



CONFÉRENCE RÉGIONALE

Construire par les territoires : la planification stratégique territoriale en Afrique

Présidence de séance

Rose-Marie Saint-Germès Akar, vice-présidente de la communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, présidente du groupe-pays Bénin

La communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise est en coopération avec la ville de Porto Novo au Bénin, notamment sur un projet de développement urbain.

D'une manière générale, la planification stratégique a pour point de départ la compréhension des territoires et de leurs populations, d'où le rôle clef des collectivités.

Ce rôle des collectivités pourra appuyer l'idée selon laquelle la construction de l'Afrique s'est faite à partir des États, mais le continent doit se reconstruire à partir de ses peuples.

Le 6^e sommet d'Africités « Construire l'Afrique par les territoires » sera centré autour des enjeux de la démocratie, de la planification, et du développement durable.

Intervenants

Annik Osmont, chef de file du groupe « Planification urbaine stratégique » au Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), maître de conférence honoraire à l'Institut français d'urbanisme, université Paris VIII, membre du GEMDEV

La gouvernance urbaine est un sujet complexe, ce n'est pas un modèle universel, il faut comprendre le terrain et construire avec les populations locales.

Le PFVT est un organisme multi-acteurs, il réunit des acteurs de la coopération publique et a pour objectif d'accompagner l'action publique de la France dans l'aménagement urbain.

Pour un projet de planification urbaine réussi, il est indispensable d'avoir une maîtrise d'ouvrage urbaine, assurée par la collectivité du Sud. C'est elle qui sera responsable de l'élaboration des plans urbains.

L'autorité responsable, de préférence élue, doit s'entourer d'une équipe pluridisciplinaire qui établit un diagnostic du territoire. Des universitaires doivent être mobilisés dès cette phase de diagnostic.

Enfin, les informations doivent être partagées, dans un processus de transparence. L'enjeu est d'établir une vision prospective de la ville à échéance de dix, quinze ou trente ans. Tous les acteurs qui font la ville doivent être mobilisés.

Il importe de chercher la cohérence territoriale d'un ensemble de programmes sur un échéancier établi. Les programmes doivent être construits autour d'une notion de partage, au niveau de la mobilisation, du suivi et du contrôle, c'est pourquoi tous les dispositifs doivent être institutionnalisés (établissement de contrats urbains).

François Tirot, directeur de la division des collectivités locales et du développement urbain (CLD), Agence française de développement (AFD)

Dans les doctrines de développement urbain que l'on met en œuvre avec les États étrangers, il est important de sortir des approches sectorielles, pour aller vers la mise en œuvre d'une stratégie dans une vision intégrée des territoires et des acteurs locaux.

Bien que les enjeux liés à la planification soient les mêmes au nord et au sud, les villes du Sud présentent des particularités : une croissance urbaine beaucoup plus rapide, une maîtrise d'ouvrage souvent faible (processus de décentralisation insuffisamment avancés), et un contexte institutionnel et culturel très différent.

Face à ce double constat, les solutions ne sont pas radicalement différentes, mais il est important de tenir compte du contexte dans la mesure où les outils du Nord ne sont pas tous transposables au sud. Il faut aller vers une planification urbaine adaptée.

Dans une stratégie de planification urbaine, la collectivité est l'acteur principal. Ensuite, tous les acteurs doivent être mobilisés pour la réalisation du diagnostic urbain, l'objectif est de travailler à la construction d'une vision prospective du territoire déclinée en politique publique, et de penser des outils de suivi et d'évaluation.

L'AFD intervient essentiellement sous forme de prêts. Elle a travaillé à la création d'une « matrice d'analyse urbaine », pour procéder à un diagnostic des politiques territoriales des villes. L'Agence privilégie des déclinaisons sectorielles, comme à Douala au Cameroun sur le plan de la mobilité ou à Lomé au Togo sur « l'adressage ».

Yasmina Darbelet, chargée de mission, conseil régional de Picardie

La région de Picardie a accompagné la constitution du « Groupement intercommunal des collines » au Bénin, de l'APIDA au Niger, et intervient également dans ce sens dans la région de Diana à Madagascar.

Dans le cadre de ces coopérations, le conseil régional appuie la mise en place d'intercommunalités, incite les communes à construire des projets de territoire. Cette vision se matérialise par l'accompagnement des processus de décentralisation.

Les coopérations de la Picardie visent plusieurs objectifs : créer un contexte favorable au développement économique et social, contribuer au développement concerté et participatif pour l'aménagement du territoire, et impliquer la population du diagnostic aux réalisations.

La Picardie est engagée auprès du Bénin depuis 1995. Alors qu'au début la région n'avait pas forcément de vision sur les résultats potentiels des démarches participatives mises en œuvre, on remarque qu'aujourd'hui les populations s'approprient les méthodologies participatives.

Les outils de planification et les méthodes participatives varient selon les territoires ; ainsi il peut s'agir de formation d'animateurs territoriaux ou de fonds de développement locaux. L'objectif est de réduire progressivement les soutiens financiers et d'aller vers un autofinancement des communes et des intercommunalités partenaires.

Patrice Berger, directeur adjoint à l'international de l'Agence d'urbanisme de Lyon

La planification stratégique se construit sur trois entrées : le développement économique (compétitivité), le développement durable, et l'approche participative.

La coopération décentralisée a beaucoup d'atouts en comparaison des projets de bailleurs internationaux qui fonctionnent par des appels d'offres (périodes courtes), dans lesquels le travail est réalisé par le secteur privé (experts internationaux), dans un processus ne formant pas d'urbanistes.

À l'inverse, au niveau décentralisé, le projet vise la création d'agences d'urbanisme, internalisées aux collectivités, pour l'aide à la décision et l'aide à la mise en œuvre. Les outils utilisés sont notamment la collecte et la gestion de données, les représentations cartographiques.

Il existe cependant certains obstacles dans la mise en œuvre : les changements politiques successifs (il faut un maire volontaire et très présent), la faiblesse des ressources humaines, la difficulté des organisations de travailler de manière concertée (décentralisation inachevée).

Enfin, les dispositifs participatifs français ne sont pas un modèle. D'autres pays ont plus d'expérience dans le domaine, notamment en Amérique latine. Par ailleurs, les approches participatives sont simples à l'échelle d'un quartier, mais il est plus difficile pour un habitant d'avoir une vision globale à l'échelle d'une région.

Frédérique Héry, chargée de mission coopération internationale et décentralisée, Fondation Veolia Environnement

La Fondation Veolia met en œuvre un projet de planification sectorielle de l'eau au Burkina Faso. La communalisation rurale très récente dans ce pays, et l'organisation du territoire sont particulières. Il y a plusieurs villages distendus formant souvent une seule commune, les ressources humaines sont limitées, et les territoires sont peu lotis.

Par ailleurs, le secteur de l'eau est très structuré, avec la mise en place d'un programme national, et une volonté forte de l'État sur la planification technique dans un cadre d'intervention unifié.

Les outils utilisés par la Fondation sont doubles : un SIG (inventaire semestriel par le ministère), et un plan communal de développement en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (PCD-APEA).

Les enjeux résident autour de la professionnalisation, la relation commune/État, le renforcement de la maîtrise d'ouvrage communale, la structuration des services d'eau potable, et l'équipement en eau et assainissement.

Sur les zones rurales, le groupe a fortement impliqué les populations pour la collecte et le dépouillement d'enquêtes lors de la phase de diagnostic territorial. Les populations ont ensuite été associées aux différentes phases de concertation.

Nicolas Rochas, responsable du pôle « Connaissance territoriale et analyse spatiale & de la coopération internationale » de l'Agence d'urbanisme et de développement de la communauté d'agglomération de Saint-Omer

Depuis 2009, l'Agence d'urbanisme et de développement accompagne un projet de planification à l'échelle des communes du département du Kouffo au Bénin.

L'Agence a mis en œuvre une réflexion sur la mobilisation des ressources locales pour financer les projets, afin de répondre au flou juridique et à l'insécurité foncière issus de la coexistence de trois régimes fonciers : le régime coutumier, le permis d'habiter, et l'immatriculation.

Cette situation entraînait différents problèmes : une remise en cause des droits des acquéreurs, une grosse spéculation foncière, et des problèmes d'accaparement des terres.

Le programme se construit autour de trois objectifs : la sécurisation foncière, l'augmentation des recettes fiscales, et la planification spatiale.

Pour qu'un projet de coopération soit réussi dans le domaine de la planification urbaine, il faut utiliser des outils simples, réaliser un travail de communication et de concertation, et s'assurer d'une véritable programmation des investissements.

Enfin, l'intermédiation sociale est importante pour parvenir à une véritable construction du projet de territoire de manière partagée.

Mesmin Djedji, directeur de l'ONG « Groupe d'action pour la solidarité et l'initiative de développement » (GRASID)

La communauté d'agglomération de Saint-Omer mène un projet de coopération décentralisée avec la ville de Lalo au Bénin autour de l'adduction d'eau.

Dans un projet de coopération, les processus d'information des populations locales sont indispensables pour qu'elles puissent s'approprier le projet.

Avec la mise en place de séances villageoises de concertation, les opérateurs privés peuvent ensuite s'appuyer sur la participation des populations. Les différents acteurs peuvent ainsi travailler ensemble, dans un processus d'intermédiation sociale.

La démarche participative permet une pérennisation des acquis, une responsabilisation des acteurs, et un meilleur suivi post-réalisation (réhabilitation et maintenance des ouvrages).

Enfin, il est important d'intégrer la dimension sociale dans les projets de coopération décentralisée, à travers la mise en place d'animateurs de territoire qui ont pour rôle de discuter avec les communautés et de les impliquer dans la réalisation des projets.

Conclusions par Jean-Pierre Elong M'Bassi, secrétaire général de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA)

- M. Elong M-Bassi est heureux du **retour des territoires** qui avaient disparu au profit d'une approche sectorielle dictée par les mécanismes d'aide.
- L'approche par les territoires ne doit **pas se traduire par une parole trop technique**, mais bien placer l'élu local au centre, ne pas le dessaisir de son rôle.
- Cette approche doit également **réconcilier les temps sur les territoires** : le temps des financiers (le projet), le temps des élus (le mandat), le temps des décisions (la planification) et le temps écologique.
- Reconstruire l'Afrique par ses territoires, c'est renégocier l'Afrique à partir de ses peuples et de ses territoires **à la base**.

Trois idées clefs

- Les villes du Nord et du Sud partagent les mêmes défis : conditions de vie des populations, compétitivité économique, et préservation de l'environnement.
- Le savoir-faire français est utile pour aider les villes du Sud à entrer dans ces processus de planification territoriale.
- La planification territoriale dans la coopération doit être abordée dans une démarche participative au niveau infracommunal, intercommunal et suprarégional.