



Vieille ville  
de Quito

## / Sur la route de Quito

L'association de professionnels AdP-Villes en Développement et la revue *Urbanisme* éclairent ensemble la préparation du Sommet Habitat III.

**E**n octobre 2016 se tiendra à Quito, capitale de l'Équateur, la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, organisée par l'Assemblée générale de l'ONU et dénommée «Habitat III» en référence aux deux précédentes conférences du même type tenues à Vancouver en 1976 (Habitat I) et à Istanbul en 1996 (Habitat II). La France est co-présidente avec l'Équateur du bureau d'Habitat III (dix pays) en charge de la préparation de la conférence. L'association de professionnels AdP-Villes en Développement et la revue *Urbanisme* ont décidé de travailler ensemble pour éclairer la route d'Habitat III. La revue avait été très présente dans la préparation d'Habitat II en publiant un numéro spécial *La France à Istanbul* au moment de la conférence (n° 288, mai-juin 1996) et, cinq ans plus tard, sous l'égide de l'Institut des villes, un hors-série (n° 15), *Les villes à l'ONU*, à l'occasion de la 25<sup>e</sup> session extraordinaire de l'assemblée générale de l'ONU tenue à New York en juin 2001 pour tirer le bilan d'Habitat II. Dans les deux numéros, les articles de Georges Cavallier (1934-2012)<sup>1</sup>, coordonnateur des contributions françaises pour Habitat II, occupaient une place centrale à la mesure de son rôle.

### L'ÉTAPE DE LA COP 21

Créée en 1979, l'association AdP-Villes en développement rassemble des professionnels de la ville qui travaillent dans les pays émergents et en développement. Elle constitue un lieu de capitalisation, d'échanges et de

confrontation sur l'actualité urbaine internationale et les projets mis en œuvre dans les villes du Sud. Elle le fait au travers de son bulletin trimestriel d'information *Villes en développement*, de son site Internet et de ses journées d'échanges. Membre du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), elle participe également au Forum des professionnels de l'urbain (Habitat Professional Forum, HPF) mis en place par ONU Habitat pour accompagner et éclairer ses réflexions.

À partir de ce numéro, les experts d'AdP, en liaison étroite avec le PFVT chargé de coordonner les contributions françaises à Habitat III, donneront des points de repère de la préparation et éclaireront les enjeux des débats. La conférence sur le climat COP 21, organisée à Paris en novembre prochain, en constituera une étape importante, à laquelle la revue sera particulièrement attentive. Mais d'autres événements moins médiatisés nourriront ces pages. Les pays émergents et en développement vont accueillir, durant les cinquante prochaines années, l'essentiel de la croissance urbaine mondiale. Il est important d'entendre la parole des professionnels directement impliqués dans la révolution urbaine qui va transformer leur territoire et bouleverser leur société. Ces quelques pages, publiées chaque trimestre sur la route de Quito, entendent la leur donner. / **Marcel Belliot et Antoine Loubière**

<sup>1</sup> Cf. *Urbanisme*, n° 387, nov.-déc. 2011.

# / Faisons de l'urbanisation durable l'affaire de tous !

**La Conférence Habitat III constituera une opportunité majeure pour co-construire des orientations stratégiques dans près de 200 pays. Il y a des verrous à débloquent, de partis pris à dépasser, de nouveaux cadres de référence à inventer.**

**D**ans l'esprit de nombreux acteurs, un « agenda urbain mondial » fait encore trop souvent référence aux institutions internationales, aux interventions des experts et des autorités pour la définition des politiques publiques et de leurs cadres stratégiques. En réalité, les écosystèmes d'acteurs urbains sont devenus d'une incroyable complexité, avec des superpositions de statuts, de feuilles de route, de cultures, de temporalités, d'échelles d'action extrêmement diversifiées, qu'il est urgent de (ré)concilier.

## COOPÉRATION ET DÉCLOISONNEMENT

Face aux enjeux climatiques, sanitaires, sociaux mais aussi politiques auxquels sont confrontées les villes partout dans le monde, plus aucun acteur ne dispose seul de toute la légitimité et de toutes les compétences nécessaires pour trouver des solutions et agir. Ni les entreprises, ni les collectivités, ni les Nations (même Unies), ni les ONG ne sont en mesure de résoudre seules la grande équation de l'urbanisation mondiale (accès aux services essentiels, réduction des inégalités, santé publique, résilience face aux risques de toutes natures, etc.). Les solutions n'existent qu'aux interfaces, stimulées par des pratiques collaboratives et des partenariats innovants, capables de dépasser les dogmatismes persistants qui ne tendent qu'à exclure et opposer, là où il faudrait inclure et associer. Le premier défi pour Habitat III (comme d'ailleurs pour d'autres grands rendez-vous de l'agenda international) est donc de poser la question de la coopération entre tous les acteurs de la fabrique urbaine et

des schémas de gouvernance locale capables de laisser à chacun la place qui lui revient. L'enjeu clé est ici celui de la participation, de la médiation, de la concertation à toutes les échelles d'action. Au-delà du diagnostic et de l'identification des problèmes, nous devons nous donner les moyens de faire appel à la créativité de tous les acteurs afin que chacun puisse s'appropriier l'agenda urbain. C'est à un formidable exercice collectif d'élucidation et de résolution de défis que nous devons nous prêter.

## HABITAT DURABLE ET « INTELLIGENCES LOCALES »

Un chiffre donne la mesure de la tâche à accomplir : 60 % de l'environnement bâti nécessaire pour accueillir la population urbaine mondiale d'ici à 2050 n'existe pas encore. Quelles idées, quelles techniques constructives, quels schémas d'organisation, quelles ressources, quels modèles économiques, quels processus nous faudra-t-il utiliser ?

Le sujet de l'habitat est étroitement lié à tous les aspects de l'urbanisation durable : usage efficace des ressources, adaptation au changement climatique, maintien d'une identité culturelle, équité du développement, accueil des migrants... À quoi l'habitat de demain devra-t-il ressembler pour apporter des solutions ? Un temps oublié, le bâti vernaculaire (c'est-à-dire caractéristique d'un territoire) fait l'objet d'un regain d'intérêt, en lien avec des démarches d'urbanisme durable et de valorisation du patrimoine local. Les architectures vernaculaires du Sud sont riches d'enseignements sur l'adaptation naturelle au climat, beaucoup de savoir-faire ont été développés et

perfectionnés au cours des siècles grâce à une compréhension fine des territoires, de leurs ressources, de leurs limites. D'ici à 2050, 95 % de la croissance démographique urbaine sera absorbée par les villes des pays en développement, dont les populations devraient doubler entre 2000 et 2030. Acceptons l'idée qu'au-delà des technologies des pays industrialisés et du fantasme de la « ville intelligente », de nombreuses solutions en matière d'habitat durable (et d'urbanisation durable) viendront des villes et territoires du Sud. Là émerge déjà une nouvelle scène d'architectes, d'urbanistes, d'élus, d'entrepreneurs sociaux qui inventent au quotidien de nouvelles façons de collaborer, de concevoir, de construire l'espace urbain.

## PERFORMANCE ET ATTRACTIVITÉ

Dans les années à venir, la course à l'attractivité sera toujours plus importante, entre villes et territoires du monde. Mais sur la base de quels critères comparer leurs performances ? Dans la droite ligne des recherches menées depuis plus de vingt ans pour envisager des indicateurs alternatifs au PIB capables d'évaluer de façon plus globale la performance des États en intégrant les dimensions relatives au bien-être objectif et subjectif, les villes ont elles aussi besoin de nouveaux cadres de mesure. Pas seulement pour attirer des hommes, des richesses et des savoirs, mais aussi pour mieux se connaître elles-mêmes et disposer de tableaux de bord capables de guider leur amélioration continue.

Habitat III devra aborder ce sujet de la mesure de la performance des ■■■

... villes, avec en arrière-plan le sujet délicat de l'information et de l'accès aux données pour mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes urbains. Nous avons besoin de cadre unifiés et d'indicateurs communs, co-construits et acceptés par tous. En France, le mouvement pour une économie positive réfléchit actuellement à la définition de nouveaux indicateurs qui permettraient de mieux mesurer

la positivité des villes, à la lumière d'un critère clé : la prise en compte effective de l'intérêt des générations futures.

Placer l'intérêt prioritaire des générations futures au cœur du prochain agenda urbain mondial serait un signal fort et un geste politique historique. Ce ne sont là que quelques-uns des multiples enjeux et défis que la conférence Habitat III devra permettre

sinon de traiter, du moins d'aborder en profondeur. Au-delà des débats techniques, elle devrait faire émerger des thèmes fédérateurs et des causes collectives incontestables, capables de réunir tous les acteurs de l'urbanisation durable et de transcender les différences de contextes et de cultures pour créer une communauté de destin, socle essentiel de toutes les coopérations à venir. / **Cédric Baecher**

## / Planifier l'accessibilité urbaine pour tous

En 2013, le Rapport mondial des Nations Unies sur les établissements humains<sup>1</sup> s'est intéressé aux enjeux de transport et de mobilité urbaine en soulignant que la finalité est de garantir à tous l'accès aux activités, aux biens et aux services.

Ce rapport s'avère particulièrement utile pour réaffirmer le premier pilier de la méthodologie ASI (*Avoid-Shift-Improve*)<sup>2</sup> qui s'est imposée depuis quelques années comme la grille de lecture des enjeux de transport au sein des organisations internationales. La politique de mobilité soutenable est ainsi définie suivant un ordre de priorité : éviter la croissance du nombre de kilomètres parcourus en véhicule motorisé, favoriser le report modal vers le transport collectif et les modes actifs et, enfin, améliorer l'efficacité énergétique des déplacements. Dans le cadre du Programme pour les politiques de transport en Afrique<sup>3</sup>, cette méthodologie a été enrichie pour répondre aux problématiques des villes du continent. L'approche EASI ajoute la dimension « Enable » qui encourage le développement d'une gouvernance adaptée, la mise en place de sources de financement pérennes et le renforcement des capacités.

Depuis la conférence Habitat II, on peut constater les différences de trajectoire entre les métropoles des économies émergentes et celles des pays les moins avancés. Les premières font face à une accélération du taux de motorisation des ménages et développent des alternatives en termes de transport collectif, les secondes connaissent un développement urbain spontané où le transport artisanal joue un rôle majeur.

### BEIJING ET BOGOTA, DEUX EXEMPLES EMBLÉMATIQUES

Beijing, bonne élève de la politique industrielle chinoise promouvant depuis le milieu des années 1990 la construction automobile, est devenue le symbole des limites de la motorisation rapide. Le parc automobile est passé de

1,8 à 5 millions de véhicules de 2005 à 2013 et a engendré une congestion chronique qui rallonge considérablement les temps de parcours. Par ailleurs, ses vingt millions d'habitants subissent une pollution atmosphérique qui a rendu la ville « quasi inhabitable pour les êtres humains », selon un rapport publié en 2014<sup>4</sup>. La circulation représente un quart des émissions de particules fines et plus de la moitié des émissions de monoxyde d'azote. Après avoir développé le deuxième plus grand réseau de métro au monde (527 km, 9 millions de voyages par jour), les autorités chinoises tentent de trouver des réponses en limitant l'accès à la propriété automobile depuis 2011 et en mettant en place des mesures de restriction de la circulation, notamment pour les véhicules les plus polluants, etc. Toutefois, la trajectoire est très difficile à corriger dans une ville qui s'est développée sur un schéma radioconcentrique.

Bogota est une référence internationale en raison du développement de son système de Bus Rapid Transit (BRT). Le Transmilenio a apporté une réponse crédible aux besoins de mobilité dans la capitale colombienne qui compte plus de 9 millions d'habitants. Du fait de leur faible coût d'investissement, de la rapidité de leur mise en œuvre et de la flexibilité du service, les BRT se sont largement répandus à travers le monde et transportent à présent plus de 30 millions de passagers dans 190 villes sur tous les continents<sup>5</sup>. Toutefois, le Transmilenio de Bogota, avec un réseau de 113 km d'infrastructures et plus de 2,2 millions de passagers par jour, est victime de son succès et connaît une forte saturation. Les conditions de déplacement sont très pénibles pour les usagers et beaucoup se tournent vers les deux-roues motorisés : le nombre de motos a été multiplié par dix en dix ans

**La construction d'infrastructures n'est pas la solution à tous les problèmes**

pour atteindre 350 000 véhicules en 2013. Bogota, capitale de l'innovation au service de la mobilité urbaine, doit trouver ses nouveaux vecteurs de progrès.

### QUELLES OPTIONS POUR LES DIRIGEANTS AFRICAINS ?

Les pays les moins avancés, en Afrique notamment, peuvent tirer les enseignements de l'expérience acquise sur les autres continents ces vingt dernières années. La faible mobilité des habitants des villes d'Afrique subsaharienne et la prédominance de la marche comme mode de déplacement – entre 50 et 80 % des déplacements<sup>6</sup> – sont directement associées à un choix d'options très limité. Le transport collectif artisanal, plus ou moins organisé, répond de manière spontanée à une demande de mobilité dans des villes où le cadre institutionnel reste inadéquat ou inopérant. Les deux-roues motorisés représentent une autre réponse, comme en témoigne une enquête menée récemment à Bouaké (Côte d'Ivoire) montrant que les moto-taxis représentent 84 % du système de transport public<sup>7</sup>. S'ils répondent aux besoins des populations, ces systèmes de transports artisanaux ne peuvent pas satisfaire la demande croissante tant ils sont sources d'insécurité routière, de congestion et de pollution de l'air.

L'Afrique est le continent qui enregistre la croissance démographique la plus forte avec une population qui augmente de 3,1 % chaque année. Actuellement, 65 % de la population vit dans des zones de moins d'un million d'habitants (World Urbanisation Prospect, 2011) qui continueront d'accueillir la croissance urbaine d'ici 2025<sup>8</sup>. Il est donc important de faciliter l'action publique dans ces agglomérations de taille intermédiaire tout en capitalisant sur l'existant, en renforçant les pouvoirs locaux et en favorisant l'innovation.

### PLANIFIER LA MOBILITÉ POUR QU'ELLE SOIT DURABLE

Au-delà de l'approche TOD (*Transit Oriented Development*), développée aux États-Unis pour favoriser un urbanisme dense autour des stations de transport collectif de masse, il convient de structurer une démarche de planification mettant le projet de transport collectif au service d'une stratégie métropolitaine de mobilité et d'accessibilité. Les outils et les méthodes de planification développés en Europe depuis la fin du siècle dernier (particulièrement en France et en Angleterre) se prêtent bien à cet exercice. Le concept de SUMP (*Sustainable Urban Mobility Plan*) proposé par la Commission européenne<sup>9</sup> définit une démarche partenariale de planification de la mobilité urbaine.

D'autres approches ont été développées dans les pays émergents. Depuis 2008, le ministère du Développement urbain indien a produit des recommandations pour le



Station du Transmilenio à Bogota

développement de *Comprehensive Mobility Plans*<sup>10</sup>. Ce document a récemment été révisé afin de prendre en compte les préoccupations globales liées au changement climatique et au besoin de renforcer l'inclusion sociale dans les villes. Au Brésil, la Politique nationale pour la mobilité urbaine lancée en 2012 rend obligatoire l'élaboration de SUMP dans toutes les villes de plus de 20 000 habitants.

La Conférence Habitat III est une occasion unique de mettre en avant la nécessité d'une coordination entre l'action des gouvernements locaux et les stratégies nationales de développement urbain. En inscrivant dans le Nouvel agenda urbain des lignes directrices pour planifier l'accessibilité et la mobilité urbaine soutenable, Habitat III pourrait répondre aux besoins des villes de taille intermédiaire dans les pays les moins avancés, principaux protagonistes de l'urbanisation des décennies à venir. / **Julien Allaire et Lorenza Tomasoni** (CODATU)

① ONU-HABITAT, « Planifier et configurer une mobilité urbaine plus durable : pistes pour les politiques publiques. Le rapport mondial sur les établissements humains », 2013.

② Éviter-Reporter-Améliorer.

③ Transitec, ODA – CODATU, Urbaplan, Politiques for sustainable accessibility and mobility in urban areas of Africa, SSATP Africa Transport Policy Program, 2015.

④ Shanghai Academy of Social Sciences and the Beijing-based Social Sciences Academic Press, Blue Paper for World Cities, 2014.

⑤ www.brtdata.org

⑥ Xavier Godard, « Mobilité urbaine en Afrique : quels modèles et quelles inflexions face aux défis de l'énergie et du climat ? », dossier « Vers la sortie de route ? Les transports face aux défis de l'énergie et du climat », RITIMO, 2009 (article en ligne).

⑦ Porna-Idriss Traoré, « Mise en œuvre d'un mode de transport urbain performant et durable autour du moto-taxi à Bouaké (Côte d'Ivoire) », Conférence CODATU XVI, Istanbul 2 au 5 février 2015.

⑧ Département des Affaires économiques et sociales des Nations Unies.

⑨ Commission européenne, *Guidelines for developing and implementing Sustainable Urban Mobility Plans (SUMP)*, document réalisé dans le cadre du projet Eltis, 2013.

⑩ Ministry of Urban Development (Inde), *Comprehensive Mobility Plans (CMP) : Preparation Toolkit*, 2013.