

# DEFIS POSES PAR LE DEVELOPPEMENT DES VILLES DU SUD

## LUTTE CONTRE LA PAUVRETE URBAINE : QUELLE STRATEGIE POUR L'AFD ?

<b>CADRAGE DE LA PROBLEMATIQUE DE LA PAUVRETE URBAINE EN AFRIQUE SUB-SAHARIENNE, CONTEXTE DE L'AIDE ET ENJEUX</b>	<b>1</b>
Dialogue et questions sur la pauvreté majoritaire et la nouvelle économie urbaine <i>Roger GOUDIARD</i>	1
La pauvreté : quel éclairage pour le développement urbain ? <i>Michel ARNAUD</i>	7
La pauvreté urbaine vue par la Banque Mondiale <i>François AMIOT</i>	9
Présentation du "toolkit" en cours d'élaboration de la Banque Mondiale <i>Roberto CHAVEZ</i> Responsable de l'animation du réseau sur le développement urbain et les transports à la Banque Mondiale	12
<b>LE DIAGNOSTIC RAPIDE D'UNE VILLE</b>	<b>17</b>
Le diagnostic spatial des villes : rôle du marché foncier, des grandes infrastructures Et des plans d'urbanisme sur la localisation des pauvres <i>Alain BERTAUD</i> Consultant, Banque Mondiale	17
Deux projets de Cities Alliance <i>Roberto CHAVEZ</i> Responsable de l'animation du réseau sur le développement urbain et les transports à la Banque Mondiale	23
L'approche économique de la ville : le programme ECOLOC <i>Jean-Marie COUR</i>	25
L'adressage urbain <i>Guillaume JOSSE</i> Groupe Huit	30

<b>ROLE DES MUNICIPALITES ET DE LA SOCIETE CIVILE</b>	<b>34</b>
<b>Proposition pour le financement de l'urbanisation en ASS</b> <i>Michel ARNAUD</i>	<b>34</b>
<b>Planification stratégique et participative : préparation d'un CDS</b> ( <i>City Development Strategy</i> ) <i>Roberto CHAVEZ</i> Banque Mondiale	<b>36</b>
<b>Technique de l'approche participative en Afrique Anglophone : la JA (Joint Action)</b> <i>Volker HAUCK</i> ECDPM	<b>38</b>
<b>Lutte contre la pauvreté et gouvernance urbaine</b> <i>Max HENNION</i>	<b>42</b>
<b>QUELLES ORIENTATIONS OPERATIONNELLES POUR L'AFD ?</b>	<b>49</b>
<b>Synthèses des débats et thèmes de discussion</b> <i>Jean-Michel LEBRETON</i> Consultant	<b>49</b>
<b>Voies et moyens pour mieux attaquer la pauvreté urbaine dans les projets de l'AFD</b>	<b>52</b>

# Dialogue et questions sur la pauvreté majoritaire et la nouvelle économie urbaine

**Roger GOUDIARD**

## **I. Que nous dit la recherche urbaine ?**

Cet exposé est la lecture par un "développeur" des travaux d'un chercheur, Philippe Haeringer. Celui-ci se fixe l'objectif de rendre intelligible le basculement urbain qui a débuté depuis le milieu du XXème siècle et les mutations économiques qui l'ont accompagné. Il résulte de cette recherche une construction conceptuelle qui s'articule autour des notions de métropolisation et de mégapolisation d'une part, de pauvreté majoritaire et d'économie invertie d'autre part.

### **1. La métropolisation et la mégapolisation**

Les travaux de Philippe Haeringer postulent que l'explosion urbaine actuelle, dont le caractère semble irréversible depuis le milieu du XXème siècle, n'exprime pas seulement un changement quantitatif, mais un changement de nature et de sens, un véritable bouleversement de civilisation, qui nécessite de refonder l'interprétation générale du fait urbain. Pour mieux comprendre cette nouvelle donne urbaine, il propose de distinguer les concepts de mégapolisation et de métropolisation.

Il définit la métropolisation comme un phénomène de polarisation essentiellement économique qui consiste à structurer une ville et son espace de manière interactive, faisant de la ville un point d'excellence niché dans un paysage rural. A l'inverse, il définit la mégapolisation comme un phénomène d'essence démographique, caractérisé par la croissance exponentielle de la population d'une ville sans synergies régionales. La ville n'est plus un lieu d'excellence, mais devient le lieu de vie obligé pour le gros de l'humanité.

Les travaux de Philippe Haeringer soulignent que le phénomène de mégapolisation se caractérise par des dynamiques robustes. En effet, alors que la plupart des mégapoles souffrent d'un déficit en équipements et en gestion urbaine, et que les écosystèmes craquent de toute part, le système perdure. Ce constat suggère la force des modèles de survie des populations concernées. Il s'agit de processus qui laissent le premier rôle à une "armée des déshérités" et plus largement à l'initiative populaire. Enfin, Philippe Haeringer souligne la capacité d'adaptation de la mégapolisation, qui se révèle capable d'englober des situations diversifiées. Elle fabrique des modèles citadins très contrastés qui se nourrissent de nombreux paramètres locaux.

Deux points méritent d'être particulièrement relevés par l'AFD dans les travaux de Philippe Haeringer, compte tenu de la spécificité de ses domaines de compétence : ce qu'il a à dire sur les villes secondaires et sur le cas de l'Afrique.

Quel est le positionnement des villes secondaires ? Philippe Haeringer demande de reconsidérer la notion de "petite ville" à la lumière de nouvelles configurations spatiales. Pour lui la ville secondaire est un relais dans le ruissellement démographique généralisé vers les mégapoles. Les

villes secondaires qui ne se logent pas sur ces parcours sont vouées à s'étioler ou à perdre de leur importance.

Concernant l'Afrique, Philippe Haeringer considère qu'en marge du schéma mondial de la mégapolisation, on observe sur ce continent des situations résiduelles où les campagnes conservent une forte capacité de rétention. Il note l'existence de phénomène de "floculation" caractérisé par le regroupement des populations rurales en villages-centres et se demande s'il s'agit d'une alternative à la mégapolisation ou un simple différé de celle-ci ? Enfin, il souligne la forte capacité des villes africaines à gérer localement, dans les quartiers, les défaillances du système global de la ville.

En résumé, les principales caractéristiques de la mégapolisation sont, dans l'espace, une logique centrifuge, qui fait que la ville se valorise à sa périphérie et se dévalorise au centre. Dans la pratique, les riches tendent à sortir de la ville, tandis que les pauvres sont confinés au centre. La seconde caractéristique est une logique de fragmentation de la ville en villages urbains. A l'origine espaces identitaires, ces villages peuvent dériver en enclos sécuritaires, en ghettos ethniques, voire en milieu mafieux. Enfin, le rapport au temps du phénomène de mégapolisation se caractérise par une intensification du présent au détriment de la conscience du passé (dissolution du patrimoine ancien des centres villes) et de l'avenir (échec récurrent des tentatives de planification).

Au terme de cette première phase d'analyse, on peut repérer deux défis majeurs dans les travaux de Philippe Haeringer, qui sont des défis posés à l'AFD, comme aux autres bailleurs de fonds : la misère des majorités urbaines et la perte de contrôle du gouvernement urbain.

## **2. La pauvreté majoritaire et l'économie avertie**

Deux autres concepts proposés par Philippe Haeringer sont ceux de la pauvreté majoritaire et de l'économie invertie. La mégapolisation produit de la pauvreté majoritaire, qui elle-même est à l'origine d'une économie nouvelle. D'une autre nature que l'économie inductrice de peuplement, qui caractérise la métropolisation, cette économie est créée par les populations accumulées dans les villes, qui ne peuvent s'insérer dans les mécanismes économiques pré-existants. Philippe Haeringer la nomme économie invertie, pour marquer cette inversion du facteur démographique et du facteur économique.

Pour rendre compte du cheminement de son analyse, Philippe Haeringer propose ce qu'il nomme une série de "tableaux". Dans un premier tableau, il considère que depuis 1950, et pour encore un demi-siècle, nous sommes dans une phase de ruissellement généralisé du peuplement vers les villes. C'est une "machine à peupler les villes" qui fonctionne toute seule, alimentée par une sur-

diffusion des cultures citadines. Le deuxième tableau constate le fait d'une croissance urbaine dont personne ne veut puisqu'elle n'est pas activée par un appel positif de la ville.

Dans le troisième tableau, il constate la pauvreté majoritaire citadine, qui se caractérise par l'addition de la pauvreté d'une population accumulée dans un lieu de vie et de la pauvreté de la ville, de ses équipements et de sa gestion. A l'inverse de la pauvreté majoritaire rurale, avec laquelle les paysans ont au fil du temps appris à vivre, la pauvreté majoritaire urbaine est trop brutale, amplifiée par l'explosion démographique, et offre des conditions de vie extrêmement difficiles du fait du confinement des populations. Le cinquième tableau montre la pauvreté majoritaire comme étant le terreau de l'économie invertie.

Philippe Haeringer propose quatre tableaux supplémentaires pour analyser cette économie invertie. Dans le sixième tableau, il souligne que sa finalité est d'assurer le quotidien. Il suggère un glissement des analyses antérieures, qui faisaient des campagnes un lieu de survie des masses face aux villes, lieux de l'économie moderne, vers une nouvelle donne où les mégapoles joueraient vis à vis des "places de l'économie mondialisée" le même rôle que les campagnes dans le schéma précédent.

Le septième tableau souligne que l'économie invertie est un système économique reposant sur des procédés de fabrication simples et ouverts à tous, dont le but est la production d'objets et de services de première nécessité. Peu capitalistique et faiblement technique, c'est une économie d'auto-emploi, caractérisée par une confusion des objectifs économiques et des finalités domestiques. Le huitième tableau souligne que l'économie invertie a un rapport au temps inscrit dans l'immédiat et la proximité, excluant toute logique d'accumulation. Enfin, le neuvième tableau s'intéresse au rôle de l'argent, qui est ramené à celui d'un simple jeton passant de main en main, dans une logique de troc.

Pour terminer, les travaux de Philippe Haeringer éclairent le lien entre mégapolisation et mondialisation en notant que le processus d'intégration économique actuel marginalise une grande majorité de l'humanité. Constatant le double phénomène d'une économie mondialisée, qui accompagne les grandes évolutions de la planète, et d'une économie invertie rivée aux paramètres locaux, il suggère qu'il s'agit des deux faces d'une même pièce.

### **3. Le gouvernement urbain et l'action**

Partant de ces éléments d'analyse, Philippe Haeringer pronostique la fin de l'urbanisme traditionnel, "la fin des démiurges", en particulier la planification préalable, au profit d'un urbanisme d'accompagnement, attentif aux dynamiques spontanées, qu'elles soient "initiales", de "régularisation" ou "de reconquête douce" des espaces urbains. Il recommande d'être prudent sur la question de la dissémination des bonnes pratiques, parlant d'une risque de "vagabondage des recettes".

S'agissant de l'action proprement dite, les écrits de Philippe Haeringer recommandent d'agir en premier lieu sur les priorités de base, les "édilités", qui selon lui, sont les premiers devoirs d'une

municipalité : l'eau, l'électricité, les transports. Ces priorités ont l'avantage d'être techniques et comptables et donc d'une mise en œuvre facilitée. En second lieu, plutôt que de privilégier une myriade d'opérations-pilotes localisées, rapidement phagocytées par leur environnement, l'action municipale doit être conduite à l'échelle de la cité. Philippe Haeringer considère que, quel que soit le dénuement d'une ville, "il existe toujours un niveau de présence minimal des pouvoirs publics" qu'il convient de repérer et d'appuyer..

En ce qui concerne le jeu des acteurs, il recommande de travailler sur les subsidiarités entre le niveau global et le niveau local, soulignant que la distorsion entre les deux niveaux dépend de la dimension de la ville. Il recommande aussi de travailler aux points d'interface. A cet égard, les municipalités sont pour lui les porte-parole des populations vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de la gestion urbaine. Elles doivent en particulier faire face aux grands enjeux de la gestion urbaine, que sont la maintenance ou la lutte contre la dégradation des équipements.

Un autre point sur lequel insiste Philippe Haeringer est la mobilisation des ressources financières et contributions en main d'œuvre. Même si ces villes sont pauvres, le difficile dossier de la fiscalité doit être ouvert. Concernant le second point, il recommande de miser, lorsque cela est possible, sur le travail communautaire gratuit..

Pour finir, on trouve dans les travaux de Philippe Haeringer des développements sur la gouvernance. Soulignant que, plus qu'un terme dans l'air du temps, la gouvernance signifie que la participation de tous les acteurs, élus et mouvement associatif, est nécessaire pour garantir la bonne marche de la ville, il s'interroge sur la représentativité des uns et des autres, qui n'est pas de même nature et renvoie à la question du rapport entre démocratie électorale et démocratie participative.

Ces travaux de Philippe Haeringer éclairent bien les trois grandes questions stratégiques et opérationnelles qui se posent à l'Agence Française de Développement (AFD) aujourd'hui :

- Quel est l'état de la question urbaine ?
- Sur quelle vision longue des villes peut-on appuyer le dialogue de l'AFD avec les autorités municipales des villes dont elle contribue à financer les programmes ?
- Sur quels processus participatifs locaux entre les municipalités et les populations de leur ressort doit-on faire reposer les opérations financées par l'AFD ?

A l'issue de cet exposé, qui se veut une lecture des travaux de la recherche urbaine par un "développeur", Roger Goudiard invite Philippe Haeringer à compléter ou corriger la présentation faite de ses travaux puis le "livre" aux questions de l'assemblée.

## II. Débat

### Philippe HAERINGER

La pauvreté majoritaire urbaine, à l'inverse de la pauvreté majoritaire rurale, est dépourvue de ce long savoir-faire et savoir-vivre qui avaient instauré une forme de régulation dans le monde paysan. Néanmoins, survivre à la campagne n'est pas une réalité aussi facile à vivre qu'on le croit, notamment dans les conditions de déstructuration du tissu rural.

#### Un participant

Il me semble que le caractère culturel des motifs de la migration n'est pas suffisamment mis en exergue dans le cadrage conceptuel.

### Philippe HAERINGER

A mon sens, l'objectif économique reste la principale motivation du migrant. Néanmoins, je ne sous-estime pas l'importance des motivations culturelles car il est vrai que les cultures urbaines se diffusent dans le fond des campagnes comme un appel irrésistible pour les jeunes qui considèrent la ville comme une terre promise où le rêve d'une vie meilleure peut se concrétiser.

Le ruissellement démographique vers les villes, en particulier le conditionnement culturel, est dû à quatre facteurs qui partent essentiellement des avancées technologiques :

- la disqualification de la production paysanne par les technologies modernes ;
- la multiplication des moyens de diffusion moderne qui amène les cultures urbaines dans les campagnes ;
- l'augmentation et la modernisation des moyens de la mobilité physique ;
- les progrès de la médecine qui ont contribué à l'explosion démographique et, par voie de conséquence, au décuplement de l'exode rural.

#### Un participant

Je pense que les facteurs sociologiques ne doivent pas être niés, notamment sous l'angle des rapports de force. Par exemple, la ville doit être considérée comme un lieu de liberté pour les jeunes.

## **Un participant**

L'aspect économique est quelque peu occulté dans la démarche que propose Philippe Haeringer. De même, les mouvements de migration des populations du Sud vers les villes du Nord mériteraient d'être mieux développés. Par ailleurs, si le temps de l'urbanisme traditionnel est révolu, il apparaît nécessaire de le redéfinir par rapport à ce qui est considéré comme une nouvelle donne urbaine. Sans l'outil de la planification, comment peut-on avoir une vision globale de l'évolution de la ville ? Je pense que par souci d'efficacité, la gestion urbaine doit être analysée dans sa complexité.

### **Philippe HAERINGER**

Le phénomène de disqualification des économies paysannes, voire de déstabilisation des sociétés rurales permet de prendre toute la mesure de l'influence des facteurs économiques. Les motivations économiques de la migration, telle qu'on l'observe en Afrique, se retrouvent également dans les pays du Nord. Si le dépeuplement des campagnes n'a pas pu être arrêté dans les pays développés, comment peut-il l'être dans les pays du Sud ? S'agissant des migrations vers le Nord, il faut considérer ce phénomène comme une perspective d'avenir plutôt que comme une réalité préoccupante. Quant aux besoins de planification, il est clair que la maîtrise urbaine suppose une certaine vision planificatrice, notamment dans le cas des mégapoles. Par ailleurs, il me semble que l'on ne peut nier ce que j'appellerais le "piège mégapolitain", c'est-à-dire l'impuissance des savoir-faire locaux à gérer une mégapole. De manière générale, le praticien doit prendre acte des sociétés citadines telles qu'elles se sont construites.

### **Jean-Marie COUR**

Je pense qu'il n'est pas pertinent d'approcher la problématique du développement urbain par l'angle de la pauvreté. Il en résulte une incapacité à appréhender les mécanismes qui interagissent dans ces villes. Les praticiens du développement doivent repenser les paradigmes et les modèles qu'ils manipulent. Par ailleurs, la notion de mégapolisation est quelque peu excessive dans la mesure où elle donne une vision distordue de la ville qui devient un grand espace mouvant incontrôlable. Pour finir, je pense que les villes secondaires sont aptes à devenir de vrais centres de décision, contrairement à ce que l'on peut croire.

### **Philippe HAERINGER**

En Afrique Sub-Saharienne, l'explosion des villes secondaires est telle qu'elles deviennent de vraies constellations sur les cartes des pays. C'est ce que j'appelle la "floculation". Je ne souhaite pas trancher sur le caractère définitif ou provisoire de ce phénomène qui est, dans une certaine mesure, le pendant de la mégapolisation dans les campagnes.

## **La pauvreté : quel éclairage pour le développement urbain ?**

**Michel ARNAUD**

L'intérêt que l'on porte à la lutte contre la pauvreté traduit un constat d'échec d'une certaine conception du développement telle qu'elle avait prévalu après la deuxième guerre mondiale et qui se résumerait ainsi : le développement est l'absorption des sociétés attardées dans l'économie moderne. D'ailleurs, ne parlait-on pas du biais urbain ou *urban bias* ? Pour ma part, je ne voudrais pas que la lutte contre la pauvreté prenne le relais du biais urbain, éclipsant ainsi le vrai problème qui est celui du développement.

Le concept de pauvreté majoritaire a pour finalité de gérer des sociétés de pauvreté et non pas la pauvreté dans les sociétés. La lutte contre la pauvreté était localisée puisqu'elle était d'abord circonscrite au milieu rural, notamment dans les années 60. En milieu urbain, elle impliquait des réalités plus complexes et plus difficilement repérables. Aujourd'hui, il n'est pas pertinent d'assimiler la pauvreté urbaine à la réalité des habitats spontanés ou des quartiers précaires.

En Afrique Sub-Saharienne, la pauvreté urbaine est mobile, voire volatile. L'urbanisation africaine n'est pas dramatique puisqu'elle est moins rapide que celle qu'ont connue les villes américaines au XIXème siècle. En outre, la migration africaine est soumise à des mouvements inverses qui sont consubstantiels du mécanisme. A Abidjan, par exemple, au moment où la croissance urbaine était de 10 % par an, pour 200 000 personnes arrivées en 1980, 100 000 étaient parties. Le solde migratoire est donc à nuancer, notamment lorsque l'on prend en compte le résultat de tentatives d'individus et de familles de passer à la grande ville et, constatant l'échec, de revenir à la petite ville, voire au milieu rural.

S'agissant de la question de la mobilité à l'intérieur de la ville, je dénonce le mythe de la construction personnelle. En effet, la grande majorité des individus est dans une situation d'hébergement chez un parent ou dans une situation de locataire. On observe une grande mobilité dans le parc de logements locatifs (2/3 du parc d'habitations) : c'est la réponse continue des habitants à leurs problèmes de statut et à leurs conditions de vie. Sur le plan économique, c'est une dynamique robuste. En effet, le logement locatif est la source d'une accumulation de capital considérable. La preuve en est qu'il a suivi la croissance urbaine. Je pense donc que les migrations sont, pour les personnes concernées, des paris sur l'avenir.

Concernant les liens entre urbanisation et secteur informel, je pense que le développement du secteur informel est un phénomène consubstantiel de l'urbanisation et non pas une alternative au secteur formel. Dans ce mécanisme d'adaptation continue de l'habitat aux ressources et au statut social des populations migrantes, les points nodaux d'activités périphériques et industrielles sont des points de densité importants.

S'agissant de la démarche opérationnelle, de manière générale, toute opération de restructuration qui apporte une amélioration en termes de services urbains dans un quartier donné, et qui n'est pas

déjà atteinte par la majorité de la population, a pour effet de réinstaller des gens à l'intérieur du nouveau quartier. Ceux qui ne peuvent pas supporter l'augmentation de la valeur foncière sont alors obligés de partir. Je ne plaide pas pour un abandon des programmes de réhabilitation des quartiers, mais j'estime qu'on ne peut pas attaquer la pauvreté urbaine à travers le paysage urbain.

Je conclurai en vous avouant mon scepticisme quant aux interventions dites "ciblées" (*targetted policies*) sur les pauvres ou sur les quartiers pauvres. A mon sens, une approche globale est souhaitable. D'ailleurs, c'est dans les villes où l'on ne se fixe pas d'objectifs de besoins essentiels qu'il n'existe pas de poches distinctes de pauvreté. Pour conclure, je rejette les politiques de réhabilitation des quartiers défavorisés ou "*slum upgrading*" car nous devons tendre, à travers nos projets, vers une ville sans bidonvilles (City without slums).

# La pauvreté urbaine vue par la Banque Mondiale

François AMIOT

## I. Rappel historique

Le développement durable et la pauvreté sont les deux axes majeurs de la politique de la Banque Mondiale. Le thème de la pauvreté est une préoccupation qui a connu des évolutions dans le temps. Dans les années 80, il s'agissait surtout de la pauvreté monétaire -celle qui définit la pauvreté par le seuil inférieur d'un dollar par jour et par personne. Au cours de ces années, les programmes concernaient principalement les filets sociaux qui était rattachés à l'ajustement structurel et qui prenaient, en milieu urbain, la forme de travaux à haute intensité de main d'œuvre. A cette époque, les projets urbains n'étaient guère en mesure de cibler quantitativement les pauvres parmi les bénéficiaires des projets.

Le rapport sur la pauvreté dans le monde de l'année 1990 marque un tournant dans la politique de la Banque Mondiale dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. En effet, apparaît une notion centrale dite des "besoins essentiels" dans les domaines de l'éducation, de la santé et des infrastructures de base. Cette notion commande encore aujourd'hui les actions majeures de lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, les grandes conférences internationales (Rio en 1992, Le Caire, Beijing, Copenhague en 1995 ou encore Istanbul en 1996), marquent le début d'une préoccupation mondiale pour la lutte contre la pauvreté. Ces conférences ont abouti à la détermination d'objectifs de développement communs et à l'élaboration de 21 indicateurs de base pour mieux mesurer le développement social, économique et environnemental et l'impact de l'aide. Dans la pratique de la Banque, les critères d'évaluation des projets de lutte contre la pauvreté deviennent plus ciblés et plus exigeants. L'émergence d'une nouvelle vague de sociologues dans les différents départements de la Banque a permis une avancée concrète en la matière, semblable dans ses formes à celle pratiquée pour l'environnement. Il reste que le bilan de la décennie en terme de lutte contre la pauvreté et impact de l'aide est relativement décevant.

Les années 2000 inaugurent le début d'un nouveau paradigme qui remet la lutte contre la pauvreté au centre des programmes d'aide de la Banque, mais d'une toute autre façon. Priorité est d'abord donnée à l'écoute des pauvres et une nouvelle définition de la pauvreté, beaucoup plus élargie que les précédentes, est prise en considération. Le rapport de la Banque Mondiale de septembre 2000, "*Combattre la Pauvreté*", fortement imprégné de la voix des pauvres, développe le nouveau concept de la pauvreté multidimensionnelle et ses implications pour l'aide au développement. Ensuite, dans le cadre des initiatives de remise de dette, les crédits IDA, c'est-à-dire les crédits concessionnels de la Banque, font pour la première fois l'objet de remises de dettes. En contrepartie, les pays éligibles ne peuvent désormais bénéficier des crédits IDA, comme de la remise de la dette, que s'ils s'engagent à mettre au point une stratégie de la pauvreté au niveau national. Cet engagement prend la forme des *poverty reduction strategy papers* ou PRSP dont la caractéristique

est d'être produite selon une approche participative, c'est-à-dire et en principe fortement internalisée par le pays. Les PRSP sont amenés à devenir les supports de l'ensemble des programmes d'aide et sont, en cela, dans la lignée des CDF ou Cadres Intégrés de Développement. Il faut voir, à travers cette initiative, un renversement de l'approche traditionnelle qui consistait à agir par l'offre sans trop se préoccuper de la demande, notamment sociale. Ce renversement va devenir de plus en plus exigeant pour le staff de la Banque qui doit désormais prendre ses distances par rapport aux approches trop directives.

## II. Le cadre conceptuel

### 1. Vers une définition multidimensionnelle de la pauvreté

La notion de pauvreté évolue. Les institutions de Bretton Woods sont passées de la notion de manque de biens caractérisée par un faible niveau de revenu de consommation, une santé précaire, un faible niveau d'instruction, une nutrition médiocre, un manque d'accès aux services de base, etc., à une notion plus globale dite d'absence de capacité de choix, développée, en particulier, dans le travaux du prix Nobel d'économie Amartya Sen. Les notions de vulnérabilité, d'exclusion et d'impuissance rapportés aux individus et aux groupes sociaux sont ainsi introduites. Cette dernière définition est multidimensionnelle puisque la pauvreté est conçue comme la privation des capacités fondamentales dont les causes renvoient à des analyses politiques, institutionnelles, sociales et économiques.

Pour la Banque, le **cadre d'action** qui découle de cette définition s'articule autour d'une trilogie :

- Les opportunités offertes par la croissance ;
- La démarginalisation en recherchant à supprimer les barrières d'exclusion ;
- La sécurité pour réduire les sources de vulnérabilité.

La principale critique formulée à l'encontre d'une définition complexe de la pauvreté est de la rendre indifférenciée parmi l'ensemble de la population, c'est-à-dire de rendre le ciblage encore plus difficile. Cela étant, il existe un consensus relatif sur cette définition parmi l'ensemble des bailleurs de fonds, y compris l'OCDE, notamment sur le fait qu'elle ouvre un vaste champ de réflexion conceptuelle et de démarche opérationnelle.

### 2. Les différentes mesures de la pauvreté

De nombreux critères de mesure de la pauvreté ont été élaborés, notamment le *poverty incidence* ou *headcount index*, ou encore le *poverty gap*. Le premier critère est le pourcentage de la population ou d'un groupe vivant en dessous d'un seuil monétaire équivalent à la parité du pouvoir d'achat de 1

dollar par jour et par personne, base 1993. Si l'on retient cette dernière mesure, 1,2 milliard de personnes vivent en dessous du seuil de pauvreté à l'heure actuelle, soit 20 % de la population mondiale. Le second critère est le pourcentage de pauvres dont la consommation demeure inférieure à celle définie au seuil de pauvreté. A ces deux critères s'ajoute celui de la pauvreté relative (seuil de 2 dollars par jour). Selon ce critère, un peu plus de 50 % de la population mondiale est concernée.

Malgré les difficultés de recueil statistique, ce sont les seuls indicateurs synthétiques de la pauvreté. Les notions de vulnérabilité et d'exclusion sociale n'y sont pas incluses et font l'objet d'approches spécifiques, surtout qualitatives.

La pauvreté urbaine, mesurée surtout par la pauvreté monétaire, est en croissance continue, notamment en Afrique. Au Nigéria, par exemple, elle est passée de 29,6 % à 57,5 % de 1992 à 1996. La difficulté de la mesure, sur le long terme, est que les citoyens changent de statut : on peut être toujours, parfois ou jamais pauvre. Ces variations sont l'expression de la vulnérabilité par rapport aux sources de revenu.

Une étude récente sur Madagascar a pris en compte les différentes formes que la pauvreté peut revêtir dans la capitale, Antananarivo, et a tenté une synthèse. C'est ainsi que les personnes qui cumulent les différentes formes de pauvreté ne représentent que 2,4 % des citoyens, tandis que celles qui présentent au moins une forme de pauvreté constituent près de 77 % de la population considérée. On se rapproche ici de la notion de pauvreté majoritaire qui serait un trait distinct des villes du Sud.

### **III. Le cadre opérationnel**

#### **1. Les PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers) : l'approche pays**

Conçus dans le cadre de l'initiative HIPC, ils deviennent, pour les pays éligibles à l'IDA, les documents de référence des programmes d'aide. Banque Mondiale et FMI examinent conjointement ces documents avant de se prononcer sur la remise de dette (amener le ratio VAN Dette/exportations à un niveau jugé soutenable) et le programme d'aide correspondant. Ils jouent - ou doivent jouer - le rôle de facilitateurs dans l'élaboration des documents, laissant aux pays le soin de les formuler et de les mettre en œuvre. Pour aider les pays à formuler leur PRSP, la Banque a édité un "toolkit" dans lequel les techniques participatives au niveau d'un pays sont présentées. Un PRSP n'est cependant pas un produit prêt à porter. Le processus est par essence itératif et appelle des innovations et une amélioration continue dans le temps, d'autant que les remises de dette vont s'échelonner sur une durée longue (15 à 20 ans). Le contenu du PRSP est principalement macroéconomique et sectoriel, mais il englobe aussi des programmes spécifiques. On devrait donc s'attendre à y retrouver un contenu urbain. Mais, à la lecture des PRSP qui ont déjà été élaborés (une douzaine), le fait urbain ne semble pas véritablement pris en compte pour l'instant. Le rapport de force entre les élus municipaux et le gouvernement central peut expliquer ce manque de remontée de la voix des maires. Il y a là une "fenêtre d'opportunité" pour les bailleurs de fonds qui veulent soutenir le développement urbain.

## **2. Le *Sourcebook* sur la pauvreté urbaine : l'approche sectorielle**

Venant compléter le toolkit sur les PRSP, ce document est élaboré à l'usage des gouvernements et des municipalités afin de leur permettre de prendre en compte davantage les problèmes urbains dans leurs stratégies. Le *sourcebook* urbain présente les caractéristiques de la pauvreté urbaine selon la trilogie "opportunité, démarginalisation et sécurité". Il est assorti d'indicateurs pour mesurer la pauvreté urbaine et suggère les actions à mener sur deux niveaux : le national et le local. Parmi les actions nationales, on retrouve, entre autres, les réformes pour dynamiser et responsabiliser les communes. Au titre des actions locales, on peut citer des actions de politique urbaine, d'innovation, de cadrage réglementaire et enfin, des actions de suivi et d'évaluation. De manière générale, il s'agit de stratégies de développement de la ville dans son ensemble et non d'approches ponctuelles et ciblées. L'ambition est bien de développer les indicateurs de pauvreté au niveau du secteur urbain et de la ville afin d'en établir un meilleur diagnostic pour fonder une stratégie, puis de suivre le déroulement de cette stratégie, laissant aux projets le soin de développer les indicateurs de pauvreté qui leur sont spécifiques.

### **Présentation du “ toolkit ” en cours d'élaboration de la Banque Mondiale**

**Roberto CHAVEZ**

**Responsable de l'animation du réseau sur le développement urbain  
et les transports à la Banque Mondiale**

#### **I. Deux approches distinctes, un objectif unique**

Deux approches sont proposées dans le *Sourcebook* pour faciliter la gestion des problèmes urbains : d'une part, une approche dite "ciblée" ; d'autre part, une approche multisectorielle. La première approche vise à améliorer la qualité de vie des pauvres par des actions spécifiques dans les quartiers. La deuxième approche, quant à elle, a pour finalité d'améliorer la qualité de vie des résidents par l'introduction de services de base. Chaque approche comprend les mêmes types de mesures d'amélioration physique et des interventions comme le développement des services, la construction de cliniques et d'écoles, etc.

Pour chaque approche, les bénéficiaires sont ciblés par zones géographiques définies. Les groupes cibles ou *target groups* sont définis en raison du manque de services. S'agissant du financement, on procède par transferts au bénéfice du gouvernement local. Cependant, de plus en plus, on observe une participation croissante de la société civile et du secteur privé.

## II. Les avantages et les inconvénients de chaque approche

Dans le cadre de l'approche ciblée, on peut toucher tous les volets qui sont défectueux en termes de qualité de vie dans les quartiers. En outre, on peut atteindre tous les résidents des quartiers, sans oublier que la coordination des interventions est facilitée.

Quant à l'approche multisectorielle ou globale, elle permet d'intégrer des programmes municipaux qui concernent la ville dans son intégralité. Au fur et à mesure que l'on apporte des ressources supplémentaires, il est possible de toucher de nombreux secteurs en matière de développement urbain. Enfin, il est plus aisé de faire intervenir les gouvernements et les municipalités dans le cadre d'une approche participative puisqu'il s'agit de leurs fonctions régaliennes.

De manière générale, les coûts et les avantages résultant des investissements doivent être équilibrés et mis en rapport avec l'évaluation de la demande. S'agissant de l'approche globale, les groupes cibles sont plus difficiles à identifier. En effet, les services étant destinés à tous, on ne peut dire si les pauvres ont bénéficié à chaque fois du projet de manière significative.

De manière générale, dans le cadre des projets de réhabilitation des quartiers, le taux de rendement économique est élevé si les problèmes d'insécurité foncière sont résolus. Par ailleurs, les projets ciblés font l'objet d'importants investissements par le secteur privé et par les habitants eux-mêmes à travers le secteur de la construction informelle.

Les conditions pour la pérennisation et la répliquabilité des deux approches passent par la réduction des distorsions structurelles, notamment dans le marché du logement. En outre, ces approches doivent être articulées dans le cadre de programmes municipaux. Enfin, pour une plus grande efficacité des programmes, il convient de savoir cibler les groupes et les poches de pauvreté.

## III. Débat

### Un participant

Sur le plan conceptuel, les critères de mesure de la pauvreté ne prennent pas en compte toute la réalité de la pauvreté. Je pense notamment à la référence monétaire qui me semble très insuffisante.

### François AMIOT

La référence de 1 dollar par jour est aujourd'hui contestée car elle masque d'autres phénomènes de la pauvreté qui est, quant à elle, multidimensionnelle. Cela étant, en dépit des différentes tentatives pour élaborer un agrégat le plus pertinent possible, le critère monétaire reste la référence. Aujourd'hui, on tente de compléter cette référence monétaire par des indicateurs plus qualitatifs. A cette fin, la Banque Mondiale a conduit 60 000 enquêtes dans 60 pays, notamment dans le cadre de l'initiative intitulée *La voix des pauvres*. Dans ce même état d'esprit, la Banque Mondiale a facilité,

au mois d'août 2000, la création d'une sorte de coalition mondiale des pauvres avec l'objectif de former un réseau de communication mondial sur le sujet.

### **Roger GOUDIARD**

Sur le plan opérationnel, je pense que la présentation de Roberto Chavez a touché le cœur du débat : doit-on choisir entre d'une part, une approche globale, et d'autre part, une approche ciblée sur les quartiers pauvres ?

### **Un participant**

Les programmes de réhabilitation des quartiers n'échappent pas à certains travers. Je pense notamment au départ des pauvres des quartiers dans lesquels ils résidaient une fois que ces quartiers sont réhabilités ou mis à niveau.

### **Roberto CHAVEZ**

Ce n'est certes pas la panacée, mais pour éviter de tels travers, je pense qu'il est souhaitable d'accompagner les projets de réhabilitation dits " ciblés " par des mesures de création de zones d'accueil, d'accompagnement de l'insertion, etc. C'est dans ce sens que la réponse aux problèmes de logement des populations défavorisées sera globale et anticipera la croissance de la demande dans l'espace physique.

### **Philippe HAERINGER**

A mon sens, le concept de pauvreté majoritaire rend bien compte de la situation de pauvreté structurelle observée dans les pays en voie de développement. D'où la nécessité d'opérer à l'échelle de la ville entière. Cela étant, il faut ne pas exclure les actions de l'urgence qui ont pour but de répondre à une situation anormale. Il convient d'établir une distinction nette entre d'une part, des poches de pauvreté anormales, et d'autre part, une pauvreté globale majoritaire.

### **Un participant**

A Dakar, les autorités du nouveau gouvernement ont décidé de dissoudre la communauté urbaine de la ville pour des raisons politiques. Nous perdons par là un interlocuteur institutionnel. Dans une telle situation, que doivent faire les praticiens que nous sommes ?

### **Jean-Marie COUR**

Il faut dénoncer l'hypocrisie ambiante. Le fonctionnement de l'économie mondiale, en particulier la mauvaise allocation des ressources, est la cause profonde de la pauvreté.

## **Roger GOUDIARD**

Le thème de la réduction de la pauvreté, notamment urbaine, ne peut plus considéré comme une mode, même si la langue de bois du débat international nuit à sa crédibilité. Son émergence dans la sphère de l'aide publique au développement a été précédée des travaux d'économistes, couronnés par le Prix Nobel. De plus, l'érosion de la légitimité de l'aide publique au développement plaide pour un travail spécifique sur la destination et l'utilisation des fonds.

## **Roberto CHAVEZ**

Je pense que le praticien doit privilégier une approche globale de la ville au détriment d'un raisonnement en termes de poches de pauvreté. C'est la raison pour laquelle je préfère parler de "développement urbain". En ce qui concerne l'absence d'interlocuteur institutionnel, je pense que seul un programme véritablement participatif permet de contourner cet obstacle.

## **Un participant**

Les conditions d'une vraie lutte contre la pauvreté passent par la mise en place de dispositifs qui permettent à la ville de mieux fonctionner. Ce sont notamment des dispositifs réglementaires et fonctionnels dans un contexte de gouvernance amélioré, ainsi que la mise en place de moyens qui permettent aux services municipaux d'exercer leurs fonctions. Il convient également d'amener les réseaux primaires à fonctionner de manière normale, mais aussi de permettre la prise en charge des extensions urbaines par une structuration de base. Par exemple, la construction des futurs grands axes qui organisent la ville doit permettre la mobilité des populations. La planification urbaine, en raison de la visibilité qu'elle apporte, doit être un instrument privilégié.

## **Un participant**

Les stratégies d'attaque contre la pauvreté dans les pays en voie de développement ont fait flores depuis 20 ans. On parle de développement participatif, de bonne gouvernance, de coopération décentralisée, etc. Quelle approche est la plus pertinente en termes d'impacts sur les populations ? Par ailleurs, je pense que la pratique doit se prévenir d'obéir à la dichotomie stricte entre l'approche ciblée et l'approche globale : une gradation dans les interventions permet d'éviter les effets pervers que l'on observe parfois. Enfin, il me semble aujourd'hui qu'une réforme des pensées est nécessaire pour mieux prendre en compte le formidable dynamisme des populations, des enjeux et des interactions locales.

## **Michel ARNAUD**

Si l'approche ciblée semble plus appropriée dans les villes où il existe de petites poches de pauvreté et peu de services, la population doit, en outre, connaître une faible croissance démographique.

## **Roberto CHAVEZ**

L'approche de la Banque Mondiale en matière de lutte contre la pauvreté en milieu urbain a profondément évolué en 25 ans. En effet, outre les trames assainies, le développement participatif, puis les programmes de bonne gouvernance, les interventions de la Banque Mondiale en milieu urbain ont reflété, progressivement, les préoccupations pour la lutte contre la pauvreté en général.

### **Un participant**

La question de la justice sociale n'est pas indissociable des problématiques de développement urbain. A cet égard, les PRSP, en intégrant les objectifs de lutte contre la pauvreté, ouvrent une nouvelle piste pour les praticiens du développement. Une meilleure connaissance des rapports de pouvoirs et des rapports sociaux qui produisent les inégalités observées en milieu urbain serait gage d'une plus grande efficacité.

## **François AMIOT**

En matière de planification stratégique, l'introduction des CDS (*City Development Strategy*) a été un élément nouveau dans le paysage du développement urbain. Ils facilitent le passage d'une approche dite " par le haut " ou *top down*, à une approche " par le bas " ou *bottom up* au niveau de la ville. Cette nouvelle approche du développement représente une rupture fondamentale avec les pratiques urbaines anciennes. Aujourd'hui, la création de City Alliance, qui finance le savoir-faire des projets, permet de dépasser la dialectique approche globale-approche ciblée en prenant en compte deux composantes : d'une part, la réhabilitation de quartiers remise à l'échelle de la ville (*scaling up*); d'autre part, le développement stratégique de la ville. Dans les deux cas, on cherche à dépasser le ponctuel et on étend l'approche participative au niveau de la ville.

## **Philippe HAERINGER**

Je pense qu'il est nécessaire de faire valoir la diversité des situations et des modèles urbains dans le monde. Sur le plan épistémologique, cela implique de décrypter le modèle majoritaire qui est en œuvre et par lequel les majorités urbaines reproduisent leur espace de vie. Sur le plan pratique, il convient d'intervenir en accompagnant les modèles de production majoritaires, voire les améliorer. Mais avant toute chose, les praticiens du développement doivent prendre conscience que l'on ne peut pas faire n'importe quoi, surtout lorsqu'une ville est pauvre.

# Le diagnostic spatial d'une ville

## Rôle du marché foncier, des grandes infrastructures et des plans d'urbanisme sur la localisation des pauvres

**Alain BERTAUD**  
Consultant, Banque Mondiale

### **1. La structure spatiale de la ville a une influence sur la mobilité sociale des ménages pauvres**

Les très grandes villes, par la taille même de leur marché de l'emploi, ont un avantage théorique pour les ménages pauvres par rapport à des villes plus petites. Cet avantage devient réel si les ménages et les entreprises peuvent participer à un marché de l'emploi et à un marché foncier intégré. Toute fragmentation des marchés diminue leur efficacité, et par conséquent les bénéfices que les ménages et les entreprises peuvent en tirer. La bonne gestion des villes exige donc de comprendre et de suivre l'évolution du fonctionnement de ces marchés et de prendre les mesures nécessaires pour éviter leur fragmentation.

#### **Il n'y a pas de croissance urbaine anarchique**

La structure spatiale des grandes villes est souvent complexe, mais elle n'est jamais arbitraire ou "anarchique" comme il est parfois écrit dans les rapports de la Banque Mondiale. La structure d'une ville est toujours créée par la réaction rationnelle des individus et des entreprises aux contraintes représentées par la topographie, la réglementation urbaine et la localisation des infrastructures primaires. Les ménages, comme les entreprises veulent toujours minimiser les distances et les temps de trajets. Pour cette raison, les forces du marché foncier laissées à elles-mêmes tendent toujours à former une ville compacte. La dispersion spatiale, si préjudiciable aux pauvres, est toujours le produit d'un effet secondaire de la réglementation ou d'une carence infrastructurelle.

Les villes où le marché foncier a une influence prépondérante, montrent une organisation spatiale similaire : les densités résidentielles sont hautes autour du centre ville et décroissent progressivement vers la périphérie. Dans ces villes de marché, le profil des densités à partir du centre suit approximativement une courbe exponentielle à pente négative. A l'inverse, dans les villes où le marché a été absent pour une longue période, les densités comportent des profils en "bosse de chameaux" (Saint-Pétersbourg, Cracovie) ou parfois les densités augmentent avec la distance au centre (Moscou, Johannesburg). Ces profils de densités démontrent l'effet structurant des forces du marché sur l'organisation spatiale des villes.

## **Où doivent se situer les pauvres dans les villes ?**

Il n'y a pas de localisation optimum pour un groupe socio-économique donné. L'important c'est la mobilité - c'est-à-dire la possibilité pour chaque ménage de choisir sa localisation en fonction de ses besoins propres. Les pauvres doivent être mobiles dans leur possibilité d'habitat, c'est-à-dire pouvoir s'installer dans l'espace urbain là où ils ont besoin de s'établir pour des raisons particulières au ménage lui-même. L'important n'est pas nécessairement d'être proche du lieu de travail mais d'avoir un accès pratique et bon marché vers l'ensemble du reste de la ville.

## **2. Quel schéma ?**

La structure spatiale des villes, comme la répartition spatiale des densités, s'explique par la nécessité des trajets quotidiens qui animent l'économie urbaine. Les zones les plus accessibles aux zones d'emplois ont une plus grande valeur foncière, et donc une plus haute densité si les règlements n'entravent pas complètement le fonctionnement du marché. La façon dont les zones d'emplois se répartissent ou se concentrent à travers la ville va donc définir des schémas de déplacements qui à leur tour vont influencer les valeurs foncières et les densités. Pour mieux comprendre la dynamique de changement de la structure urbaine il est donc indispensable de comprendre la logique des trajets quotidiens.

### **Villes monocentriques et polycentriques**

Lorsque la ville est monocentrique - c'est-à-dire quand une majorité des emplois se trouvent dans un seul centre - les valeurs foncières décroissent rapidement du centre vers la périphérie, suivant approximativement la même courbe exponentielle que celle suivie par les profils de densité. Lorsque la ville est polycentrique - c'est-à-dire quand une majorité des emplois se trouvent dispersés dans des centres secondaires autres que le centre ville - les valeurs foncières décroissent moins rapidement à partir du centre, il en est de même pour les profils de densités. Dans une ville polycentrique les valeurs foncières et les densités sont souvent plus uniformes - ou ont un profil plus "plat" - que dans une ville monocentrique.

En réalité, aucune grande ville n'est complètement monocentrique ni complètement polycentrique. Chaque ville a un degré de monocentrisme et un degré inverse de polycentrisme. En d'autres termes, les trajets quotidiens ne suivent jamais un schéma uniquement radial ou un schéma uniquement aléatoire. Quand les trajets radiaux dominent les trajets aléatoires, on peut dire que la ville est à dominante monocentrique, lorsque c'est l'opposé on pourra dire que la ville est polycentrique.

## **3. Le rôle des dispositifs réglementaires sur la structuration de la ville et la consommation foncière des ménages pauvres**

La politique urbaine comprend des objectifs et des outils (règlements, investissements et taxation) qui vont être mis en œuvre pour réaliser ces objectifs. Les objectifs sont toujours de nature politique et par conséquent ne se prêtent pas à l'analyse technique. Par contre, la conformité des outils et de

leur application aux objectifs doivent faire l'objet d'une analyse technique détaillée et d'un suivi dans le temps permanent. La faillite de beaucoup de politiques urbaines, et des plans d'urbanisme en général, vient souvent, non pas du mauvais choix des objectifs, mais de la contradiction entre les objectifs et les outils employés pour les réaliser.

Les outils dont dispose une municipalité pour influencer le développement spatial d'une ville sont limités. Ces outils peuvent être regroupés en trois catégories : les règlements d'utilisation de sols, les investissements en infrastructures primaires, et la taxation foncière.

Les règlements d'utilisation de sols influencent la structure spatiale en établissant la quantité de terrain qui peut être construit, la localisation spatiale de l'espace construit, et l'intensité de construction. Les investissements en infrastructure influencent aussi la structure spatiale. En règle générale, le développement foncier privé ne peut se faire qu'à une distance approximative de 1 à 2 kilomètres des infrastructures primaires, parfois beaucoup moins dans les terrains de topographie difficile (Bangkok, par exemple). Le manque d'infrastructure a donc tendance à disperser l'espace construit le long des radiales de communication régionale. La taxation foncière a un effet indirect mais important sur la structure spatiale urbaine en modifiant la quantité de terrain consommée, et en favorisant ou paralysant les transactions.

Mon hypothèse que la réglementation foncière est souvent la cause principale de dispersion spatiale peut paraître paradoxale puisque la dispersion n'est jamais l'objectif explicite des règlements. La démonstration est pourtant simple : les règlements imposent toujours des parcelles de taille minimum, des densités et coefficient d'utilisation de sols maximum et jamais l'inverse. Par conséquent, les règlements obligent les ménages à consommer plus de terrain qu'ils ne le feraient s'ils étaient libres de consommer la quantité qu'ils désirent. Les ménages pauvres ne peuvent avoir accès au foncier qu'en consommant moins de terrains que les classes moyennes. L'imposition d'une consommation de terrain minimum - résultant de la réglementation des tailles de parcelles et des coefficients d'occupation des sols - poussent les pauvres vers la périphérie où le prix du terrain est compatible avec la densité réglementaire ou vers des zones de bidonvilles plus centrales qui échappent à la réglementation, mais qui sont limitées en surface et qui correspondent à une fragmentation du marché foncier entre informel et formel. Le choix de localisation spatiale des ménages à bas revenus est donc limité plus par les règlements que par le marché lui-même.

Les pouvoirs publics doivent aussi veiller à ce que les infrastructures primaires servent toutes les zones urbaines les plus proches du centre ville en priorité. Les développements linéaires le long des grands axes radiaux allongent les temps de parcours et fragmentent le marché de l'emploi pour les ménages les plus pauvres. Ces développements linéaires sont dus à des carences d'infrastructures primaires dans les zones situées entre les voies radiales.

#### **4. Outils de diagnostic pour guider l'évolution de la structure spatiale et stimuler la consommation foncière des pauvres**

L'urbaniste doit être à l'écoute de l'évolution spatiale des villes. Il est particulièrement important de détecter les effets secondaires néfastes dus aux règlements mal conçus, aux carences d'infrastructure ou aux systèmes de taxation foncière créant des distorsion spatiales. Un certain nombre d'indicateurs peuvent être utilisés à cette fin.

### **La consommation de terrain urbain**

La distribution de consommation de terrain par tranche de revenus est l'indicateur le plus important pour mesurer les carences d'un système urbain et les effets de ce système sur la consommation des ménages les plus pauvres. L'augmentation de la consommation de terrain des ménages pauvres peut être obtenue de plusieurs façons, subventions directes, augmentation de l'offre foncière grâce à des investissements en infrastructures, modifications fiscales, modification des règlements supprimant le seuil de consommation minimum, etc... Quelle que soit la stratégie suivie, il est indispensable de suivre l'évolution de la consommation pour s'assurer que la stratégie produit un résultat conforme aux objectifs.

### **Les profils de prix fonciers**

L'évolution des prix de terrains et leur distribution spatiale à partir du centre ville est un outil de diagnostic important. Il permet en effet de détecter les distorsions dues aux règlements mal pensés ou aux carences d'infrastructures primaires. Le profil des prix fonciers permet aussi de tester l'effet sur les ménages à bas revenus des plans d'utilisation de sols réglementant directement ou indirectement la densité. Le profil de prix fonciers permet de convertir un plan d'utilisation de sol en un zoning par tranche revenus. On peut alors identifier directement les couches socio-économiques qui ont été exclues par des règlements imposant des standards inabordables pour les ménages pauvres.

### **Les profils de densités**

Les profils de densités permettent de suivre l'évolution du développement spatial. On peut développer des courbes de densités théoriques correspondant aux densités maximales prévues par les règlements et les comparer aux densités réelles pour anticiper l'effet des règlements sur la structure spatiale d'une ville. En principe une courbe "désirée" de densité devrait faire partie de tout plan d'urbanisme. Comparer régulièrement le profil réel au profil désiré permet de constater l'efficacité des stratégies urbaines. Les profils de densités doivent, bien sûr, être mis en rapport avec les profils de prix fonciers. Il doit y avoir une corrélation entre les prix fonciers et les densités.

### **L'index de dispersion**

La dispersion urbaine est le problème principal des villes modernes. Pour lutter contre la fragmentation, le "mitage" suburbain figure pratiquement comme objectif dans pratiquement tout plan d'urbanisme. Pourtant peu d'efforts ont été faits jusqu'à présent pour mesurer la dispersion. Sans mesure de la dispersion, il est impossible de guider le développement spatial d'une ville. L'index de dispersion est basé sur la mesure de la distance moyenne au centre par habitant mise en relation à la taille de la surface construite. Cet index permet donc de comparer la dispersion des

villes entre elles quelle que soit leur taille et surtout de mesurer la dispersion dans le temps quand la ville se développe. Si la théorie des marchés de l'emploi est reconnue comme importante pour l'évolution socio-économique des ménages à bas revenus, l'index de dispersion devrait être un indicateur primordial pour mesurer le succès ou l'échec des stratégies urbaines.

### **Un participant**

Combien de temps est nécessaire pour obtenir des images comme celle que vous venez de présenter ?

### **Alain BERTAUD**

En s'appuyant sur un recensement fiable et des images satellites, un délai de 15 jours est nécessaire pour élaborer les supports d'information en 2D ou en 3D.

### **Jean-Marie COUR**

A partir des gradients de densité, peut-on déterminer la dynamique de croissance de la ville ?

### **Alain BERTAUD**

Dans toutes les villes que j'ai pu étudier, j'ai constaté que le gradient de densité tendait toujours à s'aplatir, en particulier sous l'effet de l'introduction de nouveaux commerces qui contribuent à éloigner les habitants du centre. De manière générale, il est possible de déduire une courbe de densité par rapport à des objectifs en matière d'urbanisme.

### **Un participant**

Doit-on choisir entre la réglementation et la non-réglementation en matière d'urbanisme ?

### **Alain BERTAUD**

Au cours de mon expérience, j'ai pu constater que les interventions des pouvoirs publics ont abouti, à chaque fois, à une plus grande dispersion dans la ville, à l'opposé de formes plus spontanées d'urbanisation. Cela ne signifie pas que la planification, en l'occurrence une gestion autoritaire de la ville, n'est pas souhaitable. Il convient d'être à l'écoute du marché foncier et d'y introduire les infrastructures nécessaires.

### **Un participant**

Un plan d'occupation des sols doit donc suivre la dynamique de l'occupation des sols et non pas la précéder ?

### **Alain BERTAUD**

Le marché foncier envoie des signaux que le législateur doit prendre en compte. Ces signaux sont le reflet de la dynamique de l'occupation des sols. Dans les zones où les trajets sont réduits et où le marché du travail fonctionne mieux, il est préférable de privilégier une structuration métropolitaine compacte. Hormis ce cas particulier, de manière générale, l'infrastructure doit suivre la densité et non pas l'inverse.

### **Un participant**

Si le marché détermine la densité d'occupation, il devrait déterminer une faible densité d'occupation. Aux Etats-Unis par exemple, on observe des zones d'habitation de plus en plus étendues. Or les coûts en infrastructure liés à cette structuration spatiale sont considérables.

### **Alain BERTAUD**

L'extension spatiale des zones d'habitation aux Etats-Unis est due à deux facteurs : d'une part, l'absence d'autorités métropolitaines dans les villes ; d'autre part, la préférence culturelle des Américains pour les habitations insérées dans les grands espaces. A l'inverse, les habitants de Paris préfèrent réduire leur surface habitable et en supporter les répercussions financières simplement pour s'installer dans le centre de la ville. Par ailleurs, il faut considérer le fait qu'aux Etats-Unis, l'Etat fédéral octroie des subventions aux prêts hypothécaires qui encouragent les habitants à consommer des surfaces.

**Philippe HAERINGER**

Les effets pervers d'une réglementation ne fonctionnent que dans la mesure où il existe déjà un marché foncier. A mon sens, il aurait été pertinent d'introduire dans l'étude les différenciations qualitatives des modèles d'habitat urbain.

## **Deux projets de Cities Alliance**

**Roberto CHAVEZ**

**Responsable de l'animation du réseau sur le développement urbain  
et les transports à la Banque Mondiale**

Cities Alliance a été lancée en décembre 1999 en partenariat avec les bailleurs de fonds sur la problématique urbaine. En effet, il est apparu fondamental d'avoir les connaissances et les instruments appropriés pour gérer les enjeux de développement urbain. Depuis le lancement, une série de petites initiatives ont été financées. Au mois de décembre prochain, le Conseil consultatif de Cities Alliance se penchera sur des propositions de programmes et d'études plus lourdes.

### **I. Le CD-ROM sur le traitement des bidonvilles**

L'une des premières initiatives de Cities Alliance a consisté au financement de travaux dans les groupes thématiques de la Banque Mondiale. Ces travaux ont, entre autres, abouti à la création d'un CD-Rom sur le traitement des bidonvilles et, en particulier, sur la réhabilitation des quartiers.

*Monsieur Chavez accompagne son exposé d'une démonstration des ressources disponibles sur le CD-Rom.*

Le CD-Rom est une sorte d'encyclopédie synthétique à l'attention des praticiens de la Banque Mondiale, des responsables de projet, des urbanistes, etc. Présenté sous l'apparence graphique d'un site web, il n'est cependant pas interactif. Il comprend cinq grands chapitres. Le premier porte sur les hypothèses de référence que chaque praticien doit prendre en compte. Le deuxième porte sur la mise en œuvre des projets de réhabilitation et son évaluation. Le troisième chapitre est consacré aux études de cas, tandis que le quatrième chapitre traite des enjeux et des outils. En particulier, le praticien peut apprendre les rudiments de la réalisation d'enquêtes de base et de cartographies communautaires, les conseils pour réussir le montage de projet, l'élaboration de matrices logiques (*logical frameworks*), etc. En ce qui concerne les enjeux, le praticien dispose, par exemple, d'un panorama exhaustif des politiques en matière de logement. Enfin, un chapitre est consacré aux ressources et aux contacts disponibles.

Le CD-Rom est une collection de savoir-faire sur un secteur précis du développement urbain. Il est prévu d'étendre cette pratique à d'autres sous-secteurs de la problématique urbaine comme l'environnement urbain, les finances municipales, l'économie des villes, ou encore la prévention des désastres.

### **II. Le CD-Rom de l'UCCI**

*Monsieur Chavez présente un deuxième CD-Rom élaboré dans le cadre d'un projet Cities Alliance.*

Le CD-Rom UCCI a été élaboré à l'intention de l'Union des villes et capitales de la zone ibéro-amérique. Il s'agit d'un outil de travail interactif dont la finalité est de permettre l'échange de connaissances entre les villes de l'Union. On retrouve un site public qui est le portail d'entrée auquel peut accéder chaque ville. Sur le site privé, il est prévu de proposer un service d'assistance, un annuaire des membres et des communautés thématiques. Enfin, il existe un site régional municipal à l'attention des diverses communautés de praticiens au niveau de la ville. A cet égard, les moyens de communication sont modernes puisqu'il s'agit de discussions en ligne, de forums de discussion, sans oublier les fonctionnalités du courrier électronique.

Pour conclure, les deux CD-Rom, outre leurs fonctions pédagogiques, traduisent la volonté de la Banque Mondiale de devenir également une banque de connaissances où seraient stockés des instruments opérationnels accessibles à tous les praticiens.

# **L'approche économique de la ville :** **le programme ECOLOC**

**Jean-Marie COUR**

Le programme ECOLOC a été lancé à l'initiative conjointe du Programme de Développement Municipal-Ouest et du Club du Sahel. Il fait suite à une étude réalisée par le Club du Sahel sur les perspectives à long terme en Afrique de l'Ouest dont la finalité était d'attirer l'attention des bailleurs de fonds sur la nécessité d'abandonner le discours traditionnel sur le biais urbain pour, enfin, porter intérêt aux villes qui ne sont pas que des espaces où vivent les pauvres, mais des espaces vivants et dynamiques. Aujourd'hui, l'Afrique change. Il incombe aux intervenants extérieurs de prendre en compte ces changements et de faire évoluer leurs pratiques en conséquence.

## **I. Les principes fondateurs du programme**

Certains principes forts sont affirmés dans le programme ECOLOC. En particulier, l'urbanisation est un processus qui concerne un nombre croissant de villes, quelle que soit leur taille, et sans qu'un processus de mégapolisation soit apparent. En outre, l'urbanisation résulte à la fois du hasard du marché et de la nécessité politique. Enfin, les villes sont des lieux de pouvoir car elles produisent la majorité de la richesse locale et la contrôlent.

Dans le cadre du programme, le gradient de densité résidentielle est prolongé jusqu'en basse campagne. En effet, c'est par les villes qui sont les lieux de marché et de communication avec le reste du monde que s'opère la transformation structurelle de l'ensemble de l'espace, y compris de l'espace rural et agricole.

Une carte a été élaborée pour schématiser les tensions de marché, c'est-à-dire le degré d'intensité des messages que perçoivent les producteurs dispersés en milieu rural, et qui gouverne leurs comportements. En Afrique, les interactions fonctionnent exclusivement en direction des villes et des réseaux de transport. La prise en compte des tensions de marché signifie qu'il n'est pas pertinent de traiter des problèmes urbains sans considération pour ce qui se passe dans leurs zones d'influence. En effet, la zone d'influence de la ville est vaste. Elle commande son espace, l'exploite et le transforme. Par conséquent, toute stratégie de développement urbain qui ignore l'hinterland et ses interactions avec la ville est tronquée, voire inopérante.

Le programme ECOLOC offre une autre vision de la ville : l'économie urbano-centrée est de plus en plus influencée par les villes environnantes, chacune étant un centre de pouvoir qui ne demande qu'à s'exprimer. Pour cela, il convient de reconnaître l'existence des pouvoirs locaux, autrement dit de décentraliser.

## II. Les objectifs et les moyens

Les pouvoirs locaux, outre leurs fonctions administratives régaliennes, sont de plus en plus impliqués dans la réalité locale, y compris dans la vie économique. C'est la raison pour laquelle le programme ECOLOC vise d'une part, à redonner du pouvoir aux décideurs locaux, et d'autre part, à redynamiser les économies locales.

Le premier moyen pour atteindre ces objectifs est la connaissance. C'est ainsi que le programme a démontré qu'il était possible de bâtir, au niveau local, un système d'information urbano-rural de grande qualité et ce, pour un coût raisonnable. Les moyens mis en œuvre pour dynamiser les économies locales sont, entre autres, l'augmentation des ressources des collectivités locales et des investissements. Cela permet d'améliorer l'impact de l'action publique sur l'économie locale.

## III. La démarche

Le programme ECOLOC se déroule suivant 3 phases distinctes. La première phase est une phase d'étude (6 mois environ) au cours de laquelle une petite équipe d'experts pluridisciplinaire constitue la base de données, puis l'analyse et la commente. A l'issue de cette phase, un tableau de bord ainsi qu'un diagnostic sont élaborés. Les tableaux de bords offrent une vision de dynamique de la ville et suggèrent des axes de stratégie. En outre, ils permettent d'évaluer l'importance de chaque projet dans le développement de la ville. De manière générale, la phase d'étude associe un nombre restreint de partenaires, notamment le maire, le conseil municipal, etc.

La deuxième phase est une phase de dissémination du document de diagnostic et d'ouverture du débat à un nombre croissant de partenaires en commençant par l'élite locale. C'est de ce vaste débat populaire que doit émerger un sentiment commun sur les difficultés de la ville et les moyens de les surmonter. Enfin, la dernière phase est une phase de mise en œuvre.

La démarche a donc reposé en premier lieu sur un effort de quantification de l'économie locale. Cela enferme les populations dans un raisonnement propice à la réflexion et à l'échange. Sur le plan pratique, on combine une approche modélisée qui se fonde sur un cadre conceptuel dit "démono-économique" avec des enquêtes de terrain ciblées. Cette combinaison est le gage du succès de l'opération.

Les éléments de méthodes ont pour objectif de casser la coupure artificielle entre les secteurs et le dualisme entre la ville et la campagne. En outre, ils s'articulent autour de la notion d'aménagement de l'espace, et ce selon plusieurs niveaux d'analyse spatiale.

L'étude ECOLOC, traitant d'un espace élargi (la ville et sa zone d'influence), est évidemment le lieu privilégié du dialogue entre collectivités voisines et de la compréhension des enjeux dans les campagnes. Dans les 30 prochaines années, si le ralentissement de la croissance démographique, ainsi que le ralentissement des taux de croissance de chaque ville, sont acquis, il n'en reste pas moins que le flux total de biens, de services et de personnes sera 40 fois le volume actuel. C'est dire à quel point il est nécessaire de s'interroger sur la structuration des tuyaux qui relient la ville à son

hinterland et l'organisation de ses flux. En particulier, il convient de penser dès aujourd'hui la ville de demain. Cela repose sur le volontarisme des décideurs locaux et les partenaires extérieurs, ainsi que sur leur capacité à négocier.

#### **IV. Le financement du développement urbain**

Dans le cadre du programme ECOLOC, des tableaux de bords ont été élaborés, mettant en relation le produit local brut avec le niveau de taxation perçu par la collectivité locale. Sur près de douze villes de l'étude, ce rapport atteint le niveau de 0,3 %. De même, il est apparu que si un pourcentage quasi insignifiant de la richesse locale était prélevé, à peine un pour mille de la valeur du capital privé était concerné. Par ailleurs, le capital public est très faible, ce qui laisse peu de sources de prélèvement pour les collectivités locales.

Le programme ECOLOC propose de nouvelles pratiques pour mobiliser les ressources locales. Elles consistent à montrer en quoi la fiscalité locale, en particulier l'augmentation du taux de prélèvement et l'effet multiplicateur des dépenses, est le moteur de l'économie locale. C'est un outil pédagogique central dans la démarche du programme. Par ailleurs, le rôle des villes secondaires est analysé. Elles ont des fonctions d'échange importantes, sans oublier qu'elles sont des espaces peuplés de gens qui sont solvables sur le plan économique. Elles jouent également un rôle croissant dans l'aménagement de l'espace.

Le programme propose de créer un dialogue entre les villes qui retrouvent les chemins de l'échange précédant le développement de leurs frontières nationales. C'est le cas du triangle formé par les villes de Korhogo, Sikasso et Bobo-Dioulasso. En effet, les populations de ces villes de trois pays distincts, partageant malgré tout la même culture, sont désireuses de retrouver une complémentarité dans leurs interventions.

#### **V. Qu'en est-il aujourd'hui ?**

A l'heure actuelle, le programme ECOLOC semble être dans une phase de stagnation. En particulier, la phase de dialogue politique autour du diagnostic se déroule à un rythme lent, tandis que la phase opérationnelle n'a pas encore débuté. On peut s'interroger sur l'adaptation de cet outil et sur la volonté réelle des partenaires à l'appliquer, mais une chose est certaine : une forte détermination est la condition de réussite du programme.

Pour conclure, je pense qu'il faut considérer les actions de lutte contre la pauvreté non pas en ville, ni en milieu rural, mais qu'il faut les approcher sous l'angle de l'économie locale urbano-rurale. La dynamisation de l'économie locale passe par la libération de la mobilité des biens et des personnes.

## **VI. Débat**

### **Roger GOUDIARD**

Comme vous avez pu le constater avec le programme ECOLOC, la méthodologie de diagnostic économique d'une ville et de sa zone d'influence est maintenant au point. Aujourd'hui, nous sommes prêts à financer le complément de travail méthodologique permettant de passer du diagnostic économique d'une ville à son programme d'investissement. Nous sommes en discussion avec le PDM qui vient d'accueillir ECOLOC dans son sein.

### **Un participant**

Comment délimite-t-on l'hinterland d'une ville comme Koumassi qui est inscrite au programme ECOLOC ?

### **Jean-Marie COUR**

L'expertise dans le domaine du diagnostic urbain est rare. Le bon déroulement de nos études repose sur un accompagnement méthodologique du facilitateur. La formation des intervenants est également un élément fondamental dans la bonne marche des études. A cet égard, des efforts supplémentaires doivent être déployés. La délimitation des hinterlands est soumise à des critères pratiques. De manière générale, nous considérons un espace raisonnablement grand pour pouvoir être parcouru à pied ou à cheval par les consultants. Cela étant, dans le cas de Koumassi, il existe plusieurs frontières, ce qui complique le choix de la délimitation. Je rappelle qu'une étude ECOLOC peut avoir plusieurs villes dans sa zone d'influence, ce qui est souhaitable.

### **François AMIOT**

Nous souhaitons être en position de tirer des leçons du programme ECOLOC pour savoir si cette démarche est pertinente. Par ailleurs, le processus mis en place dans le cadre de ce programme étant consensuel, il est important qu'il soit approprié par les pouvoirs locaux. Reste à savoir quel est le rôle potentiel des bailleurs de fonds. S'agit-il, par exemple, de mesures visant à rattraper le retard des villes en matière d'infrastructures ou de soutien au secteur privé ?

### **Michel ARNAUD**

Je suis intervenu dans les phases avancées du programme ECOLOC pour développer la dimension spatiale du projet. A cet égard, il faut savoir qu'il a été difficile de recruter des compétences en matière d'analyse spatiale. Je pense que l'intervention des intervenants extérieurs n'est pas tant d'investir pour rattraper un retard d'infrastructures. Il s'agit surtout d'amener les partenaires locaux à s'accorder sur la nécessité d'investir, et par voie de conséquence, d'augmenter les prélèvements fiscaux. En notre qualité d'intervenants extérieurs, nous devons leur faire prendre conscience que

leur économie locale a la capacité de s'auto-développer. Le sous-développement est avant tout une capacité à gérer le développement, l'investissement et l'entretien de cet investissement.

### **Un participant**

Cette approche n'est-elle pas inopérante face aux capacités de détournement dans les pays du Sud ?

### **Jean-Marie COUR**

Les raisons de cette capacité de détournement sont simples : le langage des bailleurs de fonds est incompris et correspond peu à la réalité locale. Cela explique donc la "schizophrénie" locale que l'on observe parfois chez certains dirigeants qui tiennent un double discours. Le processus ECOLOC consiste à parler aux gens de ce qui se passe chez eux. Bien évidemment, ils ne deviennent pas soudainement des citoyens vertueux, mais on peut espérer, et nous en avons déjà eu la preuve, une amélioration de la qualité du dialogue d'une part, au sein de la communauté concernée, d'autre part, entre cette communauté et les partenaires extérieurs.

### **Michel ARNAUD**

Dans le cas de la ville de Saint-Louis au Sénégal, le maire est tombé des nues en apprenant l'importance de la richesse locale et des ressources de sa municipalité. Lorsque cette donnée concrète a été sue de tous, elle a servi de catalyseur à la participation.

### **Jean-Marie COUR**

Dans le processus ECOLOC, la participation est progressive de sorte que les gens qui participent puissent disposer, dès le début du débat, d'un cadre conceptuel et quantifié sur leur ville.

### **Un participant**

A l'instar du processus ECOLOC, existent-il d'autres systèmes de modélisation ? A-t-on envisagé une application à des pays autres que ceux du Sahel ? Quel est le coût financier d'un tel programme ?

### **Jean-Marie COUR**

Il doit certainement exister d'autres approches qui, toutefois, peuvent différer sur le plan méthodologique du programme ECOLOC. Le programme ECOLOC est original à plus d'un égard, notamment parce qu'il consiste à ramener toute donnée au contexte national ou régional en matière de quantification. S'agissant du coût, il faut compter environ 500 000 francs français, y compris les frais d'expertise locale, pour une étude sur une ville régionale de 200 000 habitants, et ce jusqu'à la

phase de remise du rapport. Ce montant peut paraître élevé pour une ville pauvre d'Afrique, mais c'est un processus formateur qui n'est pas dénué d'intérêt en matière d'outil d'aide à la décision.

### **Un participant**

Introduisez-vous dans l'analyse quantitative la répartition des richesses locales, compte tenu de ses impacts sur la structure de l'impôt ?

### **Jean-Marie COUR**

Les enquêtes portent de manière exhaustive sur le secteur moderne public et privé. Chaque entreprise est visitée, sans oublier qu'un entretien a lieu avec le directeur. En outre, nous réalisons un sondage sur l'économie populaire. Dans une certaine mesure, nous analysons le patrimoine privé, mais il est frappant de constater que la taxation foncière est quasi inexistante dans le secteur moderne. Pour résumer le processus ECOLOC, je dirais qu'il contribue à améliorer la compréhension du fonctionnement de l'économie nationale. C'est un outil moderne qui pallie les faiblesses de la comptabilité nationale de nombreux pays du Sud.

## **L'adressage urbain**

**Guillaume JOSSE**  
**Groupe Huit**

### **I. L'adressage**

L'adressage est une opération de repérage selon un système de codification à partir des voies dans une ville donnée. Trois applications primaires de l'adressage peuvent être identifiées :

- le panneautage (le repérage physique dans la ville) ;
- la cartographie exhaustive ;
- l'enquête de recensement des portes.

Ceci conduit logiquement au développement d'outils de gestion de ces informations, à partir de l'information racine qu'est l'adresse, ainsi que de la cartographie et de l'enquête.

Ainsi, il est possible de développer des applications secondaires : le logiciel de gestion des données urbaines et le logiciel de gestion de la voirie urbaine.

## **II. Les logiciels**

Le choix de développement des logiciels intégrés, et non de l'utilisation " brute " de la base de données a été fait pour quatre raisons :

- faciliter l'appropriation locale par des non-spécialistes ;
- garantir l'intégrité du fichier ;
- gérer un volume d'informations très important ;
- systématiser des procédures de saisie pour éviter les erreurs de report entre les fiches d'enquête et la base de données.

En termes de matériel, il suffit d'avoir un PC standard. Ce type d'ordinateur est économique, facile à installer et ne pose pas de problème de remplacement. Le choix de logiciels paramétrables par l'utilisateur a également été fait. Autrement dit, la structure de gestion des données est stable, mais le logiciel est paramétrable directement sur place en fonction de la langue du pays par exemple.

## **III. Urbadresse : logiciel de gestion des données urbaines**

### **1. Les données**

L'enquête d'adressage est une occasion rare de constituer un outil de gestion de données. A Maputo, la question était de savoir comment faire en sorte que des utilisateurs non-spécialistes puissent gérer des centaines de milliers de données.

Ainsi, nous avons essayé de répondre aux cinq questions suivantes :

- l'ergonomie ;
- la vitesse de gestion des données ;
- l'ouverture vers l'extérieur ;
- la simplification et le verrouillage des procédures de saisie ;
- la possibilité de procéder à des opérations statistiques complexes.

L'ensemble du logiciel est basé sur une information racine : l'adresse. Mais des possibilités d'ajouts infinis sont possibles. Les autres données sont associées à la porte (voie, numéro de porte, bâtiment, étage, etc.). L'utilisateur a la possibilité de rajouter ses propres informations. La Ville de Maputo souhaitait par exemple saisir le numéro de compteur d'eau.

## 2. Fonctionnalités

### a. Les fonctionnalités " classiques "

Une fenêtre de recherche permet par exemple d'extraire et d'imprimer des listes d'adresses dans un quartier donné.

### b. Les fonctionnalités propres à la base

La base de données permet de travailler par territoire (découpage scolaire, secteurs de recensement, circonscriptions territoriales). L'actualisation s'effectue automatiquement en cas de modification. Il est aussi possible de constituer des ensembles correspondant à des types d'objets (commerce de gros, etc.).

Une configuration détaillée a correspondu à une forte demande des utilisateurs qui souhaitaient avoir une liste d'adresses sans entrer dans la base de données.

L'évolution et la mise à jour sont possibles avec une mémorisation de l'ancienne occupation et un suivi des évolutions.

Concernant l'ouverture et l'exportation des données, il faut veiller à garder une certaine confidentialité (transmission du nom sans l'adresse, choix du champ d'information, etc.)

## 3. Application concrètes

Les applications concrètes sont les suivantes :

- **une fonction d'observatoire**  
Le logiciel permet de connaître la ville rapidement avec une formation minimale et un coût faible.

- **l'identification de la matière imposable**  
Il est possible de distinguer les ménages des entreprises pour calculer la matière imposable.
- **la mise en place d'une fiscalité locale**  
L'estimation du niveau d'équipement peut aider à calculer l'imposition.
- **la gestion et la programmation des équipements**
- **la vente de produits (cartes, fichiers, etc.)**  
Cette application permet d'assurer une pérennité à l'opération grâce aux recettes dégagées.
- **la définition de secteurs de ramassage des ordures ménagères**  
Au vu des caractéristiques de l'habitat et de l'appartenance à un quartier, il devient possible d'extraire des fichiers clients pour les PME chargées du ramassage des ordures.
- **la création de fichiers d'entreprises**  
A Maputo, certains fichiers servaient à recouvrir la patente.

D'autres applications plus inattendues à Maputo ont concerné la santé avec le repérage épidémiologique de l'avancée du choléra par exemple. Il peut aussi être envisagé la création d'annuaires des professionnels, de pages jaunes, etc.

## IV. Présentation de Cityvia

### 1. Objectifs

L'opération d'adressage donne la possibilité d'effectuer un relevé de l'état de la voirie urbaine, les quatre objectifs suivants ayant été définis :

- recenser le patrimoine municipal en matière de voirie ;
- connaître l'état du patrimoine ;
- suivre son évolution ;
- estimer son coût de réhabilitation.

Cityvia n'est pas un logiciel de calcul des coûts unitaires de réhabilitation, mais un logiciel de gestion de la voirie urbaine, à partir de coûts fournis par l'administration.

L'unité de base devient le tronçon, segment de voie homogène du point de vue de son état, de sa localisation et de ses caractéristiques.

## **2. Données associées**

Les données associées aux tronçons sont la longueur, une ébauche de profil (revêtement central, drainage et accotement) avec des données sur la nature et l'état des éléments. Le tout est paramétrable en fonction des besoins locaux.

Le coût de réhabilitation est fixé au mètre carré selon la nature et le type l'élément avec deux niveaux (primaires et supérieures) selon qu'il s'agit de l'entretien courant ou de la réfection à neuf.

## **3. Les stratégies de réhabilitation**

Le logiciel donne la possibilité de construire des stratégies de réhabilitation en fonction de l'état de la voirie avec un travail par territoire. Ainsi, la Ville de Maputo par exemple a travaillé par bassin versant.

## **4. Les fonctionnalités**

Il est possible de calculer les coûts de réhabilitation avec un choix des tronçons, de la stratégie et le caractère global ou précis. Par ailleurs, comme pour Urbadresse, les données peuvent être mises à jour avec une mémorisation des anciennes données pour connaître l'évolution.

# Rôles des municipalités et de la société civile

## Proposition pour le financement de l'urbanisation en ASS

Michel ARNAUD

### I. Le choix de l'emprunt

Le financement de l'urbanisation en Afrique subsaharienne est une question lancinante. Dans cette région du globe, le "capital urbain" – le capital qui permet de produire les services publics – représente 100 000 à 200 000 FCFA/habitant.

Le maintien de ce niveau de capital avec une croissance de la population urbaine à 5 % par an exige un investissement annuel de 5 000 à 10 000 FCFA par habitant. De fait, le seul entretien du capital existant demande 3 % de la valeur, soit une dépense d'entretien de 3 000 à 6 000 francs FCFA par habitant. Au total, le coût d'entretien et d'investissement revient à 8 000 à 16 000 FCFA par habitant.

Une aide extérieure sous forme de dons ne paraît pas être la meilleure solution pour financer ces dépenses. En effet, elle ne crée aucune accumulation du capital et ne permet pas une programmation. C'est pourquoi il est préférable que la collectivité urbaine emprunte pour investir. Ce faisant, elle contribue à développer des compétences, notamment en termes de gestion de l'endettement.

## II. La répartition de la charge financière

Il est nécessaire de répartir la charge entre partenaires plus clairement que ne le font les lois de décentralisation, sachant que le capital existant se répartit comme suit :

- investissements de l'Etat (routes, transport d'énergie, grands équipements de santé, etc.) : 30 % ;
- capital des sociétés de services marchands : 20 % ;
- équipements " économiques " (marchés, gares routières, abattoirs, etc.) : 10 % ;
- équipements de proximité (écoles, dispensaires, etc.) : 10 % ;
- infrastructures non marchandes (voirie urbaine, drainage, éclairage public, etc.) : 30 %.

Il reste pour la collectivité une charge d'investissement minimal de 1 600 à 3 200 FCFA par habitant, à ajouter à 1 000 à 2 000 FCFA de dépense d'entretien du capital. Or ces dépenses ne peuvent pas être financées sur des ressources budgétaires courantes, même après multiplication par trois ou quatre de celles-ci.

Dans ce cadre, l'emprunt est une façon de gérer la ressource actuelle et future. Dans 20 ans, les habitants d'une ville qui croît à 4 % par an rembourseront chacun, pour un emprunt à annuités constantes, deux fois moins que les habitants d'aujourd'hui. Il faut donc engager résolument les collectivités locales sur la voie de l'emprunt car l'expérience montre que l'emprunt est un puissant moyen pour accroître les recettes.

## III. La mise en place de dispositifs de financement

Mais il est nécessaire qu'au départ, les mécanismes soient simples et incitatifs (demande d'un apport au comptant de 10 % du prêt, définition d'un plafond d'emprunt annuel proportionnel au montant du budget, etc.). Pour les PMA, il convient d'offrir des conditions de remboursement de la dette communale très favorables (20 ou 25 ans et 3 ou 4 % d'intérêt) en accord avec l'Etat.

Il n'y a pas d'urgence pour un établissement de prêt aux collectivités locales, mais pour un organe de recouvrement de la dette communale. Une collectivité locale correctement gérée est un emprunteur idéal car il dispose de ressources assurées chaque année, prévisibles et quasi indépendantes de la qualité de sa gestion.

D'autres schémas sont possibles. Les plus grandes villes et les plus solides économiquement peuvent accéder plus tôt et plus directement aux marchés financiers. Par ailleurs, rien n'interdit de recourir à l'émission de " bons municipaux " pour lever des ressources locales, puisqu'il faut aussi préparer la mobilisation de l'épargne locale.

# **Planification stratégique et participative : préparation d'un CDS (*City Development Strategy*)**

**Roberto CHAVEZ**  
Banque Mondiale

## **I. Mise en perspective**

Le CDS est différent d'un schéma directeur urbain ou d'un recensement des besoins d'une ville. Il comporte trois volets :

- l'analyse de la situation d'une ville ;
- l'identification des priorités ;
- l'implémentation de ces priorités.

## **II. Commentaires sur les étapes de l'analyse**

Il faut éviter de cantonner l'analyse à un travail d'experts. La population doit aussi discuter des idées proposées. Les CDS les mieux réussis sont ceux qui ont fait participer largement la population. Cette participation permet de diminuer le risque d'échec.

Quatre thèmes sont à envisager dans le cadre de la définition des objectifs :

- les points forts ;
- les faiblesses ;
- les opportunités (nouvelles infrastructures, etc.) ;
- les risques ou dangers.

Les objectifs fixés doivent être spécifiques et associés à des indicateurs permettant de savoir dans quelles mesures les objectifs ont été atteints. Sur cette base, il est possible de formuler des stratégies de développement de la ville et de mettre en œuvre des actions en liaison avec les groupes représentant la ville.

## **III. Exemples**

### **1. Cali – Colombie**

Victime d'une forte crise économique (baisse du PIB de 2 % par an depuis 1995), la ville de Cali a connu des problèmes de violence et d'émigration.

Pour enrayer ce déclin, nous avons décidé d'inviter 250 personnes représentant les pouvoirs publics, le secteur privé, les étudiants et les étrangers pour mettre en place un CDS. Nous avons été surpris du très bon accueil de cette initiative.

Il y a eu un consensus sur ce qu'il fallait faire. Ainsi, le CDS a pu avancer. Le système de votation anonyme a aussi été très utile pour prendre des décisions. Le Plan de réactivation pour la ville du point de vue économique et social mis en œuvre en avril 2000 a donné des premiers résultats encourageants.

## **2. Mauritanie**

Les Mauritaniens ont réagi très positivement à la proposition de projet. Lorsque nous sommes arrivés il y a quelques mois avec les experts Habitat (UNCHS), nous nous sommes rendus compte qu'ils avaient déjà établi un diagnostic selon l'approche participative conseillée.

Au sein des réunions, les forces vives de la Ville (pêcheurs, commerçants, ONG, etc.) étaient très bien représentés. Nous avons été étonnés de l'aisance avec laquelle la méthodologie a été comprise et acceptée.

## **IV. Le questionnement et l'évaluation**

Les questions suivantes sont des exemples de réflexions adaptées aux priorités de la ville qu'il convient de mener avant d'engager des actions.

- Quels sont les moyens d'augmenter les recettes, non seulement à travers les taxes, mais aussi à travers l'impôt progressif ?
- Quel est l'objectif en termes de réduction de la pauvreté ?
- Comment dynamiser l'économie de la ville ?
- Comment augmenter la sécurité foncière et simplifier les procédures d'enregistrement, d'octroi du permis, etc. ?

Dans le cadre de la démarche d'évaluation, je précise qu'il convient d'adopter des standards raisonnables en termes de construction (accès, assainissement, etc.). Concernant la pauvreté, il faut formuler et suivre des indicateurs appropriés, actualiser l'information et la diffuser aux partenaires dans un souci de transparence.

# **Technique de l'approche participative en Afrique Anglophone : la JA (Joint Action)**

**Volker HAUCK  
ECDPM**

A la suite de recherches menées en Afrique anglophone, l'ECDPM a pu tirer les enseignements de six cas d'étude réalisés dans les localités suivantes :

- Same District (Tanzanie) ;
- Nakuri (Kenya) ;
- Mutare (Zimbabwe) ;
- Mombara (Kenya) ;
- Mamelodi (Afrique du Sud) ;
- Rakai District (Ouganda) ;
- Pikine (Sénégal).

Dans le contexte de démocratisation, la question qui se pose souvent en Afrique est de savoir comment créer des interactions entre la société civile et les pouvoirs publics locaux.

## **I. La relation entre les acteurs**

Tout en favorisant la représentation la plus large possible avec les différentes familles d'acteurs (secteur privé, ONG, communautés, etc.), il convient d'introduire un management flexible et décentralisé en respectant le principe de subsidiarité.

L'adoption d'une approche participative et programmatique doit permettre aux acteurs de se former pendant le processus et d'être responsabilisés. Le but est d'améliorer la recherche de complémentarité et la consultation entre les partenaires.

## **II. Concepts et pratiques de JA**

### **1. Comprendre le concept**

Le principal travail consiste à mobiliser le potentiel qui existe.

A l'évidence, les synergies ne se créent pas facilement. Elles voient le jour quand la responsabilité du projet est transférée au niveau le plus bas des différents groupes d'acteurs. Cependant, il est important de noter que la participation de ces différents groupes d'acteurs relève du challenge au niveau de la compréhension du concept de "Joint Action". Ce faisant, il faut encourager les acteurs à décentraliser, à être autonome dans leur travail et créer les conditions de confiance.

Ainsi, il est souhaitable d'avoir un Etat fort pour donner une armature juridique et impliquer les municipalités. Mais les pouvoirs publics ne peuvent pas tout faire. C'est pourquoi il convient aussi de définir le rôle de chacun en déterminant les attentes.

## 2. Les pratiques

Dans les cas de Mamelodi en Afrique du Sud, et de Rakai District en Ouganda, la démarche a été prise en charge par les institutions avec l'application de l'Agenda 21. Le contexte local joue beaucoup sur le déroulement des projets, de même que l'intervention des agences extérieures. Leur intervention a été très positive pour l'expérience en Ouganda. Cependant, à mesure que les organisations extérieures se retiraient, le projet tendait à décliner.

Concernant le financement, les donateurs acceptaient différents mécanismes de *reportings* avec des outils d'audit pour contrôler le processus. En effet, certaines localités ne se conformaient pas aux principes définis. Cette formule a contribué à rassembler les fonds, à rationaliser leur affectation et, plus généralement, à la réussite du projet. Le contrôle et l'évaluation sont indispensables, sachant qu'il s'agit généralement du maillon faible de la chaîne.

## III. Les réalisations

### a. Les produits

Au district de Same en Tanzanie, les instructions des autorités locales a permis de déterminer les responsabilités de chacun et la manière dont les relations s'organisaient au niveau notamment des districts.

A Nakuru, un plan stratégique (social/environnemental) a été élaboré. Il a notamment cherché à résoudre le problème posé par l'émission de déchets provenant d'une usine, les populations y étant très sensibles.

### b. Les process

Grâce au processus participatif de décision, des acteurs qui ne s'étaient jamais parlé ont commencé à dialoguer.

L'appropriation et le renforcement de la capacité procèdent du processus d'autonomisation des acteurs qui permet d'atteindre les objectifs.

Mais l'un des défis est d'entretenir la motivation et de préserver la capacité d'initiative.

## **IV. Facteurs de succès et barrières**

### **1. Les barrières**

Les principales barrières sont les suivantes :

- le choc des cultures et des intérêts ;
- la contrainte de capacité : savoir comment dialoguer ;
- le manque de confiance dans les pouvoirs publics ;
- le manque d'organisation des ONG représentant la société civile.

### **2. Les facteurs de succès**

Les principaux facteurs du succès sont les suivants :

- l'environnement favorable ;
- la présence d'agents du changement ;
- l'adoption d'une approche de développement des capacités et de dialogue ;
- l'encouragement des initiatives à travers la participation et la représentation ;
- la construction de nouveaux arrangements institutionnels.

## **V. Les principes directeurs de la JA**

### **1. Nourrir et créer les conditions favorables**

Il convient de donner de l'importance à la décentralisation et de favoriser l'intervention des pouvoirs publics pour créer des conditions favorables.

### **2. Chercher des points d'entrée stratégiques**

Il est nécessaire d'adopter une approche flexible et progressive. Des facilitateurs externes sont indispensables pour accompagner le projet.

Par ailleurs, il faut prendre conscience des limites temporelles. La mise en œuvre du projet prend du temps et appelle des adaptations tout au long du projet.

### **3. Promouvoir l'appropriation**

Il est essentiel d'impliquer au maximum les différents acteurs à travers les institutions clés et d'avoir un *feedback*.

### **4. Le *software***

Le dialogue, la négociation et le souci du compromis sont des éléments majeurs dans la démarche.

### **5. La responsabilisation**

Il convient de responsabiliser à tous les niveaux en considérant le contrôle de la performance et une responsabilité partagée.

## **VI. Favoriser les JA entre la société civile et les pouvoirs publics**

Les JA, quel que soit leur domaine d'application, impliquent un certain nombre d'actions :

- approfondir les expériences ;
- engager un processus recherche-action pour une meilleure implication ;
- faciliter le dialogue sur la politique à tous les niveaux ;
- former aux techniques et aux compétences requises ;
- faciliter les *process*, encourager des nouvelles relations de travail.

## **Lutte contre la pauvreté et gouvernance urbaine**

**Max HENNION**

Développement communal et développement participatif sont des approches nécessaires, voire incontournables, mais qu'on ne maîtrise pas (poids des acteurs locaux, complexité de leurs jeux, ...). Elles sont convergentes et similaires dans leurs principes, mais mises en œuvre séparément.

Il y a donc nécessité d'une articulation des deux :

1. dans un cadre qui intègre les différentes composantes de la lutte contre la pauvreté ;
2. et qui en affecte la maîtrise d'ouvrage (communale ou partagée) ;
3. en renouvelant l'approche (cohérence logique).

C'est la logique fondatrice de l'alliance locale.

### **I - Lutte contre la pauvreté et développement local**

Le constat de départ est celui d'une distanciation en cours par rapport aux approches sectorielles ou d'investissement n'intégrant pas pleinement la participation des habitants-bénéficiaires.

Ce processus se fait jour difficilement car il implique une nouvelle ingénierie dans le cycle du projet (approche socio-économique, démarche de concertation, mitigation des impacts). Il est néanmoins incontournable du fait :

1. de l'incapacité des administrations centrales ou déconcentrées à améliorer durablement les conditions de ville en ville ;
2. de l'écart entre le rythme de croissance urbaine (et des pratiques de la débrouille) et la faible efficacité de l'approche descendante (top-down) pour des moyens mobilisables limités ;
3. de l'accroissement des phénomènes de pauvreté urbaine.

Le recours à l'échelle du local et à la démarche participative s'impose. Il se fonde sur des principes généraux et opérationnels de mieux en mieux partagés :

1. principe de contournement de l'Etat ;
2. principes de participation : adéquation à la demande, appropriation, contribution, prise en charge de l'entretien, intégration aux pratiques quotidiennes.

L'équation fondamentale pour associer lutte contre la pauvreté et développement local est la suivante :

**LUTTE CONTRE LA PAUVRETE =**  
**DEVELOPPEMENT LOCAL + REEQUILIBRAGE EN FAVEUR DES PLUS PAUVRES**  
**(Activités : Formation et micro-finance et Habitat : Accès aux services et à la sécurité**

Le développement local doit se définir comme un processus de portage d'initiatives et de projets qui vise à faire converger les énergies des acteurs locaux pour la promotion économique, sociale et culturelle d'un territoire. Il est défini et contraint par le cadre institutionnel et réglementaire de la décentralisation.

Les projets sectoriels (habitat, éducation, santé, ...) et les projets d'investissement (infrastructures, équipements marchands, ...) s'inscrivent potentiellement en synergie avec le renforcement des capacités locales. En pratique, ils s'y juxtaposent, voire s'y opposent (objectifs, rythmes, contraintes de décaissement, ...) du fait de l'approche centralisatrice et de la logique de projet.

## **II - Une scène locale complexe en Afrique au sud du Sahara (comme ailleurs)**

Les élus perçoivent les ONG opérateurs de terrain comme au mieux des sous-traitants, au pire des opposants politiques (potentiels) liés à des financements extérieurs. Ils s'inscrivent plus facilement dans des pratiques d'évitement ou de contournement que dans des démarches de coopération. Les ONG locales mettent en cause l'efficacité, la capacité et l'honnêteté des élus et des dispositifs techniques.

Les habitants, dans les quartiers, ne se retrouvent pas dans une dynamique communautaire et sont très conformistes en termes de besoins, car généralement déconnectés du coût des équipements envisagés et des limitations de moyens des financements extérieurs. La scène locale est donc caractérisée par des intérêts convergents et des acteurs peu désireux de collaborer (et qui se connaissent mal).

## **III - Le développement participatif**

Le développement participatif s'inscrit sur des temps longs avec des incertitudes fortes sur les rythmes, les produits et la pérennisation des structures. Quel est l'avenir une fois l'objectif atteint ? Dans quelles mesures la démarche peut-elle être considérée comme participative ?

Dans de nombreux projets de quartiers, un opérateur de programme (organisation de solidarité internationale) chapeaute un opérateur de terrain (organisation nationale) qui est l'interface avec l'organisation de base et permet de faire remonter les besoins.

Le problème est que les opérateurs de programme sont souvent pris en tenaille entre leur volonté de bien faire jouer la participation et une obligation de résultats. Les opérateurs de terrain sont aussi trop peu souvent professionnalisés et la création de clivages entre les habitants et les organismes ou autorités locales est patente.

Cette démarche pose la question de l'émergence d'attentes précises et réalistes. Il est surprenant d'observer un conformisme de l'expression des besoins des populations. Nous nous trouvons souvent avec le même catalogue d'attentes que ceux réfléchis par les experts.

La démarche participative ne résout pas non plus le problème de l'entretien périodique, sachant que l'entretien des équipements installés me paraît être un indicateur de suivi essentiel.

#### **IV - Alliance locale**

L'alliance locale consiste à articuler les deux démarches de développement participatif et communal. Dans ce domaine, la spécificité française est de créer un espace de dialogue et de concertation qui promeut le local au rang d'enjeu politique en se donnant les moyens de la transparence (gestion des communes/ONG) pour favoriser l'implication.

L'alliance locale a été testée pour l'instant essentiellement en Afrique australe ("Joint Action"). Dans la perspective d'un positionnement de l'aide française sur cette démarche, trois options sont envisageables :

1. La possibilité de lancer des expérimentations (accès à l'eau, désenclavement, drainage, restructuration, réhabilitation ou constructions d'équipements, formation professionnelle, micro-finance, etc...) dans les villes où les conditions sont favorables de manière à être en mesure de capitaliser et de répliquer la démarche :
2. La mise en place d'un dispositif incitatif au niveau national, sur la base d'un fonds existant (ex. Mali) ou non :
  - Appui aux maîtrises d'ouvrages locales ;
  - Création d'un droit de tirage supplémentaire pour les villes engagées dans une démarche d'alliance locale ;
  - Constitution d'un comité d'initiatives locales (ou comité de partenariats), réunissant tout (ou partie) les acteurs locaux, agissant comme maître d'ouvrage délégué pour les projets en partenariat ;

- Individualisation de l'affectation des ressources (non-unicité de caisse) et mise en place d'une parafiscalité pour casser l'incivisme fiscal (transitoire).

### 3. La logique des méga-projets, type U.E.

#### **Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Le découplage entre les projets et la politique pose problème. Ainsi, la question est de savoir comment réinsérer un dialogue politique lors de la mise en œuvre des projets qui sont essentiellement techniques.

Dans ce cadre, plusieurs solutions ont été présentées : CDS, Joint action, alliance locale.

Cependant, on ressent un malaise quant aux outils et aux méthodes. En effet, personne n'est assurée sur les résultats, sur les rythmes ou sur l'appropriation ou la pérennité des projets. Ce questionnement fixe sans doute les limites de la coopération.

#### **Philippe HAERINGER**

Je propose que la coopération s'arrête là où commence la complexité...

#### **Jean-Louis VENARD**

Le problème est que nous n'avons pas vocation à faire de l'institutionnel. Or c'est ce que l'on nous demande. En milieu urbain, il est *de facto* impossible de séparer les projets de l'institutionnel.

#### **Roland SILLER**

J'ai l'impression que l'approche participative ne change rien aux choix qui sont faits. Ainsi, je me demande s'il ne serait pas possible de chercher des outils simples et adaptables pour assurer une consultation des populations par les municipalités. Il faudrait peut-être renforcer la capacité consultative des municipalités et assurer une participation financière des individus qui profitent des investissements.

#### **Volker HAUCK**

Dans les cas de Same (Tanzanie) et Rakai (Ouganda), des efforts ont été accomplis pour institutionnaliser et permettre à tous les acteurs de s'exprimer. Mais le processus a été long et fastidieux. Ce processus est d'autant plus difficile à mettre en œuvre qu'il tend à se politiser. Ainsi, il faut bien préparer le projet pour que les acteurs soient à même de le suivre et de mettre en jeu les capacités.

### **Geneviève JAVALOYES**

En fait, ces projets visent à pallier des déficits démocratiques. C'est pourquoi ces processus me semblent revêtir un caractère éminemment politique. Ces projets doivent surmonter des méfiances et une insuffisance de consultation.

### **Denis CASTAING**

Je constate que ces solutions visent à organiser la vie des Africains à leur place et que le " politique " est considéré comme un obstacle, ce qui me met à l'aise et me fait rire en même temps. Est-ce à nous de désigner les opérateurs ou de dire que les ONG sont aussi légitimes que les collectivités locales ? On atteint vite les limites de la coopération.

### **Françoise BENARD**

En Afrique du Sud, l'AFD a ouvert des lignes de crédit à des institutions financières qui ont elles-mêmes prêté à des collectivités locales. Autrement dit, il existe des techniques pour monter et encadrer des projets. Des problèmes se posent en fait, lorsque l'intermédiation n'existe pas ou qu'il est difficile de faire le lien entre la monnaie en devise et la monnaie locale.

### **Philippe COQUART**

Il y a quinze ans, les bailleurs de fonds appuyaient les mouvements de producteurs dans les campagnes qui étaient des relais de la force politique. Pour une fois, on s'éveille au contexte politique en permettant l'expression de la société civile. Ainsi, pourquoi ne pas réfléchir à des systèmes d'allocation de ressources qui se rapprochent de la fiscalité locale ? Je considère ces opérations comme une prise de conscience d'un contexte dans lequel un financement international s'inscrit.

### **Christian DIOU**

L'indicateur ultime semble être le maintien de l'entretien des équipements. Or il semblerait que cet indicateur soit particulièrement mauvais. Aussi peut-être faudrait-il se poser la question d'un objectif à long terme.

### **François AMIOT**

Il me semble que les processus dont nous parlons sont avant tout politiques. Ne pas vouloir utiliser l'intermédiation financière au bénéfice des communes pour lutter contre la société, comme ce fut le cas en Tunisie, relève, à mon avis, d'une position politique. Le problème est aussi que les maires ne sont pas souvent associés aux dispositifs mis en place. Le PRSP est un outil qui devrait leur

permettre de réclamer aux gouvernements le bénéfice de la remise de dette et de les engager sur la problématique de la pauvreté..

### **Roger GOUDIARD**

La crise asiatique a marqué une étape importante dans l'ingérence de l'aide. Les Assemblées annuelles des institutions de Bretton Woods de 1998 et 1999 ont acté la nécessité pour la Banque mondiale de mettre en place un dispositif de surveillance des politiques structurelles de pays, complémentaire de la surveillance macroéconomique assurée par le FMI. Le CDF, (*Comprehensive Development Framework*), est proposé comme instrument de cette surveillance. Dans la sphère urbaine, le CDS, (*City Development Strategy*), est proposé pour jouer le même rôle que le CDF au niveau national..

### **Jean-Louis VENARD**

La question n'est pas là. Le problème est que nous nous mêlons de la légitimité " politicienne " des individus. Par exemple, nous avons laissé construire en Afrique de l'Ouest des collectivités locales décentralisées sur le principe du clientélisme avec une transposition au niveau local de la politique nationale. La décentralisation n'est ni plus ni moins une manière de redistribuer l'aide. La vraie question est celle de l'ingérence au cœur même des sociétés locales. Il ne faudrait pas passer par ces circuits de distribution.

### **Roberto CHAVEZ**

Il faut dire que nous sommes confrontés à un changement majeur : l'émergence de collectivités pour la première fois démocratiques. Le principe de la subsidiarité est dans ce cadre essentiel : quel est le niveau exact de mise en œuvre ? Il convient de laisser aussi les populations agir dans ce qui appartient à leurs compétences. Enfin, il faudrait se saisir des opportunités pour mettre en place des dynamiques et ne pas appliquer la même méthode partout.

### **Roland SILLER**

A-t-on une idée du coût des opérations ?

### **Volker HAUCK**

Aucun chiffre précis n'existe. Mais la démarche consultative nécessite clairement plus de moyens pour changer l'ambiance psychologique et gérer l'évolution des projets, sachant qu'il s'agit des investissements permettant un développement durable.

## **Ludovic COCOGNE**

J'aimerais savoir comment il serait possible d'inscrire les collectivités locales dans la mise en œuvre de ces programmes.

## **Max HENNION**

La coopération est possible à travers le tutorat pour les élus et les services techniques. Mais il n'existe pas d'articulation avec la coopération française.

Je rappelle aussi que le ratio de coût/produit est toujours très élevé dans le cadre de la démarche participative. Dans certains cas, des sommes de 300 000 à 500 000 francs sont mobilisées pour un investissement physique de 10 000 à 25 000 francs. Autrement dit, les projets individuels ne permettent pas de faire des économies d'échelle.

## **Volker HAUCK**

Il existe une demande importante des populations pour que des opérateurs externes interviennent. En effet, les populations sont conscientes que ces opérations favorisent le transfert de savoir-faire et la démocratisation. Il ne faudrait pas s'arrêter aux divers événements qui donnent l'impression que ces projets sont des coups d'épée dans l'eau.

## **Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Pour conclure, j'aimerais réagir concernant la validation internationale de dispositifs de surveillance des politiques. Certes, tous les pays sont tombés d'accord pour appliquer le CDF. Mais la politique à mettre en œuvre doit être définie par les pays mêmes. Les bailleurs de fonds doivent seulement en contrôler la cohérence.

Il me semble également qu'interroger la légitimité des maires est néfaste. Certes, il faut être exigeant sur la manière dont les ressources sont utilisées. Mais il faut laisser les Africains régler leurs affaires eux-mêmes. Je retiens de l'exposé de Roberto Chavez que les Mauritaniens ont réglé tout seul plusieurs questions avant l'arrivée de l'assistance technique.

Par ailleurs, il est important de ne pas remettre en cause la dynamique de l'Etat de droit. Les collectivités locales sont la représentation locale des populations. Des modalités de travail doivent être organisées autour d'elles. Aller travailler avec des ONG directement mène droit au sous-développement. Il ne faut pas fragiliser la démocratie naissante avec ce type d'action.

La société civile est aussi à construire. Il reste à créer une vision commune qui dépasse les intérêts catégoriels. La libre expression est intervenue seulement dans les années 90. Il faut préserver ce processus en favorisant les associations civiles. La vie des populations doit être améliorée au quotidien.

Enfin, la dignité commande de demander l'avis des populations. Il faut arrêter de parler de la gestion et commencer à investir en trouvant les moyens de financement. Retrouver un taux d'investissement élevé est la seule manière de réhabiliter la coopération et de relancer le développement économique, avec des flux d'aides qui passent plus substantiellement par le canal local.

# Quelles orientations opérationnelles pour l'AFD ?

## Synthèses des débats et thèmes de discussion

**Jean-Michel LEBRETON**  
Consultant

### **I. Mise en perspective**

#### **1. Constat des tendances**

Les opinions politiques des pays du nord qui dénoncent le coût et l'échec des programmes de développement exercent une certaine influence, comme le montrent les tendances actuelles.

Par ailleurs, on constate que le développement du concept de lutte contre la pauvreté est le point d'entrée chez de nombreux bailleurs de fonds avec une généralisation de la démarche participative. On observe aussi l'apparition de collectivités locales comme partenaires incontournables.

Au sein des villes, les populations pauvres sont mélangées aux populations moins pauvres. Généralement, ces populations sont intégrées au marché du travail et doivent pouvoir se déplacer pour participer à ce marché. Ainsi, la population urbaine est mobile.

Du fait de ces caractéristiques, la ville se transforme continuellement et transforme son espace. Il devient de plus en plus difficile de cibler son intervention sur des quartiers déterminés. Toutefois, il existe des lieux de misère extrêmes dont il faut tenir compte.

En tout cas, il est clair que les villes vivent en dessous de leurs moyens. Les efforts de quantification de l'économie locale montre qu'il est possible d'augmenter des prélèvements locaux. Ainsi, l'appauvrissement vient aussi du fait que l'on ne dépense pas suffisamment. Dans tous les cas, les investissements sont nécessaires.

#### **2. Le débat entre une approche globale sur la ville et une approche ciblée sur les quartiers**

Le consensus de l'approche globale semble naître du constat d'échec des opérations ponctuelles. Mais l'approche globale semble une entreprise difficile, car chaque ville a ses caractéristiques propres. Cela étant, le développement urbain passe toujours par des voies d'accès, des réseaux d'eau, etc.

### **3. Les méthodes et les outils de l'approche participative**

#### *a. Les outils de système*

Les outils qui donnent des informations aux autorités municipales sur leur ville (logiques, densités contraintes) peuvent être considérés comme des outils systèmes. Ces outils servent entre autres à informer les partenaires.

Par exemple, l'affinement de la notion de pauvreté doit permettre de mesurer la pauvreté non seulement en termes monétaires, mais aussi en termes de privation des capacités fondamentales.

#### *b. Les outils d'animation*

Les outils d'animation définissent les modalités de participation des populations et de dialogue sur l'analyse des besoins, l'identification des priorités, la construction des stratégies. Nous regorgeons de ces expériences.

A ce sujet, il convient de souligner l'immense travail de Cities Alliance dans la diffusion des techniques. Leur outil paraît pouvoir devenir un modèle dans les prochaines années.

## **II. Réflexions**

### **4. Cadrage**

L'AFD peut-elle relever le défi du changement ? Peut-elle répondre aux évolutions ? La ville change, c'est pourquoi le métier de financeur de développement urbain évolue. L'Agence doit répondre aux besoins mouvants du développement urbain des clients, mais aussi rester en dialogue et en phase avec les autres bailleurs de fonds.

### **5. Quelle stratégie globale par rapport à l'Agence ?**

L'Agence a besoin de plus de visibilité. Ainsi, quelle doit être sa spécialité (projets globaux, projets de quartiers, projets concernant les villes secondaires, financement des infrastructures de base, etc.) ? L'AFD a-t-elle les moyens de tout faire ?

L'Agence doit s'interroger sur la spécificité de son approche. Qu'a-t-elle à produire d'original par rapport aux " poids lourds " ? Il convient peut-être d'intégrer les membres de la diaspora africaine dans les projets pour préserver une certaine originalité.

Il faudrait élaborer une stratégie d'alliance avec les autres acteurs : dans ce cas, avec qui co-intervenir (grands bailleurs, coopérations bilatérales, collectivités locales françaises ou européennes, ONG) et à quelle phase du projet ? Sur quels objectifs ou sur quelles activités se concentrer ?

L'AFD semble encore trop cantonnée à l'Afrique francophone pour des raisons historiques. Ne serait-il pas plus enrichissant de travailler avec des équipes mixtes ? Quelles pourraient être les convergences avec ce qui se fait dans les DOM TOM au sein de l'AFD ? Y a-t-il assez de compétences à l'AFD pour répondre aux nécessités de changement ?

## **6. Quelle stratégie par rapport aux clients ?**

Qui sont les partenaires ? Comment trouver des commandes formulées au plus près du bénéficiaire final pour mieux répondre à ses besoins ? Quels sont les produits à offrir (produits études, produits de formation, conseil, financement de travaux) ?

Dans quels domaines l'Agence a-t-elle une plus grande expérience qui peut être valorisée ? Il semble que le Conseil de Surveillance soit le point fort pour le montage des dossiers de financement. Cependant, le produit peut être mieux structuré et devenir plus identifiable. Quelles sont les relations à développer avec le secteur privé pour valoriser les produits ?

Face à la pléthore d'outils, vers lequel s'orienter ? Cela dépend de la stratégie globale ou sélective choisie. Il convient d'adapter les outils et de se les approprier. La conséquence de ces choix est de savoir quel métier développer pour professionnaliser davantage les cadres et les agents, les partenaires (bureaux d'étude, etc.) et les experts nationaux.

## **III. Les thèmes de débat**

Les trois questions suivantes peuvent ainsi être débattues :

- Quelle est la position de l'AFD dans le débat approche globale/ciblée ?
- Quelle est la place de l'AFD dans les grands ensembles ? Quels segments de système peut-elle occuper ? Quels sont les produits spécifiques de l'agence ?
- Comment mobiliser les agents pour davantage professionnaliser ? Quels outils existants faut-il valoriser ? Quels sont les nouveaux produits à privilégier ?

La réponse à ces questions devrait permettre de clarifier l'évolution des métiers ainsi que de déterminer la stratégie de formation interne.

## **Voies et moyens pour mieux attaquer la pauvreté urbaine dans les projets de l'AFD**

**Jean-Michel DEBRAT**

Cette séance est un temps d'interrogation sur notre métier.

- Quelles finalités poursuivons-nous ?
- Quelle analyse sur l'évolution contemporaine de l'urbanisation devons-nous faire ?
- Qu'en déduisons-nous du point de vue opérationnel ?
- Quelles sont nos conditions d'intervention ?
- Quels produits financiers et quels projets proposons-nous ?
- Avons-nous vocation à nous inscrire dans un schéma global ou dans des segments de schéma global ?

### **I. L'approche globale et ciblée**

**Jean-Michel DEBRAT**

La première question consiste à s'interroger sur les enseignements que nous retirons des débats sur l'interprétation du phénomène urbain en l'an 2000 et son économie. Notre approche déterminera les fondements de notre intervention.

**Michel ARNAUD**

Il me semblait que le débat concernait plutôt la pauvreté urbaine, non la ville.

**Roger GOUDIARD**

La question est de savoir si l'AFD doit avoir une approche plutôt globale de la ville ou plutôt ciblée sur les populations pauvres..

**Michel ARNAUD**

Que signifie avoir une " approche ciblée " ?

**Roger GOUDIARD**

Il s'agit d'une approche ciblée par exemple sur les quartiers pauvres, sur les bidonvilles.

**Michel ARNAUD**

Dans ce cas, il faut préciser qu'une approche ciblée correspond au traitement du problème de pauvreté.

**Christian AUDIBERT**

Il me semble faux de dire que l'approche globale résulte du constat d'échec de l'approche ciblée. L'approche ciblée est seulement une conséquence de l'approche globale. Celle-ci se caractérise seulement par plus de rationalité. L'approche globale n'est pas indépendante des besoins. Elle suppose seulement une mobilisation plus importante des moyens. Il n'y a pas de conflit entre les deux types d'approche.

**Philippe HAERINGER**

Il ne faut pas confondre ciblée et ponctuelle. Le phénomène de pauvreté fait partie de la situation globale de la ville. Il n'y a pas d'antagonisme entre les deux.

**Freddy FILIPPI**

Il faut appliquer les deux types d'approche. Mais l'AFD doit-elle intervenir sur les aspects institutionnels ?

**Jean-Louis VENARD**

Il ne faut pas raisonner en termes d'approche, mais de projets. Le problème est de savoir si les projets sont ciblés. Dans quelles villes intervenons-nous par exemple pour traiter le problème de la pauvreté ? La problématique serait différente s'il s'agissait de projets d'appui stratégique à des agglomérations ou des communautés urbaines. Mais nous montons des projets pour l'instant.

**Françoise BENARD**

Il convient également de s'interroger sur notre intervention dans les édilités. Nos financements doivent-ils s'arrêter aux réseaux ou comprendre l'installation de compteurs et la gestion de clientèle ?

**Un participant**

La connexion de la ville à sa grande banlieue est un enjeu majeur. L'AFD ne devrait-elle pas s'interroger sur la localisation de son intervention et recentrer son action sur les villes qui entraînent une dynamisation du développement rural ?

## **Un participant**

A mon avis, il existe les trois composantes suivantes dans un projet :

- la composante institutionnelle ;
- les outils de mise en œuvre ;
- les investissements.

La question est de savoir si l'AFD a les moyens d'intervenir sur tous ces champs. La Banque Mondiale intervient sur la composante institutionnelle. L'AFD pourrait agir en conséquence sur les projets ciblés (assainissement, voirie, etc.).

## **Bich Viet NGUYEN**

A Madagascar, il était possible d'avoir une approche globale dans les petites villes. Mais, sur des espaces plus grands, les approches globales conduisaient souvent à des projets pharaoniques. Ainsi, nous travaillions avec la Banque Mondiale pour avoir des co-financements et réaliser un projet commun. Sur le plan institutionnel, nous avons demandé de travailler avec l'assistant technique du MAE, ce qui a été possible. La logique d'intervention comporte donc quelques éléments de souplesse.

## **Jean-Louis VENARD**

Il est tout à fait possible de travailler avec le MAE quand il existe une conjonction avec le SCAC. Mais le rythme des projets n'est pas le même. La question de la synergie est soulevée.

## **Roger GOUDIARD**

Rappelle la "ligne jaune" qui départage les compétences entre la DGCID et l'AFD, le principe est que "l'accessoire suit le principal", ce qui signifie qu'un projet majoritairement d'investissement relève de l'AFD, qui finance aussi la composante institutionnelle. A l'inverse, un projet majoritairement institutionnel relève de la compétence de la DGCID, qui assure aussi les composantes marginales d'investissement.

## **Jean-Louis VENARD**

C'est inexact. Dans les faits, des projets SFD et AFD peuvent cohabiter dans la même ville.

**Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Je réagis en tant que client. Nous savons aujourd'hui que l'AFD ne finance plus les sociétés immobilières. Mais, face au foisonnement des interventions concernant les projets sur l'urbain et la pauvreté, il faudrait savoir quelle est la ligne de l'AFD. Aujourd'hui, nous poussons à un regain d'intérêt pour les villes moyennes. Cela intéresse-t-il l'AFD ?

**François AMIOT**

Il existe un problème de leadership dans l'espace urbano-rural que l'AFD pourrait combler. Pour le reste, je pose une question fondamentale : quelle priorité l'AFD entend-elle donner à l'urbain et quelles en sont les conséquences sur le personnel ?

**Jean-Louis VENARD**

Monsieur Arnaud a indiqué que les communes devaient emprunter. Mais quelle est notre stratégie par rapport au financement de l'urbanisation, au-delà même de la ville ?

**Alain SEZNEC**

Notre métier consiste à réaliser des investissements physiques. Il ne s'agit pas de s'intéresser au détail des projets sur le plan institutionnel. L'AFD doit veiller à avoir des maîtrises d'ouvrage capables de contrôler l'utilisation des investissements. Les documents préparés doivent identifier les problèmes sur ce plan avec un appui éventuel. Il faut trouver les interlocuteurs.

**Denis CASTAING**

Il me semble que l'AFD ne monte pas les projets, mais les finances. Par ailleurs, ce que dit le client me paraît très important.

**Freddy FILIPPI**

L'axe d'intervention évoqué par Monsieur Haerdlinger dans son document est clair : “ Les pauvres et les moins pauvres sauront toujours bâtir leur bonheur, pourvu que les structures de la Mégaville assurent l'intendance (eau, assainissement, transports urbains, école, santé, sécurité) ”. Ces domaines me semblent constituer des gisements d'intervention.

**Michel ARNAUD**

L'une des cause du retrait de l'habitat était l'insuffisance de relais dans les pays pour l'entretien. Allez-vous faire la même chose dans l'urbain ?

### **Jean-Michel DEBRAT**

Nous n'avons pas la taille pour être coordonnateur. Je doute que le client le veuille d'ailleurs. Notre réponse est partielle pour des raisons de volume, de légitimité politique, de compétence et de financement.

Mais se pose la question : " Quel est le cadre de financement ? ". Comment porter une meilleure appréciation sur la pertinence du projet ? Nous devons avoir une grille de critères pour savoir quel est notre niveau d'exigence et de prise en charge.

Il est évident que le phénomène urbain est multidimensionnel à maints égards. C'est pourquoi nous devons savoir quel est notre niveau de cohérence géographique, sociale et politique.

Du fait de la complexité croissante des phénomènes, nous devons renforcer nos méthodes d'analyse avant l'intervention.

### **Philippe HAERINGER**

Vous posez la question du degré de nuisance des interventions et du projet que vous êtes appelé à financer. A mon avis, il faudrait veiller à ce que les projets ponctuels ne perturbent pas le tissu urbain.

### **Roger GOUDIARD**

Rappelle que depuis deux ans, une procédure d'étude d'impact environnemental des projets a été intégrée au manuel des procédures de l'AFD.

### **Jean-Michel DEBRAT**

Je tiens également à souligner l'importance du témoignage du client. Il faut avoir une réponse plus visible et qui a un impact réel.

## **II. La place et le rôle de l'AFD**

### **Roger GOUDIARD**

Rappelle que le débat international tend aujourd'hui à donner la primauté aux programmes et à prôner l'abandon des projets isolés.

**Alain SEZNEC**

Un certain nombre de projets urbains se situent dans le cadre de programmes initiés par la Banque Mondiale.

**Jean-Michel DEBRAT**

La Banque Mondiale fait un choix stratégique si elle décide de financer seulement des programmes. La question est de savoir quel est notre positionnement.

**Jean-Louis VENARD**

Je travaille actuellement sur quatre programmes financés en dernier ressort par la Banque Mondiale. On sait ce que cela veut dire...

**Roger GOUDIARD**

Nous sommes appelés de plus en plus à nous positionner dans le cadre des programmes, dont certains vont jusqu'à la mise en commun de ressources et à la budgétisation de l'aide, ce que nous ne sommes pas prêts à faire.

**Jean-Michel DEBRAT**

L'AFD peut approuver la finalité d'un programme et y participer car certains éléments l'intéressent. La question est de savoir jusqu'où l'AFD souhaite rentrer dans la définition des programmes. En a-t-elle la capacité ?

**Jean-Louis VENARD**

Je pars demain à Washington pour discuter d'un programme. On est dans les programmes depuis le début.

**Christian AUDIBERT**

Le retard accumulé par les villes est tellement considérable que chaque bailleur ne peut pas agir isolément. Il est absurde de ne pas participer à des programmes, sachant que la place de l'AFD est fonction de la connaissance qu'a l'AFD des secteurs urbains.

**Jean-Michel DEBRAT**

Je suis d'accord. Mais serait-il souhaitable de conférer pour chaque pays un objectif en termes de participation ? Comment le faire savoir et comment s'organiser pour participer de manière conséquente à un projet ? Aujourd'hui, la Maison est organisée pour faire des projets individuels.

**Alain SEZNEC**

Le programme a l'avantage de permettre une spécialisation des intervenants financiers.

**Jean-Michel DEBRAT**

Si nous décidons que l'urbain est une priorité, nous devons faire en sorte d'être en pôle position. Le problème est que nous ne sommes pas équipés pour l'instant.

**Roland SILLER**

A l'avenir, j'aimerais savoir si la gestion déléguée pour la mise en place de programmes est envisageable.

**Denis CASTAING**

En ce qui nous concerne, nous refusons de financer tous les projets qui impliquent une appropriation par les locaux. C'est un premier critère.

**Etienne WOITELLIER**

Participer à la définition d'un programme revient à considérer que nos partenaires ne sont pas capables de le faire.

**Jean-Michel DEBRAT**

Il existe des pays qui attendent une intervention des bailleurs de fonds dans la mise en place de leur structure urbaine par exemple.

**Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Vous avez indiqué que vous deviez aller à Washington pour participer à la définition d'un programme. Est-ce à Washington que les politiques africaines doivent s'élaborer ? Bien sûr que

non. Il appartient aux pays eux-mêmes d'élaborer leurs propres politiques. Si vous envoyez ce message clair, les gouvernements changeront et les citoyens écouteront.

### **Roger GOUDIARD**

Le FMI et la Banque Mondiale prônent aujourd'hui l'élaboration par les pays eux-mêmes de leurs stratégies, notamment de réduction de la pauvreté. Des processus de consultation à la base ont déjà été enclenchés. Pour la première fois, les stratégies commencent à ne plus être définies dans le secret des réunions entre le gouvernement et les hauts fonctionnaires internationaux.

### **Jean-Michel DEBRAT**

Les clients accepteraient-ils que nous leur demandions de nous montrer leur stratégie ?

### **Lucien HUMBERT**

Je retiens votre proposition de lancer des messages à la base. Mais la base peut-elle s'exprimer dans tous les pays ? Quel serait le canal ? Comment atteindre le niveau décentralisé ?

### **Jean-Pierre ELONG MBASSI**

J'ai eu la possibilité de participer à l'invitation de Monsieur Michel Rocard aux débats de la commission au développement. A cette occasion, j'ai clairement indiqué qu'il était nécessaire de sortir la coopération de la confidentialité. En effet, aujourd'hui, les médias sont relativement libres en Afrique. Pourquoi ne pas organiser des conférences de presse pour que les délégations s'expriment ? Par ailleurs, il me semble nécessaire d'admettre les évaluations conjointes. Il s'agit de l'une des clefs pour négocier avec les Etats. Les évaluations doivent comprendre les bénéficiaires qui s'intéressent essentiellement aux indicateurs qualitatifs.

### **Jean-Michel DEBRAT**

Comment articuler notre intervention avec les autres partenaires (collectivités locales, société civile, etc.) ?

### **Roland SILLER**

Il faut analyser la légitimité des institutions. Si les collectivités locales ont une forte légitimité, la consultation des bénéficiaires finaux est moins importante.

**Jean-Louis VENARD**

J'aimerais savoir combien de temps l'administration de l'AFD nous laissera entre le moment où l'on passe au CDOD et celui où l'on passe au Conseil. Quel budget nous accordez-vous pour nous aider à réaliser l'évaluation *ex ante* avec les bénéficiaires ?

**Jean-Michel DEBRAT**

L'organisation et le temps d'instruction des projets dépendront de notre stratégie.

**Jean-Louis VENARD**

Les problèmes est que certains projets dits prioritaires court-circuitent les réseaux traditionnels d'instruction. Il est capital que le message de l'administration soit le même partout.

**Philippe COQUART**

Avec Monsieur Elong Mbassi, nous nous sommes demandé de quelles manières les bailleurs de fonds pouvaient renforcer l'action des collectivités locales et dans quelles mesures d'autres partenaires que les collectivités locales pourraient s'intégrer au projet. Monsieur Elong Mbassi insistait sur la nécessité de renforcer les collectivités locales. Ce pourrait être une idée force de la politique d'intervention de l'AFD.

**Jean-Michel DEBRAT**

Dans notre métier, il existe une limite que nous ne devons pas franchir. Une banque analyse la faisabilité technique, mais non la stratégie. Ce faisant, nous devons indiquer dans une note stratégique quelles sont les conditions d'intervention de l'AFD. Je ne vois pas entrer l'AFD dans la problématique participative ou dans la complexité sociale, sauf si c'est une condition de succès du projet.

**Roger GOUDIARD**

Au niveau international, le participatif est mis en avant avec notamment le PRSP, stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Nous devons donc nous positionner par rapport à cette nouvelle donne, sachant toutefois que nous n'avons pas de lien direct avec les bénéficiaires ultimes de nos financements, mais que nous signons des conventions avec les bénéficiaires "institutionnels".

**Freddy FILIPPI**

Il faut préciser notre doctrine concernant le montage de projet avec les ONG et la coopération décentralisée.

**Geneviève VERDELHAN-CAYRE**

Le terme de citoyen n'est apparu que pendant la matinée avec une distinction du développement communal et participatif. Je me demande si le développement participatif ne devrait pas disparaître avec une progression démocratique. Le problème de l'éducation est aussi essentiel.

**Denis CASTAING**

Le problème est de savoir qui est notre interlocuteur. Souvent, c'est le maître d'ouvrage. Mais la responsabilité de l'investissement incombe essentiellement à la commune. Il n'est pas étonnant que les équipements montés sous la responsabilité des ONG se dégradent. On a tendance à employer le mot "opérateur" à propos des communes françaises. Mais les collectivités locales ne sont pas des "opérateurs", mais des "acteurs". Le dialogue avec les conseils municipaux est un atout supplémentaire pour le projet.

**Jean-Louis VENARD**

Je signale que Bamako reçoit l'aide de trois villes françaises plus celle de la Banque Mondiale et nous sollicite pour un cinquième projet en matière d'ordures ménagères. Aucune des Villes ne savait qu'une autre intervenait. Je propose de ne pas financer quand il y a plusieurs villes qui aident au financement.

**III - Quels outils et quels métiers ?****Lucien HUMBERT**

Le problème de l'ingénierie financière est crucial, me semble-t-il.

**Roger GOUDIARD**

Aujourd'hui, l'approche participative qui se développe présente l'inconvénient de s'inscrire dans la proximité et le court terme. Sans contester cette approche, il faut la contrebalancer par des instruments permettant d'avoir une vision large, dans l'espace, et longue, dans le temps, de la ville.

**Jean-Michel DEBRAT**

Il serait souhaitable de savoir quel corpus de méthodes permettrait de bien cadrer notre intervention dans son contexte économique et son contexte d'organisation spatiale.

**Alain SEZNEC**

Le rôle de l'AFD est de veiller à l'utilisation des outils et au bon déroulement du projet. Dans ce cadre, le document clef est le rapport d'évaluation. Il devrait être considéré comme un document de négociation. La responsabilité du bénéficiaire devrait être sollicitée au moment de l'établissement du rapport.

**Jean-Michel DEBRAT**

Les outils d'appréciation sur l'impact économique doivent être regardés de plus près. Mais êtes-vous d'accord pour mettre en chantier une méthodologie d'évaluation du projet urbain qui intègre ce que les chercheurs nous indiquent ?

**Roger GOUDIARD**

A votre avis, faut-il que nous procédions à un inventaire et à une expertise des différents instruments disponibles, instruments "courts", de type participatif, et instruments "longs", pour nous constituer une sorte de boîte à outils ?

**Jean-Louis VENARD**

Je suis d'accord pour avoir des outils, mais non pour mettre des préalables à l'acceptation de projets.

**Jean-Michel DEBRAT**

Pensez-vous qu'il est utile de faire un " balayage " scientifique pour aboutir à un corps de méthode et d'instruction renouvelée ?

**Geneviève VERDELHAN-CAYRE**

Aujourd'hui, nous jugeons l'efficacité des méthodes participatives à la capacité des populations à gérer le projet, sachant qu'il n'existe aucun chiffre sur les résultats de ces méthodes. Ainsi, j'estime que le participatif doit être présent au niveau de l'identification.

**Jean-Michel DEBRAT**

Dans certains pays, nous intervenons avec une approche financière, notamment dans les DOM TOM, voire dans les pays émergents. Dans ce cas, notre métier peut aussi consister en un financement des maîtrises d'ouvrage ou des caisses d'équipement local.

**Roland SILLER**

Cela étant, il y a un risque de sous-estimation de la complexité de l'intervention. Il faut voir plus loin que le financement pour éviter les projets sans suite.

**Jean-Michel DEBRAT**

Nous disposons d'une méthode de simulation permettant de voir sur 30 ans. Au Maghreb par exemple, notre champ d'intervention est assez bien balisé. Ne faut-il pas inscrire ces champs dans les pays d'Afrique subsaharienne ?

**Freddy FILIPPI**

Au Sénégal, on tente de monter un dispositif de financement des collectivités locales.

**Jean-Michel DEBRAT**

Le financement des collectivités locales est une dimension importante. Elever cette dimension au rang de priorités suppose cependant d'étendre les savoirs de la Maison.

**Robert de la ROCHEFOUCAULT**

Cela existe déjà en Namibie et au Cameroun, mais paraît difficile dans d'autres pays.

**Jean-Michel DEBRAT**

Il est possible de procéder à une analyse financière comme celle de la CPSCL en Tunisie.

**Jean-Louis VENARD**

Au Burkina, il y a un conflit entre les bailleurs concernant la mise en place d'un outil. Doit-on pour autant s'empêcher de faire les projets habituels ?

**Jean-Michel DEBRAT**

Il faudrait collecter expériences d'instructions en cours dans les pays d'Afrique subsaharienne.

**Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Le PDM a développé un observatoire des finances locales dans les pays de l'UOA avec des comités nationaux de finances locales dans chaque pays. De fait, la décentralisation administrative sans transfert de capacités financières est absurde. Il faut faire attention à ce que l'environnement ne rejaille pas sur l'image générale des collectivités locales. Il convient de soutenir leur effort.

**Jean-Louis VENARD**

Le HIPC doit prévoir l'annulation de la dette des Etats vis-à-vis des communes.

**Jean-Michel DEBRAT**

Je suis d'accord. Mais la question est de savoir s'il est nécessaire de construire un cadre viable des finances locales. Quelle doit-être la doctrine de l'AFD dans ce domaine ?

**Roland SILLER**

On touche des questions très politisées. Il convient de les aborder avec d'autres bailleurs de fonds.

**Michel ARNAUD**

Considérez-vous que votre rôle sur le plan institutionnel pourrait être plus important que les autres bailleurs de fonds dans le financement des projets urbains ?

**Jean-Michel DEBRAT**

Oui. Il me semble que c'est une question importante.

**Jean-Louis VENARD**

Concernant PROPARCO, on a commencé par avoir des clients privés. Mais il est possible d'étendre ce dispositif aux collectivités locales. Ce faisant, nous définirions une véritable stratégie.

**Robert de la ROCHEFOUCAULT**

Il me semble qu'il s'agit d'un axe qui correspond aux métiers de la Maison.

**Jean-Michel DEBRAT**

Par ailleurs, cet axe couvre la totalité de nos produits financiers : de la subvention au prêt privé.

**Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Le préalable est de savoir comment construire cela. Actuellement, nous nous efforçons de préparer des éléments de projet. Mais un organisme doit prendre en charge la maturation du projet.

**Jean-Michel DEBRAT**

C'est une piste intéressante. La question est de savoir si ce type de projet institutionnel fait partie du champ de l'AFD. Personnellement, je pense que oui. Il ne s'agit pas d'institutionnel régalien, mais de la construction d'un système financier, ce qui appartient à notre métier. De même pour le système bancaire, rien ne nous interdit de mettre en place une politique de construction des organismes de financement du développement urbain.

**François AMIOT**

L'intermédiation en matière d'habitat relevait du même processus.

**Jean-Michel DEBRAT**

Nous le faisons dans les DOM TOM, mais pas pour les pays étrangers. En effet, il existe des ressources financières locales suffisantes pour financer le logement. La ville n'est pas seulement un objet spatial. Elle est en elle-même un système productif. Cela étant, les habitants ne pourront pas construire par eux-mêmes les réseaux.

**Michel ARNAUD**

Mais la compétence financière de l'AFD pourrait être mise au service d'autres structures.

**Denis CASTAING**

Hier, nous avons aidé à monter des caisses de Crédit Agricole. Les pays Maghrébins avaient dix assistants techniques pour gérer ces caisses.

**Jean-Pierre ELONG MBASSI**

Votre questionnaire est intéressant. Nous ne le faisons sans doute pas assez chez nous. Mais vous pouvez y aider si vous envoyez des messages clairs. Soyez sûrs qu'ils seront entendus par certains. Je suis content que vous avanciez l'idée de construire des systèmes institutionnels d'appui au financement des collectivités locales. Même si j'ai l'impression que les jeux sont faits, n'arrêtez pas de vous interroger sur les méthodes et les outils pour éveiller constamment l'esprit des uns et des autres. Je propose que cette conversation soit partagée avec l'ensemble des partenaires et des clients.

**Jean-Michel DEBRAT**

J'aimerais tirer quelques conclusions opérationnelles sur la suite des travaux.

Concernant le type d'approche, nous pouvons nous atteler à une redéfinition de la problématique urbaine afin d'en déduire un nouveau champ d'intervention concernant le financement de réalisations urbanistiques et le financement du développement urbain. Dans ce cadre, nous devons vérifier quelle est notre place, celle des autres et le temps qu'il y a devant nous.

Quel est notre niveau d'exigence pour accepter de financer un projet ? Apparemment, le volet participatif doit figurer parmi notre grille de lecture. Mais il ne s'agit pas d'être trop restrictif à ce sujet.

Concernant le thème des produits et des outils, la question est de savoir s'il faut se doter d'une capacité à participer à l'élaboration de programmes. Une réponse affirmative à cette question induit des transformations organisationnelles importantes.

Je note la demande du client concernant la présentation d'une stratégie claire. Tout en continuant à être des financeurs de projets, nous devons élaborer des politiques.