

## ■ De la planification à la mise en œuvre en Afrique

Pour que la planification urbaine contribue à l'amélioration des conditions de vie des habitants actuels des taudis et offre des alternatives satisfaisantes à la formation de nouveaux taudis, **la planification doit pouvoir s'accommoder de l'informalité**. Il faut tout d'abord cesser de nier ou de supprimer l'informalité, et en prendre acte. Les autorités locales doivent reconnaître le rôle potentiellement positif que peut jouer l'informalité, et adopter des politiques, des lois et de réglementations adaptées à sa dynamique, telles qu'une disposition juridique contre les évictions, la régularisation et l'amélioration des établissements humains informels, et les modalités de remembrement.

Les communautés informelles devraient participer au processus de planification de façon à pouvoir comprendre et appuyer le résultat du plan. Toutefois, pour que cette participation soit efficace, il faut que le système politique fournisse un processus de planification stratégique avec **un fondement légal pour la participation**, et qu'il accorde un statut légal aux résultats de la planification par le biais de pactes urbains, d'une réglementation, d'une adoption par le conseil, de statuts, et cetera.

La planification urbaine doit également comprendre des stratégies de développement économique local mettant en jeu des processus participatifs de responsabilisation de la communauté, dans le cadre desquels les autorités et les communautés locales, le secteur informel, la société civile, ainsi que les secteurs privé et public collaborent pour stimuler et améliorer l'économie locale. Ces stratégies peuvent contribuer à la réduction de la pauvreté si elles sont inclusives et favorables aux pauvres. Pour que la planification crée des conditions favorables à l'emploi, il faut **adopter des systèmes plus flexibles d'aménagement du territoire et de zonage en vue d'une urbanisation diversifiée**, par opposition au zonage monofonctionnel que promeuvent généralement les plans directeurs. Cela permet l'existence d'activités lucratives ou économiques dans les zones d'habitation ou en tout autre lieu approprié.

Les nouveaux problèmes de changement climatique ont de graves incidences sur la configuration et le fonctionnement des villes africaines. Pour éloigner les établissements humains des zones exposées au risque d'inondation et de glissements de terrain, des zones côtières en danger, des bassins versants protégés et des terres consacrées à la forêt et à l'agriculture, une intervention des pouvoirs publics est nécessaire en vue d'**adopter un mode de croissance urbaine adapté au climat** grâce à la planification urbaine et à la promotion de villes compactes au lieu de l'extension urbaine illimitée que l'on connaît actuellement.

## La planification stratégique en bref Du fait qu'elle porte essentiellement sur l'exécution, la planification stratégique urbaine est :

- **Stratégique plutôt qu'exhaustive.** Le champ d'action étant limité par la faiblesse des moyens disponibles, la planification stratégique se concentre sur quelques actions stratégiques susceptibles de contribuer à l'orientation du développement urbain.
- **Flexible plutôt que normative.** La réalité urbaine sur le terrain évolue rapidement. La planification stratégique peut répondre rapidement aux nouvelles questions qui apparaissent ainsi qu'aux tendances et aux modes de développement urbain nouvellement identifiés.
- **Fondée sur de larges processus participatifs plutôt que sur une approche centralisée faisant appel à des experts.** La planification stratégique fait intervenir tous les acteurs, ce qui a pour effet de renforcer la participation d'une large gamme de parties prenantes à l'exécution et rend plus transparente la mise en œuvre.
- **Contenue dans une documentation concise.** Pour devenir la vision commune à toutes les parties prenantes, la planification stratégique doit être exposée dans des documents concis faciles à lire, à comprendre et à communiquer, au lieu de documents techniques destinés uniquement à quelques technocrates.
- **Prenant en compte les considérations spatiales.** La planification stratégique prend en particulier en compte les ressources naturelles dont la ville a besoin pour son développement ainsi que les menaces environnementales. Elle utilise également une stratégie territoriale pour coordonner les politiques, plans et mesures au niveau des secteurs ou des départements.
- **Liée aux exercices de budgétisation.** Des liens avec le budget permettent d'établir la planification en fonction des ressources disponibles, et les mesures peuvent être mises en œuvre dans le cadre des budgets existants.

## ■ Comment rendre la planification efficace? Priorité aux questions essentielles :

- Les plans sont-ils suffisamment simples et clairs pour être compris de tous ? Identifient-ils, tout au moins, les zones que l'on souhaite développer et celles qu'il convient de protéger ? Les plans comportent-ils clairement des dispositions en vue d'une future urbanisation ?

- A-t-on identifié des projets urbains stratégiques qui amélioreront sensiblement le fonctionnement de la ville, comme les transports publics, les stations d'autobus, et cetera ?

Utilise-t-on des partenariats public-privé/communauté pour les mettre en œuvre ?

- Les investissements sont-ils utilisés en priorité pour orienter le développement de la ville grâce à la mise en place d'infrastructures primaires ?
- La planification stratégique est-elle liée à des instruments d'urbanisme réglementaire ? Plus précisément, des instruments réglementaires sont-ils utilisés pour protéger les terrains nécessaires aux futures infrastructures et aux futurs services ? Le plan établit-il des droits de développement clairs et sans ambiguïté encourageant les investissements du secteur privé et des promoteurs ?
- Quels rôles les communautés peuvent-elles jouer face aux problèmes prioritaires ? Y a-t-il un engagement effectif avec les communautés par le biais d'une évaluation urbaine participative, de plans d'action et de contrats communautaires ?
- Utilise-t-on des campagnes d'information publiques pour communiquer à grande échelle et de façon approfondie sur le processus de planification, notamment la vision commune, le rôle des citoyens, les résultats escomptés, les résultats obtenus (même modestes) et les problèmes rencontrés ?

### Cities Alliance

1818 H Street, N.W.  
Washington, D.C. 20433  
U.S.A.

Telephone: (1 202) 473 9233  
Fax: (1 202) 522 3224  
Email: [info@citiesalliance.org](mailto:info@citiesalliance.org)  
[www.citiesalliance.org](http://www.citiesalliance.org)

**Cities Alliance**  
Cities Without Slums

### ISTED

Institut des Sciences et des Techniques de l'Équipement  
et de l'Environnement pour le Développement  
2ème étage - La Grande Arche, Paroi Nord  
92055 La Défense Cedex  
France

Telephone: 33-(0)1-40-81-24-06  
Fax: 33-(0)1-40-81-23-31  
Email: [isted@i-carre.net](mailto:isted@i-carre.net)  
[www.isted.com](http://www.isted.com)

**ISTED**

## Repenser l'urbanisation en Afrique

En Afrique, si la décentralisation a permis de porter davantage les problèmes urbains à l'attention des autorités locales directement responsables de l'urbanisation, elle s'est également traduite par des responsabilités de planification accrues au niveau municipal, sans que les moyens nécessaires à l'exercice de ces responsabilités ne soient disponibles. De fait, les maires et leurs équipes municipales ont rarement le temps, les ressources ou les capacités nécessaires pour réfléchir à l'avenir de leurs villes. Actuellement, gérer les villes africaines consiste davantage à résoudre des crises qu'à orienter le développement urbain, et la plus grande partie du temps et des ressources est consacrée à la recherche de réponses immédiates à des besoins urgents.

Depuis des décennies, les villes africaines sont gérées à l'aide de plans directeurs rigides qui omettent régulièrement de prendre en compte le mode de vie de la majorité des habitants. Du fait que ces plans directeurs reposent sur le contrôle de l'espace et la réglementation de son utilisation, ils ne permettent guère de relever efficacement les défis de l'urbanisation africaine, maintenant caractérisée par l'informalité. En fait, les plans directeurs ont contribué non seulement à l'informalité, mais aussi à une plus grande marginalisation sociale et spatiale, et peut-être à une aggravation de la pauvreté. Dans les villes africaines, les plans directeurs coloniaux et post-coloniaux se sont généralement traduits par l'existence d'un noyau urbain planifié entouré de vastes zones d'établissements informels et de taudis, avec quelques enclaves commerciales et résidentielles développées par des promoteurs et réservées à l'élite. Moins d'un cinquième de la population urbaine de l'Afrique vit dans la ville "officielle".

Les cadres de planification actuels continuent à ignorer les zones informelles et ne reconnaissent pas les droits des pauvres. Pour les nouveaux citoyens, un logement informel

est souvent la seule option dont ils disposent et qui leur soit financièrement accessible, ce qui impose ni plus ni moins aux pauvres la responsabilité de construire la ville. Cela a eu directement pour résultat un accroissement des établissements informels et des taudis.

Des normes de planification inadaptées et exagérément strictes contribuent également au développement d'établissements humains sur des terrains inappropriés et souvent dangereux, ou dans des zones péri-urbaines, dans la mesure où les pauvres s'efforcent de se soustraire à une planification qui les exclut. En fait, de nombreux systèmes de planification sont encore explicitement au service de l'élite et des riches — qui représentent une minorité de la population urbaine — et contribuent ainsi à l'apparition de l'informalité et de l'illégalité.

Beaucoup de gens sont fermement convaincus que l'urbanisation pose un problème, mais au cours des deux derniers siècles, les villes, les migrations et le commerce ont été les principales causes de progrès. Loin d'être considérée comme un problème, l'urbanisation devrait être envisagée comme une force bénéfique capable de transformer les sociétés et les économies de façon positive. La plupart des pays du monde à l'économie dynamique, comme la Chine, l'Inde et le Viet Nam, sont déjà urbanisés ou en passe de l'être rapidement. L'expérience actuelle de l'Amérique latine, où d'ambitieux programmes d'assainissement des taudis visent maintenant de mettre fin à des décennies de passivité de la part des pouvoirs publics, démontre à quel point il est plus difficile et coûteux d'assainir rétroactivement les taudis et les villes. En Afrique, la grande difficulté consiste, pour les gouvernements, à prévoir la croissance urbaine et à établir des plans en conséquence. Dans le contexte de l'urbanisation rapide, une planification est une nécessité et non un luxe.

## ■ Les promesses de la planification stratégique urbaine

Maintenant que les carences fondamentales des plans directeurs sont reconnues, il est devenu nécessaire de formuler de nouvelles approches de la planification. Celles-ci sont élaborées à partir des postulats suivants : a) la configuration urbaine en Afrique est dictée par des forces sur lesquelles les autorités locales n'ont pas prise, essentiellement par les efforts déployés par les ménages à faible revenu pour obtenir des terrains bien situés et d'un coût abordable ; b) les responsables de la planification n'ont pas la pleine maîtrise de la forme que devrait prendre le développement, et les planificateurs ne peuvent qu'orienter des opportunités pour tenter d'en tirer le meilleur parti c) la planification urbaine est en fin de compte un exercice politique nécessitant l'intervention des pouvoirs publics, qui devrait s'efforcer de défendre l'intérêt général tout en conciliant des intérêts particuliers concurrents.

À mesure que ces principes de base se traduisaient en méthodes de planification au cours des deux dernières décennies, la planification stratégique est apparue comme une réponse prometteuse face au développement urbain. En recadrant l'objectif, qui consiste désormais à **orienter le développement urbain au lieu de s'efforcer de le maîtriser**, la planification stratégique souligne la nécessité de mettre en œuvre des orientations, des décisions ou des projets stratégiques. La planification stratégique a été introduite et promue par les partenaires pour le développement qui apportent leur soutien au développement urbain, notamment par des « Consultations de ville » dans le cadre du Programme de gestion urbaine, des projets « Villes durables » ap-

## ■ Les problèmes auxquels se heurte la planification urbaine en Afrique

Ces nouveaux exercices de planification stratégique n'ont cependant eu que des résultats limités pour ce qui est du passage du stade de la planification à celui de l'exécution. Une raison fréquemment observée est l'importance excessive accordée au processus proprement dit et l'attention insuffisante accordée à son résultat. Les carences au niveau de la mise en œuvre tiennent également au fait de ne pas faire appel à un ensemble approprié d'instruments de mise en œuvre comme des instruments de réglementation, des mécanismes d'incitation économique, des campagnes d'information publique et d'investissements.

Plus récemment, des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la liaison de la coopération technique avec les investissements financés par des institutions financières internationales. Par exemple, dans le cadre des stratégies de développement urbain soutenues par l'Alliance des villes en Afrique de l'Ouest, la coopération technique multiforme d'UN-HABITAT, de l'ENDA, de l'Institut africain de gestion urbaine (IAGU) et du Programme de développement municipal (MDP), entre autres, est étroitement coordonnée avec les investissements en cours et prévus de la Banque mondiale, de l'Agence française de développement (AFD) et de l'Union européenne.

Au delà de la question du financement, un autre obstacle majeur à une planification efficace est la grave pénurie de compétences et de connaissances appropriées. La rotation rapide du personnel technique se traduit par un manque de continuité dans les fonctions de planification, et de nombreuses compétences urbaines sont sous-représentées, ab-

puyés par UN-HABITAT, des actions menées au titre du programme ECOLOC avec le soutien du Programme de développement municipal, d'Agenda 21 local soutenu par une coopération décentralisée et des stratégies de développement urbain appuyées par l'Alliance des villes par l'intermédiaire de ses membres, notamment la Banque mondiale, UN-HABITAT, GTZ, USAID et UCLG.

Du fait de leur nature fondamentalement participative, ces programmes ont dans l'ensemble permis de mobiliser les parties prenantes et d'instaurer des rapports entièrement nouveaux entre les acteurs urbains. Des évaluations de ces programmes ont montré que des changements systémiques étaient en cours, notamment : a) l'adoption d'une nouvelle culture de la planification ; b) l'établissement de relations productives entre acteurs ; c) des changements de comportement; et d) une amélioration de l'environnement budgétaire, institutionnel et de politique générale dans lequel s'inscrit la planification urbaine. Ces évaluations ont néanmoins montré que pour susciter un changement sensible au niveau local, il faudra apporter un soutien suivi pendant au moins cinq ans, et pendant dix ans pour le niveau national. Des évaluations des activités l'Alliance des villes ont abouti à des constatations similaires : le soutien à long terme apporté à l'Afrique du Sud, à Mumbai, à São Paulo et aux Philippines a donné des résultats très positifs et survécu aux changements de gouvernement au niveau national et local, tandis que les projets isolés, ponctuels et à court terme n'ont eu qu'un impact très limité.

sentes ou tout simplement inadaptées aux besoins liés à une urbanisation massive et rapide.

À cet égard, la situation de l'éducation en matière d'urbanisme en Afrique est préoccupante. On compte en tout et pour tout en Afrique 69 écoles d'urbanisme, dont plus de la moitié (39) au Nigéria. Trop souvent, l'éducation dans le domaine de la planification urbaine reste axée sur des modèles physiques plutôt que sur la politique générale, l'économie et les sciences sociales. Dans ce contexte, les diplômés de ces écoles sont souvent incapables de faciliter un processus de planification stratégique mettant l'accent sur la participation, le développement durable, la création d'emplois et l'équité sociale.

De plus, trop d'initiatives de planification s'appuient encore essentiellement sur des experts internationaux, en ne faisant appel que pour la forme à des consultants et des bureaux d'étude locaux. Cette situation ne facilite pas l'émergence et le renforcement de compétences locales et n'offre pas de débouchés aux centres de formation qui travaillent sur le développement urbain, l'assainissement, les transports et autres spécialités dont les villes africaines ont le plus grand besoin.

Une nouvelle réponse apportée à ce problème est la création de structures telles que les "agences urbaines". Organisées et fonctionnant de manière relativement indépendante, ces structures sont en mesure de jouer un rôle de soutien pour les municipalités et d'autres acteurs publics et privés du développement urbain.

## ■ Agence urbaine de Douala

La Communauté urbaine de Douala a créé une Direction de la recherche, de la planification urbaine et du développement durable pour réfléchir à l'urbanisation future. Le rôle de cette Direction, créée initialement sous la forme d'un institut de planification urbaine, consiste à orienter les choix stratégiques de la communauté urbaine à l'échelle de l'agglomération ; elle joue ce rôle dans la préparation actuelle de la stratégie de développement urbain soutenue par l'Alliance des villes. La Direction répond à la question de la fragmentation résultant de projets fondés sur des approches sectorielles mal coordonnées et offre aux autorités locales une plate-forme pour établir des plans d'avenir.

Une planification stratégique participative est encouragée par des programmes nationaux qui assurent un financement au développement municipal. Ces programmes exigent que les projets municipaux financés par le gouvernement national soient identifiés à la suite d'un exercice de planification stratégique participative. C'est ainsi qu'au Kenya, les autorités locales sont tenues d'établir un Plan d'action relatif à la prestation de services publics locaux (LASDAP) fondé sur une planification participative, la fixation de priorités et les liens avec le budget. Le mécanisme a pour but d'utiliser la formulation d'une stratégie pour que les décisions budgétaires puissent être prises en connaissance de cause. Il faut d'abord établir un LASDAP pour avoir accès aux ressources du Fonds de transfert des autorités locales (LATF). Les décaissements effectués au titre de ce programme n'atteignent cependant pas le niveau escompté du fait que les villes ne sont pas en mesure de remplir les conditions de base. Dans ce cas, cela montre qu'il s'agit davantage d'un problème de capacité de planification que de disponibilité de ressources.

Il existe dans les métropoles africaines un décalage entre les limites et responsabilités administratives et la réalité physique en constante évolution de la ville, en particulier dans le cas des zones péri-urbaines en pleine expansion. La décentralisation a souvent abouti à la création de toutes sortes d'entités subnationales dotées d'une vaste gamme de mandats et de responsabilités sur diverses parties du territoire. Il arrive souvent que l'on ne sache pas exactement qui exerce l'autorité et contrôle le budget, ou qui est habilité à mobiliser des ressources, obtenir des recettes et prendre des décisions en matière d'investissement. Il existe rarement des autorités métropolitaines solides capables de s'attaquer de façon cohérente à des questions d'intérêt général ou à des problèmes appelant des réponses coordonnées, comme la mobilité urbaine, l'évacuation des déchets solides et l'approvisionnement en eau, entre autres.

## ■ Quatre systèmes différents de gouvernance métropolitaine

Le cas de quatre capitales d'Afrique de l'Ouest — Ouagadougou, Cotonou, Bamako et Dakar — montre la diversité des problèmes de gouvernance métropolitaine qui se posent et offre une gamme intéressante de configurations institutionnelles.

Ouagadougou est doté d'un maire métropolitain qui gère une ville comprenant cinq districts (dotés chacun d'un maire). Ces cinq districts sont eux-mêmes divisés en 30 secteurs et 17 villages rattachés à la ville. Ce modèle s'est révélé très efficace pour mettre au point une stratégie de développement cohérente à l'échelon de la ville, qui comprend notamment des zones péri-urbaines en pleine expansion.

À Cotonou, l'agglomération est divisée en trois municipalités : Cotonou, Abomey-Calavi et Seme-Podji. Pour établir une stratégie de développement urbain qui s'attaque à certains des problèmes clés auxquels est confrontée l'agglomération, les trois maires ont créé un comité directeur, bien qu'un mécanisme intercommunal à long terme n'ait toujours pas été mis en place.

Bamako est divisé en six communes et un District ayant statut de Région. Un plan a été établi pour la ville, sous la supervision technique de la Direction nationale de la planification urbaine. Malgré la participation locale à sa préparation, ce plan n'a pas encore été approuvé du fait que les responsabilités et les limites administratives sont mal définies.

À Dakar, la décentralisation a abouti à une extrême fragmentation institutionnelle avec 47 organismes locaux, 13 corps intermédiaires et autorités régionales. Pour préparer l'initiative du grand Dakar, des mécanismes intercommunaux innovants ont été mis en place. Toutefois, en l'absence de leader politique bien défini, il a été très difficile de parvenir à une vision commune solide pour l'avenir de Dakar, en particulier dans un contexte dans lequel le gouvernement central intervient avec d'importants projets urbains sans consultations avec les autorités locales.

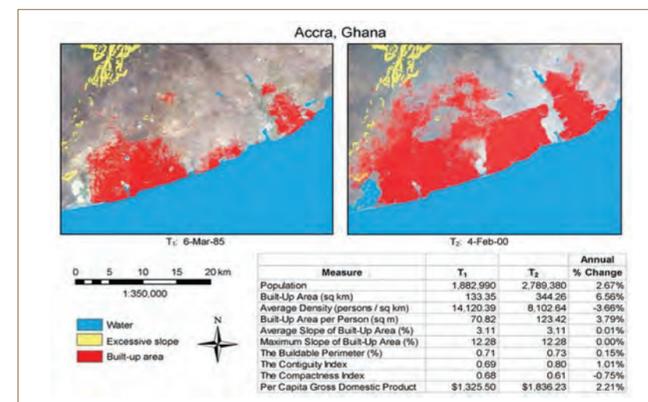
Dans le meilleur des cas, les grandes villes disposent de certaines ressources techniques et financières pour entreprendre un travail de planification urbaine, mais dans leur majorité, les villes secondaires et les petites villes d'Afrique n'ont ni les capacités, ni les ressources nécessaires pour procéder à quelque planification que ce soit.



## ■ Faible capacité de planification dans les villes secondaires : le cas de l'Éthiopie

L'Éthiopie demeure un pays essentiellement rural où le taux d'urbanisation n'atteint que 18 pour cent. Au cours des prochaines décennies, on s'attend cependant à une forte croissance urbaine. Actuellement, les villes secondaires ne disposent pas de données précises et à jour sur lesquelles appuyer leurs décisions de développement. Elles ne connaissent guère, voire pas du tout, la superficie, l'emplacement et le statut des terrains vacants relevant de leur juridiction. Dans ces conditions, le processus de décision est lent, imprécis et très propice à des actes de corruption, ce qui freine le développement économique urbain local.

Face à ce problème, certaines villes secondaires ont pris l'initiative d'établir un cadastre. Ces nouvelles initiatives nécessiteront un appui pour que leur efficacité puisse être évaluée comme il convient.



Bien que le foncier ne constituent pas le véritable sujet du présent document, il est important de souligner que les villes africaines doivent généralement faire face à des schémas complexes d'utilisation foncière et à différentes formes de régime foncier, dont certains font intervenir des autorités traditionnelles et des instruments de planification clés comme la gestion foncière, qui ne relèvent pas de l'autorité locale.

Ces problèmes sont-ils insurmontables ? Comment les autorités locales améliorent-elles leurs fonctions de planification et s'acquittent-elles de leurs responsabilités en matière de planification ? Comment les municipalités peuvent-elles faire en sorte que la planification urbaine soit mise en œuvre ?