

les ateliers

maîtrise d'œuvre urbaine

Les carnets n° 2

février 2021

Gouvernance et institutions



Mobilité e
Paysage bleu
Depuis sa créa
verte de Ouag
restée qu'au st
partie de sa su
De passer du st
arrivé à une t
ture verte de O
insuffisant: po
qui continue d
actuelles. Cett
portance de co
grande que n
protection des
Grand Ouaga.
La création d'
urbaines vertes
néfique et pert
C'est une répo
auxquels est
plifieront dans
maintenant. L'
aux changements
contribuera à r
réduire la poll
servira de bou
microclimat. Le
ville, est la pro
travers les infra
qui seront tou
saison pluvieu
habitées, de no
d'eau stocker
De nouveaux b

Université Zie
Zie University
Cité Bassinko
Zone Rési
d'usage
Project
Residential
Area
Zone
industrielle
Industrial
zone
Kienfangué
Zone
Résidentielle
Kienfangué
Residential
Area
Babou Cité
d'ivoire

Loumbilla, Tourisme et zone
résidentielle
Loumbilla, Tourism and
residential zone
Université Ouaga 2 et
Industrie Légère de Kossodo
University Ouaga 2 and
Kossodo - Light Industrial
zone
Technopole
Industries légères
Smart City
Innovative Industries
Université Joseph Ki Zerbo
University Joseph Ki Zerbo
Ancien Aéroport
Eco-Centre Urbain à Usage
mixte
Old Airport Site
Mixed-use Green Urban
Eco-Center
Ouaga2000 Centre Urbain
secondaire d'usage mixte
Ouaga2000 Mixed use
Secondary urban center
Centre Urbain secondaire
Koubri
Industries légères
agro-alimentaires
Koubri urban center
Light industry

15 ans de présence et
d'expériences dans
les villes africaines

les ateliers

maîtrise d'œuvre urbaine

Les Ateliers internationaux
de maîtrise d'œuvre urbaine
Le Verger
rue de la Gare
95000 Cergy
www.ateliers.org

Les Ateliers

Directrice

Christine Lepoittevin

Directrice des projets

Véronique Valenzuela

Gestion et communication

Victoire Bayle

Rédacteur en chef invité

Vincent Bourjaillat

Coordination

Simon Brochard

Les plans et croquis illustrant
les propositions sont extraits
des travaux des équipes
des différents ateliers.

Les illustrations des articles sont
la propriété de leurs auteurs
respectifs, sauf mention explicite.

ISBN

979-10-93009-14-8

Date de publication

Février 2021

- 4 La gouvernance des villes africaines : une invention par le terrain

Vincent Bourjaillat

7 **Saint-Louis, Bangui, Bamako et Ouagadougou** **Quatre ateliers de référence**

- 8 Saint-Louis: Combiner les gouvernances pour des enjeux multiscalaires

Anne Durand

- 10 Bangui: vers un Grand Bangui inclusif

Gabriel Tanguy Ngouamidou

- 12 Bamako: développement urbain et gouvernance

Bassy Diara

- 14 Ouagadougou: un accélérateur de la mise en place d'une gouvernance métropolitaine

Valentin Bayiri

- 16 Témoignage

Abdoulaye Deyoko

17 **Contributions** **transversales**

- 18 Les Ateliers de Bamako en 2011 et 2014 et les enjeux de gouvernance de la capitale malienne

Juliette Coulibaly Paradis

- 22 Agences autonomes et Partenariats Public-Privé-Population, leviers d'une gouvernance opérationnelle du Grand Ouagadougou

Sylvain Saudo

- 24 Sécurité urbaine dans les quartiers non-lotis de Ouagadougou: les citoyens, leurs traditions et leurs institutions.

Léandre Guigma

- 27 Contribution des organisations à l'amélioration du mode de vie des habitants des grandes villes africaines

Ndassa Youndawou

- 30 Gouvernance des villes et institutions en Afrique

Christophe Mestre

15 ans de présence
et d'expériences dans
les villes africaines

Gouvernance et Institutions

La conception et la fabrique des villes sont par nature collectives. Les Ateliers internationaux de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy-Pontoise, ont, en une quarantaine d'années d'existence, constitué un réseau de professionnels de toutes nationalités, générations et disciplines - architecture, urbanisme, géographie, économie, paysage, sociologie, art, ingénierie, environnement... - qui acceptent après une sélection de grande exigence, de prendre part à une réflexion en équipes au croisement de la planification et de l'aménagement urbain.

Chaque session d'atelier est un lieu de proposition libre, où l'émulation d'un travail collectif et bénévole permet de faire émerger des conceptions, des représentations et des projets innovants pour le devenir des espaces urbains en transition permanente.

Des rencontres et échanges informels entre les autorités locales - décideurs, acteurs et professionnels de l'urbain, forces vives locales concernées - et avec les participants à l'atelier jalonnent le déroulement des sessions de travail.

Cette production collective permet de porter un regard nouveau, de varier les échelles, d'oublier les frontières administratives, de revisiter les territoires et ainsi permettre l'expression d'idées originales, que la pression du quotidien et les rôles institutionnels ne peuvent pas faire apparaître.

La méthode des Ateliers est faite d'écoute, d'échanges et de créativité. Elle est donc, par essence, participative et collective. Elle a été mise en œuvre en Europe, Asie, Amérique latine et Afrique dans de nombreux villes et territoires pour proposer des solutions innovantes, débrouiller des situations complexes et ouvrir des consensus entre des parties contradictoires, voire opposées.

En Afrique ce sont environ 15 sessions qui ont été à ce jour organisées, toujours, ce qui est essentiel, avec une forte proportion de professionnels africains. Un état des expériences peut donc commencer à être dressé.

La variété des situations a engagé les Ateliers à réaliser avec les participants, les pilotes et les experts associés des synthèses thématiques restituant en 5 livrets la diversité et la complexité des problématiques urbaines rencontrées :

- › Cultures et sociétés
- › Gouvernances et institutions
- › Mobilités et transports
- › Environnement et adaptation au changement climatique
- › Foncier et droit à la ville.

Pierre-André Périssol
Président des Ateliers, ancien Ministre,
Maire de Moulins

La gouvernance des villes africaines : une invention par le terrain

édito

Vincent Bourjaillat
Rédacteur en chef, pilote de
plusieurs ateliers et copilote du Pôle
Afrique, ingénieur-urbaniste

Depuis l'antiquité, l'organisation de la « Cité » est un enjeu majeur pour le bon fonctionnement des sociétés urbaines. La Cité, cet endroit où se rassemblent et se concentrent les hommes nécessite en effet qu'un certain nombre de règles du jeu communes soient définies et établies, garantissant ainsi un équilibre entre les besoins individuels et les besoins collectifs. Sinon c'est au mieux la loi du plus fort qui règne, au pire le désordre et le chaos.

Chaque continent, du fait de son histoire et des cultures dominantes qui y ont prévalu, a vu se développer des modèles et des types de villes différentes, avec des écarts importants comme par exemple entre les villes européennes, denses et souvent contraintes par leurs sites et la topographie, et les villes nord-américaines, conçues pour la voiture au sein d'un espace sans limites..

Chaque ville, au cours de de l'histoire, connaît des séquences de vie plus ou moins favorables : certaines cités antiques florissantes ont disparu de la carte du monde, d'autres se sont assoupies puis sont revenues sur le devant de la scène (les « villes-phénix »), d'autres ont émergé et se sont imposées comme les nouveaux centres d'attractivité et de modernité. Régulièrement, les villes doivent donc repenser leur organisation pour s'adapter aux évolutions de la société et des échanges, et pour maintenir l'équilibre entre l'ensemble des intérêts qui s'y rencontrent et s'y confrontent.

En ce qui concerne leur organisation, la situation idéale dans laquelle le périmètre d'administration correspondrait parfaitement au périmètre physique et spatial de l'urbanisation, avec un bon équilibre des pouvoirs entre le centre et les périphéries, s'apparente régulièrement à la recherche du « graal » de la bonne gouvernance urbaine pour la majorité des grandes villes et agglomérations de notre planète.

1 L'URBANISATION DE L'AFRIQUE : UN PROCESSUS DISTINCT DES PRÉCÉDENTS MODÈLES CONTINENTAUX

A l'aune de ces processus observés sur le temps long de l'histoire, à l'heure de la mondialisation généralisée et de l'urbanisation de l'ensemble de la planète, comment caractériser la situation de croissance urbaine de l'Afrique et aborder cet enjeu de la gouvernance des villes africaines ?

S'il reste prétentieux d'édicter des règles générales pour un continent si vaste avec des peuplements si différenciés selon les sous-régions, quelques invariants se dessinent quand même : une histoire urbaine incertaine, un rythme de croissance très élevé avec des processus d'étalement urbain très forts, une urbanisation en grande partie dé-corrélée du développement économique, et des Etats souvent peu puissants et peu efficaces, qui ne peuvent servir ni de guides ni de modèle.

› Le rythme élevé de la croissance urbaine est nourri autant par la vitalité de la croissance démographique que par l'exode rural et l'attraction des villes, emblèmes de la modernité. En fait tout va trop vite, les organisations publiques courent après l'urbanisation, qui déborde jour après jours les limites administratives existantes et contribue à parcelliser le pouvoir des autorités politiques locales : d'où une généralisation des situations où les autorités locales doivent acquérir une légitimité pour agir à la bonne échelle, celles de l'agglomération urbaine.

› La dé-corrélation entre la croissance urbaine et la croissance économique est la grande particularité du continent africain : contrairement à la révolution industrielle des pays occidentaux ou au décollage du sud-est asiatique à la fin du XXème siècle, la croissance urbaine africaine

n'est pas indexée sur la croissance économique. Les effets majeurs de cette situation sont de priver les Etats et les villes de la stabilité sociale apportée par la création d'emplois et des ressources fiscales générées par le développement des activités, mais aussi par une faible implication des grands acteurs économiques nationaux et régionaux : le volet économique est généralement le maillon faible des politiques urbaines conduites par les villes africaines et de leurs documents de planification urbaine.

› L'histoire et l'expérience urbaine, à l'exception de quelques célèbres cités politiques ou marchandes, est faiblement présente dans les cultures locales et ne peut donc pas servir de base ou de cadre de référence pour l'organisation et la régulation des évolutions actuelles. Les villes africaines se construisent donc majoritairement selon le modèle du grand village, comme une juxtaposition de concessions et de villages. L'émergence d'une culture et d'un mode de vie urbains est progressif et tarde parfois à s'imposer comme le modèle dominant. La considération et le respect des espaces collectifs et des biens communs, qui sont l'une des « obligations » du mode de vie urbain, ne sont souvent pas encore complètement acquis.

› La faiblesse des Etats-Nations. Bien que largement décrié lors des indépendances, et même s'il a souffert quelques contre-exemples spectaculaires comme en Somalie ou au Soudan, le modèle de l'Etat-Nation hérité de la colonisation s'est finalement imposé comme l'objectif le plus communément recherché par les responsables politiques africains. Ce modèle n'est sans doute pas l'idéal mais il possède de nombreuses cordes à son arc, comme les principes d'organisation et de hiérarchie de l'administration territoriale entre un Etat central et des échelons déconcentrés, principalement les régions. Cependant il se décline mal à l'échelle des villes et des agglomérations, et de fait, aucun dispositif un peu général n'a émergé jusqu'à présent : hormis le souci des gouvernements de garder directement la main sur les villes capitales, c'est plutôt l'improvisation qui demeure quant à l'organisation des principales villes, et ce dans la majorité des pays du continent.

2 DES GOUVERNANCES QUI S'INVENTENT PAR LE TERRAIN ET PAR LE LOCAL

LA BANALISATION DE L'ENJEU DE LA GOUVERNANCE DES VILLES DANS L'AGENDA PARTENARIAL

Face à ce constat d'une urbanisation débridée et des faibles ressources humaines et financières disponibles pour y faire face, les responsables africains ont dû, et doivent encore, recourir massivement à l'aide technique et financière des pays du Nord et des grandes institutions internationales. Ces aides étant généralement « conditionnées », elles ont fait l'objet dans les années 1980/1990, en ce qui concerne leur volet territorial, de recommandations pour l'amélioration de la gouvernance, la mise en place d'institutions plus démocratiques et d'organisations territoriales plus décentralisées. Puis, face à la corruption récurrente des Etats, les grandes institutions internationales ont plaidé l'émergence d'autorités locales et d'un pouvoir municipal, considérées comme plus efficaces car au plus près des besoins et des personnes. Plus récemment, dans un contexte de développement mondialisé, prenant en compte les nouveaux risques du réchauffement climatique et des migrations de populations, l'adoption du Nouveau Programme pour les villes à Quito en 2016 et les nouveaux Objectifs du Développement Durable (ODD), notamment l'objectif 11 en faveur des « villes et communautés durables », c'est une approche plus globale qui prévaut : des villes inclusives et résilientes, moins vulnérables au changement climatique.

Dans cette nouvelle approche, l'enjeu de la réforme des institutions et de la bonne gouvernance des villes apparaît comme un enjeu transversal. Autrement dit, il est un peu partout mais il n'est plus vraiment un objectif prioritaire en soi.

DES GOUVERNANCES URBAINES MAJORITAIREMENT CONSTRUITES, DE FAIT, PAR DES PROCESSUS BOTTOM-UP

Cette banalisation des enjeux de gouvernance urbaine dans les programmes internationaux et les coopérations bilatérales peut être vue comme une chance et une liberté pour inventer des formes d'organisation davantage ancrées

dans leurs territoires, et non pas en référence à un modèle apporté de l'extérieur.

En effet, si les pouvoirs municipaux n'arrivent toujours pas à jouer d'égal à égal avec les Etats, ils se sont néanmoins installés durablement dans les paysages institutionnels des pays. Les maires des grandes villes africaines sont souvent devenus des personnalités influentes, et les acteurs de la société civile ne restent généralement pas les bras croisés. Ils sont actifs dans la revendication et la mise en place d'organisations et de services utiles au quotidien, et contribuent donc aussi à construire des gouvernances locales plus participatives et connectées au terrain.

Les contributions et témoignages recueillis dans ce carnet attestent de cette situation où, en l'absence d'une « doctrine cadre », les acteurs locaux n'attendent pas qu'on leur demande ou leur recommande de mettre en place des dispositifs de bonne gouvernance urbaine et de conduite d'une action publique efficace, ils cherchent et expérimentent différents modes de dialogue, de partenariat et d'action, au plus près des obligations de la gestion quotidienne. Ce bouillonnement hétéroclite donne à voir ce qui pourrait constituer concrètement les grands piliers d'un début de modèle de la gouvernance des villes africaines, et qu'illustrent les différentes contributions recueillies dans ce carnet.

› Tout d'abord, s'exprime le besoin de construire des visions stratégiques de long terme, pour pouvoir se projeter collectivement et anticiper les situations futures, mais aussi pour éclairer les choix plus immédiats et notamment dépasser l'addition de projets ponctuels. C'est ce qu'attestent les exemples de St Louis du Sénégal, avec l'enjeu du transfert sur la rive intérieure du fleuve du quartier des pêcheurs menacé par l'érosion côtière, de Bamako avec l'élaboration de la vision Bamako 2030 ou encore la démarche actuelle de la commune de Ouagadougou pour organiser une intercommunalité avec les communes voisines.

› Ensuite, c'est le « mode projet » qui est mobilisé par de nombreuses collectivités pour définir et « opérationnaliser » les politiques publiques, les rendre plus efficaces et au plus près des besoins des citoyens, tout autant que pour dépasser les lourdeurs et les mauvaises habitudes de l'administration. Des démarches d'ateliers, la

création d'agences ou l'organisation de Partenariats Public Privé Population (4P) sont autant de facettes d'une même recherche de plus grande efficacité de l'action publique.

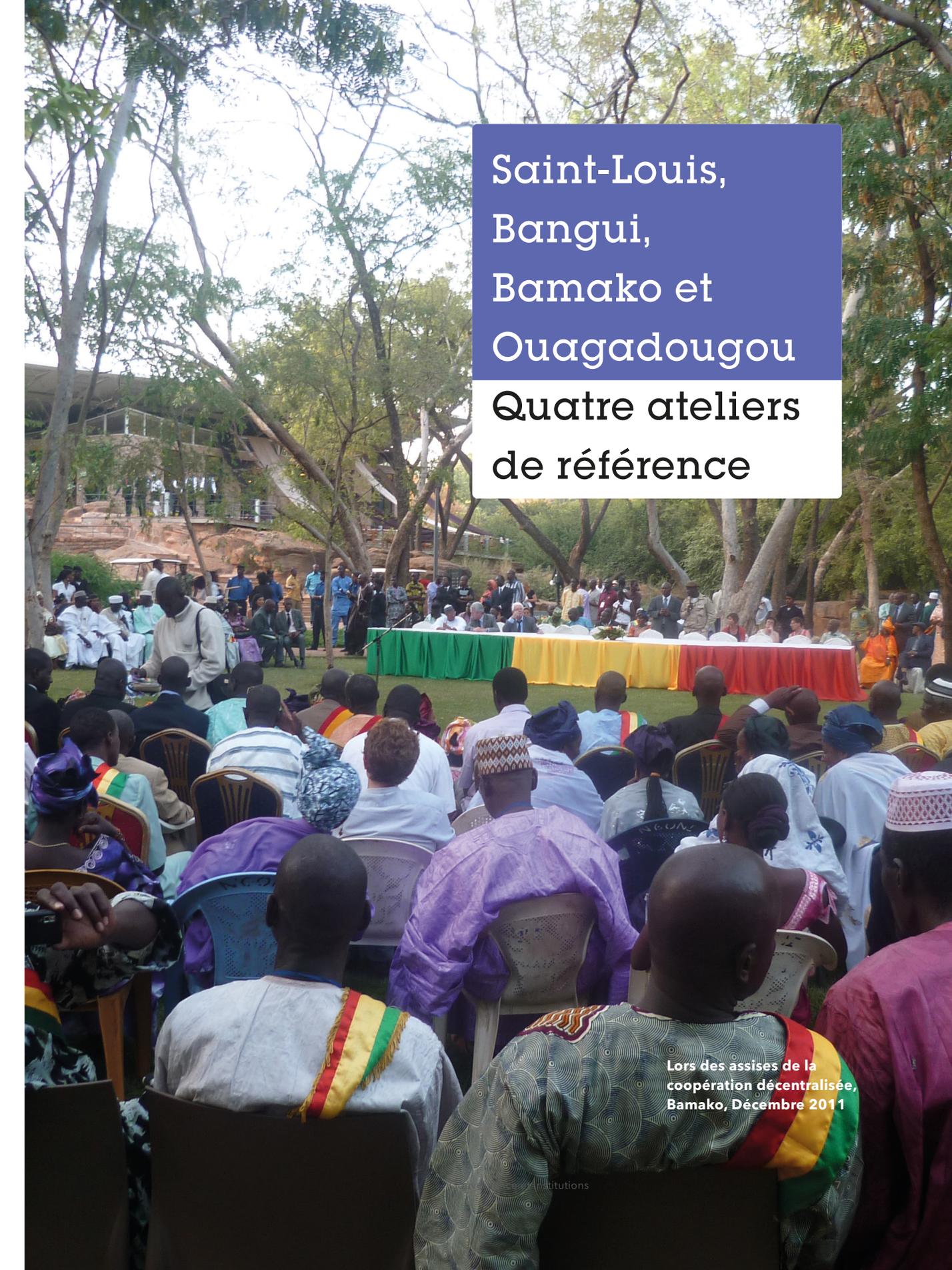
› Enfin, ce carnet témoigne du changement de paradigme le plus frappant à observer au cours des dernières années : une prise de distance vis-à-vis des doctrines d'organisation administrative et des « dogmes » des grandes institutions financières internationales au profit d'une gouvernance participative reconnaissant davantage les citoyens et les initiatives locales, et s'appuyant sur les énergies et les propositions des habitants et de la société civile. Le témoignage de Gabriel Ngouamidou sur la reconstruction de Bangui, le plaidoyer de Ndassa Youchawo sur une gouvernance participative généralisée, la démonstration de Léandre Guigma sur la coproduction de la sécurité urbaine des quartiers non lotis de Ouagadougou sont autant d'exemples qui attestent de la place désormais prise par les démarches participatives et les initiatives locales dans l'organisation réelle de la gouvernance des villes africaines.

PRÉPARER L'ÉTAPE D'APRÈS

La gouvernance des villes africaines se caractérise aujourd'hui par une addition de dispositifs construits de manière empirique, plutôt adaptés à chaque réalité locale, et qui s'installent dans la durée. Au-delà de la compréhension de cette situation, l'enjeu est maintenant de passer de la phase des prototypes à une phase de généralisation des meilleurs systèmes, à la mise en commun des bonnes pratiques, et à terme, à l'élaboration d'un référentiel commun aux villes africaines.

La contribution de Christophe Mestre, qui conclut ce livret, plaide ainsi pour accroître la connaissance des villes africaines. Nous la prolongeons en invitant les autorités politiques et administratives, les ordres professionnels, les organismes de formation africains et les partenaires de la société civile à davantage s'organiser et se mobiliser dans les prochaines décennies pour penser et formuler les spécificités des villes africaines, et ainsi contribuer à davantage insérer les peuples africains dans le grand jeu de la mondialisation de la 1^{ère} partie du XXI^e siècle.





Saint-Louis,
Bangui,
Bamako et
Ouagadougou

Quatre ateliers
de référence

Lors des assises de la
coopération décentralisée,
Bamako, Décembre 2011

Saint-Louis : Combiner les gouvernances pour des enjeux multiscalaires



Située au Nord du Sénégal et à l'embouchure du grand Fleuve, la ville-archipel de Saint Louis est riche d'un passé colonial prospère et cosmopolite mais a beaucoup perdu au bénéfice de la « nouvelle » capitale, Dakar. Quelle stratégie d'aménagement innovante proposer pour créer les conditions d'un développement équilibré, en répondant au défi environnemental de l'élévation du niveau des eaux et du changement climatique, à celui de l'explosion démographique attendue d'ici 2030, au service d'une économie urbaine dynamique, multipolaire et diversifiée ?

[Consultez tous les documents de Saint-Louis 2010 sur le site des Ateliers.](#)

Saint-Louis 2030, nouvelle métropole africaine

Territoire concerné

Saint-Louis - Sénégal

Date

Du 10 au 24 Avril 2010

Pilotes

Luc Raimbault, ingénieur-urbaniste et Vincent Bourjaillat, ingénieur-urbaniste

Participants

21 participants venus de 10 pays (Belgique, France, Italie, Japon, Kenya, Mauritanie, Nigeria, Pologne, Rwanda, Sénégal)

Partenaires locaux

Mairie de Saint-Louis

Partenaires institutionnels

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, Agence Française de Développement, Lille Métropole, Unesco



Regard sur l'atelier

Anne Durand

Participante de l'atelier, architecte

UNE SITUATION UNIQUE, PLUSIEURS DÉFIS

Saint Louis, la grande ville au Nord du Sénégal, possède de nombreux atouts, patrimoniaux avec l'inscription de l'île au patrimoine mondial de l'Unesco, mais aussi naturels, économiques ou culturels. Malgré ces potentiels, elle n'a pas réussi à se développer comme une métropole, face à la concurrence de Dakar, qui a attiré la majorité des activités, administratives et politiques, mais aussi économiques.

L'atelier qui s'est tenu anticipait des défis majeurs à relever, à la fois environnementaux, économiques ou démographiques. En 2010, ils étaient moins prégnants qu'aujourd'hui : faire face à l'érosion des côtes, gérer les crues et préserver l'écosystème fragile du delta du fleuve Sénégal, élaborer une stratégie pour loger une population qui doublerait d'ici 2030, diversifier les activités économiques : les retombées du tourisme et de la pêche n'assurent pas un niveau de vie satisfaisant pour la population locale ...

L'atelier de Saint Louis avait pour mission de construire une vision d'ensemble et définir des effets de leviers. La question de la gouvernance et du jeu des acteurs fut, comme souvent, essentielle et s'est posée à plusieurs niveaux. Les participants ont travaillé en étroite collaboration avec les services de la mairie et le Maire de l'époque, Cheick Bamba Dieye et les partenaires de la Municipalité : les ONG, l'AFD, la coopération décentralisée, les industriels, les usagers, les pêcheurs...

Face à l'urgence de certains défis, le premier sujet concerne la question des dispositifs à mettre en place pour réaliser les projets. En 2010, un nouveau port de commerce, associé à l'aménagement d'un nouveau chenal étaient envisagés pour transformer Saint-Louis en centre économique régional. Il nécessitait de déplacer l'activité de pêche.

Difficile de convaincre les pêcheurs et leurs

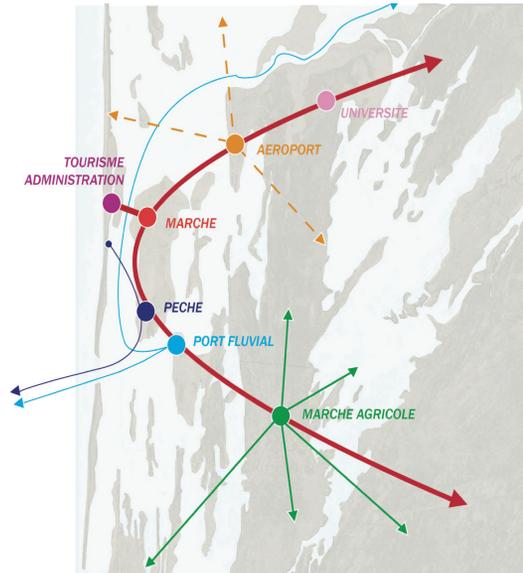
épouses des quartiers de Ndar-Toute et Guet-Ndar, de s'éloigner du bord de mer, puisque toute leur vie y était organisée. Informel, le sous-secteur artisanal traditionnel, est très dynamique dans le pays et représente plus de 80% de la production nationale (MPEM, 2016). La hausse de la productivité ne constituait pas leur objectif. Les pêcheurs logeant dans la bande des vingt mètres en front de mer (la langue de barbarie), très exposés aux changements climatiques et à la montée des eaux constituait cependant une question centrale. Comment les décisions peuvent-elles se prendre, lorsqu'elles mêlent urgence et attachement à un lieu? Comment se positionner face à leur résistance?

CONSTRUIRE UN NOUVEL IMAGINAIRE COMMUN

La sensibilisation aux défis et la pédagogie ont constitué les moyens choisis par les équipes pour aider les autorités locales à agir. Dix ans plus tard, six cents logements sont en projet avec la Banque Mondiale dans le cadre du Programme de relèvement d'urgence de Saint-Louis à 14 kilomètres des côtes au nord de la ville, à Diougop, près de l'Université. La question qui demeure réside dans la pertinence du projet: répond-il aux souhaits des habitants de Guet N'Dar, victimes de l'érosion côtière? Certaines équipes des Ateliers avaient proposé de combiner port de pêche, port de commerce et habitations déplacées sur un même espace au sud de la ville. Le futur port demeure encore en débat mais dans son nouveau programme accueillerait un théâtre de plein air et un café-bar. Cette mixité de fonctions serait-elle l'aboutissement de décisions collectives?

A l'échelle de l'ensemble de la ville, Saint-Louis constitue un exemple intéressant pour la gouvernance, partagé entre des enjeux locaux, régionaux, nationaux. Elle demande d'être à l'écoute et dans le partage. Rarement une ville qui possède une richesse patrimoniale, une mémoire collective du passé n'aura autant vécu la nécessité de construire son futur sur un imaginaire commun.

L'enjeu est de taille quand nous savons que les habitants se considèrent avant tout comme habitants d'un quartier plutôt que Saint-Louisiens.



Structure schématique de l'agglomération de Saint-Louis (schéma de l'Atelier)

D'où le questionnement de l'Atelier sur la sensibilisation des citoyens à leurs quartiers, la qualité de vie dont ils sont en partie responsables. La gestion des déchets et l'assainissement des eaux usées constituaient par exemple des problématiques essentielles en 2010, qui devaient passer par une sensibilisation et une responsabilisation de la population. De nombreux chantiers ont été réalisés dans ce sens, ouvrant vers une meilleure équité entre les quartiers, dont un financé en 2020 par la Banque Mondiale. Afin d'être plus attractive et après plusieurs années d'inertie, le Programme de Développement Touristique (PDT) démarré en 2008, a relancé ses activités.

L'organisation de l'Atelier de 2010 aura donc permis aux partenaires locaux de commencer à construire une approche globale du territoire de St Louis, condition nécessaire pour réussir à dénouer la complexité et les interactions existantes entre les différents défis urbains, environnementaux, économiques et sociaux.

Certains projets ont avancé, d'autres non, mais une dynamique de dialogue s'est installée et portera progressivement ses fruits.

Bangui : vers un Grand Bangui inclusif



A Bangui, capitale de la République Centrafricaine, les affrontements communautaires de 2013 ont laissé de profondes cicatrices physiques et mentales. Les autorités locales ont souhaité avec Les Ateliers se projeter de nouveau dans l'avenir en construisant un projet de ville partagé et commun pour tous les habitants de Bangui, en repensant le grand territoire, celui de la ville contemporaine.

[Consultez tous les documents de Bangui 2018 sur le site des Ateliers.](#)

Bangui : De l'urbanité des Kodoros à la dynamique du grand territoire

Territoire concerné

Le Grand Bangui - République Centrafricaine

Pilotes

Lamine Cassé, enseignant-chercheur, géographe, Université Gaston Berger de Saint-Louis (Sénégal), Vincent Bourjaillat, ingénieur-urbaniste et Christophe Bayle, architecte-urbaniste

Date

Du 29 juin au 10 juillet 2018

Participants

12 participants venus de 6 pays étrangers (Cameroun, Centrafrique, France, Inde, Espagne, Zimbabwe)

Partenaires locaux

Mairie de Bangui, Ministère de l'urbanisme, de la ville et de l'habitat de la République Centrafricaine

Partenaires institutionnels

AFD et Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères



Regard sur l'atelier

Gabriel Tanguy Ngouamidou

Référent local, chargé de Mission en matière d'Habitat et Logement Social
Ministère de l'Urbanisme de la Ville et de l'Habitat, République Centrafricaine

LES FRACTURES GÉOGRAPHIQUES DE BANGUI

La crise qu'a connu la République Centrafricaine en 2013 a été l'une des plus destructrices que n'ait jamais connu le pays.

Pour sa capitale, Bangui, elle a eu comme conséquences entre autres :

- › La destruction du tissu urbain
- › La destruction du tissu social
- › Une fracture sociale très prononcée

La ville de Bangui est constituée en grande partie sur les quartiers qui se sont construits historiquement sur des regroupements ethniques et régionalistes.

On peut citer en exemple des quartiers tels que : Malimaka, Miskine, Sara Yakité, Mamadou Mbaiki, etc qui regroupent des natifs d'une région donnée. Arrivés à Bangui, ceux-ci se sont regroupés dans des espaces géographiques qui ont par la suite constitué des quartiers portant souvent le nom du premier arrivant.

Ce mode de regroupement a été un facteur important de fractures sociales et d'affrontements communautaires, pendant la crise, mais aussi au lendemain de la crise.

L'insécurité aidant, les populations de certains quartiers ne peuvent plus aller dans d'autres quartiers constitués majoritairement des populations qui leurs sont hostiles, confortant ou renforçant les fractures urbaines existantes.

Au niveau des structures marchandes, Bangui a alors connu et connaît encore à l'heure actuelle une désorganisation totale des marchés entraînant un problème social sans précédent, difficile à résoudre par les autorités du pays.

En effet, les commerçants qui, jadis, vendaient dans certains marchés de la ville ne peuvent plus y retourner en raison de l'insécurité dans les zones concernées. Ils créent d'autres marchés informels ou en occupent des beaucoup plus

petits, générant un surnombre et des problèmes urbains de circulation, de transport urbain et de densification incontrôlée.

Une autre conséquence est le déplacement massif de la population d'une zone à l'autre, créant une pénurie en matière de logement et services sociaux de base.

Des quartiers comportant jadis des équipements sociaux de bases relativement limités ont été envahis par la population d'autres quartiers, fuyant l'insécurité dans leurs zones, créant ainsi des manques et une pression dans tous les domaines (logements, services sociaux de bases, etc). C'est dans ce contexte que s'est tenu l'Atelier de Cergy de Bangui en 2018.

CRÉER DU LIEN ENTRE LES QUARTIERS

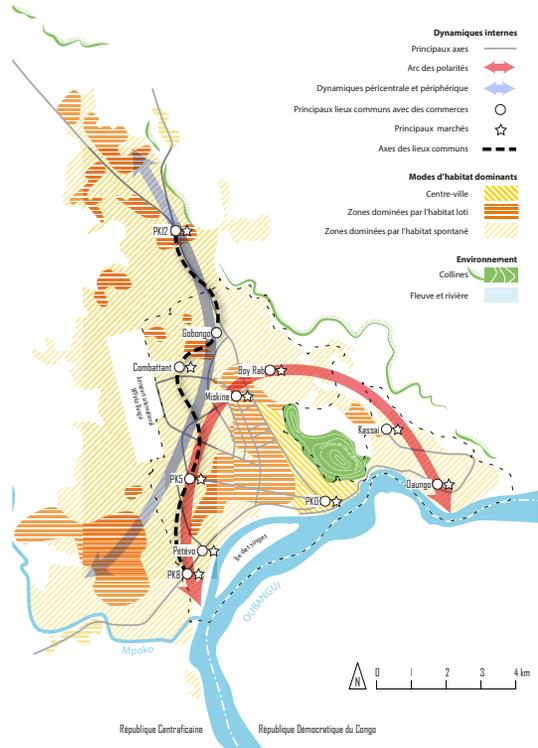
La démarche adoptée par l'Atelier de Cergy était basée sur la gouvernance sociale et a contribué à créer une dynamique au niveau des quartiers.

Cette démarche qui consistait à impliquer la population dans la définition des enjeux urbains au niveau de leurs quartiers a permis de regrouper des associations des femmes et de jeunes de différents horizons, étudiants, actifs et sans emplois, venant de différentes parties de la ville de Bangui, afin de réfléchir sur les meilleures manières d'enclencher de nouvelles dynamiques sociales au sein des quartiers.

Des réflexions ont été faites dans le sens de créer des espaces de rencontre et de vie inter-quartiers afin de favoriser un brassage de la population et de briser les barrières historiques, nées du mode de regroupement de la population, et favoriser la cohésion sociale et le vivre ensemble.

Ces réflexions menées dans un contexte général qui consiste à réinventer le grand Bangui en associant la population ont abouti sur une prise de conscience par les autorités publiques de la nécessité de construire une identité de ville collective pour assurer la diversité et le vivre ensemble dans le grand territoire.

Cette expérience a permis de relever que les établissements humains constitués des quartiers informels ou sous équipées regorgent d'initia-



Les participants ont proposé de relier les quartiers au travers de « l'axe des polarités ».

tives et de diverses formes de participation populaire faisant de l'espace urbain une mosaïque de cultures, où s'expriment des luttes et des revendications pour des espaces plus inclusifs.

Avec la paix retrouvée à Bangui, les autorités du pays entendent consolider, intensifier et surtout étendre cette expérience à d'autres structures et établissements humains au sein du Grand Bangui et à l'intérieur du pays, afin d'être une piste majeure dans les réflexions devant conduire à la redéfinition des villes durables, inclusives et prospères.

Bamako : développement urbain et gouvernance



Bamako, comme la plupart des grandes capitales africaines, est irrévérablement confrontée à la nécessité de se doter d'une vision à long terme de son développement et de son organisation en tant que métropole multimillionnaire. L'atelier de 2011 avait pour objectif de définir un système de centralités urbaines adapté à l'extraordinaire croissance de la ville, articulé à un réseau de transports collectifs performant, et encourageant la densification. En 2014, une deuxième session s'est appuyée sur les résultats du premier atelier pour établir une feuille de route opérationnelle qui décrit les projets structurants à réaliser dans les prochaines années.

[Consultez tous les documents de Bamako 2011 et 2014 sur le site des Ateliers.](#)

Bamako: Les nouvelles centralités (2011) / Stratégie opérationnelle de la vision Bamako 2030 (2014)

Territoire concerné

Métropole de Bamako - Mali

Pilotes

Vincent Bourjaillat, ingénieur-urbaniste (2011 et 2014), Franck Charlin, urbaniste (2011), Juliette Coulibaly-Paradis, urbaniste (2014) et Nicolas Détrie, urbaniste (2014)

Dates

Du 8 au 22 juillet 2011, et du 13 au 20 Juin 2014

Participants

21 participants venus de 9 pays (Angleterre, Burkina Faso, Cambodge, Cameroun, Côte d'Ivoire, France, Hongri, Mali, Tchad) puis 9 participants venus de 5 pays (Afrique du Sud, France, Espagne, Mali et Tchad)

Partenaires locaux

Ville de Bamako

Partenaires institutionnels

AFD et Agence d'urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise



les ateliers
maîtrise d'œuvre urbaine



Agence d'Urbanisme
de métropole LYON 2014

Regard sur l'atelier

Bassy Diara

Référent local, conseiller du Maire de Bamako

UNE CAPITALE EN CROISSANCE

Caractérisée par une démographie exponentielle (+ de 5%/an) et un étalement urbain incontrôlé qui éclate les limites de la ville, Bamako est confrontée à des besoins insatisfaits des services de base, une insuffisance d'équipements structurants et une quasi absence de planification urbaine depuis plus de deux décennies (absence de Schéma Directeur).

Avec ses 2/3 de la population urbaine du Mali, 80% des industries, 75% des importations et 10% des exportations, elle représente 40% du Produit Intérieur Brut (PIB). Motrice de l'économie malienne, située à 90 km des capitales Ouest africaines, Bamako présente un site naturel exceptionnel, porteur d'histoire et d'identité collective pouvant amorcer son développement économique par son attractivité à la condition d'apporter de la cohérence territoriale sous une gouvernance clairement établie et affirmée.

UNE FAIBLESSE INSTITUTIONNELLE QUI FREINE L'AMÉNAGEMENT URBAIN DE LA CAPITALE

Pour la promotion du développement local et son ancrage dans le processus de démocratisation, la réforme de la décentralisation de 1993 a créé 703 communes accompagnées d'un arsenal législatif et réglementaire assurant l'implantation forte et irréversible des collectivités territoriales dans le paysage institutionnel malien. Avec son statut particulier, le District de Bamako est érigé en collectivité territoriale s'administrant dans le cadre des lois et règlements qui lui instruisent le tutorat du Ministère de l'Administration Territoriale. Les matières relevant de ses compétences, notamment la responsabilité du Schéma d'aménagement et d'urbanisme et son programme de développement se heurtent aux prérogatives des six communes qui le composent ainsi que les grands projets sectoriels de l'Etat. C'est là

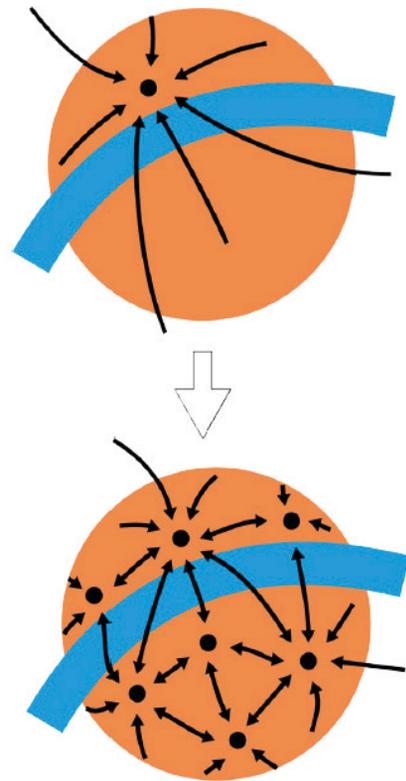
l'une des limites de la loi 96-025 du 21 février 1996 qui éclate le pouvoir local et installe une faiblesse institutionnelle qui laisse peu de place à l'affirmation de l'autorité de Bamako.

«Finalement!!!, qui est le responsable de la ville de Bamako?» s'interrogeait le Président de la République du Mali en 2009, pendant que la Nation préparait les festivités du Cinquenaire dans la Capitale, entre les prévisions d'investissement de l'Etat avec près de 222 milliards CFA et le plan de développement de la Mairie du District de Bamako. Cette affirmation illustre, à elle seule, l'éclatement du pouvoir local bamaïkois au moment où les élus prennent conscience du développement urbain à travers le 1^{er} Forum développement Urbain (2010) et les deux ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine (2011/2014) qui préfigurent la vision «Bamako Horizon 2030, Croissance et Développement -Imaginer les stratégies urbaines pour un avenir maîtrisé et partagé» du Conseil du District de Bamako.

UN DÉBUT DE SOLUTIONS POUR UNE STRATÉGIE D'ENSEMBLE

Une ville aménagée, équilibrée et agréable à vivre, économiquement performante avec une identité collective renforcée, telles sont les perspectives de stratégies urbaines qui se mettent en place à la faveur de la prise de conscience des insuffisances de la loi remplacée par la loi 2017-051 du 2 octobre 2017. Elle apporte des solutions à l'éclatement du pouvoir local, met en place l'Agence de Développement Régionale de Bamako (ADR) porteuse de grands projets structurants et améliore la coordination entre les exécutifs locaux. Dans l'attente de la mise en application des dispositions réglementaires, les services s'efforcent d'apporter de la cohérence dans la gestion du développement urbain par une meilleure concertation notamment à travers l'activation du Comité Régional d'Orientement, de Coordination et de Suivi des Actions de Développement du District de Bamako (CROCSAD) présidé par le Gouverneur (Préfet) en collaboration avec le Maire de Bamako.

Ainsi Sous l'autorité du Maire de Bamako, l'ADR et la Cellule de Préfiguration d'une agence



Évolution vers un système de polycentralités (schéma de l'atelier)

d'Urbanisme préparent le futur Schéma d'Urbanisme de Bamako, la réorganisation des structures avec une fonction urbaine importante, les propositions sur une mobilité/logistique performantes et les questions intercommunales. Ces futurs aménagements obéissent à la vision Bamako Horizon 2030 avec les résolutions issues des ateliers de 2010/2011 et de 2014 malgré le retard dans la définition des limites du territoire de Bamako.

Ouagadougou : un accélérateur de la mise en place d'une gouvernance métropolitaine



Capitale bouillonnante, Ouagadougou est une ville sahélienne faisant face à une croissance démographique exponentielle et à de nombreuses vulnérabilités environnementales au premier rang desquels les questions hydriques. Comment projeter Ouaga 2050 en faisant rencontrer l'échelle locale du quotidien et l'échelle globale d'une métropole, et en répondant aux menaces qui pèsent sur elle ?

Comment projeter Ouaga 2050 en faisant rencontrer l'échelle locale du quotidien et l'échelle globale d'une métropole, et en répondant aux menaces qui pèsent sur elle ?

[Consultez tous les documents de Ouagadougou 2019 sur le site des Ateliers.](#)

Ouagadougou 2050, Vivre le quotidien à l'échelle du grand territoire

Territoire concerné

Le grand Ouagadougou - Burkina-Faso

Pilotes

Sylvain Saudo, ingénieur et Halimatou Mama

Awal, docteur en architecture

Dates de l'atelier

Du 1^{er} au 16 Mars 2019

Participants

12 participants venus de 11 pays (Pays-Bas, Burkina Faso, Danemark, République Tchèque, Ouganda, Inde, France, Cameroun, Bénin, Sénégal, Côte Ivoire)

Partenaires locaux

Mairie de Ouagadougou

Partenaires institutionnels

Agence Française de développement, Union Européenne



Regard sur l'atelier

Valentin Bayiri

Conseiller technique du Maire,

Jean-Yves Kiettyetta

Directeur Général du Conseil des transports du Grand Ouaga

Georges Ismaël Ouedraogo

en charge du service des Etudes, Mairie de Ouagadougou

UNE MÉTROPOLE EN MUTATION

Ouagadougou connaît, à l'instar des autres villes d'Afrique subsaharienne de même statut, une croissance urbaine soutenue induisant un étalement de l'espace urbain au-delà des limites administratives de la municipalité et empiétant par-là sur les collectivités territoriales avoisinantes, un équipement déficient en services de base, le développement d'un habitat informel et une mauvaise accessibilité des quartiers périphériques, qui abritent généralement des populations à bas revenus.

A la fois ville capitale, chef-lieu de région et de province, et commune urbaine à statut particulier, Ouagadougou est aujourd'hui une métropole sans politique métropolitaine.

Loin de s'estomper, la mutation urbaine en cours nécessite une anticipation et une planification du développement de la métropole, afin de répondre aux nombreux défis qui en découlent. D'où la tenue de l'atelier international d'urbanisme de Ouagadougou en mars 2019, sur le thème « Ouagadougou 2050, vivre le quotidien à l'échelle du grand territoire ». L'objectif de l'atelier était la construction d'une vision d'avenir pour le territoire métropolitain ouagalais. En d'autres termes, il s'agissait de réfléchir à la stratégie de développement de Ouagadougou à l'horizon 2050 en s'appuyant sur ses spécificités et le tissu des initiatives locales pour répondre à ses vulnérabilités et accompagner sa mutation urbaine.

L'atelier a mis en exergue que la dynamique démo-spatiale pose pertinemment la question de la gestion urbaine en général et celle de la gouvernance institutionnelle en particulier. Les

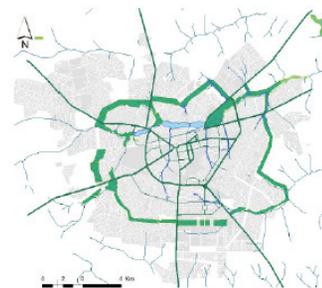
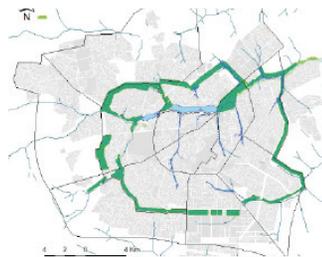
nouvelles configurations auxquelles doivent faire face les gestionnaires de Ouagadougou, et qui sont communes aux villes africaines, se traduisent par le besoin de définition d'une gouvernance, de schémas d'urbanisme et d'orientations pour l'aménagement du territoire aux nouvelles échelles des métropoles urbaines, ainsi qu'une gestion intégrée de ce nouveau système urbain.

En effet, les structures de gouvernance existantes ont fait la preuve de leur insuffisance, leurs structures juridiques et institutionnelles ayant été conçues pour des villes monocentriques à structure municipale unique, plutôt que pour des systèmes urbains à structure multimunicipale et multinodale.

LE GRAND OUAGA EN CONSTRUCTION

L'atelier a permis par la suite de poser les jalons d'une gouvernance urbaine par la coopération intercommunale entre la Commune de Ouagadougou et sept autres communes limitrophes ou environnantes : Komki-Ipala, Kom-silga, Koubri, Loumbila, Pabré, Saaba et Tanghin-Dassouri. Le processus de création de cette intercommunalité a été déclenché en septembre 2019 lors d'un séminaire international de planification urbaine dans la commune de Loumbila. Lors de ce séminaire, les enjeux et défis de la gouvernance d'une intercommunalité à l'échelle du Grand Ouaga ont été débattus, à travers des dialogues techniques et politiques ainsi que le partage d'expériences internationales.

Le séminaire a été l'occasion de réunir des instances du gouvernement local, central et des institutions internationales pour stimuler le dialogue entre les différentes échelles de gouvernance. Des dialogues préliminaires de facilitation avaient été menés par la mairie de Ouagadougou, avec les membres du gouvernement central et les représentants des collectivités territoriales du Grand Ouaga afin de présenter les enjeux de l'intercommunalité. À la fin de ce séminaire, un Mémoire d'entente de création de l'Intercommunalité du « Grand Ouaga » a été signé par les représentants des communes concernées, avec l'appui du gouvernement central. Une feuille de route pour les prochaines étapes a aussi été adoptée.



La construction du Grand Ouaga est une opportunité pour instituer une gestion intégrée de l'eau et des paysages

Les collectivités territoriales parties prenantes ayant adhéré au projet sans réserve, sa concrétisation est escomptée pour l'année 2020. Cette initiative bénéficie pleinement du soutien de l'Etat burkinabè, représenté par le Premier Ministre lors de l'atelier. Elle bénéficie également du soutien des organisations internationales.

Par ailleurs, la Communauté des communes du Grand Ouaga s'organise concrètement avec un secrétariat exécutif et des structures techniques opérationnelles tels le Conseil des transports du Grand Ouaga (CTGO) et l'agence d'urbanisme du Grand Ouaga (AUGO). Ils sont en cours d'opérationnalisation et assumeront respectivement la mission principale d'autorité organisatrice des transports urbains dans le Grand Ouaga et de planification urbaine à l'échelle métropolitaine. Elles auront le statut d'Établissement public local intercommunal (EPL) afin de les rendre pleinement autonomes.

TÉMOIGNAGE

Abdoulaye Deyoko

Directeur Fondateur de l'École Supérieure d'Ingénierie, d'Architecture et d'Urbanisme (ESIAU), Bamako

En tant que membre du jury des Ateliers pendant 3 années successives (2 à Porto Novo et 1 à Bamako) et en tant que Directeur fondateur d'une école d'Architecture et d'Urbanisme, nous pouvons témoigner sur l'impact de ces ateliers sur nos modes d'interventions dans nos villes. Dans le cadre de notre modeste expérience nous avons constaté qu'en matière d'analyse urbaine en Afrique la pluridisciplinarité est rarement utilisée, on se contente souvent des études des experts venus d'ailleurs qui n'ont aucune pratique urbaine et qui associent très peu les techniciens et surtout les institutions de formation en la matière.

Les thématiques retenues dans les Ateliers sont innovantes car non seulement elles tiennent compte des préoccupations des écoles d'architecture et d'urbanisme en permettant aux étudiants d'être confronté à la réalité urbaine mais elles permettent surtout aux autorités locales d'avoir un autre regard sur leurs territoires et les incitent à prolonger la réflexion sur les thématiques développées.

Les Ateliers de Bamako après ceux de Porto Novo ont porté sur les nouvelles centralités de Bamako Métropole Quel système de centralités urbaines adapté à l'extraordinaire croissance de la ville? Ceci a marqué le coup d'envoi de l'organisation des thématiques autour du développement durable des villes africaines par les autorités locales. En effet les «Ateliers» de Bamako ont permis à la mairie de cette ville d'initier un document intitulé Bamako 2030 élaboré par différents spécialistes locaux ainsi que l'institutionnalisation d'un Forum sur le développement urbain de Bamako qui se tient chaque année au mois de février. Ce Forum en est à sa 4^e édition.

Concernant l'ESIAU, la participation à 3 ateliers (2 à Porto Novo et 1 à Bamako) nous a poussé à participer à un concours international

organisé à Paris par une ONG Française portant sur la restructuration écologique d'un bidonville et son adaptation au changement climatique. Sur 36 écoles d'architecture et d'urbanisme l'ESIAU s'est classée 2^{ème}. Ces participations nous également encouragé à élaborer un projet d'aménagement urbain en design urbain autour de thématiques portant sur des jardins connectés et la fracture numérique, dans l'espace public d'un quartier de Bamako. Au delà du projet en tant que tel, c'est le mode de gouvernance du quartier qui est présenté. Il s'agit, et c'est sa force, d'un projet initié par les habitants d'une commune de Bamako avec les élus locaux

En conclusion de cette brève contribution je souhaite faire ressortir l'impact des Ateliers non seulement sur les participants (étudiants et professionnels) mais aussi sur la mobilisation des acteurs locaux que sont les communes face aux problèmes d'aménagement urbain.

Site Internet de l'ESIAU : www.esiau-mali.com

Contributions transversales

Juliette Coulibaly Paradis, [France](#)

Sylvain Saudo, [France](#)

Léandre Guigma, [Burkina-Faso](#)

Ndassa Yunchawou, [Cameroun](#)

Christophe Mestre, [France](#)

**Saint Louis, sur
le petit bras du
fleuve Sénégal**

Les Ateliers de Bamako en 2011 et 2014 et les enjeux de gouvernance de la capitale malienne

Juliette Coulibaly Paradis

Pilote de l'atelier Bamako 2014, urbaniste

LE CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE BAMAKO EN DÉBUT DE MANDAT (2009-2014)

Mise en place avec la démocratie dans le milieu des années 1990, la décentralisation malienne est jeune, et le système institutionnel de la capitale est morcelé et bicéphale. Le District de Bamako est une collectivité locale à statut particulier, divisée en six communes urbaines de plein exercice levant l'impôt, dont les maires élus par la population sont sous l'autorité du Gouverneur du District. Elle est assimilée à une Région, mais partage certaines compétences générales avec les six communes, sans avoir aucune autorité sur elles. Ainsi à Bamako, le pouvoir se partage entre le maire et le Gouverneur du District, ce qui entraîne un manque de coordination et parfois une paralysie du pouvoir de la capitale.

A cet imbroglio institutionnel s'ajoute la faiblesse des services techniques décentralisés, et le manque d'une direction territoriale pour piloter l'aménagement et le développement urbain. La compétence de l'urbanisme et du développement urbain a été transférée aux mairies, mais dans les faits l'Etat continue de disposer des lignes budgétaires et de l'essentiel des ressources humaines. Les services déconcentrés sont mis à disposition, comme la Direction Régionale de l'Urbanisme et de l'Habitat du District de Bamako (DRUH-DB), mais elle n'a les moyens de contrôler ni l'habitat spontané ni le respect des servitudes et des emplacements réservés. Les ordres professionnels techniques sont mobilisés

mais réduits¹ les services techniques propres de la mairie centrale sont engagés mais accaparés par la gestion du quotidien.

L'Etat lui-même semble dépassé pour concevoir une vision à moyen et long terme de sa capitale. En 2010, Le schéma directeur du District de Bamako est largement dépassé, la population ayant plus que doublé depuis la dernière révision en 1995, et l'aire urbaine débordant largement des limites administratives. La lenteur de la réforme du statut particulier du District de Bamako, incluant le débat sur l'intégration des communes rurales périurbaines, empêche toute planification à la bonne échelle. L'Etat engage des projets d'envergure sans réflexion globale stratégique. Ainsi, le cinquantenaire de l'indépendance en 2010 a été l'occasion de la réalisation de multiples équipements « hors sol » qui restent juxtaposés, tels que la cité administrative ministérielle, de l'échangeur routier à la sortie du pont Fahd, du troisième pont sur le Niger, de l'aménagement du marigot Diafarana Ko,... La croissance urbaine exponentielle a alimenté une coalition des communes périphériques en opposition au cœur d'agglomération, rassemblées en association sur le thème de la ville centre, et de ses grands commerçants, qui grignotent les terres agricoles des villageois dans un but spéculatif, et déverse ses déchets dans les champs.

LE CONTEXTE URBAIN DE BAMAKO EN 2010

En 2010, Bamako est la capitale d'un pays politiquement stable, enclavé, un peu excentré des grands axes de développement régionaux, dont l'économie repose sur l'agriculture paysanne et les mines. La transition urbaine est encore loin d'être réalisée et la ville n'est globalement pas appréhendée comme moteur de développement économique national, malgré une prise de conscience avec l'adoption en 2009 par l'Etat de la Stratégie de Développement des Villes du Mali (SDVM). Fin février 2010 la mairie du District de Bamako organise un premier Forum du Développement Urbain rassemblant les maires des communes de Bamako et des communes

1 18 urbanistes inscrits à l'ordre en 2010

alentours, l'Etat, les professionnels de la ville, les représentations diplomatiques, et les partenaires au développement. La ville est passée d'un à deux millions d'habitants en dix ans, avec un taux de croissance urbaine de 5,4%, le plus rapide des villes africaines. La prospective démographique envisage le triplement de la population d'ici 2030 pour passer de 2 à presque 6 millions d'habitants. Les bamakois sont jeunes, à éduquer, mais représentent aussi une force de travail potentielle, dans un climat de mixité et de bonne cohésion sociales.

La ville se développe pratiquement à rez-de-chaussée sous forme de lotissements de parcelles de 600 à 300m². Malgré les collines des monts mandingues au Nord, elle s'étale sur les communes rurales périurbaines, confisquant le foncier, appauvrissant les villageois paysans, éloignant les populations des pôles de ressources, et ne parvenant pas à répondre aux besoins des nouveaux quartiers périphériques en infrastructures, équipements structurants et services de bases (accessibilité, mobilité, salubrité, eau, électricité, santé, éducation).

L'organisation urbaine est globalement restée la même qu'à l'époque coloniale: un unique centre-ville sur la rive gauche du fleuve Niger, concentre les fonctions commerciales, politiques, administratives, financières, religieuses. Le réseau viaire et les transports en commun (SOTRAMA) convergent vers le grand marché, le marché rose, la gare ferroviaire à l'arrêt, la grande mosquée, et l'Assemblée Nationale. Il s'en suit une congestion hors de toute proportion avec le parc automobile vétuste et modeste mais en augmentation. Le centre névralgique de la ville est asphyxié, évité par ceux qui le peuvent, à la merci des incendies accidentels. Il reste néanmoins le cœur de l'activité commerciale, où se rejoignent transporteurs, commerçants de gros et de détail, et joue un rôle décisif en terme d'approvisionnement et d'activité économique.

La rive droite, urbanisée depuis les années 1970, et connectée à la ville historique par deux puis trois ponts à partir de 2011, compte la moitié des bamakois, mais reste une ville dortoir, très sous équipée malgré l'existence

de quelques équipements de rayonnement internationaux tels que l'aéroport, la gare interurbaine et l'université, qui n'ont pas généré de centralités métropolitaines. La tentative de désengorger le centre historique en délocalisant le grand marché dans les Halles de Bamako sur la rive droite n'a pas été suivi d'une réorganisation structurelle de la desserte et n'a pas fonctionné. La structure urbaine qui prévalait pour une petite ville ne fonctionne plus pour une métropole multimillionnaire.

LES ENJEUX ET RÉSULTATS DU PREMIER ATELIER DE LA MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE À BAMAKO

Dans la dynamique du 1er forum du Développement Urbain de Bamako, la mairie du District de Bamako fait appel aux Ateliers de Cergy. La question d'un système de centralités urbaines adapté à l'extraordinaire croissance de la ville, articulé à un réseau de transports collectifs performant, et encourageant la densification comme alternative à l'étalement, émerge comme sujet du workshop. L'idée directrice est de rééquilibrer la structure de la capitale en tenant compte de son statut de métropole multimillionnaire devant se développer sur ses deux rives autour d'une identité commune, dans un site naturel exceptionnel, avec au centre le fleuve Niger. Il s'agit ainsi de promouvoir le passage d'une mono-centralité à une poly-centralité. La présence de 21 professionnels confirmés, aux nationalités, expériences, professions, variées, est garant d'une production de qualité et s'est avérée très formatrice pour tous, en particulier pour les professionnels locaux participants aux équipes de conception.

La mobilisation de personnalités de haut niveau au jury final est réussie grâce au portage politique et à la mobilisation du réseau des Ateliers, de l'ensemble des partenaires français et de l'AIMF et de CGLUA par la mairie du District. Le jury coprésidé par le Ministre Pierre André Périssol et le maire du District de Bamako, rassemble des ministres maliens, les maires des communes de la métropole, des maires ou élus de métropoles africaines et françaises, des acteurs internationaux. La discussion libre entre

maîtres d'ouvrages et partenaires qui a résulté de ce jury a contribué à poser un diagnostic sur l'état de la métropole et à identifier au sein de la production des équipes les éléments d'analyse et de projet les plus pertinents.

À l'issue de l'atelier, la légitimité de la mairie du District de Bamako comme chef de file des collectivités locales de la métropole est renforcée parce qu'elle a porté l'une des premières expressions de stratégie urbaine pour la capitale depuis le schéma directeur avorté de 2004. La mairie du District démontre à l'Etat central sa capacité à activer des partenaires pour exercer ses compétences stratégiques, et pose en tant que maître d'ouvrage, les bases d'une stratégie de développement urbain à horizon 2030, partagée entre tous les acteurs, dans une recherche de bénéfice collectif, permettant d'aller des projets sectoriels à une stratégie d'ensemble, et également de mettre en place un cadre de concertation à l'échelle du Grand Bamako.

L'Atelier de 2011 conforte également le positionnement de la mairie du District de Bamako par rapport aux ordres des professionnels, notamment à travers la mise en place d'un comité des partenaires locaux. Celui-ci donne l'occasion à la mairie de dialoguer ouvertement avec un ensemble de professionnels du pays (urbanistes, architectes, géomètres, ingénieurs, sociologues, enseignants géographes, historiens) autour d'une même problématique stratégique urbaine, ce qui étaye la réflexion, la nuance, la crédite et la partage.

Le dialogue avec les communes rurales voisines est renoué, dans une démarche d'élaboration et de partage d'une vision commune gagnante-gagnante pour les communes du centre de la métropole comme pour celles de la périphérie. La mairie du District associe les maires des communes riveraines aux réunions du comité des partenaires techniques, et à tous les temps forts de l'atelier.

LES BÉNÉFICES DES ATELIERS POUR LA STRUCTURATION DE LA VISION « BAMAKO HORIZON 2030 »

Le coup d'Etat militaire du 22 mars 2012 fragilise considérablement et durablement l'Etat du Mali, mais les maires restent en place et assurent la continuité de la puissance publique. Dans ce contexte, les élus de Bamako et des communes riveraines s'appuient sur la production de l'Atelier et le soutien de la coopération française, notamment de l'Agence d'Urbanisme du Grand Lyon, pour élaborer une vision politique, cartographiée et partagée de Bamako à l'horizon 2030. Elle synthétise les perspectives sectorielles présentes dans les différents ministères, et s'adosse à des orientations politiques simples, exprimées à trois échelles : l'Afrique de l'Ouest, la métropole, le centre ville du District de Bamako sur ses deux rives. Le Comité Technique du Développement Urbain (CTDU), renforcé par l'expérience de l'atelier de 2011, missionne une équipe pluridisciplinaire. Les acteurs du comité des partenaires locaux, sont mobilisés ainsi que le cadre de concertation avec les élus des communes riveraines. Le dialogue avec la junte au pouvoir s'établit, et c'est ensemble, maires de Bamako, maires des communes rurales périurbaines, ministre de l'administration territoriale, pilotes de l'atelier de 2011, que Bamako présente sa vision à l'horizon 2030 lors de la conférence Africités de décembre 2012 à Dakar.

En 2013, malgré le contexte sécuritaire qui se dégrade, la mairie du District de Bamako met en place une cellule de préfiguration d'une agence d'urbanisme. Elle capitalise l'expérience de l'Atelier de 2011 afin de produire de la connaissance sur la ville et d'être une aide à la décision politique. L'objectif est de lancer le Schéma Directeur d'Aménagement du Grand Bamako, sous la maîtrise d'ouvrage effective des collectivités locales avec la mairie du District comme chef de file, et avec la vision Bamako à l'horizon 2030 comme fil directeur. Malheureusement, la faiblesse et la confusion de la gouvernance politique de la capitale ne permet pas de dépasser les blocages multiples. La concertation avec les maires des communes riveraines reste informelle, l'idée d'une planification du Grand Bamako s'effrite, l'Etat freine la réforme du statut du District.

Dans ce contexte, un second atelier est organisé en 2014, avec une équipe de professionnels réduite à 10 personnes. Il s'agit d'opérationnaliser la vision Bamako à l'horizon 2030 avec la proposition d'une feuille de route, en commençant par le cœur de la métropole, c'est-à-dire le District de Bamako, où la mairie centrale est légitime à agir. Le jury se tient en présence du Premier ministre du Mali, et certaines propositions de l'Atelier sont reprises par l'Etat comme projets présidentiels. Le portage de certains élus locaux profite à leur parcours politique vers des responsabilités gouvernementales.

En 2020, dans un contexte sécuritaire et économique national considérablement dégradé, la capacité collective à passer à l'acte n'a pas été démontrée et la gouvernance politique de Bamako n'a pas été sensiblement améliorée. En l'absence d'organisation de nouvelles élections municipales du fait du manque de sécurité dans le reste du pays, le mandat des élus a été prolongé. Néanmoins, la vision Bamako 2030 fait toujours référence bien qu'étant restée une vision politique et technique sans aucune portée juridique. Parmi des 7 actions prioritaires mise en exergue par l'Atelier de 2014, l'aménagement prioritaire du Port Sec à l'entrée de la route de Ségou a continué à être porté par tous les acteurs, mais avec d'énormes difficultés foncières, et la gare routière de Sogoniko en rive droite a fait l'objet de projets non réalisés. L'aération du centre-ville historique, l'aménagement des berges du fleuve, et la mise en place d'un nouveau circuit des transports collectifs en anneau sur les deux rives, ont buté sur l'absence de pouvoir politique fort permettant d'assumer des expropriations au nom d'un projet d'intérêt général.

En revanche, la cellule de préfiguration de l'agence d'urbanisme a laissé place à une Agence de Développement Régionale, financée de manière pérenne par l'Etat et les collectivités et dirigée par Mahamadou Wadidie, et le schéma directeur de Bamako semble enfin lancé. La réforme du statut du District de Bamako est quand à elle, toujours en attente, mais les services de Bamako et les professionnels sont mieux préparés à appréhender et à partager la complexité de l'organisation de la capitale.

Agences autonomes et Partenariats Public-Privé- Population, leviers d'une gouvernance opérationnelle du Grand Ouagadougou

Sylvain Saudo

Pilote de l'atelier Ouagadougou
2018, ingénieur et urbaniste

Au lendemain du Front populaire, la constitution du 02 juin 1991 est venue disposer que le Burkina Faso organisait son territoire en collectivités territoriales. Depuis, le processus de décentralisation est resté relativement lent et inégal: l'Etat peine à partager ses responsabilités et fait montre d'une diligence tout aussi inégale dans l'organisation de la déconcentration des services de ses ministères. Il faut attendre 2004 pour que soit adopté un code général des collectivités territoriales qui vienne préciser les compétences dévolues aux communes urbaines, amorçant une nouvelle étape dans la décentralisation.

Dans les faits, si l'on regarde Ouagadougou dont la structure démocratique (élus d'arrondissement et élus centraux) est en place et joue pleinement son rôle d'animation de l'action publique locale, on constate assez vite un certain nombre de freins. Sur le plan budgétaire tout d'abord, les ressources financières de la ville assises sur une maigre dotation étatique et une assiette fiscale obsolète, sont nettement insuffisantes pour qu'elle puisse endosser les compétences transférées. A titre d'exemple, le budget municipal annuel de la ville de Ouagadougou, c'est moins que le budget dévolu à la gestion des ordures ménagères de sa jumelle, Lyon. Ce faible budget est quasi intégralement consacré au fonctionnement de la collectivité. Sa capacité

d'investissement repose alors essentiellement sur les partenaires de la coopération décentralisée.

On peut ainsi déplorer un développement inféodé aux aides extérieures, diluant les visions stratégiques dans une collection d'opportunités; un tour des projets urbains ouagalais vous donne ainsi parfois l'impression de visiter un musée de la coopération décentralisée, ici le projet italien, là l'échangeur France-UE, ici le GIZ, là l'AFD...etc.

Regardant l'articulation entre Etat et collectivités locales, le manque de dialogue et l'absence d'un mode projet sont flagrants. Ici la mairie découvre que le ministère est en train de doubler la voirie au grand damne des riverains qui subissent des travaux qui s'éternisent, là l'Etat entend définir seul le projet qui prendra place sur le site du futur ex-aéroport, les exemples sont légion!

Autre écueil auquel les édiles de la capitale burkinabé doivent faire face, c'est le taux de croissance record avec environ 200 000 nouveaux habitants chaque année, ce qui renvoie l'acte d'aménager le territoire à de la régulation plutôt qu'à de l'anticipation. Cette démographie record étale rapidement la tâche urbaine de Ouagadougou qui devient de fait un grand Ouaga, phagocytant les communes rurales environnantes. Cependant, d'un point de vue administratif, cette entité du grand Ouaga, qui semble dès lors devoir être le bon échelon de gouvernance, n'existe pas encore. L'absence d'une structure de coopération intercommunale désincarne et rend inopérant tout schéma directeur d'aménagement à cette échelle. Pire il prive l'intérêt général d'une capacité régulatrice là où les logiques spéculatives privées jouissent sans entrave d'un développement anarchique.

A l'occasion de l'Atelier international d'urbanisme qui s'est tenu en mars 2019, plusieurs pistes de travail ont pu être proposées par les équipes. Pour la gouvernance, deux perspectives se sont faites jour: d'une part la création d'établissements publics locaux (agences) à même d'incarner des organes partenariaux à visée opérationnelle et/ou stratégique; d'autre

part prendre davantage appui sur la formidable ingéniosité populaire comme cheville ouvrière de l'action publique locale.

Pour illustrer le premier point, nous pouvons prendre l'exemple de l'agence municipale des grands travaux (AMGT), avec une équipe dédiée issue des services techniques municipaux. Ce n'est que le 30 décembre 2019 que cette agence a été consacrée comme un établissement public local (EPL) avec une autonomie de gestion et un conseil d'administration qui, s'il reste nommé par le Maire de la ville, permet d'envisager une plus grande ouverture partenariale. Dans une dynamique similaire, la mairie de Ouagadougou pense à la structuration de différentes agences sur les champs thématiques du développement économique, de l'urbanisme, et des transports. Si la mise sur pieds de ces outils stratégiques et/ou opérationnels autonomes peut être saluée, il faut veiller à ce que leurs instances de pilotage reflètent bien 1/les échelles de territoire (Ouaga ou grand Ouaga ?), 2/ les écosystèmes d'acteurs qui les administrent (les représentants des ministères siègent-ils ? quelle place pour la société civile ? et les différents partenaires internationaux ?) faute de quoi leur légitimité et leur portée en pâtiront. Dans un pays fondé sur un droit coutumier, préexistant au droit moderne et garant de cette notion occidentale de « Nature », il convient également de donner une place à part entière aux détenteurs des traditions dans ces instances. L'ampleur opérationnelle, c'est à dire la capacité de fonctionnement et d'investissement dévolue à ces agences devra enfin être adaptée au regard des ambitions portées.

Dans le difficile contexte budgétaire existant, on voit bien que les perspectives stratégiques de la collectivité vont peiner à trouver leur pleine traduction sur le terrain tant l'argent public est rare. L'arsenal des outils incitatifs ou coercitifs permettant une planification maîtrisée reste par ailleurs à fourbir : outils de régulation ; outils financiers, outils fiscaux, outils de contrôle...

Partant de ce constat et avec une population qui a appris à habiter avec une telle ingéniosité, il apparaît primordial de prendre appui sur les

ouagalais. L'art du recyclage, de la transformation des matériaux, de la débrouille frugale est une force. Transformer une place publique en terrain de foot, en terrasse de café, une rue en atelier, en salle de mariage, en lieu de culte ou en scène de spectacle est à la portée des ouagalais. L'économie informelle répond à la plupart des services que les pouvoirs publics ne parviennent pas à organiser (banque, éducation, adduction d'eau, ramassage des ordures ménagères, etc.). Le développement de la capitale burkinabé ne pourra se faire sans cette énergie. L'urbanisme stratégique produit par une agence d'urbanisme donnera une armature, les partenariats public/privé/population (PPPP) seront vraisemblablement à rechercher comme leviers opérationnels et dans une logique d'urbanisme tactique. Ce processus de travail en concertation avec les parties prenantes locales est d'ailleurs en cours d'expérimentation. La « pépinière urbaine » soutenue par l'AFD et mise en œuvre par l'AMGT en est un exemple. Elle vise à redéfinir un espace public de sport et loisirs le long d'un drain en associant la société civile. Au-delà de l'étape de conception faite dans une logique de démocratie participative (co-conception), les ouagalais pourront être associés non seulement à la réalisation (chantier participatif) mais aussi, étape sine qua non de la définition d'un Commun, à la bonne gestion dans le temps de certains aménagements réalisés. S'il semble ainsi pertinent d'encourager à l'installation de Communs sis sur le triptyque : un bien, une communauté d'utilisateurs et un corpus de règles de bonne gestion, leur installation et leur vie doit rester sous la bienveillance régulatrice des acteurs publics qui restent seuls garants de l'intérêt général.

Sécurité urbaine dans les quartiers non-lotis de Ouagadougou : les citoyens, leurs traditions et leurs institutions.

Léandre Guigma

Expert associé des Ateliers, sociologue

Ouagadougou est la capitale du Burkina Faso, pays sahélien de l'Afrique occidentale. L'agglomération de Ouagadougou est constituée de quartiers lotis, c'est-à-dire régulièrement aménagés selon les textes en vigueur et de quartiers précaires localement appelés « non lotis ». Les quartiers non lotis abritent quatre Ouagalais sur dix et occupent un quart du territoire de l'agglomération. Ces quartiers sont occupés par des citoyens qui ont achetés leurs terrains auprès de propriétaires terriens ou de chefs traditionnels sans l'autorisation de l'administration publique. Certains y ont construit leur maison d'habitation et y résident. La gouvernance de ces quartiers non-lotis allie des logiques institutionnelles traditionnelles et des dynamiques locales.

Le quartier non loti du « Marteau » est situé au secteur 19 de l'arrondissement 4, au Nord-Est de Ouagadougou. Il occupe une superficie de 260 hectares et sa population est estimée à 25.000 habitants. A partir de ce quartier non loti étudié dans le cadre des Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Ouagadougou, nous montrerons comment ces trois logiques et dynamiques s'affrontent, s'imbriquent ou se complètent, dans le contexte de la sécurité urbaine en particulier.

Les quartiers non-lotis véhiculent auprès des non-résidents une image de quartier de promiscuité, où les résidents se connaissent et entretiennent des liens forts de sociabilité. Mais en réalité, beaucoup de résidents sont victimes

d'agressions notamment dans les zones non habitées (vergers, bas-fonds, carrières d'extraction de la terre) et de vols récurrents. Face à cette insécurité, les dispositifs institutionnels de sécurité sont renforcés par des dynamiques individuelles et collectives de protection des résidents.

LA SÉCURITÉ INSTITUTIONNELLE DES FORCES DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

La sécurité institutionnelle est assurée par les forces de défense et de sécurité, notamment par la police et la gendarmerie. Les conseillers municipaux constituent également des relais institutionnels pour communiquer l'état de la sécurité au Conseil Municipal, d'autant plus qu'il existe une police municipale à Ouagadougou.

Mais comment ces organes institutionnels peuvent-ils assurer la sécurité en permanence dans les multiples ruelles sinueuses des quartiers non lotis ? Ils arrivent généralement à posteriori dans les non-lotis, pour des constats, des enquêtes ou des arrestations. Ces forces de défense et de sécurité républicains ne sont pas donc efficaces pour la prévention ou pour la défense au moment des agressions dans les quartiers non lotis de Ouagadougou.

« L'AUTO-SÉCURITÉ » PAR LES CITADINS

Les résidents du non-loti observent un minimum de règles de sécurité en érigeant autant que possible, des murs de clôture et en se munissant de fermetures pour leur terrain et pour leur habitation. Ainsi, lorsqu'on entend crier « Au voleur ! », tous les riverains sortent par curiosité pour savoir de qui s'agit-il, mais également pour contribuer à son châtimement. Les sévices corporels subis par les présumés accusés de la part de la foule sont particulièrement violents, car les auteurs des coups et bastonnades sont anonymes et ne se donnent aucune censure. Certains lynchages de présumés voleurs connaissent alors des fins tragiques, sans que l'accusation ne soit irréfutablement prouvée, ce qui devient un contentieux juridique.

Mais certains malfaiteurs opèrent discrètement la nuit afin d'échapper à la vindicte popu-

laire et au lynchage. Pour faire face à ces nouvelles formes d'agressions, quelques chefs de quartiers non lotis ont recours à des consultations et protections mystiques ainsi qu'aux services de groupes d'autodéfense traditionnelles appelés «Kologweogo».

LA SÉCURITÉ TRADITIONNELLE DES PROTECTEURS MYSTIQUES ET KOLOGWEOGO

Pour garantir une protection contre les maladies, les mauvais esprits, les mauvais sorts et toutes sortes de malheur (vols, accidents...), des citoyens consultent des guérisseurs et protecteurs traditionnels. Ces protecteurs traditionnels sont réputés pour leurs pouvoirs magico-religieux, capables de guérir des maladies, de chasser ou de protéger contre les mauvais esprits, les dangers divers ou de changer positivement le destin d'une personne (réussite scolaire ou professionnelle, mariage, fécondité etc.).

Le sentiment d'insécurité du quartier est une préoccupation évoquée par de nombreux citoyens du non loti du Marteau comme en témoigne les propos du Chef de Toukin, l'un des sous-quartiers du Marteau.

«Dans le non-loti, c'est comme un Far West. J'étais obligé de faire appel aux Kologweogo. Si on est proche de la ville et que les gens vivent comme au village, alors il faut agir comme au village, pour sécuriser. En plein midi, tu peux laisser ta cour et on te vole. Avant, il n'y avait pas ça. Le village n'était pas dense et tout le monde se connaissait; il y avait moins de vol. (...) J'ai appelé la police au 1010 à maintes reprises, mais ils ne sont pas réactifs. Du coup, on a laissé faire les Kologweogo qui sont les résidents du quartier afin de pouvoir identifier les mauvaises personnes et les mettre hors d'état de nuire. Depuis le 21 septembre 2018 où les Kologweogo ont été installés, il y a la quiétude dans le quartier»¹

«Kologweogo» est en langue «moore», parlée par l'ethnie majoritaire du pays. Cela signifie littéralement en français «protecteur de la

brousse». Ces groupes d'autodéfense populaires très répandus dans le milieu rural, notamment dans les zones peu habitées pour lutter contre les coupeurs de routes et brigands qui pillent, volent et violentent les paisibles citoyens. Ils sévissent surtout dans les zones réputées comme présentant des risques d'insécurité, où les forces officielles de sécurité sont faiblement représentées ou inefficaces. Ces groupes d'autodéfense sont très craints des voleurs et brigands du fait des amendes et des sévices corporels qu'ils appliquent aux personnes qu'ils interpellent. Ils sont également dotés de pouvoirs magico-religieux obtenus à l'issue d'un rite d'intégration. Ils sont une émanation des autorités coutumières et structurés au niveau national. Cependant, ces groupes d'autodéfense populaire divisent l'opinion publique nationale qui y voit un risque de dérive et de justice parallèle intolérable dans un état de droit.

VERS DES FORMES RÉSILIENTES ET HYBRIDÉES DE GOUVERNANCE SÉCURITAIRE

Devant les limites de l'auto-sécurité par les citoyens, les groupes d'autodéfense transposés du milieu rural au milieu urbain, agissent comme des forces à même de dissuader et/ou de capturer les brigands et les voleurs qui opèrent dans les non-lotis. Ils agissent ainsi comme des relais des forces de sécurité officielles, trop onéreuses à équiper et à faire fonctionner par les pouvoirs publics sur toute l'étendue de l'agglomération urbaine. Dans le meilleur des cas, les Kologweogo livrent les présumés coupables aux forces de défense et de sécurité pour la suite de la procédure judiciaire. Malheureusement, ces dernières commettent quelquefois des erreurs et appliquent aux présumés coupables des services corporels exagérés.

Dans le quartier non loti du Marteau, le recours aux Kologweogo s'est effectué suite aux limites de la sécurisation institutionnelle et individuelle des résidents. La présence dissuasive des Kologweogo semble avoir donné satisfaction, car selon le Chef de Toukin, le nombre de vols a diminué dans le quartier.

Cette gouvernance hybridée des acteurs

1 Entretien du 26 janvier 2019, à Toukin/ le Marteau

institutionnels, traditionnels et des citoyens en matière de sécurité urbaine dans les quartiers non-lotés de Ouagadougou pourrait inspirer la gouvernance urbaine à Ouagadougou et dans le Grand Ouaga, en général. En effet, le cadre d'échanges, de dialogue et co-construction de Ouagadougou, proposé par la forme et la tenue des Ateliers de Ouagadougou en 2019 constitue déjà les prémisses d'une nouvelle forme de gouvernance à bâtir entre les institutions centrales, décentralisées, publiques ou privées, les traditions bien représentées par les chefs traditionnels aux bonnets rouges et les citoyens ordinaires, constitués d'hommes et de femmes des quartiers lotis et non lotis, venus exprimer leurs desiderata de vives voix.

Les sièges des Mairies d'arrondissement et des institutions centrales semblent bien éloignés de certains résidents des quartiers non lotis, si bien que le recours des résidents aux services municipaux ou centraux n'est pas systématique. D'autres espaces de rencontre et de dialogue des acteurs seraient alors à créer au niveau local dans les quartiers de Ouagadougou. Des règles consensuelles de gouvernance multi acteurs et un cadrage de leurs interventions locales permettraient d'assurer une complémentarité et une efficacité de leurs actions respectives, sous l'égide de la commune et dans le respect des règles républicaines.





Contribution des organisations à l'amélioration du mode de vie des habitants des grandes villes africaines

Ndassa Youchawou

Participant de l'atelier Douala 2013 et Bangui,
président de l'Association pour le Développement
Durable des Ressources Humaines

La population urbaine en Afrique s'élève actuellement à 472 millions d'habitants, et va doubler au cours des vingt-cinq prochaines années pour atteindre un milliard d'habitants en 2040. Dès 2025 les villes africaines abriteront 187 millions d'habitants supplémentaires, soit l'équivalent de la population actuelle du Nigéria (Rapport urbanisation Banque Mondiale, 2017). L'urbanisation des villes africaines, est donc un défi majeur pour les acteurs de développement, bailleurs de fonds internationaux, pouvoirs publics, entreprises et organisations qui opèrent dans les villes africaines, car les villes sont vouées à jouer un rôle capital dans le développement de leurs pays.

Afin d'accélérer la croissance économique et d'atteindre l'objectif de créer des emplois, mais aussi d'améliorer les conditions de vie et de faciliter l'accès aux besoins fondamentaux, d'améliorer les infrastructures des villes africaines, il est indispensable d'impliquer d'une manière participative tous les acteurs dans une plateforme concertée, et de placer le citoyen africain au cœur des dispositifs de gouvernance. La gouvernance urbaine étant ici définie comme étant la coordination des intérêts variés pour la poursuite d'un intérêt commun, celui du bien être des citoyens africains.

Cette contribution s'organise autour de deux parties. La première met en relief les conditions de vies en ville et évalue les «habitus» des cita-

dins africains, dans leurs façons d'être, les interactions avec les autres et les modes d'appropriation de l'espace urbain par les citoyens. La seconde partie propose des pistes pour une plus grande participation des organisations à l'amélioration des conditions de vies des urbains et la mise en place d'une plateforme de gouvernance urbaine participative concertée, afin de développer une synergie d'action entre pouvoirs publics et entreprises.

ETAT DES LIEUX : UNE DÉGRADATION DES CONDITIONS DE VIE DANS LES VILLES AFRICAINES

On observe aujourd'hui un phénomène de cumul des inégalités sociales et environnementales dans les villes africaines. Concrètement, au niveau de l'occupation de l'espace, les populations les plus défavorisées se concentrent à proximité des zones les plus polluées, les marécages ou les zones à risques, alors que les plus aisées résident à proximité d'espaces verts, ont accès à tous les services ou autres infrastructures urbaines. La croissance des inégalités socio-spatiales et les problèmes liés à l'exclusion de certaines populations à revenus modestes, handicapées, personnes âgées, migrants et jeunes sont aussi accentués par le renchérissement du niveau de vie grandissant dans les villes africaines. Le coût de transports est élevé, les équipements de loisirs et de divertissement, ne sont pas accessibles pour le plus grand nombre, les services de bases sont limités.

Selon le rapport urbanisation de la Banque Mondiale de 2017, les dépenses de logement dans les villes africaines sont supérieures de 55 % à celles observées dans d'autres continents. À Dar es Salaam, par exemple, 28 % des habitants vivent à trois au moins dans une pièce. À Lagos, au Nigéria, deux habitants sur trois vivent dans des bidonvilles.

Le coût des denrées alimentaires est environ 35 % plus chères dans les villes d'Afrique que dans celles d'autres pays à revenu faible ou intermédiaire ailleurs dans le monde. Globalement, par rapport aux autres pays en développement à niveau de revenus similaire, les biens et services

coûtent entre 20 et 31 % plus cher aux ménages urbains africains.¹

Les frais de transport quotidiens pour ceux qui travaillent sont élevés, voire prohibitifs, sachant par ailleurs que les systèmes, des taxis, et moto taxis informels sont plus chers que les services de bus, très peu développés dans les villes africaines. Pour ceux qui sont contraints de se déplacer à pied, l'accès à l'emploi est donc limité.

Parce qu'elles ne font pas l'objet d'un développement planifié suffisant et qu'elles accueillent un important exode rural, les villes connaissent une expansion continue des implantations sauvages, qui se trouvent plutôt dans le centre et donc plus près des emplois (à l'instar de Kibera à Nairobi, de Tandale à Dar es Salaam, de Bependa à Douala, de Mokolo Lobi à Yaoundé). Le secteur informel s'exerce pour la plupart sur les chaussés et trottoirs de la ville, créant un désordre urbain dans les artères de la ville.

L'ensemble de ces difficultés entraîne le développement d'«habitus» (comportements et attitude) qui constituent une menace pour la ville: oisiveté des jeunes, agressions et insécurité, constructions anarchiques, désordre urbain, 'insalubrité, etc...

Il est donc nécessaire de développer de nouveaux mécanismes de socialisation et d'intégration des citoyens africains afin de prendre en compte les attentes et besoins de ses habitants et provoquer des changements de comportements.

CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS ET ENTREPRISES À L'AMÉLIORATION DES MODES DE VIE DES CITOYENS

L'enjeu majeur du développement des villes africaines est la création de meilleures conditions de vie pour ses habitants urbains. Pour garantir leur attractivité (au sens de la capacité à répondre aux besoins essentiels des habitants, présents et futurs), il s'agit notamment de trouver

1 Rapport urbanisation de la Banque Mondiale 2017

de nouveaux modes de financement et de gouvernance locale permettant des investissements nécessaires à la préservation ou à l'évolution des infrastructures existantes et/ou à la construction de nouvelles infrastructures, pour la vie tout en veillant à ne pas induire voir renforcer les inégalités sociales entre les habitants.

Pour ce qui est de la contribution des entreprises opérantes dans les villes africaines, l'enjeu de développer, au titre de leur Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) des investissements à caractère sociale afin de faciliter l'accès des employés et leurs familles aux systèmes de logement, de santé et d'éducation de qualité. Cette orientation est aussi valable pour les bailleurs internationaux qui devraient mettre en avant l'amélioration de bien être des citoyens comme conditionnalité de l'aide au développement. Ce qui aura à coup sûr un impact positif sur le mode de vie des citoyens, des employés dans les entreprises, mais aussi de freiner l'immigration vers les pays plus riches.

En ce qui concerne les organisations sociales telles les associations, elles doivent aussi jouer un rôle fondamental dans l'amélioration du cadre et mode de vie des citoyens. Ainsi, l'accompagnement et le soutien des entreprises, des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds aux associations d'intérêt communautaires participera à employer des jeunes citoyens sortants des écoles et faciliter leur insertion socioprofessionnelle. Ces associations peuvent de ce fait participer à la « conscientisation » des populations, à former des jeunes leaders, à faire émerger l'engagement citoyen et surtout à accroître la responsabilité des habitants sur l'amélioration de leur cadre de vie, de la maintenance et l'entretien des équipements existants.

METTRE EN PLACE DES PLATEFORMES DE GOUVERNANCE URBAINE

Pour l'amélioration du cadre de vie urbain, nous proposons la mise en place de plateformes de gouvernance urbaine impliquant tous les acteurs qui opèrent dans les villes africaines (bailleurs de fonds pouvoirs publics, entreprises, municipalités, associations) et leur permettant

de travailler ensemble suivant un plan d'action clairement défini.

Au niveau des pays africains, les gouvernements et les mairies des villes devraient mettre en place des mesures incitant les entreprises à investir dans le développement des infrastructures sociales tant pour leurs employés que pour les populations environnantes aux entreprises. En retour et après évaluation, l'Etat accorderait aux entreprises qui se sont démarquées, des facilitations fiscales. Un nouveau contrat public - privé et organisations est à privilégier pour développer des projets à fort impact social : en développant au côté des pouvoirs publics des projets significatifs dans le domaine de l'éducation, de la santé, de l'eau, de l'énergie renouvelable, du logement et du transport, les entreprises gagneront ainsi en visibilité et en label d'entreprises citoyennes.

Au niveau des villes, il revient à la mairie d'organiser et d'établir un plan d'amélioration de bien être des habitants qui intègre les actions de chaque acteur de la ville. La mairie rassemble les documents stratégiques, et met en place l'action politique nécessaire pour soutenir et faciliter les actions portées par les acteurs locaux. Elle doit encadrer, sensibiliser, faciliter l'accès aux documents domaniaux quand c'est nécessaire, réquisitionner les terrains pour cause d'utilité publique pour des projets d'intérêts communautaires quand les circonstances l'obligent, jouer le rôle d'arbitre pour régler les litiges et conflits qui surgissent dans le cadre du plan d'action. Elle doit se donner mission d'impliquer les associations et organisations locales dans toutes les démarches visant la redéfinition du cadre de vie de leur populations cibles, de l'entretien des infrastructures réalisées et de la mobilisation de la main d'œuvre locale dans la mise en œuvre des projets. Ce qui va faciliter l'insertion socioprofessionnelle des jeunes en milieu urbain ainsi que leur formation.

Ainsi, la mise en place de ces plateformes par les mairies des villes devraient permettre de résoudre les principales difficultés que connaissent les projets de développement en Afrique, de dépasser les conflits et les divergences d'intérêts.

Gouvernance des villes et institutions en Afrique

Christophe Mestre

Directeur du Centre International d'Études pour le Développement Local (CIEDEL)

En Afrique, la réalité urbaine, longtemps oubliée tant des chercheurs que des décideurs politiques et des acteurs techniques est aujourd'hui plus qu'une réalité : en 2020 c'est environ 50 % de la population africaine qui est urbaine, soit environ 500 millions d'habitants et en 2050 on estime que plus de 1 milliard d'africains vivront en ville¹, il faudra ainsi «construire» en Afrique l'équivalent de toutes les villes que la Chine a produit durant toute son histoire.

Dans ce contexte d'urbanisation accélérée, les villes africaines sont soumises à une quadruple tension, démographique, sociale, politique et institutionnelle :

› Sur le plan démographique, chaque ville est soumise à une poussée démographique issue tant du croît interne que de l'exode rural ou des migrations internationales. Il y a quelques années M. Simon Compaoré alors maire de Ouagadougou expliquait que sa ville, qui pesait alors 1 500 000 habitants était dans une situation où elle «absorbait» 150 000 habitants de plus par an, avec son corollaire d'étalement urbain, de logement précaire...

› Sur le plan social, l'urbanisation se traduit par l'explosion d'une demande sociale en matière de production de service de tous ordres : eau, électricité, assainissement, voirie, transport public, école, santé mais aussi sécurité, cadre de vie... A cette demande sociale, les réponses apportées sont plus souvent sous forme d'investissement que de moyens de fonctionnement des services

publics locaux, ce qui pose la question de la pérennité et de la qualité de ces services publics, qui manquent cruellement de personnels et de moyens de fonctionnement,

› Sur le plan politique, les villes, et ceci d'autant plus qu'elles ont un poids démographique élevé sont considérées comme des foyers d'opposition au pouvoir central, comme des espaces de contestation qui remettent en cause les équilibres politiques nationaux, que ce soit les manifestations d'Alger de ces derniers mois, les manifestations qui ont fait basculer le pouvoir à Khartoum en 2019 ou le signal de départ des «printemps arabes» que fut l'immolation de M. Mohamed Bouazizi, à Sidi Bouzid, en Tunisie. Ceci amène fréquemment un contrôle du pouvoir central sur les villes capitales au détriment de l'autonomie locale.

› Sur le plan institutionnel, les processus de décentralisation entamés majoritairement à la charnière des années 80 - 90, sont restés au milieu du gué, voire ont reculé comme le montre le fait que les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et les transferts de ressources qui devaient les accompagner ne sont toujours pas des réalités, et que l'autonomie locale reste souvent un simple affichage. On se rappellera les revendications des dakarois envers leur maire au sujet des coupures à répétition de la fourniture d'énergie électrique, alors que cette compétence n'a pas été transférée aux collectivités territoriales ou les «charcutages» institutionnels de nombreuses capitales qui visent à réduire leur autonomie politique.

Ces tensions posent au quotidien la question de la gouvernance de la ville et des institutions qui la mettent en œuvre : comment gouverner un espace urbain en croissance exponentielle alors qu'il est soumis à de telles contraintes politiques, institutionnelles et financières de la part de l'Etat central ?

La gouvernance du territoire urbain repose principalement sur quatre pôles² :

2 Dans certains Etats, il conviendrait de prendre en compte un autre pôle qui est celui des autorités coutumières.

1 Estimation d'après les chiffres du FIAD 2017

› L'État et ses services

Leur vision de la ville reste le plus souvent marquée par une vision aménagiste, d'une ville qui s'impose à ses habitants, comme on peut le voir avec l'explosion des «échangeurs» dans la plupart des capitales africaines, échangeurs qui sont parfois localisés sans prendre en compte le tissu urbain, les voies de dégagement ou les accès aux infrastructures situées à proximité,

› Les collectivités territoriales et leurs services,

Les collectivités territoriales sont au contact direct et permanent des citoyens. Mais elles manquent à la fois de connaissances de leur territoire (base de données, informations statistiques...), de compétences techniques (urbanistes...) et de moyens (financiers, matériels...) pour jouer pleinement leur rôle et sont souvent dans une posture de réponse à la demande d'urgence ou de court terme plus que prospective d'une ville en transformation perpétuelle,

› Les acteurs économiques

Pivots essentiels de la vie de la cité, les acteurs économiques dans leur diversité (transporteurs, commerçants, entrepreneurs, fournisseurs de service...) fabriquent la ville au quotidien en occupant l'espace public, en organisant et gérant les flux, mais dans une somme d'intérêts contradictoires, dont la complexité est augmentée par leur caractère informel et la faible articulation de ceux-ci au territoire.

› Les habitants

Principaux acteurs de la ville, mais souvent «oubliés», ils la construisent, la vivent et l'incarnent. Ils sont capables de la détourner pour l'adapter -autant que faire se peut- à leurs besoins, souvent contradictoires et entremêlés.

Enfin de manière transversale à ces quatre pôles, la gouvernance articule quatre fonctions. Une fonction politique, qui vise à organiser la cité, imaginer la ville de demain, à faire de la prospective au regard des évolutions du contexte; une fonction technique qui vise à organiser et mettre en œuvre les moyens pour faire évoluer la ville vers le futur souhaité; une fonction économique qui permette à ses habitants de vivre et travailler sur place et enfin une fonction d'usage

qui permet à l'habitant de vivre dans l'espace urbain en y trouvant les principaux services qu'il est en droit d'attendre.

Gouverner la ville demande alors de permettre aux différentes catégories d'acteur d'être reconnues, de pouvoir participer à la gestion de la cité et d'être positionné clairement sur une ou plusieurs fonctions.

La gouvernance repose donc bien sur la construction d'un ou de plusieurs espaces publics placés sous l'égide de la ou des collectivités territoriales de l'espace urbain.

Les partenaires techniques et financiers ont alors tout leur rôle à jouer en ce sens, et ceci tant pour alimenter la construction des villes africaines que pour contribuer à améliorer la gouvernance des villes françaises, en appuyant le renforcement de chaque pilier de la gouvernance et en accompagnant les dynamiques de dialogues et de coopération entre ces acteurs.

Ceci est plus facile à dire qu'à faire et comme le disait l'ambassadeur Bigot lors des assises franco-sahéliennes de la coopération décentralisée à Poitiers en octobre 2019, «il faut réinventer une manière de faire du développement».

Pour cela, il est sans doute nécessaire de poser quelques questions clés:

› La gouvernance de la ville est elle uniforme, ou à chaque ville son modèle, qui plus est évolutif?

› Dans une époque marquée par une citoyenneté fragmentée, comment faire de la ville un espace inclusif, qui regroupe des catégories de populations différentes dans un esprit de cohésion sociale et vers un projet commun?

› Comment articuler concertation et prise de décision au différents niveaux emboîtés de la ville?

› Comment mettre en pratique la notion de subsidiarité pour permettre aux habitants de contribuer depuis leur lieu de vie à la construction de la ville?

› Au regard des contraintes économiques et institutionnelles des villes, est-il possible de continuer à promouvoir un modèle de service public universel ou faut-il amener les acteurs de la ville (habitants, acteurs économiques...) à en être les co-constructeurs?

les ateliers

maîtrise d'œuvre urbaine

Association à but non lucratif, Les Ateliers sont un réseau international de professionnels, d'universitaires, et de décideurs en matière d'aménagement urbain. Centrée sur la pratique de la maîtrise d'œuvre urbaine, l'association organise des ateliers envisagés comme un lieu de conception et de créativité afin d'apporter aux décideurs locaux un regard international et des propositions novatrices sur leurs problèmes d'aménagement. Créés en 1982 et à l'origine tournés vers les étudiants et jeunes professionnels, Les Ateliers organisent depuis 2005 des ateliers ouverts à des professionnels expérimentés et bénévoles, à la demande de collectivités locales, gouvernements ou autres partenaires. En France ou dans d'autres pays, ces ateliers apportent aux maîtres d'ouvrage un regard international et des propositions illustrées et novatrices sur la stratégie territoriale et les projets d'aménagement urbain. Les ateliers sont aussi, par la confrontation des métiers et des cultures, un lieu de remise en question des apprentissages et d'échange de haut niveau.

LES ATELIERS EN AFRIQUE

2020 SAN PEDRO, CÔTE D'IVOIRE

De la cité portuaire à la métropole côtière

2019 KAMPALA, OUGANDA

Green and Innovative Kampala

2018 OUAGADOUGOU, BURKINA FASO

Ouagadougou 2050, Vivre le quotidien à l'échelle du Grand territoire

2018 OUARZAZATE, MAROC

Le grand Ouarzazate, une ville oasienne du XXI^e siècle

2018 BANGUI, REPUBLIQUE CENTRAFRICAINE

De l'urbanité des Kodoros à la dynamique du grand territoire

2017 PORTO-NOVO, BÉNIN

Révéler les défis de Porto-Novo, Capitale Africaine du XXI^e siècle

2016 DOUALA, CAMEROUN

Douala ô Mulema : Entre infrastructure et stratégie métropolitaine, quelle place pour le projet urbain ?

2014 NOUAKCHOTT, MAURITANIE

Nouakchott, l'avenir pour défi : Adaptation et mutation d'une ville vulnérable

2014 BAMAKO, MALI

Atelier de stratégie opérationnelle sur la vision Bamako 2030

2013 DOUALA, CAMEROUN

Douala, «ville assemblée»

2012 THIÈS, SÉNÉGAL

Thiès, ville carrefour

2012 PORTO-NOVO, BÉNIN

Ecosystème et développement urbain

2011 BAMAKO, MALI

Les nouvelles centralités de la métropole de Bamako

2011 PORTO-NOVO, BÉNIN

Stratégie et projets d'aménagement pour le Centre-Ville Ouest de Porto-Novo

2010 SAINT-LOUIS, SENEGAL

Saint-Louis 2030, nouvelle métropole africaine

2010 PORTO-NOVO, BÉNIN

Un nouveau quartier en bordure de lagune

2009 PORTO-NOVO, BÉNIN

L'aménagement des berges de la lagune

2006 CASABLANCA, MAROC

Le grand projet urbain de Casablanca

2005 PORTO-NOVO, BÉNIN

Identité et développement d'une capitale africaine du 21^e siècle