

# **WDR 2009/Consultations**

## **Moyen Orient et Afrique du Nord**

Marseille (France) 5-6 mai 2008

### **Compte-rendu**

La présente note présente un compte-rendu de l'atelier de consultation sur le projet de rapport sur le développement mondial pour 2009 (WDR 2009), pour la région Moyen Orient et Afrique du Nord, qui s'est tenu à Marseille (France) les 5 et 6 mai 2008. A cette occasion, deux démarches de la Banque Mondiale ont été, en outre, présentées et débattues : l'élaboration d'une stratégie urbaine de la Banque Mondiale, l'étude des disparités territoriales dans la région Moyen Orient Afrique du Nord.

La note évoque successivement :

- les conditions de tenue de l'atelier,
- les points essentiels des débats ;
- les éléments de conclusion générale et de perspective pour les suites possibles.

On trouvera en annexe ;

- la note de cadrage ;
- le programme définitif ;
- la liste des participants ;
- quatre rapports établis par les rapporteurs des différentes sessions ;
- le diaporama des conclusions de la présidente de l'atelier ;
- les principales questions soulevées pour la région Moyen Orient Afrique du Nord ;
- la liste des participants ayant offert un entretien qui a été enregistré.

Par ailleurs, toute information plus détaillée, notamment les diaporamas présentés, des images vidéos prises en séance ou sous forme d'entretiens avec des participants, et quelques documents complémentaires sont accessibles, pour les personnes autorisées (organisateur et participants), sur un espace réservé, ouvert dans le site [www.euromedina.org](http://www.euromedina.org) (site du réseau de villes méditerranéennes, coanimé par la ville de Marseille et KNA MENA).

Un résumé des conclusions est donné ci après.

## **Resumé :**

Les participants sont convenus que le WDR 2009 constitue un travail remarquable, proposant un cadre d'analyse d'une extrême élégance, en partant du postulat que la concentration urbaine est inévitable.

La concentration urbaine est commandée par trois paramètres : la Densité liée au facteur humain, la Distance liée au facteur géographique et la Division entre zones liée au facteur politique. Ce schéma des trois « D » s'applique au sein des pays comme au sein des ensembles régionaux dans le monde. Les politiques doivent s'attaquer aux problèmes engendrés par ces trois paramètres, et les démarches sont toujours les mêmes quelque niveau territorial que l'on considère. Résoudre les problèmes de densité implique de créer de bonnes conditions Institutionnelles et les mesures doivent être neutres quelque soit la nature des territoires ; résoudre les problèmes de distance implique de développer les Infrastructures de (télé) communications notamment ; résoudre les problèmes de division implique d'investir dans les ressources humaines et les services sociaux au moyens de bonnes Incitations. Ainsi le principe d'action se résume en « un I pour un D », et plus les situations sont complexes (les D s'ajoutant aux D), plus il faut agir avec des I. Cette approche semble se justifier d'autant plus que l'histoire montre que les niveaux de vie finissent par converger entre territoires, même si les écarts s'accroissent au début entre les plus dynamiques et les autres.

Ce schéma, toutefois, pour les participants, pêche par excès de simplification et de systématisme :

- il convient de faire preuve de plus de nuances dans son application en prenant en compte la très grande diversité des situations locales et leurs particularités ;
- il convient de s'interroger sur la pertinence des « lois » sur lesquelles il est fondé et qui tendent à généraliser un modèle de croissance et d'industrialisation de masse qui a fonctionné en Occident et en Asie du Nord Est ; ce modèle est peut être fondamentalement inadapté aux pays en développement, subissant les effets du fort accroissement de la démographie (baisse de la mortalité) et victimes de transition difficiles matérialisées par l'explosion des bidonvilles ; ce modèle est, aussi, remis en cause par les ruptures profondes engendrées d'une part par les nouvelles technologies et par le changement climatique d'autre part.
- dans cette perspective, il convient d'approfondir les implications de la concentration urbaine du point de vue du développement durable, ainsi que de la gestion des risques systémiques globaux dont la crise alimentaire mondiale est une illustration.
- en tout état de cause, il convient d'insister plus dans les orientations politiques proposées par le rapport sur : la décentralisation (et la déconcentration des pouvoirs qui doit l'accompagner) ; le développement des villes petites et moyennes ; et la mise en place de politiques intégrées agissant sur de multiples éléments conditionnant le développement territorial et local (infrastructures, éducation, gouvernance, finance, technologie, etc.).

## **1. la tenue de l'atelier**

L'atelier a été organisé, sur la suggestion du gouvernement français (ministère des affaires étrangères/DGCID), pour le compte de l'unité en charge du WDR (auprès du chef économiste de la Banque Mondiale), par le bureau de la Banque Mondiale à Marseille (WBI/KNA MENA).

Cet atelier a pris place dans le cycle des consultations menées par l'équipe WDR, pour la préparation du rapport 2009, plus spécifiquement en continuité des ateliers de consultation pour l'Afrique (Abidjan et Dar es Salam), avec lesquels un lien a été assuré par l'invitation de représentants africains, en particulier de réseaux de villes (PDM, CGLU).

L'atelier de Marseille a été plus particulièrement centré sur le point de vue d'acteurs du Moyen Orient et d'Afrique du Nord. Il s'est centré, du fait de spécificités de cette région et au vu des premières consultations dans le monde, sur les **trois thématiques** suivantes :

- A) les évolutions des équilibres urbain/rural et l'émergence des bidonvilles ;**
- B) développement territorial et décentralisation ;**
- C) intégration régionale et mondialisation.**

Ces trois thèmes ont structuré l'atelier, après une introduction générale présentant les grandes lignes du projet de WDR.

Afin d'éclairer les débats, **deux sessions particulières ont complété les réflexions :**

- Une session a été consacrée à **la stratégie de la Banque Mondiale en matière de développement urbain**. Cette question est d'autant plus adaptée, compte tenu de la situation particulière de la région Moyen Orient Afrique du Nord en très rapide urbanisation (avec un taux actuel de près de 65 % de la population se trouvant en zones urbaines, ce taux devant atteindre 75 % à l'horizon 2030, soit un afflux supplémentaire de 80 à 100 millions d'habitants dans les villes) ;
- Une session a été consacrée à **une étude sur les disparités territoriales au Moyen Orient et en Afrique du Nord**.

Par conséquent, l'atelier devait permettre de :

- **Faire des suggestions pour le rapport sur le développement dans le monde 2009 (WDR) ;**
- **Faire des suggestions pour la stratégie de la Banque Mondiale pour le développement urbain ;**
- **Evoquer les principaux enjeux pour le développement territorial dans la région MENA ;**
- **Examiner les opportunités pour le programme de travail de WBI/KNA MENA, en particulier dans la perspective de l'organisation du symposium mondial de la recherche urbaine, par la Banque Mondiale, en France, mi 2009.**

## - Participants

La consultation a réuni 47 participants (voir liste précise en annexe), dont 13 invités de la région soit élus locaux (comme le maire de Tripoli/Liban), soit représentants de gouvernements et administrations centrales (comme le directeur général de l'architecture, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire/Maroc), soit experts (comme M Tajbaksh, urbaniste/Iran ou M Hamdan, économiste/Liban), en présence de quelques représentants africains et d'experts internationaux, au premier rang desquels, madame Frannie Léautier, ancienne vice présidente de la Banque Mondiale en charge du WBI (Institut de la Banque Mondiale), qui a assuré la présidence de l'atelier.

Les invités étaient issus des pays suivants : Arabie Saoudite, Algérie, Egypte, Iran, Liban, Maroc, Syrie et Tunisie. Des invités issus d'Irak, de Jordanie et du Yémen ont dû se décommander en dernière minute du fait d'impondérables.

La consultation a été ouverte à des observateurs de la Banque Mondiale (WDR, MNA, SD/urban anchor), de France (MAE/DGCID, MEEDDAT, AFD, ville de Marseille) et internationaux (PNUE/Plan Bleu, réseau Medcités). Au total, l'atelier a réuni 47 participants.

## - Déroulement

L'atelier s'est tenu intégralement dans un hôtel de Marseille, où étaient hébergés les participants. Les présentations et débats ont utilisés l'anglais et le français, avec traduction simultanée. L'essentiel des documents étaient disponibles dans les deux langues, et les diaporamas étaient projetés dans les deux langues simultanément. Les participants avaient pu avant accéder à un espace réservé (voir plus haut), et se sont vu remettre avant ouverture, un porte-documents avec toutes les copies essentielles, ainsi qu'une clef USB. Des documents complémentaires étaient disponibles sur une table en entrée de salle.

Les débats ont duré deux jours pleins (voir programme), en sessions successives d'environ deux heures, en priorité entre les invités, réunis autour d'une table en « U », mais avec des possibilités ponctuelles de prise de parole en fin de journée par les observateurs, placés en second rang. Les horaires prévus ont été respectés, tout en permettant des débats riches. **Chaque session a été ouverte par une présentation de représentants de la Banque mondiale, puis les commentaires d'un discutant, expert issu de la région Moyen orient Afrique du Nord.**

**Pour chaque session, un rapporteur, expert international,** a écouté attentivement les débats (et y a participé), a résumé rapidement les idées émises, puis, sous quinze jours, a rédigé un rapport, que l'on trouvera en annexe.

Les présentations ont été filmées et quelques entretiens avec des participants ont été enregistrés (voir liste en annexe).

## - Budget

L'ensemble des dépenses directes, engagées sous la responsabilité de KNA MENA, atteint environ 95 000 dollars, pris en charge par ;

- La Banque Mondiale/WDR (BB): 10 000 \$ (soit un peu plus de 10%), essentiellement pour couvrir des dépenses de fonctionnement (ciblées sur l'opération) du bureau de Marseille (KNA MENA) ;
- La Banque Mondiale/SD (BB) : 4 000 \$ (soit un peu plus de 4%), pour des traductions ;
- Le fonds fiduciaire SSATP (avec affectation spéciale « WDR consultation workshop ») : 80 000 \$ (soit 83%), pour l'essentiel des dépenses d'organisation. A noter que seuls les invités ont eu leurs dépenses de voyage et hébergement prises intégralement en charge, les observateurs mobilisant leurs propres ressources ;
- La ville de Marseille, qui a offert le dîner du 5 mai (pour une valeur d'environ 2 300 \$, soit 2,4%);

Il faut rappeler l'apport des partenaires habituels du bureau de la Banque Mondiale à Marseille : ville de Marseille (locaux, webmestre, secrétariat) et MEEDDAT (personnel), qui assurent un appui à son fonctionnement courant, en complément du budget propre du bureau (WBI/BB).

## **2 les points essentiels des débats**

Après l'ouverture, qui a permis une présentation du projet de rapport par M Gill, à la tête de l'équipe de préparation, des commentaires d'un expert international M Arnaud, le rendu succinct des consultations africaines par un expert ayant participé à la consultation pour l'Afrique de l'Ouest (à Abidjan), M Kouadio, cinq sessions ont permis de traiter ;

- des trois questions principales soulevées par le projet de rapport WDR 2009 ;
- de la préparation d'une stratégie urbaine de la BM ;
- de l'étude des disparités territoriales au moyen Orient et en Afrique du Nord.

Une session de conclusions générales a permis de tirer les principaux enseignements des deux jours de débats.

### **Ouverture**

**M Gill**, responsable de l'unité WDR, a présenté la problématique soulevée par le projet de rapport de la Banque mondiale pour le développement dans le monde pour 2009 (WDR 2009).

L'esquisse actuelle du rapport part du principe que la concentration de l'activité économique est inévitable et en général souhaitable pour la croissance économique, mais que la répartition inégale des niveaux de richesse sur un territoire ne l'est pas. Les politiques les mieux à même de renforcer la concentration économique tout en limitant les disparités territoriales reposent sur une meilleure intégration des marchés. Le rapport se propose donc d'étudier les approches permettant de tirer profit de la concentration économique en s'assurant que le bien-être individuel ne dépend pas exclusivement de la localisation des agents.

Le rapport présente les principales causes des transformations territoriales ainsi que les conséquences en termes de choix politique.

- Trois dimensions: le rapport présente l'évolution de la topographie économique du monde en développement au travers de trois facteurs (« **les 3 D** »): l'accroissement de la **densité**

de l'activité économique, la réduction des **distances** entre agents économiques et marchés, et la permanence de **divisions** (barrières) entre les pays et à l'intérieur de ces derniers.

- Trois causes: le rapport analyse les causes de la concentration économique et en particulier les interactions entre les **économies d'échelle**, la **mobilité des facteurs** (travail et capital) et les **coûts de transport** sur la base d'exemples de pays développés et en développement.

- Trois débats: le rapport apporte une analyse complémentaire sur le lien entre les causes de la concentration des activités économiques et leur localisation en prenant en considération l'influence des facteurs géographiques, politiques et sociaux. Les services opérationnels de la Banque Mondiale enrichiront les débats sur la **transition rurale-urbaine**, le **développement territorial** au sein des pays, et l'**intégration régionale** des pays.

Ces éléments constituent la structure du rapport et sont illustrés par des exemples de politiques ayant abouti à des échecs ou à des succès. M Gill a en particulier insisté sur le **constat que dans l'histoire l'accentuation des divergences de développement a été suivie, dès atteinte d'un certain niveau de développement économique, par une certaine convergence**.

Une attention particulière est réservée à l'Afrique sub-saharienne, caractérisée par une plus forte fragmentation (plus grand nombre de pays, plus large part de la population dans des pays dépourvus d'accès à la mer, coût élevé des transports).

Le rapport s'efforce de répondre à trois questions concernant l'équilibre possible entre concentration de l'activité économique et égalité des niveaux de vie sur le plan territorial :

- Alors qu'environ trois quarts de l'activité économique mondiale sont concentrés dans les villes, les trois quarts des pauvres vivent en zone rurale. Quel modèle d'urbanisation peut réduire les écarts entre les pauvres des zones rurales et les opportunités économiques offertes dans les villes ?

- Bien que la plus grande partie de la pauvreté se trouve dans les régions les plus actives, l'impact de la pauvreté dans les régions les plus arriérées est plus fort. Quelles solutions pour ces régions moins développées : faut-il envisager y faire venir des activités économiques ou bien favoriser les connexions entre leurs habitants et les régions les plus dynamiques au sein des pays ?

- Alors que la croissance est plus rapide et durable dans les pays qui ont un meilleur accès aux marchés mondiaux, une partie de la population reste écartée des opportunités économiques en raison de barrières géographiques ou politiques. Comment renforcer les liens entre pays afin que les plus pauvres d'entre eux puissent bénéficier d'une intégration internationale et d'une meilleure croissance ?

Enfin, le projet du rapport présente les messages principaux attendus à l'issue de l'analyse, en matière de :

- **stratégies d'urbanisation** (poursuite de stratégies de développement rural ; politiques urbaines destinées à réduire les congestions, plans de gestion des villes et des finances urbaines, prise en compte de l'impact du changement climatique) ;

- **développement territorial** (politiques de développement régional destinées à stimuler les ressources des régions moins favorisées et promouvoir l'intégration aux marchés, développement des infrastructures) ;

- **et d'intégration régionale** (favoriser l'émergence de « champions régionaux » et les retombées sur les pays voisins).

**M Arnaud**, expert international, a d'entrée salué l'avancée majeure de la Banque Mondiale avec la prise en compte de la dimension territoriale du développement. Enfin, à la suite du tout récent forum urbain mondial de Vancouver (2006), on reconnaît que **la croissance urbaine est un processus inévitable qu'il faut désormais gérer et non freiner**, et que les villes jouent un rôle déterminant dans le développement. Le mouvement de concentration des activités est un fait historique avéré. Cependant, **la cause première forte de la croissance urbaine, c'est la démographie**, avec une accélération de sa croissance du fait de la transition démographique, issue du décalage temporel d'une mortalité en forte baisse et d'une natalité en baisse beaucoup plus lente. Le décalage avec les économies développées apparaît alors via **l'émergence de l'économie informelle**. On peut parler d'un modèle « démo-économique » décrivant cette situation.

Il ne faut toutefois pas oublier que derrière la concentration urbaine apparente, on voit surtout **une urbanisation diffuse dans de très nombreuses villes petites et moyennes**. Et donc, la dimension « socio-spatiale » du développement est plus complexe qu'il n'y paraît. Avec un énorme défi : **vu les cadences de croissance urbaine, les pays en développement sont confrontés à des rythmes inédits et une ampleur étonnante des problèmes ; en 15 à 25 ans, la taille de leurs villes double** (a doublé depuis 15/25 ans, et va doubler dans les 15/25 à venir) , **c'est-à-dire que l'espace urbain supplémentaire à gérer est au moins égal à celui réalisé depuis l'origine**. Les objectifs du millénaire n'ont absolument pas pris en compte cette dynamique, en particulier en fixant des objectifs trop ambitieux par rapport aux capacités de réponse des gouvernements.

**Voici donc l'enjeu clair pour les institutions internationales : comment apporter un appui concret aux pays en développement dans la gestion de cette explosion urbaine ?**

**M Kouadio**, expert africain, a rendu compte de la consultation sur le projet de rapport qui s'est tenue à Abidjan (Côte d'Ivoire) les 28 et 29 avril 2008. Après une session générale de présentation, trois sessions, centrées sur la thématique abordées à Marseille, ont permis des débats riches. Il rend compte des principales remarques. **La densité** est présentée comme **un aspect physique de la géographie, la distance étant son aspect humain, la division son aspect politique** (facteur de blocage dans la circulation des biens et des personnes).

La dynamique rural-urbain est un facteur d'**émergence de quartiers précaires**. **La décentralisation** est une voie d'apparition de nouvelles échelles territoriales de développement. **Les infrastructures de transport** sont un atout dans la mondialisation, en **accompagnant l'intégration régionale**. Il faut dépasser les blocages institutionnels pour aller vers des nécessaires regroupements en Afrique.

Des insuffisances ont été notées dans le projet de rapport: **le lien entre les objectifs du rapport et la lutte contre la pauvreté n'est pas assez clair** ; les contraintes structurelles de l'Afrique ne sont pas suffisamment prises en compte (par exemple celle qui résultent de la colonisation) ; il y a un certain manque de clarification de concepts de base, comme la notion de développement ou celui d'intégration régionale ; des nuances sont indispensables, par exemple en ce qui concerne la concentration (cf l'exemple de la prairie américaine ou des pays du Golfe, peu denses, mais à fort développement économique) ; la répartition équitable des richesses n'est pas assez évoquée.

M Kouadio a terminé en rappelant **les propositions émises par les participants de l'atelier d'Abidjan: améliorer le titre (parle-t-on bien uniquement de géographie ? et pas de disparités ?) ; insister sur la qualité de la vie ; incorporer les questions d'environnement.**

## **Thème A : Evolutions des équilibres urbain/rural et émergence des bidonvilles**

On trouvera en annexe le rapport de M. Olivier Lavinal (WBI KNA MENA). Les débats ont été ouverts par une présentation de Mme Goh, de l'équipe WDR, et une intervention du discutant, Mme Kharfi (Algérie).

Mme Goh a posé le cadre général du débat en insistant sur le changement de paradigme urbain inhérent au WDR 2009 et s'articule autour de quatre idées forces: (i) Les transformations sectorielles et spatiales sont liées ; (ii) La population urbaine augmente avec le niveau du développement ; (iii) La disparité urbain/rural, initialement importante converge avec le développement ; (iv) Les implications sont doubles: A mesure que les pays se développent, les rendements augmentent (économies d'échelle); la transformation spatiale qui accompagne le développement conduit a un portefeuille de territoires.

En contrepoint, **Mme Kharfi, discutant**, a encouragé les rédacteurs du rapport à apporter des nuances, notamment sur **les limites des solutions trop mécanistes mises en avant**. Convaincue que le développement territorial et les processus d'urbanisation ne sont pas des processus lisses et s'inscrivent dans **le temps long**, Mme Kharfi a émis des réserves sur tout paradigme infallible car les territoires sont des écosystèmes vivants avec un jeu d'acteurs complexe. Mme Kharfi a souligné que **la ville de demain doit être durable et compétitive** et donc s'inscrire au cœur d'un système urbain polarisé, d'un maillage en réseau. L'Algérie, en bâtissant sa stratégie de rattrapage sur une politique de grands chantiers d'aménagement ou « méga-projets », et en se lançant dans la construction de villes nouvelles (5 sont déjà construites sur 13), s'efforce de développer une vision équilibrée du territoire et une stratégie urbaine dynamique et pragmatique.

Enfin, la discussion a permis aux participants de saluer le changement de paradigme. Néanmoins, ils ont fait état de réserves tenant en partie aux **spécificités de la région MENA : La forte centralisation** ne s'inverse pas ; la primatialité (villes capitales vs. les villes secondaires) est fortement ancrée dans les **cultures urbaines méditerranéennes** ; les défis de l'habitat non légal ne se limitent pas aux bidonvilles, cette question de **l'habitat informel** est clé comme le démontrent les cas du Maroc et de la Syrie (L'habitat informel concerne respectivement 20% et 40% des ménages urbains marocains et syriens). Par ailleurs, des réserves de fond ont porté sur la corrélation entre urbanisation et développement qui est au cœur du rapport. Elle a été jugée souvent caricaturale car oubliant les **logiques démographiques et sociales à l'œuvre dans les processus d'urbanisation** en MENA.

Le rapporteur, **M. Olivier Lavinal**, a noté **d'une part l'unanimité pour saluer que le WDR 2009 était encourageant grâce notamment à la démonstration que l'espace n'est pas neutre dans le processus de développement. Cela posé, les réserves émises tant sur le lien de causalité entre développement et urbanisation que sur les forces du marché comme seules**

aptes à réduire les inégalités territoriales ont cristallisé le débat. Par ailleurs, deux dimensions fondamentales doivent être davantage prises en compte, à savoir l'environnement qui se décline sur les plans certes du changement climatique et de l'efficacité énergétique mais aussi sur celui de la distribution des services publics de base en milieu urbain ; et la décentralisation jugée avec suspicion par l'équipe WDR 2009 et considérée par les participants comme essentielle à un développement territorial équilibré. Enfin, le rapport gagnerait à introduire des éclairages spécifiques sous forme d'encadrés et de *success stories* pour faire mieux ressortir la diversité des expériences et des territoires (par exemple, les distinctions au sein de l'habitat non acceptable ou la redistribution des revenus au sein des bidonvilles).

## **Thème B : développement territorial et décentralisation**

On trouvera en annexe le rapport de M Veltz, chercheur. Les débats ont été ouverts par une présentation de M Packard, de l'équipe WDR, et une intervention du discutant, M Chorfi (Maroc).

M Packard a posé le cadre général du débat en insistant, après la focalisation du thème précédent sur la concentration inévitable mais souhaitable, sur les disparités spatiales persistantes en termes de niveau de vie qui ne sont ni souhaitables ni inévitables. Si l'on se place à trois niveaux d'échelle différents, on se retrouve face à un défi mondial d'ampleur similaire : dans les zones urbaines, un milliard d'habitants vivent dans les bidonvilles ; dans des territoires fragiles en retard de développement, un milliard de personnes vivent sur des terres arides ; Les 60 pays les moins avancés comptent au total un milliard de citoyens. A ces trois échelles, la distance, physique (que peuvent réduire des infrastructures) ou sociale/culturelle (que peuvent réduire des investissements en ressources humaines, par exemple en termes d'éducation), entre zones développées et zones en retard constitue le facteur clef, et des politiques publiques appropriées peuvent réduire cette distance. Dans les zones en retard, la priorité et l'efficacité commande d'investir dans les politiques de ressources humaines (car des politiques d'infrastructures risqueraient de précipiter les disparités), alors que dans les zones développées, les investissements dans les services publics et le soutien aux entreprises seront très rentables économiquement et socialement.

En contrepoint, **M Chorfi, discutant**, a d'abord rappelé que le gouvernement marocain, conscient des enjeux du développement territorial, a récemment créé un ministère spécifique. Puis il s'est penché d'une part sur les territoires concentrés et développés puis sur les zones en retard. Si des territoires bénéficiant d'un fort développement sont des facteurs d'entraînement important pour tout un pays, ils posent par leur concentration même **des problèmes de gouvernance**. Dans les métropoles, il faut des politiques urbaines adaptées, en matière sociale ou environnementale (foncier, infrastructures, déplacements urbains, ...).

Dans les zones en retard, on ne peut pas se contenter d'investir dans les ressources humaines. En effet, il existe des possibilités de développer économiquement de telles zones, par exemple rurales, via des approches innovantes (il a cité des exemples de réussites d'activités touristiques en zones de montagne au Maroc), intégrant ces zones dans le marché international. Par ailleurs, **face à la crise alimentaire, les zones rurales peuvent jouer un rôle** clef dans la relance d'une économie agricole. Donc se posent les questions des modes de soutien à de telles initiatives, et

pas uniquement en termes de dépenses sociales, c'est-à-dire via des infrastructures modernes (électricité via des sources d'énergie autonomes, ...). Dans ce cas, il semble pertinent d'aller vers **des prises de décisions plus proches, à un niveau régional (décentralisation, déconcentration)**. En termes sociaux, le Maroc, a lancé une INDH (initiative national pour le développement humain) et un programme « villes sans bidonville » (afin d'offrir aux bidonvillois un habitat digne).

Il a donc conclu en considérant que le débat devrait **aborder** diverses questions comme **(i) la décentralisation et la déconcentration** (au niveau régional et local), comme **(ii) l'expertise en matière de développement**, comme **(iii) la durabilité** (ce qui suppose d'allier urgence à anticipation et planification). Il **a proposé, par exemple à l'échelle du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord, un fonds de soutien au développement durable de territoires intégrés, en mobilisant à la fois les gouvernements, les autorités locales et le secteur privé.**

La discussion a permis aux participants de saluer à nouveau la prise en compte des territoires et en particulier du fait urbain par la Banque Mondiale, puis de revenir à nouveau sur le caractère trop mécanique, trop déterministe du projet de rapport, notamment **les limites de la transposition trop rapide de l'expérience historique de l'Occident et de l'Asie du Nord Est** (avec une croissance fondée sur des industries de production de masse).. Il faut avoir une approche plus pragmatique fondée sur des réalités locales. Ils ont attiré l'attention sur **le rôle nouveau que jouent les nouvelles technologies de communication** par exemple (qui ont branché les zones rurales sur la mondialisation), ou sur une réalité différente comme l'éclatement aujourd'hui du lien centres/périphéries. Certains ont fait remarquer que **les bidonvilles ne résultent pas de la pauvreté, mais bien de l'absence de gestion des populations en migration vers la ville**. Ce sont ces mouvements qui génèrent une économie, dite informelle. De même la gestion des zones isolées doit se focaliser plus sur le développement d'une économie locale adaptée, et pas seulement sur ses conditions sociales et culturelles. Le projet de rapport n'analyse pas suffisamment des expériences réussies de développement territorial/local, or elles peuvent montrer comment justement échapper à ces « lois » historiques présentées par l'orateur. Et l'on constaterait que **l'un des facteurs clef de ces réussites, ce sont des politiques transversales et globales, non sectorielles, intégrées grâce à une responsabilisation locale**, via la décentralisation et la déconcentration.

Le rapporteur, **M Veltz**, a noté en conclusion **des points de consensus, comme le rôle des institutions et de la gouvernance locale (dont l'organisation territoriale des pouvoirs, en ne dissociant pas déconcentration et décentralisation), mais aussi des interrogations : pertinence de généraliser des modèles historiques occidentaux ou extrême-orientaux, au regard des mutations actuelles (changement climatique, nouvelles technologies,...), un développement équilibré d'un pays ne doit pas nécessairement être monopolaire (cf Maroc), la concentration ne doit pas empêcher d'aller vers du développement local (les territoires s'appuyant sur leurs propres ressources).**

## **Thème C : intégration régionale et mondialisation**

On trouvera en annexe le rapport de M Reiffers, économiste. Les débats ont été ouverts par une présentation de M Deichmann, de l'équipe WDR, et une intervention du discutant, Mme Sobhi (Egypte).

M Deichmann a posé le cadre général du débat en insistant sur le rôle clef de l'intégration pour obtenir à la fois la concentration (de la production) et la convergence (du bien être). Ce sont les divisions, les barrières à l'accès aux marchés qui freinent la mobilité des hommes et des capitaux. Et, dans le monde, les frontières sont plus ou moins perméables, plus ou moins des obstacles, et plus elles sont fermées, plus les zones enfermées sont en retard. Pour ces zones, il faut jouer sur trois registres : la coopération institutionnelle (par exemple régionale), l'investissement dans des infrastructures de connexion aux grands marchés mondiaux (ports, ...), des incitations coordonnées, grâce à l'aide extérieure.

En contrepoint, **Mme Sobhi, discutant**, a en effet rappelé que le monde s'est divisé en blocs, au sein desquels il est difficile de rentrer. Pour développer une intégration régionale, il lui paraît essentiel de développer des infrastructures, des institutions adaptées,... La région du Moyen Orient et de l'Afrique du Nord a des avantages liées au pétrole, mais qui reste à partager, et bénéficie de la proximité du grand marché européen. Mais il lui faut faire des réformes économiques. Cette région fait en effet face à des défis, comme le sous emploi, **l'instabilité politique et les conflits** (cf Irak, Palestine ...), **des barrières culturelles**, des barrières économiques, un faible niveau du secteur privé. Malgré l'existence de divers accords de coopération économique, entre les pays MENA, et entre ces pays et l'Europe, il manque des instruments internationaux intégrés de financement des infrastructures, notamment de transport. Mais la question essentielle demeure : **comment initier l'intégration régionale ?**

La discussion a permis aux participants de saluer cette approche mettant en évidence l'enjeu de l'intégration régionale. Il est clair que la région Moyen Orient Afrique du Nord apparaît cloisonnée, avec des échanges de chaque pays plus fort vers l'Europe que vers son voisin. Les échanges sud/sud ne marchent pas. Le projet de rapport néglige toutefois trois aspects : le rôle désintégrateur des conflits (et il y en a dans cette région !), les barrières aux mouvements des populations, les conséquences environnementales.

Le rapporteur, **M Reiffers**, a noté **le consensus sur l'utilité de parler d'intégration, en allant bien au-delà des marchandises. L'enjeu est une sorte contrat social, par exemple entre Moyen Orient et Afrique du Nord et L'Europe. L'Europe a d'ailleurs été la région qui a le plus fait jouer la convergence (cf les fonds structurels). Il note aussi que de nombreux participants ont soulevé la question clef des migrations. Sur ce point, il y a des frontières fortes : peu d'africains vivent en région Moyen Orient Afrique du Nord, tensions d'entrée en Europe. Enfin, le projet de rapport ne détaille pas assez les conditions initiales, en particulier en termes d'infrastructures (ports, TGV, ...) de l'intégration, sur lesquelles il recommande fortement à la Banque Mondiale de travailler. Il a enfin rappelé le rôle des métropoles dans cette intégration régionale.**

## **Stratégie urbaine de la Banque Mondiale**

On trouvera en annexe le rapport de M Mayet, consultant. Les débats ont été ouverts par des présentations de Mme Joshi Ghani et M Karam, vice présidence SD/urban anchor  
Mme J Gahni rappelle le contexte de l'urbanisation dans le monde, phénomène accéléré depuis un siècle. Aujourd'hui, la majorité des habitants vivent en ville. Il faut plus replacer cet enjeu urbain au cœur de la stratégie de la Banque Mondiale, en s'appuyant sur le WDR 2009, et donc

clarifier ses orientations sur ce champ. Ceci suppose d'approfondir le niveau de réflexion et de dialogue sur les problématiques urbaines dans les politiques nationales et dans les programmes d'appui de la Banque Mondiale aux pays. Il faut développer de nouveaux instruments d'intervention.

M Karam poursuit, en rappelant qu'au Moyen Orient et en Afrique du Nord, à part quelques exceptions, la plupart des pays sont désormais majoritairement urbanisés. Pourtant les investissements au niveau municipal restent à un niveau très faible (par exemple au regard d'autres pays comme le Brésil). Ceci se traduit par un sentiment de faible qualité des services publics locaux.

La réflexion pour une stratégie urbaine de la Banque Mondiale s'appuiera sur des partenariats. L'objectif sera de mettre au point des outils de transfert de savoir, afin d'assurer appui technique et soutien à des opérations. Un réseau de centres régionaux d'excellence sera développé avec l'institut de la Banque Mondiale (WBI) pour appuyer la diffusion de bonnes pratiques, en s'appuyant sur des centres locaux de formation (Singapour, Amman, ...).

Il faut mettre en place une approche systémique de l'urbain et, une typologie de l'urbanisation des pays est en cours de calage, afin d'aider à créer un cadre normatif des stratégies de développement urbain. Tout ce ci devrait permettre à la Banque Mondiale de mieux se positionner sur l'appui au développement urbain, en liaison avec des réformes administratives indispensables : un fonds de soutien aux infrastructures urbaines ; des prêts pour des politiques de développement (« Sector Development Policy Loans ») ; des prêts plus spécifiques comme ceux liés « financement carbone » ou les PPIAF. Le plan d'élaboration de la stratégie se développe d'avril 2008 (consultations régionales) à janvier 2009 (finalisation de la stratégie).

La discussion a permis aux participants de saluer cette ouverture, récente, de la Banque Mondiale sur le champ urbain. Mais d'entrée, nombre d'entre eux s'étonnent de la faible place donnée à la décentralisation. Des gouvernements centralisés ne peuvent pas répondre à la demande de développement urbain. Il faut localement dans chaque ville, des acteurs porteurs, avec une ingénierie locale (soit d'Etat, soit relevant d'autorités locales). On peut citer sur ce point l'intervention du maire de Ouagadougou, s'interrogeant sur la lenteur du développement en Afrique, qu'il attribue précisément à l'absence de décentralisation. Le développement se fait avec et par les populations. **La décentralisation** est un moyen de mobiliser et responsabiliser les populations. Se poser la question de la décentralisation est dépassé. Il faut se poser la question de l'accompagnement de cette décentralisation

Par ailleurs, les présentations n'insistent pas assez sur **la question foncière** (seule la maîtrise publique permet d'éviter la spéculation, de réserver des terrains pour des pauvres, de préserver des zones à risques naturels), ce qui suppose la mise au point d'outils juridiques et institutionnels. Ils ont aussi relevé la réalité de **l'absence de données nationales** et cette absence de données est un réel obstacle à toute politique locale de développement.

Le rapporteur, **M Mayet** résumé les débats. **Une reconnaissance est générale de l'avancée de la Banque Mondiale, dans sa prise en compte du fait urbain, toutefois avec une forte demande de décentralisation. D'où une question sur comment accompagner cette décentralisation ? La Banque Mondiale emploie le terme de stratégie, ce qui interpelle les acteurs des stratégies locales urbaines, à commencer les gouvernements, qui doivent mettre en place des politiques nationales pour l'urbain, des instruments de politiques urbaines, des évolutions institutionnelles. Il note l'enjeu d'une décentralisation au niveau des agglomérations, sans passer par l'étape « communes ». Il ajoute que la question des déplacements urbains est une**

**question essentielle, avec la nécessité de sortir du modèle automobile. Enfin il conclut sur la mise au point de méthodes d'élaboration de stratégies locales de développement urbain. Il détaille une méthode d'ateliers urbains (voir son document distribué en salle), réunissant tous les acteurs nationaux et locaux sur la ville, avec des experts internationaux. La stratégie d'une ville peut se faire concrètement avec les données locales, par un travail concerté organisé. La Banque Mondiale devrait s'ouvrir plus à des démarches nouvelles de stratégies de développement dans les villes.**

## **Disparités territoriales au Moyen Orient et en Afrique du Nord**

Les débats ont été ouverts par une présentation de M Kremer, vice présidence MNA.

M Kremer évoque l'étude en cours des disparités au sein de la région Moyen Orient Afrique du Nord, à la demande des différents gouvernements de la région

Les disparités territoriales déterminent des fractures sociales, et donc constituent une base pour l'extrémisme.

On peut constater dans la région : des conflits, un fort taux de chômage urbain, un faible niveau d'échanges commerciaux internes à la région, des économies dépendant du pétrole ou de subventions publiques (quels territoires en profitent ?), une forte centralisation (le secteur privé se doit-il d'être proche du pouvoir central ?) et un faible niveau de démocratie.

Les rapports entre localisation, éducation et développement doivent être posés. Quel impact de la localisation des populations sur leur niveau d'éducation ? Les populations se déplacent-elles grâce à leur savoir vers les lieux d'emplois ? Ou plutôt, les enfants des zones défavorisées pâtissent-ils d'un mauvais niveau d'éducation ?

Comment les gouvernements agissent-ils pour réduire les disparités territoriales dans leurs pays ? Officiellement, ils mènent des politiques d'investissements en infrastructure, ou affichent des politiques d'aménagement du territoire. Mais, il y a aussi, moins visibles, de nombreuses mesures en matière d'éducation, de santé, ... De même, les politiques tendant à la décentralisation, ou d'amélioration des conditions d'investissement, ... jouent un rôle important.

En y regardant de plus près on voit bien le rôle essentiel des politiques publiques. Il faudrait donc mieux étudier les causes profondes des disparités. La discrimination homme/femme est un obstacle à la mobilité. Le marché foncier peu développé est un obstacle à la convergence.

Il faut donc mieux comprendre les phénomènes, et analyser les expériences notamment de politiques publiques efficaces.

Des politiques publiques volontaristes pour aller contre les disparités peuvent permettre des avancées fortes. La mise en synergie/la coordination des autorités locales est enfin importante.

L'ensemble de ces questions est à mettre en regard de la poursuite de l'explosion démographique urbaine et du défi posé par le très grand nombre d'actifs à qui il faudra donner un emploi.

La discussion a permis aux participants de s'exprimer longuement et vivement sur ce sujet les touchant de très près. D'entrée certains ont considéré que l'on ne peut pas analyser de la même façon **des pays très différents** : les pays pétroliers ou importateurs, les pays à économies planifiées ou non, les pays où la situation de la femme est très différente, etc... De plus on n'évoque pas le cas particulier des **fortes migrations** des pays arabes vers l'Europe, et au sein des pays arabes, vers les pays pétroliers. La diversité des situations n'est pas suffisamment prise en compte. D'autres ont été surpris de ne pas retrouver la structure d'analyse en « trois D » du projet de rapport WDR.

Divers participants ont attiré l'attention sur la spécificité de cette région où **la décentralisation est peu développée, et la démocratie encore en construction**. Au-delà de politiques sectorielles indispensables (logement ; éducation, ...) ces enjeux de gouvernance apparaissent essentiels. Plus généralement, **nombre de participants ont demandé plus de précision dans les concepts**, à commencer par celui de disparités : parle-t-on de disparités de PIB ou de disparités de revenus (l'expérience française montrant que si les premières s'accroissent les secondes convergent) ? Et à quelles échelles (par exemple, les disparités au sein d'une même agglomération sont très durement ressenties par les populations) ? De manière générale, on s'est interrogé sur les leviers possibles pour des politiques publiques devant ces défis, qui ne sont pas des fatalités.

### **3 conclusion générale et perspectives**

Après une rapide évocation des perspectives et suites possibles, l'atelier a été conclu par une tentative de synthèse.

#### **Conclusion générale**

Mme Léautier, qui a assuré la présidence de l'atelier, a proposé une synthèse des débats (voir annexe), dont on peut retenir les points essentiels suivants.

##### a) la très bonne qualité du projet de rapport WDR

Unaniment, le projet de rapport a été salué pour ses grandes qualités. Tout d'abord, les participants ont apprécié que la Banque Mondiale replace **la question du développement urbain et territorial au cœur** des enjeux des politiques de développement. **La richesse des analyses**, particulièrement historiques, de la présentation nouvelle d'indicateurs pertinents ou de données retraitées et de la mise en forme de schémas interpellant provoque et soutient la réflexion et les questions. Mais surtout, **l'élégance et la clarté du concept des « trois D »** a frappé l'assistance. Enfin, on a apprécié l'idée même de cette consultation, et la volonté d'approfondir sur la région Moyen Orient Afrique du Nord.

##### b) les améliorations possibles du projet de rapport

Les participants ont pu alors suggérer des améliorations possibles du projet de rapport, en remerciant les animateurs de cette grande œuvre pour leur écoute attentive pendant tout l'atelier et leur engagement à tenir compte des diverses observations.

##### (i) en termes méthodologique

Si les analyses ont séduit l'assemblée, les raisonnements ont quand même donné une impression de simplisme ou de **vision trop mécaniste**. L'appui trop exclusif sur des retours sur de longs cycles historiques semblent **trop négliger des changements de fond actuels** (changement climatique, tension sur les productions alimentaires, nouvelles technologies par exemple). Les participants ont donc appelé à **plus de nuances, moins de déterminisme**. L'impact de **la démographie**, par exemple sur les concentrations urbaines, est peu ou pas pris en compte.

(ii) en termes de données et d'analyses

Il est apparu nécessaire que l'équipe en charge du projet de rapport approfondissent encore quelques données et analyses. Quel est le facteur le plus essentiel pour assurer le développement territorial entre le mouvement de concentration ou celui de connexion avec la mondialisation ? Quelle gouvernance assure le meilleur développement local ? Et donc quel rôle pour les acteurs locaux dans ces processus ? Quels processus d'ailleurs pour le développement des petites et moyennes villes ? Quels sont les processus d'intégration régionale ? Le rapport est clairement favorable à la mobilité des personnes, mais sans assez **approfondir cette question des migrations** dans ses premiers chapitres. Enfin et surtout, le projet de rapport ne prend pas assez en compte **les éléments de qualité de vie**, ou d'aménités non monétarisées.

(iii) en ce qui concerne les orientations générales stratégiques

Il en a découlé de nombreuses questions sur les orientations mêmes recommandées par le projet de rapport. Il semble indispensable de **mieux adapter les recommandations aux contextes locaux**, ou au moins d'analyser ces facteurs contextuels. Faut-il choisir entre concentration et ses conséquences négatives, ou, et comment, contrôler ces effets ? Le projet de rapport ne porte pas assez attention aux **enjeux sociaux et environnementaux**. Il ne s'appuie pas assez sur des exemples et **expériences de petites et moyennes villes**. Les zones rurales ont encore des atouts, et il faut y soutenir les initiatives privées, avec un minimum d'apports en infrastructures (comme les télécommunications). Enfin, tous les participants ont insisté sur **l'importance de la décentralisation et des aspects institutionnels** : le projet de rapport donne trop l'impression de décourager la décentralisation.

(iv) en ce qui concerne le Moyen Orient et l'Afrique du Nord

La région a en effet diverses spécificités : elle est déjà en grande partie **urbanisée**, mais fait face, outre à de **fortes disparités**, à des **conflits** importants. **L'enjeu** n'est pas tant dans l'accélération de cette urbanisation, mais justement dans **la gestion de la croissance urbaine provoquée par les mouvements de population**. Les villes secondaires ont et auront encore un rôle d'étape entre concentration urbaine et zones rurales. Le Moyen Orient et l'Afrique du Nord est une région d'Etat fortement centralisés, et démocratie, droits de l'homme, liberté de mouvements (capitaux et hommes) doivent être renforcés pour réellement permettre un décollage. Les politiques sectorielles ignorent trop les réalités territoriales. Il faut plus approfondir l'analyse des disparités, par exemple entre pays riches, mais en manque de main d'œuvre et pays pauvres débordant de bras. Le cas particulier des pays subissant des conflits mériterait une attention particulière. Enfin, d'une manière plus générale, la région doit poursuivre ses efforts d'accords commerciaux entre pays et d'investissements dans de grandes infrastructures, afin d'**accélérer l'intégration régionale**, tant sud/sud que sud/nord, bases d'un véritable « contrat social » au sein de la région.

**Mme Léautier a conclu en indiquant que le rapport WDR 2009 ferait date, particulièrement pour les acteurs du développement dans le monde, et que son cadre méthodologique ainsi que ses orientations stratégiques, de par leur clarté et simplicité (pouvant choquer au premier abord), susciteront débats et recherches pour longtemps.**

## **perspectives**

Les suites possibles du présent atelier ont été suggérées par Jean Eric Aubert, directeur par intérim de KNA MENA. En voici les points essentiels :

Quatre opportunités se présentent pour donner **des suites concrètes au rapport WDR** et à la réflexion entamée avec cet atelier dans les douze à dix huit mois à venir:

- Tout d'abord les réunions régionales de dissémination du rapport, suivant les pratiques établies pour chaque WDR ;
- La préparation et la dissémination du rapport sur les disparités territoriales dans la région MENA ;
- Le développement de la stratégie urbaine de la Banque pour la région MENA ;
- Et enfin le symposium mondial sur la recherche urbaine qui se tiendra à Marseille à l'été 2009, et qui portera sur les villes et le changement climatique.

Dans ces perspectives des travaux de fond peuvent être développés dans quatre directions :

1. la collecte et la mise en forme d'études de cas de réussites (success stories) en matière de développement territorial, urbain et local dans la région MNA, afin de sensibiliser les acteurs et de favoriser la diffusion de bonnes pratiques.
2. la cartographie des conditions du développement territorial dans la région MENA au niveau des sous régions et des pays, conditions qui varient sensiblement suivant les dotations naturelles (ressources pétrolières), les situations commerciales (intégration dans des accords commerciaux), les environnements géopolitiques (conflits), les dispositions socio-culturelles (statut de la femme), etc ;
3. l'observation des développements urbains et locaux, notamment au moyen des possibilités offertes par les méthodes nouvelles comme les systèmes d'information géographique ;
4. enfin l'ouverture ou l'approfondissement de nouveaux chantiers en liaison avec des questions prioritaires comme la création d'emploi ou le changement climatique.