

Séminaire Banque Mondiale des 5-6 Mai 2008 à Marseille

Rapport sur le développement mondial 2009 Consultation Région Moyen Orient Afrique du Nord

Session particulière : stratégie de développement urbain Rapporteur : Pierre Mayet

I. Urgence et nécessité de stratégies et de projets pour un développement urbain durable

L'urbanisation concrétise le développement économique et rassemblent de nouvelles populations dans les territoires des villes – métropoles, grandes agglomérations et villes moyennes. Ces territoires concentrent ainsi un flux important de réalisation des constructions et des équipements de toute nature, investissements de très longue durée.

L'ampleur et l'urgence de la prise en compte, au niveau de la planète, **des risques climatiques** liés aux enjeux stratégiques de l'accès aux ressources de l'énergie et à leur maîtrise, de ceux qui sont relatifs aux ressources et à la qualité de l'eau, de la limitation des prélèvements sur les espaces agricoles et naturels exigent d'importants changements de nos modes de vie pour respecter les objectifs de développement durable fixés par les grandes institutions internationales.

(nombreuses remarques en ce sens, lors de la discussion)

Dans les pays où l'urbanisation est à peu près accomplie, les villes se sont développées selon un modèle non durable, vorace en énergie et tendant à une extension indéfinie de territoires urbains peu denses (l'étalement urbain).

Ce modèle, avec ses savoir faire et ses références, ne doit pas inspirer le développement des villes qui accueillent l'urbanisation dans les pays où celle-ci se réalise. C'est au contraire un autre modèle qu'il faut viser ; il s'agit d'éviter que l'effort d'investissement s'effectue avec des solutions qui s'avéreront rapidement inappropriées et viendront faire obstacle aux nouvelles solutions appelées par le développement durable. Ainsi placées dans l'obligation d'inventer et d'expérimenter ces nouvelles solutions, les villes en développement apparaîtront comme des lieux d'innovation, de véritables laboratoires du développement durable. Les ressources mobilisables pour une telle dynamique d'innovation pourront provenir des éléments les plus avancés des compétences scientifiques, technologiques et managériales disponibles dans les économies les plus matures ; mais elles pourront aussi se trouver dans des compétences d'usages de ces sociétés en développement qui comportent des pratiques inventives, économes en ressources externes, au sein de ce que l'on désigne généralement comme le « secteur informel ».

(Remarques de M. Arnaud et M. Hamdan)

La concentration dans le même territoire dense des villes des investissements et des activités de toutes natures, la multiplicité des fonctions et des services à assurer, le défi de devoir créer de nouvelles solutions interdisent que le développement puisse être le résultat d'actions et d'initiatives indépendantes : l'intensité et la complexité de leurs interactions et les équilibres à trouver et à maintenir doivent être pris en compte.

Il apparaît donc nécessaire que le développement urbain durable fasse l'objet d'une véritable stratégie, élaborée et conduite par les stratèges, autant dire que les pouvoirs politiques, aux divers niveaux où ils s'exercent, et en relation ouverte avec les populations et les sociétés civiles.

Aussi le développement urbain durable remet quelque peu en question les modes traditionnels de la gouvernance des territoires. Il appelle à ce que la gouvernance urbaine se situe sur le territoire même de la ville, au plus près des populations et des problèmes, en capacité d'établir et de vérifier la confiance entre les autorités et les populations et les diverses expressions de la société civile.

En effet, la gouvernance urbaine s'applique à un espace restreint qui nécessite de nombreux systèmes de gestion économique et technique très élaborés et appellent des ressources de management modernes complexes, dans des cadres de cohérence précis pour les diverses fonctions.

L'émergence d'une responsabilité politique décentralisée à l'échelle des villes suppose évidemment, dans les pays où les pouvoirs sont concentrés dans les mains de l'Etat et de ses administrations, de démarches d'évolution qui peuvent notamment comporter un effort de déconcentration territoriale des administrations de l'Etat.

(intervention de M. Afirat, etc...)

Le caractère durable des investissements du développement urbain nécessite que les choix concernant reposent sur une visée à long terme et s'exprime dans une véritable planification territoriale de nature stratégique... Certes, cette pratique existe depuis longtemps sous la forme des Schémas ou plans directeurs. Mais il s'agit sans doute maintenant, de savoir passer de la simple planification de l'aménagement urbain à une véritable planification stratégique du développement urbain durable.

II. Des politiques urbaines spécifiques de l'Etat, pour le développement urbain durable

Au niveau des Etats centraux, leur politique générale doit être encouragée à prendre la mesure de l'importante mutation qu'accomplit l'urbanisation de leur société, et pour cela, de concevoir et mettre en œuvre des politiques spécifiques pour un développement urbain durable.

Ces politiques spécifiques doivent porter plus spécialement sur les quatre questions suivantes :

II.1. Le territoire de la gouvernance locale des villes en développement doit être clairement établi pour assurer une capacité de développement à hauteur des perspectives de peuplement urbain ; ceci peut conduire à regrouper les territoires de petites communes existantes.

Il est alors possible d'envisager une certaine décentralisation de l'autorité politique sur ce territoire, selon une démarche propre à chaque pays. Cette émergence d'une responsabilité politique locale au contact de la population doit être recherchée par les sociétés elles-mêmes et peut ne pas coïncider avec les standards démocratiques des pays occidentaux. L'important est que les autorités locales soient en mesure de disposer de la confiance des populations *(intervention de M. Compaoré)* et de se trouver ainsi quelque peu soumises à son contrôle.

II.2. La question foncière urbaine – c'est-à-dire le marché immobilier (terrains et immeubles) – est l'expression la plus précise et opératoire de l'économie urbaine, les valeurs immobilières reflétant assez directement la valeur économique de l'urbanisation. Les statuts de la propriété ou des usages des sols sont généralement un héritage de l'histoire des sociétés. Or le développement urbain soulève de nouvelles questions, ne serait-ce que celle du contrôle des

constructions par des autorisations issues d'une réglementation d'urbanisme. Mais se pose aussi la nécessité de prendre en considération la dimension économique : le foncier urbain n'est constructible que par l'existence d'un foncier urbain public support d'équipements réalisés par ou sous l'autorité de la collectivité publique. Un juste équilibre doit être trouvé entre la valorisation du foncier urbain constructible et la charge des équipements et du foncier public. *(remarque a été faite par M. Arnaud que le foncier urbain pouvait apparaître comme la première assiette fiscale sur laquelle les villes en développement sans ressources pouvait compter pour rembourser les emprunts de leurs nécessaires investissements).*

II.3. Une politique de transports urbains est nécessaire pour pouvoir assurer une régulation spécifiques des transports et des déplacements urbains, organiser et financer les systèmes de transports publics en se référant à une vue d'ensemble à l'échelle du territoire urbain. Mais, dans les perspectives de développement durable, elle est également nécessaire pour réguler le développement spontané des déplacements par automobile d'usage individuel dont les perspectives sont tout à la fois extrêmement pénalisantes pour la qualité de la vie urbaine (encombrements, pollutions, tendances à l'étalement urbain, nécessité d'infrastructures spécialisées très coûteuses) et d'avenir incertain car reposant sur une dilapidation excessive de la ressource pétrolière. Un secteur d'innovation se trouve donc à explorer : celui des « nouveaux services de mobilité urbaine » qui peuvent apporter des alternatives à l'usage individuel de la voiture et mobiliser de nouvelles ressources technologiques (géolocalisation, informations sur les offres de transports, motorisations électriques, etc.)

II.4. L'arrivée d'important flux démographiques dans les zones en développements urbains appelle évidemment d'actives **politiques de constructions de logements**, réalisées dans un cadre physique cohérent (l'urbanisme et la trame des équipements).

Pour les couches de population les plus récentes et les moins favorisées, il s'agit donc d'établir des politiques de construction de logements peu coûteux, constituant une alternative décente aux bidonvilles et autres formes spontanées. La possibilité de telles politiques de réalisation des équipements qui permettent d'assurer les principaux services sociaux (éducation, santé, sports, culture...).

III. Pour les villes – une vision stratégique – la planification de leur développement urbain durable – des projets et des politiques d'application

III.1. Une vision stratégique à moyen et long terme

Cette nécessaire vision stratégique prend la mesure que la démographie étant le moteur de l'urbanisation, ses prévisions, associées à celles de l'évolution de l'économie, vient éclairer le futur à moyen et long terme (20 ans) et permet d'établir les perspectives du développement urbain.

Il en résulte des évaluations sur les réalisations de logements à prévoir ainsi que l'ensemble des besoins de locaux d'activités de service et d'équipements qui doivent les accompagner.

Le choix des territoires d'extension urbaine s'effectue en étroite considération du système des grandes infrastructures de transports ou de services d'environnement. L'horizon de ces grandes infrastructures est à très long terme (50 ans au minimum).

Mais la vision stratégique doit aussi être celle d'une ville compétitive, largement ouverte sur les échanges de l'économie-monde, capable de se comparer, de considérer ses faiblesses pour se mettre à niveau, et de discerner ses atouts pour se forger une identité attractive, et de réunir toutes ses forces pour les faire converger dans une véritable stratégie, références nécessaire de toutes les applications.

III.2. La planification du développement urbain durable

Il y a déjà une pratique de la planification d'aménagement et de développement urbain (schéma directeur – Master Plan – etc.) qui a pour objet l'utilisation et l'organisation de l'espace urbain. Cette pratique est plus ou moins pluridisciplinaire et ainsi peut incorporer de manière efficace des planifications fonctionnelles comme les structures des réseaux de transport ou des grands réseaux de l'énergie ou de l'environnement.

Mais il s'agit désormais d'incorporer de nouvelles préoccupations pour parvenir à une planification du développement urbain durable :

- Les évaluations des performances énergétiques dans les bâtiments (existants ou à construire) et les transports
- Les objectifs quantitatifs et qualitatifs assignés aux gestions de l'énergie, de l'eau, de pollutions et des déchets urbains
- Les normes, références, cadres de gestion et dispositifs de contrôle des applications eu égard aux objectifs du développement urbain durable

III.3. Des projets et des politiques d'application

Une vision stratégique, une planification qui détermine les principaux cadres d'action constituent des références indispensables pour pouvoir apprécier l'opportunité et les conditions d'un grand projet urbain envisagé comme levier dynamique du développement urbain.

Mais l'engagement des principales autorités pour élaborer une vision stratégique et une planification appropriées ne manifeste généralement sa dynamique que dans la perspective d'un grand projet mobilisateur, qui peut devenir emblématique de la stratégie, lui apportant crédibilité et visibilité. Ceci implique généralement que soient mises en œuvre des politiques urbaines locales concrètes sur diverses applications opérationnelles comme la gestion des services de transports, l'action foncière, la réalisation d'équipements ou de logements « sociaux », et désormais de gestion des principales composantes du développement durable (énergie, eau, déchets,...).

IV. Perspective d'application d'une méthode pour l'élaboration d'une stratégie et de projets stratégiques de développement urbain durable

Est-il possible de réaliser, dans un calendrier conforme aux exigences d'un développement durable et à la motivation des responsables politiques du territoire urbain, l'élaboration d'une vision stratégique, d'une esquisse de planification de développement urbain durable, de propositions d'application d'un grand projet urbain emblématique ?

L'emploi des méthodologies rationnelles, qui mettent du temps et l'accent sur une analyse approfondie des données détaillées, a fait apparaître ses limites et ses difficultés d'aboutissement dans un temps compatible avec le souci d'engagement opérationnel rapide. On suggère donc ici, de faire appel à l'expérimentation concrète d'une méthodologie pragmatique qui a été expérimentée et développée en France et à l'international par un opérateur associatif français (et international) [les Ateliers de Cergy et URBA 2000] dans des projets d'aménagement urbains significatifs qui appellent des propositions de vision stratégique, de planification et de partis diversifiés d'aménagement.

Cette méthode, mise en œuvre par cet opérateur qui en a l'expérience et qui est fortement relié à des réseaux de compétence, fait appel à une expertise internationale diversifiée (urbanistes, ingénieurs, économistes issus d'expériences publiques diverses), réunie en « Ateliers », pour

produire collectivement des idées, des propositions d'orientations, des évaluations comparatives, des esquisses de définition de projets.

Elle s'est avérée concrète, rapide (de l'ordre de 10 à 12 mois), créative (d'idées et d'innovations). Elle suscite l'intérêt et la participation active des responsables des autorités concernées (nationales et locales) pour s'intéresser à des propositions d'orientations ambitieuses et réalistes, éclairées par des évaluations comparatives à l'international. Elle assure la participation effective à l'élaboration des propositions des experts locaux dans les travaux en ateliers, en leur transmettant, en action, de nouveaux savoir-faire, les préparant ainsi au rôle qu'ils auront à jouer, auprès des responsables, pour engager les actions opérationnelles.

Le schéma de déroulement de cette méthode est le suivant :

- Prise de contact de l'opérateur avec les autorités associées susceptibles de passer commande (institutions internationales de la coopération, représentants des autorités nationales, représentants des autorités locales constituées ou en émergence),
- Mission légère d'expertise pour prise de connaissance des données urbaines disponibles, des projets envisagés et prise de contact avec les compétences locales pour établir une relation de bonne compréhension et de confiance professionnelle,
- Sur ces bases, établissement d'un cahier des charges de la production attendue de la session en Atelier (diagnostic urbain, identification des principaux problèmes, objectifs de production),
- Constitution du panel d'expertise de 20 à 30 experts internationaux et locaux de compétences pluridisciplinaires dont les membres ont accepté les conditions spécifiques de la production collective, et notamment celle de participer à la constitution de petites équipes (3 au moins) présentant chacune leur proposition originale pour le projet d'application stratégique,
- Session de l'Atelier, sur le site, dans un format de 15 à 20 jours de travaux non stop.
- Présentation des travaux de l'Atelier, et des équipes en émulation constituées en son sein, devant une Commission d'évaluation (ou jury) comportant des représentants des autorités commanditaires et des experts internationaux de haut niveau ; cette commission (ou jury) délibère pour qualifier les projets ou propositions qui lui sont présentés en apportant ses propres avis ou suggestions complémentaires
- Réalisation par l'opérateur d'un rapport de synthèse et préconisation, en vue de la mise en œuvre et des applications opérationnelles de la stratégie proposée ; ce rapport est présenté aux autorités commanditaires dans la perspective des décisions d'engagement opérationnel qu'elles sont susceptibles de prendre à la suite de l'application de la méthode des Ateliers.

Si la Banque Mondiale en voyait l'opportunité, un opérateur qualifié de cette méthode pourrait se mettre en mesure d'en faire la démonstration et l'expérimentation de sa capacité à prendre en compte des nouvelles exigences de développement urbain durable, sur une ville qui souhaite se doter d'une stratégie ou engager un grand projet urbain (comme Casablanca où une session des Ateliers a eu lieu en 2006, sur le grand projet urbain d'Anfa).

La méthode proposée pourrait porter le nom générique d'Atelier de stratégie et de projets de développement urbain durable.