

## Sommaire

1. Editorial
2. En route vers Quito
3. La priorité d'Habitat III : agir pour la réussite des Objectifs de Développement Durable mondiaux
4. Faciliter le lien entre la production de connaissances et l'élaboration des politiques mondiales
5. Pour un « urbanisme de l'émergence » et de nouvelles formes de gouvernance urbaine
6. Réorienter le financement des collectivités locales au service de l'intégration urbaine et sociale
7. Entretien avec Adrián Augusto Barrera Guarderas et Clara Doe Mvogo
8. Entretien avec Sheela Patel



Guatemala City

Crédit photo Benjamin Michelon

## En route vers Habitat III Témoignages d'acteurs

Un an après l'adoption de l'Agenda universel 2030 du développement durable et ses 17 Objectifs de Développement Durable (ODD) et l'accord historique de Paris sur le changement climatique, la Conférence des Nations unies sur le logement et sur le développement urbain durable, Habitat III, qui se tiendra à Quito (Equateur) du 17 au 20 octobre 2016, est une opportunité unique pour placer le Nouvel Agenda Urbain (NAU) au premier plan des priorités mondiales. Le succès des ODD de ce nouvel agenda sera fondé sur la participation active de tous les acteurs de l'urbain, en premier lieu les villes et leurs territoires, mais aussi les citoyens et le secteur privé. Le Nouvel Agenda Urbain peut être ainsi une « rampe de lancement » pour les ODD et notamment l'ODD 11 qui concerne les villes et les espaces urbains.

Le NAU définira les conditions nécessaires et prioritaires pour des villes inclusives, prospères et résilientes. Il devra aussi développer une vision universelle de la ville, tout en reconnaissant la spécificité de chaque pays et de chaque territoire. Soulignant la nécessité d'un partenariat entre États, villes et régions, il promouvra une gouvernance urbaine associant tous les acteurs, plaçant le citoyen au cœur du développement urbain, ne laissant personne de côté et reconnaissant le rôle important des femmes. Le NAU insistera enfin sur le droit au logement, l'éradication des quartiers informels, la nécessité d'une planification urbaine intégrant foncier et infrastructures, l'ancrage culturel, la prévention des risques posés par le changement climatique et l'accès aux services essentiels.

États membres et « parties prenantes » de la Conférence de Habitat III souhaitent déplacer le curseur vers la mise en œuvre et vers l'action concrète. Le NAU a pour ambition d'être un « agenda de l'action ». Comment agir, sur quels leviers et avec qui ? Quelles initiatives concrètes doivent être prises au niveau mondial, national et local, en matière de finan-

cement, de renforcement des capacités, de technologie et d'innovation, et de gouvernance ? Les réponses à ces questions seront au cœur de la négociation. Au delà des « déclarations » qui deviennent des documents de référence pour les gouvernements et les institutions internationales, les Conférences des Nations unies suscitent aussi des dynamiques et des processus qui peuvent avoir de grandes répercussions.

États membres, institutions des Nations unies, représentants organisés des collectivités (*Global Task Force*) et des 15 groupes majeurs regroupés au sein du *Global Assembly of Partners* sont tombés d'accord pour que Habitat III dispose d'un fort système de suivi. Celui-ci s'appuiera sur les outils déjà existants comme les forums urbains et ceux créés pour le suivi des ODD. Parmi différentes options envisagées : des clauses de rendez-vous périodiques, un meilleur dispositif de consultation des partenaires avec une place particulière pour les autorités locales, une matrice d'indicateurs, etc.

Habitat III sera un grand rendez-vous et un succès si chacun y apporte sa part d'engagements et d'initiatives, à l'image de la formidable énergie déployée lors de la COP 21 qui a vu tant de villes et d'acteurs de l'urbain, notamment le secteur privé, s'engager et contribuer activement. Le Nouvel Agenda Urbain peut bénéficier de cet engouement et le prolonger. La France, qui porte avec l'Equateur la responsabilité de la co-présidence de la manifestation, a beaucoup d'ambition pour cette conférence. Ses représentants savent qu'ils peuvent compter sur des acteurs français très mobilisés et contributifs. Rendez-vous à Quito ! ■

Maryse GAUTIER,  
Ingénieure générale des Ponts, des Eaux  
et des Forêts ; Ministère du Logement et  
de l'Habitat durable ; Co-présidente  
du Comité préparatoire Habitat III

Henry DE CAZOTTE,  
Représentant spécial du Ministère des affaires  
étrangères et du développement international  
pour Habitat III.

# En route vers Quito

*AdP-Villes en développement a publié d'avril 2015 à avril 2016, en partenariat avec la revue Urbanisme<sup>1</sup> (n°396 à n°400), une série d'articles rédigés par ses membres traitant des enjeux et des défis urbains des vingt prochaines années. Rassemblées sous le titre « En route vers Quito », ces contributions illustrent la variété des pratiques, des profils, des parcours et des points de vue des membres de l'association. Ferdinand BOUTET et Éric HUYBRECHTS, responsables éditoriaux de ces cahiers en proposent une synthèse et en tirent quelques recommandations.*

La Conférence Habitat III adoptera à Quito en octobre 2016 le Nouvel Agenda Urbain, doxa universelle sur les villes pour les vingt prochaines années (Kamel Bouhmad et Raf Tuts, *La place du fait urbain dans l'agenda 2030*, n°398). Adopté par l'ensemble des Etats, celui-ci fixera les orientations des institutions internationales en matière de développement urbain.

La croissance spatiale des villes dépasse les échelles administratives et oblige à **reconsidérer les outils et les échelles de gestion des territoires**. De même, elle oblige à reconsidérer les volumes et les sources de financement du développement urbain (Claude de Miras, *Renouveler le financement urbain dans les pays en développement ?*, n°400). La coordination entre les autorités locales pour prendre en compte le fonctionnement des territoires s'impose à la fois dans les métropoles et dans les relations entre les espaces urbains et ruraux. La planification devient territoriale au-delà des limites administratives. Pour agir, les autorités locales ont cependant besoin d'un cadre national. Or peu de pays ont adopté une politique nationale urbaine (Julien Allaire et Lorenza Tomasoni, *Planifier l'accessibilité urbaine pour tous*, n°396). De même les autorités locales ont besoin de s'inscrire dans des stratégies territoriales à différentes échelles pour prendre en compte les risques environnementaux, les dynamiques économiques et sociales, notamment migratoires, qui transforment leurs territoires. En reconsidérant les systèmes centralisés, il s'agit de valoriser des systèmes plus souples, décentralisés, adaptés au contexte, pouvant être gérés et entretenus localement.

Avec l'adoption des ODD, en 2015, et par ONU-Habitat des *Lignes directrices de la planification urbaine et territoriale*<sup>2</sup>, c'est un signal fort du retour de la planification dans les préoccupations des autorités. (Eric Huybrechts, *Un guide international pour la planification*, n°397). L'ODD n°11 « d'une ville ouverte à tous, sûre, résiliente et durable » recommande une approche intégrée du développement urbain dépassant les approches sectorielles. La COP 21 tenue à Paris en décembre 2015 a mis l'accent sur **la nécessité de la planification pour aménager les villes de façon résiliente et réduire les émissions de gaz à effet de serre**. Le Campus urbain de Paris en janvier 2016, organisé par la Campagne Urbaine mondiale<sup>3</sup>, la FNAU<sup>4</sup>, l'IAU-IDF<sup>5</sup> et le PVFT<sup>6</sup>, a replacé le citoyen au cœur de la planification et de l'aménagement urbain (Camille Le Jean, *La planification intelligente au service d'une ville durable*, n°400). La planification intelligente vise à contextualiser les stratégies



Crédit: photo Ferdinand Boutet

Pont reliant les deux berges de Vang Vieng, Laos

et les politiques urbaines pour éviter de standardiser les réponses, tout en s'inscrivant dans une planification prenant en compte les différents niveaux : local, territorial, régional, national. (François Noisette, *Les labs, panels et autres ateliers projets*, n°397).

De « bénéficiaires » à « partenaires », le vocabulaire des projets doit s'enrichir de nouvelles appellations valorisant et **intégrant l'ensemble des acteurs dans une co-construction des territoires**. Les échanges établis dans la durée (Laurent Pandolfi, *L'expérience de la coopération décentralisée de la Région IdF*, n°399) renforcent les capacités locales pour mieux planifier les métropoles, mobilisent un large spectre d'acteurs et favorisent l'innovation.

Parallèlement, les transformations urbaines diffèrent selon les lieux, entre forte croissance urbaine « aux Suds » et décroissance et désindustrialisation dans certains pays du Nord. Mais partout les changements s'annoncent considérables dans les vingt prochaines années. **La maîtrise d'œuvre urbaine ne pourra faire face seule à de tels défis. Elle doit s'appuyer davantage qu'auparavant sur une multitude d'acteurs. Elle devra fixer des priorités pour l'action publique et confier de larges pans du développement urbain à la société civile et au secteur privé.** C'est déjà le cas aujourd'hui avec une production urbaine informelle qui représente près de la moitié de l'urbanisation « aux Suds » et le développement des services urbains confié de plus en plus au secteur privé, faute de capacité suffisante d'investissement de la puissance publique (Bruno Valfrey, *Les nouvelles frontières de l'eau*, n°398). La crise actuelle de la politique impose de rendre des comptes et **d'améliorer la transparence dans les prises de décisions et l'utilisation des fonds publics**. Mais cela joue aussi pour le contrôle par les autorités locales et la société civile des opérations d'aménagement et de la gestion des services urbains. La gouver-

1. <https://www.urbanisme.fr>

2. <http://unhabitat.org/books/lignes-directrices-internationales-sur-la-planification-urbaine-et-territoriale/>

3. <http://www.worldurbancampaign.org/>

4. Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme

5. Institut d'aménagement et d'urbanisme de l'Ile de France

6. Partenariat Français pour la Ville et les Territoires

nance multi-acteurs doit ouvrir une plus grande place à la société civile et mobiliser plus activement l'expertise de haut niveau pour alimenter les débats, enrichir la connaissance et faciliter les décisions.

**L'accès aux données urbaines et la mise en place d'indicateurs de suivi** (Cédric Baecher, *Faisons de l'urbanisme durable l'affaire de tous !*, n°396) des politiques urbaines sont devenus des enjeux importants pour accompagner les évolutions des sociétés et des territoires et pour ajuster les politiques urbaines en cours de réalisation. La production de données utilise des outils collaboratifs permettant une connaissance fine et immédiate des pratiques des habitants qui nécessitent toutefois des mesures de protection de la vie privée. Ces données sont spatialisées et mises en perspective dans des Systèmes d'Information Géographique largement répandus, permettant de traiter le temps court et le temps long à toutes les échelles des territoires. Le développement des réseaux sociaux et des outils collaboratifs transforme l'utilisation des données dans des systèmes partagés et accessibles à tous. Tandis que la gestion des énormes quantités de données néces-

site des outils de traitement qui restent concentrés (*big data*) et posent la question du contrôle des données.

**Le nouveau paradigme urbain doit s'appuyer sur la mobilisation des initiatives citoyennes.** Les solutions urbaines doivent s'ancrer dans les contextes locaux. Elles nécessitent de développer les pratiques collaboratives et des partenariats pour susciter l'innovation (Marc Sylvestre, *Innover et simplifier, deux clés de la durabilité urbaine dans les villes du Sud*, n°399). La co-construction des projets participe de cette démarche. Devant l'ampleur des transformations en cours, les autorités locales deviennent des médiatrices ayant pour tâche de faciliter le développement des initiatives de la société civile et des acteurs privés. Les dispositifs à mettre en place sont plus ouverts, transparents, inclusifs tant au moment de l'élaboration de projets que dans leur réalisation. Cela suppose de donner une place plus importante au citoyen dans l'élaboration et les processus de décision, dans la mise en œuvre des projets et la gestion des services urbains. ■

Éric HUYBRECHTS  
Ferdinand BOUTET

## La priorité d'Habitat III : agir pour la réussite des Objectifs de Développement Durable mondiaux

*Gérard PAYEN, conseiller pour l'eau et l'assainissement du Secrétaire général des Nations unies de 2004 à 2015 (UNSGAB) expose ici ses priorités pour Habitat III : placer l'enjeu de l'eau dans les villes en développement dans le débat et que Habitat III serve de lancement politique de l'Objectif de Développement Durable (ODD) consacré aux Villes (ODD n°11).*

Les problèmes liés à l'eau s'alourdissent dans de nombreuses parties du monde et, en particulier, dans les villes des pays en développement où ils sont renforcés par la croissance urbaine. L'augmentation continue des quantités d'eau utilisées par l'agriculture, l'économie et les villes rend chaque année plus difficile de satisfaire les besoins quantitatifs de chacun. Les villes sont en concurrence directe avec les autres utilisateurs. Ayant épuisé les ressources locales qui ont permis leur implantation, elles sont souvent contraintes à aller chercher, à grande distance, de l'eau utilisée traditionnellement par des agriculteurs. Malgré tous les efforts de développement des infrastructures urbaines, l'accès à l'eau potable et à l'assainissement se détériore dans la moitié urbaine du monde : il y a aujourd'hui davantage de citoyens sans accès satisfaisant à l'eau potable ou à l'assainissement qu'à la fin du XXème siècle. Plus de 80% des eaux usées rejetées par les villes ne font l'objet d'aucune dépollution. Dans de nombreuses régions, les changements climatiques accroissent les risques et l'intensité des pluies torrentielles et des inondations.

Cette situation est très préoccupante. Des politiques plus volontaristes sont nécessaires pour assurer durablement les besoins en eau, respecter les droits de l'homme à l'eau potable et à l'assainissement, arrêter de polluer notre environnement et mieux anticiper les catastrophes pour limiter leurs conséquences humaines et économiques.

Au niveau mondial, aux Nations unies, la question de l'eau urbaine était jusqu'ici un non-sujet. Le discours du Secrétaire Général Ban Ki-moon le 22 mars 2011 alertant sur la dégradation de l'accès à l'eau potable dans les villes n'a eu aucun écho. La communauté mondiale de l'eau vit sur l'idée erronée qu'il faut faire davantage dans l'autre moitié du monde, sa partie rurale, alors que l'accès à l'eau potable s'y améliore rapidement.

Habitat III arrive à une date extraordinaire, juste après la fixation historique par tous les pays des 17 grandes priorités pour l'humanité. L'un de ces 17 grands ODD mondiaux est consacré aux Villes, un autre aux enjeux de l'Eau (ODD n°6). Dans ce contexte, les négociateurs qui préparent les décisions politiques d'Habitat III devraient, avant toute autre considération, faire en sorte qu'Habitat III soit le déclencheur mondial des nombreuses actions nécessaires à l'atteinte en 2030 de l'ODD n°11. Pour cela, ils doivent en particulier assurer la réussite de la cible ODD 11.1 qui vise l'accès de tous les citoyens aux services essentiels (et donc à l'eau potable et à l'assainissement) et celle de la cible ODD 11.5 qui vise à assurer la résilience des villes vis-à-vis des catastrophes naturelles (qui sont majoritairement liées à l'eau). Vont-ils sortir de leurs débats traditionnels, s'intégrer dans le courant mondial des ODD et s'approprier ses exigences opérationnelles?

Un grand enjeu d'Habitat III est de briser les « silos thématiques » conformément à l'esprit des ODD. Il s'agit de faire travailler ensemble durablement et efficacement les spécialistes de la planification et de la gestion urbaine, ceux de la gestion de l'eau et ceux des ODD, un miracle pas encore observé aux Nations unies. ■

Gérard PAYEN

# Faciliter le lien entre production de connaissances et élaboration des politiques publiques à l'échelon international : une contribution à Habitat III

*Cities Alliance et le réseau de chercheurs européens N-Aerus ont collaboré pour définir une position commune en vue d'Habitat III. Ici, Luisa Moretto et Viviana d'Auria introduisent ce partenariat.*

L'urbanisation transforme les villes sur le plan social, économique, culturel et spatial exigeant une intervention urgente afin d'accélérer l'amélioration des conditions de la fabrique de la ville et de lutter contre les conséquences néfastes de la croissance urbaine. Cet effort prend d'autant plus d'importance dans le cadre de la troisième Conférence des Nations Unies sur le Logement et le Développement Urbain Durable qui aura lieu en octobre 2016 à Quito (Habitat III). Parmi les questions inscrites au nouvel agenda urbain, les négociations internationales portant sur les perspectives d'avenir du développement (les Objectifs du Développement Durable – ODD/Post 2015) font apparaître, entre autres, le besoin d'approfondir les réflexions sur la question des modèles d'urbanisation et leurs effets sur la transformation de l'ensemble des pays, la contribution de l'économie informelle aux économies urbaines et les études d'impact sur les politiques d'urbanisation et de croissance des bidonvilles.

Les universités et les institutions européennes ont engagé de nombreux projets et partenariats de recherche à la fois individuels et conjoints avec les pays du Sud. Néanmoins, la plupart des gouvernements de l'Union européenne ont, non seulement, rarement tiré pleinement profit de ces travaux de recherche et de formation pour alimenter leurs politiques et leurs programmes d'appui, mais ils ont aussi plus récemment réduit leurs soutiens à la recherche pour le développement et à l'aide au développement en général. Partant de ce constat, Cities Alliance et le réseau de chercheurs européens N-Aerus ont souhaité engager une réflexion commune dans l'objectif de faciliter le lien entre l'élaboration des politiques et la production de savoir. Pour les membres de Cities Alliances, la promotion du nouvel agenda urbain est essentielle. Par ailleurs, la facilitation des discussions entre les institutions/réseaux académiques et les partenaires au développement de l'Europe est un objectif important. N-Aerus est un réseau pluridisciplinaire créé il y a vingt ans pour mobiliser et développer la recherche individuelle et institutionnelle à l'échelle européenne et les capacités de formation sur les enjeux urbains dans les pays du Sud.

La préparation d'Habitat III est apparue comme une claire opportunité à saisir par les deux organisations pour mettre en évidence les besoins d'appui au financement des villes et à la recherche urbaine. Cities Alliance est en mesure d'identifier les meilleurs arguments pour influencer les négociations internationales sur l'agenda urbain. N-Aerus peut, quant à lui, alimenter le contenu de ces arguments. Trois domaines stratégiques prioritaires ont été identifiés dans le cadre de ce partenariat : l'informalité, la gouvernance et le logement et la planification.

L'informalité ne cesse de croître dans un contexte marqué par la montée des inégalités et devient la norme en de nombreux endroits. Malgré plusieurs décennies d'études et d'interventions dans les Suds, « reconnaître l'informalité » demeure un enjeu clé ; ceci alors que les pratiques informelles se développent également au Nord. Dans ce nouveau contexte où un nombre croissant de citoyens se trouvent privés de leurs droits fondamentaux, le développement des solidarités et de l'entraide mutuelle sont des alternatives à la crise de gouvernabilité et à l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à la 'demande de ville'. Reconnaître l'informalité est une condition nécessaire pour apporter des réponses appropriées à la gestion de l'urbanisation. Les raisons expliquant ce manque de reconnaissance – qui portent aussi bien sur le manque de

volonté politique et sur les inégalités de pouvoirs favorisant les intérêts de minorités que sur l'incapacité organisationnelle et le manque de compréhension des contributions de tous les secteurs de la société à la production et la gestion du milieu urbain – doivent être traitées.

De la même façon, la **gouvernance est une question cruciale compte tenu des défis majeurs à venir posés par le développement urbain**. La ville est un produit inachevé, elle ne peut pas être gérée par une seule partie prenante. La fabrique de la ville est un processus, fruit de l'interaction de multiples acteurs et faite de conflits et d'accords. Le raisonnement normatif, binaire et technique rattaché à la gouvernance urbaine induit l'idée que les problèmes urbains peuvent être surmontés en apportant des solutions « adéquates ». Ce raisonnement contribue à la production stagnante de savoir qui ne fait que reproduire des modèles. Compte tenu du fait qu'il n'y a pas de solutions universelles aux multiples défis urbains, les problèmes locaux ne peuvent être résolus que rapportés à leur contexte et à travers le dialogue.

**Le logement est un besoin de base et un droit fondamental étroitement lié à l'accès à d'autres actifs clés.**

Néanmoins, bien qu'il existe une corrélation entre le développement durable et l'accès à des logements bien situés et abordables, les prix des logements ne cessent de croître et la production de logements mal localisés produit fragmentation et ségrégation socio-économiques. Les formes urbaines standardisées, la financiarisation de la ville et les modèles de planification inadéquats contribuent au renforcement des inégalités d'accès au logement et à l'inadéquation de la planification. Les règles d'aménagement ainsi que les standards de conception urbaine ont un impact considérable sur la mise en œuvre des aménagements urbains et la gestion foncière. Malgré l'existence de nombreuses approches innovantes et efficaces pour produire des logements abordables et accessibles, l'adoption et l'adaptation de ces approches demeurent un défi – les acteurs se satisfaisant du statu quo, et échouent à changer d'échelle ou à prendre en compte les spécificités locales.

Dans ce contexte, N-Aerus et Cities Alliance s'accordent sur les priorités suivantes : reconnaître les droits des citoyens comme point de départ dans la reconnaissance des contributions de l'informalité à la ville ; accroître la connectivité des acteurs urbains ; suggérer des manières de lier politique du logement et conception d'une planification intégrée. En matière de politique publique, cela amène à élaborer des réponses spécifiques aux contextes et adaptées aux conditions et à l'échelle locales, et à définir des stratégies et des programmes de façon participative pour toutes les formes d'occupation urbaine, à la fois 'formelles' et 'informelles'. En matière de recherche, les démarches transdisciplinaires sont cruciales afin de promouvoir le droit à la ville et passent par la conduite d'études urbaines fondées sur une approche 'dé-centrée' et désoccidentalisée. Pour que la communauté scientifique puisse efficacement s'atteler à ces questions, il faudrait encourager des programmes de recherches axés sur la demande accompagnés de subventions plus souples permettant de contrecarrer l'influence des lobbies de promoteurs et d'industriels dans la définition des programmes et de compléter les programmes des bailleurs de fonds bi- et multilatéraux. ■

Luisa MORETTO et Viviana d'AURIA

# Pour un « urbanisme de l'émergence » et de nouvelles formes de gouvernance urbaine

*Penser le développement local, c'est reconnaître que le discours idéologique ne porte plus le projet de développement ; c'est la real politik du développement économique et social qui s'impose. L'utopie des villes techniquement performantes, - ecocities, smart cities- s'est éteinte avec la crise mondiale, que ce soit Dongtan (Shanghai) ou Masdar City (Abou Dhabi)<sup>1</sup>. Si le projet urbain semble désenchanté, il ne faut pas désespérer de l'émergence bien qu'il soit difficile d'identifier les conditions idéales du projet urbain. L'urbanisme doit présenter cette posture éthique qui l'attache fondamentalement à la recherche du « bien commun ». Jean-François DOULET, consultant et maître de conférences à l'École d'urbanisme de Paris explore quelques voies possibles.*

**Pour les pays émergents, la mondialisation offre de nouvelles opportunités** : Les financements privés ont remplacé, en volume, l'aide publique au développement. Ce contexte inédit porte un « urbanisme d'émergence », expression d'une vision économique, politique et sociale. La mondialisation fait circuler des ressources qui peuvent devenir des opportunités pour un développement local réussi. Certes les territoires n'ont pas tous les mêmes atouts mais un bon diagnostic permet de dessiner des possibles et d'identifier des opportunités.

**Des formes plus intelligentes de gouvernance au service du développement urbain** : L'émergence, c'est-à-dire l'entrée proactive dans la mondialisation, est un défi pour la construction des politiques locales. Avec la capacité des pouvoirs publics locaux à être stratégiques et capables d'utiliser la mondialisation à leur profit. Cela requiert l'acquisition de compétences qui touchent au montage financier, aux techniques de management, à la formulation des stratégies de développement territorial, etc. La métropole émergente se construit en associant politiques publiques et acteurs mondialisés de l'investissement privé. Par exemple, la maîtrise des investissements directs étrangers a soutenu l'avènement de la métropole chinoise performante industriellement et technologiquement ; la maîtrise de l'expertise internationale a permis l'essor des métropoles du Golfe et celle des Partenariats Public-Privé (PPP) prévaut dans la gestion des services urbains en Afrique ou ailleurs. Comment éviter que l'efficacité recherchée ne serve in fine qu'un nombre limité d'acteurs ? Comment contrôler les effets de montages financiers et organisationnels souvent complexes ? Comment produire un projet urbain solide ?

**Les partenariats public-privé au service du « bien commun »** : Le rapport de forces peut être déséquilibré entre des acteurs privés agiles dans la mondialisation et des pouvoirs publics locaux soumis à des mécanismes parfois difficiles à maîtriser. Mais les acteurs privés ne font pas les politiques ni la ville ni le « projet urbain ». Leurs stratégies sont plutôt prévisibles répondant à des objectifs et des comportements standardisés. Ce postulat permet d'assurer une forme de contrôle sur les PPP.

La fabrication de formes plurielles de la gouvernance urbaine est au cœur du projet urbain. La participation d'acteurs privés n'est pas le but ultime mais bien un outil méthodologique. C'est parce qu'il y a un projet urbain au service du « bien commun » que les stratégies des acteurs privés viennent converger avec celles des acteurs publics locaux. Aussi est-ce l'absence de projet qui constitue le principal risque d'un *urbanisme de l'émergence*. Le Nouvel Agenda Urbain d'Habitat III devra placer le « bien commun » au cœur du projet urbain et poser les conditions pour des PPP équilibrés. ■

1- Simon Texier et Jean-François Doulet, *Abou Dhabi, Paris : Editions B2, 2016.*

Jean-François DOULET

## Réorienter le financement des collectivités locales au service de l'intégration urbaine et sociale

*Carlos DE FREITAS et Melissa VERGARA du Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV), travaillent sur le financement du développement urbain, notamment dans les villes du sud. Ils livrent ici le résultat des réflexions du FMDV sur le sujet.*

2015 et 2016 constituent des années décisives en termes de renégociation des accords internationaux pour la mise en place de politiques de développement durable concertées et renouvelées. L'approche du FMDV vise à placer au cœur de l'action les notions de partenariats stratégiques, de convergence, cohérence et complémentarité des politiques et programmes de développement, de gouvernance et de responsabilités partagées, notamment entre secteurs public et privé ; ce dernier étant considéré dans son acception large.

Les villes, bien que productrices de 80% du Produit Intérieur Brut mondial et moteurs de l'innovation et du développement, ne disposent pas actuellement des ouvertures

réglementaires et légales, des ressources et des ingénieries nécessaires pour répondre à ces phénomènes : l'urbanisation, la mondialisation et les inégalités qu'elles produisent ; les crises financières ; le changement climatique et les besoins d'adaptation et d'atténuation ; les révolutions technologiques, etc.

Dans le cadre de la Conférence Habitat III, et de la définition et adoption du Nouvel Agenda Urbain, les défis les plus urgents posés aux collectivités locales résident à la fois dans la prestation de services publics locaux de qualité et dans la promotion de modèles de développement - durables, équitables, résilients, générateurs de « bien vivre »



Session inaugurale de la Conférence Thématique Habitat III sur le Financement du Développement Urbain, Mexico, 9 mars 2016

Crédit photo Carlos De Freitas

La Conférence Thématique sur le Financement Urbain, à Mexico (Mars 2016), organisée par le Secrétariat Habitat III, la Ville de Mexico et le FMDV<sup>1</sup> a relevé le besoin urgent de repenser les finances locales dans toute la diversité des besoins : options d'ingénierie, échelles de territoire, niveaux de revenus et de développement institutionnel. Les participants ont réaffirmé l'importance des principes du financement du développement local inscrits au cœur des onze priorités identifiées dans la Déclaration finale.

Dans un contexte où le transfert des compétences pour les villes s'accroît et où les ressources des gouvernements nationaux se raréfient, il est impératif de doter les villes des mécanismes financiers et légaux leur permettant de gagner en autonomie et en capacité de mobilisation de ressources, de captation des plus-values et de retour des investissements locaux. Le FMDV a lancé en 2015, le Programme sur les mécanismes de financement groupés infranationaux (*subnational pooled financing mechanisms-SPFM*)<sup>2</sup> instrument catalyseur qui semble être une solutions adaptée pour permettre aux gouvernements locaux de diversifier leurs ressources et d'assurer un développement urbain durable. Ce programme vise, à travers l'analyse des expériences existantes, à étudier leur répliquabilité dans cinq pays pilotes (Colombie, Turquie, Mexique, Inde, Afrique du Sud) et à créer une plateforme globale sur les SPFM réunissant les acteurs œuvrant sur la chaîne de création et de gestion de ces mécanismes.

pour les populations - sous-tendus par des ressources financières corrélées aux coûts projetés du développement. Le financement urbain durable s'avère donc une pièce maîtresse dans la réussite des ODD et dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Les conclusions de la conférence sur le financement du développement d'Addis Abeba (Juillet 2015) et de la COP 21 à Paris (Décembre 2015) ont confirmé l'importance du sujet et la place importante jouée par les gouvernements locaux dans la co-définition et l'application des actions à mener pour atteindre ces objectifs.

## Entretien avec Adrián Augusto Barrera Guarderas et Clara Doe Mvogo

*La Conférence Habitat III formulera un certain nombre de recommandations en matière de développement urbain à l'échelle mondiale. De nombreux risques pèsent aujourd'hui sur les territoires urbains, au premier rang desquels ceux liés au changement climatique. La « résilience des villes » est devenu un objectif prioritaire que devrait conforter la Conférence de Habitat III.*

*Interviewés par Serge Allou et Omar Siddique de Cities Alliance, Adrián Augusto Barrera Guarderas médecin, homme politique équatorien et Maire de Quito (Equateur) de 2009 à 2014 - et Clara Doe Mvogo, actuelle Maire de Monrovia, capitale du Libéria livrent leurs points de vue d'acteurs de la ville et leurs expériences de terrain.*

**1) La « ville résiliente ». Les villes doivent pouvoir affronter et surmonter les défis multiformes, environnementaux, économiques et sociaux, du développement urbain. Cet objectif vous paraît-il pertinent pour les « villes du sud » en général et pour Quito en particulier.**

**AB :** C'est un objectif majeur qui nous oblige à repenser la façon dont nous fabriquons nos villes. Les villes latino-américaines ont connu un grand nombre de catastrophes d'origine naturelle ou humaine ces dernières années, des séismes qui ont frappé Haïti, le Chili ou l'Equateur aux alertes à la pollution environnementale à Mexico ou Bogota, en passant par les inondations du Grand Buenos Aires. Les coûts humains et économiques de ces événements ne peuvent plus être simplement considérés comme contingents. La capacité à prévenir, affronter et réagir, que l'on nomme aujourd'hui « résilience », renvoie à une nouvelle vision intégrale et systémique des espaces urbains où interagissent exclusion et inégalités, modèle territorial, production et contrôle du foncier, qualité et couverture des systèmes de transport, etc. Quito a très tôt pris part au Programme « Villes résilientes » des Nations unies et fait des progrès considérables. La ville dispose d'études détaillées de vulnérabilité intégrant une localisation fine des risques sismiques et une cartographie des glissements de terrain potentiels. Des systèmes de contrôle de l'air et de l'eau sont en place. Cela sous l'autorité d'institutions publiques et d'organismes spécialisés de très bon niveau. Un travail considérable a été engagé avec la population ces dernières années afin de bâtir les meilleures capacités de réponse possibles au niveau micro-local. Bien entendu des défis demeurent. Les risques sismiques, volcaniques et climatiques sont permanents. Comme dans toute ville d'altitude, la qualité de la combustion amplifie les effets de la pollution environnementale et exige une transformation radicale des systèmes de mobilité vers des systèmes à haute capacité, tel que le métro - dont la construction a démarré, ou encore la promotion des déplacements non motorisés. Les défis de l'approvisionnement en eau vont également augmenter.

**CM :** La notion multidimensionnelle de résilience est extrêmement pertinente pour les villes en développement. En Afrique de nombreux pays sortent de conflits et de crises. Le Liberia a connu une longue guerre civile qui a complètement dévasté la société dans son ensemble. En 2014, nous avons dû affronter un autre type de crise - l'épidémie d'Ebola. C'était la première fois qu'Ebola frappait de grandes villes d'Afrique et cela nous a obligés à renforcer la résilience de nos systèmes de santé et de réponse à l'urgence. Nous donnons aujourd'hui la priorité à la relance socio-économique au sortir de l'épidémie, mais nos efforts souffrent de la baisse des prix du caoutchouc et du minerai de fer. Nous devons impérativement diversifier notre économie et réorienter nos systèmes financiers aux niveaux national, municipal et local pour répondre à cette crise. Monrovia est au cœur de la résilience économique : la ville abrite un tiers de la population et génère deux tiers du produit intérieur brut du pays.



Clara Doe Mvogo

Crédit photo Citiscope

Aussi, financer le développement local par l'économie locale constitue une orientation majeure pour aboutir à un changement inclusif. Pour cela, il faut changer les paradigmes actuels via des modèles plus orientés vers les préconisations de l'économie et de la finance sociale et solidaire, plus résilientes face aux crises. Ce changement nécessite d'aller vers une meilleure articulation des échelles macro, méso et microéconomiques, de permettre la consolidation de partenariats multi acteurs et d'espaces de dialogue et de coopération plus étroits entre gouvernements locaux et centraux, le secteur privé et les mouvements citoyens.

Afin d'accomplir ces objectifs, il est impératif que les villes soient considérées comme des partenaires fiables par les gouvernements nationaux, le secteur privé, les institutions bancaires et les acteurs du marché financier. De nouvelles alliances public-privé doivent naître permettre aux collectivités d'améliorer leurs processus internes en les rendant plus transparentes, agiles et modernes, et en dotant les fonctionnaires publics des connaissances et des compétences nécessaires en planification stratégique, gestion de projets et innovation financière.

Le FMDV souhaite rappeler que l'accès aux sources de crédit dans des conditions appropriées reste un obstacle majeur pour les gouvernements locaux dans de nombreux pays, en

particulier pour ceux qui dépendent d'une garantie souveraine pour obtenir des financements des organisations internationales. Le FMDV soutient la nécessité pour les gouvernements locaux de disposer d'une gamme adéquate de possibilités de financement à même de les soutenir et de les accompagner de manière permanente dans le temps, en particulier via un outil primordial, que sont les institutions financières spécialisées. Lors de la conférence de Mexico, le FMDV a annoncé le lancement d'un Forum Global des Institutions de Financement des Gouvernements Locaux, Métropolitains et Régionaux, rassemblant 14 institutions de 13 pays d'Amérique Latine, d'Afrique et d'Asie.

La réussite du Nouvel Agenda Urbain dépend de la capacité des parties prenantes à s'engager sur des feuilles de route pragmatiques et concertées. A cet égard, le FMDV s'est engagé avec la ville de Johannesburg à lancer un agenda de l'action et des solutions vers Habitat III sur le volet du financement, avec la création d'un Partenariat global sur le financement local pour un changement inclusif. Cette contribution aidera les gouvernements locaux à se saisir des conclusions de la Déclaration de la Conférence afin de renforcer la coopération décentralisée et les échanges avec les autres acteurs du développement. ■

Carlos DE FREITAS et Melissa VERGARA

1. Policy paper sur les SPFM disponibles ici
2. Rapport du FMDV disponible sur <http://www.fmdv.net>

## **2) La « démocratie participative » . Comment avez-vous mis les populations de Quito « en capacité » de réaliser leurs projets de quartier, dans le respect de cet objectif de résilience ? Quelles suggestions pouvez-vous faire dans ce domaine pour les « villes du sud » ?**

**AB :** Plus les capacités de réponse seront locales, mieux cela sera. Les événements dont nous parlons ont souvent un effet dévastateur sur les systèmes de communication laissant des zones parfois très proches les unes des autres complètement isolées. Il est vital de renforcer le tissu social et les capacités de réponse au niveau des quartiers. Quito est organisée en 8 zones administratives, 32 secteurs urbains et 33 communes rurales. Nous avons déconcentré les institutions responsables et surtout formé des comités chargés de la sécurité issus de la société civile. Chaque comité a la responsabilité de réaliser des diagnostics et développer des plans d'action spécifiques intégrant des réponses immédiates et des systèmes d'alerte précoce. Nous avons développé ce processus à travers un système d'écoles de formation citoyenne.

**CM :** Je recherche toujours activement la participation de la société civile pour nous guider dans la planification locale, c'est une condition d'efficacité. Prenons l'exemple de la gestion des déchets et de l'assainissement, nous travaillons avec les ramasseurs informels et les habitants des quartiers pour qu'ils nous conseillent sur la façon dont les déchets doivent être gérés ou encore sur les meilleurs emplacements pour les toilettes publiques. Des bailleurs de fonds proposent leur assistance mais leur approche est souvent axée sur l'offre plutôt que sur la demande. Nous interrogeons-ils pour savoir ce dont nous avons besoin avant de proposer leur aide ? Nous devons travailler avec les dirigeants communautaires pour bâtir le socle de confiance nécessaire et évaluer ce qui marchera le mieux. A Monrovia, nous avons mis en place des consultations publiques régulières au niveau de la mairie qui se sont révélées extrêmement utiles pour identifier les priorités locales. Nous devons plus et mieux impliquer les communautés dans la prise de décision, c'est un aspect majeur du renforcement de la résilience. Si les citoyens sont associés aux décisions, c'est le développement de la ville qui en bénéficie.

## **3) Les « moyens humains et financiers ». Sur quelles ressources financières (fiscalité, aide publique, bailleurs internationaux) vous êtes-vous appuyés pour accroître la « résilience » de votre ville ? Quels moyens humains, locaux ou internationaux, avez-vous pu mobiliser et pérenniser pour y parvenir ?**

**AB :** Il faut aller dans le sens d'une prise en charge financière des questions de résilience par la ville elle-même. S'il s'agit d'intégrer cette vision à l'ensemble du processus de planification, de promotion et de gestion urbaines, il est logique d'en faire une orientation transversale. A Quito, le budget général de la municipalité et des entreprises de services intègre des fonds d'urgence, des programmes de prévention et d'atténuation des risques ainsi que d'amélioration des infrastructures. Les échanges avec d'autres villes du monde et avec les organismes internationaux sont extrêmement riches et utiles, en particulier en matière de qualification des ressources humaines. Néanmoins l'offre de formation à destination des professionnels reste très lacunaire sur ces sujets, en particulier concernant la vision intégrée des choses.

**CM :** J'ai obtenu de nombreux soutiens pour que notre ville puisse mettre en œuvre son programme ambitieux de développement. Nous avons mis en place un système efficace de fiscalité locale mais nous continuons d'avoir besoin d'appui pour en renforcer la couverture et la performance. La population urbaine croît à un rythme soutenu, nous obligeant à fournir des services à un nombre sans cesse plus grand d'habitants.

La communauté internationale accompagne la ville dans sa politique et ses projets de services urbains. Elle l'a fait y compris pendant l'épidémie d'Ebola qui a profondément ébranlé nos systèmes. Nous avons mobilisé des soutiens de l'Unicef, d'Oxfam, de la Banque mondiale, de la Banque africaine de développement et l'USAID. La Banque mondiale a soutenu nos programmes de gestion des ordures ménagères et nous avons lancé avec l'Unicef l'opération « Guerre aux plastiques » qui vise à développer le recyclage dans l'objectif de générer des revenus au sein des communautés. *Cities Alliance* est notre plus récent partenaire dans ces efforts de relance socio-économique suite à l'épidémie. Nous prévoyons en particulier de mobiliser les habitants des quartiers précaires dans le recensement et l'amélioration de leur habitat, de renforcer nos systèmes de planification à long terme et de gouvernance et de travailler en étroit partenariat avec l'Etat pour développer une politique urbaine nationale. ■



Crédit photo Hamilton López

Augusto Barrera

# Entretien avec Sheela Patel

*Interviewée par Agnès Deboulet, enseignante à l'Université Paris 8 et chercheuse au LAVUE (Cnrs, UMR 7218) Sheela PATEL est la responsable et fondatrice de l'ONG SPARC. ONG majeure sur les enjeux du logement, des infrastructures et des services de base, SPARC<sup>1</sup> est le principal contributeur pour la recherche et la défense des communautés à faibles revenus, membre de la Fédération Internationale des Habitants de bidonvilles (Slum Dwellers International<sup>2</sup>).*



## **Des politiques peu impliquées et insuffisamment créatives pour résoudre**

**l'informalité :** En réalité, les problématiques liées à la situation foncière des habitants des quartiers informels ont fondamentalement évolué. Cependant, il ne semble pas que les discussions autour d'Habitat III puisse mener à une véritable solution.

La plupart des réponses apportées à l'informalité sont d'essayer de rendre le logement formel. Mais quand les quartiers atteignent cette norme, le marché du logement devient inabordable. Lorsque vous voulez réhabiliter l'existant, le coût devient beaucoup trop onéreux pour ce que les 20-30% les plus pauvres sont capables de payer. Les populations précaires sont vraiment coincées.

Devant l'importance actuelle et le volume de l'urbanisation, le défi quantitatif devient presque insoluble. Il y a un vrai besoin d'acteurs particulièrement impliqués, capables d'identifier les besoins de connaissances de ces quartiers, d'explorer différentes façons d'atteindre cet objectif plutôt que de proposer des solutions standardisées.

Il y a eu quelques avancées, mais cela ne suffit pas. Le problème général de l'organisation des villes (et de la planification) montre qu'en réalité, beaucoup de gens vont continuer à vivre dans l'informalité.

## **De la nécessité de prendre des mesures intermédiaires et de s'engager pour la citoyenneté :**

- SDI exprime le besoin de légitimation officielle de tous les quartiers informels existants. Cela nécessite au préalable de recenser les habitants.
- Les autorités municipales doivent commencer à considérer ces habitants comme n'importe quels citoyens. Lorsque quelqu'un arrive en ville, il doit être intégré comme tout autre citoyen.
- Prendre en compte l'existant ne signifie pas que nous cautionnons les conditions de vie actuelles. Il est nécessaire de prendre des mesures intermédiaires, comme l'assainissement, les toilettes et les services de base. Sécuriser l'occupation permettra progressivement d'améliorer les habitations.
- Il faut à minima commencer par améliorer l'environnement avant de travailler sur le logement, avant que la situation des résidents se stabilise.

**Position et messages des ONG : se faire entendre à plus grande échelle :** De nombreuses organisations bilatérales nous encouragent à nous positionner et nous faire entendre. Nous avons besoin de partenariats locaux et internationaux à l'heure où tout le monde est connecté.

**Le droit à un logement convenable :** Ces enjeux juridiques, considérés ou non comme un droit, peuvent être inscrits dans la constitution et ne pas être appliqués. La justice protège la propriété privée et il n'y a pas de justice associée à des droits dans nos pays. Malheureusement, dans de nombreux pays ou villes, le débat sur les droits ne conduit pas forcément à la sécurisation de l'occupation.

**La réinstallation des quartiers précaires : processus in situ et localisation :** De nombreuses personnes sont installées illégalement, c'est pourquoi nous devons explorer différentes formes de partage du foncier. Certains programmes de réinstallation « fonctionnent », comme à Mumbai où le prix élevé du foncier a poussé les acteurs du développement à s'investir dans la réinstallation des populations. C'est pourquoi, il est important d'examiner attentivement les moyens par lesquels nous développons ces processus. La réinstallation n'est pas une réponse suffisante.

**Des acteurs et non pas des bénéficiaires :** Nous ne pouvons pas résoudre les problèmes actuels avec des organisations verticales et hiérarchiques. Il faut impliquer les populations concernées. C'est mon message : il ne faut plus voir les populations pauvres uniquement comme des bénéficiaires, car leur contribution peut faire toute la différence pour le futur.

**Des initiatives mais pas d'amélioration :** En Inde, il y existe beaucoup d'initiatives de qualité. Néanmoins il n'y a pas d'expériences réussies qui ont débouché sur une diffusion à plus grande échelle tout en maintenant des prix abordables. ■

1. <http://www.sparcindia.org>  
2. <http://sdinet.org>



## **Villes en développement** Association de professionnels

Ce numéro est publié avec le soutien de l'Agence Française de Développement, du CEREMA, de Cities Alliance, du Groupe KERAN, du Partenariat Français pour la Ville et les Territoires et du Ministère du Logement et de l'Habitat durable

### **Directeur de publication**

Benjamin Michelon  
Président d'AdP-Villes en Développement

### **Rédacteurs en chef**

Marcel Belliot et Aurélie Landon

### **Comité de rédaction**

Serge Allou, Pierre-Arnaud Barthel, Ferdinand Boutet, Armelle Choplin, Xavier Crépin, Franck Charmaison, Yves Dauge, Francine Gibaud, Camille Le Jean, Benjamin Michelon, François Noisette, Françoise Reynaud, Julie Salagnac-Diop, Irène Salenson.

### **Secrétariat de rédaction**

Eloïse Pelaud

### **Mise en page et impression**

Alexandre Pison / 3<sup>ème</sup> Acte

Avec le soutien pour la traduction de Rocio Yanes et Inès Martorell.

Ce bulletin est en ligne sur le site de *AdP-Villes en développement* [www.ville-developpement.org](http://www.ville-developpement.org)

*Abonnement :*

4 numéros par an : 30 euros