

REINVENTER L'URBANISME AFRICAIN

RAPPORT INTRODUCTIF AU FORUM INTERNATIONAL SUR L'HABITAT ET LE DEVELOPPEMENT URBAIN

Rabat, 11-12 Mai 2016

1. La population urbaine du monde a fortement augmenté depuis le milieu du XX^e siècle, passant de 750 millions d'habitants en 1950 (30% de la population totale) à 4 milliards aujourd'hui. Elle devrait atteindre 5 milliards en 2030 (60% de la population totale)¹. D'un monde rural à 70% on sera passé à un monde urbain à 70% en un siècle. Les démographes prévoient une stabilisation de la population mondiale autour de 10 milliards d'humains vers 2070 dont une large majorité vivra dans les villes, grandes et petites, et une immense majorité dans les pays que l'on disait jadis « du tiers monde ». Si la transition urbaine est quasiment achevée en Europe et en Amérique (du nord et du sud) elle est pleinement en cours en Afrique et en Asie.

2. Le monde s'urbanise donc, irréversiblement. Les villes, quelles que soient leurs tailles, offrent aux citoyens la possibilité de partager des espaces publics, d'exercer leurs droits et de trouver des emplois. Elles permettent aussi d'adopter des valeurs sociales communes et des modes démocratiques de gouvernance. Mais les villes sont loin d'offrir des conditions et des chances équivalentes à tous les groupes sociaux. La majorité des populations urbaines est soumise à de multiples contraintes d'ordre économique, social, culturel et environnemental. Dans de nombreuses villes, la fracture sociale et spatiale entre riches et pauvres constitue un évident facteur d'instabilité et génère des coûts économiques et sociaux, non seulement pour les populations déshéritées, mais également pour l'ensemble de la société. Cela est vrai dans les pays du Sud comme dans ceux du Nord.

3. L'Afrique pour sa part est en pleine transition. Elle connaît tout d'abord une transition démographique. Le continent comptait 228 millions d'habitants en 1950 et 808 millions en l'an 2000, il en compte 1,2 milliard en 2016 et devrait atteindre 2,4 milliards en 2050. L'Afrique connaît aussi une transition économique avec une réduction de la part de l'agriculture dans le PIB, une monétarisation des économies et une expansion des services. Cette transition est également sociale avec un creusement des inégalités entre les pauvres et les riches (mesuré par des coefficients de Gini dépassant 0,5), une croissance des classes moyennes, une urbanisation des modes de vie. Enfin le continent est le théâtre d'une transition urbaine rapide. La population urbaine de l'Afrique, qui s'élève à présent à 480 millions de personnes (41% du total), va atteindre le milliard d'ici 2040. Son taux de croissance est aujourd'hui de 3,83 % par

¹ Le présent rapport utilise les données statistiques de l'ONU, les seules reconnues internationalement, qui sont disponibles sur esa.un.org/unpd/wup et mises à jour tous les deux ans.

an, de loin le plus élevé du monde, mais cette moyenne cache d'importantes variations régionales (1,9 % pour le Maroc, 5,3 % pour l'Ouganda)

4. La croissance urbaine est à la fois cause et conséquence de la croissance socio-économique. Les villes représentent plus de 75% du PIB du continent et le niveau de développement des pays est corrélé à leur taux d'urbanisation. Les études d'ONU-Habitat ont montré que les pays les plus urbanisés sont aussi les plus développés économiquement et souvent socialement². Ce processus d'urbanisation ne concerne pas seulement les grandes métropoles. En fait plus de la moitié des urbains africains vivent dans des villes de moins de 500.000 habitants. Ces villes moyennes, aux faibles ressources institutionnelles et financières, sont les grandes oubliées des politiques et des projets urbains.

5. L'efficacité des villes peut être mesurée en termes sociaux, économiques et environnementaux. Dans ces trois domaines la plupart des villes africaines sont loin du compte, le développement urbain durable au bénéfice des générations présentes et futures reste une perspective lointaine. En fait il est temps de réinventer fondamentalement l'urbanisme africain, de mettre les problèmes sur la table, d'élaborer des solutions ambitieuses et de les appliquer avec détermination, c'est-à-dire en affectant au développement urbain tous les moyens humains et financiers nécessaires. La justification de cet investissement est claire : des villes bien planifiées et bien gérées constituent un puissant levier de croissance économique, un facteur d'harmonie sociale et d'équilibre environnemental, et une condition de synergies territoriales positives. Le retour sur l'investissement urbain est considérable et a été démontré dans toutes les régions de la planète depuis les débuts de la révolution industrielle. L'Asie l'a bien compris au cours du dernier demi-siècle.

6. Les villes sont très différentes les unes des autres mais souffrent, à des degrés variables, des mêmes maux (inégalités spatiales, congestion des transports, pollution de l'air et de l'eau, insécurité, services publics déficients, etc.). Elles peuvent donc apprendre les unes des autres, tout comme les gouvernements apprennent les uns des autres, notamment au sein des Nations Unies.

7. Les défis du développement durable doivent et peuvent être relevés à condition de permettre aux villes de jouer pleinement leur rôle moteur. Mais l'investissement urbain doit être organisé, programmé, coordonné, et pour cela les états africains doivent adopter de véritables politiques et stratégies urbaines, tant au niveau national qu'au niveau local. A ce jour très peu de pays ont mis en œuvre de telles politiques et l'urbanisation africaine, largement chaotique et spontanée, est surtout marquée par des interventions correctives ou de rattrapage, au jour le jour. Il semble que les gouvernements sont sans cesse dépassés par les demandes de logements, de terrains, de services, d'infrastructures, et qu'ils ne peuvent que colmater les brèches, parer au plus pressé. Mais il n'y a pas de fatalité : tous les pays peuvent élaborer des politiques urbaines cohérentes et ambitieuses et mobiliser les ressources nécessaires à leur mise en œuvre. C'est ce que le présent document entend établir en vue de nourrir les débats du Forum de Rabat et à travers lui les délibérations du Sommet Habitat III de Quito et de contribuer ainsi à la formulation par la Communauté Internationale du Nouvel Agenda Urbain pour les vingt prochaines années.

² Voir UN-Habitat, "The State of the World's Cities 2010/2011"

8. Ce rapport introductif comprend les quatre parties suivantes :

- (i) Vers des Politiques Urbaines Nationales,
- (ii) Politiques de la Ville et Autorités Locales,
- (iii) Villes et Développement Durable,
- (iv) Pour une contribution africaine au Nouvel Agenda Urbain.

A. Vers des Politiques Urbaines Nationales

9. Une Politique Urbaine Nationale (PUN) est un ensemble de décisions issues d'un processus consultatif dirigé par le gouvernement et incluant une vision partagée, des principes, des objectifs et des programmes d'action visant à promouvoir un développement urbain durable, c'est-à-dire à réaliser les opportunités et à affronter les défis de la croissance urbaine. Une PUN constitue un cadre national de réponses institutionnelles, réglementaires et financières aux problèmes de l'urbanisation. Elle traite des équilibres territoriaux et des réseaux de villes et propose des outils de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation. Elle se subdivise en chapitres sectoriels couvrant notamment les infrastructures, les services, le foncier et le logement.

10. Une PUN peut comprendre une composante dite « Politique de la Ville » qui organise les relations entre le gouvernement central et les autorités locales afin de revaloriser les zones urbaines en difficulté, de réduire les inégalités entre les territoires ou d'affronter le changement climatique. Dans cette première partie (A) sont définies les grandes lignes des politiques urbaines nationales, que chaque gouvernement devrait adapter à son contexte spécifique. Les Politiques de la Ville font l'objet de la deuxième partie (B).

A1. Enjeux et Objectifs

11. L'élaboration d'une Politique Urbaine Nationale commence par l'identification et l'analyse des enjeux du développement urbain en distinguant les défis et les opportunités qui y sont associés. Idéalement cette phase de diagnostic devrait impliquer les ministères concernés, les autorités locales et leurs associations, des représentants du secteur privé et de la société civile, des professionnels de l'urbain, des universitaires, en bref tous les partenaires du gouvernement.

12. Au titre des défis communs à de nombreux pays africains on peut relever les déséquilibres territoriaux, la rigidité des marchés fonciers, l'importance des quartiers informels et des bidonvilles, l'inadéquation des services de base (notamment eau, assainissement, électricité) et des infrastructures, l'insuffisance des transports en commun, les conséquences du changement climatique, les violences urbaines, des migrations internes et externes désordonnées, une création insuffisante d'emplois justement rémunérés, des équipements éducatifs et sanitaires sous-dimensionnés, la marginalisation de certains groupes sociaux tels les enfants des rues et les handicapés, des cadres institutionnels et réglementaires inadaptés ou obsolètes.

13. Au titre des opportunités on doit apprécier les dynamiques sociales à l'œuvre dans les villes africaines, l'inventivité et les capacités d'adaptation du secteur informel, la montée en régime du mouvement associatif, les solidarités familiales et le rôle des femmes, l'émergence d'une jeunesse avide d'éducation et de technologies nouvelles, l'hybridation et la diversité des cultures populaires, la croissance des couches moyennes et l'évolution des élites vers des approches plus consensuelles et transparentes, l'apaisement des tensions ethniques dans le creuset urbain, la mise en compétition des aides internationales.

14. Ces enjeux devraient autant que possible être chiffrés afin d'établir les bases quantitatives d'un observatoire urbain national. Une fois ce diagnostic effectué et validé, il importe de bâtir un second consensus sur les principes fondamentaux (justice, équité, participation, inclusion...) et de sélectionner les grandes priorités du pays. Réunies et structurées celles-ci pourront alors constituer une vision partagée par l'ensemble des acteurs urbains, par exemple à l'horizon 2030 (celui des Objectifs de Développement Durable, voir section C1) ou 2036 (probable conférence Habitat IV).

15. Cette vision de « la ville que nous voulons » peut et doit mobiliser les forces vives de la nation autour des grands objectifs de développement durable et de leur déclinaison urbaine pour aller vers des villes économiquement productives et socialement inclusives. Cette vision pourra être décomposée en objectifs sociaux, économiques, environnementaux, culturels, technologiques et territoriaux, sachant que chaque objectif devra être accompagné d'une stratégie et d'un plan d'action tenant compte des spécificités nationales.

16. On ne saurait assez insister sur l'importance de cette phase d'analyse et de création de consensus. Elle demande un leadership légitime, des savoir-faire organisationnels, des mécanismes consultatifs efficaces, une ouverture d'esprit et de bonnes capacités de négociation. Elle est essentielle pour gagner la confiance des acteurs, les motiver et les responsabiliser, pour en faire des parties prenantes de la politique urbaine et assurer sa durabilité. Elle peut s'appuyer sur l'organisation de Forums Urbains durant lesquels les acteurs de la scène urbaine échangent leurs idées, examinent diverses propositions, divers scénarios, et formulent des recommandations au gouvernement et aux autorités locales.

A2. Les trois piliers de la Gouvernance Urbaine

17. Par définition une Politique Urbaine Nationale est un ensemble de décisions issues d'un processus consultatif dirigé par le gouvernement. Sa mise en œuvre dépend non seulement du gouvernement mais plus largement des modes de gouvernance urbaine à l'œuvre dans le pays. Une bonne gouvernance doit être participative, responsable et transparente. Elle doit s'appuyer sur trois piliers essentiels : un dispositif institutionnel partenarial, un cadre réglementaire facilitateur, et des instruments financiers novateurs et efficaces.

18. **Un dispositif institutionnel** adéquat est indispensable à la mise en œuvre de toute PUN. Les institutions publiques impliquées dans une PUN peuvent être très nombreuses. Il importe donc que leurs responsabilités soient bien établies et que les instances de supervision et de

coordination soient clairement définies. Les principales institutions concernées sont généralement les suivantes :

- Le Parlement ;
- Le (ou les) Ministère(s) en charge du développement urbain, de l'habitat et des affaires foncières ;
- Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités Locales ;
- Le Ministère des Finances ;
- Le Ministère en charge de l'Aménagement du Territoire ;
- Les Ministères sectoriels en charge des infrastructures, des transports, de la santé, de l'éducation, de l'environnement, de l'industrie, de la culture, des affaires sociales, etc.
- Les autorités provinciales, métropolitaines et locales ;
- Les services déconcentrés de l'Etat;
- Les agences publiques d'Aménagement Urbain ;
- Les maîtres d'ouvrage et promoteurs publics ;
- Les fournisseurs de services (transports urbains, eau, électricité, collecte des déchets, communications...)

19. Au vu de ce grand nombre d'acteurs institutionnels publics et parapublics il importe de mettre en place des processus de concertation et de décision efficaces. Une option consiste à créer un comité interministériel sous l'autorité du Premier Ministre, dont le secrétariat est assuré par le Ministère en charge du Développement Urbain. Ce Comité peut préparer les décisions, trancher les différends, impulser les actions, corriger les erreurs et gérer les retards. Il doit être accompagné de mécanismes de coordination opérationnelle et peut s'appuyer sur des comités du même type aux niveaux provinciaux et locaux.

20. Bien entendu le cadre institutionnel de la gouvernance urbaine ne se limite pas au secteur gouvernemental et au secteur public. Il doit impliquer les partenaires privés tels les propriétaires fonciers, les investisseurs, les banques, les promoteurs, les entreprises de construction, les fournisseurs privés de services, les architectes et bureaux d'études, les sociétés de contrôle, les géomètres, etc. Il doit aussi prévoir des mécanismes consultatifs et des interfaces avec les organisations de la société civile, les associations d'habitants et d'usagers, les centres de recherche, les petites entreprises du secteur informel, les commerçants etc.

21. Le cadre institutionnel doit tenir compte de l'évolution de la plupart des nations africaines vers davantage de décentralisation et de la nécessité de renforcer les pouvoirs et les ressources des autorités locales. Cette évolution universelle a fait l'objet de Lignes Directrices internationales sur la Décentralisation, adoptées en 2007 par le Conseil d'Administration d'ONU-Habitat³ (voir paragraphe 62).

22. Enfin les institutions publiques doivent être dotées des ressources nécessaires à l'exercice de leur mandat. Lorsque les ressources humaines sont insuffisantes ou insuffisamment

³ ONU-Habitat, Lignes Directrices Internationales sur la Décentralisation et le Renforcement des Autorités Locales, résolution 21/3 du 20 avril 2007

qualifiées, ce qui est le cas dans la plupart des pays africains, un vaste programme de constitution ou de renforcement des capacités doit être mis sur pied en tant que composante incontournable des PUN. On se reportera aux paragraphes 27-31 ci-après pour ce qui concerne les ressources financières.

23. Un cadre législatif et réglementaire facilitateur constitue le second pilier de la bonne gouvernance urbaine. Trop souvent l'absence d'un tel cadre fait obstacle à la mise en œuvre des politiques. On rencontre de nombreux cas de réglementations urbaines surabondantes, obsolètes, inapplicables ou tout simplement ignorées. Les principales réglementations à évaluer et à ajuster portent sur l'utilisation des sols, sur les responsabilités des acteurs, sur la qualité des constructions, sur le respect de l'environnement, sur les droits des habitants et sur la protection des personnes vulnérables. Dans tous les domaines on doit adopter des règles simples, faciles à comprendre, applicables à tous et incitatives plutôt que punitives.

24. Les réglementations foncières constituent le noyau absolu de la gouvernance et des politiques urbaines. Toutes les villes sont bâties sur des terrains dont l'occupation et l'usage sont (ou devraient être) régulés par les pouvoirs publics. Les droits de propriété foncière, la sécurité d'occupation des parcelles, le zonage, les transactions foncières et leur enregistrement, les droits de préemption et d'expropriation, la régularisation des quartiers informels, les standards de planification territoriale, les permis de construire, tous ces éléments doivent faire l'objet de lois, règlements ou codes assurant à la fois l'équité sociale, l'efficacité économique et la qualité de l'espace urbain. C'est un défi considérable qui demande volonté politique et moyens humains mais une réglementation foncière adéquate peut générer d'importantes ressources financières (voir paragraphes 27-29 ci-après). ONU-Habitat a récemment lancé un programme sur les législations urbaines qui associe l'amélioration de la gouvernance et le développement de nouveaux outils fonciers.

25. Les responsabilités des acteurs, notamment celles concernant les différentes sphères de gouvernement, doivent être définies par la loi. Comme indiqué plus haut, ONU-Habitat a développé des Lignes Directrices sur la Décentralisation qui définissent de façon générique les responsabilités respectives des gouvernements centraux et des autorités locales. Elles stipulent par exemple que « les compétences nationales, régionales et locales devraient être inscrites dans la Constitution ou la législation pour que les pouvoirs respectifs soient définis précisément et pour garantir que les institutions décentralisées reçoivent les ressources nécessaires à l'accomplissement des fonctions qui leur sont conférées » (article 20). Ces Lignes Directrices, basées sur le principe de subsidiarité et approuvées unanimement par les Etats membres de l'ONU, ont été adaptées à différents contextes nationaux.

26. Mais les responsabilités des acteurs ne s'arrêtent pas aux sphères gouvernementales. Les relations entre propriétaires et locataires comme les relations entre autorités locales et prestataires de services urbains (eau, transport, etc.) font également l'objet de réglementations dans de nombreux pays. Les premières doivent en principe favoriser l'expansion du secteur locatif social et les secondes permettre des partenariats public-privé bénéficiant à la fois aux usagers et aux contribuables.

27. Sans **instruments financiers** adéquats il serait vain d'attendre quoi que ce soit d'une politique urbaine. Heureusement deux facteurs extraordinaires rendent possible l'élaboration et l'adoption de tels instruments. Le premier est d'ordre économique : le prix des terrains urbains est sans commune mesure avec celui des terrains ruraux et, dans les économies de marché, il augmente régulièrement avec la croissance et la densification urbaines. Le second est d'ordre politique : les pouvoirs publics peuvent décider de l'affectation de ces terrains et en tirer des revenus considérables. C'est en quelque sorte le miracle de l'urbanisation qui peut s'autoalimenter en produisant elle-même son propre combustible, ses propres financements.

28. Les principales sources à base foncière mobilisables pour financer le développement urbain sont les suivantes :

- La taxation annuelle des propriétés et des occupations foncières et immobilières ;
- La taxation annuelle des bâtiments de bureaux et industriels ;
- Les taxes d'équipement imposées aux bénéficiaires d'amélioration des infrastructures ;
- Les taxes d'approbation des programmes immobiliers ;
- Les taxes sur les plus-values lors des transactions foncières ;
- Les taxes sur les autorisations de dérogation aux plans d'occupation des sols ;
- La vente et la location de terrains du domaine public ;
- Les droits d'enregistrement sur les transferts de titres fonciers.

29. L'addition de ces multiples revenus peut représenter dans certains pays occidentaux plusieurs centaines de dollars US par habitant et par an, soit plusieurs centaines de millions de dollars US pour une ville d'un million d'habitants. Au total les revenus issus du foncier urbain représentent plus de 1% du PIB dans les pays de l'OCDE. Rapportée aux pays africains les plus riches, ceux dont le PIB dépasse les 100 milliards de dollars US, une application de ce ratio donnerait plus d'un milliard de dollars US de revenus fonciers par an. Une somme à méditer.

30. Parmi les autres instruments financiers employés par une majorité de pays, on doit relever les transferts inter-gouvernementaux, dont dépendent de nombreuses municipalités africaines, les taxes sur les entreprises et les charges tarifaires sur les services marchands (en particulier eau, électricité et transports).

31. En matière de financement et de redistribution sociale il est conseillé d'adopter des modes de taxation progressive, i.e. dans lesquels le pourcentage du revenu des ménages utilisé pour payer la taxe (ou la charge tarifaire) augmente lorsque le revenu augmente. Les taxes foncières peuvent aisément être progressives.

32. Le message et les termes de l'équation sont donc clairs : (i) les villes produisent automatiquement de la richesse foncière (et bien d'autres richesses), (ii) les gouvernements devraient mettre tout en œuvre pour capter une partie significative de ces immenses richesses et (iii) la réaffecter au développement urbain pour couvrir coûts d'investissement et de fonctionnement.

A3. Coordonner les stratégies sectorielles

33. Du point de vue de l'urbaniste les terrains sont la chair de la ville et les infrastructures son squelette. Les logements sont le bien individuel le plus précieux et les services des biens collectifs indispensables. Ces quatre secteurs sont les composantes principales des politiques urbaines et chacun doit faire l'objet de stratégies claires et coordonnées entre elles. Ces stratégies sectorielles doivent mettre en œuvre la Politique Urbaine Nationale afin de contribuer concrètement à accroître la contribution des villes à la croissance économique et à l'inclusion sociale. Elles doivent comprendre plans et programmes d'actions à différents niveaux et à différents horizons temporels. On ne rentrera pas ici dans le détail de ces stratégies qui doivent en tout état de cause être spécifiques à chaque pays mais on présentera des recommandations générales adaptables aux contextes particuliers du continent africain.

34. La première stratégie à définir concerne les terrains urbains. La ville africaine s'étend et sa périphérie envahit les terres agricoles. Souvent cette expansion n'est pas planifiée, les densités restent faibles et les infrastructures ne suivent pas. Cela n'a rien d'une fatalité. Le foncier, matière première de l'urbanisme, peut et doit être planifié, règlementé et géré pour satisfaire les besoins de la croissance urbaine. La stratégie foncière doit généralement s'articuler autour des principes suivants :

- Préparer les extensions urbaines en équipant suffisamment de terrains en infrastructures de base (voirie, drainage, eau potable, électricité) et en adoptant des standards variables selon les groupes-cibles ;
- Restructurer (si nécessaire) et densifier les quartiers existants, formels et informels, tout en contrôlant la hausse des prix des terrains et la « gentrification » qui peuvent en résulter ;
- Mettre en place des systèmes d'informations foncières (cadastre, cadastre simplifié) et d'enregistrement foncier, en s'appuyant sur les nouvelles technologies de l'information ;
- Revoir et améliorer le système de taxation foncière (voir paragraphe 28 ci-dessus) ;
- Assurer la sécurité de la tenure foncière et la fluidité des marchés fonciers.

35. Cette stratégie devra être impulsée par le gouvernement et mise en œuvre par les autorités locales, en coopération avec les sociétés d'aménagement (publiques et privées) et les associations d'habitants. Par une augmentation drastique de l'offre, elle conduira certainement à une baisse des prix des terrains et donc des logements.

36. La deuxième stratégie à définir concerne les infrastructures, des plus grandes aux plus modestes. Au vu de l'état d'engorgement des villes africaines il semble qu'une évidente priorité doive être accordée aux réseaux de transport, dans le cadre d'une planification d'ensemble couvrant la voirie primaire (les grands axes) et les voies de desserte et permettant une diversité des modes de transport. Dans la plupart des pays les autres priorités vont aux réseaux d'alimentation en eau et en électricité. Depuis l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2001, de nombreuses villes africaines ont fait d'indéniables progrès dans ces deux domaines.

37. La stratégie infrastructurelle doit généralement s'articuler autour des principes suivants :

- Associer la planification des infrastructures à la planification foncière (plans des VRD et plans d'occupation des sols) ;
- Associer planification physique et planification financière et budgétaire ;
- Impliquer les fournisseurs de services dans la programmation des infrastructures ;
- Déléguer les responsabilités aux niveaux adéquats (régionaux, métropolitains, municipaux), en fonction de la complexité des réalisations et du montant des investissements ;
- Assurer une bonne supervision de l'exécution des travaux, notamment dans le cadre des Partenariats Public-Privé ;
- Prévoir les modalités de maintenance dès le départ.

38. Cette stratégie demandera d'importants investissements publics, une coordination étroite entre les sphères de gouvernement, un phasage rigoureux et une continuité des interventions. Les pays africains pourraient s'inspirer des pays d'Asie de l'Est (Chine, Corée, Japon) dont les succès économiques de ces dernières décennies sont étroitement liés à d'énormes investissements dans les infrastructures (routes, réseaux ferroviaires, métros, ports, aéroports etc.).

39. La troisième stratégie à définir concerne le logement. Elle ne constitue pas une simple composante des politiques urbaines du fait de son importance économique et sociale. Dans le monde les dépenses de logement représentent en moyenne de 25 à 30% du budget des ménages et le secteur est un puissant mobilisateur de l'épargne domestique. Dans la plupart des pays de l'OCDE le logement draine aussi d'énormes ressources budgétaires, employées sous forme d'incitations et de subventions. Les Ministères des Finances jouent donc un rôle clé dans les politiques et stratégies du logement, indépendamment de toute dimension territoriale. Mais politiques urbaines et politiques du logement doivent s'articuler et se renforcer dans les agglomérations et elles sont nécessairement reliées et affectées par les politiques foncières. En Afrique les politiques du logement se sont longtemps limitées à la production publique d'habitations pour les fonctionnaires. Cette époque semble révolue. Une stratégie mondiale du logement avait été adoptée en 1988 par l'ONU puis incorporée dans le Programme pour l'Habitat en 1996. Elle mettait déjà l'accent sur les approches facilitatrices et est en train d'être actualisée par ONU-Habitat. Une stratégie du logement doit généralement s'articuler autour des principes suivants :

- Agir à la fois sur l'offre (la production de logements) et la demande (les besoins et la solvabilité des ménages) par des incitations financières bien ciblées;
- Encourager à la fois la construction de nouveaux logements et la restructuration et la rénovation des quartiers existants ;
- Promouvoir une diversité de l'offre de logements tant au plan des standards qu'au plan des statuts, y compris une dynamisation du secteur locatif privé ;
- Régulariser et améliorer les quartiers informels et les bidonvilles ;
- Mettre en place des systèmes de financement du logement appropriés, mobilisant l'épargne populaire et s'appuyant sur les secteurs bancaires et communautaires ;

- Organiser et former les professions de la construction, notamment les promoteurs et les entrepreneurs ;
- Favoriser la prise en compte de paramètres environnementaux et énergétiques dans la conception des logements collectifs, semi-collectifs et individuels.

40. Cette stratégie demande un cadre institutionnel et réglementaire facilitateur. Elle devra s'appuyer les acteurs essentiels de la filière logement, à savoir les maitres d'ouvrage et les entreprises du bâtiment, sans oublier les investisseurs, les institutions financières et les organismes de crédit. Elle visera à fournir des logements décentes pour tous, accessibles financièrement, adaptés aux modes de vie et si possible évolutifs. Et elle accordera une priorité au logement des populations à faibles revenus.

41. La quatrième stratégie à définir concerne les services urbains. Ceux-ci sont nombreux et variés. Ils ont été définis en 1996 dans le Programme pour l'Habitat comme incluant la fourniture d'eau potable, l'assainissement, la gestion des déchets, les services sociaux, les systèmes de transport et de communication, l'énergie, la santé et les services d'urgence, les écoles, la sécurité publique et la gestion des espaces publics⁴. Certains services requièrent des investissements importants en infrastructures, d'autres impliquent davantage de coûts de fonctionnement, de moyens en personnel. Les services urbains ont fait l'objet de Lignes Directrices internationales sur l'Accès aux Services de Base, adoptées en 2009 par le Conseil d'Administration d'ONU-Habitat⁵. En application de ces directives, la stratégie en matière de services doit respecter les principes suivants :

- Prendre en compte les liens intersectoriels et interterritoriaux entre les divers services pour assurer une fourniture intégrée et cohérente des prestations ;
- Tenir régulièrement des consultations quadripartites entre gouvernement, autorités locales, organisations de la société civile et prestataires de services pour favoriser le dialogue entre les parties prenantes ;
- Adopter des objectifs quantitatifs et qualitatifs et des normes pour les prestations de services, notamment dans les domaines sensibles tels que l'approvisionnement en eau et l'assainissement, la gestion des déchets, l'énergie et les transports ;
- Mettre en place des indicateurs sociaux et environnementaux pour assurer un suivi et une évaluation périodique des prestations fournies ;
- Veiller à ce que les prestataires de services, qu'ils soient publics ou privés, se conforment aux stipulations de leurs contrats ;
- Etablir des règles relatives aux modes de sélection et de participation des prestataires de services et un cadre juridique pour les délégations d'autorité et les privatisations ;

⁴ ONU-Habitat, Le Programme pour l'Habitat, paragraphe 84, 1996

⁵ ONU-Habitat, Lignes Directrices Internationales sur l'Accès aux Services de Base pour tous, résolution 22/8 du 3 avril 2009

- Promouvoir une tarification permettant une récupération adéquate des coûts tout en étant abordable pour tous.

42. Cette stratégie multi-services ne préjuge pas du statut des fournisseurs de services. Ces opérateurs peuvent être publics, municipaux, privés ou communautaires. Ils peuvent être des petites entreprises locales, des grandes sociétés nationales ou même des firmes transnationales. Cela dépend du type de services, de la taille des agglomérations et du nombre d'habitants à desservir. Cela dépend aussi de la politique économique du pays et des stratégies nationales dans des secteurs tels que l'éducation, la santé et la sécurité.

A4. Stratégies territoriales et environnementales

43. Après avoir renforcé les trois piliers de la gouvernance urbaine et défini les quatre stratégies sectorielles, il importe pour les gouvernements de spatialiser ou territorialiser la politique urbaine. Cela implique de changer d'échelles, de passer aux différents niveaux de l'aménagement du territoire national. La première étape consiste à évaluer le réseau des agglomérations en vue de le dynamiser, de renforcer les synergies et les connections interurbaines. Elle doit notamment déboucher sur une programmation de grandes infrastructures nationales et régionales. La seconde étape consiste à analyser les relations entre les milieux urbains et ruraux afin de prendre en compte les intérêts et contributions du monde rural dans la formulation de la politique urbaine. Elle doit être accompagnée d'une revue des défis environnementaux et climatiques qui permettra d'intégrer les enjeux du développement urbain dans la politique environnementale du pays. Enfin la stratégie territoriale doit aussi se préoccuper des déséquilibres entre territoires, accorder une attention particulière aux zones défavorisées, accepter certains écarts et viser à en réduire d'autres en fonction de critères socio-économiques objectifs.

44. Dynamiser le réseau urbain implique de partir de l'ensemble des villes du territoire national, considéré comme un système d'interactions, pour définir ensuite une stratégie de renforcement des synergies économiques, sociales et environnementales entre les agglomérations. Par synergies économiques on entend la division du travail entre les villes, la spécialisation de certaines d'entre elles et les complémentarités entre agglomérations. Les préoccupations économiques dominent généralement les approches d'aménagement territorial mais les questions environnementales méritent également une grande attention. L'aménagement demande de faire des choix, d'établir des priorités, non seulement en fonction des besoins mais aussi et surtout en fonction des potentialités. Certaines villes connaissent un développement économique rapide, d'autres stagnent et il en existe même qui régressent. Certaines ne sont pas très bien situées vis-à-vis du territoire national ou de leur environnement immédiat, le plus souvent pour des raisons historiques. Certaines sont des lieux de forte émigration, d'autres au contraire attirent de nombreux migrants, issus des zones rurales et parfois des pays voisins. L'aménagement du territoire doit prendre en compte cette complexité, s'appuyer sur des études approfondies et proposer des options stratégiques aux décideurs. Contrairement à certaines idées reçues, ces options ne viseront pas systématiquement à « rééquilibrer » le territoire

national car certains déséquilibres sont inévitables, trop coûteux à réduire et parfois bénéfiques au plan macro-économique.

45. Les deux grands moyens d'action nécessaires à la mise en œuvre de tout schéma d'aménagement du territoire sont d'ordre financier. En fonction des priorités établies pour le renforcement sélectif du système urbain national il faudra tout d'abord se concentrer sur la programmation des infrastructures structurantes, notamment routières et ferroviaires, mais aussi de certains grands équipements comme les marchés, les ports, etc. Ces infrastructures ont bien sûr un impact considérable sur le développement urbain, sur la productivité et la prospérité des villes qu'elles mettent en contact. Le second défi sera d'attirer investissements publics et privés vers les villes que le schéma d'aménagement entend favoriser, par exemple les villes moyennes ou les métropoles régionales. Cela demande certes une amélioration des infrastructures, par exemple du réseau électrique, mais aussi des incitations financières et fiscales de la part du gouvernement pour encourager la création d'emplois dans les zones prioritaires. Si de nombreux schémas d'aménagement du territoire sont restés lettre morte, c'est sans doute parce que la volonté politique ne s'est pas accompagnée de moyens financiers et budgétaires suffisants.

46. Depuis quelques décennies certains pays africains se sont engagés dans la création de villes nouvelles en vue de limiter l'hypertrophie des grandes métropoles, de réorienter les flux migratoires et parfois de relocaliser les institutions politiques. Cette stratégie, appliquée précédemment en Europe, en Asie et en Amérique Latine, a connu des succès mitigés. Plusieurs pays ont même créé de nouvelles capitales⁶. Ces villes nouvelles présentent deux avantages : elles peuvent être établies sur des terrains extrêmement bon marché et être planifiées rationnellement. En revanche, elles demandent de lourds investissements publics et n'attirent les investissements privés qu'à condition d'être bien situées et correctement connectées au système urbain régional et national. Par conséquent la création de villes nouvelles requiert des analyses préalables approfondies, allant au-delà des justifications politiques. Une sous-catégorie de villes nouvelles est constituée par les villes satellites, relativement proches des grandes agglomérations⁷. Moyennant une création suffisante d'emplois locaux et des infrastructures de transport permettant des migrations alternantes (domicile-travail) satisfaisantes, ces villes peuvent en principe contribuer au développement d'agglomérations polycentriques et de méga-régions urbaines.

47. Un cas particulier d'aménagement régional concerne les zones frontalières qui connaissent un développement économique rapide dans certaines sous-régions d'Afrique. Dans ces zones des stratégies supranationales peuvent attirer des investissements, coordonner les actions

⁶ Lilongwe au Malawi (900.000 habitants) et Abuja au Nigeria (2.500.000 habitants) peuvent être considérés comme des succès relatifs, malgré leurs quartiers spontanés. En revanche Yamoussoukro en Côte d'Ivoire (280.000 habitants) et Dodoma en Tanzanie (250.000 habitants) demeurent des villes moyennes.

⁷ Une dizaine de ces villes ont été créées autour du Caire depuis 30 ans. Le Maroc a aussi développé un programme de villes satellites.

d'adaptation au changement climatique, faciliter l'expansion intégrée des agglomérations transfrontalières et améliorer la gestion de ressources naturelles partagées.

48. Une question récurrente de l'aménagement du territoire porte sur les relations ville-campagne. Certains politiciens et certains médias arguent régulièrement que les villes africaines se développent aux dépens des zones rurales. Cette conception dualiste du développement, qui remonte aux années 1960-1970, a été démontée par de nombreux chercheurs et par ONU-Habitat, et elle est contredite par la réalité. En fait des villes dynamiques favorisent le développement rural en absorbant la main d'œuvre superflue des campagnes et en consommant les productions agricoles. Dans le système urbain les villes-marchés, en interface avec leur hinterland rural, fournissent des intrants au monde agricole et aident à la commercialisation des produits de la terre. Elles doivent être davantage soutenues par les pouvoirs publics.

49. En Afrique comme en Asie les débats sur la prétendue contradiction rural-urbain laissent désormais place aux discussions sur les méga-régions ou « corridors urbains ». Ces derniers expliquent largement les succès économiques de pays tels que le Japon, l'Allemagne ou la Chine. De quoi s'agit-il ? Un corridor urbain est une région multipolaire amalgamant de façon organisée et synergétique grandes, moyennes et petites agglomérations et zones agricoles. De tels corridors sont en cours d'expansion en Afrique, certains sous forme longitudinale (la côte Atlantique du Maroc entre Kénitra et El Jadida, la bande côtière allant d'Accra au Ghana à Lagos et Ibadan au Nigéria), d'autres plutôt en étoile (le delta du Nil, la province du Gauteng en Afrique du Sud)⁸. Ces régions « rurbaines », parfois transfrontalières, apparaissent de plus en plus comme des moteurs des économies nationales. Les infrastructures sont une fois encore déterminantes et conditionnent l'efficacité des corridors urbains, y compris des relations villes-campagnes et des agricultures péri-urbaines.

50. L'aménagement du territoire doit de plus en plus tenir compte des données environnementales, des bassins fluviaux, des zones inondables, des zones fragiles, et de l'impact du changement climatique, notamment sur les régions côtières. Les questions de pollution de l'eau et de l'air, d'économie d'énergie et d'énergies renouvelables, deviennent incontournables et leurs dimensions spatiales sont évidentes. En principe un développement urbain bien conçu en terme de mobilité, des villes plus compactes, un recyclage systématique des déchets, un traitement des effluents, constituent des éléments qui jouent un rôle positif vis-à-vis de l'environnement. Les villes ne doivent pas être vues comme des parasites aux empreintes écologiques démesurées ; tout au contraire la concentration des activités urbaines peut et doit bénéficier à l'environnement. Une bonne densité du cadre bâti ne peut qu'être favorable à la création d'espaces verts et à la protection de l'environnement naturel. Stratégies territoriales et environnementales doivent se renforcer mutuellement et accompagner les politiques urbaines.

A5. Méthodes et Etapes

⁸ Voir ONU-Habitat, L'Etat des Villes Africaines, 2008

51. Chaque gouvernement désirant élaborer une politique urbaine nationale pourra s'appuyer sur les considérations ci-dessus en les adaptant au contexte du pays et aux circonstances présentes. Cependant les étapes nécessaires et logiques seront sans doute identiques dans tous les pays. La première repose sur une volonté politique d'agir et de mobiliser les acteurs de la scène urbaine. Elle a été décrite dans la section A1. Cette étape définit et teste la méthode de travail, de concertation et de participation, qui sera appliquée tout au long du processus. Cette méthode diffèrera sensiblement d'un pays à l'autre en fonction des traditions, des modes de gouvernance, des rapports politiques, des moyens et des capacités. Mais son objectif commun restera d'impliquer au maximum les partenaires concernés, gouvernementaux, économiques et sociaux, dans la formulation et la mise en œuvre de la PUN.

52. La deuxième étape est celle du diagnostic. Elle commence par une analyse approfondie de la situation, des problèmes, des défis et opportunités. Cette analyse est généralement effectuée par des équipes multidisciplinaires qui effectuent des enquêtes, conduisent des entretiens, collectent informations qualitatives et quantitatives et dressent un état de la question urbaine dans le pays considéré sous tous les angles (démographique, économique, social, environnemental, institutionnel, etc.). Cet état des lieux doit traiter de tous les sujets abordés dans les sections précédentes (A2, A3, A4) et esquisser les priorités de la future politique urbaine. Il est recommandé de le soumettre à des consultations publiques pour recueillir opinions, mobiliser les acteurs et bâtir un consensus. Il sera enfin finalisé et diffusé sous forme de « livre blanc » ou de tout autre moyen permettant d'atteindre une large audience.

53. La troisième étape est celle de la formulation de la politique urbaine nationale. Cela doit inclure la politique proprement ainsi que les stratégies de mise en œuvre et les plans d'action correspondants. Dans cette phase le gouvernement doit examiner différentes options et évaluer leurs possibles impacts financiers, sociaux, environnementaux, etc. Il doit aussi considérer les risques potentiels associés à chaque option. Une fois définies les grandes priorités de la politique urbaine, il importe de relancer la consultation et la mobilisation des partenaires, éventuellement de mettre en place un Comité National qui contribuera au suivi, et de renforcer le consensus initié lors du diagnostic. Le texte portant politique urbaine doit indiquer les modalités de son suivi, de son amendement et de son actualisation (par exemple tous les cinq ans).

54. La quatrième étape est celle de l'adoption de la politique. Celle-ci est importante car les textes restant à l'état de projet et les engagements non formalisés perdent de leur crédibilité. L'adoption peut être le fait du parlement ou du gouvernement, elle peut prendre une forme législative ou administrative. En tout état de cause la politique urbaine nationale doit être officialisée, rendue publique et amplement médiatisée.

55. La cinquième étape, la plus longue, est celle de la mise en œuvre. Les responsabilités demandent à être confirmées, notamment celles des différents ministères et celles des collectivités locales. Les capacités institutionnelles, le cadre législatif et réglementaire et les modes de financement doivent être renforcés autant que nécessaire. Les stratégies sectorielles

et territoriales doivent être appliquées de façon planifiée et coordonnée. Des indicateurs urbains et des mécanismes de suivi et d'ajustement des actions, impliquant partenaires publics et privés, associations professionnelles et organisations de la société civile, doivent être développés. Il s'agit de mettre en œuvre de façon participative une politique ambitieuse, flexible et cohérente répondant aux besoins et aspirations des populations. Enfin une PUN doit faire l'objet d'évaluations périodiques, notamment en termes de mise en œuvre des stratégies, d'appropriation par l'ensemble des acteurs, d'impact sur la croissance urbaine, et d'intégration aux autres politiques publiques.

B. Politiques de la Ville et autorités locales

56. Comme indiqué plus-haut une PUN peut comprendre une composante dite « politique de la ville » qui organise et contractualise les relations entre gouvernement central et autorités locales. Il faut distinguer la Politique de la Ville au niveau national et les politiques des villes, celles des autorités locales. La Politique de la Ville vise généralement à renforcer les capacités des collectivités locales, à les encourager à bien planifier et gérer leurs territoires, à revaloriser les zones urbaines en difficulté, à réduire les inégalités spatiales, à affronter le changement climatique ou à mener des opérations d'intérêt régional ou national. Dans cette deuxième partie on abordera tour à tour la Politique nationale de la Ville et les politiques concrètes des autorités locales, sachant que les actions de ces deux sphères de gouvernement doivent être complémentaires et parties intégrantes de la PUN.

57. Les villes ont toujours deux visages. Ce sont les moteurs de la croissance économique et de la prospérité mais aussi des lieux d'inégalité, de pauvreté et d'exclusion, Ce sont des espaces de culture, d'éducation et de démocratie mais aussi de tensions et d'insécurité. Ce sont des lieux où l'on trouve du travail mais aussi de la discrimination et de l'exploitation. Ce sont des espaces publics conviviaux mais aussi parfois des mosaïques de ghettos refermés sur eux-mêmes. Une Politique de la Ville doit renforcer les dynamiques positives et s'attaquer aux maux urbains, elle doit permettre de lever les obstacles au développement durable des agglomérations, grandes et petites, en mobilisant les énergies municipales et la société civile.

B1. Politique de la Ville

58. Une Politique de la Ville se greffe sur la PUN et y associe prioritairement les collectivités locales. Elle respecte et prolonge les stratégies de mise en œuvre de la politique urbaine telles que définies dans la première partie du présent rapport et peut mettre l'accent sur certains aspects spécifiques selon les périodes et les défis rencontrés au niveau local. En général une Politique de la Ville doit être conçue pour impliquer différents ministères, notamment celui de l'Intérieur en charge des autorités locales, celui des Finances et ceux en charge de l'Habitat et du Développement Urbain.

59. Le appui essentiel du gouvernement aux autorités locales est d'ordre financier et budgétaire. Il inclut en premier lieu les contributions de l'Etat aux budgets municipaux. Ces transferts récurrents représentent fréquemment plus de la moitié des ressources municipales et

assurent la plus grande part des dépenses de fonctionnement des communes. Il importe que ces allocations centrales soient gérées de façon transparente et en partenariat avec les associations nationales d'autorités locales, sur la base de critères objectifs. En second lieu le gouvernement doit encourager la fiscalité locale proprement dite et accroître le rôle des communes urbaines dans la mobilisation des ressources locales. Enfin il est parfois possible de mettre sur pied un Fonds de Développement Municipal auquel les municipalités peuvent emprunter pour financer certaines dépenses d'investissement.

60. Le second appui est d'ordre contractuel. L'Etat peut en effet mettre en place des « contrats de ville » par lesquels les collectivités locales s'engagent sur certains objectifs précis moyennant des appuis spécifiques (financiers, réglementaires, institutionnels...) du gouvernement central. Ces contrats incitatifs peuvent concerner l'amélioration ou la restructuration des bidonvilles, la lutte contre l'habitat insalubre, la protection contre les inondations, la construction de certains équipements municipaux (marchés, abattoirs...), l'aménagement d'espaces publics etc. Le principe est généralement celui du co-financement de travaux d'intérêt collectif afin de résoudre des problèmes particuliers et non récurrents. Le Maroc a démontré la pertinence de cette approche depuis une décennie au travers de ses « contrats de ville » liés au programme « Villes sans bidonvilles » fixant les responsabilités partagées entre l'Etat et les collectivités locales et les délais de réalisation des programmes.

61. A l'heure où le dérèglement climatique devient une sérieuse préoccupation et une menace pour de nombreux pays africains, il semblerait judicieux d'initier ce type de contractualisation dans le domaine de la réduction des émissions de CO₂ et de l'adaptation au changement climatique. Une ville pourrait par exemple se fixer un objectif de réduction des émissions alors que l'Etat s'engagerait en retour à financer ou cofinancer des infrastructures anti-inondations. Nul doute que des financements internationaux appuieraient ce type de conventions « gagnant-gagnant ».

B2. Politiques municipales

62. Avec la décentralisation les villes ont obtenu des responsabilités accrues dans de nombreux pays mais ont parfois des difficultés à y faire face du fait de l'insuffisance de leurs moyens humains et financiers. Les gouvernements ont bien affirmé en 2007 « qu'une extension des attributions conférées aux autorités locales doit s'accompagner de mesures renforçant leur capacité à exercer ces attributions » et que « les impôts locaux, tels que les impôts fonciers, devraient de préférence être perçus par les autorités locales elles-mêmes, sous réserve qu'elles soient dotées des capacités appropriées et des mécanismes de contrôle voulus »⁹. Mais ces engagements ont été difficiles à tenir et restent à mettre en œuvre dans bien des pays africains. La CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), principale organisation mondiale d'autorités locales, a attiré à maintes reprises l'attention des gouvernements sur cette lacune.

63. Néanmoins les autorités locales et régionales jouent un rôle de plus en plus important dans la planification et la gestion urbaines. Ce rôle a été récemment mis en évidence dans les Lignes Directrices internationales sur la Planification Urbaine et Territoriale, approuvées en 2015 par le

⁹ Voir paragraphe 21 et note 3 ci-avant

Conseil d'Administration d'ONU-Habitat¹⁰. Ces lignes directrices fournissent un cadre de référence afin d'orienter les réformes des politiques urbaines et de favoriser une diversité d'approches de planification adaptées à différents contextes et échelles. Elles comprennent des principes universels et des recommandations destinées en particulier aux gouvernements et aux autorités locales.

64. Ces recommandations demandent aux gouvernements de mener notamment les actions suivantes :

- Elaborer un cadre juridique et institutionnel propice à la planification urbaine et territoriale ;
- Assurer la cohérence entre les niveaux sectoriels et territoriaux d'intervention sur la base du principe de subsidiarité ;
- Encourager les cadres de coopération intercommunale et soutenir la création d'institutions métropolitaines ;
- Soumettre à leurs parlements des projets de loi précisant que les plans doivent être élaborés, approuvés et actualisés sous la direction des autorités locales ;
- Fournir des incitations fiscales et des subventions ciblées et renforcer les pouvoirs fiscaux des collectivités locales afin de corriger les inégalités sociales et promouvoir la diversité culturelle ;
- Promouvoir des villes compactes, régler l'étalement urbain et élaborer des stratégies de densification progressive ;
- Favoriser le développement d'organismes de planification bien structurés, dotés de ressources adéquates et bénéficiant d'un renforcement continu des compétences.

Ces différentes recommandations devraient alimenter les orientations des Politiques de la Ville et servir en conséquence à appuyer les politiques municipales.

65. Les mêmes lignes directrices demandent aux autorités locales de mener notamment les actions suivantes :

- Approuver et assurer l'actualisation des plans urbains et territoriaux ;
- Associer la planification urbaine et la gestion municipale et assurer la cohérence entre objectifs et programmes à long terme et activités et projets à court terme ;
- Coopérer au niveau intercommunal pour une gestion intégrée des infrastructures et services urbains aux échelles territoriales adéquates ;
- Faciliter la participation effective et équitable de tous les acteurs urbains à l'élaboration et à la mise en œuvre des plans ;
- Encourager la mixité sociale et l'utilisation mixte des terrains ;
- Mettre à disposition des espaces publics de qualité et les rendre plus sûrs,
- Veiller à ce que les établissements informels et les bidonvilles soient rénovés et intégrés dans le tissu urbain avec le minimum de déplacements et de relocalisations ;

¹⁰ ONU-Habitat, Lignes Directrices Internationales sur la Planification Urbaine et Territoriale, Résolution 25/6 du 23 avril 2015

- Développer des systèmes sûrs et fiables de transport en commun afin de favoriser une mobilité urbaine éco-énergétique et abordable ;
- Formuler des plans incluant des mesures d'adaptation aux changements climatiques et d'accroissement de la résilience, en particulier dans les quartiers vulnérables ;
- Adopter des modes de développement urbain sobres en carbone et efficaces en énergie ;
- Mobiliser des investissements privés et des partenariats public-privé transparents.

Les politiques des municipalités doivent tenir compte des politiques nationales et s'articuler à la Politique de la Ville, mais elles doivent avant tout bénéficier aux citoyens placés sous leurs juridictions respectives. Elles demandent d'associer démocratie représentative et démocratie participative, en impliquant les habitants dans la programmation et le suivi des actions municipales, comme dans le cas des budgets participatifs nés au Brésil et expérimentés dans plusieurs autres pays.

66. Il importe de distinguer la politique urbaine et la planification stratégique d'un côté de la gestion urbaine et de l'urbanisme opérationnel de l'autre. Politique urbaine et planification stratégique définissent des objectifs et des stratégies mais ne sont pas juridiquement contraignantes, contrairement aux plans d'occupation des sols qui s'imposent à tous les acteurs. L'urbanisme opérationnel ce sont des opérations concrètes, publiques, privées ou mixtes, d'aménagement. Alors que les municipalités doivent associer le long terme et le court terme, elles doivent surtout gérer la ville au quotidien. Cela signifie lever des taxes, équilibrer le budget municipal, s'assurer du financement des services non marchands, équiper les quartiers informels, soutenir le développement économique local, approuver des permis de construire etc. Eviter être engluées dans la gestion au jour le jour, dans la réponse aux urgences, et pouvoir se projeter sur le plus long terme malgré les aléas politiques, tels sont les défis permanents auxquels sont confrontées les autorités locales africaines.

67. Les stratégies et les plans de développement urbain doivent hiérarchiser les décisions d'investissement et encourager les interactions entre les quartiers. Les plans d'occupation des sols doivent contribuer à la protection des zones sensibles, à la mixité sociale et à la régulation des marchés fonciers. Les plans d'extension, de restructuration et de densification urbaines doivent réduire les coûts du transport et d'autres services et viser à créer des communautés inclusives. Les plans d'infrastructures, alliant contributions nationales, régionales et locales, doivent améliorer la connectivité et la productivité urbaines et permettre d'affronter les effets du dérèglement climatique. Telles sont les composantes essentielles des politiques que les villes africaines commencent à esquisser et pour lesquelles elles ont besoin de l'appui des gouvernements et, particulièrement dans le cas des Pays les Moins Avancés, de la coopération internationale.

C. Villes et Développement Durable

C1. L'Objectif 11 de Développement Durable

68. En septembre 2015 les Chefs d'Etat et de gouvernement de la planète, réunis au Siège de l'Organisation des Nations Unies, ont adopté unanimement la résolution intitulée « Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030 »¹¹ et comprenant 17 objectifs de développement durable (ODD), chacun étant subdivisé en un certain nombre de sous-objectifs ou cibles (169 au total).

69. Le paragraphe 34 cette résolution historique est ainsi formulé : « Nous sommes conscients de l'importance capitale de l'urbanisme et de l'aménagement urbain pour la qualité de vie de nos populations. De concert avec les autorités et les collectivités locales, nous nous emploierons à réaménager et planifier nos villes et nos établissements humains de manière à promouvoir la cohésion sociale et la sécurité physique, ainsi qu'à stimuler l'innovation et l'emploi. Nous réduirons les effets néfastes produits par les activités urbaines et par les produits chimiques dangereux pour la santé et l'environnement, notamment grâce à une gestion écologique et à une utilisation sûre des produits chimiques, à la réduction et au recyclage des déchets et à une utilisation plus rationnelle de l'eau et de l'énergie. Nous nous emploierons également à limiter l'impact des villes sur le système climatique planétaire. Nous tiendrons compte des tendances et projections démographiques dans nos stratégies et politiques nationales d'aménagement urbain et rural. Nous attendons avec intérêt la prochaine Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, qui doit se tenir à Quito. »

70. L'objectif 11 de développement durable est le suivant : « Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ». Parmi les 10 cibles qui figurent sous cet objectif certaines paraissent particulièrement importantes pour l'Afrique, à savoir :

11.1 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à un logement et à des services de base adéquats et sûrs, à un coût abordable, et assainir les quartiers de taudis ;

11.2 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous à des systèmes de transport sûrs, accessibles et viables, à un coût abordable, en améliorant la sécurité routière, notamment en développant les transports publics ;

11.3 D'ici à 2030, renforcer l'urbanisation durable pour tous et les capacités de planification et de gestion participatives, intégrées et durables des établissements humains ;

11.5 D'ici à 2030, réduire nettement le nombre de personnes tuées et le nombre de personnes touchées par les catastrophes ;

11.7 D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées, à des espaces verts et des espaces publics sûrs ;

¹¹ Nations Unies, Résolution 70/1 adoptée le 25 septembre 2015 par l'Assemblée générale de l'ONU

11.a Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale ;

11.b D'ici à 2020, accroître nettement le nombre de villes et d'établissements humains qui adoptent et mettent en œuvre des politiques et plans d'action intégrés en faveur de l'insertion de tous, de l'utilisation rationnelle des ressources, de l'adaptation aux effets des changements climatiques et de leur atténuation et de la résilience face aux catastrophes.

C2. Les autres objectifs à implications urbaines

71. Les engagements concernant les villes ne se limitent pas à l'objectif 11. En fait dix autres objectifs de développement durable doivent avoir un impact direct sur les villes et les politiques urbaines. C'est la conjugaison de tous ces objectifs et cibles avec l'ODD 11 qui devra orienter le programme de développement **urbain** durable à l'horizon 2030, c'est-à-dire le Nouvel Agenda Urbain. Les Etats se sont engagés en particulier à :

- sous l'ODD 1 (Eliminer la pauvreté) : d'ici à 2030, faire en sorte que tous les hommes et les femmes, en particulier les pauvres et les personnes vulnérables, aient les mêmes droits aux ressources économiques et qu'ils aient accès aux services de base, à la propriété et au contrôle des terres;

- sous l'ODD 3 (Vivre en bonne santé) : d'ici à 2020, diminuer de moitié à l'échelle mondiale le nombre de décès et de blessures dus à des accidents de la route et d'ici à 2030 réduire nettement le nombre de décès et de maladies dus à des substances chimiques dangereuses et à la pollution et à la contamination de l'air, de l'eau et du sol ;

- sous l'ODD 5 (Egalité des sexes) : Garantir la participation entière et effective des femmes et leur accès en toute égalité aux fonctions de direction à tous les niveaux et entreprendre des réformes visant à donner aux femmes les mêmes droits aux ressources économiques, ainsi que l'accès à la propriété et au contrôle des terres ;

- sous l'ODD 6 (Accès à l'eau et à l'assainissement) : d'ici à 2030, assurer l'accès universel et équitable à l'eau potable, à un coût abordable et l'accès de tous, dans des conditions équitables, à des services d'assainissement et d'hygiène adéquats ;

- sous l'ODD 7 (Accès aux services énergétiques) : d'ici à 2030, garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables et modernes, à un coût abordable, et accroître nettement la part de l'énergie renouvelable dans le bouquet énergétique mondial ;

- sous l'ODD 9 (Infrastructure résiliente) : mettre en place une infrastructure de qualité, fiable, durable et résiliente, y compris une infrastructure régionale et transfrontière, pour favoriser le développement économique et le bien-être de l'être humain ;

- sous l'ODD 10 (Réduire les inégalités) : d'ici à 2030, faire en sorte, au moyen d'améliorations progressives, que les revenus des 40 pour cent les plus pauvres de la population augmentent plus rapidement que le revenu moyen national, et ce de manière durable, et faciliter la migration et la mobilité de façon ordonnée, sans danger, régulière et responsable ;
- sous l'ODD 12 (Modes de consommation et de production) : d'ici à 2030, réduire nettement la production de déchets par la prévention, la réduction, le recyclage et la réutilisation et rationaliser les subventions aux combustibles fossiles qui sont source de gaspillage ;
- sous l'ODD 13 (Changements climatiques) : renforcer, dans tous les pays, la résilience et les capacités d'adaptation face aux aléas climatiques et aux catastrophes naturelles liées au climat et incorporer des mesures relatives aux changements climatiques dans les politiques, les stratégies et la planification nationales ;
- sous l'ODD 16 (Institutions efficaces) : mettre en place des institutions efficaces, responsables et transparentes à tous les niveaux et faire en sorte que le dynamisme, l'ouverture, la participation et la représentation caractérisent la prise de décisions.

72. Tous ces engagements ambitieux et unanimes, pris au plus haut niveau, fournissent d'importants éléments pour élaborer tant les politiques urbaines nationales que le Nouvel Agenda Urbain. S'ils ne constituent pas à proprement parler un plan d'action, ils fournissent une base solide et consensuelle sur laquelle doivent être développées les politiques et stratégies urbaines nationales. L'Assemblée générale a d'ailleurs eu soin de préciser que si des cibles idéales étaient définies à l'échelle mondiale, c'est à chaque État qu'il revenait de fixer ses propres cibles au niveau national pour répondre aux ambitions mondiales tout en tenant compte de ses spécificités. Elle a également insisté sur la nécessité d'établir et de collecter des données de référence nationales et mondiales pour que les progrès accomplis soient mesurés avec précision.

73. Il appartient aux gouvernements d'approfondir les ODD et de les adapter à leurs contextes nationaux, de définir un plan d'action coordonné couvrant les 17 objectifs et de mettre en place des mécanismes de suivi. Et il appartient aux ministères et institutions en charge de l'aménagement du territoire, du développement urbain, de la politique de la ville et de l'habitat, en coopération avec les autorités locales, de « spatialiser » les ODD, c'est-à-dire de définir les stratégies nationales, régionales et locales et les plans d'action correspondants pour atteindre les cibles citées aux paragraphes 70 et 71 ci-dessus.

C3. Agenda Urbain et Agenda Climatique

74. Deux mois après l'adoption des ODD s'est tenue à Paris la Conférence annuelle des Parties à la Convention-Cadre des Nations Unies sur les Changement Climatiques, dite COP 21. Les gouvernements y ont présenté leurs engagements nationaux, non contraignants, à l'horizon 2030 en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) et leurs stratégies d'adaptation. Cette importante conférence a débouché sur un accord dont les deux objectifs sont de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète « nettement en-dessous

de 2 °C par rapport aux niveaux préindustriels » et de renforcer les capacités d'adaptation des pays aux effets néfastes des changements climatiques.

75. La COP 21 et l'Accord de Paris ont surtout mis l'accent sur la réduction (ou l'atténuation) des émissions de GES et moins sur l'adaptation au changement climatique. Ce second aspect constitue la priorité d'une majorité de pays en développement, notamment des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) qui émettent peu de GES. L'article 7 de l'Accord de Paris vise à renforcer leurs capacités d'adaptation, à réduire leur vulnérabilité et à accroître leur résilience. Ce sont bien les défis principaux que doivent affronter les PMA (Pays les Moins Avancés), alors que les pays pollueurs (en particulier les membres du G20) doivent se concentrer sur la réduction des émissions. Cet article 7 reconnaît l'importance de la coopération internationale aux plans nationaux d'adaptation des pays en développement. S'il ne fait pas référence aux établissements humains, il recommande l'échange de connaissances et de bonnes pratiques et prévoit d'examiner les expériences et les besoins en matière d'adaptation lors de la prochaine COP, prévue fin 2016 à Marrakech.

76. On sait que les villes sont non seulement des acteurs essentiels du développement durable mais aussi des agents clés du changement climatique puisque plus de 70% des émissions mondiales liées à l'énergie proviennent des agglomérations (essentiellement du fait des industries polluantes, des bâtiments et des transports) et que la majorité des victimes actuelles et potentielles des dérèglements climatiques résident en ville. Les agglomérations africaines contribuent assez peu aux émissions mais sont parmi les plus vulnérables de la planète. Aux inondations qui affectent chaque année des millions de personnes, sur les côtes mais aussi à l'intérieur du continent, il convient d'ajouter les glissements de terrain et la raréfaction des ressources en eau qui touchent en premier lieu les quartiers informels. La densité urbaine constitue à la fois un atout urbanistique et un facteur de vulnérabilité aux différentes catastrophes et peu de villes africaines sont équipées pour affronter les effets négatifs du changement climatique.

77. Le Nouvel Agenda Urbain comportera certainement des recommandations sur le rôle des villes face au changement climatique. Il serait judicieux que la COP 22 prolonge ces recommandations par la mise en place de mesures concrètes d'appui aux efforts des villes des pays en développement en matière d'atténuation des émissions de GES et d'adaptation des infrastructures urbaines. Les objectifs de l'Accord de Paris en terme d'émissions devraient être accompagnés d'objectifs aussi ambitieux et mesurables en terme d'adaptation et pour cela les spécificités du développement urbain devraient être prises en compte. Ce pourrait être l'un des enjeux de la Conférence de Marrakech. Il est donc attendu que le Forum de Rabat lance la discussion et la réflexion sur ce possible Agenda (ou sous-Agenda) « Urbano-Climatique » et prépare ainsi les deux grandes conférences de Quito et de Marrakech.

D. Pour une contribution africaine au Nouvel Agenda Urbain

D1. Cinq exemples africains

78. A ce jour aucun pays africain n'a élaboré et mis en œuvre une politique urbaine nationale intégrée et intégrale. Néanmoins on peut trouver dans chacune des cinq sous-régions du continent des éléments de politique urbaine et des sources d'inspiration.

79. En Afrique Australe, l'Afrique du Sud a commencé à réfléchir à une politique urbaine il y a quelques années. Le pays compte 54 millions d'habitants dont 35 millions d'urbains (65%) mais le développement rural reste une priorité politique. L'héritage de l'apartheid et de la ségrégation marque fortement l'espace urbain. Les villes sont peu denses dans les zones centrales et connaissent de fortes densités dans les townships et quartiers informels périphériques. Jusqu'ici le gouvernement s'est concentré sur deux priorités : la décentralisation et la politique du logement et des services. Depuis 2013 il tente de définir un cadre de développement urbain intégré (IUDP) qui inciterait les villes à formuler des stratégies à long terme. Ce cadre aurait quatre objectifs : (i) assurer un meilleur accès aux services, (ii) promouvoir une croissance économique durable et inclusive, (iii) renforcer les capacités institutionnelles et la participation et (iv) définir de nouvelles formes spatiales. Cela passerait notamment par des actions sur les infrastructures et les transports, sur la gouvernance foncière et la restructuration urbaine ainsi que par une réforme de la planification urbaine. Pour l'instant ce cadre, qui constituerait le point de départ d'une politique urbaine, n'est pas encore finalisé et fait l'objet de discussions interministérielles.

80. En Afrique orientale, sous-région la moins urbanisée du continent, le Rwanda a élaboré une politique urbaine en 2014-2015. Le pays compte 13 millions d'habitants dont 3,6 millions d'urbains (29%) et s'urbanise rapidement (+5.6% par an de croissance urbaine). La volonté politique d'appuyer ce mouvement, malgré les faibles capacités institutionnelles, est claire. Cette politique explicite d'urbanisation repose sur quatre piliers : (i) améliorer la coordination à tous les niveaux (ii) accroître les densités urbaines, (iii) renforcer l'inclusion sociale et culturelle et (iv) dynamiser la croissance économique. Cela implique d'adopter de nouveaux outils de planification et de gestion urbaines, d'améliorer les services d'eau, d'assainissement et de transport, de développer et de spécialiser les villes secondaires et d'accroître les revenus générés localement. Le document de politique urbaine soumis au Conseil des Ministres fin 2015 identifie les Ministères responsables de chaque action et les délais d'intervention.

81. En Afrique centrale le Cameroun a engagé une discussion sur la politique urbaine lors d'un Forum Urbain National tenu en octobre 2014 qui a regroupé 700 participants. Le pays compte 24 millions d'habitants dont 13 millions d'urbains (55%). Malgré une certaine prolifération réglementaire, des plans directeurs et des plans d'occupation des sols ainsi que des lois sur la décentralisation et la planification urbaine, le pays peine à mettre ses orientations en œuvre de façon systématique et poursuit une approche par projets. L'écart entre urbanisme réglementaire et urbanisme opérationnel reste important et la stratégie urbaine demande à être affinée, mieux ancrée institutionnellement et mieux financée.

82. En Afrique de l'Ouest le Ghana a lancé en mars 2013 une politique urbaine nationale, accompagnée d'un plan d'actions à cinq ans. Le pays compte 27 millions d'habitants dont 15 millions d'urbains (54%). Sa politique urbaine se décompose en 12 objectifs qui couvrent l'ensemble des problèmes d'aménagement (y compris la promotion d'une hiérarchie de centres urbains), d'urbanisme (y compris l'adaptation au changement climatique) et d'habitat (y compris l'accès à un logement abordable). Une importante caractéristique de cette politique est la

reconnaissance du secteur informel, du besoin d'améliorer les zones non planifiées et de réformer la gestion foncière. Moyennant une coordination renforcée de la politique urbaine par le Ministère en charge des autorités locales, et des moyens accrus, le gouvernement pourrait transformer sa compréhension des opportunités offertes par une urbanisation maîtrisée en réformes structurelles et en actions concrètes sur le terrain.

83. En Afrique du Nord, le Maroc met en œuvre depuis 2004 de nombreux éléments de politique urbaine. Le pays compte 34 millions d'habitants dont 20 millions d'urbains (60%). Le programme « Villes Sans Bidonvilles », lancé en 2004, a concerné 85 villes et centres urbains et 380.000 ménages. Il a connu un succès remarquable en combinant restructuration in situ, relogement et recasement dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales ayant mobilisé un investissement de 32 milliards de dirhams¹². En outre le Maroc a développé une politique du logement à coût modéré, de promotion du parc locatif et de création de villes satellites. Le pays dispose d'un Schéma national d'aménagement du territoire (SNAT), d'une Charte communale, d'une Stratégie nationale du développement durable, d'outils de planification à plusieurs niveaux territoriaux, mais connaît des difficultés pour mobiliser et réguler l'offre foncière privée. Les transports en commun font l'objet d'une attention renouvelée avec les plans de déplacement urbain. Le Maroc dispose donc d'un arsenal législatif très complet mais relativement fragmenté. Il importe d'assurer la convergence des politiques publiques, c'est-à-dire de renforcer la coordination public-public et d'encourager les partenariats public-privé afin de mettre sur pied une Politique Urbaine Nationale intégrée répondant à une vision globale de la ville. Trois ministères sont impliqués dans cette démarche : le Ministère de l'Habitat et de la Politique de la Ville, le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire National et le Ministère de l'Intérieur.

84. Au vu des cinq expériences évoquées brièvement ci-dessus, on constate que politiques urbaines et politiques de la ville n'ont rien d'évident. Cela tient avant tout à la complexité de la question urbaine car les pays industrialisés, malgré des ressources bien supérieures, ont également des difficultés à penser de façon cohérente et intégrée les systèmes urbains. Les enjeux du Nouvel Agenda Urbain en sont d'autant plus considérables : il s'agit tout simplement de réinventer l'urbanisme et de donner un nouveau sens à l'urbanité, c'est-à-dire au vivre ensemble¹³. Mission impossible? Peut-être pas si les gouvernements comprennent que le développement durable, la croissance économique en premier lieu, se jouent avant tout dans les villes et s'ils font preuve de suffisamment de volontarisme. L'Afrique, continent en pleine mutation démographique et urbaine, devrait prendre la tête de ce processus de réinvention. Elle a tout à y gagner.

D2. Quelles priorités ?

85. Etablir des priorités pour l'ensemble du continent constitue une gageure. Mais il est possible de définir des principes communs et sur cette base des domaines prioritaires à caractère générique que chaque pays, chaque gouvernement, devrait adapter à sa situation spécifique. La plupart de ces principes communs ne sont ni originaux ni révolutionnaires ; les villes ont en

¹² 1 dollar US = 9,72 MAD

¹³ Voir ONU-Habitat/CGLU Afrique/ICLEI, L'Etat des Villes Africaines : Réinventer la transition urbaine, 2014

effet une longue histoire que le présent doit prendre en compte pour préparer l'avenir. Nombre de ces principes se retrouvent dans les ODD ; ils ont été décrits, expliqués et justifiés dans de nombreuses publications d'ONU-Habitat. On peut les résumer en quelques mots-clés : gouvernance démocratique, décentralisation progressive, planification souple, densification optimale, capacités renforcées, réglementations facilitatrices, participation et partenariats, investissements accrus, résilience face aux catastrophes, connectivité, mobilité, inclusivité, sécurité, accessibilité, convivialité, diversité, identité. C'est en contextualisant, en hiérarchisant et en combinant ces principes universels que chaque pays africain pourra définir une vision à long terme de son territoire et de ses agglomérations.

86. Les domaines prioritaires d'action peuvent quant à eux être dérivés des deux premières parties du présent rapport qui ont décrit l'ensemble des composantes des politiques urbaines. A ce stade les gouvernements vont cependant faire face à une difficulté méthodologique. D'une part ils ne peuvent pas élaborer en parallèle toutes les stratégies et mener simultanément toutes les actions recommandées. Il faudra faire des choix car considérer que tout est prioritaire revient à ne pas fixer de priorité. Mais d'autre part les gouvernements doivent adopter une approche intégrée ou systémique et non une approche cloisonnée ou purement sectorielle. Pour résoudre cette contradiction l'Agenda Urbain de l'Afrique devra trouver une voie médiane, sans pour autant sacrifier ses nécessaires ambitions au réalisme et au fatalisme qui ont souvent prévalu depuis la Conférence Habitat II de 1996. Le défi est de taille.

87. Une approche pragmatique consiste à reprendre les recommandations générales formulées plus haut (paragraphe 17-50 et 59-67) et à sélectionner dans chaque domaine un nombre minimal de cibles qui pourront avoir un effet d'entraînement sur les autres composantes du domaine concerné. A l'échelle du continent cela conduit à esquisser un Agenda Urbain qui pourrait être structuré autour des dix engagements suivants :

- (i) Le dispositif institutionnel régissant les villes et autres établissements humains sera revu de façon à assurer la convergence des politiques publiques, la décentralisation et le renforcement des responsabilités et des moyens des autorités locales, la gestion intercommunale des métropoles et des partenariats public-privé-population (PPPP) efficaces ;
- (ii) Le cadre législatif de l'urbanisation sera réformé et simplifié et mettra l'accent sur la réglementation foncière afin de dynamiser l'offre de terrains, de contribuer à la densification du tissu urbain, de régulariser les quartiers informels et de permettre une croissance ordonnée des agglomérations ;
- (iii) Les instruments financiers feront l'objet d'une revitalisation radicale donnant aux collectivités la possibilité d'accroître fortement les revenus municipaux (devant couvrir au moins 50% de leur budget) et d'assurer la transparence et l'équité des transferts inter-gouvernementaux ;
- (iv) La stratégie foncière deviendra plus directive, elle visera à assurer une bonne connaissance du parcellaire et des transactions, à maintenir les prix des

terrains dans des limites raisonnables et à répondre aux besoins en ouvrant de nouvelles zones périphériques à l'urbanisation ;

- (v) Les infrastructures de transport seront considérées comme des investissements prioritaires aux échelles nationales, régionales et locales, et favoriseront la multi-modalité ;
- (vi) La stratégie nationale du logement mettra l'accent sur la résorption de l'habitat insalubre et l'amélioration des bidonvilles, sans oublier d'appuyer le développement de la promotion immobilière et du secteur locatif ;
- (vii) Les services essentiels (fourniture d'eau potable, assainissement, gestion des déchets, services sociaux, systèmes de transport et de communication, énergie, santé et services d'urgence, écoles, sécurité publique et espaces publics) seront programmés et gérés selon une approche multisectorielle et coordonnée, une contractualisation adéquate des relations entre autorités publiques et fournisseurs de services et une prise en compte des impacts sur l'environnement et la santé ;
- (viii) Le système urbain national fera l'objet d'une stratégie socio-économique et environnementale visant une hiérarchisation des fonctions urbaines fondée sur les potentialités respectives des différentes agglomérations et contribuant au développement durable du territoire national ;
- (ix) Des mesures d'adaptation au climat et visant à accroître la résilience face aux catastrophes naturelles, notamment la protection contre les inondations, donneront lieu à des conventions et des actions conjointes entre l'Etat et les collectivités locales ;
- (x) Les méthodes de planification et de gestion urbaines seront entièrement revues, les capacités renforcées, et la participation des acteurs privés et communautaires mise en pratique de façon systématique en vue de produire des villes inclusives et spatialement intégrées. La nouvelle planification urbaine sera un outil d'intégration de toutes les thématiques précédentes, la base d'un urbanisme renouvelé adapté aux défis et opportunités de notre temps.

L'application résolue de ces engagements, que chaque gouvernement devrait décliner et ajuster en fonction du contexte national, contribuerait d'une part à renforcer l'efficacité et la compétitivité économiques du continent et transformerait d'autre part les villes africaines en lieux sains, sûrs et équitables, où il fait bon vivre, travailler et socialiser et dont les habitants, ayant des droits et des devoirs reconnus, seraient fiers d'être à la fois citoyens et citoyens. Ces

éléments pourraient aussi permettre aux gouvernements africains de se positionner pour la préparation et l'adoption du Nouvel Agenda Urbain.

D3. Coopération et partenariats internationaux

88. La réinvention de l'urbanisme ne sera pas simplement une affaire d'experts, elle demande un grand effort collectif et donc des partenariats nationaux et internationaux. ONU-Habitat coordonne une Campagne Urbaine Mondiale qui a appuyé de nombreuses réunions non-gouvernementales de par le monde et qui a fait émerger un certain consensus sur « la ville dont nous avons besoin »¹⁴. La coopération de villes à villes, les réseaux d'organisations non-gouvernementales, de femmes et de jeunes, les organisations d'intégration régionale, les associations professionnelles, les universités, apportent des contributions pratiques et stratégiques à la définition de la ville de demain. Il est important d'apprécier ces divers points de vue, d'appuyer ces échanges d'expériences et d'en tirer tous les enseignements nécessaires.

89. Depuis 2002 ONU-Habitat organise tous les deux ans le Forum Urbain Mondial en collaboration avec des villes de différentes régions (tour à tour Nairobi, Barcelone, Vancouver, Nanjing, Rio de Janeiro, Naples, Medellin). Ces sessions impliquent des milliers de participants représentant tous les acteurs de la scène urbaine, des ministres aux activistes, des maires aux chercheurs, des entrepreneurs aux urbanistes. Des Forums Urbains régionaux ont été également mis en place, notamment en Asie, ainsi que des Forums Urbains nationaux qui font évoluer les idées et enrichissent les débats sur les politiques urbaines. Les Forums régionaux et les réunions régionales d'autorités locales, telles Africités, jouent un rôle très important pour développer la coopération Sud-Sud et les coopérations triangulaires. Ils permettent d'élaborer des points de vue communs et de mettre sur pied des partenariats économiques et culturels. Il est souhaitable que ce type de coopération prenne davantage d'ampleur car dans notre monde globalisé où commerce et migrations ignorent de plus en plus les frontières, les questions urbaines ne peuvent plus être traitées seulement au niveau local ou national, elles ont des implications internationales et méritent des réponses collectives et coordonnées. Les Nations-Unies, et en particulier ONU-Habitat en tant que point focal de l'ONU pour les villes, appuient les pays africains dans ce renforcement des partenariats. Elles attendent que le Forum de Rabat fournisse des pistes de réflexion et d'action pour préparer l'avenir urbain de l'Afrique, et constitue ainsi une étape importante sur la route d'Habitat III.

90. Dans leur volonté de transformer notre monde, les Chefs d'Etat et de gouvernement ont déclaré en septembre 2015: « Nous sommes conscients de l'importance capitale de l'urbanisme et de l'aménagement urbain pour la qualité de vie de nos populations. De concert avec les autorités et les collectivités locales, nous nous emploierons à réaménager et planifier nos villes et nos établissements humains de manière à promouvoir la cohésion sociale et la sécurité physique, ainsi qu'à stimuler l'innovation et l'emploi. »¹⁵ Il incombe aux Ministres de l'habitat, du

¹⁴ Suite aux débats de la Campagne Mondiale, « La Ville dont nous avons besoin » devrait être socialement inclusive, accessible et équitable, économiquement vibrante, gérée et gouvernée démocratiquement, renforçant le développement territorial, résiliente, diverse et aux valeurs partagées, bien planifiée et saine, sûre, intelligente et innovante.

¹⁵ Résolution 70/1 de l'Assemblée Générale de l'ONU, voir paragraphe 69 ci-dessus.

développement urbain et de la politique de la ville de tout mettre en œuvre pour transformer cet engagement en réalité, si possible dans les quinze ans qui viennent, et de mobiliser tous les partenaires nationaux et internationaux afin de fonder un nouvel urbanisme, celui du XXI^e siècle.

Rapport préparé par Daniel Biau, consultant international, sous la direction de M. Mohamed Nabil Benabdallah, Ministre de l'Habitat et de la Politique de la Ville, Royaume du Maroc, et de M. Alioune Badiane, Directeur, Division des Programmes, ONU-Habitat.