

/ Les étapes vers Quito

Le point sur la préparation du sommet Habitat III à Quito (octobre 2016) par l'association de professionnels AdP-Villes en développement.



Nairobi

civile dans des configurations variables selon les pays. En France, le Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT) est la plate-forme chargée de mobiliser l'ensemble des acteurs pour cette consultation. ONU-Habitat a mis en place un groupe de travail international pour rédiger des lignes directrices sur la planification urbaine et territoriale. Elles ont été adoptées à l'occasion du Conseil de gouvernance d'ONU-Habitat en avril dernier. Vingt-deux notes de problématique (*issue papers*) actuellement en préparation par ONU-Habitat seront prochainement soumises à une consultation large. Dix documents politiques (*policy papers*) seront ensuite préparés par des groupes d'experts internationaux et également proposés à la discussion à la fin 2015. Trois conférences préparatoires (PREPCOM) permettent d'engager le débat entre les États membres. Après la PREPCOM 1 (New York, octobre 2014), la PREPCOM 2 s'est tenue en avril dernier à Nairobi. La PREPCOM 3 à Jakarta en juillet 2016 constituera un moment clé de la négociation entre les États pour fixer le contenu de l'Agenda urbain mondial.

UN CAMPUS À PARIS EN JANVIER 2016

La Campagne urbaine mondiale vise à mobiliser toutes les parties prenantes par une campagne de communication, des outils de diffusion des paroles et pratiques d'acteurs et par la mise en place d'une assemblée générale des partenaires représentant l'ensemble des composantes des sociétés (femmes, jeunes, professionnels, ONG, élus, secteur privé...). Elle a produit un document d'orientation pour engager le débat mondial, « La ville qu'il nous faut » (*The City we need*). Ce document va être discuté et enrichi par une trentaine de « campus de réflexion urbaine » (*Urban Thinker Campus, UTC*), séminaires multi-acteurs, à travers le monde. La FNAU, l'IAU et le PFVT organiseront un tel campus à Paris fin janvier 2016. Il concernera la mise en œuvre des lignes directrices sur la planification urbaine et territoriale. Les UTC produiront des recommandations pour Habitat III qui seront prises en compte dans l'élaboration du nouvel Agenda urbain mondial. La Campagne urbaine mondiale poursuivra son activité au-delà d'Habitat III pour accompagner la mise en œuvre de cet agenda. / Ferdinand Boutet et Éric Huybrechts

/ Un guide international pour la planification

ONU-Habitat a validé à Nairobi en avril 2015 les lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale, qui s'ajoutent à celles sur la « décentralisation et le renforcement des autorités locales » (2007) et sur « l'accès aux services de base pour tous » (2009).

Ce guide doit orienter les politiques urbaines, leur processus de gestion et leurs aspects techniques. Il définit des principes universels tout en favorisant une diversité d'approches de la planification. Le document est accompagné d'un recueil de vingt-six « bonnes pratiques » provenant de tous les continents. Il couvre des sujets comme les politiques intégrées d'aménagement (Delta du Yantze, Maroc, Gauteng, Union européenne, Port-au-Prince, Norvège), les stratégies de renouvellement urbain (Lyon, Medellín, Chattanooga, Rhin-Ruhr, Krasnoyarsk), la planification et la gestion environnementales (Région des Grands lacs canado-états-unis, Sengwe-Tshipise Wilderness Corridor), les métropoles et régions connectées, intégrées et compactes (Ahmedabad, Fukuoka, Le Caire, Lichinga, Santa Fe, Yekaterinbourg), la planification participative et inclusive (Surabaya, Gand, Ouagadougou, Douala, Porto Alegre).

La planification urbaine et territoriale (PUT) est définie comme « un processus décisionnel intégré et participatif destiné à atteindre des objectifs économiques, sociaux, culturels et environnementaux grâce à l'élaboration d'une vision commune, de stratégies globales de développement et de plans territoriaux à différentes échelles ». Elle s'appuie sur trois éléments clés : un cadre juridique, une planification rationnelle et flexible, un cadre financier pour sa mise en œuvre.

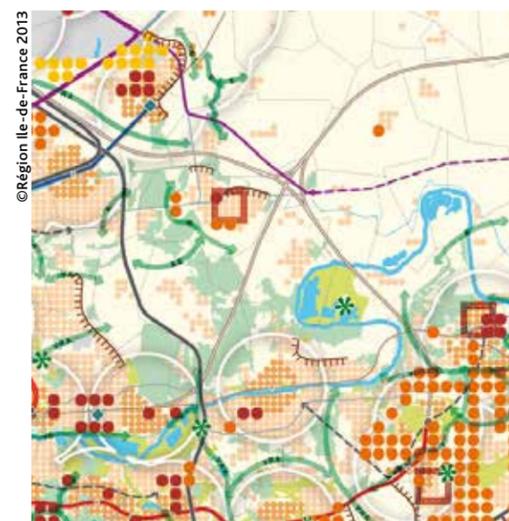
La PUT est au service du développement durable dans ses trois dimensions : le développement social, la croissance économique et la protection de l'environnement. Elle doit

associer les dimensions spatiales, institutionnelles et financières, et s'appliquer sur diverses échelles temporelles et géographiques. Il s'agit d'un processus itératif et continu, fondé sur les règlements, qui vise à promouvoir des villes plus compactes et des synergies entre les territoires. Elle a pour objectif de faciliter et de coordonner les décisions politiques en vue d'un développement intégré. La mise en œuvre des PUT nécessite « une volonté politique forte, des cadres administratifs et institutionnels appropriés, une gestion urbaine efficace, une bonne coordination, des approches consensuelles et une mise en cohérence des moyens pour répondre de manière efficace aux défis actuels et futurs ». Elle requiert un suivi permanent et des ajustements périodiques.

NOUVELLES APPROCHES

La PUT prend une forme différente de celle du siècle passé avec une approche plus sensible des questions environnementales, des processus participatifs et un changement d'échelle qui prend en compte la dimension métropolitaine et régionale. L'approche territoriale cherche à dépasser le clivage urbain-rural par une approche intégrée faisant bénéficier les espaces ruraux de leurs liens avec les villes et procurant aux villes les avantages d'une approche solidaire avec les espaces de leur hinterland.

Les lignes directrices ont pour ambition de placer les questions de planification urbaine et territoriale à un rang élevé dans les priorités des autorités. Ces directives s'adressent à tous les acteurs. On retiendra le



Extrait du SDRIF 2013

rôle des États pour définir les cadres institutionnels et juridiques nationaux pour la politique urbaine et territoriale avec les plans urbains nationaux, les programmes sur l'habitat ou les schémas nationaux d'aménagement du territoire ; celui des régions et des métropoles pour fixer les stratégies de développement économique et environnementale ou favoriser les approches interterritoriales à travers les schémas régionaux de développement économique, les stratégies de développement urbain ou les plans régionaux sur le climat et l'énergie ; celui des municipalités pour gérer les espaces en concertation avec la société civile avec les plans d'urbanisme, les projets d'aménagement urbain, les agences foncières, les programmations d'équipements ; celui de la société civile pour mobiliser la population dans l'élaboration et

POUR EN SAVOIR PLUS

■ Campagne urbaine mondiale :
www.worldurbancampaign.org

... la mise en œuvre des projets de développement notamment par la participation aux enquêtes publiques, forums ou réunions de consultation publique ; enfin, celui des urbanistes pour préparer les documents de planification territoriale, fournir l'assistance

technique pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques urbaines, former et sensibiliser aux enjeux et aux outils de gestion des territoires. L'adoption de ces lignes directrices est un signal fort du retour de la planification urbaine et territoriale dans les préoccupations des autorités. Elle s'inscrit pleinement dans

Un signal fort du retour de la planification urbaine et territoriale

la préparation de l'Agenda urbain mondial qui sera adopté par les États à Quito en octobre 2016. Elle ouvre la porte au dépassement des approches sectorielles, dominantes aujourd'hui, pour une prise en compte plus globale et intégrée du développement.

Adoptées par les États membres, ces directives devraient favoriser la coopération et l'échange entre les partenaires de la coopération internationale par leur caractère universel, constituant ainsi un cadre de référence commun. Les gouvernements et les autorités locales pourront s'appuyer sur ces directives

pour les adapter à leurs propres contextes juridique, institutionnel, social, économique, environnemental et territorial.

Si les principes universels sont clairement définis, reste toutefois à bâtir les contenus en fonction des acteurs, de leur perception des défis et des capacités de mise en œuvre, ce qui représente en soi un vaste défi pour chaque territoire. / **Éric Huybrechts**

POUR EN SAVOIR PLUS

- www.fnau.org
- www.iau-idf.fr
- www.pfvf.fr/ft

/ Les Labs, panels et autres ateliers-projets

Réuni à Nairobi en avril dernier, ONU-Habitat s'est fixé comme objectif de créer un réseau mondial des Urban Planning and Design Labs, ce qu'en bon français on pourrait traduire par « ateliers de projet urbain ».

Cette forme d'assistance technique ponctuelle auprès des principaux gestionnaires urbains répond à une demande croissante des villes grandes et moyennes de disposer rapidement d'une vision territoriale stratégique. Les Labs se développent depuis plusieurs années avec la capacité d'apporter des éléments synthétiques pour donner une impulsion dans des situations urbaines complexes. Ils viennent compléter la planification territoriale intégrée et métropolitaine en concentrant le regard sur une thématique ou des localisations qui auront un effet de levier sur l'aménagement de l'ensemble d'une métropole. Ces démarches ont été développées afin de retrouver les bases fondamentales de la stratégie : avoir la bonne intuition sur la base d'informations soigneusement sélectionnées. On peut citer sans prétention à l'exhaustivité les Urban Planning Advisory Teams d'ISOCARP¹, les panels de l'INTA², les ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine

de Cergy-Pontoise³, ceux d'ONU-Habitat⁴, de la Banque mondiale et d'universités (MIT, Berkeley, Prince Charles...). Avec leurs spécificités propres qu'il convient de bien comprendre pour en tirer tout le profit, elles reposent sur quelques mécanismes communs.

Tout d'abord, une contrainte de temps forte impose aux équipes mobilisées de procéder, dès le démarrage du travail, à une sélection rigoureuse des sources d'information, des contacts à prendre, des investigations à mener. Rapidement, il s'agit de dégager les fondamentaux du territoire de la gangue d'informations statistiques et géographiques et des soubresauts de la mise en œuvre des politiques et des projets. Les enjeux doivent être mis en évidence de façon synthétique et les grands défis clairement exprimés par le politique afin d'orienter les propositions.

La « mise en équipe » de professionnels aux spécialités et aux cultures très différentes crée d'emblée les

conditions d'une remise en question des *statu quo*. Sans aller jusqu'à la rédaction de « rapports d'étonnement », la mise en équipe d'experts ou de spécialistes (même très jeunes) de pays différents impose une relecture des politiques et des pratiques les mieux établies. Rien n'est « normal », *a priori* efficace, et le nouveau regard apporté par cette équipe pluridisciplinaire et exogène permet le dialogue avec les lectures établies. L'univers de propositions initiales est ainsi beaucoup plus vaste. Couplé avec la contrainte de temps, il impose aux participants une forte discipline pour aller à l'essentiel.

DÉPLACER L'ESPACE DE DISCUSSION ET DE NÉGOCIATION

La mobilisation et la disponibilité des partenaires locaux permettent à l'équipe d'explorer vraiment le sujet. Avec ses angles d'approches différents, elle sollicite les acteurs au-delà du périmètre habituel de la planification ou du projet. Par sa

présence, elle déplace l'espace de discussion et de négociation entre les partenaires. En effet, elle impose de l'extérieur sujets et rythmes de discussion, obligeant les uns et les autres à abandonner, pour un temps, posture et stricte défense des intérêts particuliers.

Enfin, le principe que le rapport final sera et est effectivement rendu public, notamment lors de présentations publiques mobilisant la presse et souvent des maires de grandes villes de la région concernée, est un gage essentiel pour le maître d'ouvrage commanditaire de l'exercice... et cela l'engage en retour. Les professionnels mobilisés sont soumis à une obligation de résultat. De son côté, le maître d'ouvrage se doit de poser une question claire, sans biais par rapport aux débats qui agitent le territoire. Cette transparence fonde un rapport de confiance, mais aussi la neutralité de l'équipe d'experts. Ils remettent un rapport en leur nom et ils mettent en jeu la réputation du réseau dont ils sont membres.

Sur cette trame commune, chaque démarche apporte sa spécificité et elles ne sont, de ce fait, pas

interchangeables. En mobilisant des jeunes professionnels dans une logique de concours d'idées, les ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy-Pontoise ouvrent l'univers des possibles, les experts de l'INTA recherchent « l'option qui gagne » dans le jeu de contrainte du maître d'ouvrage, ceux d'ISOCARP les alternatives cohérentes de mise en œuvre. En tout état de cause, il revient au maître d'ouvrage de tirer profit des propositions qui lui sont faites. Sa volonté de faire, sa capacité à bien

Les professionnels mobilisés sont soumis à une obligation de résultat

poser sa question, son ouverture à des propositions nouvelles, parfois décapantes, sont les conditions nécessaires pour qu'il tire profit de la mobilisation intellectuelle intense qu'il a suscitée. Cela lui permet souvent de déplacer les enjeux et de renouveler les représentations des acteurs autour des priorités et des stratégies urbaines. Rendues publiques, les propositions élargissent l'espace du débat et permettent aux décideurs de créer de nouvelles dynamiques de projet dans de nouvelles configurations technique et de gouvernance. Les panels d'experts internationaux mobilisés dans les Labs travaillent

dans une logique d'équipe projet qui vient bousculer les processus sectoriels et la planification territoriale traditionnelle. Grâce à eux, les décideurs disposent d'un outil exigeant pour renouveler leur pensée et alimenter leurs réflexions, tracer des perspectives, monter des projets et assurer un développement plus harmonieux de leurs territoires. Encore faut-il qu'ils acceptent de s'en saisir et, plus important encore, de s'en approprier les résultats.../ **François Noisette**

- ① International Society of City and Regional Planners / Association internationale des urbanistes.
- ② International Urban Development Association / Association internationale du développement urbain.
- ③ Organisés par l'association Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy Pontoise.
- ④ www.unhabitat.org/tag/planning-design

POUR EN SAVOIR PLUS

- www.isocarp.org
- www.inta-aivn.org
- www.ateliers.org
- www.unhabitat.org/tag/planning-design

LES PANELS INTA



La démarche de l'INTA mêle visites techniques, présentations, entretiens non directifs, travail en chambre, dialogue avec les acteurs suscitant un débat sur les objectifs et les thématiques prioritaires et sur les conditions de leur mobilisation, le tout dans un « environnement » international. Associer la société civile et les acteurs traditionnels de l'urbain dans le cours du processus facilite l'appropriation des conclusions par toutes les parties. Les fondamentaux sont un appui « entre membres » d'un réseau, la mobilisation sur site pendant une semaine de six à huit praticiens de haut niveau « sortis » de leurs métiers quotidiens pour apporter un regard décalé sur une question précise et bien posée, et esquisser des

orientations stratégiques et une démarche de mise en œuvre. L'INTA exige une réelle transparence traduite par un rendu public en fin de mission et la liberté de questionnement et de rencontre. La confiance du commanditaire, lui-même membre du réseau et susceptible d'intervenir au profit d'un autre membre, est évidemment essentielle. Ces démarches sont productives. Au Maroc, les conclusions d'un panel prônant la création d'un pôle technologique à Oujda ont été suivies d'effet : cinq ans plus tard, le roi du Maroc inaugurerait le parc scientifique préconisé par l'INTA. Au Bénin, la vision du maire de Sèmè Podji a évolué vers l'acceptation du fait métropolitain et la mutualisation des services à l'issue d'un travail en commun entre ses services et un panel. Dans les hautes vallées andines du Pérou, l'intervention de l'INTA a débouché sur la formulation d'un plan de développement commun entre trois ensembles urbains, et la mutualisation du service de transport local. Au Pérou également, un panel a amené les autorités à enrichir le projet d'une ville nouvelle de 100000 habitants initialement conçue comme une ville-dortoir pour des ouvriers agricoles. La transformation de Fukuoka au Japon par démolition et reconstruction en centre-ville vient de démarrer, là aussi, sur la base de propositions d'un panel. / **F. N.**