

Les matinales de (Re)sources

COLLÈGE DES BERNARDINS
29 NOVEMBRE 2016

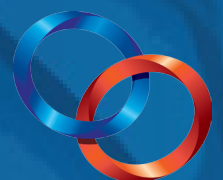
Montée en puissance du fait urbain : l'agenda international changera-t-il vraiment la sonne en matière de gestion et d'accès aux services essentiels ?

La prise en compte du fait urbain par la communauté internationale est aujourd'hui une réalité. En témoignent l'adoption de l'objectif 11 sur les Villes par les Nations Unies, l'accord de Paris, décisif pour l'avenir des villes exposées au changement climatique, ou encore la tenue en octobre prochain de Habitat III, grande conférence onusienne sur la problématique des villes.

Quel nouveau rôle se dessine pour les villes, acteurs en première ligne de la gestion des services essentiels ? En quoi le nouvel agenda urbain de Habitat III pourra-t-il accélérer la mise en œuvre des grands programmes internationaux (Objectif 11 des ODD et accord de Paris) ? Quelles seront les prochaines étapes qui traduiront sur le terrain les actions en faveur d'une meilleure gestion des ressources et d'un plus grand accès aux services dans les villes en développement ?

Débat avec **Henry de Cazotte**, représentant spécial du Ministère des Affaires Étrangères et du développement international pour Habitat III, **Bertrand Gallet**, directeur de Cités Unies France et **Benjamin Michelon**, sociologue et urbaniste, président de ADP Villes en Développement ;

Animé par **Marie-France Chatin**, journaliste à RFI.



Marie-France Chatin

Un constat : **la question du climat, après 22 conférences, la dernière venant de se terminer à Marrakech, a trouvé toute sa place, celle liée au phénomène urbain, semble avoir encore du mal à occuper l'espace dans le débat international.** Il suffit de voir le nombre de chefs d'État présents à Quito II contre 150 en décembre 2015 pour la conférence Climat à Paris. Les villes se rêvent chef de file, ce qui soulève d'énormes enjeux de pouvoir. La croissance des villes est une réalité commune à tous les continents.

La conférence Habitat III, organisée par l'ONU, s'est tenue du 17 au 20 octobre à Quito. Une grand-messe qui a réuni tous les acteurs de la question urbaine : élus locaux, représentants de la société civile, universitaires, professionnels de l'urbanisme, du secteur privé. Le principe d'un rendez-vous onusien sur l'urbanisation fut une décision actée, il y a 40 ans, en 1976, à Vancouver, au Canada, à l'occasion d'Habitat I, nous faisons déjà le constat d'une urbanisation anarchique, de disparité criante entre les villes et les campagnes. « Confions aux États le soin de corriger ces dérives ». 20 ans plus tard, **en 1996 à Istanbul en Turquie alors que l'urbanisation poursuit son essor, émerge la problématique du droit au logement et celle de l'accès au service public et face à l'incapacité de l'État planificateur, Habitat II en appelle à l'action décentralisée des autorités locales pour maîtriser l'expansion urbaine.** En 2016, 193 pays étaient représentés à Quito pour délivrer un Nouvel Agenda Urbain, avec pour objectif de structurer la communauté urbaine. Tout cela après deux ans de négociations préparatoires.

L'idée de cette Matinale est de revenir sur la conférence de Quito, la déclaration qui en a émané, en rappelant tout d'abord que ladite déclaration et en posant la question du rythme de ces rendez-vous onusiens alors que **les enjeux relatifs à l'urbanisation - poussée migratoire, lutte contre la pauvreté, accès aux services, marginalisation de certains quartiers, densification des transports et pression foncière et également impact du réchauffement climatique - évoluent beaucoup plus vite que le rythme des rendez-vous qui sont proposés.**

Habitat III fait bien sûr le constat que la croissance urbaine ne faiblit pas à l'échelle planétaire. **Les villes n'occupent que 3 % des terres émergées, mais elles concentraient déjà 56 % de la population mondiale en 2015 - aujourd'hui 3 milliards d'urbains - chiffre qui devrait être porté à 60 % en 2030, soit 5 milliards d'habitants et 70 % des quelque 10 milliards d'habitants prévus en 2050.** Rappelons que seulement 10 % de la population mondiale était urbanisée au début du 20e siècle. Si les villes sont à l'origine de 70 % des émissions de gaz à effet de serre, **les citoyens détiennent aussi une partie de la solution. Ils apportent 80 % du PIB mondial et intellectuel, tandis que la densité de leur habitat permet des économies d'échelle et donc la production de biens et de services écologiquement performants au meilleur coût.** Désormais, autre élément important, la croissance urbaine est le fait surtout des régions émergentes pauvres : **sur le milliard de nouveaux citoyens attendus en 2030, 58 % seront Asiatiques et 27 % Africains.** Par ailleurs, la réhabilitation des bidonvilles est une urgence : un tiers des urbains vivent dans des bidonvilles. En tout cas, parmi les questions qui se posent et nous développerons évidemment avec nos panélistes le choix entre ville inclusive et ville compétitive, en tant que modèle de développement.

Est-ce qu'il faut laisser le libre choix ? Les États doivent-ils garder la main sur les grandes questions relatives à la ville ou la passer aux autorités locales et aux citoyens ? Pour combien de temps encore le dernier mot reviendra-t-il aux États ?

Nos panélistes : Henry de Cazotte, représentant spécial de la France dans le processus Habitat III. La France qui a assuré la coprésidence de cette conférence, avec l'Équateur. Bertrand Gallet, directeur général de Cités Unies France, fédération de collectivité territoriale et membre de Cité Gouvernement Locaux Unis, instance regroupant l'ensemble des collectivités territoriales dans le monde et Benjamin Michelon, socio-urbaniste, professeur associé à l'École d'urbanisme de Paris et chef de projet au Groupe Huit, président de l'association des professionnels de l'urbain, ADP Villes en Développement. Il est l'auteur de : Douala & Kigali. Villes modernes et citadins précaires en Afrique aux Éditions Karthala.

Henry de Cazotte, dans quelle mesure pouvons-nous mesurer l'importance de ce qui s'est passé à Quito ? Avons-nous avancé sur la reconnaissance du rôle des décideurs locaux, sur l'écoute des associations locales, peut être aussi sur le rôle des femmes ? Comment nous assurer qu'Habitat III a été ou n'a pas été un succès ?

Henry de Cazotte

Je voudrais dire ce qu'était Habitat III, d'où cela vient, comment cette conférence se situe dans la discussion internationale.

Habitat III intervient 20 ans après la conférence d'Istanbul, Habitat II, et 40 ans, après celle de Vancouver, Habitat I qui est en fait lui-même un enfant de 1972, la première conférence sur le développement durable qui lance un cycle qui se réunit à Vancouver sur les établissements humains, qui s'est réunie à Rome sur les questions de sécurité alimentaire et de faim dans le monde, qui se réunit à Pékin sur le rôle et la place de la femme. Cette longue machine onusienne, un processus très lent qui accompagne l'évolution de la pensée, de la réflexion et des situations, est un train qui bouge à un rythme accompagné par une sorte de grand écosystème des gens de l'urbain, très attaché à ce cycle. Parallèlement, Habitat III intervient une année après les événements et décisions de 2015, qui réécrivent ce qu'est le développement durable international et la nouvelle feuille de route pour le 21e siècle pour les 50 années à venir ; l'Accord de Paris qui fait partie de ce grand ensemble, est sur un cycle et des objectifs plus lointains. C'est un accord fondamental structurant pour notre siècle.

En 2015, un grand rendez-vous à Sendai, très important pour le Japon et le monde asiatique en matière de gestion des risques, est passé chez nous inaperçu. Après la catastrophe de Fukushima et les grandes catastrophes naturelles, le monde asiatique insiste et impose dans le discours mondial la question des risques. Cela touche bien sûr la ville puisque ces territoires sont aussi frappés par les risques produits par l'homme ou les risques naturels (tsunami, effondrement, tremblements de terre..)

Après Sendai a eu lieu **le grand rendez-vous d'Addis-Abeba sur le financement du développement durable, qui réécrit la feuille de route de l'aide au développement et qui dicte que l'ensemble du monde, et non plus simplement le Nord, est responsable de la solution du financement du développement durable, donc de l'ensemble des sujets du développement.** Le mot « développement » ne peut plus désormais être isolé du mot « durable ». Lors de cette conférence, la place du secteur privé a été prise en compte puisqu'il est désormais question de trilliards. Une alliance doit aujourd'hui être trouvée entre

le secteur privé et les pouvoirs publics et les financements publics pour déployer ensemble des financements durables et d'intérêt général. Donc cette réécriture est tout de même assez fondamentale.

Un autre point : il y a eu une longue lutte pour imposer l'Objectif numéro 11 des ODD sur la ville durable et inclusive. La discussion internationale a duré presque 5 ans et l'idée a été celle des territoires, à savoir que **le développement durable est plus facile à mettre en œuvre au niveau local puisque le Maire a une vision holistique et intégratrice des sujets**. Cette entrée par le territoire est le discours d'aujourd'hui sur le développement, ce qui est un très grand acquis de 2015.

Enfin, l'accord de Paris, dans lequel la question de la Ville est un des grands chapitres puisque les villes très présentes à Paris en 2015 ont apporté un soutien considérable aux négociateurs qui ont pu aboutir à l'accord.

La question se pose donc de savoir ce qu'est Habitat III :

- Est-ce que l'on appelle la localisation de l'agenda global de développement durable au niveau local ? C'est-à-dire l'idée que l'ensemble des ODD sont appliqués dans une entrée urbaine comme par exemple partir de l'ODD 11 et de l'ensemble des cibles et des sujets urbains qui se retrouvent dans tous les autres objectifs (santé, éducation, infrastructures, croissance, biodiversité, changement climatique, eau, énergie, ...)
- Est-ce un agenda séparé comme le pensaient une partie des négociateurs en n'appliquant pas la négociation globale ?
- Est-ce la simple mise en œuvre de l'ODD 11 avec ses 14 objectifs ? Et donc une accélération de la mise en œuvre ?

La conférence de Quito a été un peu ambiguë du fait de cette hésitation entre ces trois options.

Une partie de l'organisation de Quito et notamment ONU Habitat encourageait à un espace autonome afin de ne pas dépendre du reste de la négociation globale, et ce, pour des raisons bassement bureaucratiques. Le reste du monde - et notamment la France, et **beaucoup d'autres États membres - étaient convaincus que Quito devait être une espèce de dynamiteur pour accélérer la mise en œuvre de l'agenda global, y compris le sujet climatique que la France portait, au niveau local et urbain**. Le fait que nous n'avons pas su « vendre » le rendez-vous de Quito en l'articulant avec l'énorme élan qui s'était déjà produit, a été l'une des raisons d'un bilan quelque peu mitigé.

Marie-France Chatin

Donc finalement, le temps de réflexion n'a pas été suffisant comme si Habitat III était venu trop tôt après la COP 21 et les Objectifs de développement durable.

Henry de Cazotte

En effet, les gens étaient saturés après la COP 21, y compris les négociateurs. Les diplomates se sont retrouvés tous les mois à New York pendant 10 jours de négociation, pendant 2 ans. Donc il y a eu une espèce d'usure. Or dans un processus diplomatique, un diplomate est en permanence assis sur des lignes rouges et avance à reculons. Et quand il y a 193 diplomates, l'effort est considérable. Habitat III

a peut-être eu lieu trop tôt mais le contraire est vrai aussi : Habitat III était le stepping stone, la fusée qui démarre, notamment pour le climat. Il y a eu, d'ailleurs, à Marrakech une accélération de l'activité portée par les villes.

Par contre, une grand-messe mondiale tous les 20 ans est absurde et éloignée de la réalité. **Il a été décidé une réunion tous les 4 ans pour changer le nouveau rythme.** Les professionnels de l'urbain se réunissent tous les 2 ans aux Forums urbains mondiaux, ce qui est, bien sûr, nécessaire.

Marie-France Chatin

Bertrand Gallet, quel est votre point de vue sur Habitat III, sur ce qu'il faut en retenir et ce sur quoi nous avons peut être ou non avancé et en particulier dans un domaine qui vous est cher : la relation entre collectivités territoriales et État ?

Bertrand Gallet

Henry de Cazotte a été l'un des artisans d'Habitat III et je voudrais lui rendre hommage ainsi qu'à Maryse Gautier qui ont porté mondialement cette conférence. Cela a été un énorme travail.

À travers ces conférences thématiques (Rio, Pékin,...), nous voyons se dessiner le lieu d'une bataille : la création par les Nations Unies de la société civile et le fait qu'elles sont de plus en plus dépossédées d'un vrai rôle de décision par tous les groupements, type G8 ou autres. Retrouver une légitimité en s'appuyant sur les forces vives du monde a été une réussite. Le Sommet de Rio en 1992 a été extraordinaire : le monde s'est mis en marche derrière et autour des Nations Unies et petit à petit, le concept de société civile a émergé et a eu un énorme succès.

Dans cet ensemble indifférencié qu'est la société civile, où nous avons les paysans, les femmes, les populations autochtones, etc., il y a les collectivités locales. Mais sur un même plan que le reste. Et la bataille menée, à partir d'Habitat II à Istanbul, a été de faire émerger deux choses :

- **Le premier point porte sur l'idée de décentralisation, c'est-à-dire de transfert des compétences des États aux collectivités locales. Cette bataille de très longue haleine est loin d'être gagnée et s'avère aussi importante que la mondialisation.** C'est un phénomène global, irrésistible, mais en même temps avec des retours en arrière notamment en période de crise, où nous constatons la tendance de l'État à re-centraliser et notamment l'autonomie fiscale. Cette décentralisation a été inéluctable pour des raisons objectives : à partir du moment où vous imposez que les États se réduisent au strict régalién, il faut bien s'occuper de la santé, de l'éducation et des services de base. Et de fait, la responsabilité revient aux collectivités locales. En effet, si rien ne marche, un élu local en Afrique ou en Amérique latine n'est pas réélu. Il doit donc avancer et inventer sa propre fiscalité en bricolant des alliances internationales et des coopérations avec ses pairs pour réaliser le minimum que l'on attend de lui en matière de services de base. C'est un phénomène très lourd.

- **Le deuxième point que nous avons vu se cristalliser de manière très importante à Istanbul est la notion de réseau.** C'est une notion très importante, particulièrement pour les collectivités. Les réseaux de collectivité sont des réseaux horizontaux de benchmark permanent. Les élus en ont très vite compris l'intelligence et l'ont mis en place à bas bruit. Africités, par exemple, qui a lieu tous les 3 ans, réunit des Maires de toute l'Afrique. Et les gens échangent sur une espèce d'utopie de ville ; le Maire du Mali

interpelle le Maire de Johannesburg, etc. **Cette montée en puissance des réseaux s'est faite discrètement sur une forte injonction des Nations Unies, qui a créé l'UNACLA, l'organisme des Nations Unies qui tentait de réunir les nombreux réseaux issus de la guerre froide. Un important travail de réunification a été fait et a abouti en 2004 à la création d'un seul réseau mondial.** Une seule voix comme interlocuteur des Nations Unies. Cette émergence des collectivités locales était voulue par les Nations Unies. Les collectivités locales ont également été dotées en 1978 d'une agence, UN Habitat, dont la faiblesse aujourd'hui est sans doute également l'une des explications de la relative déception de Quito.

La question du caractère indifférencié de la société civile se pose, c'est-à-dire le fait de mettre au même niveau des ONG, aussi compétentes soient-elles, et des autorités locales élues qui ont une autorité réelle et un leadership sur un territoire. Cette question a volontairement été ignorée pendant des années. La commission européenne s'est totalement alignée sur cette vision de la société civile un peu réductrice, qui n'avait aucun espace pour les collectivités locales. Il a fallu attendre longtemps avant que l'attention se porte sur les villes. L'Europe s'est construite sur les fonds agricoles, délaissant un peu les villes ; les collectivités locales ont obtenu, il y a 2-3 ans seulement, des fonds spécifiques pour la coopération dans les pays du Sud, reconnaissant la place de la décentralisation comme un élément important, voire central, du développement.

C'est toute la bataille menée d'Istanbul à Quito avec de grandes étapes, dont bien sûr **la création de CGLU en 2004, une création post guerre froide où les deux grandes fédérations mondiales de collectivités, celles du monde libre et celles des non-alignés se sont réunies en une seule fédération :** Cités Gouvernements Locaux Unis dont Cités Unies France fait partie. Cette organisation mondiale a pris comme objectif de se faire reconnaître par les Nations Unies et de participer à l'Agenda Mondial. Nous avons alors constaté que le rôle des collectivités locales n'était pas pensé dans ce grand débat mondial. Les choses ont évolué du fait de plusieurs événements dont le high level panel pour les ODD, nommé par Ban Ki-moon. Après de nombreuses difficultés, l'ODD n°11 sur l'urbain, a été adopté. Nous sommes tombés dans une vaste tautologie avec des ODD tous urbains et sommes entrés dans une ère nouvelle. C'est une victoire à la Pyrrhus parce que finalement tout est urbain (l'environnement, le genre, etc...) et concerne nécessairement la politique de la ville. Il y a eu une série d'évènements comme la création en 2013 de la Global Task Force pour travailler sur les ODD puis sur Habitat III. Le leadership est assuré par CGLU avec Kadir Topbaş le maire d'Istanbul, un ami personnel de Ban Ki-moon, qui s'est beaucoup battu pour cette Global Task Force et qui a été totalement associée à la préparation des ODD et celle d'Habitat III.

Nous avons senti cette espèce de méfiance vis-à-vis des collectivités locales dans la préparation d'Habitat III. Sur les 10 policy units qui ont préparé Habitat III, nous en retrouvons seulement deux dans tous les centres d'expertise, toutes les universités, surtout anglo-saxonnes, seulement deux fédérations de collectivités locales, dont celle de CGLU. Vous êtes l'objet de la discussion mais n'y prenez pas part ou très peu. Ce qui est important est que nous avons fait acter l'idée d'une assemblée générale régulière des gouvernements locaux et régionaux ; c'est assez compliqué pour les collectivités locales d'avoir un statut spécifique vis-à-vis des Nations Unies qui requiert un vote des deux tiers de l'assemblée générale des Nations Unies et là, nous nous heurtons depuis longtemps déjà au refus de certains Etats de voir les collectivités siéger en même temps qu'elles. Pour des raisons idéologiques, comme à Lima, où les collectivités locales ont été retirées du texte final au dernier moment du fait de la Chine et du Ve-

nezuela. Au Venezuela, parce que le Maire de Caracas était le chef de l'opposition du Président Maduro qui ne voyait pas d'un bon œil le fait de siéger à l'Assemblée des Nations Unies à côté de son chef de l'opposition. Ce type de blocage montre les limites des Nations Unies, qui est un syndicat des États.

Le monde ne s'est jamais autant intéressé aux problématiques d'urbanisation et n'a affirmé à ce point qu'il n'y avait pas de frontières pour un certain nombre d'éléments communs à l'humanité, d'où la nécessité d'une régulation mondiale et d'un retour aux territoires. La question climatique le prouve et montre la place prépondérante qu'occupent les collectivités dans la résolution de ces problèmes, qu'il s'agisse des problèmes de transport et de pollution ou encore de l'accès à l'eau ou de l'énergie.

Qui plus est, une cinquantaine d'États ou plus ont des apparences d'État mais sans réel pouvoir sur le territoire. Ce problème est peu abordé par les Nations Unies parce que le syndicat des États ne peut pas reconnaître la non-existence de certains États. Seule la Banque Mondiale et l'Agence Française de Développement travaillent sur cette question. Donc CGLU a réalisé tout un travail sur la gestion territoriale des crises mais aussi des difficultés générales qui deviennent le sujet principal. Beaucoup de chemin reste à faire.

Pour conclure sur Quito et cette impression d'un bilan mitigé, **il est vrai qu'après le succès de Paris, Quito faisait un peu pâle parce que peu de chefs d'États étaient présents.** Le standing international n'était pas aussi élevé qu'à Paris. Je vois deux raisons à cela : tout d'abord, **UN Habitat, une petite agence basée au Kenya qui n'est pas considérée comme une grande agence onusienne, peine à se faire entendre** et a quasiment cogéré la préparation d'Habitat III avec CGLU. L'autre raison réside dans le succès de Paris. A partir du moment où la Chine a décidé que la pollution était une question centrale, elle l'est devenue pour le monde entier. Par chance, Barack Obama a suivi. Lorsque les deux premières puissances mondiales font du climat une question stratégique, tout le monde suit. Là réside l'exception de Paris, beaucoup plus que dans la faiblesse des autres conférences. Les conférences d'Addis-Abeba et de Sendai ont été de très grandes réussites mais elles ont été peu relayées. Sendai a été une formidable prise de conscience des questions de prévention ; la même chose pour Istanbul sur l'humanitaire. Par ailleurs, **Toutes ces questions urbaines sont trop larges pour pouvoir donner lieu à des décisions fermes, claires, précises et quantifiables.** Nous avons une espèce de grande machine où toutes les questions sont plus ou moins urbaines, y compris les questions agricoles car l'agriculture nourrit les villes.

Marie-France Chatin

Le succès de Paris a finalement fait de l'ombre jusqu'à Quito, c'est dire combien cette ombre peut être grande, avec cette question aussi sur l'éventuel rétropédalage du nouveau président américain. Est-ce caricaturer que de dire que nous pourrions résumer les principes de ce Nouvel Agenda Urbain en parlant de zéro exclusion, zéro carbone, zéro pauvreté.

Henry de Cazotte

Le Nouvel Agenda Urbain est un document de référence qui va servir aux acteurs, aux institutions, à tous ceux qui travaillent dans le domaine urbain, et bien sûr, nous pouvons l'espérer, aux collectivités locales. Il définit quelques principes assez simples. Tout d'abord, **la ville doit lutter contre la pauvreté, un thème que la France a imposé comme un sujet prioritaire.** Et donc ce n'était pas la ville commerçante, la ville industrielle ou la ville qui produit des richesses, un message qui a caractérisé le discours

de Joan Clos, directeur de UN Habitat et ancien Maire de Barcelone. **L'urbanisation est une chance pour le monde économique et donc pour ses habitants mais nous avons quand même essayé de prioriser le sujet de l'exclusion, des inégalités urbaines, de l'accès à tous aux services essentiels.** Il y a aujourd'hui un discours fort autour de la pauvreté qui pose notamment la question des migrants car c'est la ville qui accueille les déplacés. Ensuite, **nous avons opté pour la ville prospère pour tous, donc inclusive.** Troisièmement, nous avons porté notre discours sur l'environnement, la pollution, l'écologie et le climat, donc **pour une ville résiliente qui sait se protéger contre les catastrophes.**

Ma collègue du Ministère de l'Écologie, Maryse Gauthier et moi nous étions imposés **trois priorités de mise en œuvre de cet agenda** : **Une priorité pour la gouvernance** avec une forte place pour les collectivités locales. **Une priorité pour le retour de la planification** ; donc de l'intégration et enfin **une priorité pour le financement** (renforcement de capacité, la technologie,...) qui concerne aussi bien des sujets d'accès au financement, la mobilisation de ressources, le rôle des banques de développement ou encore la fiscalité. Donc nous devrions assister à une accélération, dans nos institutions internationales, de la question urbaine et du financement de la ville par les États ou en direct. Et puis, il y a toute une série de propositions dans le domaine des énergies renouvelables, de la sécurité routière, de l'efficacité des services, etc., une sorte de shopping list un petit peu le consensus actuel de ce que l'on peut imaginer et identifier. Les initiatives volontaires sont reconnues et les différents acteurs encouragés à aller de l'avant.

Enfin, il existe un chapitre Suivi et Review avec notamment le cycle qui montre la façon dont nous allons travailler ensemble. Nous avons notamment ce schéma qui ressemble à une araignée, mais montre le lien entre l'ODD 11, l'agenda urbain et l'ensemble des autres ODD.

Nous avons également souhaité un plan d'action autour de Quito ; un certain nombre d'initiatives ont par ailleurs, été prises à Quito dans plusieurs domaines. Par exemple, la commission a élargi son programme de coopération de villes à villes à l'ensemble du monde, qui était un programme Intra Européen, qui va devenir un programme international.

Nous avons essayé de voir comment repositionner la ville de façon institutionnelle au sein du système des Nations Unies. Malgré plusieurs solutions envisagées, nous n'avons pas trouvé les 4 ou 5 pays champions qui porteraient ce sujet et pourraient en faire un objet de négociation. Cela aurait pu aboutir à la création de l'équivalent européen, la représentation des communes et des régions, un organe institutionnel ou à la transformation et au transfert à New York de l'UNACLA, basé à Nairobi, une organisation un peu dormante. Chaque fois que les Nations Unies prennent une décision, il y a une consultation obligatoire de cette unité qui représente les collectivités du monde.

Marie-France Chatin

Sur le milliard de nouveaux citadins attendus en 2030, 58 % seront asiatiques et 27 % africains. De 1950 à 2050, la population du continent africain aura été multipliée par 12. Et dans le même temps, la population urbaine aura été multipliée par 60. Le ratio est tout à fait impressionnant. Benjamin Michelon, qu'est-ce qui se passe en Afrique qui permette d'illustrer les grandes problématiques que nous avons évoquées ?

Benjamin Michelin

Je souhaite rappeler un chiffre intéressant : la population urbaine mondiale a doublé entre 1975 et 2010. Nous parlons d'un doublement de la population mondiale, mais nous disposons d'un « historique » sur lequel il faut s'interroger sur ce que l'on a fait pendant ces années. C'est pourquoi ces grandes conférences sont toujours l'occasion pour des praticiens de se questionner sur la manière dont nous avons fabriqué les villes, sur ces personnes venues s'installer en ville et sur les futurs citoyens. **L'enjeu à Douala est double : la ville qui s'est fabriquée et finalement dont nous n'avons pas réussi à maîtriser l'urbanisation et la ville en cours de fabrication, celle qui va conquérir de nouveaux territoires.**

Marie-France Chatin

A Lagos, 20 000 personnes viennent chaque jour accroître la population de cette ville, c'est gigantesque.

Benjamin Michelin

Ces chiffres sont toujours très importants et montrent finalement que pendant longtemps, nous avons voulu que les gens n'habitent pas en ville. **Dans les années 1910, au début des villes, les gens n'avaient pas le droit d'habiter en ville s'ils n'avaient pas un emploi.** Les villes étaient réservées à certaines élites. Les villes sont devenues des villes duales, c'est-à-dire la ville des colonisateurs et la ville des indigènes. Et finalement, ce processus s'est sans cesse accru avec cette disparité et cette dualité qui continue encore.

Marie-France Chatin

C'est ce que l'on appelle le droit à la ville.

Benjamin Michelin

La question du droit à la ville, mentionnée dans le Nouvel Agenda Urbain, pose d'importants problèmes de mise en œuvre, notamment d'implication des États et des collectivités locales dans des stratégies d'intégration des habitants. Pour illustrer mes propos, je vais vous parler de Douala, la capitale économique du Cameroun et non pas la capitale politique qui est Yaoundé.

La croissance urbaine a commencé dans les années 1960 et cette tendance se poursuit aujourd'hui. Les chiffres posent toujours des problèmes politiques : le nombre d'habitants de la capitale économique du Cameroun ne doit pas dépasser celle de la capitale politique. Nous avons, à chaque fois, des fourchettes assez larges, entre 2,5 millions, 3 millions d'habitants du fait d'un enjeu politique entre les deux villes.

La croissance spatiale, elle aussi, est importante et pose d'importants problèmes en termes de terres et de changement climatique : la ville s'étend sur ses mangroves et des terrains qui ne sont pas urbanisables. Cette extension n'est pas sans poser de problèmes d'inondations et d'îlots de chaleur, phénomènes aggravés par le changement climatique.

Du temps de la colonisation, un certain nombre de plans d'urbanisme servaient à organiser les villes coloniales. Douala était un port qui permettait de relier le Cameroun à la métropole et donc finalement, de transporter les matières premières vers la métropole et nous nous rendons compte que de

1959 à 1983, il n'y a pas eu de schéma directeur et qu'en 1983, le schéma directeur n'a pas été approuvé puisque nous arrivions dans une période d'un plan d'ajustement structurel où il n'y avait plus d'argent pour financer les villes. En mettant cela en parallèle avec l'évolution de la population, nous n'avons pas pu répondre, durant cette période, à la problématique de l'arrivée des nouveaux habitants. Le financement des villes reste un enjeu majeur.

Une ville comme Douala possède tous les documents d'urbanisme et de planification nécessaires. Elle dispose d'un plan de déplacement et des transports urbains, un schéma directeur d'assainissement liquide, une stratégie de développement de la ville, un agenda 21 local et un plan directeur d'urbanisme. Si la ville de Douala possède tous les documents nécessaires à la déclinaison d'une stratégie urbaine, elle est caractérisée par une dualité entre la ville formelle et moderne, faite de ces quartiers historiques sur lesquels peu a été fait : les réseaux n'ont pas été réhabilités malgré l'augmentation de la population. Il n'y a également plus de foncier dans ces centres villes, ce qui pose le problème de leur réhabilitation et de l'action des collectivités locales qui n'ont plus les moyens d'intervenir. **Nous sommes dans la ville compétitive, à la recherche d'investisseurs privés qui sont censés apporter l'emploi et finalement payer pour cette ville informelle qui se crée. Alors comment faire la ville inclusive quand les collectivités locales promeuvent, bien souvent, la ville compétitive ?** L'entassement urbain déplace progressivement la ville dans les champs et les marais. On vient en ville pour trouver un emploi et l'espoir. C'est cette réalité que nous avons encore du mal à poser et faire comprendre. Les citoyens aspirent à une mondialisation de leurs modes de vie, comme le passage direct, en Afrique, au téléphone portable.

Cela pose la question du financement pour répondre à d'énormes besoins. **Les projets mis en œuvre à Douala, sur la base d'un ratio à l'hectare, nécessiteraient 90 milliards de francs CFA pour que toute la ville précaire et la ville informelle de Douala soient réhabilitées** ; cela pose non seulement un problème financier mais aussi de discours et de stratégie : comment accepte-t-on cette ville informelle ? Continue-t-on à dire qu'il faut formaliser l'informel ? Acceptera-t-on un jour cet informel et que va-t-on en faire ? Comment allons-nous négocier avec les habitants ? Il y a un enjeu des collectivités locales et des praticiens.

La question de la stratégie porte sur le « comment faire » : nous occupons-nous des futurs quartiers, rallongeons-nous les réseaux ou nous occupons-nous des réseaux existants ? Les mettons-nous à jour dans ces quartiers informels ? Cela pose aussi le problème de la mise en œuvre et ouvre la réflexion sur les projets de quartier de participation, la question des déplacements, la question du foncier, etc...

A Douala, la question du foncier est importante car ce sont les « Douala », les « Bassa » qui possèdent le foncier malgré le fait qu'ils sont minoritaires numériquement ; ils n'ont pas intérêt à laisser s'échapper la question foncière s'ils veulent conserver un pouvoir politique. Or, ce sont les Bamiléké, les marchands, les commerçants qui font cette ville informelle et s'emparent de ces petits bouts de ville. Cela pose un enjeu de pouvoir et de stabilité politique : on aura beau produire des documents d'urbanisme et de planification, il faudra avant tout résoudre ces questions difficiles et complexes du comment partager ce droit à la ville. Comment résoudre la question de dualité urbaine, entre ville compétitive et ville inclusive ?

Marie-France Chatin

Nous avons bien compris les articulations à trouver entre ville inclusive, ville compétitive, objectif de développement durable, COP 21 et Habitat III. En tout cas, il y a une prise de conscience sur la multiplicité des questions qui se posent.

Questions des participants

Certaines villes ou quartiers ne créent pas de richesses et des villes ou des quartiers concentrent les richesses sans qu'il y ait une répartition. Comment faire pour pouvoir, à partir du néant, concentrer de nouveaux savoirs pour créer de nouvelles richesses dans les villes, s'intéresser également aux enjeux du développement pour l'agriculture urbaine et des toits d'immeubles de fermes urbaines.

Dans quel sens la déclaration de Quito n'était pas contraignante, mais décisive ?

Benjamin Michelin

Il y a la question de l'agriculture urbaine et celle des toits urbains. **Le changement climatique est une réelle opportunité de repenser la ville, c'est-à-dire de repenser le rapport au territoire des habitants.** La ville n'est pas seulement une chose fabriquée mais aussi une chose dans laquelle il faut faire vivre la nature. La question de l'agriculture urbaine est donc de nouveau mise à jour, de même que la question du rapport au territoire et à l'espace public vert. Concernant les îlots de richesse, comment les créer ? Ils existent plus ou moins, ce sont les anciens quartiers d'affaires des années 60. Le problème est : comment peut-on faire venir des investisseurs à Douala ? Comment le milieu des affaires peut-il fonctionner ? A Kigali, il y a une véritable politique de développement d'un centre moderne sur le plateau de Nyarugenge ; nous sommes dans une caricature de concentration des flux sur cet espace dans lequel nous voulons attirer les investisseurs

Henry de Cazotte

A Quito, certains des débats, très ardents, concernaient cette opposition à une certaine privatisation de la ville. Ce discours est très porté par l'Amérique latine, qui voit se créer dans leurs grandes mégapoles, des quartiers qui sont entièrement fermés et privatisés. On observe cela aussi en Afrique, du Sud notamment. C'est exactement le contraire de l'esprit de la déclaration de Quito. Ce sentiment prévalait pour ne pas se laisser embarquer vers un schéma qui ferait que finalement, la ville pour tous ne serait qu'un slogan et qu'elle ne serait pas effectivement appliquée. **Le droit à la ville est un point important qui a été aussi ardemment négocié et jusqu'au bout mais nous n'avons pas franchi cette étape de créer un nouveau droit.** Il a été très difficile de valider la notion de droit à la ville dans un document officiel des Nations Unies qui a constitué une ligne rouge pour les États-Unis et pour l'Europe. Nous parlons davantage de l'accès de la ville pour tous.

La conférence de Quito était un succès avec 20 000 participants, beaucoup d'animations et un contenu très intéressant. **Dans la machinerie internationale, le produit de Quito aurait pu être plus utile à l'avancement de notre grand Agenda global de développement durable ; nous avons manqué quelque**

chose même si c'était une conférence dont nous nous souviendrons.

Bertrand Gallet

Il y a deux plafonds de verre, le premier étant **l'incapacité des États à reconnaître les autorités locales, la gouvernance locale élue légitime politique, qui préfigure comme une compétition tacite.**

L'autre plafond de verre est la question de la dévolution du financement, très bien décrit dans l'exemple de Douala. Nous sommes tous fascinés et « estomaqués » devant les villes africaines quand elles tentent de faire de la ville moderne de l'Europe des années 70, etc. **Nous oublions comment nous avons construit la ville en France, comment les bidonvilles sont devenus des lotissements, et comment la ville s'est fabriquée de bric et de broc sans grande planification et avant l'arrivée des réseaux, des égouts etc. Et ce, avec des prêts à 0 % sur 50, 100 ans. Et nous demandons la même chose aux Africains en 20 ou 30 ans et sans moyens.** Les grands investisseurs réalisent des infrastructures, financent le logement privé et modernisent certains centres. **Or, l'argent n'est pas orienté vers les besoins, à savoir la planification et la construction de la ville.** Toutes les banques d'investissement ont la même réponse – sauf l'Agence française de développement, qui est l'une des premières banques à avoir prêté directement aux collectivités locales à Cotonou. Cela pose la question de la solvabilité des collectivités locales. Nous sommes face à un dialogue de sourds : les bailleurs ne veulent pas prêter à des collectivités qui sont insolvables parce qu'elles n'ont pas de fiscalité locale. Les collectivités locales considèrent que l'argent leur permettra d'organiser la fiscalité et la solvabilité très rapidement. Dans ce dialogue de sourds, personne ne veut faire le premier pas. Là est le véritable enjeu. Cette deuxième difficulté, pointée à Quito, n'est pas liée à Quito mais est structurelle et continue. La directive 5 sur les financements est la question.

Ce thème fondamental est un peu négligé, sauf par la communauté de la recherche. Beaucoup de programmes nationaux et internationaux existent sur la ville et l'avenir de la ville dans les pays en développement et les pays émergents comme la Chine, l'Inde, etc. Comment valoriser et prendre en considération les résultats de ces recherches très importants de manière à ce que les politiques et les négociateurs puissent s'en saisir ?

Henry de Cazotte

Il y a, dans le texte du Nouvel Agenda urbain, un paragraphe sur le Science Policy et Framework. La relation de la science et de la politique est un sujet, dans le monde des négociations internationales, qui monte en puissance. Depuis le GIEC pour le climat, l'équivalent pour la biodiversité, les ODD, nous avons introduit le sujet de l'innovation mondiale dans les grands sujets de développement des nouveaux objectifs. Ce schéma transversal intègre dans les moyens de mise en œuvre les financements et la technologie et donc l'innovation et les sciences. La participation des chercheurs a d'ailleurs été très importante à Quito, les chercheurs français étaient les meilleurs. Beaucoup de choses se sont passées entre les chercheurs urbains, les implémenteurs et les acteurs et j'ai le sentiment de beaucoup d'échange entre les praticiens et les investisseurs.

Je suis gênée par le concept de droit à la ville d'un point de vue politique car je m'interroge si ce droit n'est pas tout simplement le droit à l'accès aux services. Les personnes vont en ville pour travailler, aller à l'école. La question se pose de la même manière en France aujourd'hui ; la disparition de nos services publics pose problème. Les citoyens n'aspirent pas à la ville ; ils aspirent aux services.

Henry de Cazotte disait que Paris a été un succès du fait de la Chine et des États-Unis. Bertrand Gallet disait et je suis tout à fait d'accord, que tant que les villes ne seront pas financées, il ne se passera rien. Qui faut-il convaincre dans le monde ? Je ne pense pas que les États-Unis et les Chinois aient un intérêt au développement des villes en Afrique. Qui peut prendre en charge politiquement cet agenda et que les financements soient possibles ?

Benjamin Michelin

C'est Henri Lefebvre qui, dans les années 68, a posé la question du droit à la ville et la question de l'accès à la ville en opposition à tous ces quartiers informels et précaires. Un certain nombre de lois interdisaient aux gens d'accéder à la ville. Donc comment accéder aux ressources ? Des paysannats étaient mis en place, au Rwanda par exemple, pour garder les gens à la campagne et préserver la ville pour une élite capable de gérer le foncier, les plus-values, et donc s'enrichir.

Nous avons une longue tradition de chercheurs en France sur la ville et des chercheurs actifs au sein de réseaux internationaux comme le réseau Nereus. Elles travaillent ensemble sur ces questions urbaines car elles ont compris qu'une réflexion collective était nécessaire pour être prise en compte dans les agendas internationaux.

Henry de Cazotte

Les Maires, à l'échelle internationale, sont plus audibles qu'auparavant et ils l'ont été particulièrement pour la question climatique. C'est un signal lancé aux politiques qui doivent agir.

Par ailleurs, les Français ont été un peu écrasés par la négociation climatique et le discours sur le développement a quelque peu souffert. Le challenge du climat, était prédominant et qui d'ailleurs a un impact sur la ville. Il faut aujourd'hui mettre en œuvre l'accord. J'aimerais que le prochain gouvernement en France se saisisse de cette question urbaine comme étant la priorité parmi d'autres ; il y a une marche possible d'avancement mais il n'y a pas assez de financement. **Nous avons les acteurs, les structures, l'articulation entre ONG et entreprises, la recherche, le politique, le financement (l'AFD est le financeur de la ville en direct), des collectivités locales très organisées en France. Nous avons d'extraordinaires moyens mais souffrons d'un problème de leadership. Il faut sans doute reposer entre leaders la question au bon endroit.**

Bertrand Gallet

La grande réunion à la Mairie de Paris à l'initiative d'Anne Hidalgo a réuni 1000 Maires du monde entier (Pékin, New York, etc.) financé par Bloomberg qui finance également le C40, un réseau des 80 plus grandes villes du monde. D'ailleurs Anne Hidalgo vient d'en être élue présidente. C'est un lobbying à l'américaine avec de l'argent : villes entrent sur la scène internationale, cela a été particulièrement net sur la question climatique. Nous entrons dans une ère nouvelle de ce point de vue-là.