

# — FAIRE UNE VILLE NOUVELLE AU SUD DU SAHARA : DIAMNIADIO AU SÉNÉGAL, UNE EXPÉRIENCE DE PLANIFICATION URBAINE

Mamadou Dit Papa Dieng, Doctorant en  
aménagement de l'espace et urbanisme,  
Laboratoire Territoires, Villes, Environnement  
& Société - ULR 4477, Université de Lille

Courriel :  
mamadou-dit-papa.dieng@univ-lille.fr

## RÉSUMÉ

Au début des années 2000, certains États d'Afrique subsaharienne se sont lancés dans des projets urbains emblématiques. Ces projets ont la particularité de prendre le plus souvent la forme d'opération urbaine type « ville nouvelle ». Réalité ancienne, l'option ville nouvelle réapparaît avec de forts enjeux de modernisation, parfois combinés à un registre discursif écologique - ville durable - ou d'implication technologique - ville intelligente ou *smart city*. Ces villes nouvelles s'inscrivent dans un double registre : d'une part, elles constituent des stratégies rationnelles d'aménagement du territoire en réponse à la croissance démographique, et, d'autre part, leur composition urbaine, à partir de références multiples, dessine les ambitions d'une ville de « classe mondiale ». En partant d'une perspective générale visant à dresser d'abord le profil de ces villes aux trajectoires et aux préoccupations multiples, nous focalisons ensuite le propos sur le cas d'étude de Diamniadio au Sénégal. L'objectif est de présenter les mécanismes de fabrique de ce projet urbain depuis l'intention de faire jusqu'à la réalisation.

## MOTS-CLÉS

Villes nouvelles, référence, plans, Afrique subsaharienne, Diamniadio.

## ABSTRACT

In the early 2000s, some sub-Saharan African countries embarked on emblematic urban projects. These projects have the particularity of most often taking the form of «new town» type urban operation. An old reality, the new town option is reappearing with strong modernization stakes, sometimes combined with an ecological discursive register - sustainable city - or technological involvement - smart city. These new cities are part of a double register: on the one hand, they constitute rational strategies for land use planning in response to demographic growth, and, on the other hand, their urban composition, based on multiple references, outlines the ambitions of a «world class» city. Starting from a general perspective aimed at profiling these cities with multiple trajectories and concerns, we focus on the case study of Diamniadio in Senegal. The objective is to present the mechanisms of this urban project from the intention to do to the realization.

## KEYWORDS

New towns, references, plans, sub-Saharan Africa, Diamniadio.

—

## — INTRODUCTION

S'il est un ou des endroits dans le monde qui permet aujourd'hui de porter un nouveau regard sur les créations urbaines, l'Asie et l'Afrique auront sans doute leur mot à dire. Au moment où en Occident les villes nouvelles arrivent à maturité pour certaines et que d'autres font leur « crise de croissance » (Baudelle et Ducom, 2008, p.33), l'Afrique subsaharienne semble se distinguer par le grand retour des villes nouvelles. Ce retour est d'ailleurs quelque peu étonnant compte tenu du bilan mitigé des expériences anciennes et surtout des critiques relevant de leur urbanisme.

Croissance démographique, changement climatique, dynamisme économique et émergence semblent être les variables les plus courantes dans le registre discursif des pouvoirs publics en Afrique au Sud du Sahara. Ces enjeux constituent également des arguments de légitimation des stratégies articulées autour de grands projets urbains et d'infrastructures d'envergure. À partir des années 2000, les villes nouvelles apparaissent comme l'une des options les plus prisées par les gouvernements. Il faut ajouter à cela l'hyper-médiatisation de ces projets urbains.

Ces programmes s'inscrivent cependant dans un contexte assez particulier marqué par le néolibéralisme des politiques urbaines qui semble avoir pour effet une « réduction de l'espace des choix » ; « [...] *les mêmes solutions seraient mises en œuvre* » un peu partout (Ratouis et Vallet, 2018, p.5). Ces politiques mimétiques ont la particularité de freiner les dynamiques d'innovation dans les pratiques urbaines et architecturales. L'Afrique subsaharienne échappera-t-elle à la standardisation ? L'étude des productions urbaines nouvelles auxquelles s'attache cet article au travers d'un cas spécifique permet de décrypter le sens et contenu des villes nouvelles.

L'article s'appuie tout d'abord sur une revue de la littérature sur les villes nouvelles, apportant des éclairages théoriques. L'analyse se fonde ensuite sur des observations de terrain menées à Diamniadio au Sénégal. Dans cette perspective, une série d'entretiens semi-directifs ont été réalisés avec les acteurs de la fabrique urbaine. Ces entretiens visaient à comprendre les mécanismes qu'implique la mise en œuvre d'un espace urbain de ce type. Aussi, s'agissait-il de se saisir du jeu des acteurs impliqués et des outils et moyens de réalisation.

Après avoir passé en revue le concept de ville nouvelle, nous montrons d'abord qu'il est presque inutile de vouloir circonscrire cette réalité hétérogène dans une stricte définition. Puis, nous abordons l'Afrique des villes nouvelles en les situant dans une perspective générationnelle et dans des trajectoires temporelles spécifiques. Diamniadio au Sénégal est enfin présentée comme cas d'étude. L'objectif de cet article est de discuter et d'exposer les outils de

cette production urbaine à l'œuvre ainsi que les enjeux politiques et sociaux qu'elle soulève.

## — DES VILLES NOUVELLES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE : APPROCHE THÉORIQUE

En Afrique, certains concepts ne sont pas suffisamment stabilisés. Déjà, un brouillage sémantique s'installe dès lors qu'il est question de ville, davantage encore lorsqu'il s'agit de parler de « l'urbain ». Sous ce rapport, des chercheurs comme Jaglin *et al.* (2018) invitent à un nécessaire travail de conceptualisation. Il est ainsi tout à fait évident que la qualité « nouvelle » d'une ville soit difficilement appréciable. Pour comprendre cela, il est utile de réinterroger l'histoire.

Catherine Fournet-Guérin (2011) rapporte dans ses travaux une longue période de « déni d'urbanité » de l'Afrique noire en montrant comment les villes sont représentées à la fois dans le champ de la géographie française et de la production documentaire. En effet, jusque dans les années 1960 - 1980, le caractère « urbain » de l'Afrique n'avait pas été reconnu. Selon Jean Dresch (1950, p. 206), « À vrai dire, ce ne sont pas des villes. On dit souvent villages ». Ainsi, « l'« idée » de ville que transmet le chercheur est, s'il n'y prend garde, celle de sa propre civilisation » (Coquery-Vidrovitch, 2006, p. 1088). La ville nouvelle est ainsi un de ces concepts qui relève des emprunts et transferts (Leducq *et al.*, 2018). Les formes d'implantation, les enjeux qui les motivent et les objectifs qu'elles visent peuvent être très variés d'un espace à l'autre.

Les opérations relevant de ce type ne sont plus en vogue dans les discours relatifs aux politiques urbaines et dans les pratiques d'aménagement et d'urbanisme dans l'aire géographique euraméricaine (Ballout, 2014). Toutefois, depuis les années 2000, la prolifération de villes nouvelles en Afrique constitue un sujet d'une ampleur inédite. Seuls quelques pays disposent cependant d'une politique nationale qui encadre le développement des villes nouvelles comme l'Égypte, le Maroc, l'Éthiopie, le Ghana et le Kenya (Keeton et Provoost, 2019). Les travaux en géographie et en urbanisme et aménagement du corpus francophone tardent à prendre en charge cette problématique. Aussi, faut-il le noter, les travaux les plus aboutis sur la problématique des villes nouvelles en Afrique ont été menés dans des pays comme l'Algérie ou le Maroc.

Bénazéraf (2014) considère les villes nouvelles comme un marché en pointe. Les enjeux sont doubles : d'une part, il s'agit de répondre à la croissance démographique rapide et à l'exode rural massif, et, d'autre part, ces villes répondent à l'impératif d'attractivité internationale au regard des grands équipements et infrastructures d'envergure qui les composent. Dans la région

subsaharienne, les grandes opérations urbaines sont soit affichées, soit considérées le plus souvent comme des villes nouvelles sans qu'un réel contenu soit donné au concept. Sonia Sérhir (2013) parle par exemple pour le Maroc d'une « obstination » des pouvoirs publics à la lumière d'une « frénésie de villes nouvelles ». Selon elle, deux raisons principales l'expliquent : d'une part, ce modèle a valeur doctrinaire par les opportunités foncières qu'il présente, et, d'autre part, les ensembles urbains baptisés sous ce vocable relèvent en partie d'une opération de marketing immobilier. Or il y a des nuances entre les opérations immobilières à grande échelle, les *gated communities* et les villes nouvelles.

Van Noorloos et Kloosterboer (2018) ont d'ailleurs affirmé toute la difficulté qu'il y a à déterminer là où se termine la ville existante et là où commence une ville nouvelle. Ils suggèrent ainsi l'idée d'un *continuum* plutôt qu'une typologie car les frontières entre les catégories définies ne sont pas souvent établies et peuvent connaître très rapidement des évolutions au fil du temps. Si l'idée semble intéressante eu égard à l'urbanisation massive du continent, elle laisse en revanche la question fondamentale du sens et du contenu de la ville nouvelle sans réponse. L'idée de *continuum* suggère l'enrôlement d'autres « types urbains » qui ne rentrent pas forcément dans la catégorie des villes dites nouvelles. Il est aujourd'hui fort malaisé de distinguer ces créations urbaines. Si une grande partie d'elles se crée en terrain absolument neuf ou *ex nihilo*, d'autres sont le plus souvent intégrées dans des sites déjà partiellement ou totalement urbanisés. D'autres espaces urbains neufs peuvent s'incorporer dans le fonctionnement quotidien d'un ensemble plus global, les aires métropolisées.

Dans ce registre, il est en effet non pertinent de définir une ville nouvelle par le nombre d'habitants qu'elle concentre. La population est un objectif très variable selon les contextes territoriaux, les enjeux et les fonctions assignées à la ville. L'objectif de peuplement s'inscrit dans un temps long, généralement deux à trois décennies. Souvent, le décalage est manifeste entre le seuil de population fixé au départ et la situation réelle à l'arrivée.

Le registre du cadre décisionnel et du gestionnaire institutionnel de l'intervention permet de révéler des situations managériales locales très hétérogènes. Plus souvent, la décision de créer une ville nouvelle émane de l'État mais présuppose qu'il soit fort et politiquement stable. Les expériences d'ailleurs auront montré que l'initiative peut relever aussi du secteur privé comme aux États-Unis avec les *new communities*. Avec un objectif poursuivi social et non lucratif, Tapiola (Helsinki) et Kivenlahti (Finlande), entreprises par la Fondation pour le logement Asuntosäätiö, constituent également un autre exemple où l'implication de l'État a été faible. Aussi, l'initiative peut-elle découler de collectivités territoriales fortes comme ce fut le cas en Allemagne, au Pays-Bas et

en Suède (Merlin, 1972).

Ni la nature du site ni le nombre d'habitants ni le cadre décisionnel et institutionnel ne permettent de définir une ville nouvelle. Pierre Merlin (1997) propose une définition qui se veut rigoureuse. Selon lui, il s'agit d'une « *opération d'urbanisme ayant fait l'objet d'une décision volontariste et pour la réalisation desquelles des mécanismes et des moyens spécifiques ont été mis en œuvre* ». La volonté planificatrice semble d'ailleurs être l'élément le plus courant et le plus consensuel dans les différentes définitions de la notion. Cette volonté se mesure à l'aune des moyens et des ressources mises en œuvre pour la réalisation. Sous ce rapport, le cadre gestionnaire, technique et financier devrait servir à dépasser cette limite et à apprécier la qualité nouvelle d'une ville au gré de ces indicateurs.

## — L'AFRIQUE DES VILLES NOUVELLES : UN OBJET « GÉNÉRATIONNEL »

Les représentations souvent dominantes de villes africaines chaotiques *a priori* sans aucune forme d'organisation peuvent inévitablement faire penser à l'inexistence de créations urbaines nouvelles. En réalité, cette lecture de la ville s'appuie sur un prisme ruraliste dominant de l'époque fait de « fantasmes » et de « stéréotypes ». C'est seulement à partir des années 1970 que surgit une réelle prise en charge de la problématique des villes africaines de manière générale.

En Afrique, les villes nouvelles coloniales ont été suffisamment investiguées et ont fait l'objet de nombreux travaux et publications. Il convient de préciser cependant, comme le remarque Gillot (2014), que le terme « ville nouvelle » n'était pas dans le contexte colonial l'unique référent auquel s'attachent les auteurs. Des vocables comme « ville moderne », « ville européenne », « nouvelle agglomération » ont aussi été utilisés comme synonymes par différents auteurs. Les créations urbaines coloniales font donc exception à l'amnésie caractéristique sur l'étude des villes africaines.

Outre ces créations urbaines de l'époque des colonies, revisiter la longue trajectoire historique d'urbanisation du continent permet de dresser deux générations de villes nouvelles à partir des indépendances. Dans sa base de données élaborée en 2017, l'*International New Town Institute* (INTI) recense 148 villes nouvelles entre 1960 et 2020. Au sens terminologique, ils définissent la ville nouvelle comme un développement urbain à usage mixte, planifié de manière globale, destiné à accueillir plus de 10 000 habitants, et affichant un certain degré d'autonomie politique.

## LES VILLES NOUVELLES DE LA PREMIÈRE GÉNÉRATION

Cette catégorie renvoie à l'ensemble des créations urbaines au lendemain des indépendances. Elles relèvent de ce que Claude Chaline (1985) appelle les villes nouvelles d'accomplissement national. La typologie qu'il établit paraît cependant quelque peu restrictive du moment où il ne spécifie que les nouvelles capitales comme Abuja, Yamoussoukro ou Dodoma. Or la souveraineté économique a orienté les perspectives d'aménagement vers la création de villes nouvelles industrielles et commerciales (Téma au Ghana, San Pedro en Côte d'Ivoire, etc.). Il faut ajouter à cette typologie les villes nouvelles de décentralisation - surtout en Egypte et les *apartheid cities*, essentiellement en Afrique du Sud. Il y a également et dans une moindre mesure les villes nouvelles à vocation touristique mais ce cas est rare avec comme seul exemple Festac Town au Nigéria.

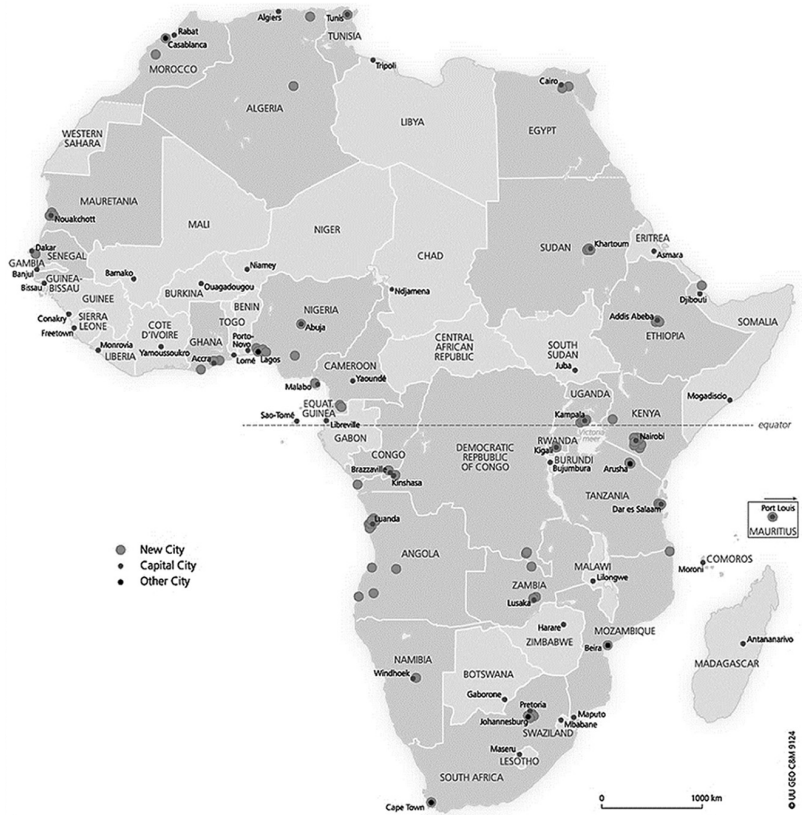
C'est précisément entre 1960 et 1975 que l'essentiel de ces villes ont été construites. Le rythme de construction s'est un peu essoufflé dans la seconde moitié des années 1970 où l'Egypte, pionnière dans le monde arabe (Signoles, 2017), prend le relais avec le lancement des chantiers de Dix-de-Ramadan dès 1977 et plusieurs autres villes nouvelles de décentralisation visant à maîtriser la croissance de la capitale. Les chocs pétroliers des années 1970, conjugués aux politiques d'ajustement structurel des années 1980, ont ralenti les efforts de construction. Seules trois villes ont été créées entre 1990 et 2000 et toutes en Egypte. Du milieu des années 1970 jusqu'aux années 2000, que l'on peut considérer d'ailleurs comme une période creuse, quelques rares interventions ont été exécutées sous l'égide de la Banque Mondiale dans un contexte marqué par la libéralisation où les villes des pays en développement vont être considérées comme des composantes de l'économie globale ; c'est le cas par exemple du quartier des *Parcelles assainies* à Dakar et d'autres projets ailleurs dans le monde (Osmont, 1995).

## LES VILLES NOUVELLES DES ANNÉES 2000

Cette vague regroupe celles déjà réalisées ou prévues à partir des années 2000 dans un contexte économique favorable. Cette période caractérise « l'âge d'or » des villes nouvelles, principalement en Afrique subsaharienne. D'ailleurs, une forte corrélation a pu être repérée par Keeton et Provoost (2019) sur les liens impliquant niveau de croissance économique et projet de ville nouvelle. Il apparaît que les économies les plus dynamiques sont les plus enclines au choix de l'option ville nouvelle. Comme le montre la carte 1, il en est ainsi du Kenya (16), de l'Angola (13), du Nigéria (10), de l'Afrique du Sud (7) ou encore du Ghana (5).

Les villes nouvelles et les plans de villes nouvelles en Afrique diffèrent par leurs formes spatiales, leurs emplacements, leurs objectifs, leurs conditions

de commercialisation et leurs relations avec les villes existantes. Outre leur diversité caractéristique, elles marquent par la multiplicité des références. Elles ont ainsi pour particularité d’être affichées comme des villes « durables » et « intelligentes » que nombre d’observateurs qualifient « d’effet vitrine ». De fait, certains auteurs comme Watson (2014) voit les villes nouvelles contemporaines comme des « fantômes urbains » en raison de références calquées ailleurs, d’autres les assimilent à un urbanisme de croissance, spéculatif (Marcinkosky, 2016) ou privatif (Murray, 2015). Elles sont cependant moins étudiées dans la littérature francophone. Le Sénégal, situé sur l’extrême ouest du continent africain (carte 1), s’est inscrit dans ce mouvement en faveur des villes nouvelles avec la création de Diamniadio dans la région capitale Dakar.



Carte 1 : Répartition géographique des villes nouvelles en cours et prévues en Afrique. (source : van Noorloos, F. & Kloosterboer, M. (2018))



## — DIAMNIADIO AU SÉNÉGAL : ENTRE CROISSANCE ET DURABILITÉ

Pour saisir et décrypter plus spécifiquement le contenu de ces réalités urbaines naissantes, il a paru important de s'intéresser à un cas d'étude empirique. Dans ce qui suit, nous abordons la planification et la conception de Diamniadio ainsi que les enjeux qui lui sont associés.

Le tableau 1 retrace un peu l'historique des tentatives de création de villes nouvelles au Sénégal et leurs caractéristiques. En réalité, l'idée remonte à la période post indépendance, dans la seconde moitié des années 1970 plus précisément. Le Président Senghor, assisté techniquement et financièrement par l'Iran, avait lancé dès 1973 les études relatives à la mise en œuvre de Keur Farah Pahlavi, une ville nouvelle associée à un complexe industrialo-portuaire. Ce projet n'avait pas abouti avec la révolution iranienne de 1979. Entre 2000 et 2007, le Président Wade avait repris l'idée de création d'une ville nouvelle à Lompoul-Diogo destinée cette fois à devenir la capitale politique et administrative du pays. Faute de moyens, la nouvelle capitale ne verra pas le jour malgré des études avancées et des orientations prises en faveur de ce projet. Connaissant bien le projet puisqu'il a eu à remplir les fonctions de Premier ministre sous Wade entre 2004 et 2007, Macky Sall, dans le prolongement de la pensée de son prédécesseur, accède au pouvoir en 2012 et entreprend les premières réalisations sur Diamniadio dès 2014. À quelques variantes près (site, nombre d'habitants, superficie), le pôle urbain de Diamniadio reprend pour l'essentiel les projets avortés de la plateforme industrielle avec le Millenium Challenge Account (MCA) et de la nouvelle capitale (terminologie, équipements, infrastructures).

	Keur Farah Pahlavi	Lompoul-Diogo	Diamniadio
Fugure majeure du projet urbain	Léopold Sédar Senghor	Abdoulaye Wade	Macky Sall
Fonction de la personnalité	Président de la République		
Année	1973-1978	2000-2007	Depuis 2014
Situation	160 km au nord de Dakar	120 km au nord-est de Dakar	30 km à l'est de Dakar
Superficie	-	5000 hectares	1644 hectares
Type de ville nouvelle	Industrielle	Capitale	Mixte
Nombre d'habitants prévu	200 000	1 000 000	300 000

Tableau 1 - Des tentatives avortées de projet de ville nouvelle à la réalisation de Diamniadio

## PLANIFICATION ET CONCEPTION DE DIAMNIADIO

### UNE AMBIGÜITÉ RÉFÉRENTIELLE MASQUÉE PAR UN PORTAGE POLITIQUE FORT

Il serait aisé de parler de ville du *prince* pour le cas de Diamniadio. L'explication tient au simple fait qu'en Afrique généralement les documents d'urbanisme qui doivent guider et orienter les actions d'aménagement des décideurs ne sont approuvés que très tardivement comme l'ont montré les travaux de Bredeloup *et al.* (2008) pour Abidjan et Dakar.

Pourtant, la mise en œuvre de la ville nouvelle de Diamniadio aura été lancée en 2014 sans même attendre l'approbation du Plan National d'Aménagement et de Développement Territorial (PNADT) dont la version provisoire soumise en 2018 ne sera validée qu'en 2020 quoique le Plan Directeur d'urbanisme de Dakar et ses environs (PDU Dakar horizon 2035) préconise « *la transformation de la structure urbaine monopolaire actuelle en une structure multipolaire par la création des nouveaux pôles de Daga Kholpa et Diamniadio* »<sup>1</sup>.

Ce retard accusé dans les études de planification et la lourdeur des procédures administratives et institutionnelles pour son approbation ne se compense pas facilement. La réalité urbaine et les dynamiques démographiques ne sont pas figées dans le temps. Le résultat est la réalisation de « plans directeurs non suivi d'effets ». La création d'une ville nouvelle repose donc sur l'élaboration de références fondamentales assorties d'objectifs clairs. Car de l'accomplissement de ces dernières dépendront les enseignements à tirer et le bilan à réaliser. Le *Greater London Plan* de 1944 qui institue la création des *new towns* londoniens et le Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris (SDAURP) de 1965 à l'origine des villes nouvelles servent de références.

### DES OUTILS DE RÉALISATION

La réalisation du pôle urbain de Diamniadio relève d'une opération d'urbanisme d'intérêt public, « *c'est une expérience pilote, une nouvelle expérience jamais connue au Sénégal depuis l'indépendance* »<sup>2</sup>. Pour cette raison et à la hauteur de l'ambition et du volontarisme affichés par les décideurs, le recours à un aménageur public s'est imposé très vite. Bien avant, certains services de l'administration comme la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) avait manifesté leur volonté de conduire l'opération (Diop et Timéra, 2018). La complexité et les défis liés au montage et à la coordination d'un tel projet ont impliqué la création d'une structure directement rattachée à la Présidence de la

**1** Le PDU Dakar horizon 2035 finalisé en janvier 2016 n'est en réalité que la version révisée de celui dont l'horizon était fixé en 2025. L'idée maitresse du PDU Dakar horizon 2025 consistait à la transformation de la structure urbaine monopolaire en une structure multipolaire par l'aménagement de 7 pôles urbains dont Diamniadio.

**2** Entretien avec la cheffe de Bureau du Projet urbain réalisé le 3 octobre 2019.

République au Pôle des Grands Projets. La Délégation générale à la Promotion des Pôles urbains de Diamniadio et du Lac Rose (DGPU)<sup>3</sup> est une administration de mission dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle assiste l'action publique dans la définition de la politique d'aménagement et de promotion des pôles urbains susmentionnés et est chargée, en relation avec les ministères et structures publiques concernées, de la mise en œuvre.

Les contraintes physiques d'une métropole hypertrophiée, enserrée à 360 degrés par la mer, expliquent l'inévitable redéploiement de l'urbanisation vers la périphérie Est de l'agglomération, là où se situent les rares réserves foncières disponibles de la région capitale. En 2013, une procédure de déclaration d'utilité publique<sup>4</sup> a permis à l'État de mobiliser en amont le foncier, soit une superficie de 1644 hectares. Sous ce rapport, « *toutes les transactions foncières sur ledit site ont été gelées par l'institution de mesures de sauvegarde pendant trois ans* ». Ainsi, l'immatriculation foncière au nom de la DGPU, donc de l'État, permettait à l'organisme gestionnaire de « *disposer d'un régime spécial « verrouillé » pour l'attribution du foncier et la maîtrise des projets en cours* ». Il va sans dire que des expropriations ont eu lieu et « *toutes les personnes impactées (propriétaires terriens, baux, titres fonciers, etc.) ont été indemnisées selon les barèmes en vigueur* »<sup>5</sup>.

## UNE CONCEPTION URBAINE À LA CROISÉE D'EXPÉRIENCES ET DE RÉFÉRENCES MULTIPLES

Les entretiens menés avec les acteurs de la production urbaine de Diamniadio révèlent un mode de penser et de faire la ville entre continuité et rupture. Rappelons que le premier Délégué Général, Seydou Sy Sall, fut ministre de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire entre 2001 et 2005 aux premières heures d'évocation de l'idée d'une nouvelle capitale. En 2003, il avait même eu à faire un voyage d'études au Brésil dans l'optique de s'inspirer de l'expérience de Brasilia<sup>6</sup>. La DGPU mènera aussi des missions d'études dans

**3** Décret n° 2014-23 du 09 janvier 2014 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de la Délégation générale à la Promotion des Pôles Urbains de Diamniadio et du Lac Rose (DGPU).

**4** Décret n° 2013-1043 du 25 juillet 2013 déclarant d'utilité publique le Nouveau Pôle de développement Urbain de Diamniadio Nord Autoroute à péage ; Ordonnant l'élaboration d'un Plan d'Urbanisme de détails et prescrivant des mesures de sauvegarde.

**5** Entretien réalisé le 6 novembre 2019 avec Dr Mbaye Dieng, conseiller technique en charge des affaires foncières à la DGPU.

**6** À sa nomination à la DGPU en 2013, Seydou Sy Sall recrute une architecte ayant travaillé dans le cabinet d'Oscar Niemeyer (CEPLAN) de 2006 à 2010. Oscar Niemeyer a réalisé tous les bâtiments publics qui entourent l'axe majeur (de 250 m de large) de Brasilia (Merlin, 1997, p.17). L'architecte en question a été cheffe du Bureau des validations et conformité des projets de 2017 à 2019. Depuis 2019, elle est cheffe de la Division Planification Urbaine et Validation des projets.

d'autres pays : Maroc, Portugal, France, Dubaï, Chine<sup>7</sup>.

Le plan d'aménagement réalisé en 2014 reflète un croisement d'expériences et de références diverses. Expériences à la lumière des voyages d'études réalisés et des profils professionnels des acteurs de la conception. Références au sens de l'ensemble des idées-concepts, images et objets éprouvés ailleurs qui participent à l'élaboration du projet urbain (Mullon, 2016). En effet, à l'atelier d'études de la conception figurent trois personnes dont deux – l'une architecte-urbaniste, l'autre urbaniste-économiste - ont été formées en Europe. Trois autres collaborateurs ont participé à l'œuvre ; il s'agit d'Aziz Lazraq, architecte, Dominique Passard, architecte DPLG et de Mamadou Ndir, géomètre expert<sup>8</sup>. C'est autour de cet univers de fabrique hybride que prendra forme le pôle urbain de Diamniadio. Selon Marius Diagne, président de l'Association Sénégalaise des Urbanistes (ASU), les autorités n'ont pas véritablement partagé et échangé avec l'expertise locale dans la phase amont du projet et ont préféré mobiliser des ressources externes. De l'avis de ce dernier, « *le problème de l'aménagement n'est pas un problème d'architecte mais un problème d'urbaniste* ». Cette impression porte à croire l'hypothèse d'une approche *top down*, technocratique et peu mobilisatrice.

Créer une nouvelle centralité urbaine basée sur les principes de la mixité fonctionnelle et sociale est l'ambition recherchée par les concepteurs. Cet objectif traduit une volonté de rupture dans les pratiques de l'aménagement depuis les indépendances tournées autour de la logique de zonage. Elle est à l'origine de la production de « cités dortoirs » comme Pikine et Guédiawaye respectivement dans les années 1950 et 1960. Marc Vernière (1973) ne traite-t-il pas Pikine de cas de « pseudo-urbanisation » ? Dans cette perspective, « *l'idée était d'abord de créer une ville comme toute ville normale qui pourrait répondre aux besoins des populations ; donc une ville nouvelle avec plusieurs fonctionnalités* »<sup>9</sup>. Les fonctions et les vocations assignées à la ville dépendent du contexte territorial et des enjeux. Trois principales fonctions ont été retenues pour Diamniadio : une ville universitaire, performante et technologique, une ville administrative et écologique et une ville économique et commerciale.

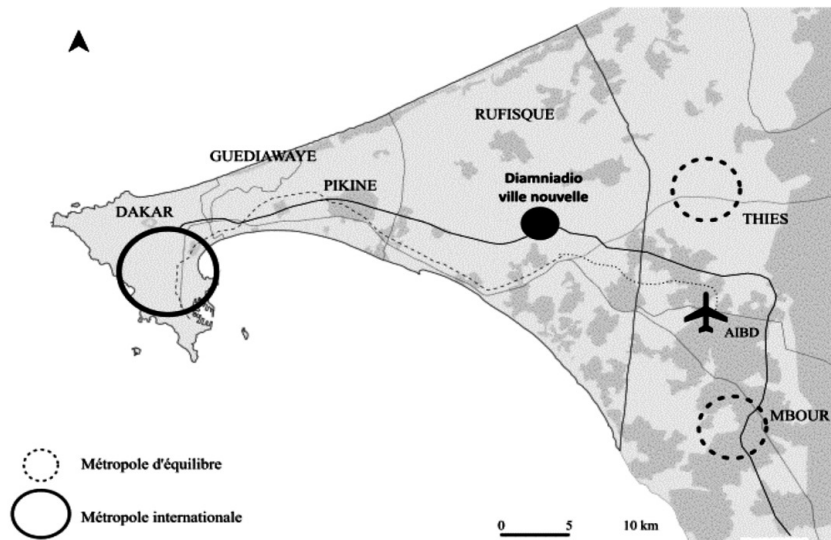
La carte 2 situe Diamniadio au cœur du triangle métropolitain Dakar-Thiès-Mbour à environ 30 km du centre. Comme indiqué sur la carte 3, la ville est

<sup>7</sup> Entretien réalisé le 3 octobre 2019 avec Dieynaba Diop, cheffe de Bureau du Projet Urbain à la DGPU.

<sup>8</sup> Aziz Lazraq était à l'époque Président Directeur Général (PDG) du groupe marocain de développement immobilier Alliances. Initialement, il était prévu que ce groupe réalise le plan d'aménagement mais leur proposition n'a pas été retenue au final. Dominique Passard est gérant de la société d'ingénierie Asie Afrique Architecture. Mamadou Ndir est Président de l'Ordre National des Géomètres Experts du Sénégal (ONGES).

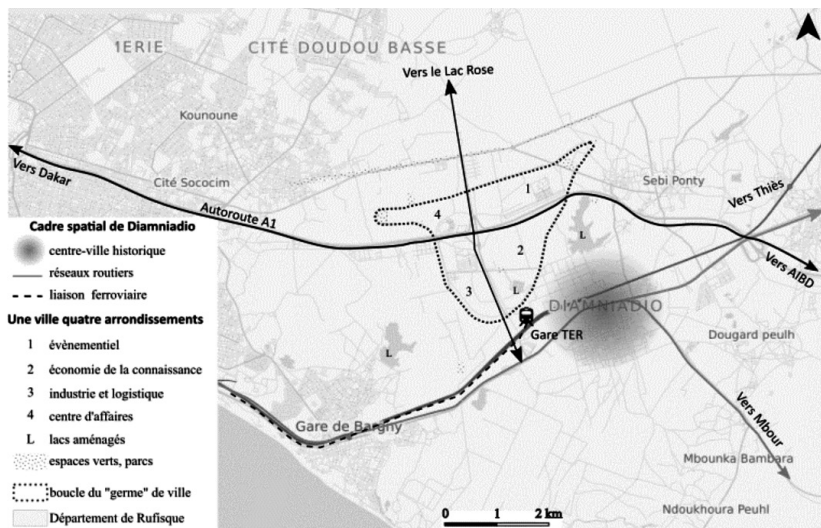
<sup>9</sup> Propos recueillis lors de l'entretien avec Dieynaba Diop.

traversée en son cœur par l'autoroute A1 qui relie la capitale au nouvel Aéroport International Blaise Diagne (AIBD). Suivant une orientation nord-sud, l'axe 70<sup>10</sup> assure la liaison avec le Lac Rose, pôle urbain à vocation touristique, par le projet d'extension de la Voie de Dégagement Nord (VDN) vers l'intérieur de la ville. Dans ce prolongement vers le sud, la voie enjambe l'autoroute et ouvre sur la ville historique en offrant ainsi un accès vers la gare de desserte du Train Express Régional (TER) Dakar-Diamniadio. Cette configuration spatiale profile une ville nouvelle formée de quatre arrondissements « clustérisés » allant de l'évènementiel (1) à l'économie de la connaissance (2) en passant par l'industrie et la logistique (3) et le centre d'affaires (4). D'une superficie entre 400 et 500 hectares, ces arrondissements recouvrent chacun des programmes résidentiels et devront permettre d'accueillir 60 000 à 75 000 habitants à terme sans compter les 230 hectares d'espaces verts réservés. En faisant référence à des concepts et idées qui ont fait leurs preuves ailleurs, Diamniadio cherche à mettre en pratique des solutions modernes. Cependant, ce « suivisme » pose le risque de laisser peu de marge à l'imagination et à l'innovation pour que la ville puisse affirmer sa singularité dans la globalité.



Carte 2 : La ville nouvelle de Diamniadio dans la région métropolitaine dakaraise. (source : Base géo, PDU Dakar 2035, ANSD, ANAT). Réalisation : Dieng, M-D-P, 2021

**10** En référence à la largeur de l'Avenue des Champs-Élysées, entretien réalisé le 20 avril 2021 avec Cheikhou Sylla, architecte, ancien chef du Département Architecture – Urbanisme – Paysage, un des concepteurs du projet.



Carte 3 : Plan d'aménagement de la ville nouvelle de Diamniadio. (source : Base géo, Open Street Map, DGPU, 2014). Réalisation : Dieng, M-D-P, 2021

### « LA CROISSANCE PAR L'INVESTISSEMENT » ET LE RECOURS AU PARTENARIAT PUBLIC-PRIVÉ

Les expériences étrangères permettent de mettre en évidence trois éléments, tout au moins, qui président à l'univers contextuel de fabrication des villes nouvelles : un État fort, une stabilité politique et une croissance économique. Malgré une croissance économique supérieure à 6 % depuis 2014 et une découverte effrénée de gisements d'hydrocarbures le long de la côte, l'État du Sénégal, l'un des plus stables dans la région subsaharienne, n'a pas les moyens de ses ambitions. Pour réaliser la ville nouvelle, il s'est appuyé sur un certain nombre de leviers : un régime juridique spécifique, le foncier et le recours au partenariat public-privé PPP).

Opération d'intérêt national, le pôle urbain de Diamniadio requiert une maîtrise sur l'ensemble des projets qui y sont menés. Ce statut implique une logique de transversalité et de cohérence sur le management du projet urbain global. L'article 68 du code de l'urbanisme impose pour l'État, les services publics, les concessionnaires de services publics et les projets d'utilité publique une autorisation administrative accordée par le Ministre de l'urbanisme. Toutefois, cette façon de procéder est discutable. Notamment en ce sens qu'elle active un pluralisme gestionnaire déjà perceptible entre la DGPU et la Société de Gestion des Infrastructures publiques dans les Pôles urbains de Diamniadio et du Lac Rose (SOGIP SA) (Diop et Timéra, 2018).

Le foncier constitue la pierre angulaire de la stratégie de mise en œuvre. Celle-ci est fondée sur la mise en place d'un dispositif aidant pour favoriser l'accueil

d'investisseurs. Elle s'appuie sur l'articulation d'un double mouvement qui concorde avec le phasage de l'opération :

- D'un côté, l'État procède durant la phase d'émergence (2014-2019) par un processus massif d'équipements du « germe » de ville sur 700 hectares : les Voiries et Réseaux Divers (VRD), le Centre International de Conférences Abdou Diouf (CICAD), le parc des expositions, l'hôtel Radisson, les bâtiments du Gouvernement, la deuxième université de Dakar. Pour l'essentiel, ils relèvent d'un accord de crédit avec Eximbank Turquie. C'est ce qu'ils appellent « soutenir la croissance par l'investissement ».
- De l'autre, en supportant l'essentiel de l'affaire dans la phase amont, l'autorité laisse le soin au privé (national et même étranger) de prendre le relais dans les phases dites de développement (2019-2025) et de développement continu (2025-2035). Sous réserve de leurs capacités techniques et financières, les promoteurs-développeurs éligibles s'acquittent d'un loyer annuel fixé à 270 Francs CFA soit moins d'un euro le mètre carré. En revanche, il leur incombe de réaliser 40 % de logements sociaux à l'échelle d'un programme.

## VILLE NOUVELLE, ÉMERGENCE ET MODERNITÉ

### APRÈS LE « DÉVELOPPEMENT », « L'ÉMERGENCE »

Les importants progrès économiques du continent ont participé à qualifier les années 2000 de « décennie du renouveau ». Cette tendance s'est consolidée à partir de 2010 où l'Afrique est décrite dans des articles de presse<sup>11</sup> comme un continent émergent. Le foisonnement de marchés potentiels portés par une hausse de la demande intérieure en constituent les principales explications (Nallet, 2017). Dans un espace où tout est à (re)faire, ces dynamiques trouvent un écho favorable face aux grands enjeux contemporains : d'une part, la croissance démographique et le changement climatique apparaissent comme l'équation du siècle, et, l'attractivité et la compétitivité comme une priorité dans les agendas politiques, d'autre part.

Il en résulte ainsi la multiplication des plans émergence ; 37 des 54 États que compte l'Afrique ont lancé un plan visant à se hisser au rang « d'émergent » (Dieye, 2017). Mieux, l'institutionnalisation de la Conférence Internationale sur l'Émergence de l'Afrique (CIEA) et la mise en place d'un Observatoire de l'émergence en Afrique (OBEMA) donne un cadre plus solide à la croyance au nouvel horizon. À l'examen, « l'émergence » se substitue donc au « développement ». Ce qui en partie relève d'un paradoxe terminologique car l'émergence désigne un stade inférieur du développement (Sarr, 2016). Si beaucoup

---

**11** *The Economist*, The hopeful continent. Africa rising (2011), *Time Magazine*, Africa Rising (2012) et *le Financial Times*, Africa calling (2013).

de ces plans se révèlent volontaristes, leurs conceptions sont peu nourries d'un diagnostic approfondi de prise en compte des réalités à l'œuvre et ne suscitent pas le débat dans l'action publique (Jacquemot, 2016).

#### DIAMNIADIO, POURQUOI ET POUR QUI ?

Ville nouvelle (capitale)<sup>12</sup>, d'aménagement métropolitain, industrielle ou commerciale, durable et intelligente, il semble que dans son discours Diamniadio se réclame de tous ces attributs par ses déclinaisons spatiales, ses mécanismes et ses pratiques. Elle donne à voir l'impression d'un flou dans la fonction principale assignée à la ville. Ce manque de clarté trouve sa traduction la plus concrète d'abord dans l'acceptabilité sociale difficile du projet, puis dans son appropriation par la société civile et les habitants. Le résultat est que la ville est en train de se faire sans la ville.

Au final, à qui profite la ville nouvelle ? Des signes prémonitoires portent à croire l'esquisse timide mais progressive d'un « ghetto de riches ». Deux éléments permettent d'appuyer le propos. D'une part, depuis peu la sémantique de la fabrique urbaine semble connaître un léger glissement passant du « logement social » au « logement économique » sans que le contenu réel de ces termes ne soit clairement défini. D'autre part, la création de la Société d'Aménagement Foncier et de Rénovation Urbaine (SAFRU SA) mandatée pour la production de 40 000 logements sociaux peut être perçue comme un aveu d'échec. Ce glissement sémantique est partiellement déterminé par le caractère onéreux des coûts de construction liés aux contraintes de site - argiles gonflants. Il est donc apparu difficile pour les promoteurs-développeurs d'appliquer la formule « logement social » malgré une volonté politique.

Compte tenu de ce « raté », l'État cherche à tout prix à se racheter en confiant à la SAFRU le projet des 100 000 logements constitutif du programme Zéro Bidonville. La logique *fast track* du Gouvernement rythme ce projet. Ces actions pointent en perspective l'avenir de la DGPU. Par ailleurs, la cité Senegindia, une « enclave résidentielle fermée » dans la ville, ne répond pas à l'ambition d'une mixité sociale à la lumière de sa configuration, de sa composition et des prix d'acquisition. Enfin, certaines pratiques observées – commerce et mobilités informelles, jugées à tort ou à raison provisoires, préfigurent un paysage urbain dual voué à la perpétuation du paradigme colonial de l'aménagement du territoire.

---

**12** Le Président de la République Macky Sall avait annoncé en 2018 lors du Forum économique organisé par le Conseil départemental de Rufisque la construction d'un annexe du palais présidentiel à Diamniadio, donnant ainsi à la ville les allures d'une nouvelle capitale.



## — CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Pour conclure, rappelons que les villes nouvelles en Afrique sont une réalité ancienne ancrée dans l'histoire de l'urbanisation du continent. Les références urbaines mobilisées dans la construction des villes nouvelles sont diverses : *garden cities* d'Howard, *new towns*, *new communities*, pôles d'équilibre « à la française », etc. Malgré leur diversité et leurs ambitions reflétées par des master-plans audacieux, il est aujourd'hui très difficile de singulariser la ville nouvelle africaine. En effet, au-delà de leur nombre important qui renforce leur diversité, le multi-référencement puisé dans le catalogue des bonnes pratiques du monde entier ne leur permet pas de se forger une identité singulière.

Le résultat est la production de villes hybrides marquées par les pratiques de références croisées qui ont du mal à s'insérer dans les tissus urbains locaux. L'expérience a montré l'importance de l'adhésion collective pour ce type de projet urbain. La réalité est toute autre en Afrique où ces projets, outre le fait qu'ils conduisent parfois à l'éviction de populations, ne reflètent pas forcément le choix d'une société. Si ambitieuses qu'elles puissent paraître et souvent aux allures de « rattrapage urbain » sur fond de modernité, la question se pose de la validité même de l'option ville nouvelle.

Si aucun bilan global ne peut être tiré pour l'heure pour une réalité complexe en train de se faire, nous pouvons tout de même tirer quelques enseignements sur le cas de Diamniadio. La ville est symptomatique d'une planification « par le haut » qui ne laisse guère de marge à une co-construction. Au-delà, il faut souligner l'acceptabilité sociale difficile du projet qui manifestement ne concorde pas à l'idéal d'une société face à des questions plus urgentes comme la pauvreté et l'emploi.

Faute de moyens, certains États n'ont d'autres choix pour réaliser leurs projets que de se tourner vers des financements extérieurs. La « diplomatie du pétrole » contre le logement menée par les chinois en Angola (Le Belzic, 2016), le recours au partenariat public-privé, les marchés « clés en main » ou le système de l'aide liée constituent une palette des financements mobilisables par les gouvernements. En ayant recours à ces dispositifs, les acteurs publics s'astreignent à respecter les contraintes techniques associées. Dès lors, ils ont peu de marge pour manifester une quelconque originalité de leur production urbaine. Compte tenu de ces mécanismes de financement qui se multiplient et se développent à grande échelle et des dynamiques urbaines à l'œuvre, les perspectives d'une standardisation des villes nouvelles en Afrique constituent une piste de réflexion à engager.

## — BIBLIOGRAPHIE

**Ballout, J.-M. (2014).** *Territorialisation par « ville nouvelle » au Maghreb. Regard croisé sur les projets d'Ali Mendjeli (Constantine) et de Tamansourt (Marrakech)*. Thèse de doctorat en géographie et aménagement de l'espace, sous la dir. de J.-M., Miossec, Université Paul Valéry-Montpellier III.

**Baudelle, G., & Ducom, E. (2008).** Renouveler les villes nouvelles ? *Urbanisme*, 362, 33- 36.

**Bénazéraf, D. (2014).** *Afrique : Le marché des villes nouvelles*. Paris : Le Moniteur. <https://www.lemoniteur.fr/article/afrique-le-marche-des-villes-nouvelles.1298419>

**Bredeloup, S., Bertoncetto, B., & Lombard, J. (Éds.). (2008).** *Abidjan, Dakar, des villes à vendre : La privatisation « made in Africa » des services urbains*. Paris : L'Harmattan.

**Chaline, C. (1985).** *Les villes nouvelles dans le monde*. Paris : Collection «Que sais-je ?», n°2231, 2e édition mise à jour, 1996, Éd. PUF, 128 p.

**Dieye, M. A. (2017).** Cross-sectional analysis of case studies of selected African countries experience towards emergence: Stock-taking, lessons learned, and way forward, *Second International Conference on the Emergence of Africa, (ICEA II)*, Abidjan, Côte d'Ivoire, March 28-30

**Diop, D., & Timéra, A. S. (2018).** *Diamniadio : Naissance d'une nouvelle ville : enjeux et défis d'une gouvernance durable*. Paris : L'Harmattan.

**Dresch, J. (1950).** Villes d'Afrique occidentale. *Les Cahiers d'Outre-Mer*, 3(11), 200-230. <https://doi.org/10.3406/caoum.1950.1687>

**Fournet-Guérin, C. (2011).** Les villes d'Afrique subsaharienne dans le champ de la géographie française et de la production documentaire : Une géographie de villes « fantômes » ? *L'Information géographique*, Vol. 75(2), 49- 67.

**Gillot, G. (2014).** La ville nouvelle coloniale au Maroc : moderne, salubre, verte, vaste. In F. Leimdorfer (dir.), *Dire les villes nouvelles*, 5. Editions de la Maison des sciences de l'homme, Collection Les mots de la ville (pp. 71-96) [<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01272511>]

**Jacquemot, P. (2016).** *L'Afrique des possibles : Les défis de l'émergence*. Paris : Editions Karthala.

**Jaglin, S., Didier, S., & Dubresson, A. (2018).** Métropolisations en Afrique subsaharienne : Au menu ou à la carte ? *Métropoles*, Hors-série 2018. <http://journals.openedition.org/metropoles/6065>

**Keeton R. & Provoost M. (2019).** *To Build a City in Africa. A History and a Manual*. nai010, INTI, 456 p.

**Le Belzic, S. (2016).** Après les stades et les palais présidentiels, la Chine construit les HLM africains. *Le Monde*. [https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/12/13/apres-les-stades-et-les-palais-presidentiels-la-chine-construit-les-hlm-africains\\_5048458\\_3212.html](https://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/12/13/apres-les-stades-et-les-palais-presidentiels-la-chine-construit-les-hlm-africains_5048458_3212.html)

- Leducq, D., Bourdin, A., Demazière, C., & Orillard, C. (2018).** Circulation des modèles, méthodes et références en urbanisme : Pistes pour un débat. *Revue Internationale d'Urbanisme - RIURBA*, 6. <http://www.riurba.review/Revue/circulation-des-modeles-methodes-et-references-en-urbanisme-pistes-pour-un-debat/>
- Marcinkoski, C. (2016).** *Le futur urbain et spéculatif de l'Afrique*. Espazium. <https://www.espazium.ch/fr/actualites/le-futur-urbain-et-speculatif-de-lafrique>
- Merlin, P. (1972).** *Les villes nouvelles : Urbanisme régional et aménagement*. Paris : Presses universitaires de France.
- Merlin, P. (1991).** *Les villes nouvelles en France*. Paris :Collection «Que sais-je ?», n°2609, 2e édition mise à jour, 1997, Éd. PUF, 128 p.
- Mullon, R. (2016).** L'analyse de la production et de l'utilisation des références en urbanisme, construction d'un dispositif méthodologique. *URBIA. Les Cahiers Du Développement Urbain Durable*. <https://hal-upec-upem.archives-ouvertes.fr/hal-01704113>
- Murray, M. J. (2015).** Waterfall City (Johannesburg): Privatized Urbanism in Extremis. *Environment and Planning: Economy and Space*. <https://doi.org/10.1068/a140038p>
- Nallet, C. (2017).** Afrique : Quelle émergence ? In *La guerre de l'information aura-t-elle lieu ?* (p. 248 251). Institut français des relations internationales. <http://www.cairn.info/la-guerre-de-l-information-aura-t-elle-lieu--9782100759729-page-248.htm>
- Osmont, A. (1995).** *La Banque mondiale et les villes : Du développement à l'ajustement*. Paris : Editions Karthala.
- Ratouis, O., & Vallet, B. (2018).** Éditorial. *Les Annales de la Recherche Urbaine*, 113(1), 5-10.
- Sarr, F. (2016).** *Développement de l'Afrique : « Toute une terminologie à revoir »* [Idées pour le Développement - ID4D]. <https://ideas4development.org/developpement-revoir-terminologie/>
- Serhir, S. (2013).** Ville nouvelle : Un concept urbain en mutation. *Géographie et développement au Maroc – GéoDev. ma*, 1(0), Article 0. <https://doi.org/10.48343/IMIST.PRSM/geodev-v1.617>
- Signoles, P. (2017).** Présentation. *Les Cahiers d'EMAM. Études sur le Monde Arabe et la Méditerranée*, 29, Article 29. <https://doi.org/10.4000/emam.1413>
- Van Noorloos, F., & Kloosterboer, M. (2018).** Africa's new cities: The contested future of urbanisation. *Urban Studies*, 55(6), 1223 1241. <https://doi.org/10.1177/0042098017700574>
- Vernière, M. (1973).** Pikine, «ville nouvelle» de Dakar, un cas de pseudo-urbanisation. *L'Espace Géographique*, 2(2), 107 126.
- Watson, V. (2014).** African urban fantasies: Dreams or nightmares? *Environment and Urbanization*, 26(1), 215 231. <https://doi.org/10.1177/0956247813513705>