



ORIENTATIONS DE L'AIDE FRANÇAISE EN FAVEUR DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE LOCALE

ÉLABORÉES DANS LE CADRE DU PARTENARIAT FRANÇAIS POUR LA VILLE
ET LES TERRITOIRES, PLATEFORME DES ACTEURS FRANÇAIS DE L'URBAIN
À L'INTERNATIONAL



Renforcer la maîtrise d'ouvrage des autorités locales des pays en développement

Les enjeux du développement urbain sont intimement liés à ceux du développement durable au niveau planétaire. **La planification** de la forte croissance des villes du Sud et son accompagnement par des **politiques inclusives** en sont des éléments-clés pour résoudre les crises sociales et environnementales. Les défis à relever sont nombreux : développement des quartiers précaires, développement économique local, soutenabilité environnementale des villes, lutte contre le changement climatique.

La France se mobilise fortement pour répondre à ces défis. Elle soutient une vision spécifique centrée sur le **rôle stratégique des autorités locales**, acteurs légitimes et pertinents pour construire des réponses innovantes au plus proche des besoins des populations du Sud, dans le cadre d'une gouvernance urbaine démocratique.

Les orientations françaises sur la planification urbaine stratégique mettent en avant l'importance de la co-production des politiques territoriales par l'ensemble des acteurs, sous l'impulsion des autorités locales. S'inscrivant dans cette perspective, les présentes **"Orientations de l'aide française en faveur de la maîtrise d'ouvrage publique locale"** ont été élaborées dans le cadre du **Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT)**, plateforme des acteurs français de l'urbain à l'international.

Face aux défis qu'affrontent les autorités locales pour exercer effectivement leurs compétences, ces orientations préconisent en particulier :

- d'appuyer les capacités financières des autorités locales maîtres d'ouvrage ;
- de renforcer les capacités et la participation des acteurs locaux à la planification urbaine ;
- de développer et partager la connaissance du territoire ;
- de consolider les compétences locales dans la gestion des services publics.

Elles présentent les **expériences des acteurs du PFVT dans leur diversité** comme l'appui à la planification, aux études amont, à la création d'agences d'urbanisme, le développement d'observatoires du développement urbain, la mobilisation de financements diversifiés, la professionnalisation des acteurs de l'économie informelle, ou le conseil sur la gouvernance contractuelle des services de base.

Présentées à l'occasion du 7ème Forum urbain mondial organisé à Medellin, ces orientations proposent des savoir-faire et des expertises que la France entend mobiliser plus efficacement, de façon intégrée, en réponse aux demandes des États et villes partenaires pour un développement urbain durable. Ce sont, in fine, autant de solutions pour le futur et un élément clé de réponse face à la crise climatique.

Pascal CANFIN
Ministre délégué au Développement

Remerciements :

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

adetef
Assistance Technique France



Le Secrétariat technique du PFVT est assuré par ADETEF (Assistance Technique France).

Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT)

Adetef – Télédoc 727 - 120, rue de Bercy
75572 PARIS Cedex 12 – France
Tel. + 33 1 53 18 24 34
Fax. + 33 1 53 18 38 79

contact.pfvt@adetef.finances.gouv.fr

www.adetef.fr

Photo de couverture :
Centre historique à Salvador de Bahia, Brésil
Aurélie Landon, 2012.





Djakata, manipulation de maquettes
Bérangère Deluc, GRET

SOMMAIRE

ORIENTATIONS DE L'AIDE FRANÇAISE EN FAVEUR DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE LOCALE

ÉLABORÉES DANS LE CADRE DU PARTENARIAT FRANÇAIS POUR LA VILLE ET LES TERRITOIRES, PLATEFORME DES ACTEURS FRANÇAIS DE L'URBAIN À L'INTERNATIONAL

INTRODUCTION

Réinventer la conception de la ville pour répondre aux nouveaux enjeux du développement 6

CHAPITRE 1

La maîtrise d'ouvrage urbaine publique locale au cœur des propositions de la France pour un développement urbain durable et inclusif 7

1 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE LOCALE, MOTEUR DE LA GOUVERNANCE LOCALE 7

2 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION 7

3 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE PORTÉE PAR UNE AUTORITÉ PUBLIQUE LOCALE 8

CHAPITRE 2

Orientations de l'aide française en appui à la maîtrise d'ouvrage publique locale 10

1 - DÉVELOPPER LES CAPACITÉS D'ACTION DES AUTORITÉS LOCALES POUR LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE LOCALE 10

■ Développer les capacités financières de la maîtrise d'ouvrage publique locale 10

■ Conforter les compétences et capacités de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique locale dans la gestion des services publics 12

■ Renforcer les capacités de la maîtrise d'ouvrage publique locale par le recours aux outils d'assistance à maîtrise d'ouvrage 14

■ Développer les outils de connaissance du territoire 16

2 - RENFORCER LA PARTICIPATION ET LES CAPACITÉS DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS À LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE 18

■ Renforcer les capacités de l'ensemble de la chaîne d'acteurs 18

■ Renforcer la participation à la planification urbaine stratégique 20



La maîtrise d'ouvrage urbaine publique locale au cœur des propositions de la France pour un développement urbain durable et inclusif

Cette réflexion stratégique sur la maîtrise d'ouvrage publique locale s'inscrit dans la continuité des "Orientations de la coopération française en appui à la gouvernance urbaine" adoptées en 2009, des "Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique" adoptées en 2012, ainsi que de l'engagement de la France en faveur de l'adoption et la mise en œuvre des Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base.

L'ensemble de ces réflexions stratégiques sont menées dans le cadre du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), plate-forme des acteurs français de l'urbain à l'international.

1 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE LOCALE, MOTEUR DE LA GOUVERNANCE LOCALE

Les orientations françaises en appui à la planification urbaine stratégique promeuvent l'élaboration d'une vision partagée et prospective du territoire, visant à développer l'accès aux opportunités économiques, au logement et, aux services de base pour le plus grand nombre. Ces orientations s'articulent autour de quatre principes d'actions :

- favoriser une coproduction multi-acteurs du projet de territoire autour des autorités locales ;
- aider au développement et à la consolidation de la maîtrise d'ouvrage urbaine ;
- appuyer l'adoption d'une démarche intégrée par la mise en cohérence des politiques sectorielles et l'articulation des politiques territoriales ;
- appuyer le renforcement de la formation et la qualification de l'ensemble des acteurs du territoire: acteurs publics locaux (cadres de l'administration et élus), professionnels de l'urbain, société civile et favoriser la mise en place de programmes de recherches communs nord-sud.

Les acteurs impliqués dans cette co-production, dont il convient de préciser et de renforcer les rôles, sont :

- le "maître d'ouvrage urbain" public, qui assure le pilotage politique, organisationnel, technique et financier du plan urbain stratégique. Ce rôle est souvent porté par l'autorité locale, qui met en place des dispositifs de gouvernance diversifiés ;
- le "maître d'œuvre urbain", qui assure la conception des programmes et le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques ;
- les acteurs économiques et les entreprises qui proposent des solutions techniques et des montages financiers ;
- les "acteurs locaux" (habitants, actifs, usagers), qui font bénéficier le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre de leur "expertise d'usage" dans le cadre de dispositifs de concertation.

La stratégie française promeut ainsi le renforcement de la **maîtrise d'ouvrage publique locale**, outil institutionnel garant d'une stratégie territoriale fondée sur l'intérêt général. Elle prône une approche globale et politique de la ville, dont la gouvernance s'articule autour de l'autorité publique locale ou régionale, porteuse de cette maîtrise d'ouvrage publique locale.

2 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE : ÉLÉMENTS DE DÉFINITION

La maîtrise d'ouvrage urbaine recouvre un **ensemble de missions permettant de conduire les processus de développement du territoire urbain**, de transformation des aires urbanisées formelles et informelles et d'amélioration de l'accès aux services de base pour l'ensemble de la population.

Ces missions associent la construction d'une vision stratégique du développement du territoire et la conception des projets urbains qui la déclinent,



Favela Rocinha - Rio de Janeiro - Brésil
Aurélie Landon, 2012

INTRODUCTION

Réinventer la conception de la ville pour répondre aux nouveaux enjeux du développement

La forte croissance urbaine en cours dans les pays en développement et émergents occasionne des conséquences majeures pour l'équilibre social, économique et environnemental de la planète. Dans le cadre des processus en cours de décentralisation et de métropolisation en cours, le développement urbain est au cœur des enjeux planétaires liés à la lutte contre la pauvreté, au développement économique, à la lutte contre le changement climatique et à la réduction des risques.

Ainsi, la Déclaration finale de la Conférence Rio+20 de juin 2012 reconnaît l'importance des enjeux urbains et du rôle des autorités locales pour un développement durable. L'accompagnement de la croissance des aires habitées par une planification urbaine et territoriale constitue en particulier un défi crucial pour construire, dans les 40 prochaines années, de nouveaux modèles de villes équitables et durables.

Or, force est de constater que les interventions par les projets urbains, les approches sectorielles ou la planification urbaine sans démarche participative ont montré leurs limites.

Il convient de développer des stratégies innovantes, adoptant une approche globale, transversale, participative, et s'appuyant sur des échelles de planification adaptées aux réalités territoriales et sociales. La France soutient un renforcement du rôle stratégique des autorités locales et régionales, acteurs légitimes et pertinents pour construire ces réponses innovantes.



jusqu'à leur mise en œuvre, et leur appropriation institutionnelle et sociale :

- construire une vision prospective du développement du territoire urbain avec l'ensemble des acteurs ;
- traduire les orientations de cette vision prospective à travers un processus de planification urbaine stratégique ;
- assurer les concertations, les arbitrages et les régulations nécessaires à leur élaboration ;
- réunir les conditions politiques, financières, techniques et les moyens humains nécessaires à leur mise en œuvre dans le cadre d'une démarche participative et itérative ;
- fiabiliser le cadre juridique et réglementaire pour sécuriser la mise en œuvre des projets, notamment dans le domaine foncier ;
- assurer le portage politique, le pilotage et garantir la continuité des projets sur le temps long des processus urbains ;
- décider des modalités et des délais de réalisation des plans et programmes.

3 - LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE PORTÉE PAR UNE AUTORITÉ PUBLIQUE LOCALE

Mission indissociable du processus politique de gouvernance urbaine, la maîtrise d'ouvrage urbaine est portée par une autorité publique qui remplit dans ce rôle une fonction d'intérêt général dont elle assume la responsabilité, dont elle est redevable et dont elle ne peut se démettre. L'autorité locale désigne à la fois les autorités locales élues, ainsi que les services déconcentrés de l'Etat.

La légitimité de l'autorité publique locale en tant que maître d'ouvrage est définie par les compétences qui lui sont conférées, renforcées en fonction des modalités de sa désignation.

L'autorité publique locale est également la mieux positionnée pour conduire une démarche intégrée de développement territorial et pour pouvoir assurer les interfaces et les articulations entre les différentes échelles institutionnelles intervenant sur son territoire : Etat, autorités déconcentrées,

région, intercommunalités, collectivités voisines, quartiers. Il convient en particulier de veiller à la cohérence des politiques sectorielles portées notamment par les instances déconcentrées de l'Etat à l'échelle locale.

Elle peut développer une vision locale ou régionale s'appuyant sur les spécificités et les ressources locales existantes, en prenant en compte les aires périphériques..

Une décentralisation effective des compétences urbaines de l'échelon national vers les échelons locaux et régionaux favorise ainsi l'efficacité de l'action publique à travers l'amélioration de l'accès des populations aux services de bases, les dynamiques économiques locales et l'approfondissement de la démocratie.

La France appuie le processus de décentralisation et le mouvement municipal à travers un soutien aux associations de collectivités locales, ainsi que des programmes bilatéraux. Elle soutient une décentralisation effective appuyée par l'Etat central qui définit le cadre général et stratégique du développement national et qui confère, sous forme de contrat politique, la maîtrise d'ouvrage urbaine à un acteur local ou régional publique légitime, porteur d'une vision transversale.

Les capacités requises pour rendre effective la maîtrise d'ouvrage publique locale se concrétisent à travers des **dispositifs de gouvernance variés** qui peuvent être classés selon trois types :

- une maîtrise d'ouvrage d'Etat centralisée ou portée par un service déconcentré ;
- une maîtrise d'ouvrage décentralisée portée par l'autorité locale, qui peut prendre une forme collégiale, notamment dans le cas des intercommunalités ;
- une maîtrise d'ouvrage déléguée à des organismes publics et semi-publics, sous contrôle de l'autorité publique locale.

Si les autorités locales peuvent revêtir des configurations très différentes d'un Etat à l'autre (ville, comté, district, commune, région, conseil local, province, ...), le **principe de subsidiarité** fournit un cadre de référence pertinent pour la répartition des compétences entre les différents niveaux institutionnels. Ce principe permet à l'Etat de

confier les domaines de compétences aux échelons les plus appropriés. Il vise également à donner les moyens nécessaires à l'autorité locale, porteuse de la maîtrise d'ouvrage publique locale, à garantir un cadre sécurisé de l'action publique et à disposer des capacités et des moyens financiers, juridiques et techniques effectifs pour conduire une politique publique de développement urbain.

Ce cadre se construit notamment autour d'un socle de compétences clés qui donnent la capacité à l'autorité publique locale d'exercer ce rôle de maîtrise d'ouvrage urbaine: la planification stratégique, la régulation de l'usage et de la propriété du sol, la délivrance des permis de construire, les infrastructures et les services publics, le développement économique, l'action sociale.

SOUTENIR LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE POUR DÉVELOPPER L'ACCÈS AUX SERVICES DE BASE À OUAGADOUGOU AU BURKINA FASO. AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.

Le Projet de Développement Durable de Ouagadougou (PDDO), financé par l'AFD, vise à accompagner le projet de territoire de la ville de Ouagadougou via le financement d'infrastructures urbaines structurantes, dans le double objectif d'améliorer la mobilité urbaine, et de favoriser l'accès aux services essentiels d'eau et d'assainissement. Il s'inscrit dans la continuité de l'appui de l'AFD au développement des infrastructures de la capitale à travers de précédents financements. L'Agence a noué un partenariat étroit avec les acteurs du développement urbain au Burkina depuis 1997 à travers des opérations souvent novatrices, qui ont confirmé la capacité de gestion des maîtrises d'ouvrages de la Commune et de l'Office Nationale de l'Eau et de l'Assainissement. Le projet vise à :

- Participer à la réalisation de linéaires de voiries-drainages, notamment dans les quartiers défavorisés préalablement identifiés dans le cadre du projet d'assainissement des quartiers périphériques ;
- Réhabiliter/ construire trois gares routières publiques interurbaines ;

- Étendre le réseau d'assainissement collectif d'eaux usées ;
- Développer l'accès à l'eau potable dans des quartiers non lotis par la promotion de la délégation de service public à des opérateurs privés ;
- Réaliser les mesures d'urgence visant à réduire les risques de pénurie d'eau d'ici la mise en service des infrastructures de production d'eau nécessaire à travers : (I) la facilitation des déplacements inter et intra-urbains, via la réalisation d'infrastructures structurantes de voiries et de gares routières ; et (II) l'amélioration de l'accès aux services essentiels en matière d'eau et d'assainissement pour favoriser la réduction des risques sociaux et sanitaires. Le programme vise à améliorer les conditions de vie de la population ouagalaise, notamment dans les quartiers non lotis (accès à l'eau, hygiène, salubrité, mobilité...). Il contribuera également à la dynamisation de l'économie (par son volet transport notamment), et au renforcement des compétences en maîtrise d'ouvrage des services municipaux de Ouagadougou dans le domaine de l'aménagement urbain.



Orientations de l'aide française en appui à la maîtrise d'ouvrage publique locale

Pour exercer effectivement leurs compétences, les autorités locales doivent disposer **de capacités institutionnelles, réglementaires, techniques et financières**. L'acquisition de ces capacités repose sur le transfert par l'Etat d'une partie des moyens correspondant à ces compétences et la mise en place d'un cadre institutionnel à destination des échelons territoriaux. Elle nécessite :

- de développer les capacités d'action des autorités locales pour la maîtrise d'ouvrage publique locale ;
- de renforcer les capacités et la participation de l'ensemble des acteurs à la planification urbaine stratégique.

1 - DÉVELOPPER LES CAPACITÉS D'ACTION DES AUTORITÉS LOCALES POUR LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE LOCALE

Développer les capacités financières de la maîtrise d'ouvrage publique locale

Les nouvelles attributions conférées aux autorités locales impliquent des transferts correspondants de moyens financiers et humains, garants du succès et de la durabilité des projets qu'elles mettront en œuvre. Or, en Afrique subsaharienne par exemple, les dotations de l'Etat représentent au maximum 5% des ressources des collectivités locales¹ ; et dans l'ensemble des pays en développement, les budgets des collectivités locales représentent en moyenne uniquement 1 à 5% du PIB du pays. Il convient ainsi d'appuyer les capacités des collectivités locales à disposer de revenus stables et d'une marge d'autonomie financière suffisante : maîtrise foncière, pouvoir fiscal propre, attribution pertinente des transferts alloués par l'Etat, accès à d'autres ressources...

De manière générale, le développement des capacités financières d'une autorité locale ou régionale consiste, au-delà de l'égalité des moyens, à développer les possibilités effectives de mettre en œuvre une autonomie financière et de renforcer leur gouvernance financière. Le recours aux outils de gestion, de programmation budgétaire et

d'investissement permet de dégager des leviers d'actions efficaces dans ce processus.

Cela suppose d'accompagner les autorités locales à travers :

- des transferts financiers adaptés aux nouvelles compétences attribuées aux autorités locales ;
- une diversification progressive des sources de financement des autorités locales leur permettant de développer à terme une certaine autonomie décisionnaire ;
- le développement des capacités de l'autorité locale dans le management financier pour contrôler, évaluer et optimiser ses politiques budgétaires et financières, qui constitue un appui déterminant pour la durabilité de ses projets ;
- la formation permanente des élus et cadres territoriaux en charge des questions financières.

Le développement urbain est également un support de **création de richesses** sur laquelle la maîtrise d'ouvrage publique locale peut s'appuyer pour développer ses propres capacités budgétaires. Celle-ci dispose ainsi de plusieurs leviers d'actions :

- la valorisation du foncier, en particulier dans le cadre d'opérations publiques d'aménagement et de viabilisation, en privilégiant les baux pour conserver la maîtrise de son patrimoine ;
- la juste tarification des services rendus à la population, notamment grâce aux infrastructures et équipements publics, tout en veillant à assurer une péréquation des contributions pour garantir à tous l'accès aux différents services ;
- la mise en place d'une péréquation progressive entre les territoires afin de permettre le maintien des populations sur les territoires et de limiter les phénomènes de migration économique qui tendent à précariser ces dernières ; l'incitation au développement de projets pour augmenter les économies d'échelles et l'efficacité des investissements ;

- le choix de privilégier le recours aux expertises locales et de favoriser l'emploi des plus démunis dans les projets urbains portés par la maîtrise d'ouvrage publique locale, afin de contribuer au retour à l'emploi des populations qui en sont éloignées.

Mission d'appui du FMDV à la maîtrise d'ouvrage à Nilüfer en Turquie

Nilüfer municipality - Droits cédés au FMDV



LES OUTILS DE FINANCEMENT LOCAL DÉVELOPPÉS PAR LE FONDS MONDIAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DES VILLES.

Créé en 2010 à l'initiative de Metropolis et Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), le Fonds Mondial pour le Développement des Villes (FMDV), est un réseau international d'autorités subnationales et locales, de statut français. Il propose assistance opérationnelle et ingénierie financière, et assure une veille et l'animation du débat technique sur le développement économique local et le financement des projets de développement urbain.

Le FMDV dispose d'un réseau de bureaux régionaux afin de répondre aux priorités et spécificités locales. Il soutient :

- **la conception et la planification des stratégies de développement urbain** : il soutient la municipalité de Dakar dans la mise en place d'une nouvelle centralité économique et administrative via des opérations de rénovation, requalification et régénération urbaines assises pour partie sur la mobilisation et le renforcement des capitaux humain, social et économique des populations des 3 quartiers concernés (triangle "DKL" - Dieuppeul-Derklé, Khar Yalla, Liberté).
- **l'organisation budgétaire, économique et financière de la ville** : le FMDV a créé fin 2012 la Cities Funding Corporation (CFC), qui accompagne les collectivités tout au long du processus de préparation, négociation et opération d'émission obligataire, intégrant la restructuration de la dette, le renforcement de capacités

des services financiers locaux, les négociations avec les autorités nationales pour les aménagements réglementaires nécessaires et la sécurisation de l'environnement technico-financier pour la bonne réalisation de l'emprunt, aux meilleures conditions pour la collectivité territoriale.

D'autres interventions ont trait à l'élaboration de plans d'affaire et d'études de viabilité économique et financière (parc touristique à Nilüfer-Turquie, usine biogaz à Mashhad-Iran), ou à la recherche et l'aide à la négociation de financements locaux pour des projets sectoriels (conditions préférentielles pour le remplacement du matériel roulant à Antananarivo-Madagascar).

- **la définition et la mise en place concertée d'institutions ou véhicules financiers adaptés aux besoins et capacités des collectivités territoriales** à l'échelle régionale, nationale et locale ou suivant une thématique particulière : comme avec le Fonds Africain pour le Développement Urbain, fonds catalytique proposé à la BAFD, l'étude de faisabilité d'un Trust Fund pour le Programme Safer Cities d'ONU Habitat, le travail de concertation national sur la création d'une institution financière dédiée pour le financement du développement urbain (agence locale de financement ou institution financière spécialisée avec la ville de Johannesburg - Afrique du Sud).

1 - Gérard Chambas (dir.) «Mobiliser des ressources locales pour les collectivités locales en Afrique subsaharienne», MAEE-CERDI-DGFIP, 2010, Economica, Paris, FFAM-CERDI



Conforter les compétences et capacités de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique locale dans la gestion des services publics

La France a participé activement à l'élaboration des Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous, dont elle soutient la mise en œuvre opérationnelle. Elle appuie ainsi la constitution d'espaces de dialogues entre les différentes parties prenantes (Etat, collectivité locale, usagers, fournisseurs), dans lequel le maître d'ouvrage publique locale reste le seul acteur légitime pour définir le mode de gestion et, le cas échéant, porter la mise en œuvre des services délégués à des opérateurs privés ou publics.

La maîtrise d'ouvrage publique locale a un rôle déterminant à jouer dans la régulation publique, le choix du mode de gestion, afin d'assurer des partenariats équilibrés, une concertation entre opéra-

teurs et usagers, un suivi et un contrôle de la qualité du service délivré à la population. A travers la diversité des formes de contractualisation existantes entre opérateurs et maîtrise d'ouvrage publique locale, il convient d'appuyer les principes énoncés dans les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous :

- appuyer une gouvernance transparente, participative et efficace : renforcement des capacités et clarification des rôles respectifs des acteurs impliqués; établissement de normes et cadres de référence, recensement des groupes qui en sont exclus ; reconnaissance des pratiques communautaires existantes à l'échelle locale ; information sur les services ;
- soutenir la décentralisation et renforcer le rôle des autorités locales : clarification des trans-

ferts de responsabilités pour la fourniture des services de base, ainsi que des ressources correspondantes : péréquation, développement de ressources propres, facilitation de l'accès à l'emprunt, amélioration de la gouvernance financière et de la solvabilité des autorités locales ;

- développer les partenariats et la mise en place de cadres institutionnels : formalisation de partenariats dans des cadres légaux et réglementaires clarifiant les modalités de passation de marchés, de participation des prestataires aux services, de révision des clauses contractuelles, analyse comparative des modes de gestion, des normes sur la qualité des services, et des mécanismes de résolution des litiges ;
- promouvoir le financement durable et les politiques favorables aux pauvres : équilibre dans

le financement et la fixation des tarifs permettant d'assurer la rentabilité de l'exploitation et l'accessibilité aux plus pauvres sur la base du principe de non-discrimination ; identification des établissements humains exclus de la fourniture des services en lien avec les représentants de la société civile et inclusion dans les schémas de développement des infrastructures ; modalités de recouvrement effectif des taxes et redevances ; responsabilité sociale des prestataires de service à l'égard de la collectivité (recrutements locaux, respect du droit du travail, contribution aux politiques sociales) ;

- assurer la durabilité environnementale : soutien à des modes de consommation viables, établissement de normes de gestion durable des écosystèmes, identification des zones sensibles dans le cadre du changement climatique.

LE GUIDE SUR LA GOUVERNANCE CONTRACTUELLE DES SERVICES DE BASE EN RÉSEAUX. INSTITUT DE LA GESTION DÉLÉGUÉE

L'Institut de la gestion déléguée (fondation d'entreprises menant des travaux d'intérêt général sur la fourniture des services de base) a coordonné l'élaboration d'un guide sur la gouvernance contractuelle des services de base en réseaux dans le cadre d'un groupe de travail présidé par le Secrétaire général de Cités et gouvernements locaux unis Afrique. Ce guide a pour objectif d'aider les autorités locales dans le choix d'organisation des services de base, puis dans la passation et la gestion d'un contrat avec un opérateur.

L'établissement d'un partenariat plus efficace entre secteur privé et les autorités locales dans le financement et la gestion des infrastructures, support des services, est fortement influencé par le choix d'un mode de gouvernance propre à chaque territoire, visant une cohérence des démarches décisionnelles entre les acteurs.

Le guide vise ainsi à compléter de manière opérationnelle les principes des Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat en 2007 et 2009, pour la mise en œuvre desquelles la France s'est vue confier un rôle de chef de file.

Le guide présente ainsi une véritable boîte à outil visant à éclairer les décisions des autorités locales sur :

- les choix d'organisation et de gestion des services de base en réseaux et la contractualisation entre autorités publiques, usagers et opérateurs industriels et financiers ;
- la définition d'un socle de principes communs applicables à la diversité des modes de gestion dans une logique pragmatique, fondée sur un principe de dialogue et de concertation, de transparence de l'information, et une primauté de l'intérêt général ;
- la maîtrise des conditions de dévolution et d'exécution des missions liées au mode de gouvernance (modalités d'attribution de la gestion du service à l'exploitant, choix de l'exploitant, évolutions et continuité du service, participation des usagers).

PRÉSERVER L'EAU DANS LES ZONES DE STRESS HYDRIQUE : LA GESTION PUBLIQUE-PRIVÉE DE L'EAU À AGUASCALIENTES. PROACTIVA, FILIALE DE VEOLIA ENVIRONNEMENT

Proactiva, filiale de Veolia Environnement en Amérique latine et partenaire des municipalités et industriels pour la gestion de l'eau et de la propreté, opère depuis plus d'une décennie les services d'eau de la ville d'Aguascalientes, capitale de l'Etat du même nom, au Mexique.

La ville est située dans une zone semi-désertique et connaît d'importants problèmes de disponibilité de la ressource en eau, tant en quantité qu'en qualité, ainsi qu'une grande consommation du secteur agricole. Ces deux facteurs combinés ont amené à une diminution progressive des niveaux d'eau dans les nappes phréatiques et une préoccupation croissante des autorités publiques face à la disponibilité de la ressource. Celles-ci ont fait appel à l'expertise de Proactiva CAASA pour trouver des solutions innovantes et efficaces.

C'est ainsi que Proactiva CAASA a œuvré à favoriser l'accès à tous aux services essentiels, à la réduction des pertes d'eau dans les réseaux, ainsi que des volumes extraits. Le résultat obtenu en

10 ans d'opération a été une couverture en eau potable qui est passé de 65% à 99.5%, une diminution de 13% de l'eau extraite et une réduction de 50% des pertes non comptabilisées.

D'autre part, les autorités municipales et Proactiva CAASA ont lancé en 2012 un Plan Intégral d'Amélioration Hydraulique (PIMOH) prévoyant la surveillance et la maintenance des 203 puits profonds de la ville fournissant la ressource en eau, ainsi que le suivi d'indicateurs d'interaction entre les puits et l'aquifère, sur le matériel de pompage et la qualité de l'eau. Il est aujourd'hui possible d'avoir des diagnostics très précis pour la prise de décision technique (gestion de la capacité de production, durée de vie utile des équipements, etc.). La mise en commun des efforts entre la municipalité et Proactiva CAASA permet aujourd'hui de prévoir une stabilisation des niveaux d'extraction d'eau et ce pour les 12 prochaines années, tout en accompagnant le développement démographique et économique de la région.



Renforcer les capacités de la maîtrise d'ouvrage publique locale par le recours aux outils d'assistance à maîtrise d'ouvrage

Il convient d'appuyer le développement d'un socle de compétences minimales au sein des services publics locaux pour que la maîtrise d'ouvrage locale puisse acquérir une autonomie suffisante lui permettant de piloter les processus et de rendre des arbitrages en toute indépendance, notamment lorsqu'elle a recours à une expertise extérieure.

Suivant les contextes politiques, institutionnels et sociaux de chaque territoire, certains outils d'aménagement et d'ingénierie, parmi le large panel que la France a développé, peuvent se révéler adaptables aux spécificités locales et ainsi faire écho aux besoins du territoire en termes d'outils d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de mise en œuvre du projet. A l'exception des grandes collectivités qui sont en capacité de se doter de services particulièrement développés, certaines compétences pointues nécessaires pour traiter de problématiques urbaines devenues très complexes, ne peuvent être acces-

sibles à de nombreuses autorités locales que par le recours à des expertises externes : agences d'urbanisme, bureaux d'études, experts-chercheurs, ONG, fournisseurs privés de services urbains... Les partenariats entre collectivités apparaissent également comme une bonne source d'expertise mettant en jeu une pluralité d'acteurs. Dans certains cas, une co-maîtrise d'ouvrage peut être développée.

D'autre part, l'alternance inhérente à la vie politique peut se traduire par une discontinuité dans la conduite et le pilotage technique des projets par les services de la collectivité, parfois impactés par ces alternances.

La présence de ces expertises externes, publiques ou semi-publiques, peut ainsi favoriser la continuité technique et opérationnelle dans la mise en œuvre d'un projet stratégique de territoire. En contrepartie, la délégation d'une partie des missions de la maîtrise d'ouvrage publique locale suppose que celle-ci soit en capacité de mettre en place les mécanismes de pilotage, d'arbitrage et de contrôle nécessaires pour la bonne mise en œuvre des projets afin que ces partenaires ne s'y substituent pas.

LA CRÉATION DE L'AGENCE D'URBANISME DE BAMAKO, MALI. LE GRAND LYON ET L'AGENCE D'URBANISME DE LYON.

Les agences d'urbanisme, réunies au sein de la FNAU, sont porteuses d'une vision stratégique de long terme et permettent d'œuvrer à une planification durable et adaptée avec les collectivités de différents niveaux, l'État et les acteurs de l'aménagement. Elles ont notamment pour mission de développer des partenariats avec les villes des pays émergents sur les questions de planification urbaine.

Ainsi dans le cadre de la coopération décentralisée du Grand Lyon, et souvent en lien avec l'AFD, l'Agence d'urbanisme de Lyon exerce une fonction d'assistance à maîtrise d'ouvrage, en matière de planification et de mise en œuvre effective, notamment auprès de grandes villes d'Afrique sub-saharienne (Ouagadougou, Bamako, Addis Abeba...)

Cet appui s'exerce directement auprès des services de ces villes ou auprès d'agences d'urbanisme locales en création. Ainsi une mission d'accompagnement à la création d'une agence d'urbanisme est en cours à Bamako, au Mali appuyée par un projet du ministère des Affaires étrangères et l'AFD. La ville étant confrontée à

un double phénomène de croissance démographique et d'étalement urbain, le Maire du District de Bamako a décidé d'ouvrir un espace de débat sur les enjeux urbains du territoire métropolitain en réunissant tous les acteurs concernés. Il s'est ainsi positionné dans son rôle de maître d'ouvrage principal et légitime dans l'aménagement de son territoire et a permis une prise de conscience collective et partagée des enjeux du développement urbain.

Le Conseil du District a sollicité le Grand Lyon et l'Agence d'urbanisme de Lyon, pour un appui à la mise en place d'une agence d'urbanisme. Elle devra permettre d'apporter une meilleure connaissance du territoire, de proposer des orientations et d'accompagner les autorités compétentes dans la définition et la mise en cohérence des politiques publiques sur l'aménagement urbain.

L'Agence d'urbanisme de Lyon intervient spécialement en appui à l'assistance à maîtrise d'ouvrage et en renforcement des capacités techniques des autorités et personnels locaux.



Le métro de Bakou - Azerbaïdjan
SYSTRA

ACCOMPAGNER LA MAÎTRISE D'OUVRAGE URBAINE PUBLIQUE DE BAKOU EN AZERBAÏDJAN DANS LE DÉVELOPPEMENT DE SON OFFRE DE TRANSPORT URBAIN. SYSTRA

L'économie de l'Azerbaïdjan a connu une forte croissance économique au cours de la dernière décennie (jusqu'à 35 % en 2006). Ceci a favorisé un fort niveau d'investissement en infrastructures publiques et de transports, notamment dans sa capitale Bakou.

Pourtant avec plus de 200 millions de voyages effectués par an, soit en moyenne 712 500 voyages par jour ouvré, le métro de Bakou a atteint sa limite de capacité et ne peut faire face à la croissance attendue de la population dans les prochaines années, Bakou devant passer de 2,8 millions d'habitants actuellement à 3,8 en 2030. Les autorités du pays ont donc décidé de lancer un plan de développement urbain de grande ampleur, dont l'extension du réseau de métro d'ici à 2030 constituera la pierre angulaire.

SYSTRA, mandataire d'un consortium international et assisté de partenaires locaux, a accompagné les autorités locales pour relever ce défi.

Son rôle a consisté à

- accompagner le maître d'ouvrage urbain dans sa démarche de planification durable en mettant en place des outils d'aide à la décision permettant de hiérarchiser les projets et investissements en fonction

d'objectifs et de besoins prioritaires clairement définis et partagés (analyse multicritères : techniques ; opérationnels ; financiers ; sociaux ; environnementaux ; gouvernance/acceptabilité ; esthétiques/paysagers) et ateliers/aides à la décision)

- son dialogue avec les bailleurs de fonds et ses démarches de demande de financement/prêt
- définir le cadre d'une réflexion commune visant le renouvellement des organisations : nouvelle répartition des compétences réglementaires, techniques et financières entre autorités en charge du réseau urbain/interurbain/régional)
- moderniser le réseau (standards internationaux de performance et de service) et au-delà, sensibiliser le maître d'ouvrage urbain et les parties prenantes aux mobilités durables (analyses coûts-avantages axées sur le report modal en faveur des TC, l'intermodalité, la réduction des pollutions urbaines, la coordination avec les projets urbains etc.)
- dispenser une formation ciblée auprès de certains agents du maître d'ouvrage urbain (immersion au sein des équipes techniques de Paris ; visite de chantiers/lignes/dépôts ; ateliers thématiques etc.)



Développer les outils de connaissance du territoire

La maîtrise d'ouvrage publique locale doit développer des outils de connaissance de son territoire afin d'identifier et de porter des projets répondant aux besoins de la population et adaptés à ses spécificités. Une attention particulière doit être portée à la définition des besoins sociaux afin d'assurer



l'intégration ces problématiques dans la planification urbaine stratégique. Cette connaissance du territoire peut s'appuyer sur une série d'outils (cartographie, cadastre, système d'information géographique - SIG, observatoire...) et d'enquêtes de terrain. Elle nécessite également une priorisation des axes de développement à grande échelle, puis des actions et projets à mener à l'échelle du territoire.

L'atelier cartographie participative
Nouakchott, Mauritanie
CUN/OSPUN

GOVERNANCE LOCALE ET COHÉSION SOCIALE À NOUAKCHOTT EN MAURITANIE. MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.

Le ministère des Affaires étrangères appuie le renforcement de la maîtrise d'ouvrage de la communauté urbaine de Nouakchott et la mise en place d'un nouveau partenariat entre pouvoirs publics et société civile au sein de ses neuf communes à travers le projet Gouvernance locale et cohésion sociale. D'un montant de 1,5 M€ et appuyé par 3 experts français, ce projet est fondé sur une démarche innovante alliant approche territoriale, concertation et renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs du territoire. Il vise :

- l'amélioration de la connaissance du milieu urbain comme outil d'aide à la décision à la planification urbaine. Le projet a appuyé la mise en place de l'Observatoire des Services et du Patrimoine Urbains de Nouakchott, intégré au sein des services de la communauté urbaine. L'observatoire réalise des enquêtes, études et travaux cartographiques (image satellite et numérisation des bâtiments, études sur l'accès aux infrastructures, aux services de santé notamment). La production de données s'effectue à travers des outils d'information géographique, mais aussi à travers

des processus participatifs associant les acteurs de terrain (localisation des infrastructures informelles) ;

- la dynamisation de la concertation locale. Le projet a appuyé la création de comités de concertation communaux (CCC), instance consultatives du conseil municipal des 9 communes de Nouakchott associant des représentants des services déconcentrés et la société civile et animés par un agent de développement local. Les CCC sont devenus le cadre pérenne réglementaire de concertation multi-acteurs pour l'élaboration des plans de développement communaux et la planification des investissements communautaires (appuyé à hauteur de 600 000€ par le projet) ;
- La professionnalisation des animateurs du développement local. Le projet appuie la mise en place de la première formation mauritanienne diplômante en alternance sur le développement local à l'université à l'attention des agents en poste au sein des collectivités locales, les services déconcentrés, et les organisations de la société civile.



Agriculture périurbaine sur le bord de la lagune de Porto-Novo (zone inondable)
Benjamin Michelin, Groupe Huit

DÉVELOPPER LA CONNAISSANCE DU TERRITOIRE POUR DÉFINIR UNE STRATÉGIE DE PLANIFICATION URBAINE GLOBALE ET INCLUSIVE DE PORTO NOVO AU BÉNIN. GROUPE HUIT.

De par son histoire, Porto-Novo est une ville possédant un patrimoine bâti et non bâti exceptionnel. Pourtant, aujourd'hui, avec 310 000 habitants en 2013, la très forte croissance spatiale de la capitale du Bénin est en rupture avec une croissance démographique et une croissance économique extrêmement faibles. Il apparaît donc pertinent de proposer une stratégie et des actions répondant à ces enjeux de planification urbaine, d'aménagement des zones périphériques et de prise en compte des risques d'inondations. L'action des Ateliers de la maîtrise d'œuvre urbaine (venu en appui à coopération décentralisée de la Communauté d'agglomération de Cergy Pontoise et du Grand Lyon) dans la ville depuis de nombreuses années a favorisé la prise de conscience des autorités locales sur les questions environnementales et sociétales et a permis d'impliquer le Fonds Français pour l'Environnement Mondial dans la mise en œuvre d'un projet intitulé "Porto-Novo ville verte, planification stratégique et aménagements durables".

Basée sur une forte volonté politique de la municipalité de Porto Novo de mettre en œuvre le renouveau urbain de cette ville, le Groupe Huit a favorisé un projet qui articule une vision de planification stratégique de développement urbain basée sur la connaissance des risques environnementaux, tout en proposant la réalisation d'aménagements rapidement opérationnels. Pour cela, il s'est notamment agi, sur un territoire urbain périphérique non urbanisé, de favoriser la valorisation d'un espace vert pouvant à la fois accueillir une agriculture périurbaine intégrée et promouvoir l'écotourisme dans cette zone humide et inondable à forte valeur environnementale.

L'ossature de ce projet a été bâtie sur l'identification et l'expression des approches thématiques propres aux différentes échelles du territoire (du quartier à la région métropolitaine, etc.). Il prend également en compte l'articulation des temporalités urbaines (en pensant au court et au long terme) et des acteurs, nécessaire pour créer des synergies favorisant d'autres initiatives innovantes et d'autres financements ayant un impact sur l'économie locale.



2 - RENFORCER LA PARTICIPATION ET LES CAPACITÉS DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS À LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

Renforcer les capacités de l'ensemble de la chaîne d'acteurs

L'approche française tient compte de la pluralité et de la diversité des acteurs intervenants dans le cadre du développement urbain en s'appuyant sur les savoir-faire locaux. Le développement des capacités de l'ensemble des acteurs urbains, de l'habitant jusqu'à l' élu local et au professionnel du territoire, est une des clés de la gouvernance urbaine démocratique.

Il convient de l'encourager dès l'établissement du

diagnostic et de la réflexion stratégique afin d'accompagner le déroulement du projet de planification stratégique tout au long du processus. Cet appui peut exploiter une large typologie d'outils de renforcement de capacités et d'expertises, pour permettre la participation effective de tous, y compris les populations les plus défavorisées. Il convient en particulier d'encourager le développement de formations qualifiantes, en lien avec l'Université permettant la pérennité et la reconnaissance des savoir-faire acquis. Il convient également d'appuyer des travaux de recherche à même de renouveler le champ des connaissances et de réduire la dépendance du territoire vis-à-vis de l'expertise externe. Les échanges et partenariats en matière d'accompagnement des villes fournissent également un cadre propice au développement et au renforcement des capacités.

LA MISE EN PLACE D'UN PARTENARIAT DE COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE TRIPARTITE AVEC LA VILLE D'ANNABA EN ALGÉRIE. COMMUNAUTÉ URBAINE DE DUNKERQUE.

Depuis les années 70, le territoire dunkerquois entretient une relation avec celui d'Annaba, au nord-est de l'Algérie, avec lequel il partage de nombreuses caractéristiques : un port, une forte présence industrielle, un pôle universitaire.

Cette relation s'est concrétisée, grâce à la forte implication de l'agence d'urbanisme et de développement Flandres-Dunkerque (AGUR), par un accord de coopération décentralisée passé entre la communauté urbaine de Dunkerque (CUD) et la ville d'Annaba en 2004. Annaba étant également jumelée à la ville de Bizerte en Tunisie les trois partenaires ont élaboré, en 2007, un programme de renforcement et d'échanges de savoir-faire en matière d'aménagement du territoire, soutenu par le MAE et l'Union européenne.

Ce programme « Appui au développement urbain intégré » (APUDUI), conjointement animé par la CUD et l'AGUR, s'est organisé en trois axes :

- appui méthodologique et matériel à la création d'une agence d'urbanisme et de développement à Annaba (AUDICA)
- formation et échanges de savoir-faire à travers l'organisation de séminaires ou d'ateliers d'études urbaines

- appui à la mise en place d'outils de gestion et de planification du territoire tels que le système d'information géographique et l'observatoire du territoire.

Ce travail s'est révélé fructueux, autant pour les partenaires algériens et tunisiens que pour les partenaires dunkerquois de l'AGUR et de la CUD. Le programme APUDUI s'est achevé en 2011 en ayant atteint la majeure partie de ses objectifs, dont le principal était l'établissement de partenariats durables et élargies entre les acteurs des trois territoires. Il a donné suite à un nouveau programme CUD/Annaba cofinancé par le MAE sur la base d'un partenariat élargi aux universités, chambres de commerce, acteurs culturels français et algériens, à l'école nationale supérieure d'architecture et de paysage de Lille, à la ville de Dunkerque. C'est notamment à travers l'organisation d'ateliers d'études urbaines, pour le renforcement de la capacité de gouvernance urbaine, que s'est poursuivie la coopération entre AUDICA/AGUR. De même, un nouveau projet entre la CUD et Bizerte s'articule autour des thèmes du patrimoine urbain, de la démocratie participative et de la gouvernance.

La richesse des partenariats développés depuis 50 ans entre collectivités territoriales françaises et étrangères constitue une spécificité majeure de l'action extérieure de la France. Avec ses 4 000 collectivités territoriales engagées en coopération décentralisée et plus de 12 000 projets développés, la France bénéficie d'une expérience reconnue dans ce type de pratiques partenariales. La coopération décentralisée offre un cadre de stabilité favorable au renforcement des capacités des autorités locales en l'inscrivant dans la durée, au-delà du rythme des projets ou des alternances politiques. Les villes françaises engagées dans l'aide au développement constituent un vaste réseau, mobilisant agences d'urbanisme, bureaux d'études, grandes entreprises de services urbains, universités et ONG. Ces réseaux permettent des échanges d'expériences entre acteurs du territoire, d'élus à élus, de professionnels à professionnels, propices au développement des savoirs et sources de renouvellement des pratiques de part et d'autre.

Ces outils de renforcement des capacités et d'échanges d'expertises sont d'autant plus performants qu'ils misent sur le développement des savoir-faire locaux et favorisent la réciprocité.



RENFORCER LES CAPACITÉS DES OPÉRATEURS URBAINS EN AFRIQUE DE L'OUEST. RÉSEAU PROJECTION.

En Afrique de l'Ouest, la professionnalisation des opérateurs urbains est un préalable indispensable pour permettre aux collectivités territoriales d'assumer pleinement leurs responsabilités en matière de maîtrise d'ouvrage des services essentiels. C'est dans cette optique que le réseau Projection met en œuvre le projet Sani Tsapta, en collaboration avec l'ONG Rail-Niger et avec le soutien du Syndicat interdépartemental pour l'assainissement de l'agglomération parisienne (SIAAP) et de l'Agence de l'eau Seine Normandie (AESN). Ce projet, qui vise à renforcer les compétences des professionnels de l'assainissement et à optimiser l'articulation entre les acteurs de la filière, participe à la consolidation de la maîtrise d'ouvrage urbaine et à la recherche d'une meilleure efficacité des moyens humains et financiers déployés.

Le projet s'articule en deux volets complémentaires :

1. la création d'une offre de formations en assainissement liquide au Niger, afin de renforcer les

compétences des professionnels (publics cibles : agents municipaux de l'assainissement et artisans du secteur). La méthode pédagogique adoptée prend appui sur le vécu des professionnels et sur le développement des relations interprofessionnelles ;

2. la mise en réseau des professionnels de l'assainissement liquide à l'échelle ouest-africaine, qui répond à un constat de cloisonnement entre acteurs (peu de connaissances des collectivités sur les activités proposées par les opérateurs urbains et réciproquement).

La maîtrise d'ouvrage publique ne peut s'exercer correctement sans l'inclusion des opérateurs. Ces rencontres favorisent la recherche de solutions partagées, impulsant la dynamique de concertation tout en valorisant les métiers. Le projet place ainsi les acteurs institutionnels face à leur responsabilité de maître d'ouvrage, et face à la variété des opérateurs, formels ou informels, qui interviennent au sein des territoires.



Renforcer la participation à la planification urbaine stratégique

La maîtrise d'ouvrage publique locale assure le portage politique de la stratégie territoriale, impulse et assure le suivi de la dynamique du projet jusqu'à l'achèvement de sa réalisation et met en synergie les acteurs concernés. Or, le développement urbain est l'objet d'enjeux de plus en plus complexes et diversifiés. Cette dynamique se traduit par la démultiplication du nombre d'acteurs engagés dans la fabrique et la gestion de la ville, source de multiples tensions et conflits d'intérêts sectoriels que la maîtrise d'ouvrage publique locale est en charge de réguler.

Plusieurs **catégories d'acteurs** impliqués dans la planification urbaine stratégique peuvent ainsi être identifiées :

- l'Etat central : il a pour mission de fixer le cadre politique, institutionnel, réglementaire et financier de la répartition des compétences entre les différents échelons d'autorités publiques déconcentrées ou décentralisées. Il lui revient de conforter le principe de subsidiarité selon lequel les responsabilités publiques doivent être exercées dans le périmètre le plus pertinent ;

- l'autorité publique locale. Porteuse de la maîtrise d'ouvrage publique locale, en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre d'un projet de territoire stratégique partagé, mais aussi les différents échelons institutionnels susceptibles d'intervenir sur le territoire : les régions, les districts, les communes voisines, les quartiers...

- les parties prenantes et partenaires du projet : les habitants et usagers du territoire ; la société civile (les ONG, les acteurs socioculturels du territoire, les porteurs de projets...) ; les partenaires économiques et professionnels. Il peut s'agir d'investisseurs publics et/ou privés, mais également des propriétaires ou acteurs impliqués dans le domaine foncier ;

- les acteurs contribuant à l'élaboration de la planification urbaine stratégique et à sa mise en œuvre : les concepteurs urbains ; les participants impliqués dans le débat public ; les services des collectivités, les conseils juridiques et financiers, les opérateurs d'aménagement, les outils techniques d'assistance à maîtrise d'ouvrage, les opérateurs de développement social, économique et culturel...

- les bailleurs de fonds et institutions internationales.

Les stratégies françaises de l'aide au développement urbain soutiennent la mise en place d'une démarche politique de **planification urbaine stratégique associant l'ensemble des acteurs et la population**. Celle-ci doit permettre d'aboutir à un diagnostic et à un projet de territoire partagés, mais aussi de dépasser les limites temporelles des cycles politiques pour inscrire dans la durée les processus itératifs et évolutifs nécessaires à la conception et à la mise en œuvre de la planification urbaine stratégique. Ainsi, l'alternance inhérente aux cycles de la vie politique impose à l'autorité locale de se positionner comme le porteur, l'animateur et le garant de la pérennité d'une gouvernance urbaine démocratique qui dépasse le temps politique dans laquelle elle-même s'inscrit.

Il convient d'appuyer un processus permettant la rencontre, le partage de connaissances et le débat entre les différentes composantes d'acteurs d'un territoire. Le lancement d'un processus de planification urbaine stratégique ou la mise en œuvre d'un grand projet peuvent constituer un moteur efficace pour la construction d'un espace de concertation locale et faire émerger puis structurer une gouvernance urbaine locale démocratique.

Les acteurs français recommandent la mise en place de processus itératifs permettant une concertation régulière avec les habitants et l'ensemble des acteurs pour revisiter périodiquement les grands objectifs initiaux et échanger sur les évolutions nécessaires, inhérentes à la planification urbaine stratégique.

Ces dispositifs de participation peuvent présenter une grande diversité dans leurs modalités et le degré d'implication des habitants, depuis des formes simples d'information et de consultation jusqu'au partage de la gestion de l'action publique². Il convient d'adapter les dispositifs de participation au cadre et aux spécificités locales. Ces dispositifs peuvent s'appuyer à minima sur des procédures d'enquêtes ou prendre des formes plus participatives jusqu'à la constitution d'un espace de concertation public, ouvert et pérenne.

RENFORCER LE RÔLE DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE PUBLIQUE AUTOUR D'UN PROJET DE TERRITOIRE – HAUT-METN AU LIBAN. INSTITUT D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME D'ÎLE-DE-FRANCE.

52 municipalités du Haut-Metn au Liban, situé à quelques kilomètres de Beyrouth, ont adopté en septembre 2013 une Charte de territoire durable. Son élaboration a repris les principes des Parcs naturels régionaux français grâce à l'appui de la coopération décentralisée de la Région Île-de-France. Les localités s'engagent à développer les activités sociales et économiques de leur territoire de façon concertée en protégeant le patrimoine naturel, archéologique et urbain. Un plan de protection et de mise en valeur du territoire a été adopté en même temps que la charte. Une série d'actions prioritaires a été fixée de façon négociée sur la gestion des eaux usées et des déchets solides, la protection des ressources en eau, la gestion des forêts, les

transports, l'aménagement de sentiers de randonnée, le développement touristique, la mise en valeur du patrimoine et des paysages. Un statut de l'organisme de gestion du territoire durable. Cette démarche a permis à l'administration centrale de préciser et d'intégrer le concept de territoire durable dans la loi sur les espaces naturels protégés. La démarche de projet a créé une dynamique locale de niveau intercommunal dans un contexte pluri communautaire (maronites et druzes principalement) marqué par le conflit des années 70 et 80. Le projet a créé un espace de dialogue et d'entente autour des questions de développement local et d'environnement, dépassant ainsi les clivages politiques préexistants.



Haut-Metn au Liban
IAU

2 - Voir à ce sujet : « Pourquoi et comment impliquer des habitants ? » in A. Mansion, V. Rachmuhl (Dir.), Bâtir des villes pour tous en Afrique, GRET/GTLN-ONU Habitat, n°31, avril 2012.





Porto-Novo, Bénin
Luc Raimbault, Les Ateliers



Thiès, Sénégal
Luc Raimbault, Les Ateliers

DEUX EXEMPLES DE CONCERTATION MULTI-ACTEURS À THIÈS AU SÉNÉGAL ET À PORTO-NOVO AU BÉNIN. LES ATELIERS DE LA MAÎTRISE D'ŒUVRE URBAINE DE CERGY-PONTOISE.

Depuis leur création en 1982, la conviction des Ateliers de Cergy-Pontoise est que la fabrique de la ville est par nature collective et que, pour construire un projet de développement urbain, un processus participatif et pluridisciplinaire associant l'ensemble des acteurs d'un territoire aux professionnels des métiers de la ville est plus important que la production de « masterplans ». Parmi les ateliers organisés chaque année par l'association, les cadres de concertation multi-acteurs mis en place diffèrent en fonction du contexte local. Deux exemples témoignent de la diversité des espaces de dialogue territorial ainsi créés :

Thiès : pour préparer l'atelier de 2012 portant sur un nouveau positionnement de la ville et l'élaboration d'un projet de territoire, les élus de Thiès ont tenu à associer les habitants et les nombreuses associations locales sur toute la durée du processus de l'atelier, soit 18 mois. Trois réunions publiques ont été organisées dans chaque commune d'arrondissement. Les habitants et plus de 40 associations ont participé au diagnostic,

au forum d'échanges puis ont assisté au jury international. Un jury populaire spécifique regroupant habitants, associations, chefs traditionnels et notables a été ensuite organisé par Yankhoba Diatara, premier adjoint au maire, pour échanger plus longuement sur les propositions formulées et engager la poursuite de la démarche.

Porto-Novo : après deux sessions des ateliers de Cergy-Pontoise à Porto-Novo, le maire a décidé en 2010 de fonder les Ateliers Ouest Africains d'Urbanisme pour créer un outil de planification urbaine stratégique.

Parallèlement, pour pérenniser la plateforme multi-acteurs qui accompagne la commune depuis l'origine, 2 arrêtés ont été pris pour instituer un Comité des Partenaires réunissant institutionnels, partenaires de la coopération décentralisée, université et grands bureaux, et d'autre part un Conseil Scientifique regroupant des universitaires de 4 pays africains, des urbanistes béninois, des spécialistes de l'École du Patrimoine Africain et des cadres de la ville. www.ateliers.org

VALORISER ET APPUYER LES SAVOIR-FAIRE HABITANTS À SAINT-LAURENT DU MARONI EN GUYANE FRANÇAISE. GRET.

Dans le cadre de l'élaboration d'un plan pré-opérationnel portant sur le relogement d'une centaine de ménages en grande précarité, issus de quartiers d'habitat spontané, le GRET et le PACT de Guyane ont organisé et animé des séances d'information et de consultation amont des habitants, afin de garantir la faisabilité et l'acceptabilité sociale des solutions imaginées. Cette étape était d'autant plus importante que l'opération comporte des propositions innovantes, notamment en termes de logement : accès à la propriété individuelle très sociale en combinant auto-construction encadrée et livraison d'un module de base subventionné ; dissociation de la propriété du bâti de celle du foncier dans un premier temps, via une formule de bail à construction à l'envers qui garantit la sécurité d'occupation et permet l'accession à la propriété à terme contre règlement des loyers.

La consultation a porté, d'une part, sur les caractéristiques techniques et le mode de production du logement, sur la contribution des attributaires et le statut d'occupation du foncier ; d'autre part, sur la forme et la composition urbaines et les attentes, en termes d'équipements et d'espaces publics. Le niveau de participation et de contribution a été très important. Les ateliers ont permis d'enrichir les propositions initiales et d'obtenir un soutien fort des habitants au projet de relogement. Ils contribuent à montrer que les solutions au défi majeur que représente l'urbanisation spontanée en Guyane passent par des politiques et des opérations urbaines et de logement qui valorisent et s'appuient sur les pratiques et les savoir-faire des habitants et accompagnent des processus de formalisation.



Djakata, manipulation de maquettes
Bérangère Deluc, GRET



