;
- le lancement d'une opération de ramassage d'ordures en finançant des petites structures privées avec des ânes, des charrettes, ... quelque chose de très simple.

Cela permettait de démarrer, d'amorcer, de lancer une dynamique qui souvent fait défaut.

Or, ce participant souligne qu'il a entendu à ce sujet des choses très différentes et contradictoires. Il a été repris tout à l'heure, dans l'exposé, un écrit de **Philippe HAERINGER** qui préconise une action municipale conduite à l'échelle de la cité plutôt qu'une myriade d'opérations pilotes localisées. Il ne partage pas cet avis car, faute de moyens, l'action municipale à l'échelle de la cité restera très limitée dans les villes les plus démunies. Il faut au contraire s'attacher au développement d'initiatives de base.

De même, **Jean-Pierre ELONG MBASSI** a dit tout à l'heure que la multiplication des projets de quartier ne fait pas un projet de ville. La réponse, encore une fois, est certainement quelque part entre les deux; et je pense que c'est un bon sujet de réflexion.

Une Participante (Burkina Faso)

Elle partage l'observation de **Jean-Pierre ELONG MBASSI** au sujet de la «multiplication de projets de quartier qui ne fait pas un projet de ville».

Elle souhaite savoir si l'AFD envisage d'exploiter les études ECOLOC. Certes, pour l'instant, ces études ne sont pas toutes opérationnelles. Mais celle-ci permettent néanmoins de dresser un état des lieux très complet de la ville et de son hinterland. Cette participante craint que si l'AFD tarde trop à opérationnaliser ces données au Burkina, celles-ci n'aient plus aucune utilité.

Intervention de Jean-Pierre ELONG MBASSI

Jean-Pierre ELONG MBASSI avoue que les opérations ECOLOC ont été mal engagées, parce qu'elles ont été engagées comme des études et se sont en réalité transformées en une sorte de «café du commerce», chacun apportant son lot de plaintes, rendant impossible toute problématique. Un autre problème est apparu à Bobo Dioulasso: le refus des chercheurs engagés par ECOLOC à remettre l'ensemble de leurs travaux. Prétextant le non copyright, ils n'ont communiqué que leurs résultats.

Or, ECOLOC doit reposer avant tout sur un processus participatif, mais un processus participatif qui diffère un peu de ce que nous propose le Programme de Gestion Urbaine (PGU) du PNUD en Afrique. Une des actions d'ECOLOC est maintenant d'identifier qui est porteur de quoi dans la ville puis de mobiliser les acteurs autour d'une stratégie. A partir de là, il est difficile que l'information puisse se déprécier, parce que si les porteurs sont mobilisés alors l'information ne se dépréciera pas facilement.

Un Participant (Maroc)

Il est surpris de ne pas avoir entendu, dans la présentation de **Roger GOUDIARD**, mentionnés deux éléments critiques du développement urbain, à savoir **le transport intra-urbain et la maîtrise du foncier** qui a été évoquée d'une façon peut-être elliptique.

Or, au Maroc, la maîtrise du foncier commande la réussite de toute opération dans le traitement de l'habitat insalubre. Cela signifie que devrait exister un arsenal réglementaire et un dispositif législatif permettant aux communes de se doter d'une réserve foncière; ce qui n'est pas le cas et ce qui entrave très largement des opérations que nous finançons dans ce secteur.

Une deuxième observation : la ville en terme de pauvreté urbaine a été rarement évoquée. De même la possibilité pour l'AFD d'engager des opérations concourant à la résorption de la pauvreté urbaine par des actions ciblées. **La problématique de la pauvreté dans le cadre un peu spécifique des interventions de l'AFD en secteur urbain devrait être mieux définie.**

Le troisième point se rapporte à : «quel secteur, quel interlocuteur pour nos interventions en secteur urbain?»

L'un des chercheurs ou économiste ayant réfléchi au sujet postule que la municipalité, en tout cas le gouvernement municipal au sens de la commune, est un interlocuteur valable pour conduire des opérations financières. Cela paraît assez contestable au Maroc où, d'une part le processus de décentralisation n'est pas engagé et, d'autre part, lorsqu'il le sera, il ne fera pas des communes le pivot de la loi de décentralisation qui mettra en avant beaucoup plus un échelon supérieur qui sera celui des régions.

La loi n'est pas encore parue mais c'est la région qui sera investie des moyens financiers et fiscaux pour engager des programmes de développement à l'échelon communal. Dans tous les cas elle sera un interlocuteur déterminant des municipalités pour conduire leur propre programme de développement interne.

Un Participant (Mauritanie)

Il souhaite parler de la municipalité et du poids qu'elle peut représenter. Pour ce faire, il expose l'exemple de la Mauritanie et de Nouakchott, où un processus de décentralisation est engagé par le gouvernement. Dans ce cadre l'AFD a accordé une subvention à la ville de Nouakchott. Cela a été fait en parfaite transparence et tout le monde était relativement fier de cet effort vers la décentralisation. Et puis, par derrière, vient d'arriver la mise en place d'une agence de développement urbain, qui a été décidée sous l'initiative et sous l'égide de la Banque Mondiale et qui est une façon de reprendre à la municipalité le pouvoir que le gouvernement avait essayé de lui donner.

Ce participant veut donc à la fois attirer l'attention sur ce sujet, demander si ce genre d'exemple existe ailleurs et poser la question de comment réagir.

Un Participant (Mali)

Auparavant, lorsque le développement urbain était décidé dans les ministères, on désignait un maître d'ouvrage. La Banque Mondiale a proposé sa solution que l'on utilise désormais partout : les **AGETIPS** en lieu et place des communes.

Or, ce que l'on constate, c'est que ces AGES gèrent certes des marchés, mais que la maîtrise d'ouvrage va bien au delà de la gestion des marchés. Il faut prendre en compte l'environnement, les problèmes de l'appropriation réelle. Par exemple, au Mali, lorsque l'AGETIP fait un caniveau, le Malien dit : "c'est le caniveau de l'AGETIP ". Par conséquent, si le caniveau est bouché, on se plaint à l'AGETIP. Or le maintenance ne relève pas des compétences de l'AGETIP, mais de la municipalité !

Aussi **la décentralisation pose vraiment le problème de la formation des maîtres d'ouvrages**. Au Mali, dans le cadre du développement local, on aborde le problème par la voie participative, ce qui implique évidemment que le maire s'approprie le projet du début jusqu'à sa concrétisation, et que le maire devienne le maître d'ouvrage avec l'appui d'équipes techniques.

Le problème de la maîtrise d'ouvrage est corrélatif à la décentralisation.

Un Participant (Cayenne)

Ce participant s'adresse à **Léon BERTRAND** et reproche le pessimisme de son exposé : apparemment, le maire de Saint-Laurent du Maroni serait démuni face aux problèmes que rencontre sa ville. Pour l'intervenant, cet aveu reflète davantage la modestie du maire. En vérité, **Léon BERTRAND** s'est déjà engagé dans un processus de résolution de ces problèmes.

Par exemple, un processus de concertation à été initié à Saint-Laurent afin de pallier à "cette course effrénée des infrastructures". Pour ce faire, des opérateurs institutionnels ont dû être créés, comme la SENOG ou la CCOG (communauté des communes de l'ouest guyanais). Cette démarche intéressant beaucoup cet intervenant, celui-ci souhaite que **Léon BERTRAND** donne plus d'information sur ce processus.

En second point, l'intervenant revient sur l'origine externe, voir étrangère, des problèmes de Saint-Laurent. Or l'AFD tient compte de ce paramètre, puisqu'elle intervient aussi au Surinam. L'AFD souhaite, en ce moment, mettre en place un projet de cofinancement d'équipements communautaires, dont une partie au moins concernerait la région d'Albina (Surinam).

Réponse de Léon BERTRAND

Léon Bertrand insiste tout d'abord sur la nécessité **d'implication du maire dans la maîtrise d'ouvrage** lors de projets de développement urbain. A tel point qu'à Saint-Laurent un comité de pilotage a été constitué, coprésidé par l'Etat (le sous-préfet) et le maire. Ce comité se réunit au moins une fois par mois.

Il y a aussi la maîtrise d'ouvrage urbaine et sociale qui est le prolongement de la maîtrise d'ouvrage de la commune de Saint-Laurent. Depuis quelques années a été créée une société d'économie mixte : la SENOG (sorte d'opérateur direct en charge de la réalisation des habitations).

Cependant, d'autres communes restent structurellement déficitaires. Elles sont le plus souvent enclavées, isolées, et les seuls moyens possibles d'accès sont la pirogue, l'hélicoptère ou l'avion. Ainsi, un logement social qui coûte 150 000 francs à Saint-Laurent va s'élever à 300 000 francs suite aux coûts de transports des matériaux de construction, par exemple.

Pour palier à ce problème, une communauté des communes de l'ouest a été constituée. Cette communauté assure la maîtrise d'ouvrage déléguée de ces collectivités défailtantes, et prend en charge la construction des infrastructures nécessaires (logements, réseaux électriques, réseaux téléphoniques, distribution d'eau potable, etc.).

D'autres coopérations, à caractère économique, sont à inventer. Par exemple, un projet de zone industrielle et artisanale est en train d'être réalisé à Saint-Laurent. Déjà un industriel surinamien a réservé une parcelle afin d'implanter une usine de blanchiment du riz. Le principe de cette coopération est le suivant :

- l'entrepreneur surinamien souhaite exporter en Europe sans devoir payer les barrières douanières.
- pour Saint-Laurent, l'implantation de cette unité va permettre la création de certains emplois.

Jean-Michel DEBRAT

Il fait un bref condensé des points communs des interventions précédemment entendues.

Il remarque en effet que dans des contextes institutionnels différents, et avec des capacités d'investissements inégales, **les réponses sont analogiques** :

- prise en compte de l'espace global de la ville et de son environnement (y compris frontalier);
- pratique de l'intercommunalité pour la gestion des problèmes de cet espace;
- dégagement de solutions juridiques et financières pour les maîtrises d'ouvrage (le plus souvent c'est l'option société mixte qui est choisie);
- enfin, pas de séparation entre gestion de l'espace et gestion économique.

Un Participant (Madagascar)

Celui-ci souhaite revenir sur l'exposé de **Jean-Pierre ELONG MBASSI**, en particulier sur le point suivant: les villes sont devenues des machines économiques, avec trois niveaux (survie, familial, informel intermédiaire). **Jean-Pierre ELONG MBASSI** avait alors suggéré que l'AFD mette en place une sorte de Proparco des villes, dans le but d'inverser la pyramide des niveaux économiques.

L'intervenant se rallie à la proposition de **Jean-Pierre ELONG MBASSI** : **le levier de transformation et de développement économique des villes africaines est assurément le secteur informel intermédiaire**. Aussi la micro finance ne paraît ni appropriée, ni efficace pour réduire de façon pérenne la pauvreté. La micro finance est davantage une réponse au problème de la survie.

Un Participant (Afrique du Sud)

Une réponse au problème qui vient d'être soulevé a été explorée en Afrique du Sud avec la création d'INCA .

INCA est une institution financière privée Sud-Africaine, créée par des capitaux privés, à laquelle participent Dexia et Proparco. Cette institution a pour objectif de favoriser le développement des infrastructures, notamment celles des townships. L'AFD travaille avec INCA. La première ligne de crédit était de 150 millions de francs, dédiée au renforcement des infrastructures (assainissement, routes). La seconde vient d'être signée et s'élève à 20 millions d'euros. Cette deuxième ligne concerne des projets éducation et santé, avec un fonds réservé à des opérations de prévention de lutte contre le Sida en faveur des populations estudiantines

Un Participant (exposant son expérience vécue à Ouagadougou)

Il revient sur **le cercle vicieux du développement** mis en évidence par le maire de Saint-Laurent : la mise à disposition de services (écoles, hôpitaux, habitats salubres) attire une population extérieure grandissante en proportion à l'efficacité de ces services.

Or, les problèmes rencontrés à Ouagadougou sont similaires. La ville a en effet tenté de maîtriser son développement urbain en édifiant un super périphérique, ensuite en lotissant un certain nombre de quartiers, parmi les 27 arrondissements, à travers un plan d'aménagement. Le principe était radical : seules les populations installées à l'intérieur de ce périphérique bénéficieraient des services publics. Ceci a immédiatement entraîné un afflux de population nouvelle installée à la frange urbanisée de la ville.

Le problème posé par ce phénomène est double :

- Faut-il se limiter à des mesures d'aménagement urbain sans prendre en compte le phénomène migratoire? Faut-il prévoir un schéma d'aménagement urbain imposant un regroupement des populations périphériques dans des zones bien distinctes ?

- Ces populations marginalisées sont bien souvent les plus pauvres. Or si l'on veut lutter contre la pauvreté, ne doit-on pas prendre en considération les besoins de ces populations dans les projets d'aménagement urbain ? Un positionnement de l'AFD est à promouvoir à cet égard.

Un Participant (SOFIDEG)

Il souhaite intervenir sur le problème de la diffusion du progrès économique, étant admis que le développement endogène donne certaines priorités et qu'il existe un potentiel de croissance suscité par l'expansion démographique.

Cependant, les entreprises ne peuvent se développer qu'avec un minimum d'infrastructures, et notamment des équipements électriques, eau potable, etc.

Il insiste ensuite sur la complémentarité observée entre une émergence du potentiel économique "naturel" et l'arrivée de quelques grandes entreprises. L'arrivée de ces entreprises peut produire un effet de structuration, de rigueur dans l'exécution de travaux d'infrastructures. Il faut essayer de valoriser ce phénomène. Il donne pour exemple le cas de l'installation de la base de lancement Ariane à Kourou : des études seraient à mener selon cet angle là.

Jean-Michel DEBRAT

Jean-Michel DEBRAT tente de rappeler aux membres qu'il est nécessaire de se concentrer sur la méthode pour aborder des projets d'aménagement urbain d'après les thèmes de réflexion suivants :

- quelle approche de la ville ?
- quel jeu des acteurs locaux ?
- quel financement de la ville ?

C'est pourquoi il demande aux membres d'envoyer ultérieurement soit des réponses personnelles à ces questions de méthode, soit d'ajouter de nouvelles questions, soit enfin d'indiquer des références dans le cas où des ouvrages et des projets auraient proposé des solutions. L'objectif étant que l'AFD tire au maximum parti de l'expérience interne de projets ou de collaboration de projets, ou encore d'expériences inconnues de DPE.

Cette collecte d'informations permettra de bâtir un questionnement logique pour développer des projets urbains, des politiques urbaines. En d'autres termes, de rendre cohérent, d'un point de vue analogique, l'ensemble des multiples réponses que l'AFD peut offrir à ces contextes différents.

L'AFD a par ailleurs déjà sollicité 5 ou 6 des meilleurs chercheurs français qui réfléchissent sur la question. L'AFD va poursuivre cette démarche en recensant les universitaires ou les collègues d'institutions (comme l'IRD) susceptibles de nourrir la réflexion collective.

En somme, capitalisation interne et expertise externe : qu'en pense l'assistance ?

Deuxième question : modalités de travail agences - siège?

Un Participant (Polynésie)

Il insiste sur la nécessité de **prendre le temps d'avoir un retour sur les projets réalisés par l'AFD**. Son impression est que les discours d'universitaires s'accordent très bien pour certaines conceptualisations, mais ils ne peuvent s'appliquer aux exigences locales.

Des travaux d'aller et retour avec les agences semblent beaucoup plus fructueux.

Une Participante (Nairobi)

L'équipe de l'Agence de Nairobi a bénéficié à deux reprises des travaux **d'Habitat**. Or ce sont des **ressources** que l'AFD devraient exploiter, selon elle.

Un Participant

Il demande si un **groupe de travail inter-agences** pourrait être prévu.

Jean-Michel DEBRAT

Bien entendu, ce type de collaboration inter-agences peut être organisé. Mais dans un premier temps est privilégié le groupe de travail avec DPE.

Un Participant (Brésil)

Il demande si le siège pourrait être plus actif pour proposer des partenariats, des alliances, avec des opérateurs, des ONG et les agences. Selon lui, **l'AFD a tout intérêt à s'associer**, dans les grandes villes, **avec des partenaires financiers ayant l'expérience du financement des collectivités locales**. Ces derniers peuvent ainsi préparer la mise en place de structures capables d'absorber des financements directs et accompagner ces mêmes financements.

Jean-Michel DEBRAT

Il indique qu'il prend note de cette dernière suggestion. Il informe les membres que **prochainement des alliances seront conclues avec la Caisse des Dépôts pour des projets urbains outre-mer** (un expert est sollicité).

Il demande encore une fois si quelqu'un a quelque chose à ajouter pour mener à bien cette réflexion, ou bien si DPE garde comme admise la grille des trois questions et des neuf sous-questions.

Un Participant (Haïti)

L'état de la ville de Port-au-Prince est tellement déstructuré que tout projet de développement urbain doit préalablement se cantonner aux initiatives de base et développer l'approche participative. Dans ce cas de figure, on touche très vite du doigt **la problématique de la démocratie locale**.

Qui sont les protagonistes de l'approche participative ? Il y a les bailleurs de fond, les usagers, et également le pouvoir en place ainsi que les aspirants au pouvoir. Or, les projets d'aménagement urbain conduisent les populations à se regrouper et à initier une démarche de démocratie de base. Ce regroupement peut apparaître alors comme un foyer de rivalité, d'opposition au pouvoir politique en place. D'où l'attitude soit de casser le projet, soit de phagocyter le

regroupement. Face à cette attitude, les bailleurs de fonds sont relativement dépourvus, car ils n'ont pas de rapports directs avec les populations.

Réaction de Jean-Michel DEBRAT

Effectivement, ce point doit faire partie de la réflexion à mener. D'autant plus que dans l'analyse des causes d'échec de projet, ce type de phénomène est l'un des plus récurrent.

Il faut tenir compte aussi des traditions différentes selon que le pays est francophone ou anglo-saxon. Un questionnement critique de sociologue serait utile pour comprendre ces mécanismes d'interaction entre pouvoir politique et démocratie participative.

Il note qu'à ce stade de la réflexion, il n'y a pas de contre-proposition sur la grille de réflexion présentée par **Roger GOUDIARD**.

BILAN DE LA MATINEE (Laure PEUCH)

I - Points de convergence

Nécessité de la participation et de l'implication du pouvoir politique local

Il est indispensable que la mairie assume le rôle de maîtrise d'ouvrage. Sinon, aucune pérennité du projet n'est raisonnablement envisageable, surtout lorsque la maintenance des infrastructures de base est en jeu.

Cette implication permet de tracer les préliminaires du dialogue société civile et Etat. Elle est le premier pas vers une démocratisation de la décision.

Nécessité de la participation des citoyens

Elle est la condition sine qua non à la réussite du projet, dans le sens où c'est elle qui doit définir et communiquer ses besoins au développeur, et non l'inverse.

Ensuite, par son implication dans la direction du projet, elle permet de rompre le pouvoir monopolistique des élus. Elle force la transparence de ses derniers. Elle peut donc avoir un impact d'assainissement démocratique. Une de ses manifestations juridiques est la décentralisation.

L'encouragement aux réseaux bilatéraux entre les collectivités locales

Soit nationaux, soit internationaux, ces réseaux permettent un échange d'information et de compétences entre les villes.

Ils permettent aussi plus de liberté dans le champ d'action de ces villes, leur donnant davantage d'autonomie pour la maîtrise du devenir de leur ville.

Tenir compte de l'environnement et du patrimoine culturel des villes

Le développement doit être aussi synonyme de bien être, bien être géographique et écologique. Ces critères n'ont été que très récemment introduits dans les projets, mais leur nouveauté n'enlève rien à leur importance.

La restauration du patrimoine, ou l'entretien de celui-ci, est un élément fédérateur, au sens où il unit la population concernée par un sentiment d'appartenance à une culture identique, à un passé dont elle devient la gardienne. Un nouveau rôle lui incombe, et c'est celui de transmettre une mémoire collective.

Quant à l'environnement, il est essentiel pour donner la vie à une communauté. La qualité d'un habitat repose certes sur les infrastructures communes basiques (distribution d'eau, d'électricité, de

moyen de chauffage, etc.), mais il repose aussi sur le «cadre de vie» : possibilités d'activités extra-domicile, lieu de rencontre et d'échange (magasins, places publiques, marchés), etc.

Tenir compte de l'environnement frontalier des villes

Il est évident, et l'exemple de Saint Laurent du Maroni était particulièrement évocateur, qu'aucun projet ne doit se soustraire à la localisation géographique de la ville sélectionnée. Les frontières finalement n'existent que sur les cartes, mais en réalité aucunes d'entre elles ne sont imperméables. Au contraire, leur porosité est grandissante et une ville proche ayant les capacités de promouvoir des conditions de vie meilleures devient un important pôle d'attraction pour les migrants.

II - Les points de divergences

La compétitivité économique des villes

La ville doit pouvoir reposer économiquement sur son hinterland et, pour se faire, développer le niveau de ses services et échanges en privilégiant les entreprises du secteur intermédiaire. L'attraction d'entreprises étrangères passe par une mise à niveau de l'environnement juridique, fiscal, et sécuritaire.

Cela suppose que la ville doit se développer démocratiquement et économiquement a minima pour que des entreprises extérieures au pays puissent s'importer. Reste à connaître l'ordre de priorité.

Un projet de ville ou de quartier ?

Comment organiser l'aménagement urbain : selon une démarche globale et intégrée, ou bien selon une optique de gestion parcellaire ? Cette question renvoie à l'utilisation d'outils de planification qui deviennent de plus en plus des outils d'information et de gestion économique et sociale de la ville. Un projet urbain de l'AFD peut-il ou doit-il capitaliser sur ces outils sans perdre son caractère opérationnel ? Certains estiment que, dans beaucoup de localités, les moyens financiers et humains répondent difficilement aux ambitions de planification globale.

Difficile mesure des progrès de la démocratie participative

La démocratie participative porte en elle-même les germes de son échec. Soit «café du commerce», soit lieu de surenchère d'ambitions infrastructurelles, elle peut vite s'avérer un danger pour la réalisation du projet.

Pour contrer ces dérives, deux impératifs :

- une implication des acteurs dans le projet ;
- une information des coûts des infrastructures et des moyens de leur réalisation aux acteurs, afin de rationaliser les ambitions en fonction des ressources ou budgets disponibles.

III - Les questions soulevées

Au sujet du pouvoir politique local

Impossibilité de gérer en direct les interférences d'aspirants au pouvoir ou d'élus dans leur volonté de faire échec au projet si ils y trouvent un avantage. Comment contourner de telles pratiques ? Faut-il exclure les projets à interférence politique? Mais les projets urbains ne sont-ils pas tous d'essence politique ?

Des rivalités entre agences de développement?

Il a été signalé le cas d'implantations d'institutions patronnées par la Banque Mondiale ayant absorbé à leur profit les compétences de collectivités. L'AFD semble demeurer impuissante face à ce phénomène de détournement de compétences. Le développement de partenariats internationaux peut-il aider à résoudre de tels problèmes ?

La pauvreté urbaine

De quelle pauvreté parle-t-on, dans le sens où souvent les pauvres d'entre les plus pauvres vivent en périphérie des villes. Ce problème met en exergue la question de la délimitation des villes. Les projets de développement urbain, s'ils ont comme objectif la résorption de la pauvreté, doivent-ils se focaliser sur les périphéries?

Les transports urbains, le foncier et la sécurité des villes

Ces trois thèmes ont été à peine abordés, et par conséquent non débattus.

Pourtant les problèmes des transports urbains et du foncier avaient été présentés lors du séminaire de septembre dernier, dans le cadre de l'étude de la physionomie des villes. En effet ces deux paramètres conditionnent en quelque sorte la géographie immobilière et social d'une ville. Les transports sont aussi une condition incontournable de développement économique (se rendre au travail) et social (se rendre dans un hôpital, par exemple).

Quant à l'insécurité, elle est le corollaire de la pauvreté, voire de la paupérisation. Elle impose un mode de vie particulier, une hiérarchie informelle entre les habitants, une confrontation fréquente à la violence. Ce point devrait être envisagé comme une des dimensions de la pauvreté.