



United Cities  
and Local  
Governments

Cités et  
Gouvernements  
Locaux Unis

Ciudades  
y Gobiernos  
Locales Unidos

Document  
d'orientation  
politique sur la  
planification  
stratégique :

## Les dirigeants locaux préparent l'avenir de nos villes

Comprend des rapports  
régionaux et des études de cas





---

Document d'orientation  
politique sur la planification  
stratégique :

## Les dirigeants locaux préparent l'avenir de nos villes

Comprend des rapports régionaux  
et des études de cas

---

---

**Auteurs et principales contributions au document d'orientation de CGLU sur la planification stratégique urbaine**

- Europe : Greg Clark, Conseiller à l'OCDE et à l'Urban Land Institute
- Amérique Latine : Jose Maria Pascual, du réseau AERYC
- Amérique du Nord : Samantha Anderson, Plusnetwork, Canada
- Eurasie : Bjoern Rongevaer, Association des Collectivités Locales Norvégiennes (KS), avec le soutien de l'Association Nationale des Autorités Locales de Géorgie et de l'Association des Villes Ukrainiennes
- Asie : Vicky de Vila, consultante, Ligue des Villes des Philippines
- Afrique : Felicity Kitchin, consultante, Villes de Johannesburg et d'eThekweni et de l'Association des collectivités locales de l'Afrique du Sud (SALGA)
- Région Méditerranée : Ana Garriga et Joan Parpal, réseau Medcities

**Édition :** Felicity Carus, journaliste, London

**Coordination :** Sara Hoeflich, Secrétariat mondial de CGLU,

**Appui technique :** Claire Danon, Susanne Carl, Fabien Clavier, Monica Bifarello, Sogen Moodley

**Nous remercions tout particulièrement les commentaires de :**

- Europe : Ville de Cologne (Allemagne), Ville de Bilbao (Espagne), Réseau stratégique Recs, Conseil des Communes et Régions d'Europe (CEMR, section européenne de CGLU)
- Amérique Latine : Ville de Rosario et Province de Santa Fé (Argentine), Ville de Belo Horizonte (Brésil)
- Amérique du Nord : Ligue Nationale des Villes (Etats-Unis), Ville de Vancouver (Canada)
- Eurasie : Association des Collectivités Locales Norvégiennes (KS)
- Asie : CGLU Asie-Pacifique (ASPAC)
- Afrique : Ville d'eThekweni, Ville de Durban (Afrique du Sud)
- Région Méditerranée : Commission Interrégionale Méditerranée de CGLU
- Chapitre général : ce document a été présenté et débattu lors des réunions de la Commission Planification Urbaine Stratégique de CGLU à Istanbul en Novembre 2008, à Rosario en 2009, à Guangzhou en 2010, ainsi que lors de quatre forums

L'élaboration de ce document a été fortement soutenue par les villes de Rosario, Durban, Cologne, Bilbao et Marrakech (Maroc), la Ligue des Villes des Philippines, SALGA, Medcities, AERYC, les Commissions de CGLU sur l'inclusion sociale et sur la Culture, la Fédération Latino-américaine de Villes, Municipalités et Associations (FLACMA), UCLG ASPAC et Cities Alliance

© Cités et Gouvernements Locaux Unis

Dessin : STV Disseny

Illustration : Gerardo Fagot

Imprimé au Mexique

Novembre 2010

Cette publication a été élaborée par la Commission Planification Stratégique urbaine de CGLU et a été rendue possible grâce au soutien de Cities Alliance et du Ministère des Affaires Étrangères norvégien.



## Table des matières

<b>Avant-propos</b> : Miguel Lifschitz et Michael Sutcliff, présidents de la Commission Planification Stratégique Urbaine de CGLU	5
<b>Résumé exécutif</b>	6
<b>Chapitre général</b>	7
1. Objectifs et définition	9
2. Défis	13
3. Recommandations	20
<b>Afrique</b>	25
1. Contexte et tendances générales	27
2. Gouvernance locale en Afrique du Sud et études de cas	30
3. Gouvernance locale au Mozambique et études de cas	33
4. Gouvernance locale au Malawi et études de cas	36
5. Gouvernance locale en Namibie et détour sur Afrique de l'Ouest	37
6. Gouvernance locale au Kenya	40
7. Conclusions et recommandations	41
<b>Asie</b>	43
1. Contexte et tendances générales	45
2. Enjeux et tendances en matière d'urbanisme	48
3. Études de cas	50
4. Recommandations	57
Annexe : Aperçu des systèmes de planification urbaine dans quatre pays d'Asie	58
<b>Eurasie</b>	61
1. Introduction et contexte régional	63
2. Études de cas	67
<b>Europe</b>	75
1. Introduction et contexte régional	77
2. Exemples de stratégies adoptées	86
3. Analyse comparative	92
4. Conclusions et enjeux à venir	94
5. Recommandations d'ordre général	96
<b>Amérique Latine</b>	97
1. Contexte de la planification stratégique en Amérique Latine	99
2. Stratégies et instruments des études de cas	103
3. Conclusions et recommandations sur la Planification stratégique urbaine en Amérique Latine	110
<b>Pays Méditerranéens</b>	119
1. Contexte et défis	121
2. Études de cas	125
3. Conclusion et recommandations	131
<b>Amérique du Nord</b>	133
1. Contexte et enjeux	135
2. Tendances en matière d'urbanisme	139
3. Études de cas	141
4. Conclusion et recommandations	146

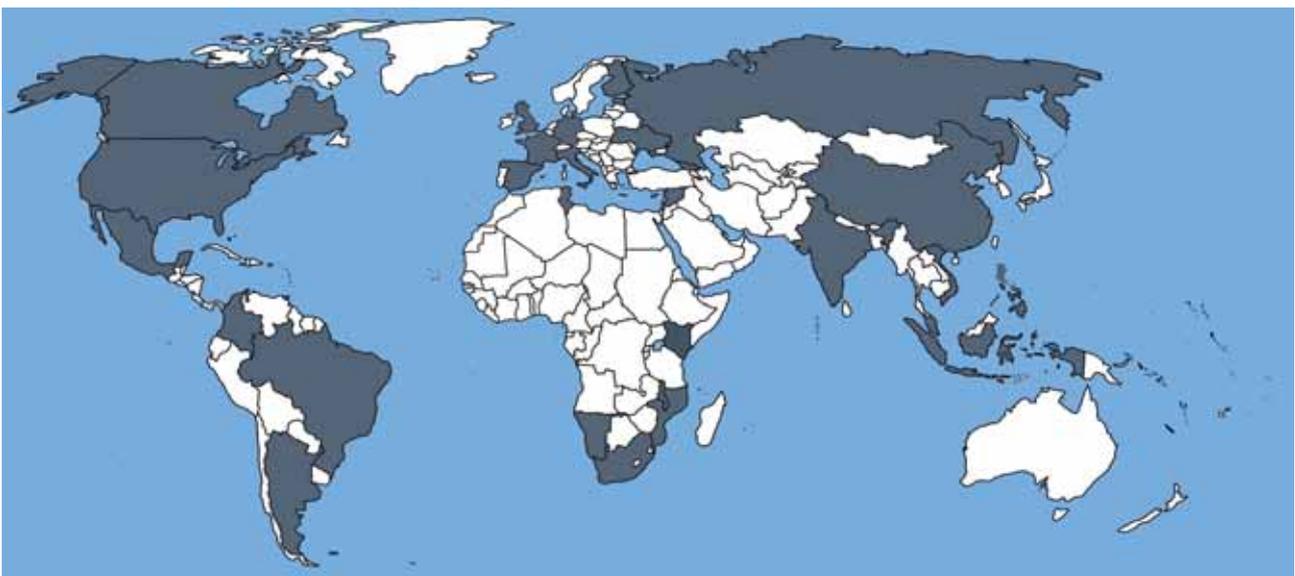
Cités et Gouvernements Locaux Unis dispose d'une structure démocratique et décentralisée avec sept sections régionales en Afrique, Amérique Latine, Amérique du Nord, Asie, Eurasie, Europe, Moyen Orient et Asie de l'Ouest ainsi qu'une section métropolitaine. Ces sections ont leurs propres activités et sont des entités légales indépendantes. Grâce aux activités de ses membres, CGLU promeut la démocratie locale, l'autonomie locale et la décentralisation pour une société unie, soutenable et plus égalitaire.

Actuellement CGLU dispose d'une quinzaine de commissions dans lesquelles les élus et les experts de différentes régions du monde échangent sur les bonnes pratiques et débattent de différents thèmes.

La Commission sur la planification stratégique urbaine est coprésidée par la ville de Rosario en Argentine et la municipalité de eThekweni (Durban) en Afrique du Sud. Sous cette présidence, 60 membres de la Commission avec leurs réseaux et associations ont mené une évaluation rigoureuse de leurs stratégies de développement urbain dans différentes régions et ont débattu de ces expériences pour établir des recommandations à partir de leurs conclusions. L'objectif n'est pas de rassembler des informations de tous les pays, mais d'apprendre grâce à l'évaluation comparative des villes sur leurs pratiques de planification en fonctions des contextes régionaux et nationaux.

La première ébauche du chapitre général a été recommandée par le bureau exécutif de CGLU à Chicago, en avril 2010, où il a été présenté par le maire de Cologne Juergen Roters.

Les commentaires et suggestions des membres et partenaires de CGLU ont depuis été inclus, et le document sera présenté pour adoption au bureau exécutif de Mexico en novembre 2010.



Pays qui ont contribué à l'élaboration de la publication

---

## Avant-propos



La Commission Planification Stratégique Urbaine de CGLU a élaboré une position mondiale des gouvernements locaux sur la planification stratégique et le développement urbain. Ce document de travail politique vient ainsi formuler des recommandations générales et plus spécifiques en direction des acteurs principaux, et, dans le chapitre régional, des expériences urbaines concrètes.

Il peut paraître surprenant que les autorités locales doivent s'occuper d'un sujet qui paraît, à première vue, être purement technique. Toutefois, lors de la lecture du document, vous verrez que la planification stratégique va bien au-delà des considérations techniques. La planification stratégique urbaine ne se limite pas à un seul secteur ; au contraire, elle en englobe plusieurs et leur donne un sens. L'impact de la stratégie de développement des villes dans le monde entier ne concerne pas uniquement la sphère économique, mais également les sphères sociale, institutionnelle et politique.

La planification stratégique est avant tout un **outil de leadership**, ce qui permet aux dirigeants locaux de développer des visions claires sur le développement urbain et le leadership politique. Elle favorise le potentiel extraordinaire des gouvernements locaux. En effet, les gouvernements locaux sont les mieux placés pour anticiper les demandes et pour y réagir. La durabilité économique, environnementale et sociale dépend de cette anticipation et non de la fourniture en fonction des besoins immédiats.

Pour améliorer et élaborer les processus de planification, il est important d'apprendre des impacts et des résultats, et de réviser en permanence notre rôle en tant qu'autorités locales, en réponse à la confiance que nous ont donnée les citoyens par leur vote. En connaissant le passé, en apprenant d'exemples similaires dans le monde et en transférant cette connaissance, les villes peuvent mieux se préparer pour l'avenir. Au cours des deux dernières années, nous avons tenu une série de débats très vivants et partagé les expériences de plus de 60 villes à travers une analyse comparative, pour construire la présente position.

Au sein de ma ville, nous avons expérimenté et expérimentons plus de 10 ans de transformations, et nous avons dû nous remettre de la crise politique nationale du début de ce siècle. La stratégie a été cruciale pour cette transformation, et nous a aidés à comprendre le chemin à suivre et à agir dans le consensus. En comparant nos expériences et nos visions avec mes collègues des autres régions, bien que les contextes soient très différents nous avons trouvé des approches et préoccupations similaires concernant les dirigeants. Le défi pour nous, les dirigeants locaux, est de guider le développement urbain afin qu'il soit durable et possible, d'encourager le progrès et de répondre à tous nos citoyens.

**Miguel Lifschitz**  
Maire de Rosario, Argentine  
Président de la Commission PSU de CGLU



Ayant tout juste accueilli avec succès les demi-finales de la Coupe du Monde de Football de la FIFA 2010, notre ville et tous ses habitants ont suivi un extraordinaire cheminement qui nous a enseigné beaucoup de leçons. Les plus importantes sont de croire en notre capacité à faire bouger les choses, d'avoir une vision audacieuse et

ambitieuse, de bénéficier de dirigeants politiques engagés et inspirés, détenteurs d'un plan clair et réaliste et, surtout, de comprendre qu'il est essentiel d'avoir nos citoyens avec nous tout au long, toujours prêts à se mobiliser.

Cependant, ce qu'il est important de noter, c'est que si une infrastructure de gouvernance solide n'avait pas été posée à eThekweni, notre succès n'aurait pas été possible. Au cours des dix dernières années, de grands progrès ont été accomplis dans la transformation de notre système de gouvernement local vers un système plus démocratique et efficace. Une des pierres angulaires de notre processus de transformation a été notre stratégie de développement de la ville, processus qui nous a aidé à mobiliser les énergies de tous les secteurs de notre société vers le développement d'une vision et d'une stratégie communes. La mise en œuvre systématique de ce plan a contribué à ce que notre ville puisse avancer.

En tant que Vice-Présidente de la Commission de la planification stratégique urbaine de CGLU, Durban est en effet capable de parler avec assurance de la nécessité de la mise en œuvre de plans stratégiques efficaces. Dans ce document politique, un cadre solide pour la planification stratégique urbaine a été conçu. Tout en insistant sur le rôle que les collectivités locales peuvent jouer dans la création d'environnements favorables pour soutenir l'action locale, la durabilité urbaine et l'amélioration de la qualité de vie, le document prévoit une série de recommandations claires pour d'autres acteurs (gouvernement national, secteur privé, ONG, réseaux, etc) impliqués dans l'environnement bâti.

Au nom de la Commission, permettez-moi de remercier tous ceux qui ont travaillé sans relâche à la préparation de travail important. Nous espérons qu'elle sera un outil utile pour aider à façonner l'avenir de nos villes.

**Dr Michael Sutcliff**  
Vice-président, Commission de la planification stratégique urbaine de CGLU  
Directeur municipal, Municipalité de eThekweni, Durban, Afrique du Sud

## Résumé exécutif

En plus des gouvernements locaux et nationaux, des entités régionales comme l'Union européenne et des partenaires internationaux du développement tels que ceux engagés par Cities Alliance, reconnaissent dans leurs stratégies la nécessité d'une compréhension globale de la planification urbaine. C'est une étape importante pour les villes et leurs dirigeants, car il est reconnu que les villes sont confrontées à des défis multiples et que les autorités locales jouent un rôle crucial en fournissant des solutions intégrées.

Dans la plupart des régions, les responsabilités des collectivités locales sont limitées à la planification urbaine dans le contexte de l'utilisation des terres et de la fourniture d'infrastructures, et pas nécessairement dans le contexte des stratégies de développement urbain plus larges.

Toutefois, les Stratégies de développement urbain (SDU) ont évolué au cours de la dernière décennie pour devenir un outil pour relever les nouveaux défis et fournir un espace pour des politiques novatrices qui impliquent activement toutes les parties prenantes. Outre le développement économique et socio-spatial, elles sont de plus en plus pertinentes pour traiter du changement climatique et de la réduction de la pauvreté.

Bien qu'il y ait des différences entre les conditions régionales et nationales, entre les cadres et les pratiques, de nombreuses similitudes existent. Indépendamment de la culture, la région ou la langue, des maires et des collectivités locales engagés dans le développement stratégique, les stratégies sont utilisées comme un puissant instrument de communication et de négociation avec d'autres sphères du gouvernement, avec les collectivités et avec le secteur privé. De nombreuses villes ont été accompagnées dans leur développement à travers des approches novatrices et participatives afin de pouvoir prendre des décisions stratégiques, forger un consensus, surveiller la gestion de la performance et accroître l'investissement.

La Commission Planification Stratégique Urbaine est présidée par la ville de Rosario, en Argentine, et par la municipalité métropolitaine de eThekweni à Durban, en Afrique du Sud. Sous cette Présidence, 60 membres de la Commission, avec leurs réseaux et associations, ont effectué une évaluation rigoureuse de leurs stratégies de développement urbain dans les différentes régions et ont débattu de ces expériences pour établir des recommandations à partir de leurs conclusions. L'ambition n'est pas de rassembler des informations de tous les pays, mais d'apprendre grâce à l'évaluation comparative des villes sur leurs pratiques de planification en fonction des contextes régionaux et nationaux.

Les pratiques de planification dans les différentes régions ont révélé les tendances suivantes :

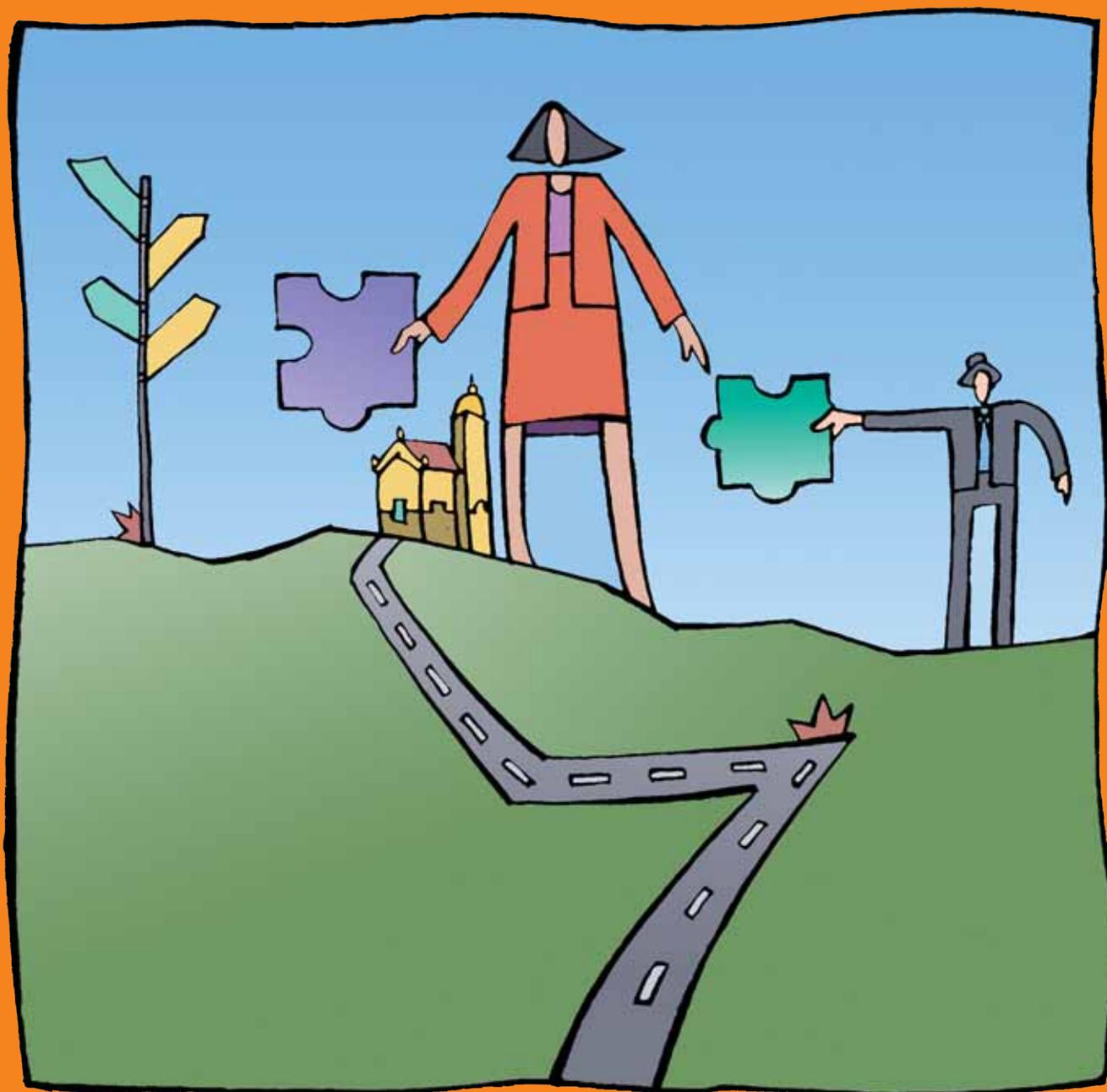
- En Afrique, où le processus de décentralisation reste inachevé dans de nombreux pays, la SDU joue un rôle prédominant pour les réponses institutionnelles.
- En Amérique latine, les compétences et les capacités locales ont augmenté au cours des dernières décennies, et de nombreux gouvernements locaux se sont attaqués à l'inégalité par le biais des stratégies d'inclusion qui ont permis de mettre la démocratie participative locale en action.
- En Europe, la consolidation des régions urbaines, les changements drastiques dans le marché du travail et le financement des services a conduit à de nouvelles définitions de la compétitivité, et des plans stratégiques ont aidé à construire des réponses locales et à long terme.
- En Eurasie, les stratégies ont contribué à créer la confiance avec les parties prenantes, la région faisant la transition avec les systèmes de planification centralisée.
- En Asie, après quelques succès se concentrant sur le développement économique, le changement climatique et le dialogue social sont devenus très importants dans les plans stratégiques.
- Dans la région méditerranéenne, l'urbanisation a un impact négatif sur le littoral et l'environnement. Alors que l'investissement privé est en augmentation, un modèle de développement (social et environnemental) équilibré exige une meilleure coopération intergouvernementale.
- En Amérique du Nord, les crises financières et des infrastructures ainsi que l'augmentation de la pauvreté relancent la planification globale et le développement communautaire.

La Commission a pu évaluer ce que sont les questions clés des villes afin de fournir des recommandations à tous les acteurs concernés:

- 1 Les gouvernements locaux sont les principaux moteurs de la planification stratégique urbaine.
- 2 Les groupes communautaires, les citoyens et les organisations non gouvernementales sont partenaires du dialogue stratégique, en faisant les administrations locales responsables face à la population.
- 3 Les gouvernements nationaux promeuvent et bénéficient de la planification stratégique, les gouvernements locaux délivrent des programmes cohérents et la coopération intergouvernementale s'améliore.
- 4 Les associations jouent un rôle important car la planification stratégique et urbaine émerge des expériences locales et nourrit le dialogue intergouvernemental.
- 5 Les partenaires internationaux mettent l'accent sur la planification et soutiennent la gestion locale et ses capacités.
- 6 Le secteur privé bénéficie de la démarche stratégique pour évaluer la faisabilité des investissements.
- 7 Le secteur universitaire prépare les praticiens et se nourrit du savoir des villes.

Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Chapitre général



## Table des matières

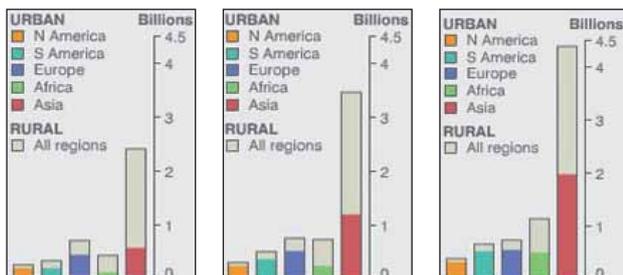
<b>Chapitre 1: Objectifs et définition</b>	9
1.1 Introduction	9
1.2 Déclaration d'intention	10
1.3 Définition de la planification stratégique	10
<b>Chapitre 2: Défis</b>	13
2.1 Les défis mondiaux de la planification estratégique	13
2.2 Les découvertes clés	18
2.3 Avantages de la planification stratégique	19
2.4 Faiblesses des stratégies	19
2.5 Les caractéristiques communes des plans réussis	20
<b>Chapitre 3: Recommandations</b>	20
3.1 Critères pour la planification stratégique urbaine	20
3.2 Recommandations	21
3.2.1 A l'attention des gouvernements locaux	21
3.2.2 A l'attention des gouvernements nationaux	22
3.2.3 A l'attention du secteur académique	22
3.2.4 A l'attention des institutions internationales	22
3.2.5 A l'attention des ONG et de la société civile locale	23
3.2.6 A l'attention du secteur privé	23
3.2.7 A l'attention des associations, des réseaux et de CGLU	24
<b>Travaux cités</b>	24

# Chapitre 1 : Objectif et définition

## 1.1 Introduction

Des villes pleines de vie mais surpeuplées comme Sao Paolo et Johannesburg, aux villes post-industrielles comme Bilbao, Glasgow ou Tbilissi qui ont été amenées à se redéfinir, la nécessité d'avoir recours à la planification urbaine est évidente.

Les statistiques nous confirment que cette urbanisation se poursuivra au cours de ce siècle au niveau mondial. Cependant, des villes très différentes les unes des autres apparaissent dans le monde entier. En Asie, la population urbaine représente actuellement une part de 38% et il est prévu qu'elle atteigne 50% d'ici à 2015, avec un grand nombre de personnes concentrées dans les zones métropolitaines. Dans d'autres régions comme l'Amérique Latine, où 70% de la population est urbaine, les villes de petite et moyenne taille continuent de grandir. Dans l'hémisphère Nord, les villes luttent souvent pour garder une main-d'œuvre de plus en plus mobile, et rivalisent pour attirer une population jeune et qualifiée pour pallier le déclin des industries locales.



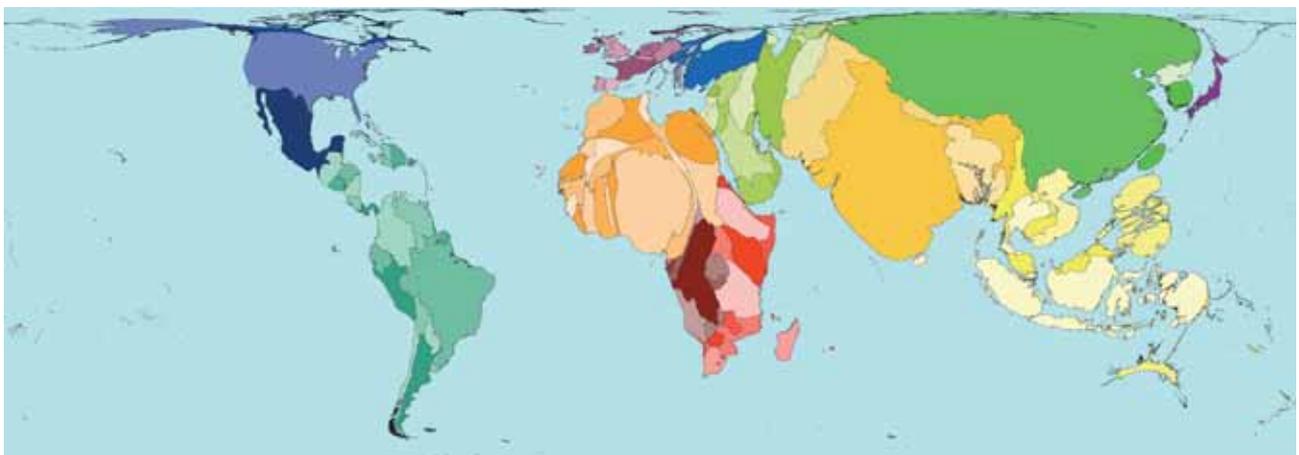
Population Urbaine et Rurale par Région pour les ans 1975 – 1995 – 2015 (Source: UN DESA 2005)

L'histoire est remplie d'expériences réussies de planification urbaine et d'erreurs qui livrent d'importants indices sur la marche à suivre pour le développement de villes. Cependant, les villes asiatiques et africaines ne répètent pas les erreurs du passé. Aujourd'hui, ces vastes continents peuplés de citoyens jeunes et ambitieux connaissent des processus d'urbanisation encore plus rapides, dus à la migration économique, aux conflits ou aux changements climatiques. Ici, les villes et leurs dirigeants jouent un rôle crucial dans l'agenda de la transformation, offrant ainsi de nouvelles inspirations et des réponses aux villes du Nord. En ce sens, la différenciation entre « pays développés » ou « pays en développement » telle que définie par la Banque mondiale n'est pas nécessairement applicable aux villes,

Pour leur survie et la durabilité de leur croissance, il est essentiel pour les villes des pays en développement de trouver une façon de coordonner leur réponse face à la transformation actuelle de leur économie rurale en économie industrielle et de services. Les villes des pays développés, quant à elles, doivent s'adapter à leur « évolution urbaine ».

Que les collectivités locales s'efforcent de fournir des logements décentes à une population en croissance, ou qu'elles s'efforcent de permettre l'accès aux services médicaux pour une population vieillissante, une expérience commune les unit : la planification ne peut pas être le fruit du hasard.

Mais qu'est-ce qui détermine vraiment cette réussite et quelles sont les mesures pour y parvenir ? Existe-t-il un moyen d'améliorer les chances de succès à long terme, non seulement sur le cycle de vie des élus dans la collectivité locale, mais aussi pour les générations futures ?



Perspectives de croissance urbaine entre 2002-2015 (Source: www.worldmapper.org)

Le document suivant souligne le rôle de la collectivité locale dans le processus de planification. Les maires représentent un pouvoir décisionnel déterminant dans le développement d'une stratégie mais ils ne peuvent pas en garantir le succès. De nombreux membres de CGLU qui ont contribué à ce document se réfèrent à une longue expérience de planification de développement urbain, et leur autoévaluation a été rigoureuse et inestimable.

Les exemples régionaux montrent qu'avec le succès - et parfois l'échec - de la planification stratégique des gouvernements locaux, il en ressort une certaine richesse en matière d'expériences, lesquelles peuvent être partagées entre les responsables de la planification dans le monde entier.

*Personne ne se dit habitant d'un continent ou d'une province ; tout le monde se considère comme habitant d'une ville. Une ville ressemble à un être humain : elle est tout d'abord un enfant qui grandit, qui devient ensuite âgé et peut mourir. Les gouvernements locaux sont la clé pour réaliser des objectifs politiques plus larges. Vous ne pouvez pas avoir de structure sans engagement des gouvernements locaux. Je suis partisan de la coopération entre collectivités locales, nous échangeons, nous apprenons l'un de l'autre, nous évitons des échecs. (Amos Masondo, maire de Johannesburg pendant un lancement de stratégies de planification urbaine à Lilongwe, le 13 février 2010)*

### 1.2 Déclaration d'intention

A travers les activités de ses membres, CGLU est engagé à promouvoir les valeurs d'une société unie, juste et durable, basée sur la démocratie locale, l'autonomie et la décentralisation et centrées sur l'intérêt général de leurs citoyens.

Les membres de CGLU encouragent à la construction d'une vision du futur avec une stratégie de planification non seulement pour répondre aux besoins de la population mais aussi pour collaborer étroitement avec les gouvernements locaux voisins et les partenaires nationaux et internationaux. Toutefois, il convient de noter que les stratégies de développement des villes sont un outil de développement, non du développement en lui-même, même si leur réussite se mesure aux résultats concrets.

Le présent document a identifié des défis de villes de différentes régions et présente les recommandations développées à partir de ces conclusions. Il sera utilisé comme référence pour les décideurs en proposant des solutions efficaces aux problèmes urgents auxquels font face leurs villes. Cela va inciter à utiliser une planification stratégique et des concepts intégrés pour s'adapter aux défis récents, en mettant en place des actions à court terme faisant partie d'une stratégie à long terme. Les municipalités devront donc développer une vision positive; être proactives, et pas seulement réactives.

Ce document soutiendra les activités de lobbying des associations des collectivités locales à travers le monde pour plus de reconnaissance et d'influence sur les fonctions des gouvernements locaux et leurs communautés.

Le document permettra aussi aux agences internationales de réfléchir sur leur apport, encouragera les réseaux à étendre leur travail social de proximité, montrera aux gouvernements nationaux comment fournir aux collectivités locales la structure nécessaire pour mettre en œuvre la planification stratégique et améliorera les possibles contributions du secteur privé.

### 1.3 Définition de la planification stratégique

La pression sur les villes n'a jamais été aussi forte : fluctuations au sein de la population, migration, croissance économique, récession mondiale, manque de ressources, désindustrialisation, dégradation environnementale et changement climatique. Tout cela se produit dans un contexte de changement de l'environnement juridique, encouragé par les processus de décentralisation en cours des institutions supranationales comme l'Union Européenne qui influencent le développement urbain. Enfin les dirigeants locaux s'engagent à des objectifs mondiaux pour l'avenir de notre planète, tels que les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) (campagne de CGLU des OMD de 2005 à 2010).

Le besoin de planification n'a jamais été aussi urgent. Près de la moitié de la population mondiale vit actuellement dans les villes, un chiffre qui devrait atteindre 60% dans deux ou trois décennies selon l'ONU. En particulier l'objectif 3 de l'OMD 7, qui consiste à réduire de moitié, d'ici à 2015, la proportion de la population sans accès durable à l'eau potable et à l'assainissement de base, est loin d'être atteint et est étroitement lié au développement urbain. Qu'ils soient situés dans des pays développés ou en développement, les dirigeants des villes doivent s'y préparer.

- La planification stratégique fournit une méthodologie qui aide les villes à identifier leurs forces et leurs faiblesses, tout en définissant les principales stratégies pour le développement local.

La planification stratégique aide le processus de prise de décisions à déterminer les objectifs appropriés qui serviront d'objectifs et de lignes directrices pour l'établissement d'une vision commune pour le futur, notamment par le biais d'une participation et d'un partenariat avec les citoyens et les parties prenantes. La planification stratégique est différente de la planification urbaine : elle est une méthodologie et également



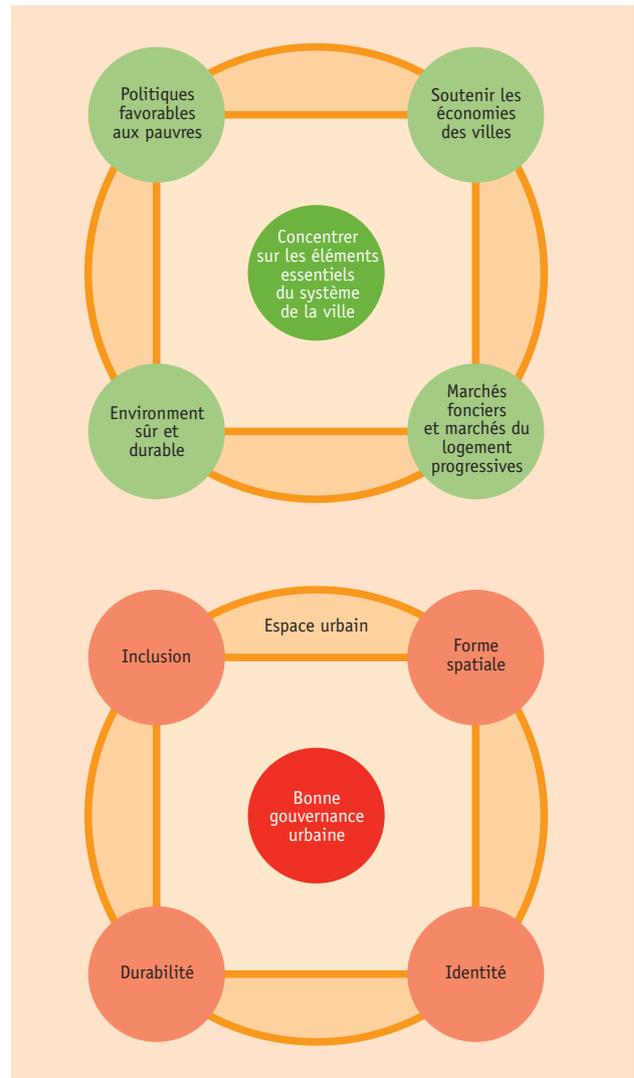
Source : graphique fondé sur UN Habitat Développement Economique Local

un processus complémentaire à d'autres outils de planification qui aboutit habituellement à un la définition d'un produit tel qu'une stratégie de développement urbain. Tandis que la planification territoriale, la planification urbaine ou la planification de développement globale ou intégrée sont souvent des instruments légaux, voire des lois, les stratégies sont des outils flexibles pour une orientation à long terme et permettent ainsi la révision et l'adaptation aux changements de contexte.

- *La planification stratégique apporte des dimensions supplémentaires à la planification technique. Elle permet de définir des priorités pour répartir efficacement les ressources.* Une stratégie de développement urbain s'appuie souvent sur des leviers qui permettent de maximiser son impact, tels que la croissance économique. Lorsqu'il y a des plans sectoriels ou spatiaux préexistants, par exemple pour la régénération urbaine, la planification stratégique offre une valeur ajoutée en augmentant la probabilité de réalisation des autres objectifs, en rationalisant le processus de planification et assurant que tous les objectifs sont complémentaires et ne se heurtent pas ni ne rivalisent. Simultanément, les plans stratégiques peuvent aider à améliorer la qualité de vie en suivant une approche holistique sur des aspects plus larges de la dynamique urbaine et métropolitaine.

- *Les plans stratégiques urbains offrent aussi la possibilité d'impliquer un éventail plus large d'acteurs, et en particulier les communautés et le secteur privé.* Puisque les collectivités locales dans les démocraties doivent répondre de leur responsabilité devant leurs communautés, la planification stratégique améliore la communication. Cela aboutit à renforcer l'engagement des communautés sur les droits et obligations, par exemple en matière fiscale ou de respect des lois, mais aussi de nouveaux partenariats pour que les collectivités puissent agir par exemple en tant que prestataire de services non lucratifs. Le secteur privé est devenu un acteur important dans la planification urbaine et le développement dans le monde entier. Des partenariats publics privés offrent non seulement des opportunités aux investisseurs, mais également augmentent la crédibilité et renforcent le profil et le prestige pour ceux impliqués dans les secteurs tant publics que privés par le biais du « soutien » bilatéral. En même temps, la planification stratégique (spatiale) s'éloigne de l'idée d'un gouvernement mobilisateur du secteur public et fournisseur de solutions aux problèmes, vers l'idée de la gouvernance (...) à travers la mobilisation d'une pluralité d'acteurs ayant des intérêts, des objectifs et des stratégies différents voire concurrents. (Albrechts, Louis (2004): *La planification stratégique réexaminée*)

- *Les stratégies de développement urbain se fondent sur la compréhension et le développement de tous les aspects urbains. Les stratégies intègrent les intérêts techniques, environnementaux, politiques, sociaux et économiques dans un même territoire.* Le graphique de gauche montre la compréhension d'une ville comme un système tel que décrit dans la stratégie urbaine et des collectivités locales de la Banque Mondiale Les systèmes urbains couronnés de succès travaillent sur un environnement urbain durable et sûr, des marchés fonciers et du logement progressifs, des politiques favorables aux pauvres et un soutien à l'économie.

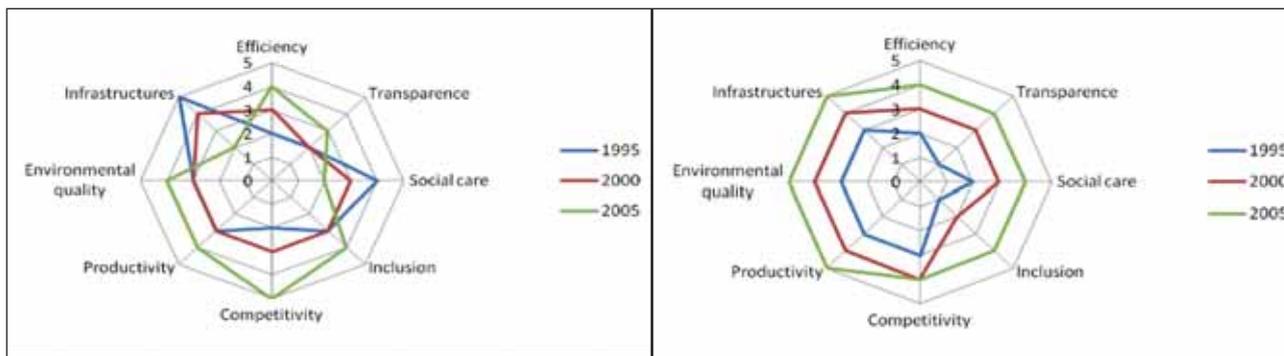


Sources : en haut : 'Les systèmes de Villes' Banque mondiale copyright 2009, en bas : débat CGLU 2010

Cette description est une étape importante qui montre que les partenaires des villes sont de plus en plus ouvert à collaborer avec les villes. Cependant, le rôle central de la



Leadership politique. Leadership de la communauté. Leadership professionnel et de la gestion, prof Robin Hambleton EURA congress 2010



Différentes villes, différentes priorités qui changent avec le temps : D: New Delhi (à gauche) et Bilbao (à droite, source: Commission)

gouvernance locale et du leadership local doit être souligné afin d'assurer que ces systèmes de villes sont en mesure de traiter avec le développement dynamique et le changement, étant donné que le système-ville est très dynamique et sensible.

Un débat sur cette compréhension de la ville a révélé les résultats suivants :

L'**inclusion** est cruciale dans la planification stratégique urbaine. Les stratégies essaient de trouver de nouvelles façons d'impliquer les parties prenantes et de s'assurer que tous les résidents disposent des opportunités et des capacités de partager les prestations sociales de la ville. En outre, il est essentiel d'intégrer les stratégies locales dans un système de **valeurs culturelles**, étant donné qu'elles sont intangibles mais essentielles pour la motivation et l'appropriation par les citoyens et leur perception de la qualité de vie. Une **communication** transparente et continue aidera à élaborer la stratégie sur ces valeurs.

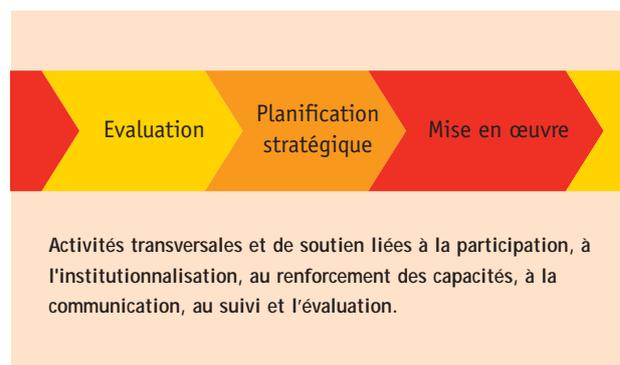
C'est ainsi seulement que la reddition de comptes peut être assurée, ce qui est crucial pour le suivi et pour assurer un impact de toutes les actions, indépendamment des termes de gouvernance. Une stratégie aide à améliorer la **durabilité** dans tous les aspects de développement de la ville, combinant la vision à long terme avec l'action à court terme qui prend en compte les ressources naturelles. Ceci est étroitement lié à l'environnement et le territoire via la **forme spatiale** et **l'utilisation du sol**, qui sont des modèles déterminants de croissance et de connectivité. La conception spatiale des villes, leur concept d'espace public et la prestation de services sont essentiels pour éviter la ségrégation et permettre de multiples fonctions de toutes les zones urbaines. Cela est pertinent en termes de **productivité économique**, qui peut être améliorée via des stratégies de long terme de soutien au commerce et aux échanges locaux, améliorant ainsi la compétitivité de la ville et

créant des emplois qui permettent aux résidents de gagner leur vie et d'accéder aux services.

Les stratégies de développement urbain pourraient ne pas se concentrer sur la mise en œuvre de tous ces aspects, mais quand la planification stratégique est suivie, il est fréquent que tous les aspects mentionnés soient abordés au fil du temps.

### Comment sont fait les plans stratégiques ?

Sans aller plus loin dans les méthodes de CDS, à partir de nos études de cas, nous pouvons identifier un cycle de gestion reposant généralement sur 3 étapes principales qui sont développées l'une après l'autre, tel qu'il est actuellement développé au sein du groupe Cities Alliance sur la SDU:



Cette illustration montre que le processus de CDS est une méthodologie de planification cyclique qui ne s'achève pas avec la mise en œuvre des activités et des projets. CDS est basé sur la communication, le suivi, l'évaluation et l'institutionnalisation qui aident à réviser les outils de la planification et de la mise en œuvre pour améliorer les performances.

## Chapitre 2 : Défis

Dans les pages qui suivent sont résumés les principaux défis pour les villes de toutes les régions du monde. La façon dont les gouvernements locaux les relèvent et des exemples de réponses sont détaillées et analysées dans les chapitres régionaux.

L'influence des collectivités locales n'est plus limitée à leur région territoriale. Leur position de *powerbrokers* s'est affirmée aux niveaux local, national et international en même temps que la décentralisation s'est étendue dans le monde entier lors des dernières décennies. Et à une plus grande échelle jamais atteinte auparavant, la croissance économique nationale d'un pays est liée au développement de ses villes.

Mais l'influence accrue des gouvernements locaux au 21ème siècle engendre également l'apparition de nouveaux défis : abordant les effets du changement climatique, les transformations socio spatiales dans les quartiers et les réajustements économiques et institutionnels de l'administration aux tâches changeantes exigent des maires et des décideurs locaux qu'ils trouvent de nouvelles définitions de leur rôle. Cependant, il est important de reconnaître que ces défis ne sont pas nécessairement négatifs, et que la navigation par la peur peut être contre-productive. Au lieu de cela, on peut considérer ces défis comme des opportunités. Une approche proactive des tendances telles que les migrations peut enrichir la culture d'une ville, renforcer son économie et augmenter sa compétitivité. Les collectivités locales devraient percevoir ces défis comme des occasions pour trouver des méthodes innovantes de développement urbain.

Comment donc transformer un défi en opportunités pour trouver des méthodes innovantes pour le développement

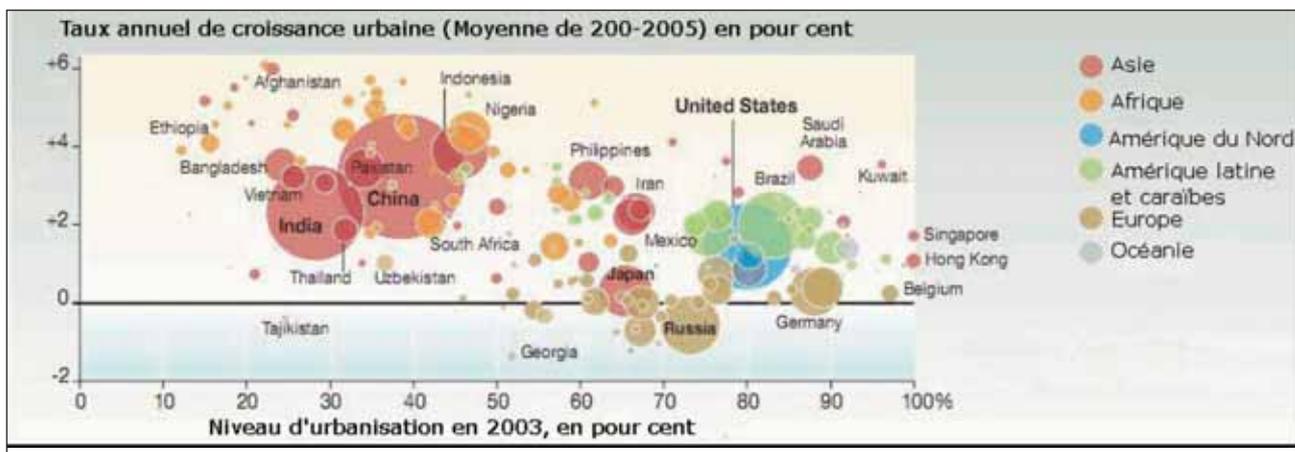
urbain ? Traiter de façon proactive avec les tendances telles que l'augmentation des migrations peut enrichir la culture d'une ville, dynamiser son économie et accroître sa compétitivité.

### 2.1 Les défis mondiaux de la planification stratégique

#### 1) Changement démographique et migration :

Les changements démographiques interviennent certes dans les villes du monde entier mais ils peuvent apparaître sous des formes très différentes. Les villes européennes sont en diminution et doivent par exemple traiter avec une population vieillissante, ce qui est particulièrement vrai dans les pays de l'Europe de l'Est où la population baisse. Dans le futur, les migrants internationaux constitueront une part de plus en plus importante de la population des villes de la Méditerranée et d'Europe. Les migrations internationales augmentent aujourd'hui, bien que légèrement ralenties en 2009 en raison de la crise, avec quelques 214 millions de migrants internationaux dans le monde (ONU, Human Development report), une tendance qui est souvent motivée par les opportunités de trouver un travail et d'avoir accès aux services au sein des villes. Les réactions face à ces « explosions démographiques » ont radicalement changé au cours de ces dix dernières années : les craintes face à une croissance urbaine non contrôlée ont été maîtrisées comme un facteur positif de développement urbain durable.

L'Asie et l'Afrique voient se prolonger encore actuellement le phénomène d'urbanisation rapide observé ces vingt dernières années, et la migration rurale se maintient. L'urbanisation galopante ne se concentre pas seulement dans les mégapoles



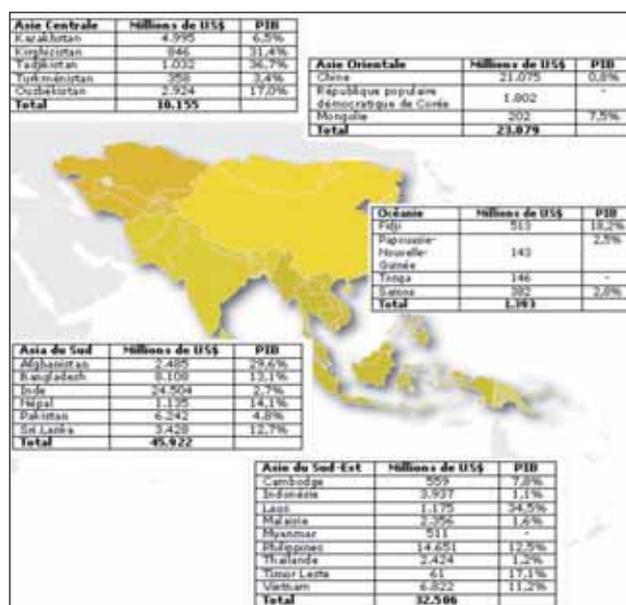
Croissance urbaine et taux d'urbanisation (source Le monde diplomatique 06)

comme Lagos ou Mexico. Les petites villes font également face à d'impressionnants taux de croissance, comme par exemple Mzuzu une ville de 130.000 habitants au Malawi, qui a un taux de croissance annuel de 4,5 % par an, avec 41% de la population âgée de moins de 14 ans. Mzuzu avait une population de 25 000 habitants en 1980, un chiffre qui selon les projections devrait atteindre 280 000 d'ici à 2025. Par ailleurs, la plus grande partie de la croissance urbaine est attendue dans les petites et moyennes villes de 100 000 à 250 000 personnes (ONU Habitat). Les gouvernements locaux doivent ainsi prendre en considération les évolutions ou transformations démographiques à venir lorsqu'ils planifient leurs villes.

## 2) Mondialisation du marché du travail

Les politiques économiques devront probablement s'adapter pour faciliter les changements de structures des entreprises. En effet, les entreprises familiales traditionnelles perdent de leur importance et la mobilité des personnes hautement qualifiées qui accompagne le phénomène de mondialisation est un facteur de plus en plus important. Désormais, les sociétés internationales et les investisseurs ne sont plus fixés dans une région ou même dans un pays. Au lieu de cela, les sociétés évaluent constamment les endroits où les conditions les plus appropriées prévalent, prenant en compte les coûts de la main-d'œuvre bon marché, les bas prix des territoires et probablement les avantages comme les exemptions fiscales, les infrastructures ou les subventions et aides gouvernementales. Cependant, même si ces conditions sont réunies, il n'y a aucune garantie pour les collectivités locales qu'une société restera pendant une longue période. Les pays développés ont en particulier perdu des emplois dans le secteur industriel depuis les années 1970 (OIT) bien que plusieurs villes ont essayé de se concurrencer pour l'implantation d'entreprises (voir aussi métropolisation). Pendant ce temps, dans les pays en développement, l'investissement direct étranger a décuplé durant ces 10 dernières années (UNCTAD).

Tandis que les stratégies dans le passé s'efforçaient davantage d'installer des sources d'emploi, ces dernières années les



Transfert d'argent et part dans le PIB en Asie (2006, FIDA)

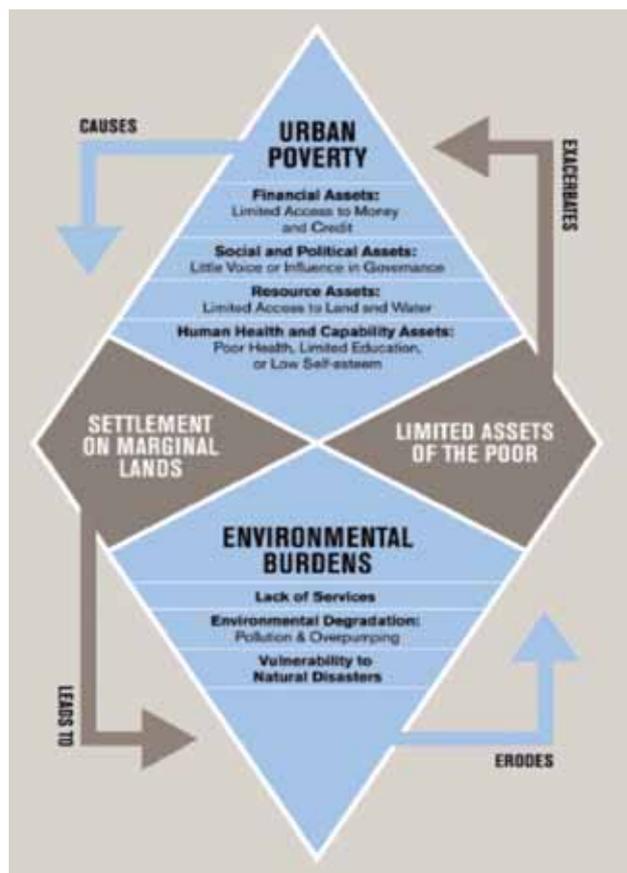
facteurs comme la qualité de la vie deviennent aussi de plus en plus importants et contribuent à la compétitivité d'une ville. « La capitale créative » définie par les résidents hautement qualifiés qui ont le potentiel de créer des entreprises innovantes, constitue maintenant un atout pour lequel beaucoup de villes rivalisent en améliorant les standards d'éducation et la qualité de la vie. La croissance du secteur de l'informatique indien est un bon exemple de cette tendance où la main-d'œuvre qualifiée peut attirer l'investissement étranger et augmenter la compétitivité d'une ville ou d'une région. Mais la mobilisation de salariés augmente simultanément dans la mesure où les travailleurs répondent souvent à des opportunités de travail à court terme. La migration de travail - à long et à court terme - est maintenant habituelle dans beaucoup de régions du monde. Beaucoup d'ouvriers immigrés du bâtiment travaillant à Dubaï ont aussi aidé à développer l'économie de leur pays d'origine - au Bangladesh et en Afghanistan, les rentrées d'argent provenant des travailleurs émigrés sont les premières sources de revenus dans le Produit Intérieur Brut (PIB).

## 3) Pauvreté et OMD non atteints

La réduction de la pauvreté est en augmentation et plusieurs des Objectifs du Millénaire pour le développement doivent encore être atteints dans les villes. La pauvreté est un défi mondial et s'aggrave très vite en raison de l'augmentation de la population des bidonvilles, qui devrait s'élever à 1,7 milliards en 2030, avec la proportion la plus élevée en Afrique subsaharienne (ONU-Habitat 2009). Les gouvernements locaux dans toutes les régions sont invités à fournir des services sociaux, le bien-être ou des infrastructures minimales sans compter sur un financement durable pour résoudre ces problèmes. Des politiques efficaces d'inclusion sociale et de réduction de la pauvreté doivent être fournies à la population, ainsi que les infrastructures et les ressources financières nécessaires à leur développement. Ils doivent assurer l'accès universel aux services de base et sauvegarder les droits des citoyens. Cela comprend non seulement l'eau et l'assainissement, mais aussi l'éducation, les transports ou la santé et une attention particulière aux groupes défavorisés. Seuls quelques pays comme le Brésil ont atteint leurs OMD et fait une priorité de la lutte contre la pauvreté et du «droit à la ville». Pendant ce temps, les gouvernements locaux de toutes les régions développent des politiques locales innovantes pour la réduction de la pauvreté et l'inclusion sociale avec des ressources limitées (voir l'observatoire de CGLU sur l'inclusion sociale).

## 4) Ségrégation

Dans le même temps, la ségrégation dans les zones urbaines est en augmentation. L'étalement urbain est inégal, car la pression d'urgence conduit à une urbanisation massive qui crée alors des ghettos. De nouveaux quartiers de développement urbain sont dominés par un certain âge ou certaines catégories de revenu. Alors que la population à revenu élevé va insister sur le contrôle, plus d'intimité et de la connectivité, la population à faible revenu est forcée de vivre dans la périphérie, où il y a un niveau moindre de services et d'infrastructures. En conséquence, des villes se sont divisées en zones, les quartiers d'affaires exigeant des services pendant la journée, les périphéries vivant seulement pendant la nuit et



Pauvreté urbaine et problèmes environnementaux (Source : IDRC 2006)

le mouvement se produisant pendant les heures de pointe. C'est un défi auquel les pays développés et en voie de développement sont confrontés. Dans le même temps, les villes doivent faire face à une demande inégale pour les services sociaux ou de la gentrification et la propagation des quartiers clos que seuls les résidents riches peuvent s'offrir.

Les quartiers clos ou zones commerciales closes sont une réponse non durable qui crée des environnements urbains où l'intérêt privé et l'exclusion l'emportent sur l'intérêt public d'une ville accessible pour tous les résidents. Il y a une tendance à la privatisation de l'espace public par l'aménagement urbain proposé par les promoteurs privés, et les parcs, les espaces verts ou les places ne sont plus accessibles pour une population vivant dans de moins bonnes conditions.

De nombreuses villes, surtout dans le Sud, font face à l'émergence de l'habitat informel sur des terrains ouverts, étant donné que les populations urbaines pauvres sont attirées par la ville pour vivre à proximité de possibilités d'emploi et des services. Ces établissements sont souvent problématiques, car les services publics sont insuffisants et les standards de vie médiocres, ce qui augmente la vulnérabilité de la population. Bien que d'un point de vue purement technique il est plus souvent moins cher de fournir des infrastructures sur des terres non utilisées que d'améliorer les installations existantes, il est important de se rappeler que la réallocation peut conduire à une plus grande ségrégation.

Les nouvelles installations sont souvent trop loin pour les gens ayant de faibles revenus qui sont très dépendants de leur

fabrique sociale et ont besoin de vivre près des bassins d'emploi, dans un environnement urbain. L'anticipation, l'aménagement du territoire, la régularisation et le dialogue social sont des instruments cruciaux pour l'amélioration des quartiers d'habitat précaire et la prévention.

Si elles ne sont pas traitées, les inégalités sociales peuvent élargir le fossé de la pauvreté entre les citoyens, et aussi par l'augmentation des migrations qui réunit différentes ethnies, religions et cultures. Le besoin d'agir ne peut pas être ignoré. Au contraire, les politiques urbaines doivent être respectueuses de la diversité sociale et contribuer à façonner des identités nouvelles et flexibles pour les villes.

## 5) Modèles spatiaux et croissance urbaine

Les concepts de constructions individuelles sont faciles à exporter, mais la forme urbaine ne peut pas être transférée de la même manière. Beaucoup de villes se développent naturellement et n'ont pas prévu la quantité de citoyens qui pourraient solliciter des services et utiliser le centre ville comme lieu destiné au commerce, à l'éducation, au transport et aux services spécialisés. Par ailleurs, les anciens plans suivaient davantage une logique de rues, de connections et de voies rapides qu'une vision orientée sur la qualité de vie des quartiers. Les villes conçues pour une large population, avec quantité d'infrastructures et de services, telles que Brasília, Chandigarh, Barcelone ou Berlin, les projections de croissance à grande échelle comme à Lujiazui et Puxi à Shanghai (worldwatch institute 2009) ou Tijuana, qui planifie une nouvelle ville pour 1 million d'habitants, sont une exception. Ces villes sont capables d'offrir un centre ville tout équipé, disposant de services, universités, commerce, espaces publics et parcs, pour la population puisse résider et travailler.

## 6) Métropolisation et essor des régions urbaines

L'urbanisation ne s'est pas produite avec la même intensité sur tous les territoires. Tandis que dans certaines régions, les villes s'agrandissent l'une dans l'autre, dans d'autres régions elles restent peu développées ou voient même leur population diminuer. Les régions urbaines deviennent des clusters puissants, ce phénomène de concentration de villes répond à une proximité géographique d'éléments compétitifs (voir le rapport de la Banque Mondiale sur la réorganisation de la géographie économique en 2009). Les villes régions comme sur la côte Est de la Chine, la municipalité de Gauteng en Afrique du Sud, l'Ile-de-France à Paris, la région de Francfort ou les zones métropolitaines de Lima, Jakarta ou Lagos, concentrent la richesse économique et la population d'un pays. La croissance économique va souvent de pair avec l'étalement urbain.

La croissance urbaine dépasse les frontières territoriales et, par rapport aux collectivités locales de périphérie, la ville centrale concentre une part moindre de la population mais offre des services essentiels et des emplois. L'interdépendance entre le centre et la périphérie conduit à l'effondrement des infrastructures existantes et de la congestion. Les collectivités locales font face à des limites inattendues dans la gestion et la disposition de services publics comme par exemple le transport ou le drainage, alors que leur responsabilité est définie pour une limite territoriale limitée qui n'est pas nécessairement



Méga-Régions Métropolitaines en Europe (Richard Florida 2008  
<http://creativeclass.com/>)

efficace pour la gestion du service. Il est nécessaire de coordonner les politiques et les services entre les municipalités de la même région métropolitaine, ainsi que entre les autorités locales et régionales, par une révision des outils et des instruments ainsi que la négociation. Tandis que la gestion des sols se fait au niveau municipal, une approche plus intégrée est nécessaire au niveau régional. De ce point de vue, à la fois le bien-être des personnes (santé, éducation, services sociaux, logement et emploi) et l'amélioration des services tels que la mobilité devraient être une priorité. En ce sens, le concept historique de centre ville, qui concentre les utilisations et les fonctions du fait d'une sorte de hiérarchie, évolue vers des gouvernements métropolitains ou même vers un concept de ville-région. Les gouvernements locaux de CGLU défendent l'intérêt public et l'égalité d'accès aux services publics pour tous et les métropoles fondées sur la solidarité. Pour prospérer en tant que région, il est essentiel de coopérer et de ne pas soutenir la concurrence entre voisins. Des accords doivent être trouvés grâce à de nouvelles formes de coopération intercommunale, ou des « stratégies métropolitaines » qui doivent trouver une place dans le paysage politique.

### 7) Plus de pouvoirs politiques aux autorités locales

La décentralisation donne aux administrations élues ou aux citoyens un plus grand pouvoir sur les décisions et leur mise en œuvre politique, leur permettant de répartir les ressources de façon plus appropriée sur les secteurs concernés. Après avoir connu un succès croissant durant les deux dernières décennies, la phase expérimentale de la décentralisation a mûri avec l'identification des faiblesses et des forces du système. Selon le rapport GOLD de CGLU, 15 800 autorités locales en Amérique Latine sont maintenant élues, alors qu'elles n'étaient que 3 000 en 1973. Il est largement reconnu qu'un tel transfert de pouvoirs a permis d'améliorer de nombreux domaines : la gouvernance, la prise de responsabilité et la transparence, la capacité de répondre aux crises, la participation citoyenne, la prestation de services, la cohésion et l'inclusion sociales. Dans le même temps, la décentralisation a apporté une plus grande responsabilité pour les

gouvernements locaux, ce qui exige une meilleure planification. Un obstacle important et récurrent se reproduit : le transfert de pouvoir politique n'est pas toujours accompagné par un transfert égal de ressources et la capacité de gérer de nouvelles responsabilités.

### 8) Les nouveaux acteurs du développement d'une ville et de la prestation de services

Les citoyens participent de plus en plus en tant qu'acteurs au développement urbain par de nouvelles approches comme les prévisions budgétaires participatives ou la planification d'action communautaire ou des initiatives de quartier. Cette participation augmente le sentiment d'appropriation par la communauté et encourage de nouvelles formes de partenariats avec des organisations de la société civile dans la prestation de services sociaux.

En outre, le secteur informel, qui dans de nombreuses villes dans le monde en voie de développement, contribue de manière substantielle à l'économie urbaine, gagne une plus grande reconnaissance et requiert de nouveaux mécanismes de coopération.

Les collectivités locales disposent de ressources financières et en expertise limitées pour construire des logements, des hôpitaux et des écoles. En Europe, par exemple, depuis les années 70 les gouvernements allemands ou français ont réduit leur participation dans la construction de logements sociaux et dans les services comme l'eau ou la gestion des déchets qui sont gérés de plus en plus par le secteur privé. Lorsque les gouvernements locaux ont vendu leurs actifs ils perdent une influence sur la qualité et la quantité des services fournis

Les grands développements urbains et la régénération dans les zones défavorisées exigent une coopération avec le secteur privé local.

### 9) La réduction des financements publics pour le développement

La récession économique mondiale a eu un impact spectaculaire sur les ressources financières pour les gouvernements locaux du monde entier, dans la mesure où les investissements et les revenus dépendent des demandes de planification ou des taxes professionnelles.

Pour les collectivités locales, l'impact principal de la récession tarde davantage à se faire sentir que pour les gouvernements nationaux. Cela est dû au revenu fiscal issu de l'année antérieure, ce qui aura un impact sur les budgets locaux et les transferts nationaux, tandis que la demande en services comme l'assistance sociale et la construction de logements sociaux ne cesse de croître.

Pour renforcer l'efficacité de l'action publique locale, il est donc crucial d'optimiser le modèle de gestion, tout comme le partage des compétences et la connaissance des meilleures pratiques. Bien que les pays développés dans le monde soient en train de lutter face à la récession, comme le font les gouvernements locaux avec des coûts sociaux élevés liés au

chômage, la situation économique dans les pays en développement peut s'avérer bien pire. Le manque de données comparables rend difficile l'évaluation de l'impact dans toutes les régions. Les pays de l'Afrique australe (Bakrania S & B Lukas 2009) et d'Asie devaient souffrir, mais l'expérience rapportée par les crises asiatique dans la fin des années 90 montre que la capacité à s'adapter aux crises y est beaucoup plus élevée que, par exemple, dans les pays européens. Un leadership positif pendant un ralentissement économique et des réponses stratégiques sont extrêmement importants afin d'aider et d'encourager la reprise économique.

**10) L'environnement et le changement climatique**

Les pressions que la pauvreté et la population font peser sur l'environnement naturel s'intensifient en même temps que les zones urbaines s'étendent jusqu'aux zones rurales, ce qui peut mener à la perte de terres agricoles et au déboisement. La demande en ressources naturelles comme les espaces verts et agricoles ou en eau propre s'intensifie avec la croissance démographique.

Avec l'urbanisation croissante et la rareté des terrains urbains, de plus en plus d'individus seront contraints de s'installer dans des zones à haut risque. Ces populations sont généralement les plus vulnérables, et donc les plus touchées par les catastrophes naturelles. Selon ONU-Habitat (UN Habitat 2009), quatre habitations non permanentes sur dix sont situées dans les zones à risque. Les villes les plus à risque (Dhaka, Manille et Jakarta) ont toutes un taux élevé d'urbanisation et de grands groupes de populations à faible revenu. Cela est particulièrement préoccupant là où, du fait du changement climatique, l'élévation du niveau de la mer ou les taux de précipitations changent. Le changement climatique est l'un des grands défis du nouveau millénaire. Les grandes villes, en particulier dans les pays en développement, sont souvent construites dans les régions côtières et sont particulièrement

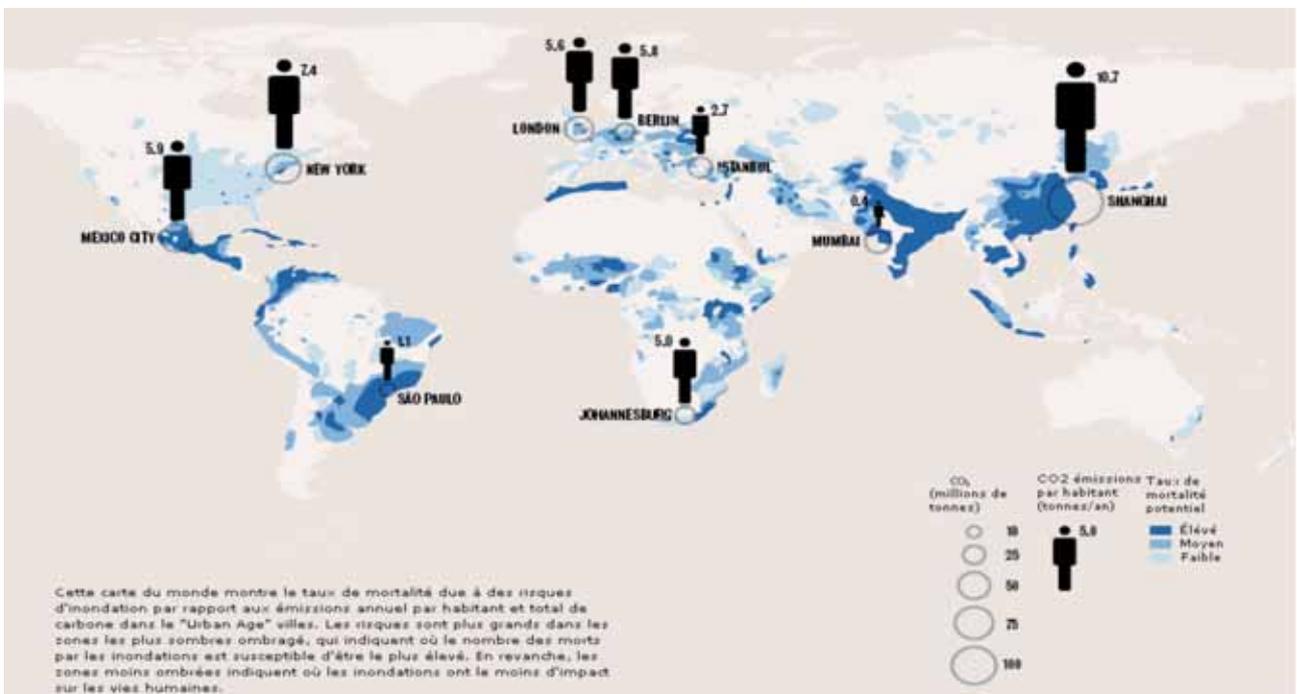
vulnérables aux catastrophes comme les inondations, les ouragans et les typhons. En Asie du Sud-est, 36% de la population urbaine vivent dans la basse altitude de la zone côtière et sont fortement exposés aux risques d'inondations (ONU-Habitat 2008). Toutefois, les risques peuvent être atténués par une planification urbaine inventive et des mesures d'adaptation, et l'adoption de certaines normes de construction peut prévenir les conséquences néfastes de certaines catastrophes comme les inondations, les glissements de terrain ou les dégâts causés par des tremblements de terre. L'adaptation est un élément essentiel de tout plan stratégique durable, et la priorité est cruciale en Asie, comme il a été souligné durant les débats dans cette région.

**11) Nouvelles technologies accessibles de construction**

Les gratte-ciel en Chine aujourd'hui ne sont pas nécessairement différents des gratte-ciel à New York. Jakarta a adopté le système de bus rapide de Bogotà basé sur l'expérience de



Bâtiment détruit lors du tremblement de terre et du tsunami d'Aceh, Indonésie, Avril 2005



Comparaison des risques d'inondation et des émissions de carbone (ère urbaine)

Curitiba. Les technologies sont constamment développées et adaptées et on trouve de plus en plus de nouveaux modèles et d'innovations dans les pays en développement, où les infrastructures urbaines sont en plein développement. Tandis qu'un tremblement de terre d'une ampleur de 7,5 ne pourrait pas causer beaucoup de dégâts au Chili, ses effets dans un pays comme Haïti sont dévastateurs. La technologie est disponible et les normes de construction ne sont plus qu'une question de formalité ou d'absence de formalité d'une part, et d'autre part de richesse ou de pauvreté. Cependant, l'utilisation généralisée des nouvelles technologies peut également avoir des conséquences fortuites. Certaines techniques traditionnelles de construction ne sont pas prises en considération, bien qu'elles soient mieux adaptées aux risques locaux que les techniques et les normes qui sont adaptées en Europe ou en Amérique du Nord

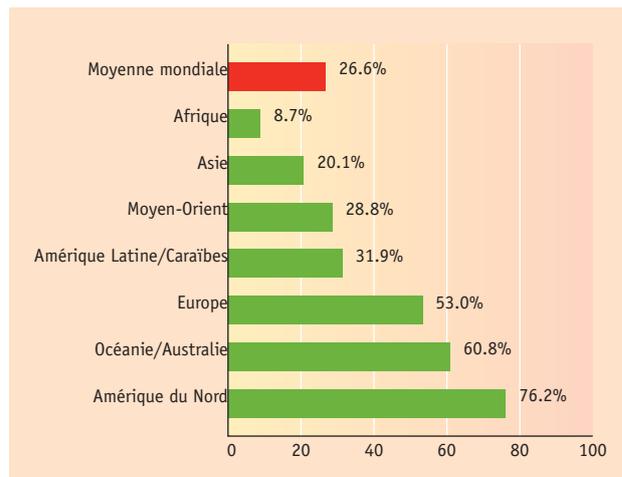
## 12) Préparation en vue des incertitudes énergétiques et en terme de croissance

Non seulement les combustibles fossiles et sources d'énergie comme le pétrole et le gaz contribuent au changement climatique, mais leurs réserves sont aussi limitées.

Les experts conviennent que la pénurie d'énergie est à prévoir dans ce siècle. Les villes ont besoin de se préparer dès à présent à cette situation et essayer de réduire leur dépendance au pétrole. De nouveaux concepts pour l'approvisionnement de l'énergie, mais aussi les transports et les modes de vie sont nécessaires et doivent être développés. Cela inclut également la réflexion sur les moyens d'approvisionnement des villes, tels que l'approvisionnement en nourriture. Plus le temps de transport est court, moins d'énergie sera utilisée. La rareté des ressources énergétiques pourrait rendre nécessaire d'investir davantage dans des sources locales et des cycles plus courts, comme dans l'agriculture locale par exemple. En particulier, les villes où l'activité économique dépend d'une consommation massive d'énergie ou de la productivité industrielle, doivent repenser leur approche de la ville comme lieu seulement de consommation. La FAO envisage dans de nombreuses villes que les denrées alimentaires de base deviennent inabordable, les villes doivent ainsi s'attendre à un déclin de la population du fait d'un déplacement des gens vers la campagne où ils pourront subvenir à leurs besoins. De plus, la rareté des ressources affecte, voire limite, la croissance économique, et cette dernière, à son tour, entraînera d'autres conséquences telles que l'augmentation du chômage, l'augmentation de la pauvreté et, potentiellement, encore davantage de désurbanisation.

## 13) Communications globales et partenariats

La e-gouvernance est devenue un puissant outil pour les gouvernements locaux depuis la dernière décennie. Cela permet non seulement un accès en ligne aux services et aux informations pour les citoyens, les entreprises, les investisseurs et les chercheurs, mais aussi une communication bilatérale. Ainsi, les citoyens et les entreprises peuvent interagir en ligne avec leur collectivité locale. Cela peut également permettre une pratique plus transparente lorsque les autorités locales publient des documents ou des données qui devraient être du domaine public. Les citoyens peuvent ainsi mieux s'informer et s'engager



Pourcentages de la population ayant accès à internet (Internet World Stats 2010)

dans le débat. Au Brésil, par exemple, le budget participatif a été mis en ligne et les systèmes de communication permettent à de nombreuses collectivités locales asiatiques de s'adresser à la population par « des services tout en un » en traitant toutes les questions administratives par des institutions à petite échelle dans les quartiers.

Internet est devenu un outil prépondérant pour les campagnes mondialisées et la participation. Mais l'e-gouvernance n'est adéquate que lorsqu'il y existe un nombre important de connexions à Internet, ce qui est toujours associé aux secteurs urbanisés riches et formels.

Pour les pays en voie de développement, des initiatives comme l'Alliance des villes (CA) constituent une coalition utile des partenaires au développement qui reconnaît le rôle des villes dans le développement global. CA est devenu une force dans la lutte contre la pauvreté dans les zones urbaines des pays en voie de développement en soutenant et en canalisant les fonds internationaux de stratégies de développement urbain (CDS) et l'amélioration des bidonvilles.

### 2.2 Les découvertes clés

Les discussions avec les dirigeants élus ont révélé plusieurs similarités et différences dans les approches de la planification dans différentes régions.

**Il est devenu clair que l'on ne peut pas percevoir la planification comme un élément isolé mais plutôt comme une notion qui doit être incorporée dans la structure culturelle, historique, économique et politique d'une région.** Ces conditions influencent les dirigeants et la participation communautaire, mais aussi la façon de planifier les compétences.

L'Europe, qui jouit d'une longue expérience en termes de planification, dispose déjà de plusieurs mécanismes en place et les villes nord-américaines ont connu une série de processus de planification "entraînée par des technocrates" qui a provoqué le rejet de la planification comme une fin en soi. Ainsi, l'impact de la planification stratégique n'est pas aussi évident qu'il ne l'est dans d'autres régions. En revanche, l'Amérique Latine a une

culture de planification plus récente mais très active et beaucoup de ses villes appliquent la planification urbaine stratégique. S'appuyant sur des méthodologies efficaces pour la participation de nombreux d'entre eux mises au point par les ONG, la compréhension de la planification stratégique dans cette région est de plus en plus centrée sur la mise en place d'un consensus et d'une responsabilisation des citoyens. Ce qui se démarque de l'Asie, où la planification stratégique est considérée comme une compétence technique contrôlée par les collectivités locales. La pensée stratégique en Asie est plus développée dans le secteur des affaires et les villes ont beaucoup d'experts disponibles, particulièrement en ce qui concerne le développement économique. En Eurasie, la planification stratégique permet de changer la culture de la planification autocratique du fournisseur public pour la projection et la négociation de l'avenir des villes. Beaucoup de villes africaines manquent toujours de ressources humaines pour construire une stratégie économique et leur principal défi en matière de planification stratégique réside dans la participation de toutes les parties prenantes, y compris le secteur informel et le renforcement de capacités.

Dans les nombreux exemples variés de planification stratégique des sept régions traitées dans ce document, nous avons donc observé plusieurs ressemblances, présentées dans les points suivants :

- Un plan se réfère à un territoire spécifique, en construisant une vision holistique intégrée du développement futur.
- La qualité d'un plan réside dans le processus participatif, qui génère de l'apprentissage, des comportements positifs ainsi que l'engagement des parties prenantes à atteindre les objectifs communs.
- Cet engagement produit un management tourné vers la performance à l'intérieur des collectivités locales.
- Un plan réussit lorsque les résultats et les changements sont tangibles et mesurables.
- Une bonne planification stratégique est caractérisée par un leadership fort, le plus souvent à partir d'un maire ou son cabinet, qui agit comme intermédiaire et facilite un « environnement propice à l'action des parties prenantes ».
- Un plan réussit lorsqu'il entraîne l'investissement venant de sources différentes ; il ne doit pas nécessairement être doté de ses propres ressources pour le développement urbain.
- Un plan est légitime si les changements sont communiqués et tangibles.
- Les stratégies de développement urbain sont un outil attractif pour les villes qui ont besoin de planifier au-delà de leurs frontières et d'approfondir les coopérations inter-municipales.
- Les stratégies encouragent la gouvernance multi-niveaux où les gouvernements nationaux, provinciaux et locaux s'engagent en tant que partenaires autour d'un objectif commun.

### 2.3 Avantages de la planification stratégique

#### 1) Gouvernance et coopération

- Permet d'identifier plus clairement les défis auxquels fait face le gouvernement local et de répondre à ses défis plus directement et plus efficacement que le gouvernement national.
- Peut fournir une plus grande cohérence et une meilleure communication entre les structures administratives afin de coordonner les actions publiques à travers la gouvernance multi-niveaux.

- C'est un outil de gestion du changement qui permet de s'entendre sur les priorités et faire des choix, d'améliorer la réponse institutionnelle et prise de décision locale.

#### 2) Mobilisation d'acteurs locaux et consensus

- Encourager et structurer le dialogue entre les parties prenantes, par exemple, le secteur privé et les citoyens, et peut aider à développer des solutions fondées sur le consensus.
- Offrir de nouvelles perspectives et des opportunités pour l'inclusion sociale.
- Assurer la continuité entre les administrations locales, afin que les plans ne soient pas abandonnés une fois l'arrivée de nouveaux conseillers au pouvoir, créant ainsi une stabilité pour les citoyens.

#### 3) Croissance urbaine positive

- Peut aider à trouver une solution pour l'intégration des implantations formelles et informelles dans un système.
- Peut aider à identifier la demande en services et en ressources.

#### 4) Développer des concepts de ville novateurs et durables

- Comptabilise les atouts tangibles et intangibles qui valorisent la qualité de vie.
- Crée des possibilités sur les nouvelles tendances et le potentiel créatif.
- Place les questions de l'environnement comme une priorité pour le développement durable de la ville.
- Etre une plate-forme pour développer des concepts et de nouveaux modèles de logement, d'énergie, de mobilité.
- Fournit des outils flexibles aux collectivités locales pour répondre rapidement aux catastrophes naturelles.

#### 5) Mise en œuvre

- Contribue à orienter le budget des gouvernements locaux et nationaux et à orienter à long et à court terme l'investissement privé.
- Facilite l'équilibre entre les ressources plus limitées et les demandes d'un plus grand nombre de gens.
- Entraîne une meilleure compréhension des responsabilités.
- Assure la sécurité des investissements à long terme des citoyens et des entreprises privées.

### 2.4 Faiblesses des stratégies

Les gouvernements locaux ont vu certains plans échouer notamment lorsque :

- Des limites claires entre leurs responsabilités et celles du gouvernement central n'ont pas été établies. Le transfert des compétences doit veiller à ce que les gouvernements locaux aient la capacité nécessaire pour s'acquitter de leurs fonctions.
- Les plans ont échoué car ils se sont concentrés uniquement sur le développement économique local, en laissant de côté d'autres aspects adjacents du développement urbain, entre autres : l'organisation du territoire, la durabilité, la citoyenneté, l'identité culturelle, le caractère démocratique des institutions, entre autres.
- Certains plans stratégiques ont échoué car ils se sont concentrés uniquement sur les programmes d'action municipaux. En outre, les stratégies soutenues seulement par les gouvernements locaux sont très fragiles, en particulier lorsque survient un changement électoral.

- Le faible contenu stratégique des plans qui définissent des objectifs trop vagues ou généraux peut aboutir à un manque de responsabilité à répartir parmi les organes compétents.
- Nombre de stratégies sont établies pour une mauvaise raison et / ou n'ont pas d'objectif clair. Certaines sont mises en place pour assurer le marketing d'une ville et ne sont donc pas liées aux tâches concrètes ni à un engagement clair pour leur mise en œuvre.
- Le potentiel de soutien par les citoyens est ignoré ou réduit, et se limite à la transmission d'informations.
- On note un échec fréquent quand il s'agit de résoudre les problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaissent. Les villes de toutes les régions, mais en particulier d'Afrique et d'Europe, rapportent leur expérience de se sentir « emprisonnées dans la gestion quotidienne et la localisation des problèmes ».
- Le manque de soutien de niveaux de gouvernement intermédiaire ou la « déconnexion » entre les gouvernements locaux et nationaux peut entraîner un échec.
- Le manque de leadership parmi les gouvernements locaux laisse les stratégies aux mains d'experts ou de groupes sans légitimité politique.
- Manque de financement et relation insuffisante entre les budgets municipaux.
- Une autre cause d'échec est le manque de capacité à générer un engagement commun des différents acteurs et à travailler avec les municipalités avoisinantes.

Les plans stratégiques peuvent être mis de côté pour les raisons suivantes :

- Manque de communication ou de conviction
- Style académique ou technique peu compréhensible
- Manque d'évaluation des atouts et de la spécificité du niveau local
- Manque d'évaluation des opportunités du côté de la demande
- Manque d'outils pour la mise en œuvre à l'échelle spécifiée

- Manque de délégation
- Manque d'investissement, d'allocation des capacités / ressources

## 2.5 Les caractéristiques communes des plans réussis

- Les plans stratégiques qui ont été couronnés de succès ont envisagé la participation citoyenne comme une ressource pour connaître explicitement les défis et attentes à l'échelle locale.
- Les plans stratégiques équipés d'indicateurs de résultats au cours de leur application.
- Les plans stratégiques ayant impliqué le secteur privé ont attiré de façon transparente les investissements.
- L'autonomie a facilité l'autodétermination des gouvernements locaux.
- Toutes les sphères de gouvernements ont communiqué et se sont engagées en faveur du même but.
- Donner la priorité aux actions stratégiques et non seulement aux questions les plus urgentes.
- Le maire a assuré le leadership pour guider la stratégie.
- Les plans n'étaient pas forcément des modèles mais une stratégie sur mesure a été établie.
- Tous les aspects sociaux, économiques, institutionnels et physiques ont essayé d'être intégrés.
- L'administration était prête à effectuer des changements internes.

Si on regarde vers l'avenir, il est prévu que la gestion des ressources durables, la lutte contre la pauvreté, la coopération inter-municipale, le changement climatique vont devenir des éléments clés de la planification stratégique. Les futures stratégies doivent en effet répondre à la menace du changement climatique en encourageant les investissements dans des technologies énergétiques efficaces, des transports à faible émission de carbone et un leadership ayant une position affirmée sur l'utilisation durable des ressources telles que l'eau ou les sols.

---

## Chapitre 3 : Recommandations

### 3.1 Critères pour la planification stratégique urbaine

L'évaluation des expériences menées dans les cinq régions ayant coopéré pour ce document a révélé quelques critères essentiels sur l'état des stratégies et de leur mise en œuvre. En plus des conclusions mentionnées précédemment, tous les chapitres régionaux ont fourni de nombreux exemples illustrant les expériences et l'apprentissage de la planification stratégique.

Cependant, les conclusions ont souligné que les plans avaient un plus grand impact quand ils se concentraient sur des

problèmes spécifiques. Au cours de ce processus, quelques questions ont été soulevées, qu'il est utile de garder à l'esprit tout au long du développement de la stratégie.

Outre les autres conditions, les huit conditions requises pour assurer le succès de la planification stratégique sont :

- 1) **Les plans stratégiques doivent établir des priorités claires, synchronisées avec d'autres sphères du gouvernement et permettant des interventions multi gouvernementales ;**

- 2) Les plans stratégiques doivent être fondés sur des valeurs claires, sur des données mises à jour, et utiliser des ressources de façon transparente et être durables ;
- 3) Les plans stratégiques doivent être basés sur la coopération et inclure en particulier les plans des secteurs public et privé ;
- 4) Les plans stratégiques doivent être orientés vers les résultats, en prenant en compte les plans sectoriels et spatiaux, et en portant une attention particulière aux populations pauvres, vulnérables et marginalisées ;
- 5) Les plans stratégiques doivent refléter les principes propres et les modèles du développement urbain, prenant en compte les modèles spatiaux locaux et la durabilité urbaine, tout en accordant la préférence à un modèle urbain compact ;
- 6) La nouvelle génération de plans stratégiques devrait anticiper la demande et répondre aux défis urgents posés par l'épuisement des ressources naturelles, la dégradation de l'environnement, la réduction de l'impact du changement climatique et l'adaptation à ses effets ;
- 7) Les plans stratégiques doivent contribuer à la construction du capital social, reconnaître les caractéristiques de la région et de ses habitants, et se développer en les prenant en compte ;
- 8) Les plans stratégiques contribuent à l'identité des villes et à leur spécificité, et sont une occasion unique d'aligner les récits locaux sur les problèmes régionaux, nationaux et internationaux.

### 3.2 Recommandations

Par ailleurs, les stratégies doivent répondre aux besoins et aux intérêts de tous les acteurs impliqués dans le développement urbain :

- gouvernements locaux,
- gouvernements nationaux,
- secteur académique,
- organisations internationales,
- ONG et communautés locales,
- secteur privé
- associations de collectivités locales, réseaux et CGLU

#### 3.2.1 À l'attention des gouvernements locaux

CGLU estime qu'à l'heure actuelle, de nombreux gouvernements locaux dans le monde ne disposent d'aucune sorte de mécanisme de planification efficace, ni de personnel spécialisé dans cette tâche. De nombreuses villes africaines et asiatiques ont déclaré ne pas compter sur les planificateurs spécialisés ou même les ingénieurs pour suivre le processus. Cependant, les villes de petite et moyenne taille subiront une grande pression concernant l'urbanisation dans la décennie à venir.

Les expériences démontrent les points suivants :

- La gestion des villes et la prestation de services publics comme l'eau, l'assainissement ou l'entretien des routes requiert une approche intégrée qui doit prendre en compte tous les aspects du développement. Les gouvernements régionaux et nationaux tendent à se centrer sur la planification sectorielle, comme dans le cas des réseaux de transports ou des réseaux routiers, alors que les gouvernements locaux peuvent intégrer les aspects

économiques, sociaux, environnementaux et spatiaux au sein de leurs stratégies de développement urbain.

- Les défis sont très variés selon les villes : la rapide croissance des communautés, la lutte contre la pauvreté urbaine dans les villes en développement, le changement des économies locales dans les villes en déclin requièrent des réponses adaptées. Dans tous les cas, il est nécessaire d'utiliser les processus de planification pour établir une compréhension commune des priorités et des buts et pour optimiser les ressources. Ceci est applicable à toutes les villes, du Nord comme du Sud : les villes du Nord doivent se réinventer et les villes du Sud doivent renforcer leur planification stratégique récemment établie.
- Les exemples pris dans toutes les régions montrent que la planification est une tâche essentielle pour tous les gouvernements locaux. C'est une tâche qui est parfois requise par la loi. Souvent, elle est supposée être la base de négociations. Dans tous les cas, elle aide à coordonner les interventions publiques et rapproche les différents niveaux de gouvernements pour en faire des partenaires. Tous les exercices de planification nécessitent une grande attention, un leadership responsable et une constante innovation.
- La plupart des gouvernements locaux doivent développer leurs capacités locales afin d'apporter des réponses au phénomène de l'urbanisation et en matière d'emplois et de qualité de vie. Idéalement, les capacités doivent s'appuyer sur le contexte de travail, par exemple sur la formation professionnelle.
- Les stratégies de développement urbain servent d'outils pour améliorer la communication et mobiliser les communautés et les citoyens afin d'impliquer ces dernières dans les processus de développement urbain. Bien que le soutien d'experts soit indispensable, toute stratégie doit faire l'objet d'une communication claire de la part des élus et responsables locaux.
- Chaque ville dispose d'un *genius loci* — un sentiment unique de l'espace et des atouts spécifiques qui ne sont pas nécessairement quantifiés ou représentés par une valeur tangible. La spécificité d'un endroit – son héritage, ses coutumes, son environnement ou son tissu social – devrait être développée au sein même de la stratégie.

C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements locaux de :

- 1) Développer des politiques d'urbanisation promouvant la croissance économique, l'éradication de la pauvreté et la durabilité environnementale.
- 2) S'engager pleinement à diriger des processus de planification stratégique inclusive et à allouer les ressources humaines et financières nécessaires à une participation publique responsable afin de développer la responsabilisation et la véritable appropriation.
- 3) Etablir des stratégies spécifiques avec des partenaires à long terme et garantir la viabilité des investissements publics en coopération avec d'autres sphères de gouvernement.
- 4) Travailler en réseau et en partenariat avec d'autres municipalités afin de partager et d'améliorer les capacités et de soutenir le développement d'outils d'apprentissage pour les réseaux et associations.
- 5) Utiliser les plans pour communiquer avec tous les acteurs de façon claire et succincte.
- 6) Se concentrer sur les caractéristiques uniques des endroits et de leurs habitants.

### 3.2.2 À l'attention des gouvernements nationaux

L'urbanisation et les changements qu'elle implique dans l'économie, l'environnement et le tissu social sont les principaux défis du siècle. Le développement urbain doit être en tête des priorités des politiques et des investissements nationaux.

Dans cette perspective, il est essentiel de promouvoir et de développer des programmes et des interventions en partenariat avec les gouvernements locaux et d'aller au-delà de la simple délégation de compétences.

En appliquant ce concept multi gouvernemental, les gouvernements nationaux peuvent bénéficier des capacités qu'ont les gouvernements locaux à anticiper les demandes et les défis, afin de planifier des réponses plus précises et mieux adaptées. De ce point de vue, la décentralisation peut apporter une plus grande flexibilité dans les processus de prise de décision des gouvernements locaux.

Les gouvernements nationaux et la Commission européenne doivent s'assurer que les municipalités et leurs territoires puissent évoluer, y compris les territoires ruraux ou les régions moins compétitives au niveau économique. Certaines régions nécessitent davantage de soutien afin d'augmenter leurs capacités de gestion et d'assurer la prestation de services, ce qui inclut l'établissement de programmes spécifiques pour réduire les effets de la perte de potentiel due au déclin de la population.

Les transferts d'autorité aux niveaux intermédiaires de gouvernement doivent se fonder sur le principe de la subsidiarité. Une plus grande autonomie entraîne en effet de plus grandes responsabilités. Les distinctions entre ces responsabilités doivent donc être établies clairement, non seulement pour éviter une possible confusion entre les niveaux locaux et nationaux de gouvernement, mais aussi pour maintenir la transparence vis-à-vis des citoyens et investisseurs.

Cependant, dans certains cas, les gouvernements nationaux, au nom de l'autonomisation, « se débarrassent » de certaines responsabilités comme c'est le cas des transferts de compétences sans financements. Par exemple, en matière d'assainissement (un domaine particulièrement coûteux), la responsabilité ne devrait pas être déléguée aux gouvernements locaux sans être accompagnée d'un transfert de responsabilité en matière d'approvisionnement en eau, un domaine qui, lui, permet de prélever des revenus.

Les gouvernements locaux ont besoin de plus de compétences, de capacités et de cadres fiscaux et légaux. Lorsque ces trois éléments sont en place, le poids des gouvernements locaux est plus fort et leur prestation de services meilleure. Les gouvernements nationaux n'ont en aucun cas à craindre un excès de pouvoir des gouvernements locaux : s'ils travaillent en coopération, la prestation de services devient moins coûteuse et les citoyens se voient rapprochés du processus de prise de décision.

C'est pourquoi nous recommandons aux gouvernements nationaux de :

- 1) **Reconnaître que le défi posé par l'urbanisation est une priorité et s'engager dans les processus de**

planification locale intégrée pour fournir un meilleur investissement local à l'aide d'un plan concurrent recouvrant toutes les sphères du gouvernement ainsi que le secteur privé.

- 2) **Améliorer le cadre des relations inter gouvernementales qui appuie la planification stratégique et promeut la gouvernance (multi niveaux) coopérative sur le principe de la subsidiarité.**
- 3) **Encourager la planification des gouvernements locaux mais avec un soutien particulier aux villes plus petites afin d'analyser leurs demandes et de développer la planification à partir de leurs qualités compétitives.**
- 4) **Minimiser les chevauchements de fonctions et de rattachements hiérarchiques, encourager les processus de décentralisation politique pour conférer de plus grandes capacités aux décisions politiques et à l'autonomie financière des municipalités et régions.**

### 3.2.3 À l'attention du secteur académique

Afin de mettre en oeuvre la stratégie de planification, les gouvernements locaux ont besoin de larges connaissances. Les institutions académiques peuvent jouer un rôle indispensable, notamment en permettant aux gouvernements locaux d'améliorer l'efficacité de leur planification stratégique : ces institutions peuvent développer les capacités professionnelles et fournir des formations adéquates au personnel des gouvernements locaux.

Le secteur académique joue un autre rôle clé : il fournit les données et analyses des réponses stratégiques qui permettent d'avoir une vision de l'état de la ville ainsi que de procéder au suivi des actions menées.

C'est pourquoi nous recommandons aux associations de gouvernements locaux, aux réseaux et au secteur académique de :

- 1) **Promouvoir la planification et l'établissement de priorités pour tous les gouvernements locaux, y compris ceux de petite et moyenne taille, et améliorer les liens avec les programmes et les partenaires pour la mise en oeuvre de la planification.**
- 2) **Encourager et soutenir le travail en réseau, le renforcement des capacités municipales et étudier les pratiques dans et entre les régions et pays.**
- 3) **Améliorer les opportunités et les capacités des institutions académiques à former les professionnels actuels et futurs à soutenir l'évaluation des défis et des réponses urbaines.**

### 3.2.4. A l'attention des institutions internationales

Les bailleurs de fonds, les institutions et les partenaires de développement internationaux doivent accorder davantage d'attention aux priorités urbaines. Les villes ont en effet un rôle essentiel à jouer dans la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le Développement en matière de réduction des effets du changement climatique, de sécurité alimentaire, de lutte contre la pauvreté, de santé et de paix. De plus en plus d'initiatives internationales comme Cities Alliance déclarent « reconnaître la croissance urbaine et l'urbanisation comme des réalités incontournables et positives » et « rejeter l'idée d'un antagonisme entre la pauvreté urbaine et rurale ».

Les politiques d'urbanisation doivent être établies à partir des besoins locaux et des gouvernements locaux car ces derniers sont les organes de pouvoir les plus proches des citoyens. Par le passé, les villes ont contribué à redéfinir les priorités internationales par le biais d'initiatives et de campagnes mondiales comme l'Agenda 21, l'accès aux services publics, l'inclusion sociale, les Objectifs du Millénaire pour le Développement ou le droit à la ville et au logement. Comme CGLU l'a déclaré dans son document d'orientation sur l'efficacité de l'aide, les villes sont un moteur essentiel dans la recherche des solutions aux nouveaux défis de notre siècle. Les partenaires internationaux peuvent s'appuyer sur les initiatives locales existantes et promouvoir les villes en tant que partenaires à part entière du développement.

Les politiques de transparence pour le développement urbain doivent être renforcées par des contacts plus directs entre les villes et les partenaires internationaux qui négocient exclusivement avec les gouvernements nationaux, souvent avec une perspective sur les villes en tant qu'objets à développer plutôt que bénéficiant d'une dynamique intrinsèque.

C'est pourquoi nous recommandons aux institutions internationales de :

- 1) **Reconnaître la croissance urbaine et l'urbanisation comme cruciales pour la lutte contre la pauvreté et comme une priorité à soutenir internationalement dans les pays en développement.**
- 2) **Adapter une approche plus intégrée pour renforcer la gouvernance locale et pour soutenir les cadres juridiques qui doivent être développés afin de permettre la planification à mettre en œuvre.**
- 3) **Fournir des informations sur les opportunités de financements et adapter les instruments (prêts, subventions, investissements, garanties,...) aux résultats de la planification et de l'application des stratégies locales.**
- 4) **Soutenir le renforcement des capacités de gestion des municipalités pour structurer les bases de données et encourager les processus de planification stratégique en fournissant les ressources humaines, financières et techniques nécessaires, en particulier aux villes de petite et moyenne taille.**
- 5) **Assister les gouvernements locaux dans leurs processus de consultation et de communication, dans leur travail en réseau et de partage des expériences, grâce à la coopération entre les villes.**

### 3.2.5 A l'attention des ONG et de la société civile locale

Une ville est modelée par ses habitants. Ce sont eux qui vivent et travaillent dans la ville. Ils la modèlent par leurs actions quotidiennes, la rendent unique et en font un espace habitable. La planification stratégique urbaine peut donner un nouveau rôle aux Organisations Non Gouvernementales (ONG) et aux organisations de la société civile qui représentent la population en leur permettant de contribuer au développement de la ville. Les recommandations de ces organisations sont importantes car ces entités sont conscientes des résultats de la planification sur les citoyens. Dès lors, leur participation légitime le processus même de planification.

Elles possèdent également de grandes connaissances de l'échelle locale qui se révèlent extrêmement importantes au moment de développer et de mettre en œuvre la planification stratégique urbaine.

En outre, l'implication de tous les groupes de la population permet de créer un sentiment d'appropriation qui évite les conflits et accroît l'efficacité. A l'heure actuelle, nombre de nouvelles approches et de nouveaux outils de participation sont testés et utilisés dans les villes du monde entier, comme c'est le cas des prévisions budgétaires participatives. La participation suppose la prise en compte d'un concept de citoyenneté plus actif, tant de la part des citoyens que de la part des gouvernements locaux.

C'est pourquoi nous recommandons aux ONG et à la société civile de :

- 1) **Participer activement aux processus de planification, depuis l'identification et la vérification des problèmes et priorités jusqu'au suivi des actions, en portant l'accent sur l'impact local de la stratégie.**
- 2) **S'assurer que tous les groupes de la population, indifféremment de leurs revenus, de leur sexe, de leur origine ethnique ou de leur âge, soient représentés dans le processus participatif qui promeut les opportunités de prendre des décisions depuis les sphères inférieures en direction des sphères supérieures de gouvernance.**
- 3) **Echanger les apprentissages tirés des expériences participatives avec les ONG et les communautés locales d'autres municipalités et tirer les leçons pertinentes des échecs comme des succès.**

### 3.2.6 A l'attention du secteur privé

De larges parts du développement urbain sont financées par des agences privées de développement urbain dans un but commercial. Les partenariats entre le secteur public et le secteur privé sont désormais considérés comme une façon d'atteindre des objectifs précis.

Les opportunités de coopérer vont des projets de renforcement de capital à la sous-traitance de services et au développement urbain.

Le secteur privé jouit d'une plus grande souplesse pour agir rapidement. Il existe également une reconnaissance d'image mutuelle : les autorités locales peuvent bénéficier d'une association avec des acteurs connus du secteur privé et le secteur privé peut accroître sa crédibilité en montrant qu'il investit dans les communautés, et pas uniquement pour des raisons économiques.

Pour les acteurs privés, une bonne stratégie révèle de nombreuses opportunités d'investir. Toutefois, les gouvernements locaux doivent s'assurer que les intérêts publics prévalent sur les intérêts privés, en particulier lorsqu'il s'agit de préparer des stratégies pour réduire la pauvreté ou réaliser les Objectifs du Millénaire pour le Développement.

C'est pourquoi nous recommandons au secteur privé de :

- 1) **Prendre les responsabilités sociales et environnementales liées au développement du territoire et des infrastructures.**

- 2) **S'engager en faveur du développement de villes durables dotées d'espaces publics de qualité et adhérer aux principes du développement urbain inclusif et durable.**
- 3) **S'engager en faveur de partenariats transparents dans le cadre du processus de planification et considérer les plans stratégiques comme des façons de résoudre les tensions et d'obtenir de bons résultats pour tous les acteurs concernés.**
- 4) **Coopérer et suivre les cadres politiques réglementaires, en donnant la priorité aux engagements à long terme plutôt qu'aux investissements à court terme.**

### 3.2.7 A l'attention des associations, des réseaux et de CGLU

Les associations jouent un rôle primordial dans la mesure où elles sont l'organe représentatif qui négocie entre les gouvernements locaux et les ministères nationaux. Elles sont donc essentielles pour veiller à ce que l'autorité locale reçoive tous les pouvoirs législatifs et fiscaux nécessaires à la réalisation de son travail.

En plus de ce rôle, les associations facilitent la mise en réseau. Les associations travaillent sur le principe selon lequel l'expérience est le meilleur enseignement : les villes qui ont appliqué avec succès leurs propres plans deviennent ainsi des exemples. Leurs stratégies sont diffusées et les associations représentent le forum parfait pour cet échange. Les associations de gouvernements locaux du monde entier fournissent de précieuses ressources pour améliorer, mettre en réseau et partager les meilleures pratiques.

L'organisation Cités et Gouvernements Locaux Unis s'est positionnée comme la voix unie et le défenseur de l'autonomie

locale démocratique. Elle voit la planification urbaine stratégique comme un élément clé pour le développement urbain durable. Grâce à ses nombreux membres et partenaires à travers le monde, elle peut contribuer notablement à la propagation de l'application de stratégies de développement urbain. Toutefois, CGLU reconnaît que dans de nombreuses villes, les conditions actuelles manquent toujours de ressources, de connaissances et de capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de plans stratégiques. CGLU peut y contribuer en agissant comme une plate-forme pour partager des expériences entre les municipalités et les associations à travers le monde.

Nous proposons et recommandons aux associations, aux réseaux et à CGLU de :

- 1) **Encourager et soutenir les réseaux, le renforcement des capacités des municipalités, et de faire rapport sur les pratiques au sein et entre les régions et pays, ainsi que de développer des banques de connaissances.**
- 2) **Promouvoir la planification et les résultats de tous les gouvernements locaux, y compris les petites et moyennes villes, tout en améliorant les liens avec les programmes et les partenaires.**
- 3) **Fournir des preuves qui soutiennent ces plans stratégiques et formuler des recommandations visant à renforcer les gouvernements locaux institutionnellement.**
- 4) **Soutenir le lobbying par un appui aux ministères nationaux pour la création des conditions qui permettront la préparation et la mise en œuvre de stratégies.**
- 5) **Aider à mobiliser des ressources pour la formation de réseaux en matière de planification**

---

### Travaux cités

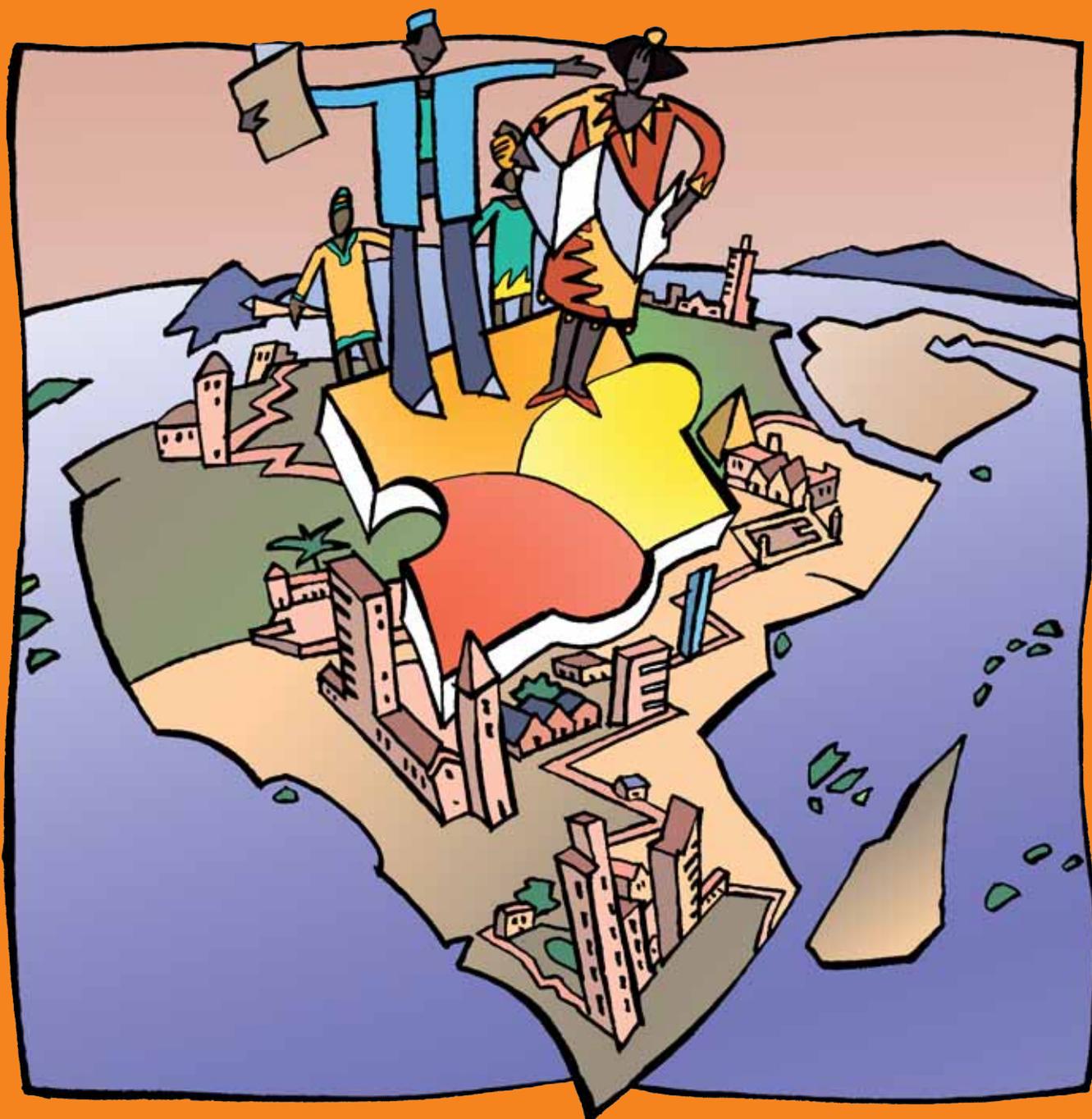
- Bakrania, S. & B. Lucas (2009) 'The Impact of the Financial Crisis on Conflict and State Fragility in Sub-Saharan Africa'. Government and Social Development Resource Center, Birmingham.
- Stratégie urbaine de la Banque mondiale pour les villes et les gouvernements locaux [www.wburbanstrategy.org](http://www.wburbanstrategy.org)
- FAO (2002) 'Urban Food Security' Food and Agriculture Organisation of the United Nations, Spotlight 2002: <http://www.fao.org/ag/magazine/0206sp2.htm>
- IFAD (2007) 'Sending Money Home. Worldwide Remittance Flows to Developing and Transition Countries'. Fonds international pour le développement agricole, Rome.
- ILO (2009) 'World of Work Report 2009. The Global Jobs Crisis and Beyond' International Labour Organization (International Institute for Labour Studies), Genève.
- CGLU (2008) 'Décentralisation et démocratie locale dans le monde' First Rapport mondial par Cités et Gouvernements Locaux Unis, Barcelone
- UNCTAD (2010) Foreign Direct Investment Database <http://stats.unctad.org/FDI/ReportFolders/reportFolders.aspx>
- PNUD (2009) 'Human Development Report 2009. Overcoming barriers: Human mobility and development' Programme des Nations Unies pour le Développement, New York
- ONU-Habitat (2009) 'Global Report on Human Settlements 2009. Planning Sustainable Cities' United Nations Human Settlements Programme and Earthscan, Londres
- ONU-Habitat (2008) 'State of the World's Cities Report 2008/2009. Harmonious Cities' United Nations Human Settlements Programme and Earthscan, Londres
- Banque mondiale (2009) 'World Development Report. Reshaping Economic Geography' The World Bank, Washington, DC
- Adrian Atkinson, *Cities after oil*, CCIT p.495, Septembre 2009
- Groupe de l'UE, Organisation mondiale de la santé, en relation avec la qualité de vie et la santé environnementale dans les villes en 2010
- Études de cas, Chapitres régionaux

Le document est le résultat des débats, des recommandations et des conclusions des différents membres de CGLU :

- UCLG world council committee meeting Novembre 2008 Istanbul
- UCLG world council committee debate Novembre 2009 Guangzhou
- January network debate (Cideu Metropolis AERYC Medcities), Barcelone
- Table ronde Word Urban Forum Rio, Février 2010, Johannesburg, Durban, Île-de-France, Rosario, Belo Horizonte et l'association norvégienne
- Réunion ASPAC, Juin 2009 Batam, Indonésie
- Débat Metropolis sur la croissance urbaine Novembre 2010

Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Afrique



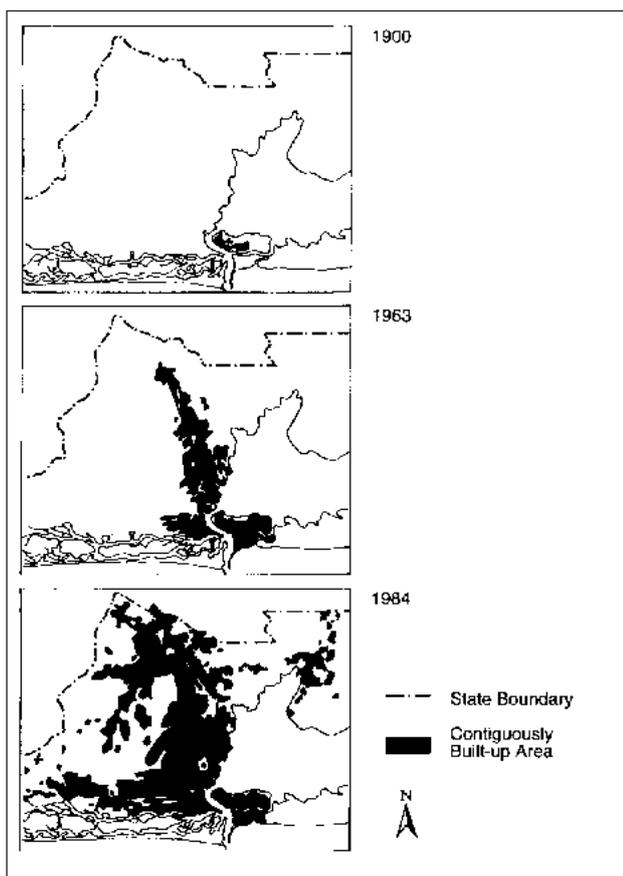
## Table des matières

<b>Partie 1 : Contexte et tendances générales</b>	27	4.4	Questions clés soulevées par la planification stratégique axée sur le développement local au Malawi	36
1.1	Aperçu	27		
1.2	Urbanisation et quartiers informels	27		
1.3	Impact des conflits	28	4.5	Étude de cas : Lilongwe
1.4	Défis liés à la planification en Afrique	28		
1.5	Municipalités limitrophes et gradualisme	29	<b>Partie 5 : Gouvernance locale en Namibie et détour sur Afrique de l'Ouest</b>	37
1.6	Capacités et ressources locales	29	5.1	Contexte
1.7	Décentralisation	29	5.2	Vue d'ensemble du cadre juridique et politique de la planification urbaine en Namibie
1.8	Nécessité d'une planification stratégique	29	5.3	Tendances et défis
<b>Partie 2 : Gouvernance locale en Afrique du Sud et études de cas</b>	30		<b>Partie 6 : Gouvernance locale au Kenya</b>	40
2.1	Contexte	30	6.1	Contexte
2.2	Gouvernance locale axée sur le développement en Afrique du Sud : cadre juridique et politique de la planification urbaine	30	6.2	Législation liée à la planification dans les collectivités locales au Kenya
2.3	Approches stratégiques	30	6.3	Défis
2.4	Plans de développement intégré (PDI)	31	6.4	Stratégies et opportunités
2.5	Questions clés soulevées par la planification stratégique du développement local en Afrique du Sud	31	<b>Partie 7 : Conclusion et recommandations</b>	41
2.6	Étude de cas : Johannesburg	31	7.1	Conclusion
2.7	Étude de cas : Durban	32	7.2	Recommandations
<b>Partie 3 : Gouvernance locale au Mozambique et étude de cas</b>	33		<b>Références</b>	42
3.1	Contexte	33		
3.2	Décentralisation et gradualisme au Mozambique : cadre juridique et politique de la planification urbaine	33		
3.3	Transfert de compétences	33		
3.4	Capacités locales et participation	34		
3.5	Politique nationale	34		
3.6	Planification stratégique	34		
3.7	Revenus et budgets	34		
3.8	Financement des donateurs	34		
3.9	Structure organisationnelle	35		
3.10	Réduction de la pauvreté	35		
3.11	Relations villes/campagnes	35		
3.12	Coordination entre planification et mise en œuvre	35		
3.13	Rôle des responsables politiques	35		
3.14	Étude de cas : Maputo	35		
<b>Partie 4 : Gouvernance locale au Malawi et étude de cas</b>	36			
4.1	Contexte	36		
4.2	Vue d'ensemble du cadre juridique et politique de la planification urbaine au Malawi	36		
4.3	Planification stratégique au niveau local	36		

## Partie 1 : Contexte et tendances générales

### 1.1 Aperçu

La transition de l'Afrique vers une économie de plus en plus urbaine est en train de transformer ce continent dont la société était jusque-là essentiellement villageoise. Sa population (933 millions d'habitants) se caractérise par sa jeunesse, avec un âge moyen de 20 ans. Dans la mesure où la majorité de la population est en âge de travailler, le nombre de travailleurs migrants est élevé, ce qui explique que le taux d'urbanisation de certaines régions atteint désormais 70 % (CGLU, 2008). Lagos, capitale du Nigeria jusqu'en 1991, comptait 665 000 habitants en 1963, et la population de son agglomération n'a cessé de croître, pour atteindre, en 2006, les 15,5 millions d'habitants. Cela étant, cette urbanisation effrénée n'est pas homogène d'un bout à l'autre de l'Afrique. Ainsi, bien que le taux de croissance urbaine du Malawi soit élevé, car ses zones rurales ne peuvent pourvoir aux besoins d'une population en pleine croissance, la part de la population



Lagos : progression de la surface construite entre 1900 et 1984  
(source : UNU, 1997)

urbaine du pays n'est encore que de 18 %. En outre, la croissance de la population, et donc de l'urbanisation, est difficile à prévoir en raison de facteurs variables comme les conflits, le changement climatique et l'incidence du VIH/sida.

Dans la partie australe du continent, la cohésion sociale et le sens de la communauté sont forts, malgré la diversité des nationalités et des langues. Néanmoins, il arrive que les migrations entraînent des violences, comme à Johannesburg en 2008.

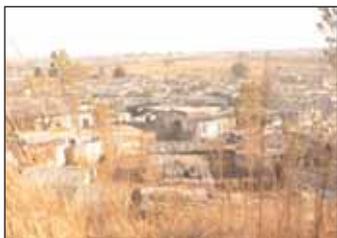
Pour gérer une telle complexité, une telle croissance et de telles variations de façon constructive tout en prévenant l'apparition de quartiers informels tentaculaires, les pays en développement doivent partager leurs expériences et les mécanismes qu'ils ont mis en place pour gérer la croissance urbaine. Avec une prestation de services, des investissements et un développement urbain concentrés au niveau local, de plus en plus de gouvernements locaux doivent non seulement recourir à la planification stratégique, mais aussi se montrer créatifs et déterminés dans la mise en œuvre de leurs plans stratégiques.

Ce rapport régional entend montrer que la planification stratégique constitue une réponse appropriée et efficace à la pression de l'urbanisation sur les villes et les communes d'Afrique australe. Il analyse les enjeux et les tendances de la planification stratégique à l'échelle municipale en Afrique du Sud, au Mozambique, au Malawi et en Namibie, et recense les solutions apportées en prenant comme exemples les villes de Johannesburg, Durban et Lilongwe.

Ce document constitue également une contribution à la note d'orientation sur le cadre juridique et institutionnel nécessaire pour créer un environnement favorable à la planification stratégique urbaine. Il vise à mettre en évidence comment les exemples africains peuvent aider à enrichir le volet de la note d'orientation consacré à la planification stratégique dans le monde.

### 1.2 Urbanisation et quartiers informels

Il convient de souligner que les éléments moteurs de l'urbanisation ne sont pas les mêmes dans tous les pays d'Afrique, dont le taux de croissance moyen s'élevait, en 2007, à 3,23 % (DAES/ONU). La croissance urbaine a atteint un pic de 5 % pour l'ensemble du continent après la vague d'indépendances et la « maîtrise des flux » vers les villes a eu une conséquence inattendue : plutôt que juguler la croissance urbaine, elle a favorisé l'occupation non autorisée de terres et la prolifération des quartiers informels. ONU-Habitat prévoit

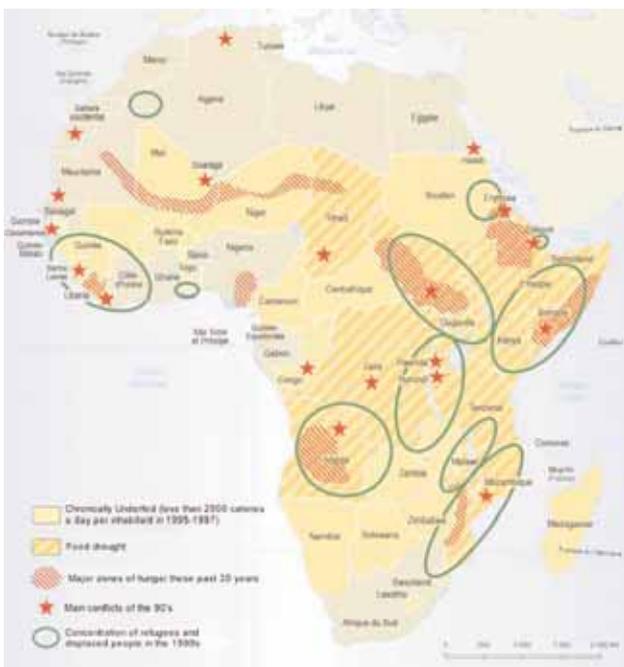


Quartier informel à Johannesburg, Afrique du Sud (Urban Age, 2010)

que 70 % de la population urbaine d'Afrique vivra dans des bidonvilles d'ici 2025. Certains pays, dont l'Afrique du Sud, ne font que commencer à s'atteler de façon positive au problème posé par ces quartiers.

### 1.3 Impact des conflits

Dans certains pays, d'autres facteurs viennent compliquer la physionomie de l'urbanisation. C'est le cas en Angola et au Mozambique, par exemple, où l'urbanisation est largement influencée par la guerre civile, qui a poussé la population rurale à migrer vers les villes en quête d'une sécurité toute relative. Environ 4,5 millions de Mozambicains ont été déplacés vers les zones urbaines dans les années 1980 (Chenje, 2000). Au Mozambique en particulier, mais aussi, dans une certaine mesure, en Afrique du Sud, les conflits internes ont eu un impact considérable sur les moyens de subsistance en zone rurale. La population a fui vers les villes pour échapper à la violence et aux combats, entraînant ainsi une augmentation significative de l'exode rural, synonyme de croissance des centres urbains. C'est bien plus la destruction des moyens de subsistance en zone rurale que la demande de main-d'œuvre dans l'industrie et les services urbains qui a nourri la croissance urbaine (Jenkins, 2003).



Zones sensibles en Afrique (source : *Le Monde diplomatique*, 2007)

### 1.4 Défis liés à la planification en Afrique

Des situations communes ont suscité des réponses communes et les similitudes entre la planification des gouvernements locaux et celle des municipalités sont frappantes d'un pays d'Afrique australe à l'autre. Voici, par exemple, les principales caractéristiques des structures et circonscriptions municipales actuelles en Afrique du Sud et au Mozambique :

- Les municipalités sont récentes.
- Elles sont géographiquement très étendues.
- La plupart des municipalités sont confrontées à une demande croissante de services.
- L'assiette fiscale et la capacité de la plupart des municipalités à générer des revenus sont limitées.
- La structure organisationnelle et les capacités de la plupart des municipalités sont faibles ; il leur faut donc se doter de programmes de renforcement des capacités efficaces.
- L'aménagement du territoire des municipalités est complexe et les types de baux, qui font parfois intervenir les autorités traditionnelles, sont variés.
- La gouvernance locale se concentre désormais sur le développement et adopte une approche plus stratégique et plus axée sur le long terme.
- Les zones urbaines et rurales sont à présent intégrées dans les mêmes frontières municipales, ce qui soulève des problèmes de planification stratégique et de capacité de planification appropriée. Les bienfaits du développement urbain doivent s'étendre aux zones rurales les plus reculées.
- L'intégration de zones gérées par les autorités traditionnelles dans les municipalités est délicate.
- Les retards historiques et iniquités en matière d'accès aux services et d'opportunités au sein des municipalités, imputables à l'apartheid et à l'héritage colonial, sont importants.

Lors de l'atelier qui a réuni l'Association nationale des municipalités du Mozambique (ANAM) et CGLU, plusieurs municipalités mozambicaines ont soulevé d'importantes questions liées à la planification stratégique dans leur région. Les problèmes pointés par ces municipalités sont les mêmes que dans de nombreuses autres villes mentionnées dans ce rapport :

- L'assainissement, la voirie et la gestion foncière urbaine sont considérés comme prioritaires.
- L'incapacité à générer des revenus figure au premier rang des problèmes, aux côtés des difficultés rencontrées au moment de mettre en place une gouvernance participative efficace et de faire respecter les principes de transparence.
- La plupart des municipalités n'ont pas de stratégie de développement urbain ou de plan stratégique alternatif, bien que toutes reconnaissent qu'il leur faut pallier ce manque dans les plus brefs délais. Nombre d'entre elles ont déclaré être en train de procéder à une planification ad hoc. Avec son plan « Nampula 2015 », qui s'inscrit dans le cadre de l'agenda 2020 de la province, pour lequel elle a développé une vision d'avenir, la Ville de Nampula fait figure d'exception.
- La plupart des municipalités ne disposent pas de personnel ou de service dédié à la planification stratégique, à laquelle elles n'accordent d'ailleurs qu'une importance toute relative. L'ANAM renforce ses capacités en planification stratégique internes pour venir en aide aux municipalités.
- La plupart des municipalités ont déclaré qu'il leur fallait développer leurs capacités et réorienter leurs capacités actuelles sur la base d'un plan stratégique.
- La plupart des municipalités ont manifesté leur frustration vis-à-vis du rôle du représentant de l'État. Elles souhaitent que son mandat soit clairement défini, communiqué aux parties concernées et orienté vers la gouvernance coopérative.

### 1.5 Municipalités limitrophes et gradualisme

L'une des spécificités de la gouvernance locale en Afrique du Sud tient à ce que les municipalités sont toujours limitrophes à d'autres municipalités, puisque celles-ci couvrent l'ensemble du territoire national. Ce n'est pas le cas dans les autres pays étudiés dans le présent rapport. Ainsi, au Mozambique, c'est le gradualisme qui prévaut : la quasi-totalité des terres appartient à l'État, ce qui semble pouvoir encourager la corruption lors de l'affectation des sols.

### 1.6 Capacités et ressources locales

De nombreuses municipalités souffrent d'un manque de capacités et sont incapables de nouer efficacement le dialogue avec les autres sphères de gouvernement et les organes de l'État (voire, dans le cas du Mozambique, avec les donateurs) en tant que partenaires égaux dans le processus global de planification stratégique. Il est extrêmement important que les municipalités partagent le fruit de leur expérience et élaborent une base de dialogue constructif aussi bien entre elles qu'avec les autres sphères de gouvernement. La demande d'un renforcement des capacités au sein des municipalités doit être une priorité pour l'aide internationale et pour les gouvernements locaux. Les associations de gouvernements locaux peuvent jouer un rôle majeur à cet égard en mettant en lumière les préoccupations communes et en favorisant les négociations avec les gouvernements nationaux.

### 1.7 Décentralisation

Alors que la décentralisation est entérinée dans la Constitution d'un certain nombre d'États d'Afrique australe, dans certains pays, comme le Mozambique et le Malawi, où le concept même de municipalité est relativement nouveau, le transfert de compétences par le gouvernement central n'est pas accompagné des fonds, des capacités locales et des autres moyens nécessaires. Cependant, comme en Afrique du Sud, la plupart des pays ont clairement délimité les responsabilités et défini les sphères de gouvernance essentielles au processus de décentralisation. Dans ces conditions, la planification stratégique pourrait être vouée à l'échec si le processus de décentralisation ne répond pas à certains critères de base. Pourtant, la pertinence et le potentiel de la décentralisation en Afrique australe, où le concept est relativement récent, sont validés par toutes les expériences décrites dans ce chapitre. La décentralisation en Afrique australe n'en est qu'à ses débuts et a déjà porté ses fruits, comme en Afrique du Sud avec la gouvernance locale axée sur le développement.

### 1.8 Nécessité d'une planification stratégique

Le succès de la planification stratégique dépend de la volonté politique, du cadre institutionnel, de l'orientation thématique, des processus participatifs et des capacités techniques.

Avec la décentralisation et l'urbanisation galopante, les gouvernements commencent à envisager leur rôle et celui de la planification « sous un nouvel angle, en ciblant leurs actions sur ce qui est pratique, équitable et efficace, tout en s'affranchissant de la dimension traditionnelle de la planification et du contrôle de l'affectation des sols. Cela suppose une nouvelle forme de planification, plus participative et permettant de canaliser et d'orienter les actions publiques et privées vers des objectifs plus diversifiés, plutôt que de les contrôler et de les bloquer » (*ibid.*). Une approche de planification stratégique favorise l'analyse réaliste de chaque situation, notamment de la dynamique politique locale, poussant ainsi à la recherche d'une mise en œuvre négociée, plutôt qu'optimale ou reposant sur un consensus (*ibid.*).

L'anticipation des besoins liés à la croissance est cruciale pour toute municipalité d'Afrique australe. Les responsables de la planification des municipalités sont, par exemple, tenus de réfléchir à l'impact de la croissance prévue sur les flux de circulation routière pour prévenir tout problème éventuel.

Un plan de développement stratégique à long terme est l'un des meilleurs outils de gestion durable de l'urbanisation. Les stratégies qui en résultent portent différents noms selon le contexte. L'Alliance des villes, par exemple, privilégie le terme « Stratégie de développement urbain » (SDU), qui désigne une stratégie à long terme s'étalant généralement sur vingt à cinquante ans.

La planification stratégique comporte quatre grandes étapes, chacune d'elles requérant des compétences spécifiques :

- (a) Planification : identification des problèmes, objectifs et stratégies.
- (b) Affectation des ressources : allocation de ressources humaines et financières à chaque projet.
- (c) Mise en œuvre : exécution effective de projets visant à atteindre des objectifs donnés.
- (d) Suivi et évaluation : lors de la phase de planification, mise en place d'indicateurs de performance pour suivre la mise en œuvre et son impact. Les résultats du suivi aboutissent parfois à des ajustements du plan et du programme de mise en œuvre.

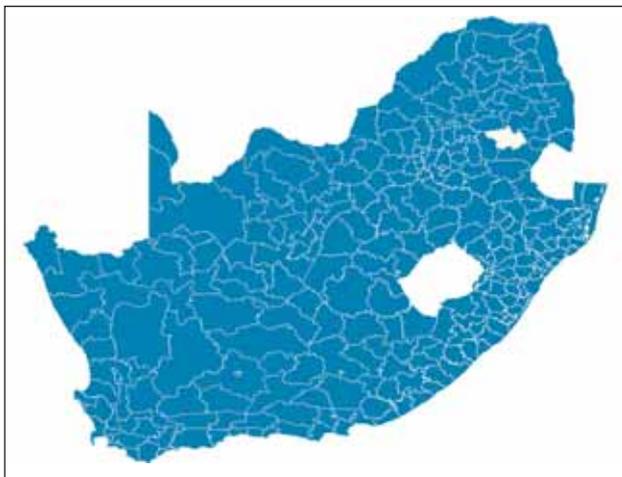
## Partie 2 : Gouvernance locale en Afrique du Sud et études de cas

### 2.1 Contexte

En Afrique du Sud, après les élections démocratiques de 1994, la Constitution a délimité trois sphères de gouvernement – nationale, provinciale (9 provinces) et locale (283 municipalités) –, chacune dotée de pouvoirs et de fonctions spécifiques. Les progrès vers une gouvernance locale axée sur le développement et fondée sur les préconisations du Livre blanc sur la gouvernance locale doivent s'accomplir en trois phases : mise en place, consolidation et pérennité. La plupart des municipalités devraient atteindre leurs objectifs en 2010. Malheureusement, il semble qu'un nombre non négligeable de municipalités en soient encore à la phase de mise en place (Département en charge de la gouvernance locale et des affaires traditionnelles, 2007).

Au niveau local, les limites des municipalités ont été redessinées en 2000, ce qui a donné lieu, pour la première fois, à un réseau de municipalités couvrant tout le territoire. Il existe désormais trois sortes de municipalités : les municipalités métropolitaines (comme Johannesburg, Durban et Le Cap), les municipalités de district et les municipalités locales, ces dernières étant sous la juridiction d'une municipalité de district. Chaque type de municipalité dispose de pouvoirs et de fonctions qui lui sont propres.

Un cadre législatif et politique complexe a été mis en place pour aider les gouvernements locaux à assumer leurs nouvelles



Municipalités d'Afrique du Sud (source : electoralgeography.com)

responsabilités en matière de développement. Il s'accompagnait d'un changement institutionnel radical censé réduire les inégalités liées à la répartition de l'espace sous l'apartheid. Dans certains cas pourtant, on a constaté des résultats contraires au but poursuivi : ainsi, la construction de maisons subventionnées par le gouvernement et la recherche de terrains plus abordables n'ont fait qu'encourager l'expansion urbaine. Or, cette situation va à l'encontre de l'objectif de planification efficace et durable du développement, qui privilégie les quartiers compacts et durables à proximité des opportunités économiques.

### 2.2 Gouvernance locale axée sur le développement en Afrique du Sud : cadre juridique et politique de la planification urbaine

La Constitution de l'Afrique du Sud insiste sur le fait que la gouvernance locale axée sur le développement et les municipalités sont essentielles pour atteindre les objectifs suivants<sup>1</sup> :

- doter toutes les collectivités locales d'un gouvernement démocratique et responsable ;
- garantir une prestation de services durable aux populations ;
- promouvoir le développement économique et social ;
- promouvoir un environnement sûr et sain ;
- encourager l'implication des communautés et de leurs organisations dans l'action des gouvernements locaux ;
- promouvoir les droits liés, notamment, à l'environnement, à l'eau et à la santé.

### 2.3 Approches stratégiques

Avec l'introduction de la gouvernance locale axée sur le développement, l'importance d'une organisation adoptant une approche stratégique et intégrée de la prestation de services est devenue cruciale.

Pour jouer un rôle efficace en matière de développement et améliorer la performance de la prestation de services, les municipalités auront besoin<sup>2</sup> :

- des capacités stratégiques suffisantes pour évaluer, planifier et élaborer des programmes innovants afin de répondre aux besoins au niveau local et de contribuer de façon significative au développement économique et social ;
- de capacités intégrées permettant de coordonner et d'intégrer les contributions internes et externes à l'Administration pour garantir l'obtention de résultats en matière de développement<sup>3</sup>.

Plusieurs grandes politiques nationales axées sur le développement territorial stratégique à l'échelle locale ont été

---

1 Constitution sud-africaine, sections 152 (1) et 152 (2).

2 Livre blanc sur la gouvernance locale.

3 Voir le Livre blanc sur la gouvernance locale, pages 102 et 103.

élaborées. La Perspective nationale de développement territorial fournit un cadre territorial et une approche stratégique du développement à travers le pays, tandis que la Stratégie provinciale de développement et de croissance et les plans de développement intégré (PDI) permettent une évaluation plus rigoureuse du potentiel en l'associant aux connaissances et aux études locales. La loi sur les systèmes municipaux<sup>4</sup> entérine la gouvernance axée sur le développement en mettant l'accent sur la participation significative de la collectivité, la planification intégrée du développement, la prestation de services et la gestion de la performance.

#### 2.4 Plans de développement intégré (PDI)

Les PDI sont les principaux outils de planification des gouvernements locaux sud-africains. Rendus obligatoires par la loi sur les systèmes municipaux, ils constituent un élément incontournable de la gouvernance axée sur le développement. Le processus de planification implique une collaboration avec les citoyens pour définir le projet global de la municipalité et une planification stratégique pour garantir une prestation de services équitable dans toute la commune, pour promouvoir le développement économique, pour mettre en place des équipements et pour garantir la viabilité de la municipalité sur le long terme.

Les PDI s'articulent autour des éléments de base suivants :

- Analyse :  
Évaluation du niveau de développement existant avec identification des communautés n'ayant aucun accès aux services de base.
- Stratégies de développement :
  - Vision de l'avenir de la municipalité (y compris besoins de transformation interne).
  - Priorités et objectifs de développement du conseil municipal.
  - Stratégies de développement du conseil municipal.
- Projets
- Intégration :
  - Cadre de développement territorial.
  - Plan de gestion des catastrophes.
  - Plan financier intégré (budget d'investissement et budget opérationnel).
  - Autres programmes intégrés.

Indicateurs de performance clés et cibles de performance.

- Adoption.

La planification intégrée du développement est un outil de gestion et, à ce titre, elle revêt une importance considérable puisqu'elle permet aux municipalités :

- d'obtenir un accès aux moyens alloués au développement et aux investissements extérieurs ;
- de fournir un leadership clair et responsable ainsi qu'une orientation au développement ;
- de construire une relation de coopération avec leurs parties prenantes et avec les communautés ;
- de contrôler l'efficacité des fonctionnaires municipaux ;
- de fournir aux fonctionnaires municipaux un mécanisme de communication avec les membres du conseil municipal ;

- de permettre aux fonctionnaires municipaux de contribuer au projet de la municipalité ;
- de permettre aux fonctionnaires municipaux de prendre part à la prise de décisions.

#### 2.5 Questions clés soulevées par la planification stratégique du développement local en Afrique du Sud

Le risque que la prolifération de politiques et de stratégies fondées sur des schémas territoriaux et des unités d'analyse de différentes natures accentue la complexité des activités des acteurs au niveau local est réel.

##### Régions fonctionnelles

La législation peut contribuer à mieux cibler certaines zones géographiques dans la mesure où elle est complétée par un programme de décentralisation. Pour mener à bien une planification stratégique, il est important de tenir compte des liens transfrontaliers.

##### Adopter une approche asymétrique

Le cadre juridique et politique actuel tend à considérer toutes les municipalités comme similaires sous de nombreux aspects. Pourtant, d'une municipalité à l'autre, on constate souvent d'importantes disparités en matière de capacités, de problèmes rencontrés, d'étendue du territoire et de potentiel économique. Ces écarts sociaux, économiques, démographiques et institutionnels doivent être pris en compte dans les politiques mises en place, afin qu'elles reflètent cette asymétrie plutôt qu'adopter une approche globale ne faisant aucune distinction entre des municipalités très diverses.

#### 2.6 Étude de cas : Johannesburg

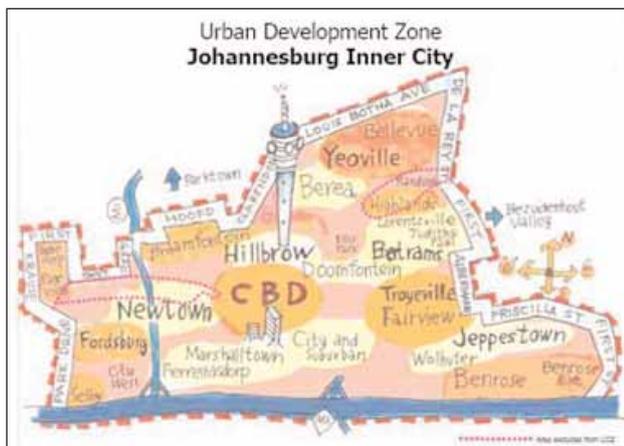
Johannesburg, qui est la plus grande ville d'Afrique du Sud, est considérée comme la capitale économique du pays. Le territoire municipal s'étend sur 1 600 km<sup>2</sup> et abrite environ quatre millions de personnes, tandis que l'agglomération au sens large en compte dix millions. La ville génère 16,5 % de la production nationale et fait partie d'une conurbation d'où provient le tiers de la production nationale. Plus de soixante-dix des cent plus grandes entreprises du pays y ont établi leur siège social et 30 % des exportations sud-africaines transitent par le terminal à conteneurs de City Deep. La croissance de Johannesburg affichait un taux de croissance de 4,5 % par an entre 1996 et 2004, contre 2,9 % pour l'ensemble du pays. La ville a subi une contraction de son activité en 2008 et 2009 en raison de la crise économique mondiale.

Le taux de chômage de Johannesburg est très élevé. On estime qu'environ une personne sur cinq vit dans la pauvreté. Les écarts de revenus y sont d'ailleurs criants, de même que les inégalités liées au genre, les inégalités entre les générations et les inégalités socio-spatiales. Bien que l'accès à l'eau potable, à l'assainissement et à l'enlèvement des ordures ménagères soit élevé (plus de 90 %), un grand nombre de personnes survivent tantôt dans des cabanes de jardin, tantôt dans des logements surpeuplés, tantôt dans des abris de fortune en plein bidonville.

Les plans de développement intégré (PDI) sont des plans stratégiques à moyen terme (cinq ans) dont toute ville sud-

---

<sup>4</sup> Loi n° 32 (2000).



Zone de développement urbain, Ville de Johannesburg

africaine doit se doter pour guider son développement socioéconomique et spatial et ses prestations de services. Le PDI 2006-2011 de Johannesburg a été défini et adopté après les élections locales de mars 2006. Les principaux axes de la conceptualisation, de l'élaboration et de la mise en œuvre du PDI sont les suivants :

- Volonté et soutien politiques : le PDI a été lancé avec le soutien plein et entier du maire, dont la contribution s'est avérée cruciale pour mener à bien les processus de formulation, de consultation et d'approbation.
- Cadres de planification cohérents : le PDI a été rédigé conjointement avec la stratégie de croissance et de développement fixant la vision et la stratégie à long terme (plus de trente ans) de la ville. Cela a permis de garantir la cohérence des différents cadres et instruments de planification de la ville.
- Liens avec le système de gestion de la performance : le PDI est associé au système de gestion de la performance pour assurer la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des engagements définis.
- Participation des parties prenantes : un important processus de participation des parties prenantes a été entrepris au niveau sectoriel, sur une base géographique et dans toute la ville.
- Coordination intergouvernementale : le PDI a été élaboré en collaboration étroite avec d'autres sphères de gouvernement et avec les municipalités limitrophes pour garantir une cohérence et une intégration au niveau intergouvernemental et intercommunal.

Le PDI est un solide instrument de planification urbaine stratégique pour Johannesburg. Il est mis en œuvre de façon systématique, il fait l'objet d'un suivi régulier et il est réexaminé tous les ans pour l'adapter à l'évolution des conditions internes et externes. Un nouveau PDI sur cinq ans sera élaboré après les prochaines élections municipales, prévues pour 2011.

### 2.7 Étude de cas : Durban

La stratégie de développement de Durban s'appuie sur un projet fort : d'ici 2020, la municipalité d'eThekweni (Durban en zoulou) veut devenir la « ville à visage humain la plus agréable à habiter d'Afrique », et ce, grâce au plan baptisé « Imagine Durban ».



Durban est la deuxième plus grande ville d'Afrique du Sud, l'un des ports les plus actifs du continent et l'un des principaux points de transit des importations et exportations internationales. Elle est aussi un centre

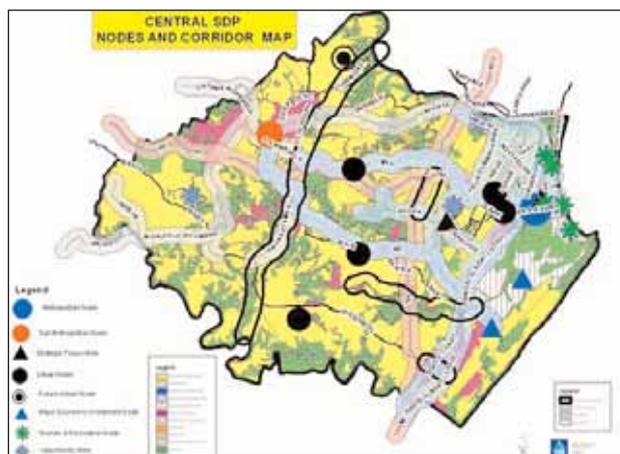
touristique majeur. Cependant, elle est également confrontée à un nombre conséquent de problèmes similaires à ceux de Johannesburg, et notamment à une ségrégation massive imputable à la planification sous l'apartheid.

L'élaboration de la stratégie de développement de Durban a commencé à la fin du siècle dernier, la ville ayant pris conscience que nombre de ses projets majeurs ne bénéficiaient qu'à la minorité blanche. Il lui fallait une nouvelle vision stratégique pour améliorer la qualité de vie de l'ensemble de ses habitants.

Une conférence rassemblant un vaste éventail de parties prenantes a été convoquée et les résolutions fondamentales qui en ont résulté ont permis de définir un projet clair.

La stratégie de Durban s'articule autour d'objectifs à court, moyen et long termes. La ville a défini huit plans d'action autour de grands axes mettant en avant un ensemble de programmes et de projets dotés de budgets et d'échéances propres, dont des plans d'action concrets visant à améliorer les conditions de vie des habitants des bidonvilles. La prestation de services est au cœur des processus d'intégration et de coordination. Les infrastructures, surtout dans les bidonvilles, ont été renouvelées et la municipalité a fait un travail considérable pour améliorer les espaces publics, notamment les célèbres plages.

Depuis 2002, la municipalité a fait construire plus de 90 000 logements et, ces trois dernières années, plus de 40 000 personnes ont été raccordées à l'électricité. Depuis 2006, près d'un demi-million de logements supplémentaires bénéficient de la collecte des ordures ménagères. Des millions ont été dépensés chaque année par la mairie pour construire des centaines de kilomètres de nouvelles routes, goudronner les rues et construire des ponts piétonniers (à un rythme moyen



Source : Ville d'eThekweni



de onze ponts par an ces trois dernières années), afin de permettre aux habitants de réduire leur temps de trajet vers et depuis leur lieu de travail, les écoles et les lieux de sorties.

Le nouveau stade, d'une capacité d'accueil de 70 000 places et construit pour la Coupe de monde de football 2010, est considéré comme un investissement à long terme qui pourra être réaffecté à d'autres activités génératrices de revenus pour la ville.

Durban n'en serait pas là où elle en est aujourd'hui sans un véritable projet et sans leadership politique. La municipalité insiste aussi beaucoup sur l'importance des petites étapes, courtes mais cohérentes, tout en récompensant l'innovation et en garantissant la participation de toutes les parties prenantes.

---

## Partie 3 : Gouvernance locale au Mozambique et étude de cas

### 3.1 Contexte

Les municipalités du Mozambique ont été créées par une loi de 1997 et c'est en 1998 que se sont déroulées les premières élections municipales. Le pays a entamé un processus de décentralisation asymétrique, dit « graduel », permettant à des zones d'acquiescer le statut de municipalité au cas par cas. Les compétences accordées aux villes se multiplient, de la prestation de services locaux liés aux espaces verts, à la voirie, à la sécurité publique, à l'éclairage public, au maintien de l'ordre et au ramassage des déchets solides à des services sociaux plus complexes, tels que certaines prestations liées à l'éducation et à la santé. Cependant, l'accroissement de la demande de services ne s'accompagne pas d'une hausse de la création d'emplois, de l'activité économique formelle et des revenus.

La planification stratégique du développement durable des zones urbaines et de la gouvernance municipale n'est pas prise aussi au sérieux qu'elle devrait l'être en raison de l'intérêt historique porté au développement rural. Pourtant, les municipalités du Mozambique peuvent jouer un rôle significatif dans la résolution des problèmes de pauvreté. Elles endossent la responsabilité de la régularisation des régimes fonciers, de l'amélioration de la sécurité d'occupation foncière et immobilière et de la régularisation des marchés fonciers obtenus grâce à la corruption, qui sont essentielles pour garantir un patrimoine aux plus démunis.

Bien que leur statut actuel soit très récent et qu'elles ne disposent que de moyens financiers limités et d'une faible capacité technique et professionnelle, les municipalités du Mozambique ont été capables de fournir certains services, de consacrer une bonne partie de leur budget aux investissements et d'instaurer petit à petit une culture de la fiscalité municipale.

### 3.2 Décentralisation et gradualisme au Mozambique : cadre juridique et politique de la planification urbaine

L'actuelle transformation économique et sociale du Mozambique est axée sur la mise en œuvre d'une politique de décentralisation visant à stimuler la démocratie, l'équité politique et la participation grâce à l'élection démocratique de gouvernements locaux autonomes. Ce processus devrait permettre d'améliorer la responsabilité, la transparence et la bonne gouvernance, ainsi qu'accroître l'efficacité de la gestion et de la performance financières grâce à la création de davantage de sources de revenus et à des décisions rationnelles en matière de dépenses. Enfin, il devrait ouvrir la voie à l'avènement d'un environnement plus favorable aux partenariats public-privé (Cuereneia, 2001).

La loi sur les finances locales donne aux collectivités locales le pouvoir d'obtenir des revenus grâce à des taxes sur la publicité, la construction et les cimetières ou à la délivrance de licences ou de permis liés à des activités économiques et professionnelles. L'État transfère aussi des fonds aux collectivités locales par le biais d'un fonds de compensation municipale et peut accorder des aides à l'investissement local pour compléter et renforcer la capacité d'investissement au niveau local (*ibid.*).

### 3.3 Transfert de compétences

La plupart des municipalités sont désormais responsables du trafic routier, de l'immatriculation des véhicules, de l'évacuation des eaux, des marchés, des cimetières, des permis de construire, des espaces verts et de la police municipale. Cependant, on déplore un manque de clarté quant aux responsabilités liées à la gestion du sol et de l'espace urbain, à la préservation de

l'environnement, à l'agriculture, à la jeunesse, aux sports et à la culture, ainsi qu'aux équipements de santé publique, d'approvisionnement en eau et d'assainissement. Plusieurs autres fonctions, comme la santé et l'éducation, pourraient être transférées aux municipalités, mais les modalités de ces transferts n'ont pas encore été clairement définies. Il existe une certaine confusion autour du rôle et de la responsabilité, c'est-à-dire des pouvoirs et des fonctions, des différentes sphères de gouvernement. Les municipalités locales se voient souvent contraintes d'avoir à remplir des missions non financées. Des mesures s'imposent pour clarifier les rôles et garantir aux collectivités locales les capacités leur permettant d'assumer leurs responsabilités. Pour ce faire, l'État se doit de mettre à leur disposition des ressources financières, matérielles et humaines.

### 3.4 Capacités locales et participation

Les capacités municipales sont souvent très faibles et doivent être renforcées, notamment en matière de planification stratégique et de prestation de services.

Des programmes de renforcement des capacités doivent être mis en œuvre pour soutenir les municipalités et leur permettre d'élaborer leurs propres plans. Les municipalités doivent disposer des instruments de base nécessaires à une bonne planification de l'espace ; elles doivent pouvoir s'appuyer sur des directives et des manuels expliquant comment élaborer des plans locaux. Ces plans doivent pouvoir être portés facilement à la connaissance des habitants et d'éventuels investisseurs.

Bien souvent, la planification est confiée à des consultants et ne peut ensuite être mise en œuvre en raison d'un manque de moyens et de l'absence de compétences adéquates. Or, l'assistance technique de l'unité de réforme du secteur public pourrait contribuer de façon significative à la planification et à la mise en œuvre du transfert de compétences. Un renforcement des capacités et une série de réformes fiscales sont nécessaires pour soutenir le transfert des compétences vers les municipalités.

La participation citoyenne est l'un des grands principes sous-jacents du nouveau système municipal. Toute gouvernance locale axée sur le développement efficace et responsable doit reposer sur une participation réelle de la population et sur son engagement. La gouvernance participative, qui s'appuie sur l'implication de parties prenantes multiples, dont la société civile, doit être développée. Une participation citoyenne efficace renforce autant la responsabilité que la transparence dans les mécanismes de passation des marchés, comme en témoigne le budget participatif de Maputo.

Plusieurs autres municipalités ont élaboré des méthodes efficaces pour impliquer leurs habitants dans la planification et la mise en œuvre, à l'instar de Montepuez et Dondo, où une radio locale sert de support à la diffusion de notions d'éducation civique et d'informations sur les activités municipales.

### 3.5 Politique nationale

Les municipalités doivent être considérées comme des partenaires de l'État et prendre plus activement part aux processus politiques nationaux. Elles sont sous-représentées là où se décide et se met en œuvre la politique nationale, et il incombe donc à l'État de

mieux reconnaître leur rôle en tant qu'acteurs du développement à l'heure de la mise en place de ses politiques et de ses programmes. La participation devrait aussi permettre aux municipalités de mieux se faire entendre au niveau national.

### 3.6 Planification stratégique

La planification stratégique du développement urbain est relativement récente et n'est pas toujours considérée comme une priorité au Mozambique. Pour y remédier, il a été recommandé que la préparation et le soutien relatifs à la prestation de services municipaux soient pleinement intégrés aux stratégies et plans de réforme élaborés par chaque ministère puis pris en compte dans la politique budgétaire.

Au Mozambique, les municipalités s'étendent sur de vastes superficies comprenant à la fois des zones urbaines et des zones plus rurales. Les équipes chargées de la planification stratégique doivent assurer la cohérence entre les questions territoriales, sectorielles et opérationnelles en matière de planification et d'établissement des budgets. Pour faciliter cette cohérence, il est important que les ministères les plus directement concernés – ceux de la Santé et de l'Éducation, par exemple – soient consultés au cours du processus de planification. Les décisions relatives à l'emplacement des établissements scolaires et des centres de santé pourront ainsi être fondées sur les priorités fixées au niveau local tout en contribuant à l'accomplissement des objectifs définis à l'échelle nationale.

### 3.7 Revenus et budgets

Dans la plupart des municipalités, les systèmes de gestion financière sont faibles, ce qui empêche toute planification stratégique et gestion efficace du développement. Les budgets tiennent rarement compte de la planification stratégique et, lorsque c'est le cas, elle est considérée comme partie intégrante de la gestion stratégique globale des municipalités. Tout changement en matière de gestion financière doit être mis en œuvre conformément à la législation.

Les municipalités disposent généralement de moyens financiers très limités. Elles sont rarement en mesure de générer les revenus propres censés leur permettre de mener à bien leurs missions. Cela n'empêche néanmoins pas certaines d'entre elles de réaliser des progrès significatifs en matière d'amélioration des revenus et de gestion financière, à l'instar de Maputo, qui est parvenue à accroître ses revenus de 55 % ces deux dernières années.

### 3.8 Financement des donateurs

Le financement des donateurs est souvent imprévisible et réservé aux projets d'envergure. Des mécanismes doivent être mis en place pour permettre aux municipalités de prendre part à l'élaboration et à la planification de projets bénéficiant de financements et affectant les secteurs entrant dans leur champ de compétence. Les activités des donateurs doivent prendre en compte les documents et priorités de planification indiqués par les municipalités et s'inscrire dans un processus permettant aux municipalités de prendre le relais des programmes et projets financés par des donateurs tout en bénéficiant du transfert de compétences et du renforcement des capacités requis.

### 3.9 Structure organisationnelle

De nombreuses municipalités n'ont pas réexaminé leur structure organisationnelle pour l'adapter à l'accroissement de leurs responsabilités ou de telle sorte qu'elles soient mieux à même de répondre aux exigences plus stratégiques requises par la gouvernance locale décentralisée et axée sur le développement. Néanmoins, plusieurs villes, dont Maputo, ont réorganisé leurs effectifs et leurs structures salariales au moyen d'un projet de restructuration intégrale et d'un plan de renforcement du personnel associant le recrutement et la rémunération à la performance et à la génération accrue de revenus par la municipalité.

### 3.10 Réduction de la pauvreté

Les municipalités peuvent se lancer dans diverses activités visant à réduire la pauvreté. Elles peuvent notamment améliorer l'accès aux services de base, aux établissements scolaires et à la planification de l'aménagement du territoire et travailler en étroite collaboration avec le Conseil national de lutte contre le VIH/sida pour soutenir les personnes affectées par la maladie.

### 3.11 Relations villes/campagnes

Tant en Afrique du Sud qu'au Mozambique, le rapport entre les zones rurales et les zones urbaines est dynamique, puisque les flux de personnes, de biens et de revenus sont constants des unes aux autres. Les stratégies de développement doivent donc prendre en compte les zones urbaines aussi bien que les zones rurales et comprendre cette relation dynamique qui les unit.

### 3.12 Coordination entre planification et mise en œuvre

Bien qu'une municipalité puisse élaborer des plans et les mettre en œuvre, il n'existe aucun mécanisme permettant de coordonner les activités d'autres acteurs. Par exemple, des terrains gérés par les municipalités peuvent se retrouver sans accès routier ni raccordement à l'électricité si les autres autorités concernées ne considèrent pas la zone affectée comme prioritaire.

### 3.13 Rôle des responsables politiques

Les raisons d'opportunité politique semblent parfois prendre le pas sur la planification stratégique, ce qui provoque des tensions entre le personnel technique et les élus, mais aussi entre les différentes sphères de gouvernement. Dans certains cas, comme pour l'affectation du sol, on suspecte les élus de procéder à une répartition sélective, utilisant les terrains comme un instrument de pouvoir et non conformément à la planification urbaine stratégique.

### 3.14 Étude de cas : Maputo

Maputo, la capitale du Mozambique, est la plus vaste agglomération urbaine du pays (1,1 million d'habitants, voire

1,7 million si l'on inclut la municipalité limitrophe de Matola, selon le recensement de 2007). Elle joue un rôle essentiel dans la transformation économique du pays, puisqu'elle est la principale contributrice au produit intérieur brut (à hauteur de 40 %) et la plus importante source de recettes fiscales (70 %).

Le gouvernement du Mozambique et la Ville de Maputo s'accordent pour dire que la prestation des services urbains doit être considérablement améliorée. Ils admettent aussi que de telles améliorations dépendent avant tout de la capacité de la Ville à mettre en œuvre les réformes institutionnelles et financières majeures devant permettre une plus grande autonomie, un renforcement des capacités et le respect des principes de développement durable.

Pour Maputo, la planification stratégique consiste à fixer un objectif et à définir les moyens qui permettront de l'atteindre, c'est-à-dire à envisager des solutions aux problèmes prévisibles tout en adoptant une approche durable et intégrée, plutôt qu'une approche ad hoc, de la résolution des problèmes.

Soutenu par un prêt initial de la Banque mondiale à hauteur de 30 millions de dollars, le programme de développement municipal de Maputo, dit « ProMaputo », vise à renforcer la capacité de la Ville à mettre en place, à gérer et à assurer la continuité de prestations de services de qualité à l'intention de quelque 1,3 million d'habitants. Ce programme comporte trois grands volets : Développement institutionnel et gouvernance municipale, Finances et planification municipales et Réhabilitation des infrastructures et amélioration de la prestation de services.

Pour Maputo, la planification stratégique ne peut faire l'économie de l'implication de la population, qui en est la bénéficiaire finale. Le processus de planification stratégique comporte trois étapes : le diagnostic, la formulation du projet et la planification opérationnelle en partenariat avec le secteur privé. Pour accroître la responsabilité et garantir le suivi de la performance, Maputo a lancé plusieurs enquêtes sur la qualité des services. Pour ces enquêtes, il a été demandé aux habitants de remplir un « bulletin de notes ». Par ailleurs, un forum de consultation a permis au maire de Maputo d'avoir avec ses administrés des échanges qui ont débouché sur la mise en place de 32 projets, déjà budgétisés. Avec l'aide de chercheurs indépendants, Maputo procède actuellement à sa troisième collecte annuelle de « bulletin de notes » et a lancé un programme de budgets participatifs. Le graphique ci-dessous montre les trois étapes de l'élaboration d'une stratégie de développement urbain.



## Partie 4 : Gouvernance locale au Malawi et étude de cas

### 4.1 Contexte

Le Malawi est un pays à faible revenu dont l'économie est principalement rurale. Les centres urbains n'accueillent qu'environ 18 % de la population du pays, mais le taux d'urbanisation y est pourtant l'un des plus élevés d'Afrique. Les zones rurales, notamment au sud, ne fournissent pas à la population en pleine croissance les moyens de subsistance dont elle a besoin. Ces dix dernières années, les efforts déployés en matière de développement au niveau national ont progressivement glissé de l'agriculture vers le commerce (Conseil de planification de Lilongwe), même si l'agriculture reste le principal pilier de l'économie (80 % du PIB).

Les premières élections locales ne se sont tenues qu'en 2000. Les élections suivantes, prévues en 2005, n'ont pas eu lieu. Les prochaines élections de gouvernements locaux devraient donc être organisées en 2010. Il n'y a, de ce fait, actuellement aucun conseiller municipal et les assemblées ne sont composées que de personnel technique.

Au Malawi, la gouvernance locale semble en être restée à sa phase initiale, la délégation de la gestion des fonds sectoriels n'ayant débuté qu'en 2005. Les programmes actuels s'attachent à résoudre les problèmes de capacité des autorités locales (*ibid.*).

### 4.2 Vue d'ensemble du cadre juridique et politique de la planification urbaine au Malawi

La « Vision 2020 du Malawi » définit la politique, les stratégies et les objectifs nationaux conçus pour améliorer la gestion du développement. Elle préconise une pensée stratégique à long terme, la participation citoyenne, la gestion stratégique et l'apprentissage national pour garantir que « d'ici à 2020, le Malawi sera un pays sûr, démocratiquement mûr, durable sur le plan environnemental, autosuffisant et assurant les mêmes opportunités à tous et la participation de chacun, pourvu de services sociaux et s'appuyant sur des valeurs culturelles et religieuses vivantes, ayant une économie à revenu moyen axée sur la technologie » (Forum sur la gouvernance locale du Commonwealth, 2009).

La Stratégie 2006 de développement et de croissance du Malawi est une stratégie opérationnelle pour la mise en œuvre des projets et programmes qui permettront de mener à bien la Vision 2020. Elle définit des objectifs, des résultats et des stratégies clés et prévoit qu'à moyen terme, les assemblées locales assumeront seules la planification du développement.

Au Malawi, la gouvernance locale est régie par la Politique nationale de décentralisation (1998), qui rend obligatoire la décentralisation de la plupart des fonctions de gouvernement. La première phase du processus de décentralisation a permis de transférer plusieurs fonctions sectorielles (enseignement primaire, soins de santé primaire, gestion des forêts, ressources naturelles et communauté) des ministères du gouvernement central au niveau local. Des programmes pilote ont été mis en place, mais le transfert et la mise en œuvre sont lents et restent complexes (*ibid.*).

Le processus de décentralisation est inachevé, le gouvernement central considérant les gouvernements locaux comme trop faibles.

### 4.3 Planification stratégique au niveau local

Les capacités nécessaires à la planification stratégique sont faibles ou inexistantes au niveau local. La coopération sur la planification stratégique à long terme entre le gouvernement central et les autorités locales est globalement peu efficace. De plus, on déplore des conflits d'intérêts et le chevauchement de certaines fonctions entre les différentes sphères de gouvernement. C'est par exemple le cas pour les permis de construire : le ministère national du Logement fournit des permis de construire pour les zones à faible densité de population, tandis que l'assemblée locale fournit les permis pour les zones à forte densité (généralement plus pauvres). La plupart des terrains de qualité au sein des villes ne sont pas du ressort de l'assemblée locale ; il en résulte des doublons et une confusion dans la gestion du développement. Toutefois, la Ville de Lilongwe s'est engagée dans un processus de planification stratégique soutenu par la Ville de Johannesburg (voir 4.5 Étude de cas : Lilongwe).

### 4.4 Questions clés soulevées par la planification stratégique axée sur le développement local au Malawi

#### Capacités

Tant les autorités locales que le gouvernement central rencontrent d'importants problèmes de capacités pour accélérer le processus de décentralisation. Le manque de moyens et de compétences appropriées entraîne des lacunes en matière de planification et de mise en œuvre.

#### Lacunes dans la mise en œuvre

Le gouvernement central du Malawi a engagé d'importants processus de restructuration et de planification. Il a élaboré des cadres financiers et de ressources censés permettre aux



gouvernements locaux d'assumer comme il se doit la mise en place et la prestation de services.

Malheureusement, malgré les quelques recettes dégagées grâce aux impôts fonciers, les revenus des gouvernements locaux restent très faibles. En outre, ils ne disposent d'aucune donnée fiable

ou information de référence qui permettrait de planifier et de suivre efficacement les progrès et la mise en œuvre, en les comparant, par exemple, à la mise en œuvre de la planification et de la gestion attendue au niveau d'un gouvernement local.

#### 4.5 Étude de cas : Lilongwe

Quoique courte, l'histoire de Lilongwe en matière de planification stratégique urbaine est dense. Lilongwe a participé à l'atelier Futur des villes organisé à Johannesburg en 2007, à l'issue duquel elle a conclu avec Johannesburg un partenariat de parrainage soutenu par CGLU.

Les défis auxquels Lilongwe est confrontée sont considérables : pauvreté généralisée, fort taux d'infection par le VIH et croissance urbaine rapide (5 % par an), principalement imputable à l'exode rural. C'est notamment cette urbanisation rapide qui pose problème à la ville, qui doit développer sa prestation de services et ses infrastructures mais ne peut compter sur un Parlement local. La nécessité d'une stratégie de développement urbain pour développer des capacités de gestion et préparer les administrations locales s'est naturellement imposée. Le processus a été engagé en 2008.

L'élaboration de la stratégie de développement urbain a été répartie en trois phases : préparation, définition de la

stratégie et plan de mise en œuvre. Le processus était financé par l'Alliance des villes, l'assemblée de ville de Lilongwe et la Ville de Johannesburg. Johannesburg a fourni des conseillers dont la contribution à la stratégie de développement s'est avérée précieuse. La phase préparatoire prévoyait une révision des procédures internes, révision qui a révélé et permis de pallier d'importantes faiblesses en matière d'opérabilité, de gestion et de réponse. Lilongwe a baptisé sa stratégie « Un avenir partagé », un titre qui traduit sa vision de l'orientation des futurs processus de planification.

La stratégie de développement urbain de Lilongwe comporte un plan de mise en œuvre sur cinq ans qui définit les actions prioritaires et tient compte des exigences financières et des besoins en capacité de prestation de services. Elle désigne plusieurs domaines d'intervention, comme les services urbains, la gouvernance et l'environnement. Elle vise à donner un accès aux services aux plus démunis, à renforcer les infrastructures et à améliorer la responsabilité institutionnelle. La stratégie doit s'étaler sur la période 2010-2015. Elle prévoit notamment un accroissement des capacités locales, l'adoption d'un nouveau système d'aménagement du territoire et l'amélioration de l'accès au logement. Elle s'intéresse aussi au cadre institutionnel en introduisant la notion de gestion de la performance.

Dans la mesure où les priorités de la stratégie de développement urbain sont bien définies et où l'amélioration de la performance est déjà perceptible au sein de l'assemblée de ville et chez les dirigeants, elle bénéficie d'ores et déjà du soutien du gouvernement national et des donateurs soucieux de promouvoir la bonne gouvernance et la qualité du logement. Une institution japonaise prévoit d'investir dans le développement des infrastructures. Lilongwe est l'une des premières villes à avoir bénéficié du programme de parrainage de CGLU et en a déjà obtenu des retombées. En tirant les enseignements d'une ville expérimentée en matière de planification stratégique (Johannesburg), les principaux écueils peuvent être évités. Le soutien technique est inestimable et le parrainage favorise la participation confiante des parties prenantes.

---

## Partie 5 : Gouvernance locale en Namibie et détour sur Afrique de l'Ouest

### 5.1 Contexte

La Namibie est un pays très vaste, dont la population ne dépasse pas les deux millions d'habitants. D'immenses parties du territoire sont désertiques et les principaux foyers de population sont situés dans des régions au climat peu clément. L'eau y est une ressource rare et les possibilités de s'y livrer à des activités agricoles sont limitées. La plus grande ville,

Windhoek, a environ 300 000 habitants. Les principales recettes des gouvernements locaux proviennent des impôts fonciers. La privatisation de services de base, comme l'électricité, prive en outre de nombreuses communes d'une importante source de revenus.

Après l'indépendance, survenue en 1990, la Namibie s'est lancée dans une réforme en profondeur de son mode de

gouvernance locale pour la rendre plus démocratique. La structure de gouvernance est à trois niveaux : le gouvernement central (lui-même composé de plusieurs ministères et départements), 13 conseils régionaux et 56 collectivités locales. Ces collectivités locales sont à leur tour réparties en trois catégories : les municipalités « de niveau I » et « de niveau II », les conseils de ville (town) et les conseils de village.

La Namibie étant confrontée à une pauvreté urbaine grandissante, la plupart des collectivités locales peinent à obtenir le paiement de nombreux services. En outre, compte tenu de la dérégulation des services de base (distribution de l'électricité, par exemple), elles n'ont plus accès à des sources de revenus essentielles.

### 5.2 Vue d'ensemble du cadre juridique et politique de la planification urbaine en Namibie

La Constitution namibienne est garante de la démocratie locale et le gouvernement central namibien a mis en place divers cadres stratégiques nationaux sur lesquels s'appuient les programmes et processus de développement. La « Vision 2030 » vise à faire passer la Namibie de pays à revenu moyen à nation hautement développée à l'horizon 2030.

La loi sur les conseils régionaux et la loi sur les collectivités locales, toutes deux adoptées en 1992, forment le cadre juridique de la décentralisation du gouvernement. Les autorités locales namibiennes sont responsables de la plupart des infrastructures municipales, et la voirie, le drainage des eaux de pluie, l'approvisionnement en eau, l'assainissement, l'éclairage public et la gestion des déchets solides entrent donc dans leur champ de compétence. De nombreux gouvernements locaux manquent des ressources financières et capacités institutionnelles indispensables pour assumer efficacement leurs responsabilités municipales (ibid.). Soulignons néanmoins que les associations de gouvernement locaux fournissent des capacités financées grâce aux cotisations de leurs membres.

Jusqu'à-là, la décentralisation de certaines fonctions vers les gouvernements locaux s'est faite sans les ressources fiscales nécessaires. Le financement des gouvernements locaux est un financement ad hoc, sauf pour les conseils de village. Le soutien aux autorités locales prend la forme de renforcements en aval plutôt que de transferts en amont structurés, sous forme de subventions, vers les niveaux de gouvernement infranationaux (ALAN, 2009).

### 5.3 Tendances et défis

La croissance rapide des villes est nourrie par l'exode rural. La pression sur les services, sur le logement et sur l'emploi ne cesse de s'intensifier. Les problèmes sociaux et sanitaires liés à l'impact du VIH/sida, à la consommation d'alcool et de drogues, à la violence, à la pauvreté et au chômage ne font qu'accroître cette pression au niveau local. De plus, les municipalités doivent lutter contre les pressions environnementales liées au changement climatique, aux catastrophes naturelles, à la pénurie d'eau potable, à la pollution, etc.

Les terres exploitables se font de plus en plus rares. Tous les terrains des municipalités sont des biens publics pour lesquels les occupants paient les services de base et s'acquittent d'impôts locaux. Les municipalités commencent à vendre ces terrains publics, mais, bien qu'elles en obtiennent des revenus, cette pratique ne traduit pas une vision à long terme et, en outre, le prix fixé pour les meilleurs d'entre eux est souvent dérisoire.

#### Cadre législatif

Il n'existe aucun cadre juridique propre à la gouvernance locale. Les municipalités s'efforcent donc d'interpréter une législation assez vague. S'il existe, certes, un cadre législatif régissant la décentralisation des pouvoirs et fonctions vers les autorités locales, sa mise en œuvre a été lente. Enfin, la législation ne permet pas toujours de résoudre les problèmes les plus complexes, d'autant qu'elle tend à adopter une approche « uniforme ».

Conséquences possibles du changement climatique sur le PIB de la Namibie, par secteur (source : IIED, 2007)

Valeurs	Contribution actuelle au PIB	Tendance prévue en raison du changement climatique	Effet sur le PIB (en millions de NAD par an)	Confiance dans l'étendue du changement
<b>Valeurs d'usage :</b>				
• production céréalière	0,5 %	Recul (10 – 20 %)	-16 à -32	Faible à moyenne
• production végétale	1,0 %	Recul (10 – 20 %)	-32 à -65	Faible à moyenne
• production animale	4,0 %	Recul (20 – 50 %)	-264 à -660	Moyenne
• agriculture traditionnelle	1,5 %	Recul (40 – 80 %)	-197 à -395	Moyenne à élevée
• pêche	6,0 %	Croissance (30 %) / Recul (50 %)	0 à -900	Faible
• tourisme	2-3 %	Croissance / Recul	—	Faible
• forêts	+ *	Pas de changement	0	Faible
<b>Valeur de non-usage</b>	+ *	Recul	—	Faible
<b>Valeur totale</b>			-509 à -2 142	
* Non inclus dans la comptabilité nationale traditionnelle				

Les municipalités disposent généralement de peu d'infrastructures et manquent de moyens pour rénover ou entretenir celles qui existent. Les fonds du gouvernement central sont versés au niveau régional, ce qui relègue les priorités locales au second plan en raison d'un manque de coopération entre les gouvernements locaux et régionaux.

### Capacités

Les problèmes de capacité sont critiques tant pour les autorités locales que pour le gouvernement central. Le manque de moyens et de compétences appropriées entraîne des lacunes en matière de planification et de mise en œuvre. Pour y remédier, on fait parfois appel à des consultants, ce qui ne contribue pas à promouvoir le transfert des compétences ou la mise à niveau des compétences internes. Néanmoins, les ministères nationaux reconnaissent de plus en plus souvent aux gouvernements locaux des compétences en matière de mise en œuvre de programmes spécifiques, comme ceux dédiés au logement.

Enfin, les municipalités ont aussi hérité d'un personnel formé sous le précédent système et rétif aux changements. Leurs systèmes de gestion sont insuffisants, particulièrement en ce qui concerne la gestion financière et la gestion des ressources humaines. Ces systèmes ne sont pas toujours conformes aux objectifs stratégiques des municipalités et ne permettent de collecter que peu de revenus.

### Contexte politique

L'interférence politique, les conflits internes et la corruption posent de réels problèmes, souvent liés à un manque de compréhension des rôles et responsabilités des élus et des fonctionnaires, à l'insécurité et à l'absence de perspectives cohérentes et comprises par tous. Comme en Afrique du Sud, les municipalités pâtissent de l'ingérence des chefs traditionnels.

### Revenus et financements et investissements ad hoc

Les municipalités souffrent d'une insuffisance de financement du gouvernement central. Certains services, notamment la distribution d'électricité, étant privatisés, ils sont exclus de fait des sources potentielles de revenus. Ce sont les impôts fonciers qui constituent la principale source de financement des municipalités, dont les finances sont en outre grevées par les coûts liés à la pauvreté extrême de leurs habitants, par les incidences du vandalisme et par le manque d'entretien des infrastructures.

Les financements sont ponctuels, principalement en aval, et versés pour « renflouer » les municipalités lorsqu'elles en ont besoin. Il n'existe aucun transfert structuré ou système de subvention du gouvernement national aux conseils régionaux ou aux autorités locales.

Les municipalités pâtissent du manque d'investissements et de développement économique en l'absence de stratégie appropriée. Les PME et les micro-entreprises sont souvent négligées, alors qu'elles jouent un rôle essentiel dans l'économie. Les municipalités concentrent leurs efforts sur les

investissements majeurs, au détriment des investisseurs locaux. En outre, elles n'ont pas les compétences nécessaires pour savoir quels investisseurs conviennent à leurs projets et, de toute façon, les données dont elles disposent sont insuffisantes pour la prise de décision en matière d'investissements. Enfin, les investisseurs locaux perçoivent souvent les investisseurs étrangers comme une menace, ce qui décourage parfois de nouvelles entreprises de s'installer.

### Regard sur l'Afrique de l'Ouest : Douala (Cameroun)

Le présent rapport se concentre sur l'Afrique australe subsaharienne. Bien que la commission de CGLU sur la Planification stratégique urbaine ne compte aucun membre actif en Afrique occidentale, une brève description du cas de Douala, au Cameroun, donnera une vue d'ensemble de la situation dans cette sous-région.

Le Cameroun affiche l'un des taux d'urbanisation les plus élevés d'Afrique. D'ici à 2020, 60 % de sa population devrait être citadine. C'est à Yaoundé, la capitale administrative, et à Douala, la capitale économique, que la concentration de population est la plus forte.

Les gouvernements locaux sont dépourvus de ressources propres, en raison, notamment, d'un système fiscal faisant que c'est à l'État, et non aux gouvernements locaux, que vont la plupart des recettes fiscales. Des réformes ont néanmoins été engagées grâce au soutien de la coopération française. En outre, les villes n'ont pas adopté d'approches stratégiques et se cantonnent à des plans sectoriels isolés.



Source : Communauté Urbaine de Douala 2009

La Ville de Douala a élaboré, au moyen d'un processus participatif et en collaboration avec l'Alliance des villes, une stratégie de développement urbain visant à réduire la pauvreté, à promouvoir une croissance et un développement durables et à s'attaquer à l'économie informelle. Cette stratégie de développement urbain, présentée en octobre 2009, s'articule autour de quatre axes stratégiques et domaines d'intervention :

- Amélioration de la qualité de vie de tous les habitants
- Amélioration de la gouvernance urbaine
- Amélioration de la compétitivité économique de la ville

- Positionnement de la ville comme cité durable et respectueuse de l'environnement

La Communauté urbaine de Douala s'est également dotée d'une direction de la recherche, de la planification urbaine et du développement durable pour réfléchir à l'urbanisation future. Son rôle consiste à orienter les choix stratégiques de la Communauté urbaine à l'échelle de l'agglomération. Elle doit répondre à la question de la fragmentation résultant de projets fondés sur des approches sectorielles mal coordonnées et offre aux autorités locales une plate-forme pour établir des plans d'avenir.

---

## Partie 6 : Gouvernance locale au Kenya

### 6.1 Contexte

Le système de gouvernance locale du Kenya a évolué depuis l'ordonnance sur les chefs de villages de 1902, soit avant l'indépendance. Les chefs étaient nommés par le gouvernement colonial pour gérer les unités administratives, que l'on appelait « gouvernements locaux ». Les communes de Nairobi et Mombasa ont été créées en 1903 pour accueillir les colons européens (Muia, 2005).

L'objectif du système de gouvernance locale à cette époque était de permettre un contrôle strict des communautés locales. Après la promulgation de l'ordonnance sur les autorités locales de 1912, des chefs étaient désignés pour présider les conseils. En 1919, le système de gouvernance locale a été modifié lorsque la municipalité de Nairobi a été autorisée à disposer d'un conseil mixte, quoique sans Africains. En 1950, les gouvernements locaux s'étaient déjà vu confier les fonctions de « représentation pour la prise de décisions et la mobilisation des ressources, délégation du gouvernement central et lien entre la communauté locale et le gouvernement central » (Ndegwa, 1971). Néanmoins, c'est la loi de 1962 sur la gouvernance locale qui a instauré les conseils municipaux, conseils de comté, conseils urbains et conseil locaux.

### 6.2 Législation liée à la planification dans les collectivités locales au Kenya

La loi kenyane sur la gouvernance (chapitre 265) votée par l'Assemblée nationale en 1977 régit la planification par les autorités locales. Elle a été amendée à plusieurs reprises pour refléter l'évolution de l'environnement des gouvernements locaux et fournir aux communes le pouvoir de mettre en place des taxes et redevances, d'acquérir des terrains et d'intervenir sur les questions de planification, entre autres. Les autorités locales disposant de services chargés des travaux publics, de la planification urbaine et des marchés prennent en

charge la planification, la gestion et la réglementation de l'aménagement du territoire, la gestion de l'urbanisation et de la construction de bâtiments, les ponts et chaussées et la voie publique, la signalisation, la gestion du transport de colis, la préparation de plans stratégiques, la planification et la conception des marchés.

### 6.3 Défis

Toutes les autorités locales sont aujourd'hui censées avoir mis en place des plans stratégiques. Elles devraient aussi avoir lancé des « plans d'action des autorités locales pour la prestation de services » (LASDAP) qui leur imposent d'impliquer la population dans la planification et la mise en œuvre des programmes au niveau local.

Cependant, de nombreuses autorités locales manquent à la fois des moyens matériels et financiers nécessaires pour mettre en œuvre une planification stratégique efficace. Jusqu'à 2008, on dénombrait moins de trente responsables de la planification pour 175 collectivités locales. Depuis, le gouvernement en a recruté plus d'une centaine, qu'il a affectés à diverses collectivités locales. L'initiative mérite d'être soulignée, même si ce nombre reste insuffisant et si les moyens financiers ne sont toujours pas à la hauteur des attentes.

Les collectivités locales kenyanes sont réparties en quatre catégories : métropole (city), municipalité, comté et ville (town). En 2009, les 175 pouvoirs locaux se répartissaient ainsi : un conseil métropolitain (Nairobi), 45 conseils municipaux, 67 conseils de comté et 62 conseils de ville (voir le tableau ci-dessous).

### 6.4 Stratégies et opportunités

Plusieurs stratégies ont été élaborées pour résoudre le problème du manque de ressources des collectivités locales.

---

Type et nombre de pouvoirs locaux au Kenya		
Catégorie	Autorité locale	Nombre total
I	Conseil métropolitain	1
II	Conseils municipaux	45
III	Conseils de comté	67
IV	Conseils de ville	62
<b>Total</b>		<b>175</b>

1 **Stratégie de développement urbain.** L'Association des autorités de gouvernance locale du Kenya, organisation regroupant toutes les collectivités locales du pays, met actuellement au point un programme pour aider une dizaine de collectivités locales à mettre en œuvre un processus de planification stratégique exhaustif et inclusif. En s'appuyant en premier lieu sur le profil des villes, il identifiera les ressources internes et externes disponibles et recensera les opportunités et les écueils à prendre en compte lors de la préparation et de la mise en œuvre des programmes de chacune des collectivités locales concernées.

- 2 Le **gouvernement central du Kenya** est sur le point de mettre en œuvre, avec le soutien de la Banque mondiale, de l'Agence suédoise de développement international et de l'Agence française de développement, le Programme kenyan de gestion urbaine. Ce programme permettra de s'attaquer aux problèmes institutionnels, financiers et infrastructurels auxquels sont confrontées les collectivités locales en matière de prestation de services. La planification stratégique y est prise en compte.
- 3 La **nouvelle Constitution du Kenya** aborde la question du transfert de compétences, de responsabilités et de ressources aux collectivités locales. Approuvée par referendum par 67 % des électeurs, elle prévoit le transfert d'un certain nombre de compétences aux gouvernements locaux. Ainsi, son chapitre 11 donne aux gouvernements locaux le pouvoir de promulguer des lois et de mettre en œuvre des programmes, tandis que son chapitre 12 stipule que 15 % du revenu national devra être transféré aux collectivités locales, ce qui accroîtra substantiellement le montant de leurs ressources sûres. Les fonctionnaires locaux devront être formés et les plus qualifiés d'entre eux seront désignés pour mettre en œuvre la nouvelle législation.

## Partie 7 : Conclusion et recommandations

### 7.1 Conclusion

Confrontées à une considérable pression politique pour fournir des résultats, à un niveau de responsabilités croissant, à l'insuffisance des compétences dont elles disposent, à un manque d'opportunités pour générer des revenus et à la fréquente confusion de leurs responsabilités et de leurs rôles avec ceux des autres sphères de gouvernement, les municipalités doivent, aujourd'hui plus que jamais, recourir à la planification stratégique, se doter des moyens nécessaires pour la mettre en place et renforcer leurs services chargés de la planification, de façon à pouvoir prendre en toute connaissance de cause les décisions relatives à leur développement futur. L'accroissement de leurs responsabilités en matière de prestation de services, d'attraction des investissements et de gestion du développement urbain signifie que les gouvernements locaux ne peuvent s'en tenir à l'élaboration de la planification stratégique, ils doivent aussi se montrer créatifs et déterminés dans la mise en œuvre de leurs plans stratégiques.

Il est extrêmement important que les municipalités partagent leurs expériences, qu'elles apprennent les unes des autres et se dotent d'une plate-forme leur permettant de travailler de concert, et non seulement entre elles mais aussi avec les

autres sphères de gouvernement. Le renforcement des capacités au sein des municipalités devrait être l'une des priorités de l'aide internationale et des ministères dont la gouvernance locale entre dans le champ de compétences. À cet égard, les associations de gouvernements locaux peuvent jouer un rôle majeur en mettant sur le devant de la scène les questions d'intérêt commun et en encourageant les gouvernements locaux à faire front commun, de façon à être en position de force lors des négociations avec les gouvernements nationaux.

### 7.2 Recommandations

Il est recommandé aux gouvernements locaux de :

- reconnaître la nécessité d'une planification en général et d'une planification stratégique en particulier, et y consacrer les moyens et le temps nécessaires, notamment en désignant un responsable de la planification du développement intégré et en créant un service municipal dédié à la planification ;
- reconnaître que les plans stratégiques doivent être clairs et concis, faciles à communiquer, et aussi que la planification stratégique est un processus à long terme, allant au-delà de la durée des mandats électoraux ;
- élaborer une planification stratégique efficace, portée par une volonté forte au niveau local et par un soutien politique à tous les niveaux ;

- mettre en place des mécanismes permettant d'accroître la capacité des municipalités à dégager des revenus et à réduire leur dépendance vis-à-vis des transferts des gouvernements centraux et des financements des donateurs ;
- définir des critères de financement des gouvernements centraux clairs et transparents pour garantir la stabilité et faciliter la planification stratégique ;
- impliquer toutes les parties prenantes dans l'élaboration d'une vision stratégique claire ;
- encourager les investissements durables du secteur privé ;
- encourager une approche participative et l'« appropriation » du processus de planification par les fonctionnaires locaux, les élus et les habitants, de façon à accroître la responsabilisation des agents municipaux ;
- mettre en place un cadre solide pour éviter les chevauchements de fonctions et coordonner la planification et les initiatives de tous les acteurs au niveau local en promouvant la gouvernance coopérative ;
- développer les ressources et capacités permettant de garantir l'existence d'une compétence locale pour mener à bien le mandat de la municipalité et lui permettre de mettre en œuvre son plan stratégique ;
- intégrer la planification stratégique au budget et soumettre les hauts fonctionnaires à une obligation de résultats ;
- promouvoir le dialogue, les compétences et le partage des connaissances entre les réseaux et les municipalités ;
- favoriser la coopération intercommunale : une collaboration fonctionnelle mieux si elle respecte les besoins et aspirations des municipalités limitrophes.

#### Il est recommandé aux gouvernements nationaux de :

- permettre aux gouvernements locaux de remplir leur mandat à l'aide d'une législation adéquate et de lignes de financement claires, et les doter des compétences nécessaires pour ce faire ;
- admettre l'importance de la planification stratégique pour la

- gouvernance locale axée sur le développement ;
- allouer aux gouvernements locaux les moyens financiers nécessaires pour assurer leur mission et les aider à renforcer leurs capacités ;
- prendre conscience du fait que les gouvernements locaux tiennent leur mandat des électeurs ;
- reconnaître que les gouvernements locaux sont les mieux placés pour répartir les ressources ;
- reconnaître qu'il est impossible aux municipalités, quelles que soient leurs compétences, d'atteindre seules tous leurs objectifs.

#### Il est recommandé aux organisations internationales de :

- reconnaître les gouvernements locaux comme partenaires de négociation ;
- éviter tout retard dans la mise en œuvre de projets ;
- prendre conscience du fait que les partenariats internationaux doivent être en cohérence avec les stratégies déjà en place et contribuer à leur application ; ces partenariats doivent en outre être mis en œuvre en collaboration avec des représentants des municipalités concernées et faciliter l'instauration de mécanismes favorisant le partage d'expériences (tant positives que négatives) entre municipalités au sein de chaque pays et entre pays.

#### Il est recommandé aux associations de gouvernements locaux de :

- faciliter le partage régional des connaissances, le travail en réseaux et la mise en place de programmes de parrainage ;
- faciliter l'assistance technique, la formation et le renforcement des capacités ;
- aider les gouvernements locaux à nouer des relations durables et équitables avec le secteur privé.

#### Il est recommandé au secteur privé de :

- s'engager dans des projets durables et équitables.

---

## Références

- Association des autorités locales de Namibie (ALAN), « Namibian City Development Strategies (CDS) Pilot », 2009.
- Banque mondiale, « Municipal Development in Mozambique: Lessons from the first decade », Washington DC, 2009.
- CGLU, « La décentralisation et la démocratie locale dans le monde », Premier rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale, Barcelone, 2008.
- Chenje, M. et al., « L'avenir de l'environnement en Afrique : le passé le présent et les perspectives d'avenir », Programme des Nations Unies pour l'Environnement, New York, 2000.
- Communauté urbaine de Douala, « Stratégie de développement de la ville de Douala et de son aire métropolitaine », Douala, 2009.
- Constitution de la République d'Afrique du Sud.
- Cuereña, A., « The Process of Decentralization and Local Governance in Mozambique: Experiences and Lessons Learnt », rapport technique, Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), New York, 2001.
- DAES/ONU, « World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database », 2007 : <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=2>.
- Département en charge de la Gouvernance locale et des Affaires traditionnelles de la province du KwaZulu Natal (Afrique du Sud), « 2006/2007 Consolidated Annual Municipal Performance Report », 2007.
- Forum sur la gouvernance locale du Commonwealth (CLGF), « Country Profile: Malawi », 2009 : <http://www.clgf.org.uk/index.cfm/PageID/103/ViewPage/Malawi>.
- Guide sur les stratégies de développement urbain de Cities Alliance, <http://www.citiesalliance.org/cds>.
- Jenkins, P., « In search of the urban-rural frontline in postwar Mozambique and Angola » *Environment and Urbanization*, Vol. 15, n° 1, p. 121 à 134, Londres, 2003.
- Maganlal, M., « South African Intergovernmental Context for Strategic Planning and Budgeting », présentation à l'intention de l'Association sud-africaine des gouvernements locaux, 2009.
- Ovens and Associates, « Physical Planning Strategy for Nkangala district municipality », 2006.
- République d'Afrique du Sud, Livre blanc sur la gouvernance locale, 2000.
- UNICEF, <http://www.unicef.org/french/>.

Les débats au cours des réunions ont contribué à l'élaboration du document d'orientation :

- En juillet 2007, lancement du projet de CGLU « Le Futur des Villes » (CityFuture) en Afrique du Sud avec la participation des gouvernements locaux et des associations de 11 pays, accueillis par Johannesburg et ses partenaires
- En novembre 2008, débat sur la planification stratégique à Maputo (Mozambique) avec les villes et les associations d'Afrique du Sud et du Mozambique, ANAMM, SALGA et ses partenaires.
- Kwa Zulu Natal, Afrique du Sud, en mars 2009, atelier d'appui au renforcement des capacités des villes de différentes tailles de la Namibie et de l'Afrique du Sud réalisé par eThewini.

Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Asie



## Table des matières

<b>Partie 1 : Contexte et tendances générales</b>	45
1.1 Aperçu	45
1.2 Une région en urbanisation rapide	45
1.3 Une économie dynamique, quoique en ralentissement	45
1.4 Les inégalités villes-campagnes	46
1.5 Les objectifs du Millénaire pour le développement	46
1.6 Le problème des logements insalubres	46
1.7 La transmission du foncier	46
1.8 Eau, assainissement et déchets	46
1.9 Le changement climatique	46
<b>Partie 2 : Enjeux et tendances en matière d'urbanisme</b>	48
2.1 La gouvernance décentralisée	48
2.2 Les capacités et ressources locales	48
2.3 Nouvelles demandes en matière de décentralisation	48
2.4 L'impact des nouveaux médias	48
2.5 Comparaison des modèles d'urbanisme	49
<b>Partie 3 : Études de cas</b>	50
3.1 Introduction	50
3.2 Principaux constats	50
3.3 Batam, Indonésie	51
3.4 Calbayog, Philippines	52
3.5 Daegu, Corée	52
3.6 Delhi, Inde	54
3.7 Guangzhou, Chine	55
3.8 Jakarta, Indonésie	56
<b>Partie 4 : Recommandations</b>	57
<b>Annexe</b>	
Aperçu des systèmes de planification urbaine dans quatre pays d'Asie	58
<b>Références</b>	60

## Partie 1 : Contexte et tendances générales

### 1.1 Aperçu

L'Asie connaît une urbanisation rapide, en grande partie grâce à l'industrialisation de pays comme la Chine et l'Inde. Ce continent, le plus peuplé du globe, est divers sur les plans culturel et politique mais aussi économique : l'extrême richesse y côtoie l'extrême pauvreté. L'influence des villes asiatiques sur la scène mondiale se fait de plus en plus sentir. Entre 2008 et 2025, Shanghai devrait se propulser de la 25<sup>e</sup> à la 9<sup>e</sup> place au classement mondial des plus grandes agglomérations en fonction de leur PIB. Sur la même période, Bombay devrait passer de la 29<sup>e</sup> à la 11<sup>e</sup> place<sup>1</sup>.

Pour tirer parti de cette expansion économique et améliorer la productivité, l'équité et la viabilité urbaines, les villes doivent imaginer de nouveaux accords de coopération et concevoir des interventions stratégiques ciblées, intégrées, participatives, à long terme, pertinentes et durables.

Ce document régional donne un aperçu des stratégies d'urbanisme adoptées par les pays asiatiques en faisant référence à la Chine, à l'Indonésie, aux Philippines et au Vietnam. Il propose des mesures pour améliorer la portée des interventions et contient six études de cas concernant les villes de Batam, Calbayog, Daegu, Delhi, Jakarta et Ghangzhou.

### 1.2 Une région en urbanisation rapide

Couvrant 29,9 % de la surface terrestre, l'Asie est le plus grand continent du monde. Il est aussi le plus peuplé, avec quelque quatre milliards d'habitants, soit 60 % de la population mondiale. Environ la moitié des cent plus grandes agglomérations<sup>2</sup> du monde se trouvent en Asie, et neuf figurent parmi les quinze premières, plus, donc, que tout autre continent.

En Asie, environ 40 % de la population vit déjà en milieu urbain. D'ici à 2050, l'Asie abritera 63 % de la population urbaine mondiale, soit 3,3 milliards de personnes. En Chine, la population citadine franchira la barre du milliard d'habitants

- 
- 1 Étude du cabinet PriceWaterhouseCoopers sur le poids économique des villes des marchés émergents, novembre 2009.
  - 2 Le terme « agglomération urbaine » désigne une agglomération de population contenue dans le périmètre d'un territoire d'un seul tenant où l'habitat présente une densité urbaine, indépendamment des divisions administratives ou des flux domicile-travail. Cela englobe généralement la population d'une ville plus celle des zones périurbaines adjacentes.
  - 3 *Asian Development Outlook 2009*.

Les quinze plus grandes agglomérations du monde  
(Division de la population, ONU, 2009)

Rang	Agglomération, pays	Population en 2010 est.	Population en 2025 est.
1	Tokyo, Japon	36,668,510	37,088,417
2	Delhi, Inde	22,156,810	28,567,826
3	São Paulo, Brésil	20,262,493	21,650,903
4	Bombay, Inde	20,040,868	25,809,977
5	Mexico, Mexique	19,460,212	20,712,767
6	New York/Newark, États-Unis	19,425,069	20,636,047
7	Shanghai, Chine	16,575,110	20,016,885
8	Calcutta, Inde	15,552,080	20,111,977
9	Dacca, Bangladesh	14,648,354	20,935,801
10	Karachi, Pakistan	13,124,793	18,725,211
11	Buenos Aires, Argentine	13,074,389	13,708,193
12	Los Angeles, États-Unis	12,762,091	13,677,047
13	Pékin, Chine	12,385,263	15,018,304
14	Rio de Janeiro, Brésil	11,949,619	12,650,430
15	Manille, Philippines	11,628,288	14,916,106

en 2030. Selon les prévisions, 70 % de la population chinoise sera urbaine en 2050.

De nombreuses villes chinoises affichent des taux de croissance vertigineux, jusqu'à plus de 10 % par an dans le cas de Chongqing, de Xiamen ou de Shenzhen. Plusieurs explications sont mises en avant : l'adoption, par le gouvernement chinois, d'une approche pro-urbaine du développement économique ; la transition d'un processus dirigé par l'État dans le cadre d'une économie planifiée à un processus guidé par l'État dans le cadre d'une économie de marché ; la requalification administrative en zone urbaine de zones d'habitat essentiellement rural ; enfin, l'exode rural.

### 1.3 Une économie dynamique, quoique en ralentissement

La part des zones urbaines dans le PIB du continent asiatique s'élevait à 80 % en 2004. L'économie de l'Asie est dynamisée par les solides économies de la Chine et de l'Inde, même si ces dernières sont loin d'être épargnées par la crise économique mondiale.

Selon un rapport de la Banque asiatique de développement (BAD)<sup>3</sup>, en 2009, la croissance du PIB des pays en développement en Asie sera inférieure de six points par rapport à 2007 et de trois points par rapport à 2008.

#### 1.4 Les inégalités villes-campagnes

La disparité des revenus entre les zones rurales et urbaines est un problème considérable dans de nombreux pays de la région, notamment en Chine. Les écarts de revenus ville-campagne y sont en effet plus importants que presque partout ailleurs dans le monde. Ce type d'inégalité entre le milieu rural et le milieu urbain a augmenté ces dernières décennies, principalement du fait de la libéralisation économique et de la concentration de l'activité en zone urbaine ou dans l'aire d'influence des villes.

Pékin, capitale de la Chine, est la ville la plus égalitaire d'Asie ; elle a le plus bas coefficient de Gini de toutes les villes d'Asie, mais aussi du monde (0,22). Hong Kong, en revanche, a le coefficient le plus élevé de toutes les villes asiatiques, et une valeur relativement élevée au regard des normes internationales (0,53). De récentes analyses tendent à indiquer une tendance inégalitaire en Inde, à l'instar de ce qui s'est produit en Chine à la suite de la mondialisation et de la libéralisation économique<sup>4</sup>.

#### 1.5 Les objectifs du Millénaire pour le développement

En 2009, à plus de mi-parcours de la date butoir (2015) fixée pour réaliser les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement, l'Asie a enregistré de grands progrès en matière de réduction de la pauvreté. De nombreux pays devraient atteindre l'objectif visant à réduire de moitié l'extrême pauvreté d'ici à 2015. Cependant, la crise économique risque de mettre un frein considérable à toute nouvelle diminution de la pauvreté. Ces dernières années, plusieurs catastrophes extraordinaires ont frappé l'Asie : des inondations dramatiques ont eu lieu en Indonésie et aux Philippines en 2009 et les séismes et glissements de terrain devraient porter un coup d'arrêt aux avancées obtenues.

Les villes d'Asie doivent tisser des liens de collaboration pour progresser sur d'autres OMD, comme la réduction des taux de mortalité materno-infantile, la nutrition, l'assainissement ou l'éducation. Il leur faut également se préparer en prévision des catastrophes naturelles à venir.

#### 1.6 Le problème des logements insalubres

En Asie, les concentrations de logements insalubres varient énormément, de 43 % et 37 % en Asie du Sud et de l'Est, respectivement, à 24 % en Asie de l'Ouest et 28 % en Asie du Sud-Est. La forte concentration de population vivant dans des taudis en Asie du Sud peut être associée à plusieurs facteurs, dont l'insuffisance de l'investissement dans le secteur du logement de cette sous-région, la pauvreté et l'instabilité.

En Asie de l'Est, c'est en Mongolie que les personnes habitant un taudis sont les plus nombreuses (65 % des foyers), principalement du fait du manque de logements décentes.

---

4 ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009*.

5 Professeur Adrian Atkinson, Université technique de Berlin, Allemagne.

6 Banque mondiale, East Asia Project, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, projet de rapport final, janvier 2007.

7 PNUE, *Asia Pacific Environment Outlook*.

#### 1.7 La transmission du foncier

En bordure de nombreuses villes, de vastes bandes de sol rural sont aujourd'hui réaffectées à un usage urbain. Du fait des pratiques d'investissement dans la terre et de rétention foncière, l'accès à des terrains abordables et viabilisés est devenu un problème dans des agglomérations des Philippines comme le Grand Manille ou Iloilo, de même qu'en Indonésie. Les zones périurbaines d'Ho Chi Minh-Ville connaissent un développement rapide qui échappe à tout contrôle et nombre d'anciennes terres agricoles se transforment en terrains vagues pratiquement impossibles à urbaniser<sup>5</sup>.

En Chine, l'offre foncière conduit à l'expropriation des agriculteurs, à la perte de terres agricoles et à leur affectation à d'autres usages, notamment industriels. La conversion vers des usages urbains augmente la valeur du sol et devient une source de revenus pour les budgets locaux, qui permet de financer des équipements et services essentiels.

Les villes ont été encouragées à entreprendre une démarche de planification stratégique afin de répondre aux besoins de demain. Elles doivent élaborer des cadres plus adaptés de planification locale et réglementaire, mettre en place des incitations fiscales, renforcer les capacités locales et investir dans de nouvelles infrastructures sans négliger les impératifs de respect de l'environnement et de qualité de la forme urbaine. Selon toute probabilité, si l'attention voulue n'est pas accordée à ces questions, l'expansion urbaine deviendra moins soutenable dans les années à venir<sup>6</sup>.

#### 1.8 Eau, assainissement et déchets

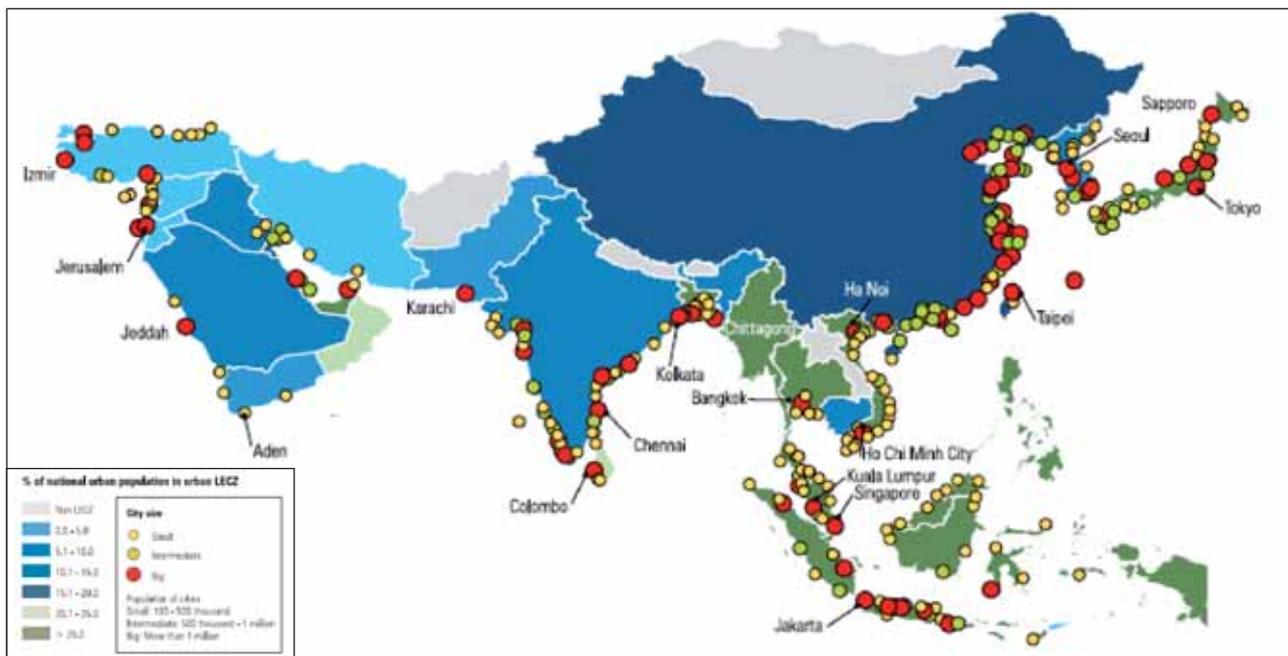
Les villes sont le plus souvent aux prises avec des problèmes environnementaux localisés et immédiats qui font peser un risque sur la santé. Un Asiatique sur trois n'a pas accès à une source d'eau potable salubre fonctionnant au moins une partie de la journée et située dans un rayon de 200 mètres de chez lui (BAD, 1997). Près d'un Asiatique sur deux n'a pas accès aux services d'assainissement et à peine 10 % des eaux usées sont traitées au niveau primaire (BAD, 1997). La situation varie d'un pays à l'autre, mais est généralement pire dans les zones urbaines.

Selon le projet de l'Organisation mondiale de la santé relatif à la charge mondiale de morbidité, 58 000 décès prématurés sont attribuables chaque année à la pollution atmosphérique urbaine<sup>7</sup>.

#### 1.9 Le changement climatique

Les villes consomment une grande partie de l'énergie mondiale, et dans les mégapoles comme Pékin, Shanghai ou Calcutta, les industries consomment plus de 50 % de l'énergie totale.

Selon le Groupe intergouvernemental d'experts sur l'évolution du climat (GIEC), le pic des émissions mondiales doit être atteint en 2015, puis réduit de 50 à 80 % d'ici à 2050 par rapport à 1990, afin d'éviter les conséquences catastrophiques du changement climatique. La Chine et l'Inde, classées comme pays en développement avancé, sont responsables respectivement de 10 et 3 % des concentrations de gaz à effet



Villes asiatiques menacées par la hausse du niveau des mers (ONU-Habitat 2008)

% de la population urbaine du pays vivant dans une LECZ	
Non LECZ	Taille de la ville
0,0 - 5,0	Petite
5,1 - 10,0	Moyenne
10,1 - 15,0	Grande
15,1 - 20,0	
20,1 - 25,0	<b>Population des villes</b>
> 25,0	Petites : 100 000 - 500 000
	Moyennes : 500 000 - 1 million
	Grandes : plus de 1 million

menace du changement climatique. En Asie, la prédominance des villes portuaires est encore plus importante qu'en Afrique ou en Amérique latine : 18 des 20 plus grandes agglomérations de la région sont des villes côtières ou sont situées en bordure d'un fleuve ou d'un delta. Au Japon, moins de 10 % des villes se trouvent dans des zones de basse altitude (LECZ [zones contiguës à la côte et à moins de 10 mètres d'altitude]), mais la population urbaine menacée s'élève à 27 millions d'habitants, soit plus que la population urbaine menacée de l'ensemble Amérique du Nord/Australie/Nouvelle-Zélande.

de serre dans l'atmosphère imputables aux activités humaines, contre 75 % pour le monde développé (World Resources Institute). Cependant, l'Inde et la Chine, laquelle est récemment devenue le premier émetteur mondial de CO2, sont plus vulnérables que les pays développés avancés.

D'ici 2070, les populations des villes situées sur le delta d'un fleuve, déjà très exposées au risque d'inondation, comme Dacca, Calcutta, Rangoon et Haiphong, vont rejoindre le groupe des populations les plus menacées. Les villes portuaires du Bangladesh, de Chine, de Thaïlande, du Vietnam et de l'Inde auront également rejoint les rangs des villes dont les ressources sont les plus vulnérables.

On prévoit que la hausse des températures moyennes en Chine et en Inde sera supérieure de 8 à 9 degrés Fahrenheit à celle enregistrée en Europe de l'Ouest<sup>8</sup>. Dans le sud et l'ouest de la Chine, la pluviosité est sept fois plus importante que dans les années 1950. On s'attend à une recrudescence de l'intensité des cyclones du Pacifique, qui s'accompagneront de vents plus violents et de pluies extrêmes<sup>9</sup>. Les risques d'inondation augmentent également avec la

Le secteur privé dans les villes sera le principal moteur de la transition vers une économie mondiale à faibles émissions de CO<sub>2</sub>. Ainsi, ayant réalisé que sa population pouvait figurer parmi les plus durement frappées par le réchauffement de la planète, la Chine a mis de nombreux moyens en œuvre pour réduire ses émissions. Avec l'aide de généreuses subventions de l'État, les entreprises chinoises ont, par exemple, montré la voie dans le domaine de la production d'énergie éolienne et solaire.

8 Rapport du GIEC, 2007.

9 Begley, Sharon, « China and India will Pay », *Newsweek*, 27 août 2009.

## Partie 2 : Enjeux et tendances en matière d'urbanisme

### 2.1 La gouvernance décentralisée

Depuis les années 1990, dans de nombreux pays d'Asie l'État a décentralisé les responsabilités fiscales, administratives et politiques à des paliers inférieurs de gouvernement et au secteur privé. En Chine, les responsables municipaux sont désignés par le Congrès local du peuple, mais ce sont des instances supérieures de gouvernement qui nomment les hauts responsables locaux. Au Vietnam, l'approche est semblable à celle de la Chine, mais une plus grande autonomie a été octroyée aux villes. En Inde, en 1992, les 73<sup>e</sup> et 74<sup>e</sup> amendements à la Loi constitutionnelle ont conféré un statut constitutionnel aux collectivités locales, considérées comme des administrations de troisième rang. Aux Philippines, les villes bénéficient d'une large autonomie par rapport au gouvernement national. Dans certains pays, la décentralisation a été jugée souhaitable compte tenu des effets positifs qui l'accompagnent, par exemple : réforme fiscale, gouvernement perçu comme étant plus proche des citoyens, meilleures prestations des services publics, population plus engagée. La décentralisation peut cependant avoir des effets négatifs. Ainsi, la préférence des bailleurs de fonds pour des projets verticaux et centralisés pourrait limiter leur participation à la prestation de services, notamment de santé, et une décentralisation fiscale plus poussée pourrait augmenter les disparités intra-districts, pour ne citer que quelques exemples.

### 2.2 Les capacités et ressources locales

Les gouvernements nationaux et locaux ont reconnu que le succès de la décentralisation dépend en grande partie des capacités des institutions locales, du soutien du pouvoir central, des transferts de ressources aux collectivités locales en rapport avec les prestations à assurer et, plus important encore, d'une bonne gouvernance locale. Le but n'est peut-être plus de décentraliser en tant que fin en soi, mais de garantir une bonne gouvernance<sup>10</sup> (Sharma, 2008). Les autorités locales reconnaissent que la dynamique de décentralisation n'implique pas nécessairement un abandon de responsabilités de la part du pouvoir central. Cela appelle, en revanche, une réorientation du rôle de ce dernier, qui cesse d'assurer une supervision directe pour exercer des fonctions d'encadrement et de supervision générale. Les autorités centrales doivent s'attacher à instaurer des conditions favorables et porter une

plus grande attention à la mise en place d'incitations, sanctions, outils et lignes directrices à l'intention des pouvoirs locaux. Une telle approche est adoptée en Inde, aux Philippines et en Indonésie, par exemple.

Alors que les différents paliers de gouvernement traitent de questions spécifiques, nombre de questions de gestion urbaine peuvent être abordées dans un contexte transfrontalier. Le cas de Batam en fournit une bonne illustration. Sur le plan économique, Batam a ainsi resserré ses liens avec le secteur privé, ainsi qu'avec d'autres collectivités locales d'Indonésie et de Malaisie et avec Singapour, en vue de poursuivre un objectif commun.

Le tableau ci-dessous montre les différents niveaux de préoccupation. La liste n'est pas exhaustive et peut varier dans chaque pays.

### 2.3 Nouvelles demandes en matière de décentralisation

La décentralisation n'est pas non plus une solution miracle. Par conséquent, la question la plus pertinente est peut-être de se demander *comment* elle peut fonctionner et non pas si elle fonctionne. La configuration des villes change en Asie. Dans ce contexte, les gouvernements élaborent maintenant de nouvelles formes de coopération et de décentralisation. L'industrialisation et la croissance économique tendent à élargir les limites du tissu urbain : les villages deviennent des villes, les villes des métropoles et les mégapoles des méga-régions, comme Jabodetabek, le Grand Séoul ou le Grand Tokyo, par exemple.

Ce phénomène pose un réel défi aux autorités, qui doivent concevoir des stratégies appropriées de décentralisation et des accords de partenariat afin de mieux intégrer les plans des divers groupements de villes, partager les responsabilités, conclure des accords institutionnels transfrontaliers innovateurs, repenser les structures de coordination et utiliser les nouvelles technologies de l'information pour faciliter la participation et l'engagement des citoyens.

### 2.4 L'impact des nouveaux médias

L'émergence de nouveaux médias est à la fois un enjeu majeur et une chance à saisir pour les villes. Alors que l'information du public était autrefois principalement l'apanage du gouvernement, désormais tout le monde ou presque a la possibilité de s'informer et d'influencer autrui. La disponibilité de grandes quantités d'informations a radicalement changé la façon dont les communautés interagissent avec les organisations et participent à la vie de leur ville et au

---

10 Sharma, Chancel Kumar, *Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Globalization in Decentralized Local Governance: Global Perspectives*, édité par le Dr Sudha Menon, ICFAI University Press (à paraître).

Les problèmes transfrontaliers			
	Transnational	Transfrontalier régional / groupement de villes	Villes / local / collectivités
Planification stratégique – participation	Atténuation du changement climatique	Sols et forêts Conservation de la nature Gestion des ressources en eau (côtières et marines)	Aménagement du territoire Vision partagée Coordination de l'aménagement foncier privé
	Migration et démographie		
	Commerce, systèmes d'innovation économique	Routes Transports Élimination des déchets solides	Habitat et rénovation urbaine Conservation du patrimoine Équipements collectifs
	Flux d'investissement	Aménagement du territoire et transports	
	Science et technologie	Vision partagée Coordination de l'aménagement de grandes parcelles de terrains privés Réduction des risques de catastrophe aux niveaux régional et sous-régional	Gestion des déchets solides Réduction des risques de catastrophes à assise communautaire
		Santé (lutte contre la propagation des maladies) Services sociaux spécialisés Autres, tourisme, etc.	Santé, éducation, services sociaux Création d'emploi Participation de la collectivité Autres
ENVIRONNEMENT EN ÉVOLUTION RAPIDE			
Source : consultant CGLU, 2009			

gouvernement. Les gouvernements subissent des pressions de plus en plus grandes pour fournir des services en accès libre de données exactes et objectives.

### 2.5 Comparaison des modèles d'urbanisme<sup>11</sup>

La comparaison des modèles d'urbanisme et des pratiques émergentes dans quatre pays (Chine, Indonésie, Philippines et Vietnam) fait apparaître deux approches de planification et mise en œuvre que l'on peut aussi déduire des six études de cas résumées ci-après et des tendances observées dans chaque pays. La première est une approche du haut vers le bas et interventionniste, marquée par d'importants investissements du secteur public et dont on trouve une illustration en Chine et au Vietnam. La seconde est une approche du bas vers le haut et participative, privilégiée dans les économies à croissance faible ou modérée, caractérisées par la fragilité des mécanismes de mise en œuvre, comme en Indonésie, aux Philippines et dans d'autres pays asiatiques en développement.

Tout comme la Chine et le Vietnam, les autres pays en développement ont fait de la croissance économique un objectif clé de la planification. Aux Philippines, dans les

années 1980, le pouvoir central a dirigé la création de zones économiques spéciales (ZES)<sup>12</sup> dans plusieurs pôles de croissance situés à la périphérie d'aires très urbanisées afin de promouvoir l'industrialisation et la croissance économique. De nombreux pays ont utilisé cette stratégie afin de poursuivre un développement impulsé par la ville. En Chine, la ZES de Shenzhen, qui était à l'origine un village de pêcheurs de 30 000 habitants, est devenue une métropole qui dépassera les dix millions d'habitants d'ici 27 ans.

En Chine et au Vietnam, par exemple, des systèmes de recensement des ménages ont été implantés dans les années 1950 pour contrôler les déplacements de population et contenir l'exode rural dans des limites raisonnables. À la fin des années 1980, la Chine et le Vietnam ont assoupli leurs procédures de recensement et d'obtention du droit de résidence en zone urbaine.

La Chine et le Vietnam ont adopté une approche très interventionniste qui a une incidence considérable sur l'urbanisation de ces pays. Le sol, propriété de l'État en Chine, y est un facteur clé de la dynamique d'urbanisation. Les pouvoirs publics disposent d'importants pouvoirs de réquisition des terres pour le développement urbain. Ils peuvent les convertir en terres à usage urbain ou industriel et les donner à bail au secteur privé à leur valeur de marché, à des prix rémunérateurs.

D'autres pays en développement, comme l'Indonésie, l'Inde et les Philippines, sont passés d'une planification centralisée à une approche du bas vers le haut placée sous la supervision du pouvoir central. Les gouvernements locaux de Jakarta et

11 Banque mondiale, East Asia Project, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, projet de rapport final, janvier 2007, Halcrow Group Ltd pour les données relatives à la Chine, aux Philippines et au Vietnam.

12 Une ZES est une enclave de production dans laquelle les investisseurs nationaux et étrangers sont autorisés à créer des entreprises dans des conditions favorables et bénéficient de généreuses incitations pour vendre leurs produits sur les marchés internationaux.

Daegu, par exemple, ont expliqué que leurs programmes doivent être en cohérence avec les plans nationaux s'ils veulent obtenir des dotations budgétaires pour leurs projets<sup>13</sup>. On peut faire remonter les formes centralisées de l'intervention de l'État à l'héritage des pouvoirs coloniaux et à leur administration centralisée, plus faite pour commander, assurer le maintien de l'ordre et lever des impôts que pour permettre la gouvernance et la participation à l'échelon local. Plusieurs pays où la planification centralisée est fortement ancrée continuent à perpétuer cette tradition. Cependant, là où l'autonomie était une forme de gouvernement autochtone, la décentralisation est devenue plus perceptible lorsque ces pays ont obtenu leur indépendance.

Plusieurs pays ont transféré aux pouvoirs locaux de nombreuses fonctions, telles que le recouvrement des impôts, la planification (notamment stratégique), le pouvoir législatif, ou encore la prestation de services. Les ressources destinées au financement des infrastructures et services, cependant, sont limitées, étant donné l'insuffisance des ressources locales et des transferts du pouvoir central. Pour y remédier, les villes cherchent à adopter des formes de financement novatrices.

Les gouvernements ont favorisé la planification du bas vers le haut tout en maintenant la fonction de contrôle des paliers supérieurs de gouvernement (provincial, régional, national). Une planification participative a été encouragée et de nombreuses villes ont adopté la planification stratégique comme alternative à l'approche déterministe et inflexible du schéma directeur. La participation des parties prenantes, pilier essentiel de la planification stratégique, est la clé de son succès.

L'objectif de la politique de planification évolue également. Dans certains pays, comme le Vietnam, les schémas directeurs

(fondamentalement des documents d'aménagement du territoire), qui pouvaient être inflexibles, devaient obligatoirement être exécutés. À titre d'exemple, le gouvernement central a imposé le respect du schéma directeur national établi en 1999. Comme conséquence de cette politique d'urbanisation décidée au niveau national, Hanoi, Ho Chi Minh-Ville, Haiphong et Danang devinrent des métropoles. À compter de 2004, plusieurs initiatives ont été lancées en vue d'introduire une approche de planification stratégique à Hanoi, Ho Chi Minh-Ville et Danang. Cependant, l'intégration de cette approche dans la procédure opérationnelle vietnamienne n'a rencontré qu'un succès relatif.

Les plans préparés par des pays à régime démocratique, comme les Philippines et l'Indonésie, étaient plus élaborés et dépassaient le champ de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire. Soumis aux instances supérieures de gouvernement pour révision, ils faisaient aussi l'objet d'une assez large participation de la part de plusieurs parties prenantes. Cependant, leur application laissait à désirer. Cela pourrait s'expliquer par l'absence d'une politique urbaine bien définie et par la rigidité des réglementations en matière de développement, pas toujours bien adaptées aux conditions locales.

La taille et l'influence des villes d'Asie ont changé. Le nombre de métropoles et de mégapoles va continuer à augmenter. Plusieurs grandes villes, comme Bangkok, Jakarta, Manille et Séoul, ont étendu les frontières de la planification pour faire face au rythme et à l'ampleur de l'urbanisation. De nombreuses villes de la région sont confrontées à de graves problèmes environnementaux et aux effets du changement climatique. En réaction, gouvernements et parties prenantes ont entrepris de planifier à l'échelle de la ville-région, de prendre des mesures et de promulguer des lois et règlements visant à atténuer les effets négatifs, même si le rythme du processus semble lent.

---

## Partie 3 : Études de cas

### 3.1 Introduction

Les études de cas concernent les villes de Batam et Jakarta en Indonésie, Calbayog aux Philippines, Daegu en Corée, Delhi en Inde et Guangzhou en Chine. Les problèmes décrits peuvent se retrouver dans d'autres villes d'Asie, mais toutes ces villes constituent un exemple de système décentralisé de gouvernance, Jakarta mise à part. Cette dernière adopte une

approche centralisée et du haut vers le bas de la planification, tout en intégrant certains aspects décentralisateurs, comme la participation des habitants à l'échelle des quartiers (*kampung*).

### 3.2 Principaux constats

- Les villes ont du mal à faire face à la demande accrue d'équipements et de services.
- Les formes urbaines ne sont pas cohérentes et la gestion du sol est déficiente.
- L'ensemble du système urbain est compliqué à gérer.
- Les responsabilités sont de plus en plus transférées aux villes par le pouvoir central.

---

13 Atelier ASPAC sur la planification stratégique (Workshop on Regional Chapter Asia Policy Paper Urban Strategic Planning), 27 juin 2010, Batam, Indonésie.

- Elles sont de rang inférieur par rapport au gouvernement de la province et à celui de l'État ou au pouvoir central.
- Ces villes rendent compte au chef de l'État et au gouverneur de la province de leurs programmes urbains, définis dans une large mesure en fonction de lignes directrices imposées par les paliers supérieurs de gouvernement.
- Les villes adoptent une forme de planification stratégique en complément de leurs plans réglementaires.

Batam, Jakarta, Calbayog, Delhi et Guangzhou ont toutes adopté la planification stratégique, reconstitué leurs structures, introduit des réformes, élargi les processus de participation et invité la population et les entreprises à participer au processus de développement. Les villes travaillent également avec les milieux universitaires et rejoignent des associations et des réseaux mondiaux regroupant d'autres villes et des partenaires internationaux, en vue de rechercher des solutions équitables et durables à leurs nombreux défis urbains communs.

### 3.3 Batam, Indonésie

L'île-ville de Batam fait partie de la province indonésienne des îles de Riau et sa population atteint presque le million d'habitants. Elle se trouve à 20 km de la côte sud de Singapour, dans la zone de libre-échange du triangle de croissance Indonésie/Malaisie/Singapour (IMS)<sup>14</sup>. De ce fait, c'est l'exemple type de l'approche cluster d'une ville transfrontalière<sup>15</sup>. Sa démarche illustre la façon dont une ville peut favoriser la création de liens forts avec le secteur privé et avec des pays autres que le sien en vue de poursuivre un objectif économique commun.

La population de Batam (un million d'habitants à ce jour) a triplé au cours des dix dernières années. L'île a connu une croissance spectaculaire de sa population urbaine (9,5 % par an). Étant donné la cherté et la rareté du sol à Singapour, ainsi que sa réglementation rigoureuse, Batam est devenue le lieu privilégié pour acheter à bon marché et y trouver des services généralement offerts à la périphérie des villes, en dehors de tout contrôle et sans les infrastructures voulues. Une planification stratégique a été adoptée pour gérer la croissance accélérée de la ville et son urbanisation incontrôlée, et une stratégie de développement urbain a été préparée afin de concrétiser l'ambition de Batam, qui entend devenir « une ville de rang mondial fondée sur des valeurs morales et éthiques ».

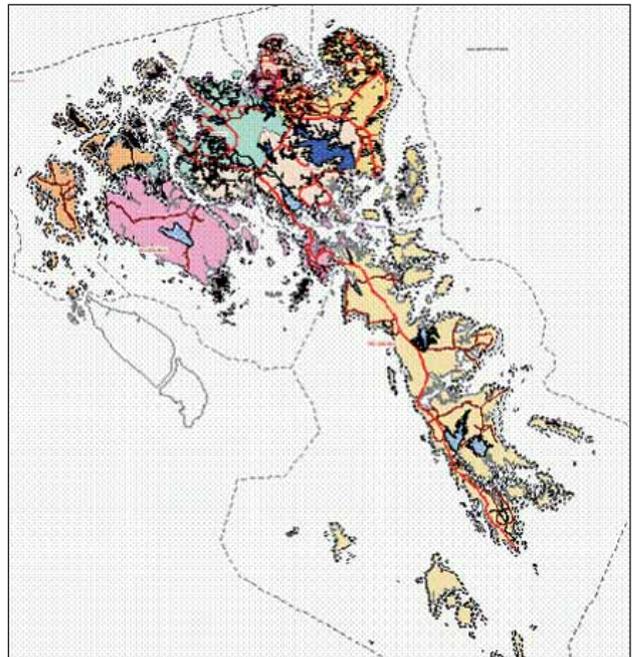
Les plans des gouvernements centraux et locaux en matière de planification urbaine et budgétaire à Batam ont été

14 Dans les années 1980, les gouvernements de Singapour et de Malaisie ont signé un accord portant création d'un triangle de croissance englobant non seulement Singapour et Johore, mais aussi la province indonésienne de Riau.

15 BAD, 2008, *City Cluster Development*, BAD, Manille.

16 Atelier ASPAC sur la planification stratégique (Workshop on Regional Chapter Asia Policy Paper Urban Strategic Planning), 27 juin 2010, Batam, Indonésie.

17 BAD, 2008, *City Cluster Development*, texte établi par Choe, K. et Lacquian, A., BAD, Manille, 2008.



Zone de service d'eau potable de l'île de Batam, Indonésie

combinés en un plan de secteur afin de coordonner, synchroniser et simplifier les interventions. Des groupes d'étude du secteur privé, des milieux universitaires et d'autres secteurs ont été constitués afin de promouvoir l'engagement civique. Ils ont organisé des réunions, orienté les débats et tenu des consultations publiques pour permettre à la population d'exprimer ses idées et aspirations. Les médias ont contribué à informer et éduquer l'opinion afin que chacun puisse faire des choix éclairés. Environ 80 % du budget de Batam provient du budget général de l'État, 15 % des recettes locales et 5 % du budget provincial.

Le plan est revu et mis à jour tous les cinq ans afin de l'adapter à l'évolution de l'île. Les parties prenantes estiment qu'il faudrait mettre en place un processus de décision solide et plus objectif, et que les plans à court terme devraient être cohérents avec les objectifs à long terme. Ces objectifs doivent guider les dirigeants politiques, lesquels sont en fonction pour une durée déterminée<sup>16</sup>.

Environ 70 % des infrastructures de base de Batam (routes, électricité, eau, télécommunications, ports et aéroports) ont bénéficié d'un financement public et 30 % d'un financement privé. La part des investissements privés est allée croissant et d'importants enseignements en ont été tirés :

- (i) la création d'infrastructures appropriées attire les investissements privés ;
- (ii) la coopération entre le gouvernement et le secteur privé est une condition essentielle du bon fonctionnement de l'économie urbaine.

Batam bénéficie d'importantes retombées économiques de son intégration dans la zone économique spéciale du triangle de croissance IMS et de son association étroite avec Singapour et la Malaisie. Les liens tissés dans le cadre d'initiatives économiques communes contribuent à consolider leur relation, malgré la diversité de leurs régimes politiques et juridiques<sup>17</sup>.

### 3.4 Calbayog, Philippines

Calbayog est un exemple de ville ayant adopté un processus de planification stratégique pour mobiliser l'appui des parties prenantes et se transformer en une « communauté agro-industrielle durable appelée à devenir un pôle de croissance économique et commercial » dans la province de Samar. Grâce à sa participation active au sein de la Ligue nationale des villes des Philippines, Calbayog (qui est également membre de CGLU) travaille en réseau avec d'autres villes aux niveaux national et international afin d'obtenir des soutiens pour ses projets.

Calbayog, qui a une population de quelque 164 000 habitants, a entrepris en 2002 la préparation d'une stratégie de développement urbain pour définir ses priorités et guider son développement à long terme dans un contexte de faiblesse des ressources publiques. Ce processus a été appuyé par des partenaires de l'Alliance des villes, dont la Banque mondiale. Auparavant, la ville était paralysée par les déficits budgétaires et la faiblesse des prélèvements fiscaux (de 6 à 9 % par an seulement en moyenne) et de son assiette de revenus. Sa capacité à financer les dépenses d'investissement requises était donc réduite.

L'introduction de cette stratégie aux côtés d'autres outils, comme le Système de gestion des performances de la gouvernance<sup>18</sup>, répondait au besoin de la ville de se doter d'une approche intégrée, globale et participative de l'urbanisme. Cela a permis d'unifier les initiatives disparates des différents acteurs à l'échelle de la ville, y compris les services internes de la municipalité, qui n'avaient pas non plus de priorités bien définies ni de stratégie de développement.

Le maire a constitué une équipe Stratégie composée de personnels techniques des principaux services municipaux afin qu'elle se concentre sur cette vision. La municipalité a également associé les *barangays* (la plus petite unité administrative aux Philippines), et consulté les différentes parties prenantes, comme la Coalition multisectorielle, le secteur privé et le Conseil de développement du peuple, entre autres.

Elle s'est également lancée dans une campagne marketing plus agressive. Le chef de l'administration locale a noué des liens avec des partenaires du développement (y compris le secteur privé) et a pu mobiliser des fonds pour des projets que la ville n'aurait pas été en mesure de financer à court terme sur ses propres ressources – comme la mini-centrale hydroélectrique de Bangon Falls et des immeubles de taille moyenne destinés au logement des fonctionnaires. La ville a en outre bénéficié de l'aide de l'Agence de coopération internationale du Japon (JICA) pour obtenir des appuis et attirer des investissements internationaux dans des services tels que l'enfouissement

sanitaire, qui, depuis la promulgation en 1992 du Code du gouvernement local, relève de la responsabilité de la municipalité sans que cette dernière se soit vu allouer les moyens nécessaires pour assurer cette prestation. Quelques avancées ont été enregistrées sur des projets locaux, par exemple l'affiliation des conducteurs de cyclo-pousse à une caisse d'assurances sociales, la réinstallation de groupes vivant dans des camps sur des sites viabilisés, l'accès aux services médicaux grâce à un partenariat avec des hôpitaux privés et la révision du code de la fiscalité locale.

Le maire de Calbayog a partagé son expérience avec la région et d'autres gouvernements locaux et cette stratégie de développement a été appliquée dans tout le pays. En tant que membre de la Ligue des villes des Philippines, qui compte 120 adhérents, Calbayog contribue au renforcement des capacités des villes des Philippines et au partage des connaissances.

### 3.5 Daegu, Corée

La ville métropolitaine de Daegu, l'une des plus grandes régions industrielles de Corée, est confrontée depuis quelques années au déclin de sa population. Avec 2,5 millions d'habitants fin 2009, Daegu, capitale de la province de Gyeongbuk, est néanmoins encore la troisième aire métropolitaine du pays. Cependant, face à la baisse de 0,15 % de la population<sup>19</sup>, à la stagnation de l'économie locale et à une société en vieillissement rapide, les dirigeants de la ville ont réalisé le besoin de changement.

Le déclin de la population dans la vieille ville a entraîné une transformation du centre urbain. Ce phénomène, qui s'est encore accéléré avec le développement des banlieues, a fait apparaître la nécessité d'une approche de planification globale, d'un suivi des résultats obtenus et d'autres outils de gestion du gouvernement local. Voir encadré 1 – *Daegu : Faire face au vieillissement de la population.*

Dans le cadre du processus de décentralisation engagé en Corée, fondé sur une loi de décentralisation prévoyant un transfert de pouvoirs du gouvernement central vers les gouvernements locaux, plusieurs pouvoirs, dont le pouvoir fiscal (impôt local sur le revenu, impôt local sur la consommation) sont actuellement transférés. Les villes ont également d'importantes compétences en matière de planification. Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Daegu à l'horizon 2020 a été établi conformément au 4<sup>e</sup> Plan national d'aménagement global du territoire.

Après un changement de régime en 2008 et des changements économiques, le gouvernement central a décidé de transformer la région de Daegu-Gyeongbuk en zone franche. Cela a donné lieu à la création d'un nouvel organisme municipal, l'Agence d'administration de la zone franche.

La ville a maintenant plusieurs plans en place : le Plan de développement à long terme de Daegu (Vision 2020), le Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de Daegu (2006-2020), le Plan métropolitain du Grand Daegu (2001-2020) et le Plan de la zone économique métropolitaine de Daegu-Gyeongbuk. La ville ambitionne de promouvoir un

---

18 Institute for Solidarity in Asia.

19 Au 31 décembre 2009, la population de Daegu était de 2 509 187 habitants, soit 3 417 (0,14 %) de moins qu'à la fin 2008 ; on constate en revanche une augmentation du nombre de ménages (+ 11 501, soit 1,29 %), qui passe à 906 470. Source : Ville métropolitaine de Daegu <https://english.daegu.go.kr/cms/cms.asp?Menu=28>.

### Encadré 1 – Daegu : Faire face au vieillissement de la population

La ville métropolitaine de Daegu doit faire face à un défi majeur auquel les autres villes asiatiques n'ont pas encore été confrontées : le déclin de sa population. La baisse du taux de natalité et l'allongement de la durée de vie, grâce à l'amélioration du niveau de vie et au développement de la technologie médicale, ont également conduit à une baisse de la population active.

La ville métropolitaine de Daegu est la troisième en taille parmi les seize villes métropolitaines et provinces de Corée. Environ 10 % de sa population actuelle est âgée de plus de 65 ans. Dans les années 1980, elle comptait seize personnes de 15 à 64 ans pour une personne de plus de 65 ans. Ce rapport devrait atteindre cinq personnes de 15 à 64 ans pour une personne de plus de 65 ans en 2020. D'après une définition donnée par l'ONU, Daegu pourrait être classée comme une société vieillissante en 2004, une société âgée en 2018, et une société très âgée en 2025.

Pour aborder systématiquement les problèmes causés par de faibles taux de natalité et une population vieillissante, Daegu a créé, en 2007, un groupe d'étude sur la faiblesse des taux de natalité et le vieillissement de la société, premier du genre dans un gouvernement local coréen. La municipalité a également élaboré un plan annuel conforme au plan quinquennal du gouvernement central face au vieillissement de la société et de la population.

Face à la baisse des taux de natalité, Daegu s'est fixé les grands objectifs suivants pour 2010 :

- créer les conditions du retour à un taux de natalité de 1,6 naissance par femme (moyenne OCDE) ;
- renforcer les équipements nécessaires dans une société en vieillissement.

La municipalité a également présenté les grandes lignes de son programme pour atteindre les objectifs mentionnés :

- réaliser plusieurs projets visant à faire augmenter la natalité ;
- renforcer l'appui des pouvoirs publics aux services de garde d'enfants et améliorer la satisfaction des utilisateurs ;
- promouvoir la santé des personnes âgées ;
- fournir aux personnes âgées divers programmes de loisirs.

Daegu met en œuvre la plupart de ces projets conjointement avec le gouvernement central (cofinancement). Environ 12,4 % du budget de la ville est alloué à ces projets. Les habitants participent à l'évaluation des résultats et à d'autres activités par l'intermédiaire de comités consultatifs, comme le Comité consultatif sur la faiblesse de la natalité, composé d'experts, afin d'élaborer le budget municipal de l'année suivante. L'Institut coréen de la santé et des affaires

sociales (cellule de recherche financée par le gouvernement) évalue chaque année les projets à l'aune d'une série d'indicateurs. Ceux ayant obtenu d'excellents résultats sont récompensés, ce qui incite les fonctionnaires et agents municipaux à chercher à faire encore mieux.

La ville, en partenariat avec le secteur privé, fournit des incitations à la hausse du taux de natalité. Par exemple, en collaboration avec les banques locales et plus de 1 200 entreprises privées, elle a produit une carte de crédit intitulée « Daegu aime les enfants » à l'intention des familles de plus de trois enfants. Ces dernières bénéficient de remises et de tarifs spéciaux dans 1 200 sociétés de services et magasins divers. Ce partenariat public-privé a été jugé probant.

Face à des problèmes difficiles, la ville se concentre sur ces questions prioritaires, en engageant les citoyens à participer à l'ensemble du processus de planification et en associant le secteur privé à la mise en œuvre des projets. Daegu a notamment réussi à faire participer sa population à un programme prioritaire axé sur le problème du vieillissement de la population. D'autres villes confrontées à des enjeux majeurs, bien que différents, peuvent tirer des enseignements de l'expérience de Daegu.

développement efficace et approprié et de s'adapter aux changements économiques et sociaux.

En s'appuyant sur d'autres expériences, comme celle de Kobe au Japon (laquelle est une référence pour son centre spécialisé dans les technologies médicales de pointe), la ville a défini des indicateurs pour son plan de développement à long terme. Ces indicateurs portent notamment sur la population, le pourcentage d'entreprises de l'économie du savoir et le nombre d'équipements sociaux.

Tout au long du processus de planification, Daegu s'est impliquée activement dans les politiques du gouvernement central afin que des crédits en sa faveur soient inscrits au budget. La ville a beaucoup investi dans les espaces verts pour améliorer la qualité des équipements, ainsi que dans des macro-projets économiques (technopole de Daegu Technopolis et pôle Culture et Industrie). Le coût de ces deux seuls projets est estimé à 17,3 milliards de dollars.

Les investissements ont été augmentés entre 2007 et 2009 afin d'amortir les effets de la crise financière – la ville a presque triplé les crédits garantis par les pouvoirs publics à l'intention des petites et moyennes entreprises. De 390 millions de dollars en 2007, ils sont passés à 950 millions de dollars en 2009.

Cependant, il y a aussi eu quelques revers. Il est ainsi apparu qu'une mauvaise analyse des résultats ou l'insuffisance de la consultation publique pendant le processus de planification et de mise en œuvre d'un plan peut entraîner des pertes économiques ou susciter une opposition au plan.

### 3.6 Delhi, Inde

Cette étude de cas montre la façon dont Delhi a fait face aux problèmes posés par l'urbanisation et comment des initiatives impulsées au niveau national ont influencé l'approche de gestion urbaine adoptée par les villes en Inde.

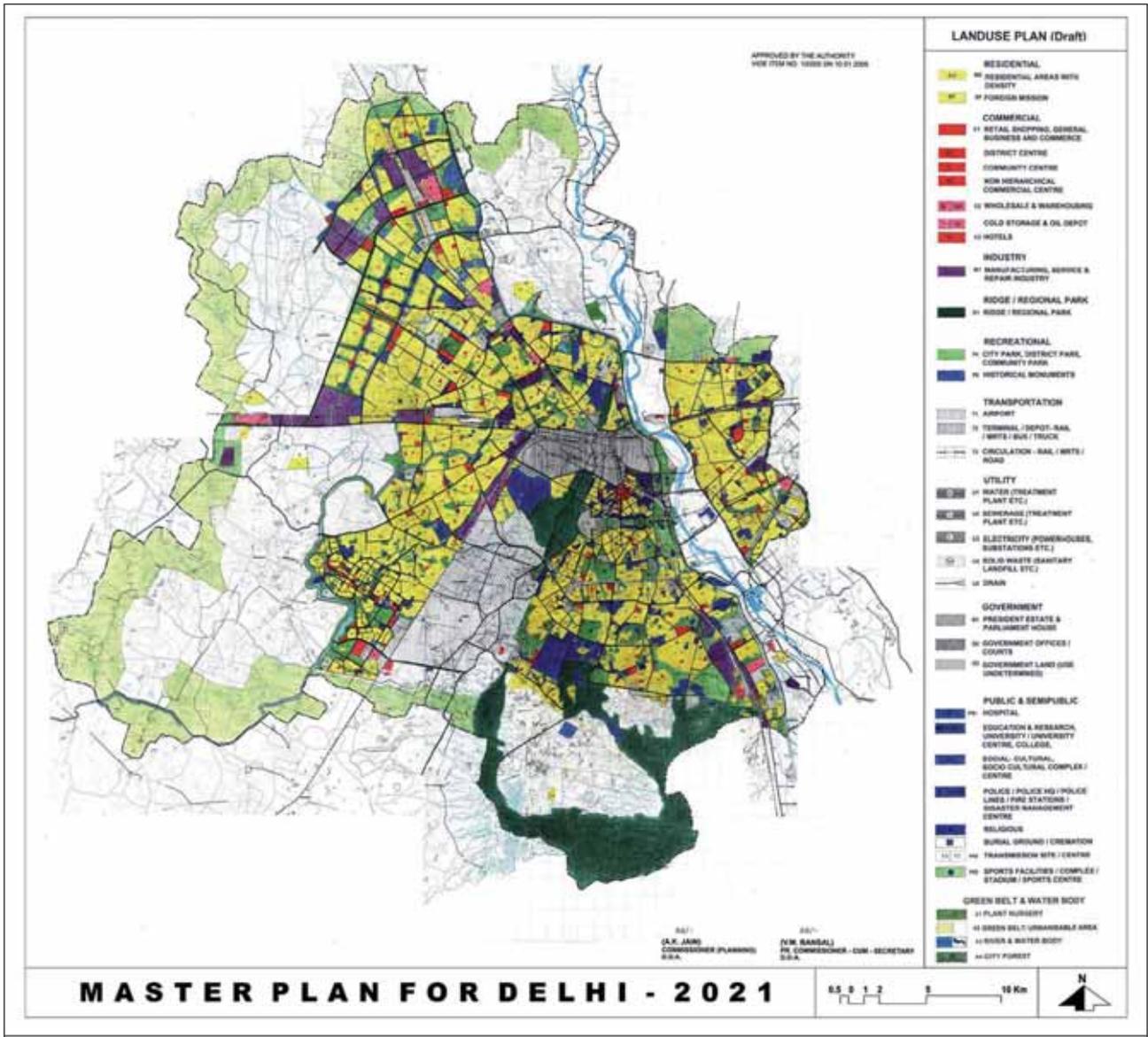
La clé de voûte de la réponse des villes aux pressions extrêmes posées par la croissance de la population, l'urbanisation rapide et la mondialisation est la Mission nationale de renouvellement urbain Jawaharlal Nehru (JNNURM). Dans le cadre de la JNNURM, il a été demandé à 65 villes de formuler un plan de développement urbain (PDU), condition préalable requise pour obtenir des subventions.

Le plan stratégique fournit un cadre pour exposer les objectifs de réforme et d'investissement requis par la JNNURM, comme la révision des lois sur l'impôt foncier, l'attribution de terres aux citoyens pauvres, la révision des procédures d'octroi de titres fonciers et d'autres programmes connexes. À titre d'exemple, le gouvernement de l'État du Territoire de Delhi a déjà entrepris certaines des réformes obligatoires, notamment

en matière d'impôt foncier, de même qu'une rationalisation du droit de timbre. Il est essentiel d'appuyer les réformes urbaines à la fois au niveau de la ville et au niveau de l'État, de promouvoir des approches participatives, d'élaborer des cadres réglementaires appropriés pour instaurer des conditions favorables, d'améliorer la crédibilité des instances urbaines locales et d'intégrer les pauvres dans les systèmes de prestation de services pour que les villes fonctionnent et pour contribuer substantiellement à la croissance économique.

Le PDU comporte des mesures qui débouchent sur des résultats immédiats, notamment en matière d'amélioration de l'environnement, et sont potentiellement durables. Par exemple, le Plan d'action pour le verdissement de Delhi prévoit le nettoyage du fleuve Yamuna, une initiative qui a bénéficié d'un large soutien de la part de divers groupes.

Le principal frein à la mise en œuvre des PDU est le manque de coordination entre les quatorze agences de l'Union et des gouvernements des États et les instances locales. Cela a pour effet de limiter le rôle de ces dernières, tant du point de vue de l'éventail des fonctions que de l'exécution. De surcroît, il y



a aussi des conflits et des chevauchements de compétences. Ainsi, trois organismes différents sont responsables de l'évacuation des eaux pluviales à Delhi.

Face à cette inefficience structurelle, les organes de planification ont mis en place des programmes de renforcement des capacités (assistance technique, partenariats avec d'autres villes, le secteur privé et des groupes de citoyens, processus participatif).

La dynamique de planification à Delhi continue à évoluer. Le gouvernement national introduit notamment des réformes en matière de planification urbaine, comme l'adoption d'une planification intégrée à l'échelle du district afin que des services comme l'eau et l'assainissement soient disponibles dès la fourniture d'un logement aux pauvres. Par le passé, la plupart des villes préparaient des schémas directeurs qui étaient essentiellement des plans d'occupation des sols. Plus récemment, un nouvel accent a été mis sur les plans de développement local (plans de développement urbain), les plans de développement intégré de district (PDID) et la planification métropolitaine dans les aires de planification métropolitaine, axés sur la lutte contre la pauvreté. Les PDID, au niveau le plus bas de la hiérarchie, feront partie des plans de développement de l'État. Vient enfin le plan national de développement économique, qui crée un équilibre entre les processus de planification du haut vers le bas et du bas vers le haut.

Par le biais de la JNNURM, les villes indiennes ont adopté une approche stratégique en identifiant les principaux obstacles à une croissance durable. Pour les surmonter, elles privilégient une approche stratégique systémique et des solutions structurelles plutôt qu'une approche axée sur la réalisation de projets isolés et d'ampleur limitée. Il y a cependant un décalage notable entre les ressources disponibles et la demande de financement pour les divers projets que les 65 villes se proposent de réaliser pendant les sept années du programme.

Faute d'un couplage efficace entre planification et développement économique local, l'amélioration des équipements et services est bridée par l'insuffisance des revenus.

### 3.7 Guangzhou, Chine

Guangzhou, troisième plus grande ville de Chine, est la capitale de la province du Guangdong. Elle couvre une superficie de 7 434 km<sup>2</sup> et a une population de l'ordre de dix millions d'habitants. À compter du début des années 1990, l'économie de cette ville portuaire située sur le fleuve Perle a commencé à se globaliser ; l'économie planifiée a fait place à une économie de marché libéralisée. Comme d'autres grandes villes d'Asie, Guangzhou doit aujourd'hui trouver un difficile équilibre entre croissance économique et développement durable.

La croissance économique s'est accompagnée de changements politiques et spatiaux. La ville a connu une croissance économique rapide et des problèmes d'urbanisme qui se sont

multipliés au fil des ans. Sur les vingt dernières années, son taux moyen de croissance annuelle a été de plus de 14 %<sup>20</sup>. Cela a eu d'importantes conséquences sociales et environnementales. La ville a annexé les villes voisines, plus petites, et étendu ses frontières administratives. Les terres agricoles ont été rapidement converties en terres à usage urbain. Les problèmes d'embouteillage sont devenus monnaie courante, les écosystèmes ont été altérés et les sources d'approvisionnement en eau ont été polluées. Des études ont montré que 8,3 milliards de tonnes d'eaux usées ont été rejetées dans les eaux côtières de la province de Guangdong en 2006, soit 60 % de plus que cinq ans auparavant<sup>21</sup>.

Aussi Guangzhou s'est-elle dotée d'une stratégie de développement visant à guider sa croissance rapide et à apporter des éléments de réponse aux nombreux problèmes auxquels elle est confrontée. Des experts et les services municipaux impliqués dans le processus de planification ont été consultés en vue de définir une vision de la ville. Guangzhou a pour ambition d'améliorer la qualité de vie de ses habitants par des actions en faveur d'un environnement durable, d'une utilisation équilibrée des sols et d'un réseau de transport efficace, tout en favorisant la croissance de l'économie ; des consultations avec des experts et des services gouvernementaux ont aussi eu lieu à ce sujet. Plus important encore, les décisions ont été prises sur la base de données représentatives de la situation économique, sociale et environnementale.

Les responsables de l'élaboration de la stratégie ont défini les politiques de la ville en cohérence avec le plan national et les priorités provinciales. La stratégie complète ainsi le schéma directeur de la ville avalisé par l'État, plan obligatoire relatif à l'aménagement du territoire et aux grands équipements et infrastructures. Guangzhou procède actuellement à la révision de sa stratégie de développement et à l'élaboration d'un schéma directeur pour l'horizon 2020.

La procédure de révision en cours vise à passer d'une politique d'expansion spatiale à une politique d'optimisation et d'amélioration, en mettant davantage l'accent sur le développement durable, l'intégration des caractéristiques des politiques publiques dans la stratégie nationale, les mécanismes de gouvernance et la participation de la population.



---

20 <http://www.gz.gov.cn/vfs/subsite/>.

21 <http://factsanddetails.com/china>.

Le financement de la mise en œuvre des programmes de la ville et des équipements afférents provient de sources diverses (par exemple, autofinancement, ventes de terrains et investissements). La réalisation des grandes infrastructures, notamment les ports, lignes ferroviaires, centrales électriques et autres, est du ressort du gouvernement national. La fabrication d'acier, la construction navale et autres sont assurées par des entreprises publiques. Le secteur privé, largement composé de petites et moyennes entreprises, est surtout actif dans l'immobilier, les services au consommateur, l'automobile, les produits des technologies de l'information, etc.

Les objectifs et les indicateurs sociaux, économiques et environnementaux définis dans la stratégie de développement permettent de suivre la performance de la ville. Par exemple, dans le cadre d'un plan global visant à améliorer la qualité de l'air à Guangzhou entre 2008 et 2010, il a été procédé en 2009 à un suivi des émissions de dioxyde de carbone et de dioxyde de soufre, qui doivent atteindre un niveau fixé au niveau national. La ville veille aussi à ce que les dispositifs de suivi de la réalisation du zonage et des performances techniques et de gestion du système de transport à faibles émissions de CO<sub>2</sub> soient en place.

Guangzhou n'a pas manqué de tirer des enseignements en adoptant sa stratégie de développement :

- 1) les différents scénarios exposés lors des consultations relatives à la stratégie ont fourni à la ville une base pour la prise de décision, fondée notamment sur des données précises et sur la recherche ;
- 2) une meilleure coordination entre les plans des gouvernements national et provincial a pu être mise en place grâce à la stratégie.

### 3.8 Jakarta, Indonésie

Jakarta (DKI)<sup>22</sup> a une population de quelque 8,8 millions d'habitants et est la capitale de l'Indonésie. La planification stratégique ne représente qu'une modeste contribution à la gouvernance de la ville, qui a le même niveau administratif qu'un gouvernement provincial.

La *reformasi* qui a suivi la chute de Suharto en 1998 a entraîné une généralisation de la décentralisation en Indonésie. Mais, dans la capitale, les multiples problèmes provoqués par les pressions de l'urbanisation et de l'industrialisation sont d'une telle ampleur et d'une telle intensité qu'il a été jugé préférable d'y faire face avec d'autres agences et organisations provinciales et régionales. C'est notamment le cas pour les transports en commun, la gestion foncière, l'habitat, la gestion des ressources en eau et le contrôle des inondations, entre autres.

Le gouvernement a élaboré un plan métropolitain pour Jabodetabek (conurbation de Jakarta) afin de tracer les grandes lignes d'un ensemble coordonné d'interventions dans les provinces concernées. À la différence d'autres provinces, les districts de Jakarta n'ont pas l'autorité directe de leurs



homologues. La réglementation en matière d'urbanisme est élaborée par le gouvernement local central, juste en dessous du gouverneur de la région métropolitaine de Jakarta. Au sein de cette instance, un seul service d'urbanisme applique la réglementation en matière d'aménagement du territoire et prépare les politiques et plans de développement conformément aux schémas directeurs établis pour la province et Kotamadya. Le service d'urbanisme coordonne les efforts déployés par le gouverneur, les cinq municipalités et la régence (kabupaten, ou département) pour formuler leurs politiques stratégiques. Le gouverneur soumet un plan de développement quinquennal au Conseil provincial de Jakarta pour approbation et inclusion dans le plan de développement régional annuel et dans le budget régional. Ce document stratégique permet de dresser un bilan de la performance du gouverneur, qui rend compte de sa gestion devant le Conseil provincial.

La ville organise en outre des ateliers participatifs de planification du développement qui sont l'occasion de présenter le plan à différents niveaux (communauté, sous-district, district, province) et dans le cadre d'autres processus de planification du bas vers le haut.

Jakarta (DKI) reconnaît la nécessité de prendre des décisions stratégiques et de renforcer les accords institutionnels en matière de planification et de programmation à l'échelle régionale. Cependant, pour des programmes majeurs nécessitant des synergies et une intégration entre les secteurs et les régions, comme le contrôle des inondations, le métro, etc., le processus est orienté du haut vers le bas. Par exemple, le gouvernement provincial de Jakarta a préparé une stratégie



---

22 Le territoire spécial de la capitale – *Daerah Khusus Ibukota Jakarta* (DKI) – est doté d'un statut particulier qui intègre en substance les administrations provinciale et municipale.

---

axée sur les transports collectifs, comme le métro, afin de desservir les habitants, répartis sur un territoire de 14 000 km<sup>2</sup>. Diverses façons de rentabiliser les investissements ont par ailleurs été identifiées. Des organismes nationaux et internationaux (JICA) ont financé le projet.

Jakarta a mené à bien de nombreuses initiatives de participation ainsi que des programmes de renforcement des

capacités (coopération entre villes pour développer les infrastructures locales, réhabilitation de bâtiments publics, programmes de réduction des risques de catastrophe, etc.). Jakarta est jumelée à vingt autres villes, dont Bogotà pour le programme de bus rapides, et à une autorité locale pour les services à guichet unique. Enfin, la capitale est également membre de conseils et réseaux nationaux et régionaux de planification stratégique.

---

## Partie 4 : Recommandations

L'analyse des tendances et enjeux en Asie et les exemples donnés dans les six études de cas montrent clairement que les villes doivent définir leurs priorités compte tenu des grandes préoccupations nationales et régionales. La situation exige des interventions à différents niveaux de gouvernement sans plus tarder.

Les villes vont jouer un rôle essentiel en prenant position, en encourageant l'engagement d'un secteur privé bien informé, en mobilisant les citoyens et en mettant en œuvre leurs programmes. L'appui des communautés est nécessaire pour parvenir à des solutions durables.

Des représentants de plusieurs villes d'Asie ont examiné les recommandations formulées lors des réunions tenues à Ghangzhou en 2009 et à Batam en 2010 et ont décidé de leur apporter leur soutien.

### Il est recommandé aux gouvernements locaux de :

- Présenter la politique d'urbanisme comme une stratégie de croissance économique, de réduction de la pauvreté et de viabilité de l'environnement.
- Veiller à la cohérence avec les priorités nationales et les programmes de l'État, afin de renforcer les stratégies de réduction de la pauvreté et d'amélioration de l'environnement et leur donner un impact plus significatif.
- Encourager la participation des acteurs locaux au processus de planification afin de promouvoir la sensibilisation et l'appropriation des différents programmes du plan.
- Renforcer la capacité des institutions locales et développer les compétences des autorités locales, afin qu'elles soient en mesure d'appliquer la réglementation et d'introduire des mesures novatrices, notamment des modalités plus souples de financement de la ville et des systèmes de gestion foncière.
- Incorporer des cadres de planification stratégique fournissant des orientations à long terme et mettre en place des dispositifs de suivi des performances afin d'évaluer les progrès accomplis.

- Poursuivre des stratégies de développement économique local et de création d'emploi permettant d'augmenter le pouvoir d'achat des familles et des communautés et de combattre les inégalités.
- Adapter les plans locaux d'urbanisme (par exemple codes du bâtiment « fondés sur le lieu », zonage, etc.) afin d'atténuer efficacement les catastrophes et de réduire les risques.
- Accorder une attention prioritaire à la protection de l'environnement pour réduire ou annuler les effets du changement climatique.
- Développer des capacités d'adaptation, étant donné que les villes d'Asie sont en première ligne face au changement climatique.
- Rechercher la participation des secteurs public et privé sans compromettre l'intégrité de l'environnement et du patrimoine culturel.
- Établir des contacts avec d'autres villes et coopérer sur des préoccupations et des programmes prioritaires.
- Pour les nouveaux pays industrialisés, prêter une attention particulière aux nouveaux problèmes qui se posent à eux, comme le vieillissement de la population, et y apporter systématiquement des réponses.
- Reconnaître la nécessité du partenariat ville-campagne pour une planification durable.
- Favoriser des partenariats public-privé pour remédier à l'insuffisance de financement.
- Promouvoir des processus participatifs de planification urbaine.

### Il est recommandé aux associations de gouvernements locaux de :

- Renforcer les capacités des gouvernements locaux en matière de planification stratégique, de mise en œuvre des plans, de développement économique local et de création d'emploi.
- Promouvoir de nouvelles compétences, notamment en matière de planification stratégique, de mise en place de groupements de villes ou villes-régions, de gestion métropolitaine, de gestion intégrée des ressources et d'adaptation aux effets du changement climatique.

- Rationaliser les liens entre espaces ruraux et urbains afin de promouvoir des zones d'habitat et une croissance économes en énergie.
- Appuyer la coopération transfrontalière et les échanges d'informations entre villes et reconnaître qu'il s'agit d'un nouvel enjeu pour les gouvernements locaux.

**Il est recommandé aux gouvernements nationaux de :**

- Mettre en œuvre des politiques favorisant l'intégration sociale et le développement économique local, et accorder une attention particulière aux populations pauvres et marginales.
- Donner aux autorités locales les moyens de réaliser leurs plans et appuyer la mise en œuvre des programmes prioritaires.
- Reconnaître l'importance des communes rurales et leur rôle en matière d'urbanisation durable.
- Favoriser et chercher à conclure des accords de coopération avec le secteur privé et d'autres parties prenantes.
- Veiller à ce que les questions d'environnement figurent en bonne place parmi les préoccupations des villes et mettre en œuvre des stratégies d'atténuation et d'adaptation au changement climatique.

- Encourager la concentration des activités d'urbanisme et de développement des villes afin de parvenir à un aménagement du territoire économe en énergie.

**Il est recommandé aux organisations internationales de :**

- Fournir une assistance et un appui technique au renforcement des capacités en matière de planification stratégique, de financement des infrastructures urbaines et d'application des plans, ainsi que de développement économique local.
- Promouvoir les échanges d'informations concernant les bonnes pratiques de gestion urbaine.

**Il est recommandé au secteur privé de :**

- S'impliquer dans la politique du gouvernement en matière de développement durable.
- Agir en conformité avec les principes de la responsabilité sociale.
- S'investir davantage dans la création d'emploi et le développement économique local.
- Contribuer à rendre les villes plus vivables.

---

## Annexe : Aperçu des systèmes de planification urbaine dans quatre pays d'Asie<sup>23</sup>

### Chine

Pays urbain à 45 % (2005). Approche centralisée, quoique fragmentée, de l'urbanisme, applicable à quatre types de zones urbaines :

- i) communes de rang provincial
- ii) villes de rang préfectoral
- iii) villes de rang cantonal
- iv) villes administratives

L'aménagement urbain met l'accent sur le développement économique, la durabilité de l'environnement et la rationalisation des formes urbaines pour créer des villes plus agréables à vivre. Le développement n'est pas déterminé par des principes de planification mais par une logique de création de revenus.

### Principales dispositions législatives

La stratégie nationale d'urbanisation de 1979 a cherché, sans succès, à limiter la taille des grandes et très grandes villes et à maîtriser le développement de celles de taille moyenne et des petites villes.

- La circulaire relative à la conservation des sols conformément aux lois et réglementations y afférentes pour soutenir l'établissement de nouveaux villages socialistes (mars 2006) autorise les aménagements fonciers partiels par les groupes de villages et aborde l'actuel système dual de planification et contrôle de l'utilisation des terres en milieu urbain et en milieu rural.
- Développement des zones économiques spéciales et des zones côtières.
- Directives visant à promouvoir la réforme du système de recensement des ménages (*Hukou*).
- Le Livre blanc sur la protection de l'environnement (2006) protège l'environnement et fixe des objectifs d'amélioration de 20 % des performances énergétiques et de réduction de 10 % des émissions des principaux polluants sur les cinq prochaines années.

---

<sup>23</sup> Banque mondiale, East Asia Project, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, projet de rapport final, janvier 2007 pour les données relatives à la Chine, aux Philippines et au Vietnam et apports du consultant de CGLU.

## Indonésie

Approche décentralisée de la planification stratégique. Pays urbain à 45 % (2005), dans lequel les centres urbains dominant l'économie. En Indonésie, la planification stratégique met l'accent sur le développement économique, une planification régionale intégrée et la participation.

### Principales dispositions législatives

Une fois légalisés, les plans réglementaires d'aménagement du territoire et les plans sectoriels sont utilisés pour contrôler l'utilisation des sols et leur mise en valeur en milieu rural comme en milieu urbain.

- Lois 22/1999 et 25/1999 donnant aux gouvernements locaux la possibilité d'organiser l'aménagement et la gestion de leur région.
- PROPEDA (programme quinquennal de développement local).
- RENSTRADA (plan stratégique local).
- REPETADA (plan annuel local).
- RTRW (schéma directeur de la région), RAPBD (intégration de la dimension locale dans le budget) et autres documents sectoriels.

## Philippines

Approche décentralisée. Plusieurs niveaux de gouvernement local : provinces, villes et communes. Pays urbain à 62,7 % (2005). Plans axés sur le développement économique, la viabilité environnementale et la planification métropolitaine intégrée. La planification stratégique est cependant insuffisante et les réglementations peu appliquées. Les intérêts de certains groupes (personnes vivant dans les zones d'habitat informel, en particulier) sont considérés comme secondaires.

### Principales dispositions législatives

- Stratégie de développement de la ville : 61 villes sur 120 ont préparé une stratégie de développement et obtenu plus de vingt millions de dollars d'investissements provenant de sources locales et internationales.
- Plans d'aménagement d'ensemble : 1 397 sur 1 610 gouvernements locaux se sont dotés d'un plan d'aménagement d'ensemble.

- Plans de développement urbain : ils servent de base pour la préparation du budget.
- Décret présidentiel n° 957 : il fixe les lignes directrices concernant la subdivision résidentielle, prévoyant entre autres que 20 % du sol doit être réservé à des espaces ouverts.
- Batasang Pambansa n° 220 : loi fixant des normes minimums pour les HLM.
- Coordination interorganismes, participation des parties prenantes (y compris les milieux universitaires et les groupements professionnels).

## Vietnam

Approche centralisée. Avec un taux d'urbanisation de 26,4 % (2005), c'est le plus rural des quatre pays considérés. Faiblesse des infrastructures, pauvreté et chômage sont autant de handicaps. Les plans mettent largement l'accent sur le développement économique, une participation accrue du secteur privé, des approches participatives de la planification et la viabilité environnementale.

### Principales dispositions législatives

- Cadre de planification : le schéma directeur national de 1999 a fixé la politique nationale d'urbanisation qui a fait de Hanoi, Ho Chi Minh-Ville, Haiphong et Danang des métropoles.
- Plans régionaux d'occupation des sols et schémas directeurs d'aménagement urbain pour les régions et les grandes villes.
- Schémas directeurs de district pour les districts, quartiers et autres unités administratives.
- Loi de 2006 sur la protection de l'environnement qui prévoit des mesures, outils et sanctions contre les pollueurs et exige la réalisation d'études d'impact environnemental pour les projets de construction dans de nouvelles zones urbaines ou dans des secteurs à forte densité de population, de même que pour les projets qui risquent d'affecter les ressources en eau des bassins versants.
- Réforme du système de recensement des ménages : afin d'aborder certains des problèmes liés à la politique de recensement des ménages, promulgation en 2005 du décret 108/2005/N?-CP, qui autorise toute personne à s'inscrire à titre permanent dans un nouveau lieu de résidence si elle dispose d'un logement légal dont elle est locataire ou propriétaire.

## Références

- BAD, 2009, *Asian Development Outlook* 2009.
- BAD, 2008, *City Cluster Development*, texte établi par Choe, K. et Lacquian A., BAD, Manille.
- BAD, 2007, *Managing Asian Cities*, BAD, Manille.
- Banque mondiale, East Asia Project, *Sustainable Development on the Urban Fringe*, projet de rapport final, janvier 2007, Halcrow Group Ltd.
- FMI, *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*, avril 2008, Washington, D.C., Fonds monétaire international, 2008.
- Nations Unies (DDSM et PNUD), 1996, Rapport du Forum mondial des Nations Unies sur les politiques et pratiques novatrices en matière de gouvernance locale, Göteborg, Suède, 23-27 septembre 1996.
- OCDE, *Regional Development Working Papers*, 2009/1.

## Sur Internet

- Banque mondiale, *Decentralization in South Asia*, mai 2009, <http://web.worldbank.org/>, 17 octobre 2009.
- Begley, Sharon, « China and India will Pay », *Newsweek*, 27 août 2009 <http://www.newsweek.com/id/213967>, 20 octobre 2009.
- ONU, *World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Population Database* <http://esa.un.org/unup/>, 17 octobre 2009.
- ONU-Habitat, *State of the World's Cities 2008/2009* <http://www.unhabitat.org>, 18 octobre 2009.
- PNUE, *Asia Pacific Environment Outlook*, <http://www.rrcap.unep.org/reports/apo2.cfm>, 29 octobre 2009.
- Sharma, Chancel Kumar, *Emerging Dimensions of Decentralization Debate in the Age of Glocalization in Decentralized Local Governance: Global Perspectives*, édité par le Dr Sudha Menon, ICAFI University Press (à paraître), [http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6734/1/MPRA\\_paper\\_6734.pdf](http://mpr.ub.uni-muenchen.de/6734/1/MPRA_paper_6734.pdf), 24 octobre 2009.
- Tirtosudarmo, R., *Development planning and implementation in eastern Indonesia*, <http://db.jhuccp.org/icswpd/exec/icswppro.dll?BU=http://db.jhuccp.org>, octobre 2009.
- *Urban Trends and Policy in China*, <http://www.oecd.org/dataoecd/28/21/42607972.pdf>, 24 octobre 2009.



CGLU ASPAC réunion *policy paper* à Batam, Juin 2010

## Courriels

- Adrian Atkinson : réponse sur « Asia Regional Chapter », adressée à Sara Hoeflich le 10 décembre 2009.
- Kulwant Singh : réponse sur « Delhi case study », adressée à Victoria A. de Villa le 24 octobre 2009.

## Réunion ASPAC avec :

- CGLU ASPAC, Australie
- Association des gouvernements locaux de NSW et Association des Comtés de NSW, Australie
- Guangzhou Municipal People's Government, Chine
- Institut des Gouvernements Locaux, Inde
- Gouvernement de la ville de Batam, Indonésie
- Gouvernement de la ville de Jakarta (capitale), Indonésie
- Sleman Regency, Indonésie
- Bantul Regency, Indonésie
- Association des Commissions de développement des districts du Népal (ADDCN), Népal
- Municipal Association of Nepal (MuAN), Népal
- Local Government New Zealand (LGNZ), Nouvelle Zélande
- Local Councils Association of the Punjab (LCAP), Pakistan
- Ligue des municipalités des Philippines (LMP), Philippines
- Ligue des villes des Philippines (LCP), Philippines
- Daegu Metropolitan City, République de Corée
- Association des Villes du Vietnam (ACVN), Vietnam
- Ville de Ha Noi, Vietnam

Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Eurasie



## Table des matières

<b>Partie 1 : Introduction et contexte régional</b>	63
1.1 Contexte	63
1.2 Renouveau d'une forte tradition de planification ?	64
1.3 L'autonomie locale : un environnement propice à une planification stratégique locale en Eurasie	65
1.4 Planification stratégique urbaine dans la région d'Eurasie	67
<b>Partie 2 : Études de cas</b>	67
2.1 Tchernovtsy, Ukraine	67
2.2 Tbilissi, Géorgie	69
2.3 Moscou, Russie	71
<b>Travaux cités</b>	73

## Partie 1 : Introduction et contexte régional

Après plus de 70 ans d'une économie dirigée et d'une planification centralisée, la plupart des Etats qui ont succédé à l'Union soviétique ont adopté l'économie de marché. Plusieurs pays d'Eurasie sont passés d'un système d'institutions d'Etat déconcentrées et subordonnées, à un dispositif basé sur l'autonomie locale et sur le principe de subsidiarité. La planification est de nouveau à l'ordre du jour dans de nombreux pays post-soviétiques afin de relever de nouveaux défis comme le redressement après l'effondrement économique et social, la restauration d'un environnement dégradé, le déclin de la population et l'accroissement de la demande sociale d'une population vieillissante. Six des douze pays ont rejoint le Conseil de l'Europe et ont adhéré à la Charte européenne d'autonomie locale. Un débat est en cours en Géorgie et un Ukraine sur la possibilité de suivre les trois pays baltes dans l'Otan et/ou l'Union européenne. Cependant les conflits territoriaux en Géorgie et le manque d'appui de l'opinion publique en Ukraine ont, pour le moment, freiné les avancées dans ce sens.

Ce chapitre analyse l'évolution de la planification municipale et de l'autonomie locale en opposition avec la tradition soviétique, et présentera les exemples de planification urbaine des villes de Tchernovtsy (Ukraine), Tbilissi (Géorgie) et Moscou (Russie).

### 1.1 Contexte

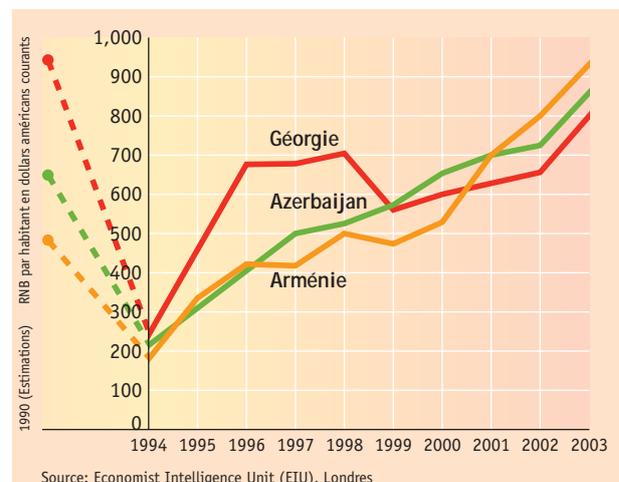
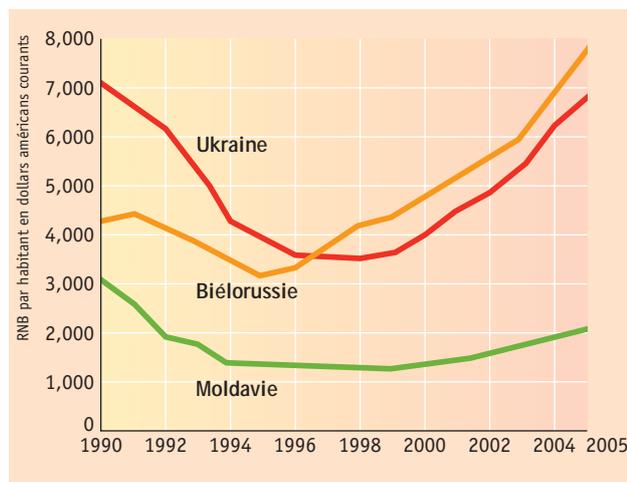
L'effondrement de l'Union soviétique a été le résultat d'une stagnation économique voire d'une régression, situation qui s'est aggravée après 1991. A l'époque soviétique l'activité économique était distribuée à travers tout le territoire de

l'Union. Par exemple, pour la fabrication, les matières premières étaient extraites dans un lieu, transformées dans une autre République puis manufacturées à un troisième endroit. Avec la désintégration de l'Union soviétique, les relations économiques entre les Républiques se sont trouvées perturbées, situation qui s'est aggravée avec la crise économique.

La perte des liens entre les Républiques a également créé des problèmes qui étaient précédemment résolus grâce aux échanges transfrontaliers, comme l'approvisionnement en eau. Cette problématique entraîne à son tour des conséquences environnementales (pénurie d'eau) et engendre un haut risque de conflits.

Le passage à une économie de marché a progressé à des rythmes différents. Dans la région le PNB a décliné de plus de 40% entre 1990 et 1995 (Banque Mondiale 2002). La pauvreté a brusquement augmenté en raison de la réduction drastique des dépenses de santé, d'éducation ainsi que sur d'autres programmes sociaux. A partir de 1991, les Etats baltes ont réalisé des efforts considérables pour restructurer leur système économique pendant que la Russie, l'Ukraine, la Biélorussie et les Etats d'Asie Centrale ont avancé plus lentement. Les réformes de marché ont contribué à stopper la chute de l'économie dans la majorité des pays et le rétablissement a commencé à partir de 1995 lorsque la croissance du Produit Intérieur Brut est redevenue positive. En 2007, la plupart des pays ont atteint le PIB qu'ils avaient en 1991 (FMI 2008).

La Moldavie, l'Ukraine, la Géorgie, le Kirghizstan et le Tadjikistan restent cependant à la traîne avec un PIB au-dessous du niveau de 1991. La Géorgie avait produit des taux



Revenu national brut dans un groupe de pays d'Europe de l'Est et du Caucase (Sources : UNEP/GRID-Arendal Maps & Graphics Library 2010)

de croissance prodigieuse jusqu'au conflit avec la Russie en 2008. En Russie le rétablissement a été lent et modeste. L'impression que le capitalisme n'a pas réussi à améliorer le niveau de vie a donné lieu à un retour de politiques économiques davantage interventionnistes après que le gouvernement a expulsé les oligarques et récupéré le contrôle étatique sur des entreprises comme Gazprom. La récente crise financière (2008) a porté un coup à l'Ukraine à une période délicate de sa transition économique, avec une forte dépendance vis-à-vis des prêts étrangers. Cela a entraîné une hausse des taux d'intérêt et un effondrement de sa monnaie, déstabilisant l'économie du pays.

Durant cette période la population a également baissé dans la partie occidentale de l'Eurasie. Les taux de natalité diminuent, tandis que de plus en plus de gens émigrent vers des régions plus riches. En Europe de l'Est particulièrement, les villes doivent se préparer à une réduction de leur taille et assumer les conséquences que cela implique (voir Encadré 1). L'Asie centrale possède en général un niveau d'urbanisation très bas comparé au reste de l'Eurasie, le plus faible étant de 26 % au Tadjikistan (UNFPA 2010).

Les conflits régionaux à l'intérieur d'Etats (Russie, Moldavie et Géorgie) ou entre des pays (Arménie et Azerbaïdjan, Géorgie et Russie) autant que la guerre civile au Tadjikistan, expliquent dans une certaine mesure pourquoi plusieurs pays ont connu un lent rétablissement économique. Les régions ayant des ressources naturelles, en particulier du pétrole, se trouvent en général en meilleure posture (Kazakhstan, Azerbaïdjan) ; mais les réformes ont été plus larges et plus profondes dans des pays qui dépendent des manufactures et des services.

Dans un certain nombre de pays la transition vers une économie de marché et le rétablissement économique sont survenus dans un contexte d'instabilité politique. Plusieurs leaders géorgiens élus ont été évincés par des révoltes populaires et l'Ukraine a pendant des années lutté contre l'impasse politique. Des régimes autocratiques se sont maintenus dans les pays d'Asie Centrale, avec de rares réformes si ce n'est l'introduction de l'économie de marché. L'instabilité a perduré dans plusieurs pays (Kazakhstan, Turkménistan) mais dans d'autres des rivalités ethniques et religieuses sont toujours importantes, générant des pointes de violence (Ouzbékistan dans les années 90, guerre civile au Tadjikistan et plus récemment chute du gouvernement au Kirghizstan).

## 1.2 Renouveau d'une forte tradition de planification ?

L'Union soviétique pratiquait une planification économique centralisée, où le rôle des échelons inférieurs du gouvernement était de s'y conformer et d'accomplir le plan plutôt que d'y participer. Les plans quinquennaux successifs définissaient les objectifs de production, les investissements en infrastructures, les besoins en consommation, en logements, etc.

Tous les modèles de planification soviétique étaient contrôlés de haut en bas avec une participation minimale des citoyens et peu de retour sur leur pertinence. La planification était stratégique dans le sens qu'elle était basée sur une vision politique. Cette conception ne se basait pas, cependant, sur les besoins des citoyens ou leurs aspirations.

### Encadré 1 – La décroissance des villes

De nombreux acteurs internationaux considèrent que la croissance urbaine est le principal défi du XXI<sup>e</sup> siècle.

Cependant, de nombreuses villes connaissent un développement complètement différent. Depuis 1950, plus de 350 agglomérations dans le monde ont perdu des parts significatives de leur population (> 10 %, *Atlas of Shrinking Cities* 2006). Ces agglomérations font face à des défis complètement différents en comparaison avec les villes d'Afrique ou d'Asie, avec un taux d'urbanisation atteignant 5 %.

Beaucoup des villes qui perdent des habitants sont localisées dans les anciens pays socialistes ou les régions post-industrielles, zones qui connaissent une baisse de la natalité et de hauts niveaux d'émigration.

Ces deux phénomènes sont souvent le résultat du chômage, du manque d'infrastructures adéquates, mais également le reflet d'une augmentation de la mobilité globale. En outre, il existe d'autres raisons entraînant une perte de population, comme les conflits violents, les catastrophes naturelles ou la pollution environnementale. Dans les villes dont le nombre d'habitants diminue, les gouvernements locaux font face à une multitude de défis, lesquels ne sont souvent pas reconnus dans l'agenda mondial. Au lieu de construire de nouvelles infrastructures, elles doivent trouver la manière de « redéfinir » l'utilisation des structures urbaines existantes. Les services publics comme le transport, l'approvisionnement en énergie et la collecte des déchets ne sont désormais plus efficaces dans une agglomération qui a perdu un tiers de sa population, mais qui occupe toujours le même espace qu'auparavant.

Le phénomène des villes qui décroissent a seulement été reconnu récemment, et aucune réponse au problème n'a encore été trouvée. Jusqu'ici, les réponses vont de la densification du centre-ville et la démolition de maisons dans les banlieues pour se centrer sur la promotion de la ville et la mobilisation d'investissements. L'avenir dira quelles sont les approches les plus durables qui permettent aux gouvernements locaux de continuer de fonctionner.

La planification locale en Union soviétique est limitée en grande partie aux plans d'urbanisme. La réhabilitation des villes soviétiques après la Deuxième guerre mondiale n'a pas impliqué beaucoup de planification. La planification urbaine est intervenue de manière mesurée avant 1950 lorsque de vastes plans de construction ont été rédigés pour répondre à un retard de logements et au surpeuplement. Les plans ne prenaient pas en compte la conception et le style de construction, mais fixaient le type et la hauteur des immeubles d'habitation, la densité ainsi que les caractéristiques générales. Le développement d'infrastructures et d'équipements comme les routes, l'approvisionnement en eau potable, l'alimentation électrique, l'assainissement, les écoles et les magasins faisait partie intégrante du plan.

La planification urbaine a été principalement centrée sur la réalisation de zones résidentielles, surtout des micro-quartiers indépendants, pour réduire l'asphyxie en centre-ville grâce au développement de villes satellites. La planification rurale a seulement débuté après 1970 lorsque le programme des villes a été étendu aux communautés rurales dans un effort pour rapprocher les disparités urbaines-rurales que la planification économique centrale ne pouvait pas surmonter.

Ce modèle de planification centralisée s'est effondré avec l'Union soviétique. Dans les Etats successeurs de l'Union soviétique, la poursuite de la planification au niveau local a à bien des égards été vide de sens et se développait seulement lorsqu'elle s'accompagnait d'un processus de décentralisation et de transfert de pouvoirs<sup>1</sup>. La planification fait face à un manque de clarté dans la distribution des responsabilités, à l'absence de mandat pour planifier, en particulier lorsqu'elle se rattache à des questions particulières comme les droits de propriété et de la propriété antérieure d'Etat, etc. (voir les études de cas de Moscou, Tchernovtsy et Tbilissi).

La planification se développe maintenant parce que les villes de la région font face au ralentissement de l'économie, au déclin et au vieillissement des habitants, à la dégradation de l'environnement, aux défis énergétiques, à la nécessité de réduire les coûts ou d'augmenter les revenus, aussi bien qu'au besoin d'optimiser l'appropriation de biens transférés du gouvernement central à la collectivité locale.

### 1.3 L'autonomie locale : un environnement propice à une planification stratégique locale en Eurasie

Après la dissolution de l'Union soviétique, la majorité des 15 Etats successeurs ont amorcé des réformes afin de transformer les organes précédents de l'administration locale en organes de gouvernement local<sup>2</sup>. Les trois pays baltes - Estonie, Lettonie et Lituanie -, maintenant bien intégrés dans l'Union européenne, ne sont pas traités dans ce chapitre.

Six Etats successeurs de l'Union soviétique qui sont membres du Conseil de l'Europe (Russie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie et Azerbaïdjan) ont choisi un chemin différent des pays d'Asie Centrale et de la Biélorussie. L'adhésion au Conseil de l'Europe implique des obligations et la mise en œuvre de normes européennes communes, en acceptant par exemple l'autonomie locale effective comme une pierre angulaire de la démocratie.

#### Russie

La Russie a avancé sur le chemin de l'autonomie locale. Mais il est parfois difficile d'identifier les différences entre les institutions déconcentrées de l'Etat et les organes locaux de gouvernement.

L'adoption de la Constitution en décembre 1993 a signifié le premier pas vers la reconnaissance de l'autonomie locale comme faisant partie de la gouvernance institutionnelle de la Fédération Russe. La Constitution réaffirme les principes de l'autonomie locale, en accord avec les fondements internationalement reconnus. Le Parlement russe a ratifié la Charte européenne d'autonomie locale en 1999.

Avec la réforme municipale de 2004-2005, tous les « sujets » de la Fédération Russe qui sont actuellement au nombre de 83, devaient renforcer les structures de l'autonomie locale garanties par la Constitution. Cependant, le gouvernement central a affaibli la démocratie régionale en 2005 en nommant les gouverneurs, au lieu de permettre leur élection directe. Les niveaux de gouvernement local sont les districts, les villes et les communes rurales.

Les gouvernements locaux sont responsables de la planification urbaine, du logement et de la majorité des services publics (gaz, chauffage, électricité, eau, assainissement et collecte des ordures, parcs et espaces verts et transport). Ils partagent la responsabilité (avec les *raiones* et / ou les régions) de la sécurité sociale, des axes routiers locaux, de la culture, des loisirs et du sport. Dans certains Etats fédéraux on constate dernièrement des tendances vers une recentralisation de certains pouvoirs et des sources de financements. La succession rapide de réformes juridiques et de différentes pratiques affecte la capacité des communes à s'adapter aux changements.

#### Ukraine

En 1992 l'Ukraine a adopté une loi sur l'administration locale. En 1990 le pays a adopté une Loi sur les conseils locaux et sur les gouvernements locaux et régionaux ; en 1997 l'Ukraine a ratifié la Charte européenne d'autonomie locale. La Loi sur les gouvernements locaux (1998) établit les principes, les fonctions et les responsabilités des autorités locales. Les revenus propres et les transferts du gouvernement central sont la base des budgets locaux. Le gouvernement local gère les biens communaux, approuve les budgets, fixe les impôts locaux et les redevances.

Si le gouvernement central assigne des tâches au gouvernement local, ces activités doivent être financées par le budget de l'Etat. Le code budgétaire de 2001 a octroyé une plus grande liberté fiscale aux communes et davantage de pouvoirs en ce qui concerne la prestation des services publics. Cependant il n'existe toujours pas de séparation claire entre les responsabilités du gouvernement central et local. Le périmètre d'action de l'autonomie locale est limité. Un projet de Loi sur les gouvernements locaux est actuellement à l'étude, qui clarifiera la responsabilité de ces derniers. En outre, les pouvoirs du gouvernement local ne sont pas en adéquation avec leurs ressources et leurs capacités<sup>3</sup>.

#### Moldavie

La Moldavie a ratifié la Charte européenne d'autonomie locale. Le pays a modifié sa législation sur l'autonomie locale en adoptant une nouvelle Loi sur l'administration publique locale (2003) puis une Loi sur l'administration publique locale et l'administration décentralisée (2006). Cette législation n'a pas

---

1 Open Society Institute: Gouvernements locaux en Europe de l'Est, dans le Caucase et en Asie Centrale.  
2 Conseil de l'Europe : Rapports d'étude sur la démocratie locale dans les Etats membres.  
3 Conseil de l'Europe 2001, Profil de CGLU sur les gouvernements locaux en Ukraine ; Etude de cas de la ville de Tchernovtsy 2010.

été entièrement mise en œuvre et nombreuses sont les nouvelles responsabilités assignées par la loi qui ne bénéficient pas du financement correspondant. De nombreux cas d'ingérence par les autorités centrales dans les affaires des collectivités locales ont été signalés. Un plan de décentralisation a été défini, mais le gouvernement central continue à désigner les maires. Le partage des pouvoirs entre les autorités centrales et locales n'est pas clair et les responsabilités se chevauchent souvent. Le respect du principe de subsidiarité est faible.

En Moldavie les autorités locales ont une marge limitée pour définir librement l'organisation de leur travail, l'autonomie financière est faible et les décisions sur la gestion des ressources budgétaires des autorités locales sont soumises à l'approbation des autorités centrales ou régionales<sup>4</sup>.

### Biélorussie

La Biélorussie a maintenu un système de gouvernement centralisé hiérarchique. La première Loi sur l'autonomie et le gouvernement local a été adoptée en 1997 puis actualisée ultérieurement en 2005. Les autorités locales ont peu de pouvoir réel. L'autorité centrale prend les décisions sur le développement territorial, la construction d'écoles et d'équipements de santé ainsi que l'investissement dans les infrastructures. La nouvelle Loi sur le gouvernement local et l'autonomie (adoptée en 2010) n'apporte pas beaucoup de changements, bien qu'elle définisse plus clairement les responsabilités locales.

### Arménie

Le système arménien d'administration est fortement centralisé. Le gouvernement central exerce une emprise économique et politique considérable sur les structures de gouvernement local. La Constitution de 1995 introduit une distinction entre la gouvernance de l'Etat et l'autonomie locale. En 2002 l'Etat a adopté la Loi sur les gouvernements locaux, dans laquelle sont définies les responsabilités locales comme la protection civile, l'école maternelle et plusieurs modalités d'éducation spécialisée, le logement et l'urbanisme, les services publics (gaz, chauffage, électricité, eau et assainissement, collecte et traitement des ordures), le transport et les routes, ainsi que diverses activités culturelles.

L'Arménie est divisée en 10 provinces qui sont dirigées par un gouverneur nommé par le pouvoir central. Mais les provinces n'ont pas de budget propre et se financent via des transferts budgétaires du gouvernement central. Les administrations provinciales ont l'autorité pour surveiller et intervenir dans la vie quotidienne des structures de gouvernement à l'intérieur de leurs territoires. Les directeurs généraux des gouvernements locaux sont élus, mais peuvent être révoqués par le gouvernement central sur recommandation du gouverneur

provincial. Des 915 communes d'Arménie la majorité sont petites (866 communes rurales) avec une capacité limitée pour la prestation des services. Elles sont tenues d'appliquer les mêmes normes à travers le pays.

Tous les impôts sont contrôlés par le gouvernement central. Néanmoins, il est prévu que les impôts sur la terre et autres propriétés soient transférés aux communes, et 15 % du total des revenus sur les bénéfices collectés par une municipalité vont directement dans son budget. De plus, les communes sont autorisées à toucher les revenus de leurs biens et entreprises<sup>5</sup>.

### Géorgie

Les gouvernements locaux en Géorgie ont subi un certain nombre de réformes et évolutions au cours de la décennie 1990. Les lois sur le gouvernement local ont été votées en 1997, établissant deux niveaux de gouvernements locaux. La fragmentation fait que les municipalités ne jouissent d'aucune indépendance politique et financière réelle. Cela les rend extrêmement dépendantes des directives administratives et des transferts financiers du gouvernement central.

Ce système a été changé en 2005 avec une réduction du nombre de gouvernements locaux de 1033 à 65. Les districts ont été transformés pour devenir l'unique niveau de gouvernement local. Les compétences des gouvernements locaux sont divisées en exclusives, déléguées et volontaires (résiduelles). Une subvention de péréquation a été créée et le gouvernement central assure un minimum de 70 % des dépenses des municipalités pauvres<sup>6</sup>.

### Azerbaïdjan

La base légale des municipalités en Azerbaïdjan a été définie dans la Constitution de 1995, mais la création des communes a débuté seulement en 1999.

Il existe aujourd'hui 2.757 communes. Ces dernières sont techniquement indépendantes des administrations locales d'Etat dans les 77 régions du pays. Cependant, en réalité les communes sont petites, faibles, sans structure légale complète, financièrement dépendantes et subordonnées au gouvernement central<sup>7</sup>.

### Asie Centrale

Les pays d'Asie Centrale ont des systèmes gouvernementaux centralisés hérités de la période soviétique et qui n'ont pas été marqués par d'importantes réformes. Dans cette région « la décentralisation » est comprise comme un transfert de pouvoirs du gouvernement central vers les organes locaux du gouvernement d'Etat.

À l'exception du Kirghizstan, des autorités autonomes existent seulement au niveau des villages. Les autorités locales sont constituées d'organes représentatifs composés d'élus locaux et d'un exécutif. Les pouvoirs des gouvernements locaux sont définis dans les Constitutions.

L'instabilité financière des gouvernements locaux représente un sérieux problème au même titre que le manque de dispositions législatives et institutionnelles appropriées. La décentralisation

---

4 Conseil de l'Europe 2005.

5 Conseil de l'Europe, 2003 ; Profil de CGLU sur la situation des gouvernements locaux en Arménie.

6 Conseil de l'Europe, 2004 : Profil de CGLU sur la situation des gouvernements locaux en Géorgie, étude de cas de Tbilissi, 2010.

7 Conseil de l'Europe, 2003 ; Profil de CGLU sur la situation des gouvernements locaux en Azerbaïdjan.

en est seulement à ses débuts. Des réformes sont nécessaires pour clarifier le partage des pouvoirs, pour définir une assignation efficace des ressources et jeter les bases de l'autonomie financière<sup>8</sup>.

La planification urbaine et stratégique dans la région a néanmoins un futur important, principalement dans les villes où coexistent des populations ethniquement diversifiées et où la structure urbaine est le reflet de décennies de tensions ethniques. La violence dans la ville kirghize d'Osh en juin 2010 (178 morts et 1800 blessés), où les communautés kirghize et ouzbèkes ont vécu et travaillé sans se côtoyer pendant des années, ne fait que montrer les difficultés de la situation.

#### 1.4 Planification stratégique urbaine dans la région d'Eurasie

Dans le modèle soviétique, tous les sujets se trouvaient subordonnés à une autorité supérieure. Cette tradition prévaut toujours dans de nombreux pays de la région d'Eurasie (Asie Centrale)<sup>9</sup> ; elle se heurte au principe de subsidiarité dans plusieurs pays (Russie et Arménie) ou bien elle est lentement substituée par le principe de subsidiarité dans d'autres (Ukraine et Géorgie)<sup>10</sup>.

La planification stratégique urbaine dans la région d'Eurasie dépend de l'état d'avancement de l'autonomie locale. La plupart des Etats successeurs de l'Union soviétique préparent

plusieurs plans au niveau local. Les politiques d'utilisation du sol urbain (par exemple en Russie) sont compliquées et leur administration était modelée pour se conformer à l'organisation particulière de l'État soviétique. Plus de 100 villes russes ont cependant défini leurs propres plans de développement, qui s'appliquent lors de nouveaux travaux de construction.

Les plans d'urbanisme sont communs avec les plans de développement économique, les plans municipaux d'investissements, les divers plans sectoriels et plus récemment, les plans environnementaux pour améliorer, par exemple, l'efficacité énergétique. Toutefois la majorité de ces plans ne se fondent pas sur une vision holistique et, par conséquent, ne sont pas vraiment stratégiques, ils n'analysent pas les défis et les opportunités, et ne favorisent pas la participation citoyenne. Cependant plusieurs communes de la région (par exemple en Géorgie) sont actuellement engagées dans des exercices de planification plus stratégiques, souvent à l'origine de programmes sur la gouvernance locale soutenus par la coopération internationale.

La mise en œuvre des plans dans la région dépend surtout du support de l'assistance internationale, qui conditionne son soutien aux plans de développement économique. La Russie est une exception, principalement les villes qui ont un contrôle sur leurs propres ressources naturelles, comme par exemple Kazan en République autonome du Tatarstan, qui a financé de vastes plans de développement urbain grâce aux revenus pétroliers.

---

## Partie 2 : Études de cas<sup>11</sup>

### 2.1 Tchernovtsy, Ukraine

#### Contexte et cadre légal pour la planification municipale en Ukraine

Après sa séparation de l'Union soviétique, l'Ukraine a connu une crise économique et sociale. Le changement brutal vers l'économie de marché a exigé que la ville soit plus

compétitive. Pour parvenir à une meilleure compétitivité il a été nécessaire de remplacer les structures bureaucratiques du gouvernement par de nouvelles pratiques administratives. La substitution de la planification soviétique par les plans stratégiques locaux a fait partie de ce changement.

L'Ukraine a adopté une structure<sup>12</sup> légale qui définit comment et quoi planifier au niveau régional et local. Le ministère de l'Économie et de l'Intégration européenne<sup>13</sup> apporte une orientation sur la méthodologie pour la planification régionale. Cependant aucun document standard sur la planification municipale n'existe actuellement.

La Constitution reconnaît aux gouvernements locaux le droit d'adopter et de mettre en œuvre des programmes de développement socio-économiques et culturels. Ces programmes peuvent être adoptés par référendum ou par l'intermédiaire des conseils locaux. La Loi d'autonomie locale définit les compétences municipales dans la planification et reconnaît aux maires le pouvoir de direction du processus de

---

8 Open Society Institute, Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia.

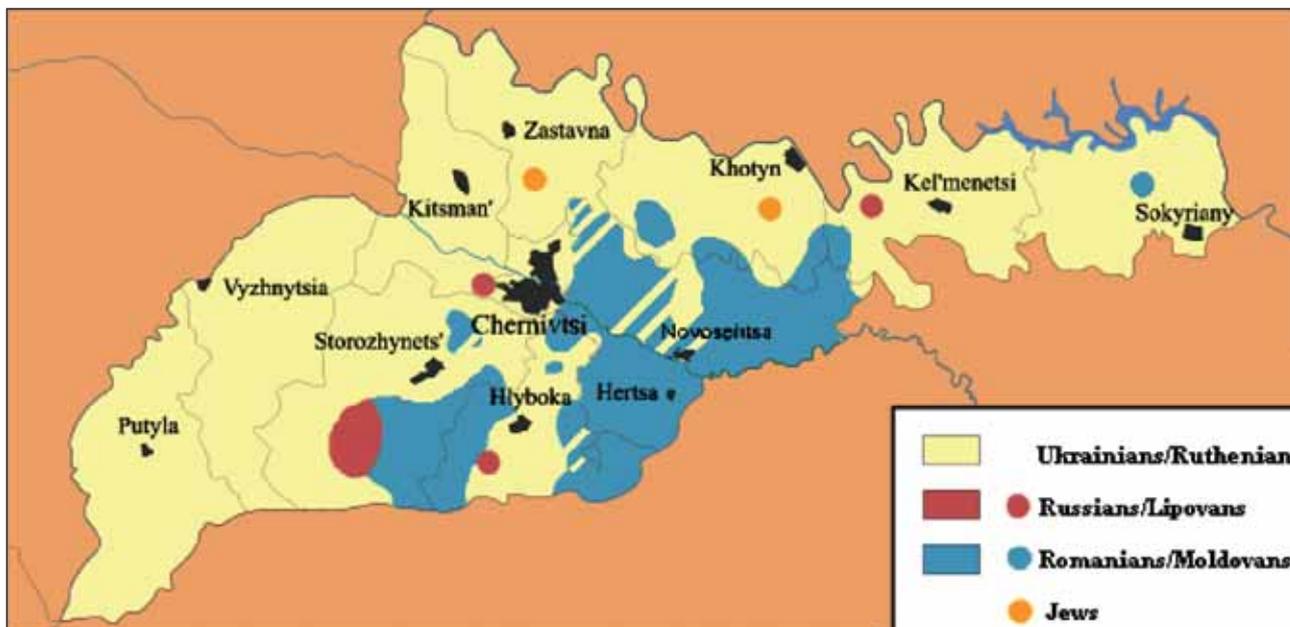
9 Open Society Institute, Local Government in Eastern Europe, in the Caucasus and in Central Asia.

10 Conseil de l'Europe, NALAG y AUC Case studies.

11 En collaboration avec l'Association des villes d'Ukraine.

12 Constitution ukrainienne (1996), lois "sur l'autonomie locale" (1997), "sur le progrès de l'État et les programmes de développement socio-économique en Ukraine" (2000), "sur les incitations au développement des Régions" (2005).

13 Recommandations méthodologiques pour l'élaboration de stratégies de développement régional (2002).



Diversité multiethnique dans la municipalité de Tchernovtsy (Source : Recensement de l'Ukraine 2001)

planification. Cependant les dispositions légales ne sont pas toujours suivies, en raison de la faiblesse de la capacité et des responsabilités locales.

Le premier Plan municipal en Ukraine a été élaboré en 1999 dans la ville d'Ivano-Frankovsk. Le travail sur des plans stratégiques régionaux a également commencé à cette époque-là. En 2004 est entrée en vigueur une Stratégie nationale pour le développement économique et social pour 2015, qui inclut des politiques régionales, mais qui avait un caractère plus déclaratif qu'opératif. Si les plans avaient été coordonnés et harmonisés de meilleurs résultats auraient probablement été obtenus. La Stratégie de la Compétitivité de Tchernovtsy (2006) est un exemple des résultats positifs qui peuvent être atteints pour promouvoir un développement plus inclusif, avec une meilleure utilisation des ressources et la mobilisation de nouvelles sources alternatives de financement grâce à la coopération public-privé.

La faiblesse des cadres juridiques et méthodologiques affecte cependant le développement de la planification urbaine stratégique en Ukraine. La capacité de gestion est limitée et les efforts de formation ne sont pas systématiques. Le manque de ressources financières pourrait gêner la mise en pratique.

**Tchernovtsy** est une ville multiethnique de plus de 250.000 habitants située à la frontière de la Roumanie à l'ouest de l'Ukraine. Son premier plan stratégique a été adopté par le Conseil municipal en 2004 et couvrait une période jusqu'en 2011. Ce plan a été préparé en utilisant une méthodologie recommandée par le ministère de l'Économie pour la planification régionale. En 2006, il a été proposé d'actualiser le plan stratégique de Tchernovtsy pour se préparer à son jubilé de 600 ans et pour stimuler le développement de la ville. Après les élections locales de mars 2006 un grand nombre de conseillers ayant une expérience d'entrepreneurs ont été intégrés au Conseil municipal. Tchernovtsy a aussi profité d'un programme de l'USAID (coopération américaine) sur la planification stratégique et le développement

économique local. La Stratégie pour améliorer la compétitivité de Tchernovtsy a été préparée et adoptée par la Mairie le 27 octobre 2006.

#### Parties prenantes et processus

Le Conseil municipal mis en place après les élections de 2006 a souhaité un plan plus pragmatique et intégré avec plus d'opportunités pour préparer la ville à son 600<sup>e</sup> anniversaire. Le maire a entièrement assumé les demandes des conseillers entrants et a pris la direction du processus de planification avec les différentes parties prenantes, ce qui a permis l'adoption d'un plan plus stratégique avec une vision jusqu'à 2015.

Lors de réunions avec les leaders communautaires, le maire a expliqué la nécessité de mettre le plan à jour. Ainsi a été créé un comité d'experts composé de 22 leaders d'entreprises, de la société civile, des universités, des entreprises publiques, des médias, etc., afin de contrôler le processus de planification.

La première étape de planification a été la préparation d'un profil de la ville avec des indicateurs démographiques, économiques et sociaux. Une vision a été formulée pour la ville : « Tchernovtsy est une ville européenne avec des centaines d'années de culture. Une ville où cohabitent différentes nationalités, croyances religieuses et politiques. Elle garantit un niveau de vie approprié à tous les citoyens, s'appuyant sur la démocratie, la tolérance et une économie avec une orientation sociale. C'est une ville à l'esprit d'entreprise bien développé, respectueuse de l'environnement et de l'utilisation raisonnable des ressources naturelles. »

Grâce à cette vision de la ville et au climat favorable pour le développement commercial, un consensus a été atteint sur les questions fondamentales pour définir l'avenir économique de la ville et sa compétitivité. Une analyse SWOT a contribué à mettre au point des plans stratégiques à moyen terme ainsi que des projets à court terme réalistes et possibles dans le but d'éliminer les goulots d'étranglement, et perfectionner les



Une rue du centre de Tchernovtsy

opportunités de développement à plus long terme. Trois plans d'action ont été formulés :

- 1 Tchernovtsy sera reconnue comme une destination touristique, grâce à son architecture unique et bien préservée.
- 2 Tchernovtsy offre d'excellentes conditions d'accès à son marché pour les investisseurs en raison de son emplacement géographique et de son réseau de transport. Cependant, les entreprises existantes dépendent de ressources financières externes et ont besoin d'un meilleur accès aux informations, à l'appui du gouvernement local, aux investissements dans les nouvelles technologies, à la coopération avec d'autres entreprises et à l'accès vers de nouveaux marchés.
- 3 Tchernovtsy a besoin de recourir à des sources de financement externes pour le développement de l'infrastructure industrielle. Le manque de ressources financières au niveau communal et d'Etat limite le développement d'infrastructures pour la distribution de l'eau, l'assainissement, la fourniture d'énergie, la communication et le transport.

#### Mise en oeuvre

La volonté politique, alliée aux ressources financières et humaines, sont essentielles pour la mise en oeuvre du plan. Le programme de planification a fait l'objet d'une large mobilisation parce que l'on estimait qu'une meilleure participation de la part des acteurs contribuerait à sa mise en oeuvre. Les trois programmes opérationnels sont actuellement exécutés autour de 60 %. A l'occasion de la préparation de l'anniversaire de ses 600 ans, la ville a rénové son centre historique, créé des parcours touristiques et a publié des livrets thématiques. La propriété de l'aéroport a été transférée à la ville et il a été amélioré pour devenir un aéroport international. Un parc à thème a été inauguré en 2009 et les revenus issus du tourisme représentent maintenant environ 3 % des revenus de la ville.

En 2008, une crue a causé de sérieux problèmes pour la mise en oeuvre du programme de développement d'infrastructures pour les entreprises. Suite aux dommages causés, la reconstruction a entraîné des dépenses supplémentaires et retardé le processus.

---

14 En collaboration avec l'Association nationale des autorités locales de Géorgie.

La crise économique mondiale a également ralenti la mise en oeuvre du volet environnemental puisque l'investissement a été réduit. Le nombre de petites et moyennes entreprises a néanmoins progressé grâce à la simplification des permis et licences et à l'introduction d'un guichet unique pour les formalités.

#### Financement et ajustements organisationnels

Le financement pour la mise en oeuvre du plan provient de différentes sources. La plus importante est le budget de la ville (58,7%). Différents projets de développement de tourisme sont financés par le Programme de voisinage de l'Union européenne. Les fonds étatiques financent les infrastructures, la réparation de routes et la restauration du centre historique de la ville. Quelques projets d'infrastructures sont mis en oeuvre en association avec le secteur privé (PPP).

À partir de 2007, l'application de la stratégie a permis l'introduction du budget par résultats. Les dépenses sont maintenant budgétisées en accord avec les programmes approuvés par le Conseil municipal. Les recettes budgétaires ont augmenté de 27,4 % (de 2006 à 2009), mais l'augmentation la plus importante a été en 2008 : 43,7 % par rapport à 2006.

La mise en oeuvre de cette stratégie a mené à des changements dans l'administration de la ville. Trois nouvelles unités ont été créées sous la conduite du département d'économie et qui sont directement responsables de l'application des trois programmes opérationnels.

#### 2.2 Tbilissi, Géorgie

##### Planification du développement de la ville à Tbilissi (Géorgie)<sup>14</sup>

Suite aux réformes de 2006 qui renforcent l'économie locale, Tbilissi a gagné un plus grand contrôle de la planification urbaine et du développement économique. La ville a décidé de se doter de nouvelles stratégies de développement urbain et économique. Son objectif est de se positionner comme un centre économique et culturel géorgien autant qu'un centre régional dans le Caucase.

Le processus de planification de Tbilissi s'est appuyé sur la configuration institutionnelle existante pour préparer un plan régulateur approuvé par le Conseil municipal et un plan stratégique qui serve à orienter les conseillers. Son application, bloquée par la récession économique internationale, a débuté récemment. Les entreprises et les résidents restent néanmoins enthousiastes et ont de grandes attentes.

#### Contexte

Stratégiquement situé à l'Est de la Géorgie, la ville a une population de 1,4 million d'habitants et présente la croissance économique la plus forte dans le pays. C'est une ville multiethnique dirigée par un Conseil municipal, lequel élit le maire de Tbilissi. La ville est divisée en six régions administratives.

Tbilissi produit près de 80 % du PIB national. La majorité des grandes sociétés géorgiennes ont leur siège dans la ville. Celle-ci possède les infrastructures éducatives, culturelles et sociales les plus importantes de Géorgie. Elle fournit des services aux habitants de Tbilissi et au reste du pays. La municipalité de Tbilissi est le plus grand investisseur public après le gouvernement central de Géorgie. Elle assure une variété de services publics et municipaux, et est le client principal de plusieurs fournisseurs géorgiens et internationaux. Tbilissi a le plus important budget communal du pays et son gouvernement local est le principal employeur.

La réforme de 2006 a mis fin au système ancien sous lequel le maire de la ville était nommé par le Président, et l'Assemblée locale élue avait des pouvoirs limités et subalternes.

Tbilissi a désormais un maire élu et une assemblée municipale dotée de larges pouvoirs. Cette dernière est l'organe de décision suprême sur les budgets locaux et les finances, le développement municipal et l'aménagement du territoire, l'utilisation du sol et la planification urbaine, l'administration municipale et les services, la sécurité sociale et les programmes sociaux, la culture locale et le sport, l'environnement, le transport et la communication, le logement et la construction, aussi bien que l'éducation maternelle. Un nouveau système de subventions offre plus d'autonomie fiscale au gouvernement local. Le gouvernement central a transféré les propriétés de l'Etat à la municipalité. Le territoire de la ville a aussi été étendu lors de la réforme de 2006.

La responsabilité de la planification du développement et de l'aménagement du territoire a également été transférée à la municipalité. Le gouvernement local est, conformément à la loi, responsable de l'élaboration et de l'approbation des plans de développement et d'autres documents pertinents.

### Institutions et parties prenantes

La Géorgie ne possède pas de système de planification et de développement urbain bien défini. La duplication des fonctions entre institutions locales et nationales rend compliqué le développement de la planification urbaine, entraînant des problèmes de coordination.

Tbilissi a deux agences responsables de la planification urbaine et du développement :

- le *Département de politique économique* de la ville de Tbilissi est responsable de l'élaboration et de la mise en oeuvre des stratégies de développement urbain, ainsi que des programmes de croissance économique à court et moyen terme, de la gestion de la propriété et du développement d'infrastructures.
- Le *Département d'architecture et d'urbanisme* de la ville de Tbilissi a la responsabilité de la planification urbaine, des politiques de développement urbain, de l'aménagement du territoire et des permis de construire.

Autres agences impliquées :

- les *administrations de quartier de Tbilissi* rassemblent les informations et fournissent des plans urbains initiaux à la Mairie.
- Le *Conseil municipal de Tbilissi* contrôle les plans de développement urbains présentés par l'administration de la

ville et prépare les projets de réglementation. Il surveille la mise en oeuvre des plans et des stratégies de développement.

- Le *ministère de Développement économique* est mandaté pour assister les communes dans la préparation des plans de développement, dans l'ordonnance du territoire et dans le développement architectural, et a été activement impliqué dans la planification du développement de la ville de Tbilissi.

Le gouvernement municipal de Tbilissi travaille avec des organismes internationaux comme la Banque mondiale, celle de Géorgie (MDF), la GTZ, l'Agence de coopération de la Pologne et la MCG (Millennium Challenge Corporation Georgia) dans les plans directeurs de développement et dans les stratégies. Les institutions internationales offrent un appui technique, une expérience et des méthodologies. Elles appuient également la participation citoyenne dans la planification du développement urbain. Les ONG locales et les associations de voisins participent aussi aux audiences publiques organisées dans chacun des quartiers de Tbilissi.

### Les raisons de la planification, méthodologie et processus

Le gouvernement municipal souhaite renforcer l'importance régionale de Tbilissi grâce à son développement. Ses priorités sont les investissements pour rénover les infrastructures de la ville et pour diversifier les services municipaux et, par conséquent, préparer les plans d'investissement.

### Plan de développement économique

Le nouveau **Plan de Développement Économique**, finalisé en 2008, a été préparé par le Département de politique économique de Tbilissi, en collaboration avec le Fonds de développement municipal (MDF), la Banque mondiale et l'Association polonaise de développement local. Il a été rédigé en consultation avec la société civile, les entreprises locales et les organisations de travailleurs pour identifier des problèmes et définir les priorités de développement ; il a également été discuté avec les ministères et les organismes gouvernementaux appropriés.

Le Plan de développement économique de Tbilissi est un document de stratégie doté d'une vision pour la ville : « Tbilissi – le bon moment, le lieu approprié ». Il inclut cinq priorités stratégiques faisant de Tbilissi une porte pour le développement régional, le lieu le plus adapté pour faire des affaires, avec une haute qualité de vie et une participation citoyenne. Chaque priorité stratégique s'appuie sur un programme doté de plusieurs projets – 50 pour la période 2008-2020.

Les principes de mise en oeuvre retenus se concentrent sur les priorités stratégiques, la coopération avec les acteurs, ainsi que le suivi et l'apprentissage. Il n'a pas été soumis à l'Assemblée de Tbilissi pour son adoption et, par conséquent, n'a pas un statut normatif. C'est un document général qui sert d'orientation aux leaders municipaux.

Comme ce plan a été développé sur la base d'un accord avec la Banque Mondiale et le gouvernement national, la participation de la Mairie reste marginale. Par conséquent, pour qu'il devienne quelque chose de plus qu'un document d'orientation, des mesures supplémentaires seront nécessaires pour lui

donner davantage de cohérence et lui conférer une valeur juridique au niveau communal.

### Plan directeur de Tbilissi

Le **Plan directeur de Tbilissi** a été élaboré par le Département pour l'architecture et la planification urbaine en 2006 et adopté par le Conseil municipal en juin 2009. Le travail technique a été réalisé par le personnel du Département avec la participation active d'experts gouvernementaux. Deux auditions publiques ont été organisées avant de le soumettre au débat au sein de la commission sur le développement architectural et la planification urbaine. Le plan directeur de Tbilissi est un document légal qui s'applique sur tout le territoire de la municipalité de Tbilissi.

Le Plan directeur est un outil pour l'aménagement et le développement du territoire. Il définit comme priorités stratégiques la décentralisation et l'autonomie locale, les modèles résidentiels, les références aux meilleures pratiques internationales sur les établissements humains, le développement de la métropole de Tbilissi, l'utilisation du sol et les normes sur la propriété, l'espace public aussi bien que le système de transports. Il prend en compte les problèmes existants et les tendances générales comme le respect du patrimoine, la promotion d'un haut niveau de vie dans la périphérie, le respect des normes environnementales, les infrastructures de transport, l'accès aux espaces culturels, etc. Il existe une interdépendance forte entre les deux documents, l'un étant normatif et l'autre stratégique.

### Financement et mise en oeuvre

L'application des deux plans a commencé en 2009. Le Plan de développement économique avec financement de la coopération internationale est mis en oeuvre en collaboration avec des organisations locales. Le budget municipal finance principalement la priorité stratégique 2 « Promouvoir des opportunités d'affaires dans Tiflis », il facilite des petits crédits aux entrepreneurs et finance des centres d'aide aux entreprises. Le Plan directeur doit être mis en oeuvre. Les autorités municipales définissent une nouvelle classification de l'usage du sol par zones. Elles ont révisé la valeur du sol pour chaque type de zones. Un appel d'offres a été ouvert pour la construction du Quartier d'Affaires de Tbilissi et une nouvelle route est en construction au centre de Tbilissi. Le financement provient du gouvernement et de la coopération internationale.



Proposition pour un développement à usage mixte dans la partie haute de Tbilissi (Source : Rakeen)

### Premiers résultats

La crise économique mondiale a ralenti la mise en oeuvre des deux plans qui ont seulement commencé en 2009. Aucune évaluation de résultat n'est encore disponible, mais les entreprises et les résidents soulignent que le développement de Tbilissi est devenu plus prévisible, l'obtention des licences a été simplifiée, les permis peuvent être obtenus rapidement et les investisseurs se sentent sûrs d'investir de l'argent sur la propriété à Tbilissi.

### 2.3 Moscou, Russie

#### Planification du développement de la ville de Moscou (Russie)

Moscou a une population de 10,4 millions d'habitants. Elle a grandi ces dix dernières années grâce au boom pétrolier. Ceci a conduit le maire de la ville à effectuer de lourds investissements dans des projets comme le Centre international d'affaires de Moscou. L'augmentation soudaine du nombre de ménages très aisés a alimenté la demande de logements de catégorie internationale, entraînant une montée des valeurs foncières. Le centre a profité d'énormes investissements qui ont vu la rénovation somptueuse des bâtiments existants et le développement de nouveaux quartiers de luxe. Cependant, à l'extérieur du centre-ville, la densité de population est importante et le logement est souvent insuffisant et mal entretenu, entraînant une grande désaffection entre ceux qui peuvent se permettre de vivre dans le centre et ceux qui habitent en périphérie. La Russie dans son ensemble fait face à une baisse de la croissance naturelle de population depuis la disparition de l'Union soviétique, ce qui entraîne un vieillissement général de la population. Bien que sa croissance économique ait fait de Moscou l'une des villes les plus chères à habiter, la qualité de la vie n'est pas allée de pair et la pollution due à la saturation du trafic est l'une des nombreuses préoccupations environnementales.

Le Plan directeur de Moscou a défini la stratégie de développement de la ville pour une période de 20 ans jusqu'à 2020. Il a été rédigé pendant une longue période (1989-1998) et approuvé par les autorités de la ville en 1999. Une version mise à jour a été de nouveau approuvée en 2005 comme plan principal de la ville de Moscou. Celui-ci a été de nouveau mis à jour récemment et prolongé jusqu'en 2025.

La Russie a adopté une nouvelle législation sur l'urbanisme en 2004, qui rend obligatoire que les villes se dotent de plans directeurs. Les nouvelles conditions légales et le contexte social et économique changeant de Moscou, ont contraint les autorités à mettre à jour le plan directeur, prolongeant son application jusqu'en 2025. Le travail a été mené par le maire.

Le Plan directeur a été réalisé grâce à un leadership politique fort et des méthodes participatives. Il inclut une déclaration qui donne une certaine vision de Moscou. Ses succès jusqu'à aujourd'hui comptent notamment le renouvellement de logements. Mais ses résultats sont inégaux. Certains objectifs n'ont pas été atteints : limiter le nombre de véhicules à moteur dans la ville grâce au développement de transports en commun à grande vitesse, augmenter les espaces verts ou le

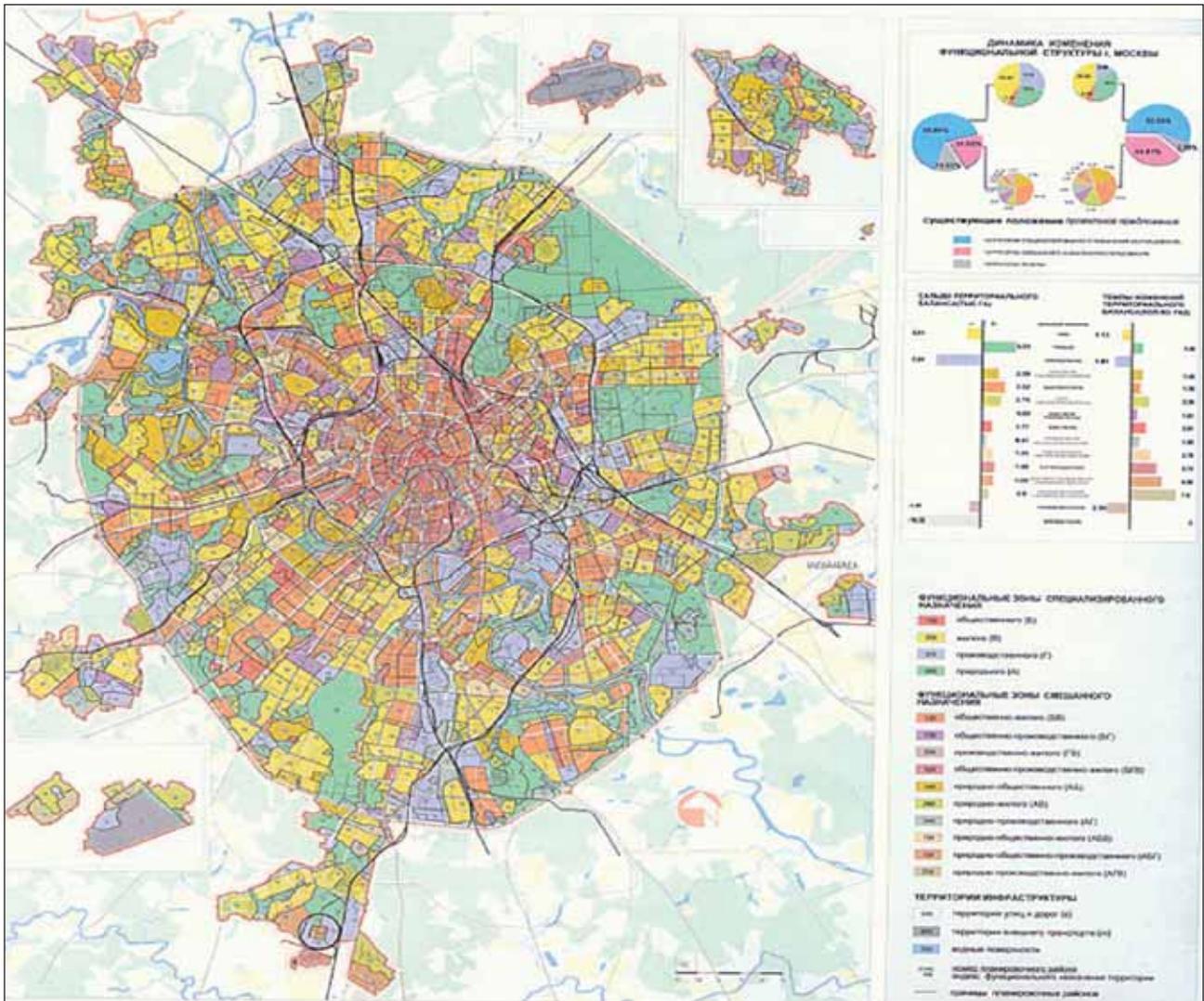


Schéma général de zonage présenté dans le Plan de développement de Moscou pour 2020 (Source : Ville de Moscou)

nombre d'installations sportives et culturelles. Mais des résultats inattendus ont été accomplis : une forte croissance annuelle du logement et un inventaire des secteurs industriels du centre-ville. Les espoirs dans le développement du tourisme, en particulier la construction d'hôtels trois étoiles, ont été trop ambitieux.

Au cours de la planification, une analyse profonde a été réalisée sur les espaces publics, les réseaux de transports, les problèmes environnementaux et le parc de logements. Plus de 50 experts reconnus dans divers domaines ont participé à l'élaboration du projet. Des expositions et des audiences publiques ont été organisées dans 10 régions administratives de Moscou ainsi que dans les 123 quartiers. En outre, des experts de l'Etat de Moscou ont évalué un pré-projet du plan directeur, lequel a aussi été transmis aux départements et aux commissions du gouvernement de la ville de Moscou. Les organes politiques de la Fédération de Russie ont été associés aux discussions. La communauté d'affaires a également participé à l'élaboration des mises à jour du Plan directeur de la ville de Moscou 2025. Il convient de mettre en valeur la tâche de l'Institut de Recherche et Planification de la ville de Moscou fondé en 1951, en particulier sur les systèmes de transport, la conservation du patrimoine, le logement et les zones industrielles.

**Mise en oeuvre et résultats**

En 2000 a été mis en route un système de contrôle du Plan directeur pour analyser annuellement ses réussites et réalisations. Les rapports des architectes responsables examinent près de 50 indicateurs dans dix zones, incluant la protection de l'environnement, les espaces verts, les espaces publics et l'infrastructure sociale, le logement, les zones de production, le transport, l'infrastructure, la population et



Gratte-ciels du Centre international d'affaires de Moscou

l'emploi. Les autorités de la ville discutent régulièrement des problèmes les plus critiques et stratégiques. Le plan directeur contient des décisions normatives et des orientations générales, il suit la législation en vigueur et s'aligne sur les plans régionaux. Plusieurs projets importants ont été mis en oeuvre avec succès comme un projet d'emplacement d'hôtels, de rénovation de logements, la construction d'un troisième périphérique, le développement de quartiers d'affaires et des plans de protection du patrimoine. Le Plan directeur actualisé est maintenant mis en oeuvre et les résultats de sa dernière version ne peuvent pas encore être évalués de façon exhaustive.

Les projets sous l'égide du Plan directeur de la ville sont financés avec le budget de la ville. Une stratégie a également été élaborée afin de mobiliser des investissements privés pour le développement d'infrastructures urbaines. La ville de Moscou

est très active dans les réseaux de villes de la Fédération de Russie et dans la région d'Eurasie. L'expérience de Saint-Pétersbourg a été particulièrement utile lorsque Moscou a mis à jour son Plan directeur.

#### Perspective et intérêt

Malgré le succès des changements dans la méthodologie de planification, le gouvernement de la ville reconnaît la nécessité de traiter les problèmes de ségrégation sociale et spatiale, les écarts de revenus ainsi que de l'exclusion grâce à des programmes d'intégration sociale.

La ville de Moscou est intéressée pour enrichir son point de vue à travers l'application des leçons d'autres régions, afin d'améliorer le processus de communication et la participation des citoyens, au-delà du monde des affaires.

---

#### Travaux cités

- UE (2002) « Recommandations méthodologiques pour l'élaboration de Stratégies de Développement Régionales ».
- FMI (2008) Base de données en ligne : <http://www.imf.org/external/data.htm>
- Oswalt, P. et T. Rieniets (rédacteur, 2006) « Atlas of Shrinking Cities » : Ostfildern.
- UNFPA (2010) « Emerging Population Issues in Eastern Europe and Central Asia : Research Gaps on Demographic Trends, Human Capital and Climate Change » United Nations Population Fund, New York.
- Banque mondiale (2002) « Transition: The First Ten Years – Analysis and Lessons for Eastern Europe and the Former Soviet Union » Banque mondiale, Washington, DC.



Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Europe



## Table des matières

<b>Partie 1 : Introduction et contexte régional</b>	77
1.1 Contexte historique de l'aménagement urbain	77
1.2 Décentralisation	77
1.3 Compétences en matière de planification urbaine	78
1.4 Le rôle de l'Union européenne	79
1.5 Une planification stratégique différente pour des villes de tailles et de types différents	80
1.6 Enjeux et réponses sur le terrain	82
<b>Partie 2 : Exemples de stratégies adoptées</b>	86
2.1 Bilbao (Espagne)	86
2.2 Prague (République tchèque)	87
2.3 Turin (Italie)	87
2.4 Glasgow (Royaume-Uni)	88
2.5 Cologne (Allemagne)	89
2.6 Paris et Île-de-France (France)	90
2.7 Lille (France)	91
<b>Partie 3 : Analyse comparative</b>	92
3.1 Préparation du plan	92
3.2 Portée territoriale des plans stratégiques	92
3.3 Portée dans le temps des plans stratégiques	93
3.4 Instances en charge de la planification stratégique	93
3.5 Mécanismes, outils et instruments de planification spécifiques	93
3.6 Mécanismes de mise en œuvre et de suivi	93
3.7 Instruments d'investissement	94
<b>Partie 4 : Conclusions et enjeux à venir</b>	94
4.1 Caractéristiques d'une planification stratégique urbaine efficace	94
4.2 Les stratégies urbaines les plus efficaces reposent sur :	95
4.3 Repenser la planification urbaine en intégrant les quatre piliers : social, économique, aménagement du territoire, gouvernance	95
4.4 Révision des procédures, des ressources et des outils de planification mis en place	95
4.5 Financement de la planification stratégique tourné vers l'avenir	95
<b>Partie 5 : Recommandations d'ordre général</b>	96
<b>Références</b>	96
<b>Travaux cités</b>	96

## Partie 1 : Introduction et contexte régional

En Europe, continent à forte tradition urbaine, les liens étroits entre histoire, architecture et urbanisme ont laissé des paysages urbains uniques.

Plus récemment est apparue une nouvelle forme d'urbanisme qui vise à refaçonner ces paysages. De nature plus stratégique et motivés par des facteurs divers (mondialisation, désindustrialisation, population, etc.), les plans qui sont établis cherchent à intégrer les avantages des évolutions en cours et à atténuer leurs aspects négatifs.

À travers l'exemple de plus d'une douzaine de villes d'Europe, ce document présente et analyse les processus de planification stratégique ayant guidé la transformation et la croissance récentes de ces agglomérations.

Sont notamment exposées des données issues des plans stratégiques de :

- Bilbao (Espagne)
- Prague (République tchèque)
- Turin (Italie)
- Glasgow (Royaume-Uni)
- Cologne (Allemagne)
- Paris (France)
- La Région Île-de-France (France)
- Lille (France)

### 1.1 Contexte historique de l'aménagement urbain

Pendant des siècles, les villes européennes ont été façonnées par leur dimension économique, militaire et culturelle globale. L'industrialisation amorcée au XIX<sup>e</sup> siècle entraîne l'urbanisation rapide de la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle. Pendant la seconde moitié du siècle dernier, l'exode rural se poursuit du fait des restructurations opérées après-guerre et de la diminution de l'emploi rural.

Avec la reprise de la croissance des villes, les pouvoirs locaux établissent d'ambitieux plans d'expansion et entreprennent la construction des infrastructures voulues.

Les liens d'interdépendance entre monde rural et monde urbain transforment les flux commerciaux entre ville et campagne. Des terres agricoles, des bois, des forêts sont absorbés par le tissu urbain avec l'extension du périmètre des métropoles, particulièrement dans les villes du nord et de l'ouest de l'Europe. Les villes méditerranéennes ont pour leur part plutôt tendance à suivre les modèles traditionnels de zones urbaines denses, tandis qu'en Europe de l'Est, le phénomène d'étalement est moins marqué, la maison individuelle y étant moins courante.

En Europe de l'Ouest, les gouvernements locaux mettent en chantier des programmes de logements municipaux à l'intention des populations à bas revenus et créent des banlieues denses desservies par un réseau de transports en commun. Cologne, par exemple, construit un parc de logements publics subventionnés pendant le baby boom des années 1960, après la destruction de 60 % de la ville pendant la Seconde Guerre mondiale. À l'inverse, dans les années 1980, les familles les plus aisées investissent en grande banlieue, où elles font construire sur des parcelles individuelles où elles seront moins à l'étroit. De telles zones séparées deviennent monnaie courante dans de nombreuses villes, comme Londres ou Paris. Ce type d'urbanisme a pour conséquence l'étalement urbain et la réalisation de grandes quantités de logements publics de mauvaise qualité ; il engendre en outre une forte demande de services locaux.

Les dernières décennies ont cependant vu la régénération des centres-villes. Cette « renaissance urbaine » donne lieu à un reflux de la population et de l'investissement. En même temps, de nouvelles hiérarchies urbaines apparaissent dans toute l'Europe : on observe ainsi une dépendance grandissante des collectivités rurales et des villages de l'arrière-pays à l'égard des pôles que sont les villes-régions et les aires métropolitaines. Toujours plus grandes par la taille et toujours plus complexes, les villes-régions commencent à avoir besoin de modes d'administration et de gestion plus élaborés, tandis que les zones périphériques d'habitat sont quelque peu négligées.

Les pressions extérieures, comme la montée en puissance de l'économie américaine au XX<sup>e</sup> siècle et celle de l'Asie au XXI<sup>e</sup> siècle, couplées à des pressions intérieures telles que la désindustrialisation, l'immigration et le vieillissement de la population, imposent une approche totalement nouvelle de l'urbanisme. L'héritage de la planification centralisée de type socialiste en Europe de l'Est a été contrebalancé ces dernières années par l'influence de l'Union européenne (voir 1.3), qui fournit des orientations en matière de planification urbaine et régionale et garantit l'accès au financement.

### 1.2 Décentralisation

Le modèle relativement avancé de décentralisation en vigueur dans les pays membres de l'Union européenne donne des responsabilités accrues aux gouvernements locaux. Le partage des compétences et la décentralisation fiscale y sont plus élevés que dans d'autres parties du monde, même si la part des dépenses publiques des gouvernements locaux se situe dans une fourchette très large, allant de 1,3 % à Malte à 64,8 % au Danemark, pour une moyenne de 24,5 % dans les 27 États membres.

Les degrés d'autonomie locale varient généralement en fonction du cadre juridique et institutionnel national.

Dans les États fédéraux, comme l'Allemagne, les villes bénéficient d'une grande autonomie. Par des réformes comme la première réforme du fédéralisme de 2003, le gouvernement allemand ne cesse de se désengager des processus de gouvernance locale, réduisant ainsi l'interdépendance entre les différentes sphères de gouvernement.

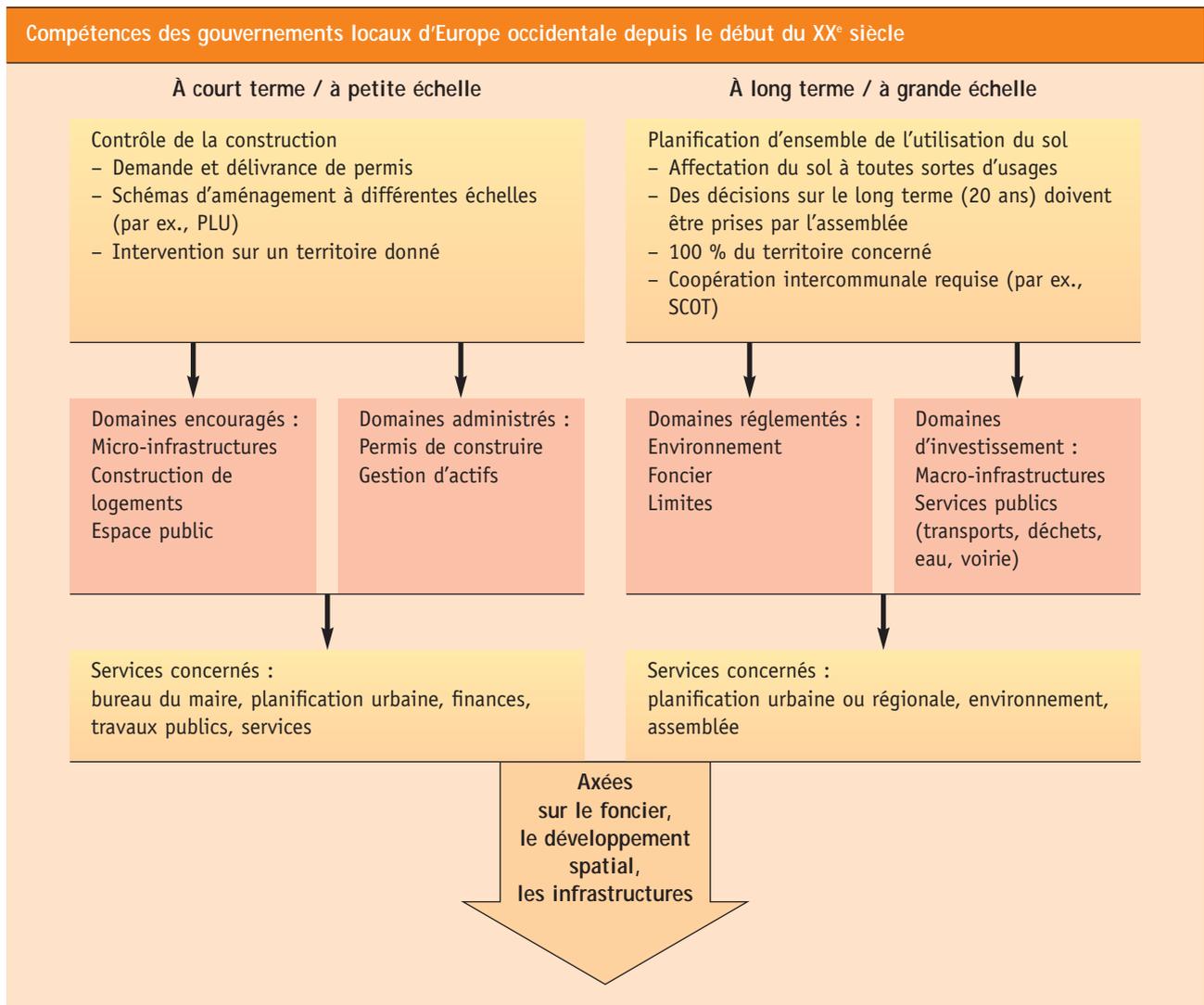
En Espagne, le Pays basque a négocié un degré d'autonomie en matière de politique fiscale qui lui permet d'offrir au secteur privé d'intéressantes possibilités que les régions voisines, où les impôts sont majoritairement perçus par l'État, ne sont pas en mesure de proposer.

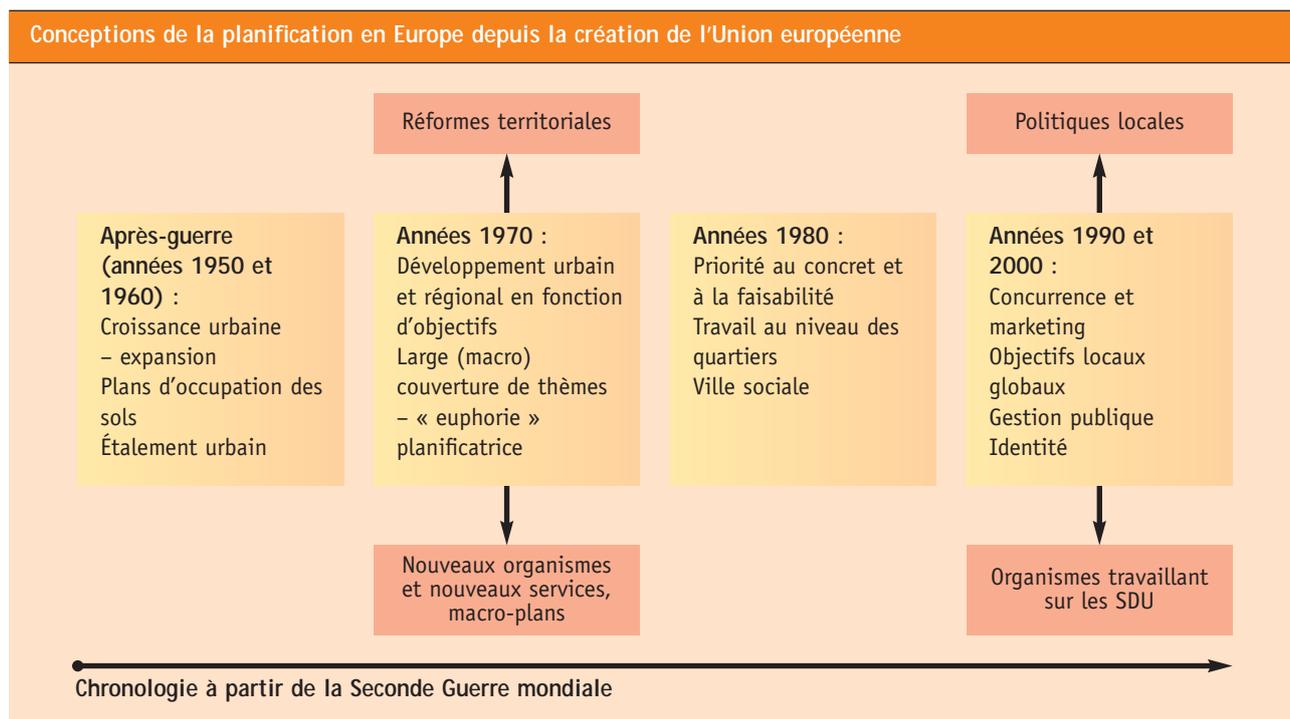
### 1.3 Compétences en matière de planification urbaine

Urbanisme et gouvernements locaux : de l'aménagement du territoire aux stratégies d'intégration

Malgré la variété des fonctions de planification des gouvernements locaux, on retrouve une série de dénominateurs communs :

- Le plan d'occupation des sols (POS) est une compétence de base de la plupart des municipalités européennes, comme le montre le schéma ci-dessous. L'affectation des sols a une incidence considérable. Cela permet une maîtrise du développement des infrastructures tout en exerçant une influence sur les marchés fonciers, la spéculation et la protection de l'environnement. Les plans d'occupation des sols permettent une définition à long terme décidée par les instances politiques, généralement les assemblées locales. Pendant la plus grande partie du XXe siècle, les plans d'occupation des sols sont ainsi utilisés pour façonner la croissance urbaine, notamment celle des aires métropolitaines.
- Les gouvernements locaux sont généralement responsables de la « maîtrise du développement » et de la délivrance des permis de construire. Ces deux fonctions visent à contrôler le développement urbain et sont aussi, dans certains pays européens, une source de revenus pour les municipalités.
- Les codes du bâtiment sont des lois nationales garantissant que les normes seront toujours appliquées. Souvent, cependant, les gouvernements locaux peuvent également promulguer leurs propres réglementations en matière d'urbanisme et promouvoir des dispositions plus spécifiques.





Au cours des cinquante dernières années, les municipalités ont constaté l'insuffisance de leur arsenal d'instruments de planification face aux nouveaux enjeux et à l'impératif d'une gestion plus performante. Outre des outils axés sur l'aménagement du territoire, il leur fallait des plans et des modèles de prévision plus transversaux, impliquant davantage d'acteurs et des choix stratégiques.

- Contrairement aux compétences mentionnées plus haut, l'élaboration de stratégies de développement urbain (SDU) ou plans stratégiques n'est pas une fonction obligatoire des gouvernements locaux. Ces instruments visent à la fois l'aménagement du territoire, le développement social et économique, la mise en place de mécanismes de protection spécifiques et l'investissement dans les infrastructures.

Ces vingt-cinq dernières années, cependant, les villes se sont souvent engagées dans une dynamique de planification à deux paliers. Certains gouvernements locaux utilisent leurs compétences en matière d'urbanisme pour intégrer dans leurs plans d'occupation des sols des aspects stratégiques plus larges et complémentaires ; d'autres élaborent un plan stratégique parallèle (plan local d'urbanisme ou SDU) associant un large éventail de partenaires.

Pour des projets stratégiques, le gouvernement local peut souvent désigner des zones d'aménagement spéciales soumises à une réglementation plus stricte décidée par la municipalité. Ces dispositions peuvent prévoir des obligations applicables aux propriétés privées, notamment des obligations d'aménagement dans des secteurs prioritaires ou des sites classés.

#### 1.4 Le rôle de l'Union européenne

1.4.1 L'Union européenne fournit des lignes directrices relatives à la croissance urbaine et au développement régional

et exerce une grande influence sur la réduction des inégalités existant au sein des États membres et entre les États membres, par exemple entre les zones rurales et urbaines (comme à Lille) ou entre des économies locales très productives fondées sur les services et des économies locales en déclin, en proie à la désindustrialisation (comme à Glasgow).

Des initiatives comme la Stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable, par exemple, visent donc à protéger, à renforcer et à développer davantage les villes d'Europe.

Cette stratégie met l'accent sur des approches intégrées de l'urbanisme :

- création et préservation d'espaces publics de qualité (notamment à Prague) ;
- modernisation des réseaux d'infrastructures et augmentation du rendement énergétique (cf. le programme géothermique de Cologne et le système de transport multimodal à Paris) ;
- mesures en faveur de l'éducation et de l'innovation en amont (cf. Turin).

Un intérêt particulier est accordé aux quartiers urbains défavorisés avec une approche de la ville comme un tout, moyennant :

- la pérennisation des stratégies de mise en valeur des qualités urbanistiques (cf. les opérations de requalification de friches industrielles à Brno et en Allemagne ayant bénéficié de financements de l'UE dans le cadre de l'initiative Jessica) ;
- le renforcement de l'économie locale et de la politique locale de marché du travail ;
- des actions en amont en faveur de l'éducation et de la formation des enfants et des jeunes ;
- la promotion de moyens de transport urbains performants et abordables ;
- une attention spéciale prêtée aux quartiers les plus vulnérables (cf. Londres).

À l'échelle de l'UE, plusieurs autres politiques, pratiques et organisations présentent un intérêt pour les stratégies et politiques d'urbanisme des gouvernements locaux, au sens où elles fournissent un appui ou un financement. De nombreuses villes bénéficient d'offres de travail en réseau et de possibilités de cofinancement dans le cadre de programmes comme Urban, Urbact, Jessica, Interreg, Orate et autres.

#### 1.4.2 Les objectifs du Schéma de développement de l'espace communautaire (SDEC)

- Cohésion économique et sociale
- Préservation des ressources naturelles et du patrimoine culturel
- Compétitivité équilibrée de la région Europe

Comme exposé dans les pages suivantes, la métropolisation et l'étalement urbain ne sont pas considérés comme des dynamiques de développement durable du territoire dans son ensemble. Dans la Charte de Leipzig<sup>1</sup>, l'Union européenne définit un schéma d'aménagement régional et de développement de l'habitat :

- développement d'un système urbain équilibré et polycentrique et nouvelle relation ville-campagne ;
- assurance d'une parité d'accès aux infrastructures et au savoir ;
- développement durable, gestion intelligente et préservation de la nature et du patrimoine culturel.

Les villes – tout particulièrement celles des rives de la Méditerranée et d'Europe de l'Est – qui disposent d'un important patrimoine, comme Prague ou Séville, ont mis en œuvre des stratégies de régénération du centre-ville et des programmes de protection de l'environnement ou d'investissement dans les transports grâce à l'appui financier de l'Union européenne.

La Banque européenne d'investissement (BEI) lève aussi des volumes de fonds considérables sur les marchés des capitaux et octroie ensuite des prêts à des conditions avantageuses pour des projets qui concourent à réaliser les objectifs de l'UE (BEI, 2009), comme indiqué dans le document de la stratégie de Turin.

#### 1.4.3 L'émergence d'un nouveau système urbain européen : types de positionnement de la ville européenne

En 2007, la Commission européenne a publié son premier rapport sur l'état des villes européennes. Ce rapport distingue trois grands types de villes :

- Les « **carrefours internationaux** » : carrefours de réseaux de savoirs, capitales établies, capitales réinventées
- Les « **pôles de spécialisation** » : carrefours de services nationaux, pôles de transformation, villes portes d'accès, centres industriels modernes, pôles de recherche, centres touristiques

- Les « **pôles régionaux** » : villes désindustrialisées, centres de commerce régionaux, pôles régionaux administratifs et de services, villes satellites

La plupart des études de cas correspondent à plus d'une typologie.

- Un **carrefour de réseaux de savoir** comme Londres se concentre sur la nécessité de rester compétitif en permanence, ainsi que sur les enjeux liés à la qualité de vie et à l'accessibilité économique, comme le font de plus petits pôles de spécialisation tels que la ville universitaire de Tübingen.
- De nombreuses villes européennes qui se sont développées en tant que pôles de transformation, comme Bilbao, Cologne, Turin ou Lille, mettent l'accent sur la nécessité d'entreprendre une régénération post-industrielle, de trouver de nouveaux créneaux économiques et de repositionner l'offre d'emploi.
- Des villes touristiques comme Barcelone, Florence ou Prague doivent mettre en valeur leur environnement bâti et gérer les impacts et la dynamique cyclique du tourisme pour parvenir à un développement durable.
- Bien que l'Île-de-France et Francfort soient considérées comme des carrefours internationaux, elles peuvent également être classées dans la catégorie des centres de commerce régionaux qui ont besoin de la coopération intercommunale pour éviter les doubles emplois, comme Lille.

#### 1.5 Une planification stratégique différente pour des villes de tailles et de types différents

L'urbanisation ne correspond pas nécessairement aux limites municipales établies au cours de l'histoire. C'est pourquoi les stratégies métropolitaines qui se mettent en place dans toute l'Europe s'efforcent d'encourager une planification cohérente par-delà les frontières le cas échéant, par exemple pour les services d'infrastructures, ou simplement pour positionner une ville-région sur la scène internationale. C'est notamment le cas de Londres, où la planification est coordonnée à l'échelle de la ville-région.



Planification de la région du Südhesse (source : Planungsverband Ballungsraum Frankfurt / Rhein-Main)

<sup>1</sup> La Charte de Leipzig sur la ville européenne durable a été élaborée en 2007 par les États membres de l'Union européenne.

Un autre exemple nous en est fourni par le document *Vision stratégique pour le plan régional d'occupation des sols et le schéma directeur régional du Sudhessen*, paru en 2006.

La ville de Francfort a tout mis en œuvre pour se différencier des autres villes d'Europe. Elle a élargi la portée de son schéma à l'échelle régionale, afin de créer une identité et un équilibre entre zones urbaines et zones rurales plus convaincants pour les investisseurs, mais a vite reconnu la nécessité d'une coopération intercommunale pour y parvenir. Son document *Vision stratégique* constitue la base de son plan régional d'occupation des sols, premier du genre en Allemagne. Une fois établie, la vision stratégique a une fonction consultative en matière d'aménagement du territoire dans la région. Plusieurs accords en matière de planification, transports et déchets sont déjà en place, car les avantages pratiques de la formule ont vite été convaincants.

Cependant, alors que la vision stratégique a adopté le discours de la concurrence économique mondiale, elle reste liée par les limites administratives sur le plan institutionnel (Hoyler, 2006). On déplore l'absence dans ce document de prises de position claires sur des questions controversées dans la région, comme l'expansion de l'aéroport ou l'intégration des populations immigrées.

La Charte de Leipzig de l'Union européenne recommande vivement d'inscrire la planification stratégique du développement dans une approche globale et intégrée. En outre, de nombreux instruments stratégiques devraient améliorer le traitement de questions géographiques concernant plus d'une ville.

Le tableau ci-après présente ces aspects au regard de différentes échelles spatiales.

Les enjeux de la planification stratégique (approche spatiale)					
	Theme	Ville	Agglomeration	Ville-région	Région
Infrastructures	Logement abordable	✓✓	✓	✓✓✓	
	Réduction de l'étalement par le développement de pôles		✓✓	✓	
	Qualité de vie / espaces publics	✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓
	Relance des quartiers d'affaires	✓	✓	✓	✓✓
	Régénération urbaine	✓✓	✓✓✓	✓✓	✓✓✓
Mobilité	Réduction de la dépendance automobile par d'importants investissements dans les transports en commun	✓✓	✓✓✓	✓✓✓	✓✓✓
	Réduction des embouteillages – expansion du réseau routier	✓✓		✓✓✓	✓✓✓
Environnement	Mesures face au changement climatique – infrastructures énergétiques et développement durable	✓	✓		✓✓✓
	Conservation et amélioration de la qualité de l'eau et de l'air	✓			✓✓
Socio-economique	Services de qualité pour réduire les inégalités sociales / territoriales	✓✓	✓✓	✓✓✓	✓✓✓
	Préservation / création d'emplois	✓✓	✓✓	✓✓✓	
	Climat favorable à l'esprit d'entreprise	✓	✓	✓✓✓	
	Amélioration du tissu social / promotion du « vivre ensemble »		✓	✓✓✓	
Governance	Amélioration de la coordination régionale		✓✓✓	✓✓	✓✓
	Participation des parties prenantes à la prise de décision	✓✓✓	✓✓	✓✓	✓
	Recherche du consensus		✓✓	✓✓	
Marketing urbain	Amélioration de l'image internationale	✓✓✓	✓✓✓	✓✓	✓✓
	Attraction de populations internationales	✓✓	✓✓	✓✓	✓✓

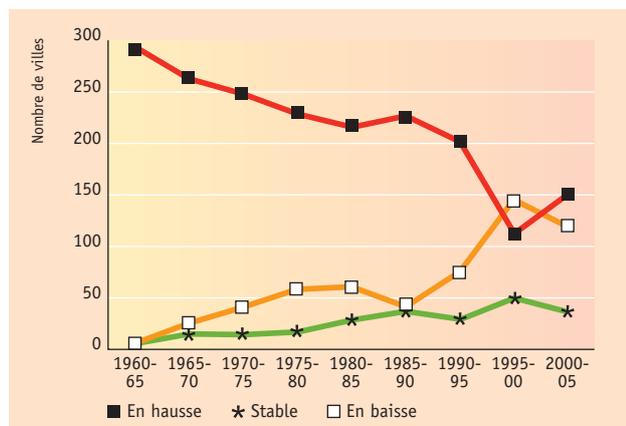
## 1.6 Enjeux et réponses sur le terrain

### 1.6.1 La composante sociale de la planification stratégique

La planification stratégique est souvent utilisée pour prévoir des dynamiques de changement social et établir des plans en vue d'y apporter une réponse. Ce chapitre expose les processus les plus fréquemment rencontrés dans les villes d'Europe et les initiatives de planification stratégique lancées par les dirigeants locaux face à ces évolutions.

#### Croissance et déclin de la population

Entre 1996 et 2001, un tiers des villes européennes ont grandi, un tiers sont restées stables et un tiers ont assisté à une baisse notable de leur population. En particulier, les villes à assise industrielle éloignées des marchés et mal desservies par les transports accusent un déclin. D'une manière générale, les villes du nord et du sud de l'Europe ont grandi plus vite que celles de l'ouest et surtout que celles du centre et de l'est du continent, où la perte de population est très élevée. Il va sans dire que ces variations démographiques aident à identifier les potentiels de développement urbain et de planification stratégique.



Europe: nombre de villes par tendances démographiques (Source: SHRINK SMART DoW, 2009)

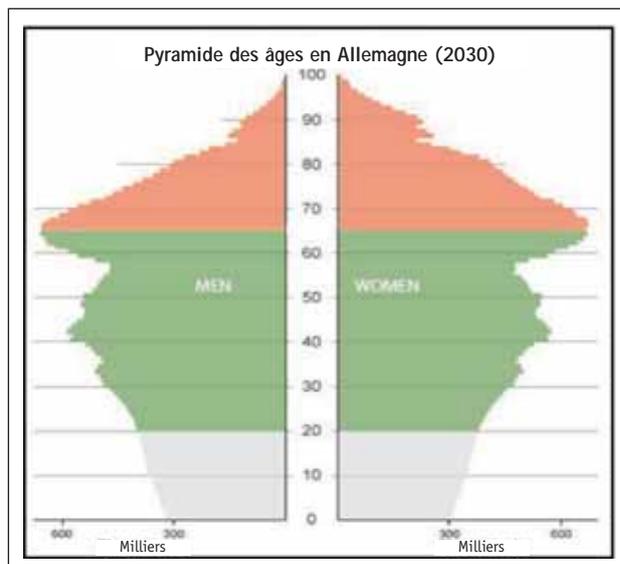
#### Une population vieillissante

Après la Seconde Guerre mondiale, le baby boom a donné lieu à une hausse des taux de natalité, qui ont atteint leur pic dans les années 1960 et 1970 puis ont décliné à compter des années 1980. Avec 0,45 %, l'Europe a le plus bas taux de croissance du monde (Banque mondiale, 2004).

Le vieillissement entraîne d'importants coûts de prise en charge, étant donné que la proportion de la population financièrement assistée ne cesse d'augmenter, alors que celle de la population active baisse. Ce phénomène continue de menacer la viabilité sociale et financière de nombreuses villes où le nombre d'actifs payant des impôts est insuffisant.

#### Immigration et migration

Les municipalités encouragent activement la venue de travailleurs migrants jeunes et qualifiés originaires de pays moins développés. Stuttgart, où 40 % de la population est d'origine immigrée, met en avant le potentiel et l'ouverture de



Source : Statistisches Bundesamt Deutschland (2010)

la ville, particulièrement auprès des travailleurs asiatiques spécialisés dans les technologies de l'information. Mais la migration en Europe n'est pas qu'une réponse à une demande spécifique de personnel hautement qualifié. La région est également attractive pour des personnes prêtes à accepter n'importe quel emploi pour échapper à la pauvreté. Il y a donc des taux de migration élevés, mais aussi des attentes incertaines, et l'intégration des différents groupes demeure difficile.

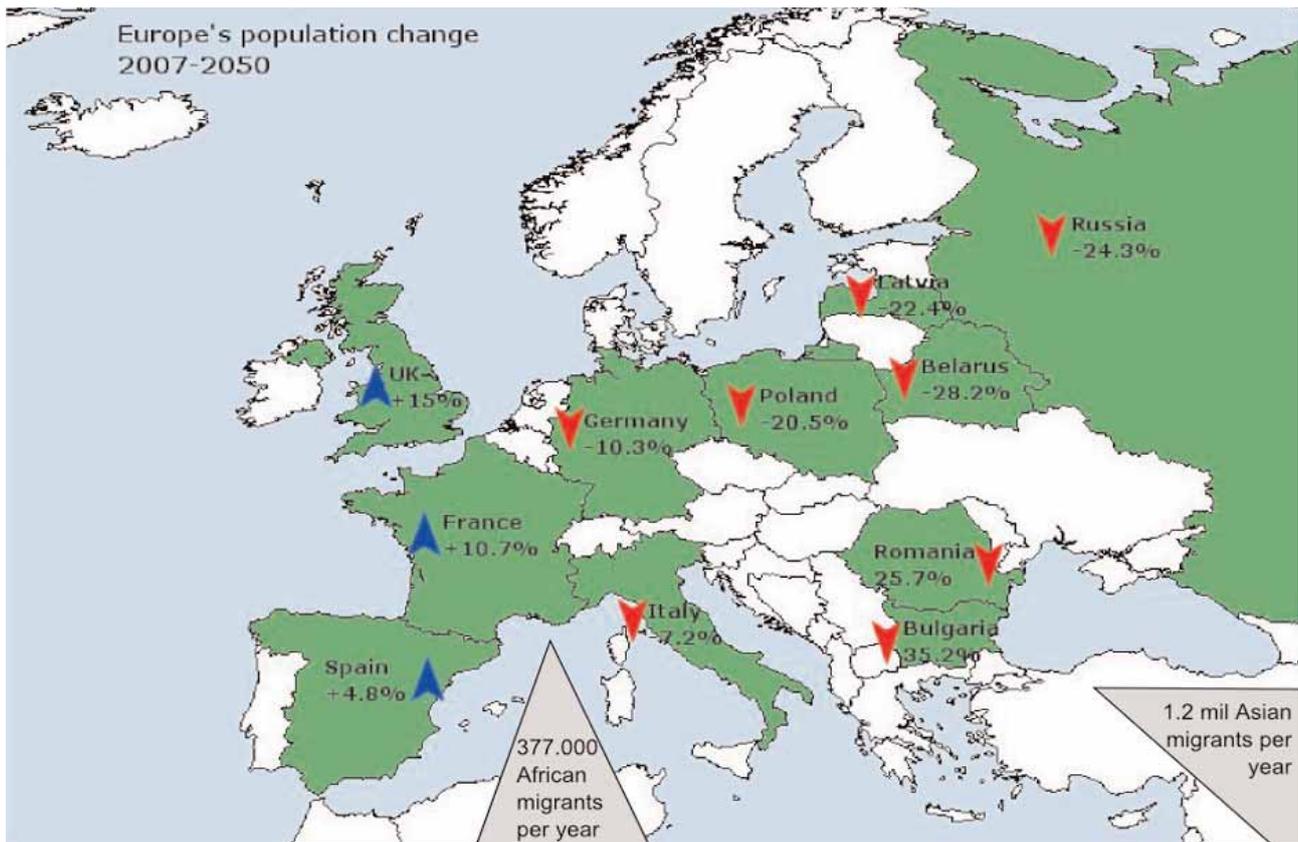
Par conséquent, le thème de la « ville inclusive » gagne en importance dans bon nombre de stratégies de développement urbain ou plans stratégiques, souvent dits de « troisième génération » (après ceux qui mettaient l'accent sur l'aménagement spatial ou sur les aspects économiques)<sup>2</sup>.

#### Pauvreté urbaine et demandes d'aide sociale en hausse

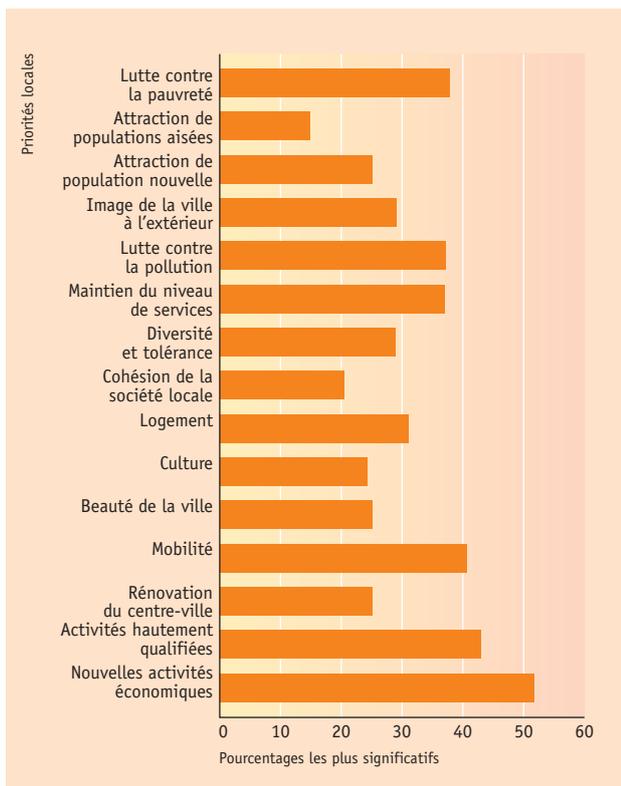
En Europe, les écarts croissants entre les revenus les plus élevés et les revenus les plus bas, notamment dus à la montée du chômage, entraînent de façon visible une augmentation des risques d'appauvrissement, d'exclusion et de ségrégation. En Allemagne, le nombre de gens dépendant d'aides sociales a été multiplié par trois dans les vingt dernières années, et ce sont les municipalités qui assument la plus grande partie des coûts induits par le chômage et les prestations de sécurité sociale. À Cologne, par exemple, les dépenses sociales (hors programmes à l'intention des jeunes et le poste enseignement) grèvent à hauteur de 50 % le budget municipal.

Si l'aide directe, comme la distribution de nourriture et la fourniture de services, est importante, les mesures d'insertion constituent, elles, une composante cruciale des stratégies locales à l'heure où la lutte contre la pauvreté devient pour les dirigeants locaux une priorité pressante (voir le graphique ci-dessus). Les politiques sociales menées au niveau local sont souvent différentes de celles conduites à l'échelle nationale, comme on l'a vu récemment à Saint-Denis, en région parisienne, où la municipalité a travaillé à l'intégration des Roms et à l'amélioration de leurs conditions de vie alors que le gouvernement procédait à leur expulsion.

<sup>2</sup> José María Pascual (AERYC).



Évolution de la population en Europe 2007-2050 (Source : *The Daily Telegraph*, « UN predicts huge migration to rich countries », 2007)



Source : enquête auprès de 12 000 conseillers municipaux (A. Magnier et P. Getimis, MAELG, 2010)

### Qualité de vie et culture urbaine

En Europe, les pouvoirs locaux sont le palier de gouvernement le plus sensible aux dynamiques sociales de la ville. La plupart des villes européennes mettent en place des politiques sociales pour satisfaire aux principes fondamentaux et répondre aux besoins et enjeux les plus quotidiens, grosso modo selon les champs de leurs compétences dans le domaine social. La situation géographique, la santé, le bien-être, la culture sont autant d'atouts mis en avant par les villes, qui gagnent en importance en devenant un lieu où il fait bon vivre et travailler.

Aujourd'hui, les habitants des villes d'Europe de l'Est sont beaucoup plus exigeants concernant leur qualité de vie, et les villes déploient des efforts considérables pour garder des populations jeunes qui, au lieu de s'investir localement, risquent de partir vers des villes où elles trouveront de plus hauts niveaux de salaires et davantage de services. Pour lutter contre cette tendance, Brno<sup>3</sup>, en République tchèque, consacre 4 % de son budget à la culture. L'organisation de festivals de théâtre, entre autres, et le soutien à la création artistique locale contribuent à attirer des visiteurs mais aussi des populations plus jeunes et plus instruites.

De nombreuses villes ont aussi pu s'appuyer sur des valeurs immatérielles, comme les coutumes, le tempérament, l'ouverture ou le caractère général de leur population. Étant donné que le tourisme est une source de revenus pour beaucoup de villes italiennes et espagnoles, des activités saisonnières, telles que les festivals de musique ou les manifestations sportives, sont devenues partie intégrante des programmes et de la stratégie de promotion de la ville. Un

<sup>3</sup> <http://www2.brno.cz/index.php?lan=enandnav01=2214andnav02=4326>.



La ville en scène : la Fête des Lumières à Lyon et une façade peinte à Tirana

autre atout, plus tangible, est la façon dont les villes gèrent leur patrimoine. Elles ont là un capital sans pareil qui constitue un formidable outil de communication et de promotion de la ville et de sa gouvernance auprès des investisseurs, des habitants et des touristes. Florence, par exemple, durement frappée par la baisse de ses revenus pendant la récession mondiale, a opté pour se montrer plus entreprenante dans l'exploitation de ses musées et de ses attractions culturelles de renommée mondiale.

Tirana, en Albanie, est un exemple de la façon dont on peut susciter l'engagement et la mobilisation par les arts. Du fait de la migration urbaine survenue après l'effondrement du régime communiste en 1990, Tirana est devenue un lieu en perte d'identité, surpeuplé, envahi par des constructions illégales d'immeubles à usage d'habitation ou de bureau. Ces tendances ont pu être inversées grâce à l'artiste Edi Rama, élu maire en 2000, qui a métamorphosé les bâtiments gris de Tirana en les faisant peindre de couleurs vives. « La couleur ne va certes pas résoudre les problèmes de la ville, mais c'est une amélioration du cadre de vie qui peut contribuer à dissiper la grisaille ambiante et donner ainsi aux habitants l'énergie et la motivation dont ils ont besoin pour faire face aux difficultés », a-t-il déclaré. Cette mesure a positionné la ville sur la scène internationale et a attiré des financements et des investissements nationaux et internationaux.

### 1.6.2 Développement économique

#### Une économie locale et globale

Globalement, la proportion de personnes pauvres est faible dans l'Union européenne, et la « tertiarisation » (ou domination du secteur des services) des économies urbaines est quasi totale. Cependant, les niveaux de revenus et de PIB diffèrent considérablement d'un pays à l'autre et d'une ville à l'autre en Europe. Presque toutes les villes sont confrontées au problème de l'augmentation du chômage et de la dette publique. Toutes s'évertuent à susciter des opportunités économiques et, dans ce contexte de vive concurrence, la situation géographique apparaît comme un facteur décisif.

Les petites et moyennes entreprises (PME) traditionnelles et les entreprises familiales constituent toujours le groupe le plus nombreux dans la plupart des pays. En Allemagne, par exemple, la proportion était de l'ordre de 90 % en 2007 selon la Commission européenne. Les dirigeants des villes veillent à

répondre aux besoins de ces entrepreneurs, car ils savent qu'ils apporteront des bénéfices durables à la ville en créant des emplois susceptibles d'être maintenus sur le long terme. De telles stratégies sont utiles pour les négociations entre les gouvernements locaux et le secteur privé ; elles répondent également aux attentes des électeurs.

#### Nouvel équilibre des rôles entre les organismes publics et privés

Les modalités de financement du développement des infrastructures dans les villes européennes se sont modifiées au cours des dernières décennies. Ces changements portent sur le volume des dotations mais aussi sur les orientations.

- Pendant la période de l'après-guerre et particulièrement dans les années 1980, des fonds publics étaient alloués à d'importantes interventions en matière de logement. Aujourd'hui, en revanche, le privé est le principal moteur du financement immobilier.
- Actuellement, l'investissement public dans les infrastructures privilégie les routes, les transports, l'assainissement et les bâtiments publics. Les villes disposent de ressources pour investir dans d'autres types d'actifs, mais la tendance est de plus en plus à l'établissement de partenariats avec le secteur privé.

Ces dix dernières années, la prestation de services a été déréglementée ou rationalisée en Europe. Cela a permis au secteur privé d'entrer sur le marché des services publics. L'énergie et d'autres services publics, comme la distribution d'eau ou le traitement des déchets, ont été privatisés ou ont fait l'objet d'une concession afin d'apporter de l'argent frais au budget des villes et d'optimiser l'efficacité de la gestion. Cela induit un changement du rôle des municipalités, confrontées à une demande d'amélioration des services publics de la part des habitants alors que leur capacité à prendre des mesures correctives est moindre.

#### Marketing urbain

Le marketing urbain et la concurrence sont devenus d'importants éléments stratégiques de l'augmentation du poids des économies urbaines en Europe.

Se positionner en tant que « marque » a aidé des grandes villes comme Londres ou Barcelone, mais aussi d'autres plus petites comme Bilbao ou Tirana, à gagner du terrain non seulement en Europe, mais aussi sur la scène mondiale.



Marketing urbain : Londres, Barcelone (source : site de la Ville de Barcelone)

Barcelone a poursuivi la stratégie adoptée à l'occasion des jeux Olympiques pour continuer à se positionner comme une ville idéale pour accueillir de grandes manifestations et jouissant d'une bonne qualité de vie (Forum universel des cultures, arts, films, championnats d'Europe). Elle s'est ainsi hissée à la troisième place sur la liste des villes les plus connues d'Europe<sup>4</sup>, et est également troisième au classement des villes les plus attractives pour l'accueil de manifestations internationales<sup>5</sup>. Cela a eu d'indéniables retombées positives pour Barcelone, que les acteurs privés perçoivent désormais comme une destination de congrès et autres manifestations. Elle accueille ainsi le congrès mondial de la téléphonie mobile, entre autres.

#### Coopération des gouvernements locaux et nationaux face à la crise économique mondiale

La récente crise économique mondiale a entraîné une coopération accrue entre les gouvernements locaux et les gouvernements nationaux, en particulier s'agissant des plans de relance. Aujourd'hui, les villes européennes investissent souvent dans des infrastructures dans le cadre de plans de sauvetage financier nationaux, dans le but de stimuler l'économie et l'emploi.

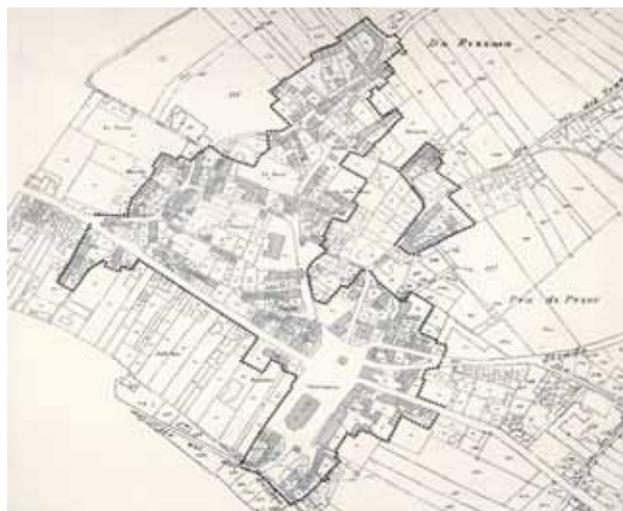
En 2008 et 2009, des investissements massifs dans les infrastructures publiques ont été réalisés par l'intermédiaire des gouvernements locaux dans des pays comme l'Espagne, l'Allemagne, la France et l'Italie afin d'atténuer les effets des crises mondiales. Les villes disposant de plans stratégiques et d'urbanisme bien préparés sont mieux placées pour assimiler et exécuter ces interventions de grande ampleur.

#### 1.6.3. Croissance et aménagement du territoire

##### Les conséquences de l'étalement urbain sur les zones rurales

La ville a besoin de la campagne, et vice-versa. L'une fournit services, transports et emplois, l'autre a un rôle de production des denrées alimentaires, de préservation des espaces naturels, et offre un mode de vie sain.

La fin du XX<sup>e</sup> siècle est toutefois caractérisée par une croissance et un étalement urbain sans précédents. L'investissement public en banlieue est surtout concentré sur le réseau routier, et les gouvernements locaux peuvent généralement récupérer leurs investissements dans les services

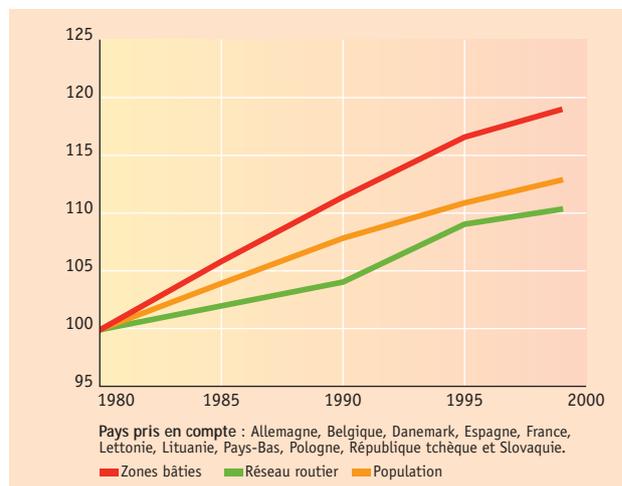


Utilisation du sol dans des territoires en croissance lente : cités historiques en Vénétie (Italie)

par la perception de redevances, ou même accroître leurs revenus grâce à l'impôt foncier, qui peut être augmenté sur les terrains mis en valeur. Simultanément, le renchérissement de la valeur du sol et la mécanisation de l'agriculture poussent les petits exploitants à vendre leurs terres. La conséquence est une croissance physique sans augmentation de la population et, partant, l'étalement urbain.

Ce modèle de croissance engendre des utilisations des sols non viables à terme. On constate en effet :

- Une plus grande consommation d'énergie (maisons individuelles) et une pollution atmosphérique accrue du fait de la multiplication des voitures.
- La nécessité de fournir des services additionnels comme les transports en commun et les équipements publics (éducation, services sociaux, culture).



Zones bâties, réseau routier et population (évolution dans plusieurs pays de l'EEE) (Source : EEA, 2002)

#### La viabilité environnementale

La viabilité environnementale est devenue une priorité pour de nombreuses villes européennes. Certaines ont toutefois connu des déboires dans les premiers temps. Tübingen, par exemple, avait élaboré une stratégie durable qui misait sur la densification du centre-ville et imposait des restrictions à la

<sup>4</sup> Cushman et Wakefield, « European Cities Monitor » (2009).

<sup>5</sup> ICCA, « World Country & City Rankings 2008 ».



Tramways verts à Fribourg, Allemagne

croissance urbaine. Au même moment, cependant, les municipalités voisines offraient des conditions très favorables à l'industrie du bâtiment, compromettant ainsi sa stratégie. Aujourd'hui, l'enjeu est d'arriver à ce

teneur en carbone. Une meilleure mise à profit du sol urbain, le recours aux nouvelles technologies dans le secteur du bâtiment et à des procédés novateurs pour le recyclage de l'eau contribuent aussi à cette atténuation. Cologne, par exemple, est l'une des premières villes à avoir utilisé l'énergie géothermique pour le chauffage. Odense, au Danemark, met actuellement en place une stratégie impliquant des organismes de construction de logements dans la lutte contre le changement climatique par le biais d'accords sur le recours aux technologies vertes dans le parc de logements sociaux.

Les transports en commun sont fondamentaux pour rendre les villes plus durables, car ils réduisent le recours au véhicule privé et la pollution qui en résulte. Dans toutes les études de cas présentées dans ce chapitre, le transport est un élément central des plans stratégiques. Bergen, en Norvège, met ainsi en œuvre une stratégie autour d'un projet de métro léger automatique appelé « Bybanen ». Non seulement ce projet environnemental de grande envergure permettra de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, mais il impliquera aussi la construction de logements et de magasins tout au long des trajets, augmentant d'autant le nombre d'usagers des lignes et permettant ainsi un développement spatial axé sur les transports en commun et non sur l'extension du réseau routier. Comme celle de Tübingen, la mairie de Bergen a décidé que 60 % des nouveaux immeubles seraient construits dans des quartiers d'habitation existant déjà. Avec une telle politique, Bergen se prémunit contre les inconvénients de l'étalement urbain.

que les municipalités d'une ville-région formulent des stratégies conjointes et misent sur leur complémentarité plutôt que de se mettre en concurrence ou d'entrer en conflit.

Outre l'aménagement de leur centre, les villes se lancent dans l'onéreuse reconversion d'anciens sites (ou « friches ») industriels. Ces opérations, principalement financées sur les budgets publics, bénéficient souvent de l'appui de programmes européens. Même s'il est généralement porté une plus grande attention aux écosystèmes urbains, des milieux naturels, comme les cours d'eau, font également l'objet d'une plus grande reconnaissance et d'une meilleure protection.

Pour tenter d'atténuer les effets du changement climatique, de nombreuses villes ont recours à des solutions innovantes, comme les logements durables et les sources d'énergie à faible

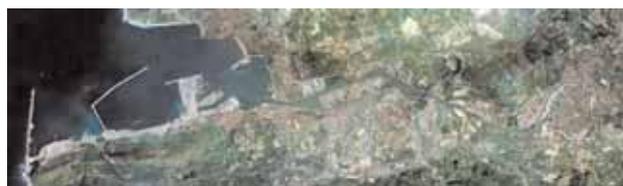
---

## Partie 2 : Exemples de stratégies adoptées

Nous avons extrait divers exemples de processus de planification stratégique des études de cas de plusieurs villes européennes pour dresser des « feuilles de route » réalistes des succès de la planification stratégique. En plus des villes déjà mentionnées dans la première partie de ce chapitre, nous en avons sélectionné d'autres pour souligner la diversité des régions.

### 2.1 Bilbao (Espagne)

Dans les années 1980, avec le déclin de l'industrie de l'acier et des activités portuaires, le taux de chômage atteint 30 % à Bilbao et dans sa banlieue. La situation économique incite les décideurs à s'unir pour prendre des mesures drastiques et transformer la ville en cité **postindustrielle**. Se rendant compte que le secteur public ne parviendra pas à prendre en charge seul les transformations nécessaires, les responsables politiques ont invité le secteur privé à s'engager dans ce grand projet. En 1991, un programme appelé **Bilbao Metropol-30**



L'aire métropolitaine de Bilbao et le musée Guggenheim sur la rive du Nervión

est créé pour canaliser les énergies. Les organisations membres de Bilbao Metropoli-30 sont aujourd'hui plus de 140. Le principal objectif de ce programme est de stimuler la mise en œuvre du Plan stratégique de revitalisation du Bilbao métropolitain grâce à une coopération public-privé et de promouvoir l'image externe et interne de la ville.

Sous l'impulsion du **maire de Bilbao**, la ville coordonne l'action des parties prenantes et la transformation du centre-ville. Pour ce faire, la municipalité peut s'appuyer sur la « plus-value » dégagée grâce à l'accroissement de la valeur des terrains situés dans la zone du vieux port réaménagée conformément à la stratégie dans les années 1990.

Le **Plan stratégique de revitalisation du Bilbao métropolitain** est lancé en **1992** à la demande du gouvernement basque, du gouvernement de la province de Biscaye et de la Ville de Bilbao. Il est ensuite déployé *via* une série de projets emblématiques qui « font la différence » (Bult, 2008).

Le projet de réaménagement des berges du fleuve Nervión était justement susceptible d'attirer les investisseurs et les entreprises et de les impliquer dans la transformation de cette partie de la ville.

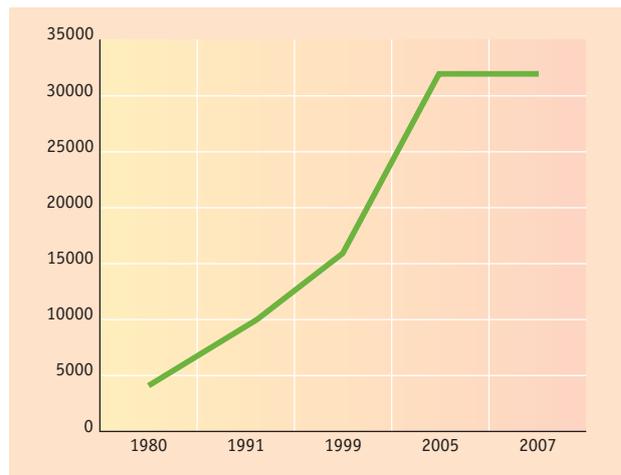
La Fondation Guggenheim fut l'une de ces parties prenantes. La construction du musée Guggenheim était considérée comme un jalon majeur vers l'amélioration de l'image de la ville à l'étranger.

Aujourd'hui, le processus de revitalisation de l'aire métropolitaine de Bilbao entre dans une nouvelle phase avec l'achèvement de la mise en place d'un vaste réseau d'infrastructures et d'équipements, dont l'importance stratégique permettra d'exploiter pleinement le potentiel des projets réalisés ces dernières années, ce qui fera de l'aire métropolitaine et, au-delà, de l'ensemble du Pays basque, l'une des régions les plus avancées et les plus compétitives d'Europe.

## 2.2 Prague (République tchèque)

Vingt ans après la Révolution de velours, le climat politique et économique de Prague est presque méconnaissable. La ville est sortie de son isolement international et l'entrée du pays dans l'économie de marché a bouleversé la vie de ses habitants et a transformé le rôle du gouvernement. Prague arbore fièrement ses immeubles de bureaux, ses hôtels et ses centres commerciaux. Elle est aussi l'un des principaux pôles touristiques d'Europe de l'Est grâce à ses monuments historiques et à sa décontraction affichée.

Néanmoins, la montée en puissance rapide des activités commerciales a eu aussi des conséquences négatives : embouteillages, pollution, obsolescence des équipements, vieillissement de la population des quartiers, délinquance dans les rues et inefficacité de l'Administration. L'avènement de la démocratie et de l'économie de marché appelant des changements en matière de planification et de gestion de l'aménagement de la ville, Prague a dû se rendre à l'évidence : en plus de sa récente politique d'aménagement du territoire (1999), un plan stratégique à long terme fixant des objectifs économiques, sociaux et territoriaux s'impose.



Emplois dans le secteur touristique entre 1980 et 2007 (source : Prague, *Tourism and the Post-Industrial City*, Great Cities Institute, Université de l'Illinois, 2009)

## Le plan stratégique de Prague

Le document « Prague 2010 » de 1994 mettait en avant la quête de prospérité et d'efficacité de la ville, qui aspirait à devenir un lieu de vie sain et agréable et un pôle touristique majeur. La deuxième phase du plan, lancée un peu plus tard, visait à rapprocher le secteur public et le secteur privé en nouant un dialogue entre administrés et autorités ainsi qu'avec les entreprises, les responsables politiques et les experts. Le Plan stratégique de la ville de Prague, qui porte sur une période de 20 à 25 ans, a été approuvé par le conseil municipal en 2000.

Ce plan, amendé pour mieux répondre à certains axes d'aménagement spécifiques, révèle que Prague, tout en plaidant en faveur des bienfaits à long terme de la planification, reste pragmatique dans son approche et disposée à adapter sa stratégie dans l'intérêt de la ville (Ville de Prague, 2008).

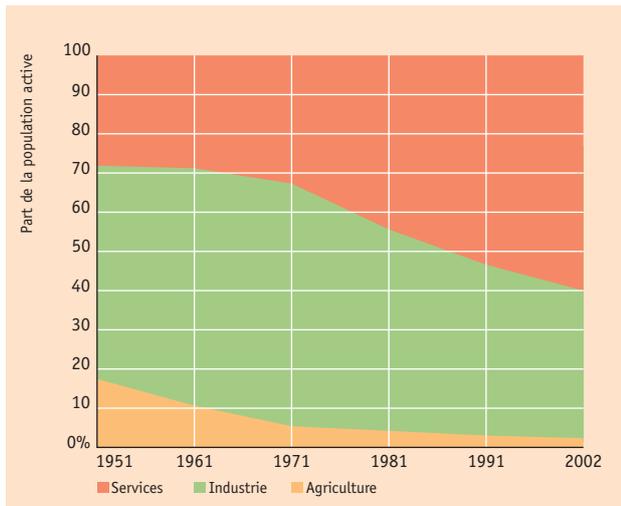
## 2.3 Turin (Italie)

Ces dix dernières années, la planification stratégique de Turin a évolué pour répondre aux défis soulevés par la désindustrialisation.

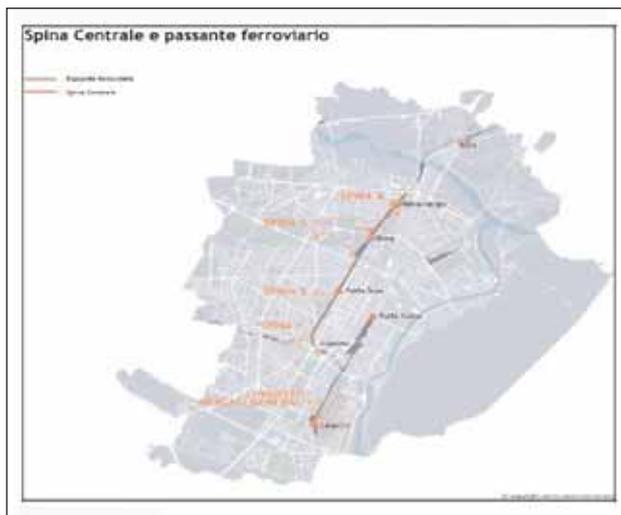
Les mesures qui en découlèrent furent élaborées dans l'optique d'internationaliser la ville. La rénovation urbaine était alors l'un des principaux vecteurs censés permettre à Turin de mener à bien son ambition internationale.

Le plan « Aménagement du territoire et infrastructures » lancé par le maire Castellani en 1992 remodela judicieusement la ville,

- en réorganisant les transports urbains autour de trois axes articulés en triangle pour relier le centre urbain aux villes périphériques de l'aire métropolitaine ;
- en libérant certains espaces du centre-ville en enterrant une partie du réseau de transport et en perçant de grandes artères à la surface ;
- en reliant les anciennes zones industrielles au centre historique et à d'autres quartiers périphériques anciens ou plus récents.



Emplois par secteur dans la province de Turin (source : ISTAT IRES Piemonte)



Grand axe central (« épine dorsale ») et voie ferrée souterraine (source : Officina Città Torino)

### Torino Internazionale : la stratégie d'internationalisation de Turin

Torino Internazionale est un processus stratégique global, lancé en 1997, qui dessine les contours du Turin de demain et jette les bases des principales initiatives nécessaires pour atteindre les objectifs fixés. Environ 200 parties prenantes se sont réunies pour conclure un partenariat de planification stratégique. Ce n'est ni un plan d'aménagement du territoire détaillé ni une stratégie de développement économique, mais il établit néanmoins des priorités et des objectifs clairs tant en matière d'aménagement que de développement. Le plan stratégique a été mis à jour et étendu en 2006, notamment pour mettre l'accent sur la société de la connaissance. Il concerne depuis lors l'ensemble de l'aire métropolitaine, de façon à permettre la coordination des ressources, des idées, des propositions et des projets axés sur l'internationalisation culturelle et économique conjointe.

Ce plan définit les trois grands volets de la vision du futur Turin :

- 1 Turin, métropole européenne
- 2 Turin ingénieux, ville d'action et d'expertise
- 3 Turin qui choisit : l'intelligence du futur et la qualité de vie

Torino Internazionale a conçu les jeux Olympiques d'hiver de 2006 comme un catalyseur pour concrétiser cette vision.

Ce processus stratégique a également permis à la municipalité de se restructurer, en se dotant notamment d'organismes de gestion de services tels que l'AMIAT et le SMAT, directement rattachés à la mairie. Le maire est soutenu par une équipe jeune et efficace qui s'emploie à attirer des investissements provenant de sources diverses. La Banque européenne d'investissement a concédé à Turin dans d'excellentes conditions un important crédit dédié à la gestion des déchets ; étant en outre garanti, ce crédit a permis d'encherir sur les offres d'investisseurs nationaux, régionaux et privés.

### 2.4 Glasgow (Royaume-Uni)

Le processus de régénération urbaine de Glasgow a été lancé il y a trente ans. Comme beaucoup de villes modernes, Glasgow a perdu ses industries traditionnelles, qui s'appuyaient notamment sur la construction navale et l'ingénierie. Au Royaume-Uni, les gouvernements locaux ont moins de compétences qu'ailleurs en Europe, comme en Allemagne, en Suède ou en France. Les villes y ont donc pour habitude de mobiliser le secteur privé dès le démarrage des projets.

La « réinvention » de la ville pour en faire une destination touristique urbaine est le fruit de la combinaison de sa nouvelle identité (sa « marque ») et de l'organisation d'une série d'événements prestigieux : Festival des jardins en 1988, Capitale européenne de la culture en 1990, Festival international du design en 1996 et Ville d'architecture et de design en 1999.

Glasgow met en œuvre une stratégie économique conçue par son conseil municipal et par l'Agence d'aménagement de Glasgow, qui a adopté une approche à plus long terme de la régénération urbaine reconnaissant et exploitant les compétences distinctes des acteurs du secteur public et du secteur privé.

Malgré les changements importants intervenus entre-temps, une nouvelle stratégie de développement économique est lancée en 2006 pour permettre à la ville de négocier un véritable tournant sous dix ans. Cette nouvelle stratégie, impulsée par le Forum économique de Glasgow, fixe trois priorités :

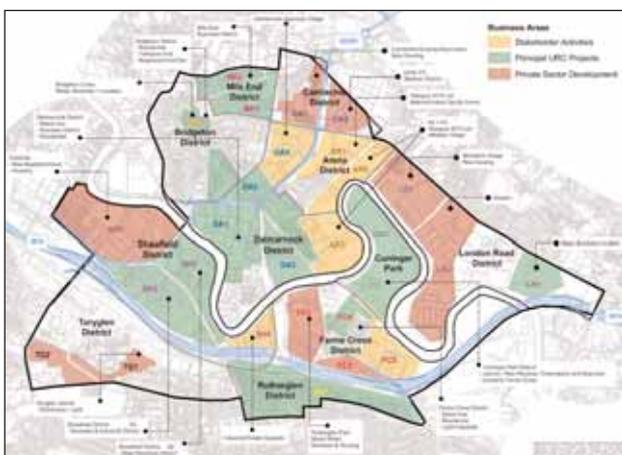
- Stimulation de la chaîne de valeur (productivité, compétitivité et innovation)
- Prospérité partagée (garantir une meilleure prospérité à tous les habitants)
- Environnement économique d'excellence (meilleure harmonie entre l'environnement des entreprises, l'environnement physique, l'environnement culturel et l'environnement social au service de l'innovation et de la croissance)

La stratégie désigne plusieurs activités de grande envergure susceptibles d'apporter une contribution significative aux objectifs fixés pour opérer ce changement en profondeur.

- 1 L'une de ces activités est la mise en œuvre du projet « Clyde Gateway », à l'est de la ville, pour réhabiliter une vaste zone



Le stade des Jeux du Commonwealth 2014 (source : Ville de Glasgow)



Plan d'affaires du Clyde Gateway (source : Clyde Gateway, 2009)

poly-activités, construire de nouvelles routes et créer de réelles opportunités d'emploi pour les habitants de ce quartier en déshérence.

- 2 Création de la Urban Regeneration Company (URC) avec pour mission de superviser la progression de ce projet jusqu'à son terme, au bout de 25 ans.
- 3 La stratégie de développement économique de la ville est complétée par un schéma d'aménagement qui précise les modalités de création des emplois, logements et conditions éducatives qui feront de Glasgow une ville compétitive.

La stratégie de développement économique fixe des orientations pour l'aménagement du centre-ville, des berges de la River Clyde et d'autres parties de Glasgow. Elle prévoit des mesures d'aménagement et des propositions qui influenceront les décisions liées à la planification et donc à la portée et à la nature des transformations physiques.

### 2.5 Cologne (Allemagne)

Cologne a entamé une véritable mutation ces trente dernières années. Ancien bassin d'industrie lourde, elle est aujourd'hui un important pôle de services. Confrontée à un fort taux de chômage et peuplée d'habitants aux origines très diverses, elle a dû faire face à la chute de ses ressources financières, due à la crise économique mondiale et aggravée par l'indifférence de sa population vis-à-vis de la politique locale. Ce n'est que très récemment qu'ont émergé les concepts de participation et d'aménagement intégré, à l'instar du « Concept intégré d'aménagement de Mühlheim ». Aucun plan d'aménagement

urbain stratégique intégré ne tient compte à la fois de la planification économique et de la planification des infrastructures de la ville. La planification stratégique de la ville comporte trois volets :

- Approche de la planification intégrée s'appuyant sur des processus de planification stratégique urbaine et économique et incarnée par deux commissions distinctes au sein du conseil municipal.
- Schéma directeur portant sur les approches et projets liés aux infrastructures et ayant force d'arrêt.
- Les programmes Vision Cologne 2020, porté par la Chambre de commerce, et Regionale 2010 viennent compléter les deux volets clairement distincts cités ci-dessus.

Les politiques d'insertion sociale, considérées par la Ville comme une priorité stratégique, sont mises en œuvre au niveau des quartiers. Divers exercices participatifs ont permis de mobiliser les habitants. Des tables rondes ont notamment été organisées dans plusieurs quartiers pour discuter de projets stratégiques liés aux espaces publics, à la gestion, aux services à guichet unique ou à la protection sociale aussi bien que de questions affectant la population au quotidien, comme le nettoyage des rues, les terrains de jeux, la qualité de la vie et la solidarité. Le permis de construire accordé pour l'édification d'une grande mosquée devant faciliter la pratique de leur religion aux migrants musulmans, Turcs pour la plupart, est l'un des exemples illustrant ces politiques.

Bien que Cologne ne dispose pas de document de planification stratégique unique, la Ville peut se targuer d'avoir obtenu les résultats suivants :

- Restructuration économique (importance grandissante accordée aux nouvelles technologies et à la science).
- Accroissement de l'influence des migrants et lutte contre le racisme.
- Maîtrise de l'expansion et de l'aménagement du territoire.
- Participation citoyenne à la prise de décision stratégique suscitant intérêt et soutien.
- Établissement de critères d'excellence pour faire de Cologne une ville responsable sur le plan environnemental.

Le programme **Vision Cologne 2020**, dont la mise en œuvre s'étale sur une vingtaine d'années, est l'aboutissement de dix-huit mois de discussions intensives ayant impliqué 350 habitants de Cologne et des représentants de la plupart des organisations économiques, professionnelles, sociales, culturelles et confessionnelles de la ville. Financé par la Chambre de commerce, il a pour principal objectif de faire de la ville une société du savoir ouverte, dynamique sur le plan économique, moderne et civique, un lieu de culture vivant dans un environnement bâti attractif ([www.citymayors.com](http://www.citymayors.com)).

#### Le programme Regionale 2010

Les communes entourant Cologne, Bonn et Düsseldorf sont conscientes que l'union fait la force pour améliorer la compétitivité. L'objectif du programme Regionale 2010 ([www.regionale2010.de](http://www.regionale2010.de)) adopté par la région de Cologne-Bonn est de « valoriser ce qui existe et miser sur l'innovation » (par ex., la modernisation de l'aéroport de Cologne-Bonn ou l'attraction d'entreprises spécialisées dans les technologies de l'information et les télécommunications).

## 2.6 Paris et Île-de-France (France)

La région Île-de-France a été l'une des premières régions « capitales » à reconnaître l'importance d'une véritable vision d'avenir. L'Île-de-France comprend 1 280 communes. Elle contribue à plus de 50 % au PIB de la France et à hauteur de 5 % à celui de l'Europe.

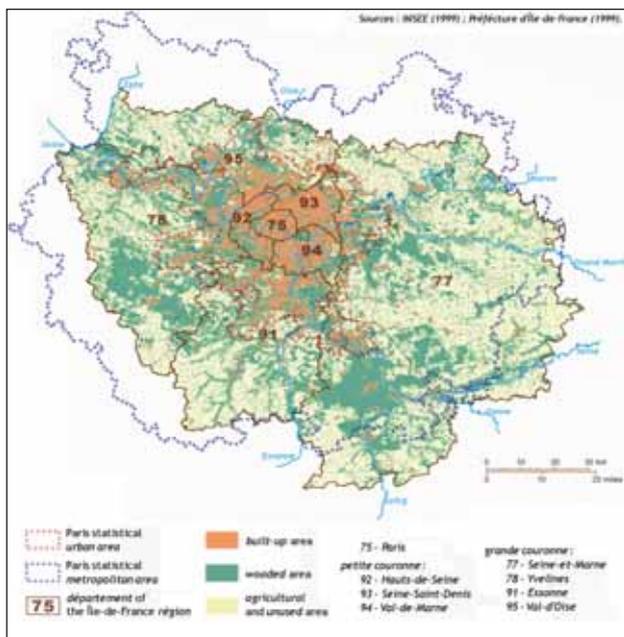
Le Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) est un cadre stratégique à long terme (25 ans) visant à coordonner un vaste éventail de politiques publiques et d'acteurs privés. Il fait aussi office de plan d'aménagement du territoire sur lequel doivent s'appuyer tous les schémas directeurs locaux. Le SDRIF est donc un outil clé pour coordonner des politiques urbaines locales complexes et fragmentées au sein d'un cadre à long terme plus ambitieux.

Néanmoins, lorsque les enjeux sont nationaux, le gouvernement français garde la mainmise sur les questions d'occupation des sols ; c'est le cas pour le « Grand Paris ». Les collectivités locales, pour leur part, élaborent leurs propres schémas directeurs.

La nature inclusive et consultative du processus donne une forte légitimité au SDRIF. C'est en septembre 2008 que le projet de schéma directeur « Île-de-France 2030 » a été officiellement adopté par le Conseil régional. Ce projet est décisif pour l'avenir de la région car il met l'accent sur les principaux défis à relever pour atteindre trois grands objectifs :

- réduire les inégalités sociales et les disparités infrastructurelles tout en améliorant la cohésion territoriale et sociale ;
- faire face au changement climatique et à la hausse du coût des carburants ;
- améliorer l'attractivité de la région à l'étranger pour lui permettre de conserver son prestige à l'international.

En fait, ces objectifs correspondent à un projet de transformation territoriale, celui de la « ville compacte ». Alors



Région et zones métropolitaines d'Île-de-France (source : SDRIF)

que la planification traditionnelle en Île-de-France ciblait jusque-là une région polycentrique dotée d'une importante périphérie, le SDRIF 2008 mise sur un noyau urbain à forte densité et sur l'accroissement de la densité de tous les espaces urbains existant. La coopération constructive qui a caractérisé la révision et la réforme du schéma devait se refléter dans la phase de mise en œuvre. Le Conseil régional a annoncé en 2008 qu'il envisageait de conclure une série de partenariats pour l'exécution et l'évaluation du futur SDRIF. Cette approche doit stimuler la coopération entre les différentes parties de la région tout en rapprochant les initiatives institutionnelles des réalités concrètes de l'aire métropolitaine (Fouchier, 2008). En outre, la coopération, en regain depuis peu, entre l'échelon national et l'échelon régional en matière de réglementation de la planification locale est considérée comme un atout essentiel pour une bonne coordination entre tous les acteurs régionaux autour d'un schéma commun.

### Points forts et points faibles en matière de compétitivité en Île-de-France et à Paris

#### POINTS FORTS AU NIVEAU INTERNATIONAL

- Une capitale emblématique, référent historique majeur : Paris possède des atouts incontestables. Connue dans le monde entier, son exceptionnelle capacité à attirer les entreprises, les touristes et les talents est inaltérable.
- Une main-d'œuvre hautement qualifiée : ses grandes écoles comptent parmi les meilleures au monde et sont en lien étroit avec les milieux scientifiques et les organismes de R&D.
- Gouvernement régional : le nouveau schéma directeur (SDRIF) dont s'est dotée la région est le fruit d'un dialogue entre acteurs du développement économique dont le succès permet de penser qu'il en résultera une coopération propice à des actions décisives et porteuses d'avenir au niveau régional.
- Infrastructures de transports parmi les meilleures au monde : remarquable connectivité intrarégionale et interrégionale faisant que de nombreuses multinationales choisissent d'y installer ou d'y maintenir leur siège.

#### POINTS FAIBLES EN MATIÈRE DE COMPÉTITIVITÉ MONDIALE

- Coûts : vivre et travailler à Paris coûte cher. Le coût prohibitif du logement inhibe la mobilité résidentielle, tandis que la réhabilitation des infrastructures requiert une génération de revenus considérable. Le taux d'imposition sur les sociétés et l'importance des impôts fonciers ont ralenti la croissance du secteur des services financiers.
- Fracture sociale : bien que cette question figure parmi les priorités des pouvoirs publics, les écarts entre quartiers ou banlieues prospères et zones d'habitat en déshérence sont criants, notamment en raison du manque d'intégration des populations issues de l'immigration et d'un taux de chômage élevé.
- Positionnement : alors que la vitalité culturelle de Paris est pratiquement garantie à long terme, des efforts restent nécessaires pour préserver son statut de ville d'affaires.

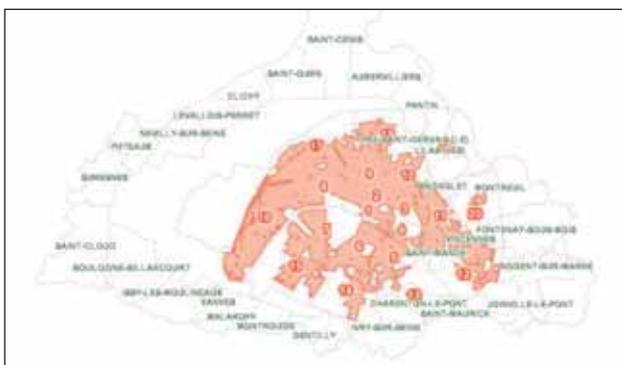
## Paris (France)

Beaucoup des problèmes auxquels l'Île-de-France doit faire face sont inextricablement liés à ceux de la ville de Paris, qui doit relever les trois défis cités ci-dessus à l'aide d'autres outils.

Bertrand Delanoë et son équipe municipale ont supervisé l'élaboration du Plan local d'urbanisme (PLU) tout en encourageant une vaste consultation citoyenne auprès des associations et des conseils. Les 14 000 propositions collectées ont toutes été analysées.

Finalement, le PLU adopté a conservé 500 propositions. Le vote pour son adoption organisé en 2006 a permis aux principaux acteurs politiques de trouver un équilibre et d'arriver à un consensus sur trois grands objectifs pour les quinze prochaines années :

- 1 Amélioration de l'environnement pour les habitants : atténuation de l'impact sur l'environnement, préservation de la diversité du paysage et du patrimoine urbains.
- 2 Réduction des inégalités au sein d'une ville unie répondant aux besoins des différentes générations et garante de la mixité sociale.
- 3 Stimulation de l'emploi et promotion de l'influence de Paris par la mise en place de nouveaux pôles économiques et scientifiques.



Quartiers caractérisés par une insuffisance de logements sociaux (en rouge ; source : SDRIF)

Des mesures en faveur du logement et des investissements sont indispensables pour atteindre les objectifs fixés. En marge de la revalorisation des quartiers, Paris crée 3 500 nouveaux logements sociaux chaque année. La Ville de Paris a également lancé des études de terrain et des projets de planification sur 10 % de son territoire, en majeure partie dans les quartiers.

## 2.7 Lille (France)

Le choix de Lille d'élaborer une stratégie visant à se positionner en métropole française et européenne est exemplaire sur le plan politique. Les élections de 2008 ont permis de renouveler le Conseil de Lille Métropole, dont Martine Aubry, maire de Lille, assure désormais la présidence, et donc la supervision de la stratégie. Le territoire

transfrontalier (France et Belgique) appelé Eurométropole Lille-Courtrai-Tournai, créé en janvier 2008, donne une nouvelle dimension au plan et souligne l'importance accordée par Lille à la coopération régionale pour créer une ville-région compétitive sur le plan international.

Le premier schéma directeur d'aménagement de Lille, le Schéma de cohérence territoriale, date de 1990 et portait sur une période de dix ans. Il a ensuite fallu le mettre à jour à la lumière de la mondialisation et des réformes incitant les collectivités locales françaises à coopérer (législation sur la solidarité, législation sur la pollution atmosphérique, communautés urbaines).

## Vision stratégique et priorités

La stratégie a aidé à la prise de décisions sur les changements stratégiques et infrastructurels dont la ville avait besoin pour atteindre son objectif : devenir une ville durable tout en répondant aux attentes de ses habitants. La coopération entre les services en charge de la planification urbaine et l'Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole est étroite.

Lille Métropole procède régulièrement à une évaluation de l'impact social et urbain de ses politiques de planification stratégique. Le service chargé de l'évaluation des politiques publiques élabore actuellement des indicateurs visant à observer et à mesurer les progrès issus de la stratégie précédente. Les points forts et les points faibles de Lille Métropole, capitale de la Région Nord-Pas-de-Calais, ont été identifiés avant d'élaborer la stratégie et le plan d'action suivants. Toutefois, plusieurs priorités ont d'ores et déjà été fixées concernant le nouveau schéma directeur. L'objectif est de créer une culture du développement durable par le biais :

- 1 d'une politique du logement (dont la mixité sociale est un enjeu majeur) ;
- 2 de la création d'emplois ;
- 3 d'un nouvel élan donné à la culture de la mobilité ;
4. de la maîtrise de l'expansion urbaine ;
- 5 de la préservation des espaces ruraux.

Les documents juridiques encadrant la planification urbaine permettent de cerner de façon précise les problèmes de la métropole et les projets y afférents. Les sources de financement doivent combiner les ressources publiques locales et nationales (par exemple pour la construction d'un grand stade de football dans le cadre de la stratégie d'internationalisation) et les fonds européens (fonds structurels permettant la desserte des zones défavorisées grâce aux transports publics comme le tramway).

La question centrale touche aux opportunités, lesquelles découlent de l'analyse territoriale. Lille a identifié les moyens qui lui permettront de financer certains projets<sup>6</sup> sans pour autant perdre de vue la perspective d'une stratégie de développement mondiale.

6 Questionnaire de Lille.

## Partie 3 : Analyse comparative

Nous nous intéressons ici aux similitudes et aux différences mises en évidence lors de nos échanges avec les responsables des villes traitées dans le présent chapitre.

### 3.1 Préparation du plan

Les études de cas, de Prague à Turin et Cologne, mettent en évidence la grande diversité des plans stratégiques. Rien de plus normal avec des villes dont la taille et la situation géographique dans leur pays sont très disparates. Les plans sont élaborés et mis en œuvre le plus efficacement possible en fonction du contexte local. Ainsi, le plan de l'Île-de-France serait certainement inadapté à la situation à Prague.

C'est la raison pour laquelle le point de départ de la plupart des plans stratégiques est généralement **l'analyse détaillée de la zone visée par le plan**. Cette phase peut consister à collecter des informations socioéconomiques permettant de comprendre les points faibles et points forts propres à ladite zone et susceptibles d'être atténués ou exploités grâce au plan. Ainsi l'annexe du plan stratégique de Londres codifie-t-elle le système d'aménagement de la ville en des termes simples, censés s'adapter aux divers scénarios et permettre aux responsables de la planification d'anticiper tout changement éventuel afin d'envisager la réaction appropriée.

### 3.2 Portée territoriale des plans stratégiques

La planification stratégique peut être mise en œuvre à quatre niveaux : municipal (par ex., Prague), métropolitain (par ex., Bilbao), ville-région (par ex., Londres), régional (par ex., Île-de-France).

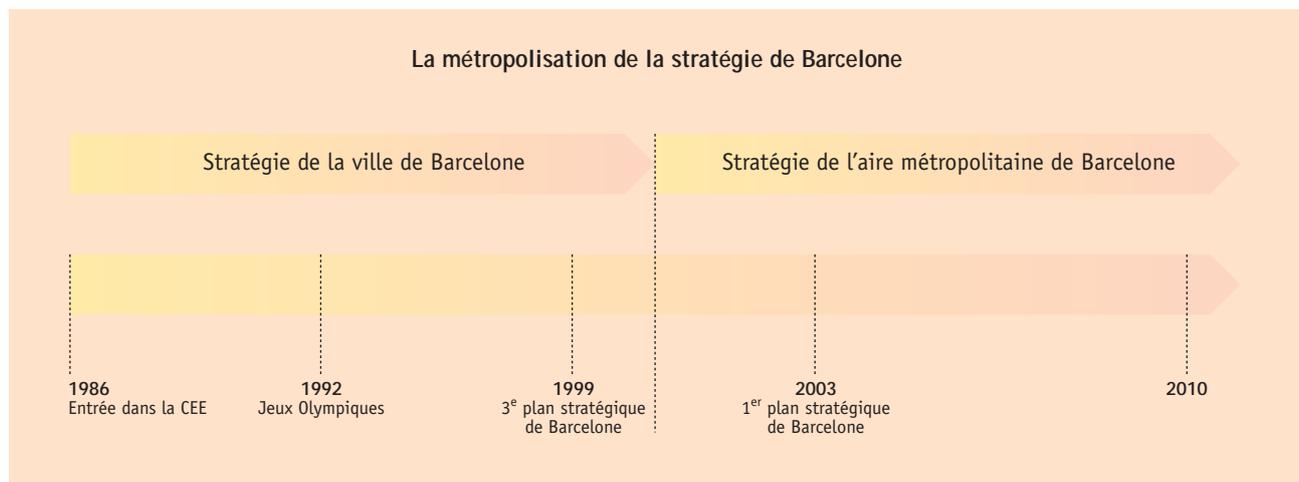


Londres : ville et région (source : Urban Age)

Dans le détail, les variations de la portée géographique de la planification stratégique dépendent des éléments suivants :

- Géographie physique : connexions avec les quartiers périphériques aussi bien qu'avec les flux internationaux de capitaux. Turin est à ce titre une ville relativement autonome, ce qui explique pourquoi son plan stratégique vise le niveau municipal.
- La dimension de la ville, le schéma d'urbanisme et la fonction des espaces publics ont été révisés dans une optique de viabilité urbaine. Les piétons et les cyclistes ont gagné du terrain dans des villes autrefois dominées par les voitures.

### La métropolisation de la stratégie de Barcelone



Chronologie de la planification stratégique de Barcelone

- Accords de gouvernance locale et degré d'autonomie octroyés au niveau local/régional, en particulier pour les aires métropolitaines : si la région Île-de-France est une circonscription politique bien définie où la coordination de la planification stratégique est efficace, le positionnement et l'influence de la ville dans sa hiérarchie urbaine nécessitent du temps. Ainsi, la portée de la planification stratégique de Barcelone, abordée dans le chapitre sur la Méditerranée de ce document, a évolué du niveau municipal au niveau métropolitain pour mieux refléter la nouvelle géographie de la ville, tandis que les compétences et pouvoirs déterminants pour les infrastructures, eux, sont situés dans d'autres sphères de gouvernement provincial, comme la *Diputació*. Ce n'est que le 27 juillet 2010 que le Parlement catalan a approuvé un règlement sur les compétences métropolitaines. Le cas de Barcelone est abordé dans le chapitre "Pays Méditerranéens" de ce document.
- Les accords de financement (par exemple, sur la mobilisation des ressources) sont essentiels à la réussite de la planification stratégique. La portée territoriale de nombreux plans reflète souvent le volume maximal des ressources susceptibles de financer les projets. C'est vrai pour l'Île-de-France, ça l'est aussi pour les stratégies de réhabilitation des quartiers mises en œuvre à Cologne et à Paris.

### 3.3 Portée dans le temps des plans stratégiques

La réalisation effective d'une planification stratégique est un processus à long terme, la durée de mise en œuvre des plans allant de 10 à 25 ans. Comme le montre bien le plan stratégique de Prague, ce n'est, en particulier, pas une proclamation politique mais un volet de la gestion d'une ville dont les priorités sont prises en compte dans le budget municipal et les programmes d'investissements à long terme. Les plans bénéficiant d'un solide soutien politique et citoyen sont moins sensibles à l'instabilité ; ils ont donc, comme en témoigne l'exemple de Glasgow, tendance à être hautement participatifs et à avoir une durée plus longue.

La mise en place des plans stratégiques est elle aussi longue, car ce type de plans se situe plus dans une logique économique que dans celle des cycles politiques. Le délai de mise en œuvre du Schéma directeur de la Région Île-de-France (SDRIF), par exemple, fut de près de quatre ans et demi, entre les premières bases jetées en juillet 2004 et son adoption par le Conseil régional en septembre 2008.

Cela ne veut pas dire que les plans ne peuvent être amendés. Les exemples de planification stratégique les plus impressionnants s'appuient sur une flexibilité leur permettant de réagir aux changements externes. Plus le contexte économique et politique est imprévisible, plus les délais d'exécution des plans sont courts. Malgré son importante portée territoriale, la durée du plan stratégique de Londres – qui a été récemment actualisé – est relativement courte par rapport à d'autres.

### 3.4 Instances en charge de la planification stratégique

L'élaboration et la mise en œuvre des plans stratégiques sont confiées à des instances très diverses en Europe : il peut s'agir de conseils municipaux, comme à Cologne, de conseils

régionaux, comme à Francfort, d'instances associant des partenaires publics et privés de planification stratégique, comme à Turin, d'organismes dédiés, comme à Glasgow et à Bilbao, ou encore d'organismes à but non lucratif, comme à Barcelone.

La planification stratégique est un processus participatif nécessitant une forte adhésion de la part des principales parties prenantes, notamment des élus, des milieux d'affaires et de la population dans son ensemble.

Même s'il est déployé par des organismes dédiés, le processus de planification stratégique doit être piloté par les autorités locales. Dans toutes les municipalités, le leadership local et le soutien politique à tous les niveaux sont essentiels pour mener à bien des stratégies efficaces.

Au fur et à mesure que l'engagement du secteur privé progresse, les cadres juridiques et institutionnels – c'est-à-dire les outils et les lignes de conduite nécessaires pour mettre en œuvre des volets concrets de plans donnés – font parfois défaut aux organismes chargés de l'exécution. Pour y remédier, de nouvelles entités juridiques sont créées pour conclure des partenariats public-privé – le Glasgow Economic Forum et Torino Internazionale en sont des exemples.

L'un de ces organismes dédiés, Bilbao Metropoli-30, était une association relativement apolitique qui avait réussi à se tenir à l'écart de toute influence politique déstabilisatrice. Or, son choix de donner la priorité au marketing la mettait pourtant parfois en porte-à-faux avec les activités privilégiées par la municipalité ou par le gouvernement régional.

### 3.5 Mécanismes, outils et instruments de planification spécifiques

#### Intégration des schémas directeurs et des autres plans

Toutes les études de cas montrent que les plans stratégiques s'avèrent très utiles pour identifier les points forts et les points faibles des villes, ainsi que pour canaliser les demandes et contribuer à construire une nouvelle vision.

Les outils pour l'aménagement intégré sont de plus en plus utilisés. Ils permettent d'analyser les fonctions urbaines et de mieux cerner leur interdépendance, ce qui pousse de plus en plus à l'intégration et à la fusion de plans distincts (plans d'occupation des sols, plans d'infrastructures, plans marketing, plans d'investissement...) en un seul schéma directeur, comme cela a été fait à Londres et en Île-de-France.

### 3.6 Mécanismes de mise en œuvre et de suivi

De plus en plus d'importance est accordée aux indicateurs et au suivi de la mise en œuvre des plans. Les mécanismes mis en place pour ce faire permettent, comme à Lille, d'optimiser le dynamisme et la continuité des projets fonctionnant bien, ou, comme à Bilbao, d'évaluer les organismes impliqués pour améliorer leur efficacité. Nombre des indicateurs créés pour suivre les progrès de la planification stratégique au niveau local présentent un intérêt général pour de nombreuses villes et s'avèrent très utiles au partage d'informations au sein des villes comme entre celles-ci et leur région.

### 3.7 Instruments d'investissement

Les plans stratégiques favorisent la communication entre secteur public et secteur privé en facilitant l'allocation ciblée des financements publics pour mobiliser des fonds privés. À Bilbao, l'investissement public ciblé des différents niveaux de gouvernement a finalement permis de mobiliser des capitaux privés, tandis qu'à Cologne, par exemple, le secteur privé a proposé que la municipalité procède à des améliorations.

Comme mentionné précédemment, la Banque européenne d'investissement est une importante source de financements

---

répondant aux critères fixés par la Commission européenne. Le cas de la Ville de Turin est à cet égard exemplaire.

La mobilisation de capitaux privés et le renforcement du marché immobilier figurent parmi les priorités des investisseurs publics lorsqu'ils s'engagent dans des projets stratégiques, à l'instar de Tübingen, qui a décidé d'inciter les promoteurs à remplacer les logements à bas coût par des maisons économes en énergie tout en s'engageant à y reloger leurs anciens occupants.

## Partie 4 : Conclusions et enjeux à venir

L'analyse de l'expérience des villes européennes offre des points de repère utiles pour d'autres parties du monde et semble conforter les conclusions établies pour d'autres régions. Étant donné la diversité des systèmes politiques européens, les villes d'Europe constituent des références intéressantes, et les comparer entre elles ou avec des villes d'autres régions du globe est donc particulièrement instructif.

S'il ne faut pas confondre la planification stratégique urbaine et les plans d'occupation des sols, il s'agit néanmoins de démarches étroitement liées, souvent intégrées, qui fonctionnent parfois en parallèle ou en renfort l'une de l'autre.

Les outils qui, comme la planification stratégique, se caractérisent par leur souplesse peuvent, voire doivent, être adaptés à la situation spécifique de chaque ville. Toutefois, malgré la riche et longue histoire de la gouvernance locale, la réforme de ces outils juridiques demande du temps. Les données et indicateurs clés doivent faire l'objet d'un suivi pour favoriser la communication des résultats obtenus.

Dans toutes les municipalités, le leadership local et le soutien politique à tous les niveaux sont essentiels pour mettre efficacement en œuvre les stratégies. La création d'organismes dédiés peut être utile, dans la mesure où cela permet de mieux cibler l'action sur l'obtention de résultats, mais, en ce cas, un leadership politique doit toujours être garanti.

L'histoire des villes d'Europe regorge d'exemples d'aménagements non durables, souvent imputables à la spéculation d'un petit groupe sur les besoins et le marché de l'aménagement urbain. Autour de la Méditerranée, notamment, les coûts ont grimpé suite à un emballement du marché foncier qui ne reposait pas sur une demande solide et ne suivait pas un modèle d'aménagement du territoire durable (voir le chapitre sur la Méditerranée pour plus de détails).

Le point de départ de la stratégie des communes les plus petites, les plus rurales ou les moins bien desservies est différent, car leurs possibilités pour lever des fonds sont limitées, leur niveau de pauvreté progresse et la prestation de services y subit de nombreux retards. Ces communes doivent faire l'objet d'une attention particulière et d'interventions de l'État. Elles requièrent des outils de planification à long terme adaptés à leurs problèmes, à leurs valeurs et à leurs opportunités spécifiques.

Les enjeux liés à la gestion et à la gouvernance urbaines changent selon la structure de la population, selon l'économie et selon l'empreinte écologique. L'une des solutions consiste à élaborer les « deuxième et troisième générations » de planification stratégique pour reléguer au deuxième plan les considérations strictement territoriales et économiques au profit de l'insertion sociale.

### 4.1 Caractéristiques d'une planification stratégique urbaine efficace

- i. Une ville a besoin d'un plan principal, d'une voix, d'une identité et d'une orientation claire, et non d'une grille de plans complexes faisant parfois double emploi.
- ii. Les plans doivent être mis en œuvre au sein de zones fonctionnelles, et non uniquement à l'intérieur de circonscriptions strictement politiques.
- iii. Des liens doivent être établis entre le développement spatial et les domaines de développement connexes, comme les questions sociales, économiques, culturelles et autres.
- iv. Un programme économique engageant l'ensemble du gouvernement de la ville doit être établi.
- v. Les villes doivent pouvoir s'appuyer sur un leadership économique organisé et représentatif, à la fois exigeant et cohérent, en lien avec toutes les sphères de gouvernement.

- vi. Les plans doivent être orientés vers les usagers : vers les individus, la société civile, les employeurs, les investisseurs, les visiteurs, les entrepreneurs, les commerçants, les entreprises innovantes, les promoteurs et les fournisseurs d'infrastructures.
- vii. Les villes doivent se donner un nombre délimité de priorités, ciblant des secteurs et des lieux donnés, afin de se concentrer sur des actions concrètes.
- viii. Les villes doivent pouvoir développer leurs capacités de mise en œuvre des plans et disposer d'un éventail d'outils de financement et de moyens d'exécution susceptible d'attirer les investissements extérieurs.
- ix. Les villes qui réussissent sont celles qui sont résolument tournées vers la gestion de projets et la « résolution des problèmes ».
- x. Les villes travaillent mieux lorsqu'elles disposent d'un bon échancier de mise en œuvre et nouent des partenariats solides avec le secteur public local, le secteur privé local et régional, les partenaires publics régionaux, les instances de gouvernement régionales et l'État, et des partenaires internationaux.
- xi. Les villes doivent pouvoir s'appuyer sur un leadership participatif considérant la situation de façon globale et capable de mobiliser les moyens requis.
- xii. Les parties prenantes doivent être impliquées dans le processus d'observation des changements.
- xiii. Il est indispensable pour les villes que les personnels et les services concernés tirent parti des leçons tirées et des outils qui ont démontré leur efficacité.

#### 4.2 Les stratégies urbaines les plus efficaces reposent sur

- i. la participation et l'implication des principales parties prenantes et de la collectivité ;
- ii. l'adhésion de la population aux objectifs poursuivis ;
- iii. une analyse approfondie de la situation et des défis à venir ;
- iv. une prise en compte du caractère distinctif du lieu et des atouts et autres caractéristiques qui lui sont propres ;
- v. une harmonie avec les objectifs nationaux et entre toutes les dimensions de la stratégie ;
- vi. la prise en compte de futurs éléments moteurs et des opportunités internationales à venir ;
- vii. la capacité à influencer sur les comportements ;
- viii. la combinaison entre gouvernance et compétitivité ;
- ix. le lien entre politique et investissement ;
- x. la cohérence des messages s'adressant à des publics différents (vision, plan, notes d'information, marketing, croissance urbaine) ;
- xi. une harmonie entre toutes les dimensions.

#### 4.3 Repenser la planification urbaine en intégrant les quatre piliers : social, économique, aménagement du territoire, gouvernance

Au siècle dernier, de nombreuses stratégies étaient élaborées en donnant la priorité à l'un des quatre piliers, le plus souvent l'économie ou l'aménagement du territoire, l'impact social étant généralement laissé de côté. Les carences provenaient donc des autres composantes : manque d'approches intégrées et de consensus, opposition de la population, procédures peu claires et inefficaces, indifférence à l'égard de l'environnement.

La stratégie et l'ordre de priorité donnés aux projets et aux mesures à prendre doivent reposer sur une vision large qui puisse rester valide même après révision des choix. Plusieurs villes espagnoles, comme Séville, tentent d'élaborer une stratégie fondée sur une conception plus large de la notion de citoyenneté et axée sur l'amélioration de la qualité de vie et le tissu social ; de tels plans sont dits « de troisième génération ».

#### 4.4 Révision des procédures, des ressources et des outils de planification mis en place

L'aménagement urbain et la vie en ville dépendent de nombreux facteurs – et pas uniquement de la planification du secteur public –, les schémas directeurs d'aménagement technocratiques sont devenus insuffisants. Les exemples français montrent que les instruments peuvent être adaptés à de nouveaux défis.

- L'apprentissage croisé entre les stratégies économiques, les stratégies d'aménagement et les stratégies sociales est possible.
- Il faut choisir soigneusement où et avec quelle répartition des pouvoirs la stratégie va être menée à bien. Il est préférable que cette décision fasse l'objet d'une concertation sous la houlette d'une autorité commune, si possible le maire et ses collaborateurs directs.
- Le système d'indicateurs doit être renouvelé et élargi, car les décisions stratégiques évoluent avec le temps et de nouveaux défis surgissent.
- Les liens entre les stratégies et le soutien financier de l'UE doivent être encouragés.
- Il faut intégrer l'expertise des professionnels (urbanistes, économistes, experts en sociologie urbaine, responsables politiques) comme caisse de résonance.
- Les mécanismes de communication interactifs et constructifs doivent être utilisés tout au long du processus, et pas seulement au moment de la formulation des stratégies.

#### 4.5 Financement de la planification stratégique tournée vers l'avenir

La portée et l'échelle de la planification stratégique sont aussi liées à la faisabilité des investissements. Certains pays disposent de leurs propres lignes de financement et leurs municipalités peuvent compter sur des établissements financiers pour obtenir des prêts. Il est toutefois nécessaire de recueillir des informations précises sur les instruments envisagés, comme expliqué lors de l'ouverture du Sommet européen sur l'investissement urbain, à Barcelone, en octobre 2009 :

- Stratégies d'investissement urbain.
- Fonds spécialisés dans l'investissement urbain .
- Instruments de récupération des plus-values financières.
- Partenariats public-privé.
- Instruments financiers pour l'aménagement des quartiers.
- Mise à profit des actifs publics et des espaces publics.
- Mesures d'incitation pour les villes à faibles émissions de carbone et l'immobilier.
- Compétences et soutien accrus pour l'établissement de taxes environnementales (taxes embouteillages, etc.) permettant d'abonder les investissements des gouvernements locaux.

## Partie 5 : Recommandations d'ordre général

- Dans la mesure où les villes d'Europe se rapprochent toujours plus les unes des autres, elles doivent s'efforcer de devenir complémentaires et d'affronter ensemble la concurrence au lieu de se concurrencer entre elles.
- Tous les gouvernements locaux doivent élaborer leur propre stratégie et créer des bases de données leur permettant de mesurer leurs progrès et leurs performances.
- Le Cadre de référence pour la ville européenne durable, que prépare actuellement un groupe de travail intergouvernemental, est un outil mis en place à l'intention des villes et il devra donc bénéficier de l'appui des États membres et de l'Union européenne.
- Les plans stratégiques doivent être axés sur les intérêts spécifiques et sur la situation particulière de chaque ville.
- La planification stratégique urbaine doit être un programme public qui doit être divulgué et que les parties concernées doivent appuyer.
- Les plans d'occupation des sols doivent être élaborés dans la recherche de l'intérêt général et du respect de l'environnement. Pour réduire l'empreinte écologique, les pouvoirs publics doivent encourager la réhabilitation des friches industrielles et la densification urbaine et reconnaître la valeur des ressources environnementales. La planification territoriale doit clairement définir les frontières entre sols urbains et ruraux et ressources naturelles.
- L'évaluation régulière de l'impact et l'adaptation à un environnement changeant sont importantes et doivent tenir compte de tous les aspects (sociaux, économiques, environnementaux et institutionnels). Lorsqu'ils élaborent leurs stratégies, les gouvernements locaux doivent étudier la façon dont les plans d'occupation des sols et les projets de construction peuvent être complémentaires, notamment dans la perspective des équipements à prévoir.
- Les réseaux doivent promouvoir une nouvelle génération de stratégies tirant les leçons de ce qui a été fait dans d'autres régions, notamment en Amérique latine en matière d'insertion sociale.
- Les politiques de l'Union européenne sont décidées par les représentants des États membres. L'influence des gouvernements locaux, notamment dans les pays décentralisés, s'en trouve limitée. Nous recommandons qu'un travail soit fait sur un agenda commun dans lequel les gouvernements locaux seraient impliqués dans la conception des programmes, de façon à assurer une meilleure cohérence entre les politiques régionales et locales et les outils de planification et d'aménagement.

---

### Références

- Collaborateur principal : Greg Clark, directeur du réseau Open Cities, British Council
- Helmut Wollman : analyse comparative des compétences en matière de planification dans les gouvernements locaux européens
- Interventions, lors d'une table ronde, de Bernd Streitberger (maire adjoint de Cologne), Nicolas Bouchaud (Région Île-de-France) et Marcos Muro (Promobisa, Bilbao)
- Réseaux participants : recommandations à propos des villes stratégiques, Open Cities Florence (Italie), commentaires reçus par le CCRE

### Travaux cités

- Banque européenne d'investissement (2010) : <http://www.eib.org/about/index.htm>
- Banque mondiale (2004) : « World Population Growth », [http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg\\_03.pdf](http://www.worldbank.org/depweb/english/beyond/beyondco/beg_03.pdf)
- Bilbao Metropoli : <http://www.BM30.es>
- Bult, F. (2008) : « Successful Urban Regeneration. The Case of Bilbao: from Infrastructures to Values », BM-30, <http://www.galway.ie/en/Services/CommunityEnterpriseEconomicDevelopment/FormsDownloads/TheFile,8250,en.pdf>
- CGLU (2009-2010) : Questionnaires aux villes
- Citymayors (2004) : « Cologne Mayor Schramma: Long-term planning needs to take centre stage again »,

[http://www.citymayors.com/interviews/cologne\\_mayor.html](http://www.citymayors.com/interviews/cologne_mayor.html)

- Commission européenne (2006) : « SBA Fact Sheet: Germany », [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/craft/sme\\_perf\\_review/doc\\_08/spr08\\_fact\\_sheet\\_de\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/files/craft/sme_perf_review/doc_08/spr08_fact_sheet_de_en.pdf)
- Fouchier, V. (2008) : <http://www.sdi.re.kr/nfile/others/20080415%2015%2002%20Fouchier.pdf>
- Hoyler, M., Freytag, T., et Mager, C. (2006) : « Advantageous Fragmentation? Reimagining Metropolitan Governance and Spatial Planning in Rhine-Main », vol. 32 (2), pp. 124 à 136
- MAELG (Municipal Assemblies in European Local Governance Europea, 2009) : enquête auprès des conseillers municipaux de 15 villes européennes, in « How do City Halls debate and decide on Urban Planning and Local Development » (Magnier, A., Getimis, P.)
- Martinez Cearra, A. (2010) : « Bilbao: From Infrastructures to Values »
- Oswalt, P., et Rieniets, T. (2006) : « Atlas of Shrinking Cities », Ostfildern
- Regionale 2010 : [http://www.regionale2010.de/fr/regionale/share\\_2005/index.html](http://www.regionale2010.de/fr/regionale/share_2005/index.html)
- Union européenne (2007) : « Charte de Leipzig sur la ville européenne durable »
- Ville de Glasgow, Services du développement et de la régénération (2008) : <http://www.glasgow.gov.uk/en/YourCouncil/ServiceDepartments/DevelopmentandRegenerationServices/>
- Ville de Prague (2008) : « A Strategy for Prague », [http://www.monet.cz/strategplan/PDF/english/en\\_2.pdf](http://www.monet.cz/strategplan/PDF/english/en_2.pdf)
- Ville de Turin (2004) : « Torino Internazionale », [http://images.torino-internazionale.org/f/Editoria/en/en\\_brochure.pdf](http://images.torino-internazionale.org/f/Editoria/en/en_brochure.pdf)

Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Amérique Latine



## Table des matières

<b>Partie 1 : Contexte de la planification stratégique en Amérique Latine</b>	99
1.1 Situation économique et sociale : un développement freiné par la pauvreté, l'inégalité et le manque d'infrastructures	99
1.2 Le système de villes : dynamiques urbaines dans une macro région de villes	101
1.3 Contexte politique : processus de démocratisation, de décentralisation et de participation citadine partiellement consolidés	102
1.4 Conclusions sur l'environnement de la Planification stratégique urbaine	103
<b>Partie 2 : Stratégies et instruments : les bonnes mises en pratique des expériences de planification stratégique locale</b>	103
2.1 Medellín (Colombie)	103
2.2 Rosario (Argentine)	104
2.3 Province de Santa Fe (Argentine)	106
2.4 Santiago de los Caballeros (République dominicaine)	106
2.5 Ville de Mexico	107
2.6 Ciudad Sur (Chili)	108
2.7 Belo Horizonte	109
<b>Partie 3 : Conclusions et recommandations sur la Planification stratégique urbaine en Amérique Latine</b>	110
3.1 Les principaux résultats des Plans stratégiques	110
3.2 Les principales raisons de l'échec et du succès des Plans stratégiques en Amérique Latine	113
3.3 Principales recommandations aux gouvernements locaux et régionaux pour la Planification stratégique en Amérique Latine	115
3.4 Propositions et recommandations dirigées à CGLU et à ses membres	116
3.5 Propositions et recommandations dirigées aux organismes internationaux	117
<b>Travaux cités</b>	117

## Partie 1 : Contexte de la planification stratégique en Amérique Latine

Le contexte du développement de la planification stratégique dans les pays d'Amérique Latine, principalement à partir de la fin des années quatre-vingts, est caractérisé par la conjonction de quatre types d'éléments ou de situations qui ont influé sur le développement global de la région.

En premier lieu, le frein ou les obstacles supposés au développement économique sont : la pauvreté, l'inégalité élevée et le manque de construction d'infrastructures nécessaires pour assurer la croissance économique des différents pays de la zone.

Dans la lignée de ce développement économique, le système des villes et de développement territorial survenu dans la région et fondé sur la concentration de la majorité de la population dans les villes et les zones urbaines, influe sur le contexte de la planification stratégique.

Un troisième élément clef est constitué par les processus de démocratisation, de décentralisation et d'impulsion de la participation citoyenne, dans une période de changements politiques, économiques et sociaux qui ont compliqué l'enracinement, la consolidation et l'institutionnalisation de ces derniers.

En dernier lieu, un phénomène survenu dans la majorité des Etats de la région, lié au processus d'impulsion de la décentralisation au niveau municipal, est le manque d'instruments légaux et financiers suffisants dévolus aux gouvernements locaux pour leur consolidation institutionnelle effective.

### 1.1 Situation économique et sociale : un développement freiné par la pauvreté, l'inégalité et le manque d'infrastructures

Au cours des 20 dernières années, l'Amérique Latine a observé un développement économique relativement modeste en comparaison à d'autres régions ou pays. Selon les données du rapport de la Banque mondiale « *Réduction de la pauvreté et croissance : cercles vertueux et cercles vicieux* », pendant que la Chine, par exemple, a bénéficié d'une croissance annuelle par habitant de près de 8,5 % entre 1981 et 2000, le PIB par habitant de l'Amérique Latine a diminué de 0,7 % pendant les années quatre-vingts, puis a augmenté d'environ 1,5 % par an durant la décennie des années quatre-vingt-dix.

En comparaison avec d'autres zones du monde, une bonne partie du fossé actuel qui existe dans le développement de la région est héritée de la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle, période



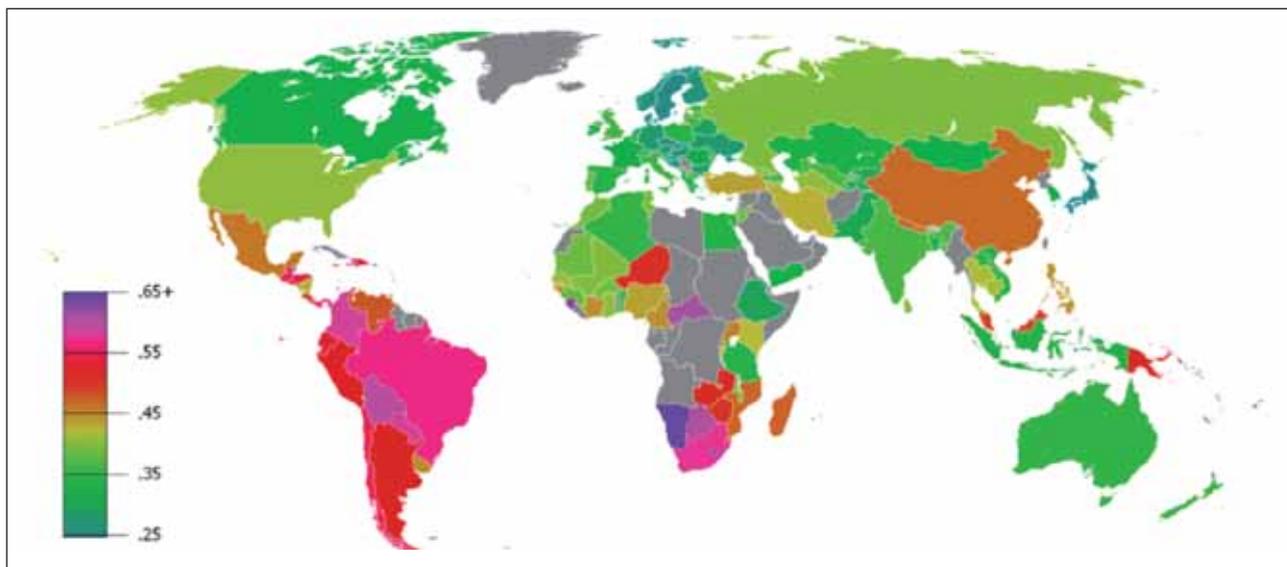
Réseau routier (Source: CIAT - Bases de données de la population des Caraïbes et d'Amérique Latine CIAT d'Amérique Latine 2008)

au cours de laquelle d'autres pays et régions ont davantage profité de la croissance et de l'expansion mondiale. Les principaux motifs qui expliquent l'apparition de ce fossé viennent des politiques d'orientation interne appliquées par de nombreux pays de la région depuis la moitié des années cinquante, la gestion peu planifiée des ressources économiques, la nécessité d'obtenir des ressources des pays développés et d'organismes internationaux pendant les années quatre-vingts (ce qui a généré une dette extérieure), et les tensions sociales.

Malgré ce retard historique, deux éléments sont déterminants pour expliquer le peu de croissance économique expérimentée par les pays de la région en comparaison avec celle produite sur d'autres continents : d'un côté, la pauvreté et la situation d'exclusion sociale dont souffrent d'importantes couches de la population latino-américaine, comme l'indique la Banque mondiale, et de l'autre côté, le peu - ou pas assez suffisant - d'investissements dans des infrastructures, comme ce qui est mis en exergue dans les thèses de la Banque interaméricaine de développement.

Une croissance irrégulière, cyclique et inégale a caractérisé l'Amérique Latine, d'importants écarts se produisant entre les pays et à l'intérieur même de chaque pays.

Au cours de ces dernières années, la pauvreté est restée l'un des principaux problèmes relatifs au développement économique. La croissance économique produite n'a pas été suffisante pour réduire le niveau de pauvreté existant dans



Coefficient de Gini par pays (Source: ONU 2007/2008)

cette partie du continent ; dans le même temps, le nombre élevé de population se trouvant dans une situation d'exclusion sociale a constitué un frein pour obtenir de plus forts taux de croissance.

L'accès limité aux crédits qui pourraient permettre d'impulser des activités économiques et de contribuer à une plus grande croissance et à la génération de nouveaux investissements entraîne un cercle vicieux – appelé le piège de la pauvreté – puisque, à son tour, l'absence d'une croissance économique élevée ne permet pas d'apporter ces ressources nécessaires pour faire face à la pauvreté. En définitive, la pauvreté chronique dont souffre la région paralyse la croissance économique et les différentes opportunités qui se succèdent pour œuvrer au développement économique des pays d'Amérique Latine.

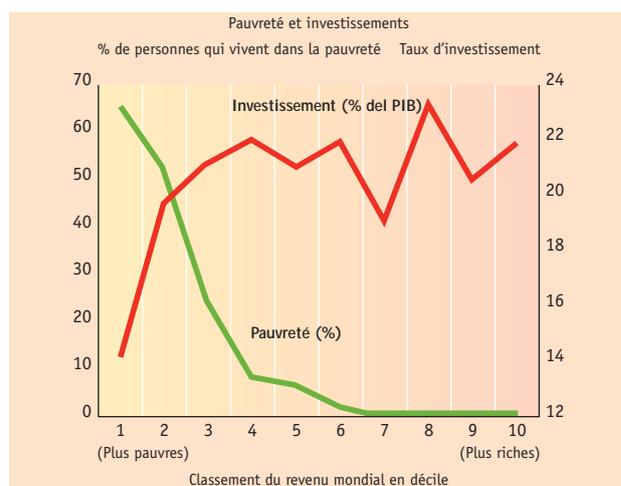
En outre, en se fondant sur une perspective générale et à long terme, durant les 50 dernières années, la croissance économique réduite a accentué les inégalités sociales et territoriales dans la région, faisant de celle-ci l'une des parties du monde présentant le plus d'inégalités (voir graphique).

Une grande partie de la différence entre la croissance économique de l'Amérique Latine et d'autres régions du monde, comme le soutient la Banque interaméricaine de développement, découle du deuxième élément ou problème-clé : le manque d'infrastructures suffisantes et adéquates. Concrètement, la BID affirme qu'un quart de la différence entre la croissance de l'Asie et de l'Amérique Latine est dû à l'insuffisance d'infrastructures, ce qui peut s'expliquer par plusieurs raisons. La première, dérive des recettes et des principes du Consensus de Washington. La majorité des principes ont été appliqués sans évaluer ni le degré d'institutionnalisation, ni le contexte et ni les dynamiques propres à la région et sa société, et ont impliqué la privatisation d'une grande partie des entreprises d'infrastructures de propriété nationale.

En plus de cela, d'autres mesures de type néolibéral ont impliqué un sous-investissement en infrastructures, puisque

l'investissement privé attendu pour moderniser la région et assurer une croissance économique ne s'est pas produit, ni même pour couvrir les besoins minimaux. D'autres facteurs qui expliquent ce retard dans l'investissement en infrastructures et ses conséquences négatives sur le niveau de la croissance, de l'occupation et de la réduction de la pauvreté s'appuient entre autres sur le climat d'instabilité politique en plein processus de démocratisation des différents pays, sur le manque de sécurité offert par les institutions régulatrices du marché, sur le contexte de criminalité et d'insécurité sociale, et sur le manque de confiance voire la méfiance de la population vis-à-vis de l'ouverture au capital privé étranger.

Depuis, certains des pays de la région ont réalisé des actions et des plans, surtout à partir des années quatre-vingt-dix, pour essayer de promouvoir une croissance plus accélérée et de réduire la pauvreté. L'impulsion de programmes d'éducation, les investissements en infrastructures, l'amélioration des services de santé et les améliorations de l'accès aux approvisionnements basiques comme l'eau et l'électricité ont eu comme cible de population les gens possédant les revenus les plus bas. Selon la Banque mondiale, au cours des 15



Source : Extrait du rapport " Réduction de la pauvreté et croissance : cercles vertueux et cercles vicieux". Banque mondiale (2006)

dernières années, la pauvreté a légèrement diminué en Amérique centrale (de 30 % à 29 %), elle a augmenté dans la Communauté andine (6%) et s'est réduite de 5 % dans la zone du Cône Sud, plus spécialement au Brésil.

De nombreux pays d'Amérique latine font des investissements pour étendre la couverture de l'enseignement secondaire et tertiaire ainsi que le réseau routier et la couverture des soins de santé.

## 1.2 Le système de villes : dynamiques urbaines dans une macro-région de villes

L'évolution et la transformation du système de villes de l'Amérique Latine intervenues durant le XX<sup>e</sup> siècle ont été liées à la situation économique internationale.

Depuis la décennie des années soixante-dix, et dans une bonne mesure les années quatre-vingts, un nouveau changement s'opère dans le modèle économique latino-américain, changement qui affecte de manière décisive les dynamiques urbaines. Les importantes mutations technologiques qui se produisent font varier le modèle de substitution des importations et le marché des matières premières. Dans la majorité de pays de la région, cette transformation de la structure productive a généré d'intenses changements dans les villes, principalement au niveau des relations interurbaines et de la structure interne des villes.

L'industrialisation, concentrée près des villes principales, principalement orientée vers la production de biens de consommation et de biens technologiques, coïncide temporairement avec une crise économique importante générée par l'endettement élevé, une inflation forte et de hauts indices de pauvreté. Cette situation provoque des conflits élevés dans les villes et accroît les inégalités autant que la polarisation sociale. Cette période est mise à profit par les classes moyennes et supérieures de la société latino-américaine pour construire des résidences éloignées des centres des villes et des zones principales de criminalité, créant ainsi un nouveau processus d'urbanisation qui étend la ville au-delà de ses noyaux traditionnels.

En règle générale, les changements opérés au cours du siècle dernier ont changé l'Amérique Latine en région hautement urbanisée, en région de villes, au détriment des zones agraires et rurales. Concrètement, on estime que plus de 75 % de la population latino-américaine vit en villes. En ce sens, il convient de souligner qu'en 1980, le pourcentage moyen d'urbanisation de l'Amérique Latine se situait autour de 65 % ; en 2000 il était supérieur de dix points (environ 75,1 %).

Parallèlement à la disparition « obligée » des activités agraires et à la progression de l'urbanisation, durant la décennie des années quatre-vingt-dix, s'est produit un processus de création et de consolidation de grandes villes ayant une population supérieure à 10 millions d'habitants. Ces villes se sont converties en véritables moteurs - en exerçant un rôle de leadership - de développement de leurs aires limitrophes respectives. C'est le cas des villes de Sao Paulo (17,8 millions d'habitants), Mexico (16,7 millions), Buenos Aires (12,6) et Río de Janeiro (10,6) ; les processus de création – ou de



Niveau d'urbanisation, ONU-Habitat 2003

métropolisation – de ces villes n'ont pas été exemptes d'absorption d'autres villes ou de municipalités de plus petites dimensions, ni de destruction ou d'annexion de zones rurales et agraires.

La conjoncture de libéralisation des marchés et de modernisation économique, en même temps qu'elle génère un développement important de ces zones ou de villes plus avantageuses, suppose aussi que dans d'autres villes – et à l'intérieur même des grandes villes –, se développe une situation de vulnérabilité de ces collectifs de population et de ces zones bénéficiant de moins de ressources. Ce fait est avéré dans des exemples d'augmentation de la paupérisation urbaine : le pourcentage de la population urbaine pauvre a augmenté de 25 % à 30 % durant la période 1980-1999. Bien que des pays comme le Brésil abordent le problème et réduisent la pauvreté urbaine, le défi reste. L'an dernier, le FMI a prévu que l'économie de l'Amérique latine se réduirait de 1,5% en 2009. L'impact social de la récession mondiale devrait entraîner la perte de 4 millions d'emplois dans la région, touchera principalement la pauvreté urbaine (FMI 2009), et augmentera la pauvreté (PNUD 2009).

Le système de villes résultant de tous ces processus d'urbanisation et de métropolisation a entraîné que plus de la moitié de la population de l'Amérique Latine habite dans des villes de plus d'un million d'habitants. Ainsi, dans toute la région, il existe plus de 50 villes qui surpassent le million, trois villes dépassent les 5 millions (Bogotá, Lima et Santiago du Chili) et plusieurs surpassent les 3 millions (Belo Horizonte, Salvador de Bahia, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Caracas, Santo Domingo, Monterrey et Guadalajara). Cependant, une radiographie exhaustive des gouvernements locaux latino-américains, appuyée par les données de l'organisation CGLU (Cités et Gouvernements Locaux Unis), permet d'affirmer que 90 % des 16 000 municipalités d'Amérique Latine ont moins de 50 000 habitants.

### 1.3 Contexte politique : processus de démocratisation, de décentralisation et de participation citoyenne partiellement consolidés

Depuis la deuxième moitié des années soixante-dix, l'Amérique Latine a expérimenté un changement politique notable lié à l'instauration de la démocratie. La démocratisation des pays de la région s'est produite à un rythme très important, puisque qu'au début des années soixante-dix seulement trois pays latino-américains (Costa Rica, Colombie et Venezuela) avaient des gouvernements démocratiques ; actuellement, la majorité des pays d'Amérique Latine ont des systèmes politiques formellement démocratiques.

Les changements se sont succédés graduellement, puisque la démocratisation des différents pays a requis tant des modifications que des adaptations des textes légaux - constitutions et législation de base, entre autres - comme les réformes institutionnelles, ainsi que le nécessaire élargissement des droits politiques et des libertés civiles.

Plusieurs de ces défis en suspens trouvent leur explication dans le fragile appui social qu'a la démocratie dans plusieurs pays. Cette fragilité, ajoutée à un large désaveu ou à une méfiance envers les institutions, les partis et la classe politique, génère une incertitude dans de nombreux territoires de la région. D'autre part, ces défis n'ont pas contribué à la consolidation des problèmes sociaux caractéristiques de l'Amérique Latine, comme la pauvreté, le trafic de stupéfiants et les niveaux élevés de délinquance.

La démocratie latino-américaine avance vers une conjoncture décisive. Beaucoup d'habitants d'Amérique Latine se sont sentis abusés après ne pas avoir vu leurs attentes entendues, principalement en raison de la continuité de certaines pratiques clientélistes ou corporatistes, des multiples formes de corruption, et de l'inefficacité des gouvernements déterminés à pourvoir les biens et les services publics (surtout ceux ayant un caractère universel).

Il semble évident, comme le développe Bernardo Kliksberg du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), que cette difficile consolidation de la démocratie peut être également mise en rapport avec la faiblesse d'institutions déterminées et d'éléments économiques. Sans des institutions politiques fortes et sans une démocratie stable - en plus du changement nécessaire dans les attitudes, les valeurs et une participation de la société - il s'avèrera impossible de générer la structure suffisante pour favoriser le développement économique et social tant convoité de la région, et inversement.

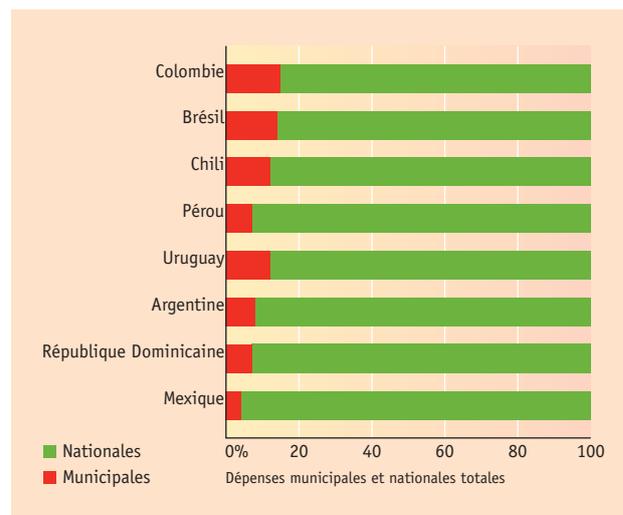
Avec l'implantation de la démocratie, la décentralisation dans les États latino-américains s'est opérée - et continue de se développer - de manière graduelle. Ainsi, dans une première étape à partir des années quatre-vingts, une décentralisation s'est produite jusqu'au niveau des gouvernements intermédiaires ou régionaux ; dans la deuxième phase, le contexte de la fin de la décennie des années quatre-vingt-dix (période où est apparue une plus grande préoccupation pour le développement démocratique, la transparence et la participation citoyenne) a vu une décentralisation jusqu'aux gouvernements locaux.

L'un des problèmes principaux que doivent affronter les gouvernements locaux d'Amérique Latine est la situation de restriction budgétaire et le manque de ressources humaines et techniques pour pouvoir exercer leurs compétences de manière effective. Un ensemble de cinq pays ont des gouvernements locaux qui réalisent plus de 10 % de la dépense publique totale, oscillant entre 13 % et 17,2 % (Équateur, Colombie, Brésil, Chili, Uruguay et Guatemala), tandis que trois pays (Mexique, Nicaragua et Panama) réalisent moins de 5 % de la dépense publique totale.

Ces problèmes s'aggravent selon les pays, puisque certains d'entre eux souffrent d'une atomisation municipale élevée, qui génère de sérieux inconvénients pour fournir les services publics de manière efficace. Certaines voies sont destinées à résoudre cette fragmentation élevée qui empêche de pouvoir répondre aux demandes des habitants ; elles doivent passer par une meilleure coordination entre les gouvernements et par l'impulsion d'expériences de création d'unions de municipalités (mancomunidades), comme cela s'est produit dans l'exemple de Ciudad Sur (Chili), ainsi que par d'autres formes d'union associative entre des municipalités.

Le manque de liquidités dont souffre l'administration locale complique le développement effectif des compétences qui lui sont traditionnellement dévolues, notamment la fourniture de services basiques - salubrité publique, eau, éclairage, traitement des déchets, parcs et jardins - mais aussi la planification urbaine, le développement économique, la promotion culturelle, la gestion de la mobilité et la sécurité des habitants, sans oublier les nouvelles compétences qu'acquière les municipalités - en particulier les responsabilités dans des domaines comme la santé, l'éducation et les politiques sociales. Il convient de souligner que, au nom des améliorations de l'efficacité, beaucoup de communes ont choisi d'externaliser vers des entreprises privées l'approvisionnement de services publics déterminés.

En Amérique Latine, l'impulsion de la décentralisation, l'innovation, le développement de nouveaux styles de politique, et la volonté des gouvernements locaux d'impliquer



Dépenses municipales et nationales totales (Source : Extrait du Premier Rapport Mondial "Décentralisation et démocratie locale dans le monde". CGLU, 2008)

les habitants en promouvant leur participation et leur enracinement avec la ville, a dérivé vers la création de mécanismes de participation citoyenne : c'est en particulier le cas des budget participatifs (initiés au Brésil, plus exactement à Porto Alegre en 1989, dans lesquels la communauté participe à la définition du projet local d'investissements) ou de la réalisation de plans stratégiques urbains.

#### 1.4 Conclusions sur l'environnement de la Planification stratégique urbaine

Le fait que de nombreuses villes latino-américaines optent pour la Planification stratégique urbaine de type intégral, dirigée dans la majorité des cas par le gouvernement local, et avec d'importants éléments de collaboration publique et privée et de participation citoyenne, découle en grande partie du fait qu'elle a été conditionnée par ces éléments :

1 Les obstacles au développement de l'Amérique Latine ont été infrastructurels, sociaux et dus à une faiblesse institutionnelle démocratique. Une stratégie d'avenir d'un

territoire devait nécessairement prendre en compte l'ensemble de facteurs qui influent sur son déroulement.

- 2 La forte présence de l'urbanisation de la population, ajoutée aux processus naissants de décentralisation, a fait que les maires ont assumé un rôle de premier ordre.
- 3 L'exigence d'une démocratie institutionnelle et plus spécialement du besoin d'établir la participation citoyenne dans le modèle d'avenir de la ville, a conduit à des processus qui exigeaient de combiner la rigueur technique avec l'implication des habitants.
- 4 En outre, l'échange et la communication entre les villes et les experts de la région est fréquente. De 1987 à 1992, l'importante transformation urbaine de Barcelona a établi une nouvelle norme. Le fait est que depuis la moitié des années quatre-vingt-dix, opère une Association de villes (CIDEU) dirigée par le Conseil municipal de Barcelona (qui avait obtenu une transformation importante de sa ville de 1987-1992), association qui dispose de fonds internationaux pour promouvoir la planification stratégique urbaine partagée. Cela a aussi aidé au développement de la Planification stratégique urbaine en Amérique Latine.

---

## Partie 2 : Stratégies et instruments : les bonnes mises en pratique des expériences de planification stratégique locale

Dans cette section, est décrit l'ensemble des stratégies et instruments qui peuvent faire l'objet d'un bref résumé, et l'ensemble de bonnes mises en pratique d'expériences de planification stratégique qui se sont développées à une échelle locale en Amérique Latine. De nombreuses villes, comme Belo Horizonte, Raffaella et Moron, Bogota, Pasto, Caguas, Durango, Curitiba et Mexico ont été activement impliquées dans les discussions de ce chapitre.

Les expériences de six villes et une province seront analysées de manière concrète : Ciudad Sur (Chili), Medellín (Colombie), Rosario (Argentine), la province de Santa Fe (également en Argentine), Santiago de los Caballeros (République dominicaine), la ville de Mexico et Belo Horizonte. Ces villes et la province de Santa Fe ont été sélectionnées sur la base de leur représentation géographique (territoire de taille moyenne), pour analyser diverses régions d'Amérique Latine.

Chacune de ces expériences met en avant ces éléments déterminants, les spécificités de chaque Plan stratégique, ainsi que ces aspects qui font référence au leadership et à la participation citoyenne. De la même manière, les priorités ainsi que les éléments pertinents de la méthodologie utilisée ont favorisé le développement des différents plans de planification stratégique.

### 2.1 Medellín (Colombie)

En Colombie, la ville de Medellín dispose d'un Plan Stratégique élaboré en 1998, avec comme horizon l'année 2015. Ce Plan conçoit la ville comme un territoire en permanente construction, qui a comme référence un modèle précis de ville à construire à partir d'une vision partagée par les acteurs les plus éminents et par l'ensemble des habitants.

La municipalité a également un Plan de Développement pour la période 2008-2011, dont l'objectif principal est de faire de Medellín une ville solidaire et compétitive.

#### Vision du leadership :

L'élaboration du Plan est partie de l'acceptation de l'inégalité sociale et de la violence existante dans Medellín, ainsi que de la reconnaissance de la crise sociale et institutionnelle ; la Mairie s'est portée volontaire pour prendre la tête de la construction d'une ville à partir de l'éducation et de la création de nouvelles opportunités, en vue de résoudre ces problèmes avec la mobilisation de multiples acteurs.

Le processus de planification stratégique effectué examine les conditions, les opportunités ainsi que les actions synergiques que devaient entreprendre ensemble les communes de la région



Amélioration des quartiers périphériques grâce à un meilleur accès aux services : jardins sociaux, téléphérique, bibliothèque à Medellín, Colombie

métropolitaine de Medellín, comme entre autres Bello ou Copacabana.

#### Participation citoyenne :

La direction du Plan considère la participation citoyenne comme un élément marquant du processus de définition de ce dernier, en considérant qu'au travers de la participation, la confluence des intérêts et des besoins peut être obtenue, tout comme la génération et la conclusion d'accords, l'impulsion du processus de transformation et l'instauration d'un climat de confiance entre les acteurs participants.

Plusieurs mécanismes de participation citoyenne employés peuvent être soulignés (en incluant le secteur privé), comme par exemple les tables de travail avec les citoyens, les forums de ville, les dialogues avec le secteur privé, les Groupes d'impulsion et de suivi, et le Conseil général de la concertation.

#### Priorités et éléments pertinents de la méthodologie :

Les principales priorités ont été fixées autour de cinq lignes stratégiques : la Ville éducatrice qui soutient son développement sur la base de la mise en valeur du talent humain (inclusion sociale, amélioration de la couverture éducative au niveau moyen et supérieur, etc.) ; la Ville épicerne de politiques culturelles et sociales d'Amérique Latine ; la Ville métropolitaine, décentralisée, participative et centre international de la cohabitation ; la Ville centre logistique et des services avancés dans la région ; et la Ville accueillante, intégrée et bénéficiant d'une qualité environnementale.

Sont également importantes, les réunions d'experts, les neuf tables de travail avec les citoyens tout comme les douze forums de ville organisés durant l'étape de formulation du Plan, sans oublier la gestion stratégique pour l'impulsion et l'exécution des projets qui a permis la création des Groupes d'impulsion et de suivi (GIS).

#### Réalisations et facteurs-clés qui ont favorisé le développement des stratégies de planification :

Sont considérés comme facteurs-clés, la priorisation des stratégies et projets ainsi que les accords de responsabilité en vue d'impulser l'exécution des projets. Le Plan stratégique a impliqué la création de structures

institutionnelles comme la Commission tripartite de concertation, l'Agence de coopération et d'investissement de Medellín et de son Aire Métropolitaine.

Medellín a développé ses plans de gouvernement orientés vers les lignes stratégiques; par exemple, dans le but d'être une ville éducatrice, elle a multiplié les investissements sociaux dans les quartiers périphériques qui jusque-là n'avaient bénéficié ni d'accès, ni de services de sécurité, ni de suivi des mineurs ou des adultes. Aujourd'hui, ces quartiers ont des téléphériques, des bibliothèques, des jardins, des services de police locale et de santé scolaire, ainsi que des agents municipaux pour répondre aux besoins et aux préoccupations de la communauté.

#### 2.2 Rosario (Argentine)

En Argentine, la Ville de Rosario dispose de deux plans stratégiques consécutifs : le Plan stratégique de Rosario (PSR) 1998-2008 et le Plan Stratégique Rosario Métropolitaine 2008-2018 (PSRM+10).

Le processus de construction du Plan Stratégique Rosario Métropolitaine (PSRM+10) a abouti à une ville complètement modifiée du point de vue territorial et social. Le noyau de cette transformation est la conséquence des propositions ambitieuses du PSR, parmi lesquelles se sont distinguées la décentralisation urbaine, l'investissement sur l'axe de la ville pour l'orienter face à la rivière, et la création d'un nœud de communications à l'échelle du MERCOSUR, grâce à la



réalisation de grands travaux d'infrastructures qui ont connecté Rosario avec sa région.

À l'heure d'entreprendre ce deuxième plan, la ville se trouve à un point de départ différent. L'expérience acquise démontre que le processus de planification stratégique exige des changements conceptuels et méthodologiques pour obtenir une meilleure adaptation à son contexte historique. Dans ce sens, durant la formulation du PSRM+10, la nécessité d'affronter des nouveaux défis est devenue évidente.

#### Vision du leadership :

Bien que le développement des plans stratégiques dépende de tous les acteurs impliqués, la municipalité a eu un rôle



Images de la ville de Rosario aux bords de la rivière Panama

impulsif très fort pour ce développement. La difficulté principale tient de l'absence d'autonomie municipale, et par conséquent, les grandes œuvres infrastructurelles dépendent de la définition politique des niveaux de gouvernement provincial et national, avant sa propre politique. Cependant, au moment de célébrer les 10 ans d'exécution du premier Plan stratégique, on constate que les résultats des projets proposés concrétisés dépassent 80 %.

Le secteur privé a eu un rôle très important dans la définition du plan d'action grâce à une participation très institutionnalisée.

#### Participation citoyenne :

De multiples processus ont été utilisés pour impliquer les différents secteurs de la ville. Dans ce sens, les trois grandes entités consultatives/participatives du Plan ont été l'Assemblée coordonnatrice, composée des 20 institutions puissantes de la ville, le Conseil général, composé de plus de 400 institutions de la ville, et le Conseil Technique - consultatif, composé des institutions génératrices de connaissance de la ville.

Pour l'élaboration du premier Plan, la participation s'est effectuée à travers des institutions représentatives, au moyen d'enquêtes, d'ateliers de travail, de commissions du travail sur chaque projet, etc. Le second Plan stratégique a dû aborder la dimension métropolitaine, par conséquent le défi de la participation a amené à inclure plus de 16 municipalités et les communautés qui composent l'Aire du Grand Rosario. Actuellement, il existe un bureau d'Intendants de l'aire métropolitaine qui s'est institutionnalisé comme la figure de l'Organisme de Coordination Rosario Métropolitaine. Dans le but d'élargir la participation citoyenne, les acteurs ont recouru aux supports digitaux comme instruments de communication massive tels qu'une page Web, un forum de projets, Facebook, des bulletins d'informations digitaux, etc.

#### Priorités et éléments pertinents de la méthodologie :

Le processus de planification stratégique s'est développé méthodologiquement à travers une série de phases : le Diagnostic, la Formulation et la Gestion stratégique. Loin de se dérouler de manière successive, ces étapes se voient superposées plus d'une fois dans la pratique.

De nouveaux sujets et problématiques apparaissent dans le programme des acteurs de la ville et demandent à être abordés avec une vision stratégique et à long terme. C'est le cas de

l'accès aux technologies de l'information et de la communication, de l'adoption et du développement d'énergies alternatives, de la promotion de la connaissance et de l'industrie biotechnologique, de la mobilité urbaine et de la connectivité régionale, ainsi que de l'articulation de la planification publique avec l'investissement privé comme outil pour l'inclusion et le déroulement urbain.

Ce deuxième Plan stratégique constitue une opportunité de renforcer les engagements que Rosario soutient depuis plus de dix ans : le développement avec équité, l'accès au logement, la société responsable, l'éducation comme instrument d'inclusion et de progrès social, l'espace public comme espace de cohabitation, la participation et le consensus comme outil de construction politique et pierre angulaire de l'échelle humaine de la ville.

En outre, les initiatives et les désirs projetés dans le Plan stratégique Rosario de 1998 réapparaissent exprimés avec un nouvel élan dans les différentes instances de travail.

Dans ce deuxième plan, le bilan entre continuité et changement se reflète non seulement dans ses projets, mais se trouve énoncé dans les nouvelles lignes stratégiques qui reprennent l'esprit des principes proposés dans le PSR de 1998 : travail + Économies de qualité + Opportunités + Citoyenneté ; Intégration + Connectivité; Fleuve + Qualité de vie; Création + Innovation.

#### Réalisations et facteurs-clés qui ont favorisé le développement des stratégies de planification :

Les éléments qui ont favorisé le développement du premier Plan Stratégique ont été liés à un contexte national de politiques néolibérales qui ont généré un processus de désindustrialisation, lequel a eu un fort impact sur les économies locales, générant de forts taux de chômage dans la ville. Cela a agi comme le moteur de la nécessité d'une reconversion productive et d'une redéfinition du profil économique pour la ville. Avec le transfert d'obligations vers le domaine local, la décentralisation nationale a engendré le besoin d'une nouvelle gestion publique, provoquant d'importants changements dans l'administration locale.

Dans un contexte général fluctuant, la planification stratégique a supposé un outil important pour prévoir l'avenir et établir un cadre solide pour continuer d'avancer. Grâce à la planification stratégique, la ville a aussi physiquement changé. Dans la ville de la rivière, où de grands espaces publics ont été créés, la construction du pont Victoria, le projet de logements sociaux

et d'autres projets ont été financés par le biais d'un soutien national et international. La stratégie culturelle est non seulement visible dans l'espace public, mais aussi dans son appropriation par ses habitants faisant de Rosario une des villes les plus animées d'Argentine.

### 2.3 Province de Santa Fe (Argentine)

La province de Santa Fe en Argentine est un territoire assez fragmenté puisqu'elle compte de grandes inégalités dans le développement de ses différentes zones. La province (Etat ou département dans les dénominations politico - administratives d'autres pays de la région) a mis en route à partir de 2008 un Plan stratégique provincial avec l'objectif d'équilibrer ces différences.

Le Plan a été conçu comme un processus réparti avec la volonté d'impliquer fortement les habitants. Il envisage une division territoriale en 5 régions géographiques, chacune ayant une ville opérant comme un nœud stratégique.

#### Vision du leadership :

Le rôle du Secrétariat de régions, de communes et de communautés a été d'être responsable du développement et de la direction de la stratégie de planification. De nombreuses institutions ont eu un rôle-clé dans la mise en œuvre du Plan. On a cherché à s'assurer que tous les agents impliqués aient un rôle égal, en veillant à ce qu'aucun rôle ne soit accaparé par un groupe ou un dirigeant.

#### Participation citoyenne :

Pour le déroulement de la stratégie, les assemblées citoyennes ont été convoquées, ce qui a permis une importante participation de tous les représentants de la société civile.

La participation citoyenne a été présente durant chaque étape distincte du Plan : l'élaboration du diagnostic, la définition des projets, et il est prévu que les habitants participent aux prochaines étapes (évaluation et suivi).

Il existe la ferme conviction qu'un processus de planification stratégique peut seulement être construit grâce à un travail entre un Etat, un marché et une société civile.

#### Priorités et éléments pertinents de la méthodologie :

La création d'assemblées citoyennes et d'assemblées « interministérielles » est considérée comme essentielle. Ce sont des espaces du travail qui permettent de réunir toutes les équipes des différents ministères du gouvernement provincial, afin de travailler ensemble et de coordonner les actions en vue de la réalisation du Plan.

#### Réalisations et facteurs-clés qui ont favorisé le développement des stratégies de planification :

Un succès qui est considéré comme très remarquable est la réussite de l'orientation du budget provincial vers le Plan stratégique provincial.

### 2.4 Santiago de los Caballeros (République dominicaine)

Santiago de los Caballeros, ville caribéenne de la République dominicaine, a élaboré un Plan stratégique de développement urbain pour la période 2002-2010. Actuellement, la ville amorce les processus de révision du Plan et de l'évaluation des projets avec l'objectif de configurer son deuxième outil de planification : le Plan stratégique Santiago de los Caballeros 2010-2020.

À partir de l'évidence d'une croissance urbaine caractérisée de chaotique dans les années quatre-vingt-dix, le recours à une planification de cette croissance intensive a été considérée comme nécessaire, en tenant en compte de l'augmentation élevée de la population que connaissait la ville. Ce facteur, allié à la perte de compétitivité de l'industrie du textile en raison de changements dans les accords internationaux, et à la consolidation de l'industrie locale de l'alimentation, ont créé un contexte propice à l'impulsion de la planification stratégique.

#### Vision du leadership :

Le Conseil pour le Développement de la Ville et de la Municipalité de Santiago Inc. a été créé. Il est l'entité qui impulse le Programme stratégique officiel de développement de la ville et dans lequel sont intégrés de multiples organisations et secteurs de la ville.

Un important leadership politique régional et national a été obtenu durant tout le processus d'élaboration ainsi que dans la phase d'implémentation du Plan.

#### Participation citoyenne :

La participation de groupes d'intérêt a été très élevée, principalement dans l'un de sept conseils qui ont été mis en place pour le développement des projets.

Cinq commissions techniques ont été créées dans chacune desquelles 25 habitants ont participé : la commission technique d'Occupation du sol, la commission technique du Climat, la commission technique de la Population et de l'organisation sociale, la commission technique de la Gouvernance et la commission technique d'Économie.

Parmi les mécanismes de participation qui ont été utilisés, on peut souligner les Assemblées citoyennes de collaborateurs, qui réunissaient plus de 100 participants lors de chaque session.



Bâtiments restaurés dans le centre-ville

### Priorités et éléments pertinents de la méthodologie :

Il a été donné priorité aux actions de planification urbaine et d'urbanisme (planification, aménagement territorial, assainissement, stationnement, signalisation, etc.), aux politiques relatives à la promotion économique, touristique et culturelle de la ville (clusters régionaux, réhabilitation de monuments, etc.), à des projets référant à la représentation extérieure de la ville, à l'environnement, et aux mesures destinées à l'amélioration de la gestion publique, la gouvernabilité et la gouvernance (décentralisation, nouveaux instruments de gestion financière et budgétaire, impulsion de la participation citoyenne, etc.).

Concernant la méthodologie, il convient de souligner qu'elle s'est fondée sur un diagnostic élaboré à partir des études réalisées par le Centre d'études urbaines et régionales de l'Université de Santiago, et par le gouvernement, en particulier sur la planification et l'aménagement territorial, les infrastructures, le développement économique et la gouvernance.

Certains des instruments méthodologiques qui ont été utilisés avec succès sont : l'analyse d'acteurs, l'analyse FODA par zones thématiques, la réalisation d'une étude économique, la technique de construction de scénarios, et la mise en œuvre d'une vision de la ville et de stratégies partagées et approuvées à la majorité.

### Réalisations et facteurs-clés qui ont favorisé le développement des stratégies de planification

Le secteur privé a eu un rôle décisif dans les processus de planification et de mise en œuvre. On peut citer le financement important de projets grâce au capital privé, comme l'aéroport ou le principal centre culturel de la ville. La bonne élaboration et la mise en œuvre du Plan ont été possibles grâce à des éléments-clés comme la mobilisation sociale et l'articulation d'acteurs auprès de la Mairie, l'organisation de la participation des habitants dans les commissions techniques et les Assemblées citoyennes, et le suivi des travaux par des cabinets conseils.

En revanche, dans un but constructif, il s'agirait de reformuler les indicateurs et les unités de mesure utilisés dans les diverses études, d'élargir les aspects relatifs aux stratégies de communication, et de rechercher un consensus autour du financement de l'ensemble des projets.

## 2.5 Ville de Mexico

### Planification stratégique de la ville de Mexico Introduction

Le District fédéral de Mexico administre une mégapole de 16 millions d'habitants. Les actions de la planification stratégique reposent sur la recherche de politiques publiques capables d'élargir les droits et la disposition à participer à une communauté, avec l'objectif d'optimiser le bien-être public et de définir la société comme une relation claire qui existe entre un individu et l'ordre civique représenté et guidé le gouvernement du District fédéral.

### Étude de cas

La ville de Mexico développe les instruments qui permettent d'unifier le développement urbain grâce à l'articulation de l'espace public. La stratégie consiste à mettre en application des pratiques sensibles en relation avec la qualité de vie, la participation citoyenne et l'équité sociale, dans trois niveaux entrecroisés ; l'échelle de la métropole, du quartier et de la rue. L'application de cette stratégie permet un développement orienté dans la même direction à toutes les échelles de gouvernement, grâce à des schémas et à des instruments de gestion urbaine, comme l'Autorité de l'espace public, qui est capable de coordonner les acteurs politiques, sociaux et bureaucratiques pour réaliser tous les efforts en matière de travaux publics, de construction d'infrastructure et dans la mise en œuvre de programmes et de politiques sociales. Les politiques orientées vers un renforcement de l'espace public sont fondamentales ; dans celles-ci, se voit consolidé le domaine d'équité sociale, et de nombreuses actions de développement durable comme les économies d'énergie, de densification et de mobilité se trouvent unifiées.

La mise en place d'un nouvel urbanisme est étroitement liée à l'espace public, puisqu'on le considère comme étant à l'origine d'une culture ouverte, plurielle et démocratique, et comme étant le reflet d'une société formée par des acteurs distincts mais avec un profond sens urbain permettant la cohabitation sociale en harmonie, et établissant avec clarté les possibilités de participation citoyenne. Ces dernières années, la perception de l'espace public dans la ville Mexico



Ville de Mexico

s'est modifiée grâce à la régulation et la transformation de l'image urbaine et des espaces piétonniers, en créant des pistes cyclables et des infrastructures de transport comme le vélo, ou le Metrobús qui permettent de changer l'apparence des grandes avenues.

Ces stratégies ont permis d'incorporer dans l'échelle métropolitaine un système d'espaces publics articulés de manière locale dans les quartiers, grâce à des travaux spécifiques dans les rues, les parcs, sous les ponts des grandes infrastructures routières, ainsi que dans tous les espaces restants de la ville. Mexico a mis l'accent sur la qualité de l'architecture et de la conception urbaine, et a de plus mis en place des systèmes de transport public à succès, qui ont permis de réduire les émissions de carbone dans l'atmosphère et constituent une option de transport qui modifie les habitudes des habitants.

### Perspectives

La planification stratégique actuelle de Mexico a pour objectif d'offrir à la population les options pour s'adapter à un style de vie convenable et agréable. Cela s'effectue grâce à de nouveaux schémas de gestion urbaine, lesquels ont pour but d'accélérer les négociations entre les forces distinctes de l'Etat et modifier le modèle de structure gouvernementale, la bureaucratie et la société, avec l'objectif de prendre les décisions qui donneront un sens à l'avenir de la ville. Le gouvernement de la ville de Mexico priorise les activités qui élargissent le paysage politique pour les individus et la société plutôt que l'image urbaine ou des projets spécifiques, afin de changer la perception des citoyens et d'augmenter leur possibilité de participation. Ceci est illustré par la tentative du gouvernement de la ville de Mexico d'élaborer des planifications urbaines dérivées du développement culturel capables de renforcer la participation citoyenne et les relations légales entre les citoyens et le gouvernement.

A Mexico, on est sûr des actions que l'on réalise, plus que l'image urbaine ou les projets spécifiques ; on croit que changer la perception des habitants sur la ville et leurs possibilités de participation mettent en évidence l'intention du gouvernement de la Ville de Mexico de générer une projection urbaine issue d'un développement culturel, capable de renforcer la participation citoyenne et de fortifier la relation juridique entre les individus et le gouvernement.

Enfin, il convient de mentionner que les stratégies urbaines qui ont été adoptées ces dernières années reflètent le besoin de confronter les grands défis de la ville de Mexico; dans cet objectif, une attention particulière est portée sur la diminution des risques face aux désastres, et des stratégies de mobilité, de transport et de densification sont établies, orientées vers les économies d'énergie et la qualité de vie.

### 2.6 Ciudad Sur (Chili)

Cette ville est proche de Santiago du Chili et travaille depuis 2006 à l'élaboration d'une stratégie de développement urbain qui englobe une union de dix communes de la périphérie de Santiago du Chili, lesquelles s'intégreraient dans une association légalement constituée.

Depuis le commencement du processus d'élaboration, il a été mis en évidence le besoin de se doter d'un Plan stratégique de développement intégral de Ciudad Sur, élaboré de manière participative afin de pouvoir renforcer la gestion de la ville, cette gestion concernant les municipalités limitrophes. On a cherché à ce que le Plan puisse offrir une réponse, avec la participation d'autres municipalités à des problèmes inhérents à chaque ville, comme la pauvreté, la sécurité, l'environnement, la communication, le développement économique, etc.

### Vision du leadership :

La ville a commencé à élaborer un Plan stratégique après avoir vérifié les difficultés rencontrées par les municipalités, qui exigent une réflexion sur les réponses adéquates et sur la mise en œuvre des politiques de coopération avec d'autres agents qui opèrent au-delà des limites administratives de l'administration locale. Les autorités locales ainsi que les autorités régionales ont été incitées à s'engager dans le Plan.

L'expérience acquise durant la phase de l'élaboration du Plan est de faire de ce plan un projet de référence pour d'autres municipalités et régions du Chili,

### Participation citoyenne :

La participation a été promue, en particulier dans la phase de diagnostic, et elle a contribué à sensibiliser les autorités locales et les fonctionnaires municipaux à l'égard de la pertinence du Plan.

Le Plan comprend l'élaboration de plans annuels de gestion par la municipalité, ainsi que la mise en œuvre de mécanismes institutionnels pour la participation des citoyens.

### Priorité et éléments pertinents de la méthodologie :

Le Plan stratégique est conçu comme une occasion d'améliorer la coordination des municipalités grâce à la planification des politiques régionales et nationales, et grâce à des programmes communs.

La méthodologie appliquée comprend la création de systèmes de gestion en réseaux.



Foto ciudad Sur

## 2.7 Belo Horizonte (Brésil)

### Assemblée et Fonds de développement métropolitain

Ces organisations comprennent des participants de la région RMBH (Région Métropolitaine de Belo Horizonte). Le "Plan stratégique Belo Horizonte pour 2010-2030" est actuellement préparé par un groupe de consultants externes examinant plusieurs études existantes sur la ville ainsi que le point de vue des acteurs des gouvernements locaux, du gouvernement central et de divers dirigeants de la société civile.

### Participation des citoyens

Belo Horizonte reconnaît l'importance d'impliquer ses citoyens, et ce grâce à une administration participative et à des solutions négociées avec la population. Cela s'applique au budget participatif, et également aux moyens numériques, en insistant sur l'inclusion numérique comme élément essentiel de l'inclusion sociale. Le budget participatif est organisé deux fois par an en séance plénière avec la population des neuf villes de la région pour la définition des projets à mettre en œuvre par la municipalité de Belo Horizonte.

### Priorités et éléments pertinents de la méthodologie

Le plan stratégique de Belo Horizonte prévoit plusieurs objectifs stratégiques à long terme: multiplier les opportunités de travail et promouvoir un environnement favorable aux entreprises afin d'assurer une meilleure qualité de vie pour tous, d'améliorer la mobilité, l'accessibilité et la connectivité dans tout l'espace urbain métropolitain, de promouvoir le développement durable de l'environnement, de renforcer la qualité de l'environnement politico-institutionnel, et de promouvoir un environnement urbain stimulant et sociable. La ville a décidé d'un ensemble d'indicateurs, avec la méta-synthèse de la vision de l'avenir impliquant l'augmentation de l'Indice de Développement Humain (IDH) jusqu'en 2030, l'objectif étant un développement égal dans toutes les villes de la région.

### Réalisations et principaux facteurs qui ont encouragé le développement des organismes de planification

La décision d'une planification plus ciblée et de sa mise en œuvre est venue avec le début de la nouvelle administration municipale, à la suite des processus de planification en cours au niveau du gouvernement central, ce qui permet la

### Participation populaire dans la budget participatif (BP de 1994 à 2009/2010)

BP	Nombre de participants
PB 1994	15.216
PB 1995	26.823
PB 1996	38.508
PB 1997	33.695
PB 1998	20.678
PB 1999/2000	22.238
PB 2001/2002	43.350
PB 2003/2004	30.479
PB 2005/2006	38.302
PB 2007/2008	34.643
PB 2009/2010	44.000

Source : SMAPI/GEOP

Les données pour la BP sont une projection. En ajoutant les ouvertures municipales et régionales ainsi que le deuxième tour, 35 386 personnes ont participé au processus.

continuité de la gestion administrative, financière et technique ainsi que la continuité des instruments participatifs.

Une attention particulière est accordée à la gestion métropolitaine et à l'intégration qui sont cruciales pour une ville comme Belo Horizonte. Le plan stratégique prévoit la création d'un réseau (REDE 10), incluant Belo Horizonte et ses 9 municipalités voisines. Un Département de planification du développement métropolitain a été établi.

### Amélioration des quartiers pauvres et développement des infrastructures urbaines

Les villes brésiliennes ont une grande expérience dans la planification et les budgets participatifs, qui sont des instruments de planification territoriale permettant une intervention stratégique. En ce sens, Belo Horizonte a développé un profil de ville inclusive et une amélioration de quartiers intégrés autour de Vila Viva, pour 50 000 habitants. Ce projet comprend la régularisation foncière, la prestation de services et d'infrastructures, un soutien aux écoles et à l'enseignement, aux nouvelles technologies et à d'autres services qui ont été convenus autour d'un processus participatif.

## Partie 3 : Conclusions et recommandations sur la Planification stratégique urbaine en Amérique Latine

Ce chapitre reprend les premières conclusions et les recommandations d'après un rapport fondé sur les questionnaires reçus par Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) et par la ville de Rosario à travers son réseau MERCOCIUDADAES, et plus particulièrement l'Unité Thématique de la Planification stratégique urbaine. Ceux-ci ont été complétés avec la lecture et les interviews réalisées sur d'autres plans, en plus de ceux mentionnés antérieurement, en référence à des villes comme Bogotá, Bucaramanga (Colombie), Belo Horizonte, Juiz de Fora, Río de Janeiro (Brésil), Durango, Guadalajara, Mérida, Puebla (Mexique), ce parmi 40 expériences de Planification stratégique urbaine.

Ce chapitre a été divisé en cinq parties :

- Les principaux résultats des plans stratégiques.
- Les principaux facteurs du succès et de l'échec des plans.
- Les principales recommandations pour la planification stratégique urbaine d'Amérique Latine.
- Propositions dirigées à CGLU pour le renforcement des gouvernements locaux d'Amérique Latine, issues des processus de planification stratégique.
- Propositions et recommandations dirigées aux organismes internationaux.

### 3.1 Les principaux résultats des Plans stratégiques

On entend qu'un Plan stratégique a remporté le succès chaque fois que survient l'une des situations suivantes :

- L'organisation, l'impulsion, le suivi, et la reprogrammation se sont maintenus durant deux périodes ou plus de gouvernement municipal, et spécialement quand l'organisation est restée stable face à des changements chez la personne ayant le rang le plus élevé dans la représentation politique (intendant président municipal, préfet, maire). C'est le cas de Mérida et Durango (Mexique), Rosario (Argentine) Santiago de los Caballeros (République dominicaine), et de Río de Janeiro (Brésil) parmi bien d'autres.
- L'organisation a été temporairement supprimée et remise en route lorsque ses effets ont été évalués. C'est le cas de Puebla (Mexique) dont l'organisation a été sauvée par une mairesse d'un parti différent du maire qui l'avait créée.
- L'organisation du Plan a été transformée en une autre organisation ou en d'autres institutions de développement territorial. C'est le cas du Plan stratégique de Bogotá qui a donné naissance à la Table de planification régionale pour la stratégie territoriale de la Région de Bogotá-Cundinamarca, et du Conseil général de compétitivité de la Ville-Région (dans un but économique).
- La stratégie élaborée dans le processus de planification stratégique a été le référent dans les programmes d'intervention et les projets structurants de la ville, même

lorsque le noyau organisationnel du Plan a cessé de fonctionner. C'est le cas du premier Plan stratégique de Medellín qui a été le référent pour toute la transformation de la zone centre, et par les politiques de mobilité et de cohabitation ainsi que de dynamisation économique et patronale. De la même manière, le Plan Stratégique de Juiz de Fora (Brésil) reste le référent dans tous les débats de politique générale et territoriale de la ville.

Sur la base de ces critères, on systématise les contributions principales apportées par les Plans stratégiques qui ont peu contribué au succès du développement économique et social et de la gouvernabilité des territoires.

#### 3.1.1 Stabilité dans le développement des projets structurants : des programmes de mandat à la stratégie de ville

Les Projets qui structurent la stratégie d'une ville, aussi perceptibles (infrastructures, équipements, services...) qu'imperceptibles (culture citadine, ville éducatrice, gestion du temps, gouvernabilité démocratique...), ont un développement dans le temps habituellement supérieur à la période de mandat démocratique des gouvernements locaux.

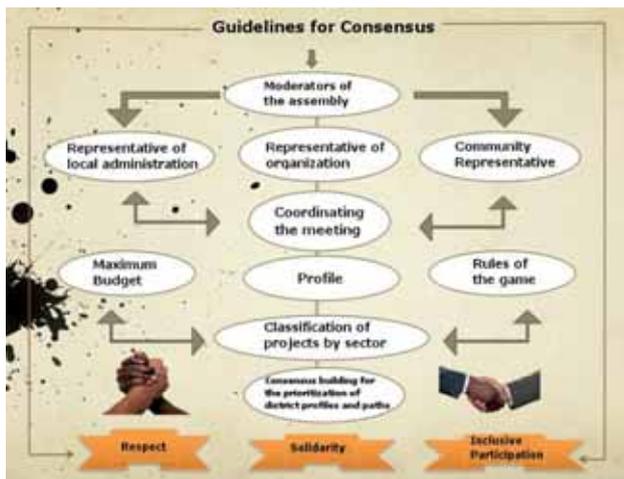
La majorité des plans stratégiques à succès ont doté la ville de projets stables, mais cela a été plus compliqué en Colombie, spécialement à Bogotá et Medellín, villes qui devaient obligatoirement changer de maire tous les trois ans (actuellement tous les quatre ans).

#### 3.1.2 Priorité dans les stratégies, politiques et projets : mobilisation de fonds pour l'investissement

Tout au long de l'histoire, l'accumulation de projets et de politiques dans l'imaginaire collectif et du gouvernement (qui ne sont jamais ou très peu réalisés) a été monnaie courante.

Quelques Plans à succès sont parvenus à faire émerger les différentes politiques, les ont systématisées en fonction d'une vision et d'un modèle de ville, et les ont placées en priorité en fonction du degré de leur cohérence ou de l'engagement de l'action.

En Amérique Latine, la grande majorité des plans à succès ont effectué cet important travail. Cette action de focaliser les priorités entre les acteurs les plus importants et les institutions de la ville a servi à mobiliser et à assurer des ressources externes, autant qu'à établir les priorités d'investissements internes et à améliorer spécialement l'efficacité des investissements publics.



Construction d'un consensus à Pasto (2009)

### 3.1.3 Innovation dans les stratégies, les programmes et les projets : l'accord et la participation, facteurs d'innovation

L'innovation s'entend comme la réalisation de nouveaux projets ou d'objectifs déjà prévus, à travers de nouvelles formulations. Les Plans stratégiques ont apporté de considérables innovations.

Les Plans stratégiques ont réussi à définir ou à redéfinir les objectifs de programmes et de projets qui ont par la suite été développés par des plans territoriaux spécifiques. Les plans stratégiques qui ont ouvert des espaces créateurs de participation ont également généré de nouvelles idées, lesquelles ont obtenu un appui des habitants lorsqu'a été exécuté le projet qu'elles contenaient. Un exemple frappant reste celui de Puebla (Mexique) : en 2003, la ville a décidé de supprimer les amendes de circulation avec l'objectif de mettre fin à la corruption dans la police locale ; la mesure s'est accompagnée d'un engagement civique très important de la grande majorité des habitants.

Pasto en Colombie, quant à elle, s'est tournée vers la prise de décision locale dans la tradition indigène andine de *Cabildos*, soi-disant pour résoudre les problèmes et les décisions de planification dans les communautés andines, tout d'abord dans les régions rurales et, plus tard, dans les zones urbaines. Ce processus de consultation des autochtones dans la démocratie locale a été très réussie et adopté par le gouvernement national.

### 3.1.4 Impulsion et renforcement de la coopération publique et privée et interinstitutionnelle

La participation en Amérique latine est essentiellement interprétée comme la participation dans les budgets municipaux et dans le développement de la coopération public-privé pour élaborer et trouver un accord de stratégie urbaine dans une ville (majorité des plans en Amérique latine).

Une plus grande confiance est apparue et s'est matérialisée par le développement d'actions communes au-delà du processus d'élaboration du plan même. Dans ce sens, les Plans stratégiques ont contribué à renforcer la capacité d'organisation et l'action de l'ensemble de la ville, action qui

singularise justement le Plan stratégique. La réussite d'une plus grande capacité d'organisation de la ville a un effet plus durable que l'identification et l'impulsion des projets.

Le cas le plus célèbre est celui de la ville de Rosario (Argentine), qui, en décembre 2001 au moment de la crise bancaire soudaine a dérivé vers la plus grande crise économique-financière et politico-institutionnelle du pays. Un plan stratégique ne devine pas l'avenir mais tente d'obtenir le meilleur avenir possible pour chaque scénario, en comptant sur la collaboration de l'ensemble des acteurs. La profondeur de la crise n'a pas entraîné la faillite de la stratégie et des projets sur lesquels s'appuyait le Plan. Les principales institutions et les secteurs de la ville ont été convoqués par l'Intendant pour réviser et adapter conjointement le programme local. Rosario reste sans aucun doute l'une des villes argentines les moins affectées par la crise ; il est clair que l'on ne peut pas exclusivement attribuer cela au capital social local et son articulation dans un programme commun, mais il est raisonnable de penser que cela a effectivement influé de manière positive.

### 3.1.5 Un nouveau rôle principal pour le gouvernement local : des compétences traditionnelles à celles qui lui incombent

Les plans stratégiques qui ont eu un succès en Amérique Latine n'ont pas été fixés uniquement sur les sujets qui touchent aux compétences légales pour l'élaboration de réglementations ou pour la fourniture d'infrastructures et de services. Ils ont mis l'objectif vers les défis de la ville, c'est-à-dire ceux qui préoccupaient plus les habitants et se révélaient incontournables pour le développement économique ainsi que la cohésion sociale et territoriale.

Grâce aux plans stratégiques, les gouvernements locaux sont allés au-delà de leurs compétences en assumant celles qui préoccupent davantage la citoyenneté. Ces préoccupations ne sont peut-être pas, pour une grande partie, de la compétence d'un gouvernement local mais elles restent de son ressort. Si un défi citoyen n'est pas assumé par le gouvernement local, ce dernier court le danger de perdre sa légitimité ou de rester réduit à un rôle d'administration subordonnée.

Les plans stratégiques ont permis aux mairies ou aux intendances de s'initier à l'acquisition d'un nouveau rôle de leadership, représentatif de l'ensemble des intérêts de la ville et des organisateurs de l'action collective.

### 3.1.6 L'appui social à une stratégie urbaine

La majorité de plans stratégiques qui ont connu le succès ont accordé une place importante à la consultation et à la délibération citoyenne, ce qui leur a permis de reconnaître les besoins et les défis des secteurs les plus importants des habitants. Après avoir incorporé leurs aspirations légitimes, les plans ont bénéficié d'un soutien social important. Cet appui qui émerge de la visualisation des aspirations des habitants constitue un excellent point de départ pour le compromis citoyen, et l'une des garanties pour la continuité de l'organisation du plan stratégique au-delà des mandats électoraux.

### 3.1.7 Une nouvelle perspective pour la participation citoyenne

La participation est très souvent comprise en Amérique Latine comme une participation citoyenne dans les compétences et les finances municipales. Il y a ainsi eu un développement des budgets municipaux participatifs, une participation des citoyens à l'élaboration et l'évaluation des programmes financés avec des fonds publics, et aussi dans une moindre mesure, une évaluation de la qualité des services publics.

Les Plans ont également permis d'organiser la participation citoyenne sur des sujets comme l'appropriation d'espaces naturels et publics, le civisme dans les déplacements, le recyclage de déchets, etc. La ville apparaît comme la « res publica », un espace pour toutes et tous, facilitant la participation - compromis des différents secteurs de la société. L'exemple mis en avant est celui de Bogotá qui a révolutionné le comportement et la conscience citoyenne. Bogotá est la marque d'un nouveau type de participation qui surpasse un schéma où seule s'exprime la demande ou la revendication de fonds publics.

Le graphique démontre l'implication des communautés dans le budget participatif de Belo Horizonte au cours des 15 dernières années.

### 3.1.8 La communication "complice" de la citoyenneté

Les plans stratégiques dans peu de cas ont développé une communication qui cherche la "complicité" de la citoyenneté en renforçant les valeurs et les sentiments qui engendrent une action :

- Le sentiment de propriété et d'appropriation des lieux. C'est le cas du premier plan stratégique de Rosario qui communiquait sur les grands projets en les qualifiant de « Rêves de ville ».
- Le respect du bien public et du compromis citadin avec la notion de « res publica ». L'espace public est sacré : préservez-le ! Cette notion mise en œuvre à Bogotá s'est étendue à d'autres villes colombiennes.
- La récupération du passé avec un regard contemporain. C'est le propre d'une ville patrimoniale au moyen d'une planification très équitable et de cohabitation urbaine dans un processus de ralentissement mais qui vise à de plus fortes aspirations. Cela a été le cas à Puebla.
- Medellín et Bogotá ont misé sur la ville éducatrice et ont donné une intentionnalité éducative à tous les messages que lançait la ville.



Analyse de la ville: taux d'alphabétisation, étalement urbain et climat à Durango, Mexico (2000)

### 3.1.9 L'articulation entre l'échelle municipale et métropolitaine

Les défis des aires ou des régions métropolitaines ont été traités dans le chapitre général et des plans ont apporté des réponses importantes en Amérique Latine. La méthodologie des plans stratégiques fondée sur la recherche d'accords et sur la coordination d'actions, ainsi que son succès social dans plusieurs villes ont permis de définir des stratégies intercommunales au niveau de l'aire ou de la région métropolitaine.

Les cas de Rosario, Caracas, Ciudad Sur et Bogotá sont des exemples clairs du passage de la municipalité au territoire métropolitain. A Rosario, le plan s'est converti en plan d'aire métropolitaine ; à Bogotá, il a donné naissance à un plan territorial et à un autre de compétitivité dans le domaine de la Région (Département, semblable à la Province argentine ou l'Etat mexicain) ; à Caracas, le plan été directement pensé pour la métropole. Un cas spécial de réalisation d'une large stratégie territoriale se trouve à Centro Occidente de México où des Etats distincts élaborent une stratégie territoriale commune.

Conjointement avec l'Agence nationale de Minas Gerais, Belo Horizonte est la première municipalité brésilienne à élaborer des propositions pour la gestion métropolitaine dans 10 municipalités. L'objectif ultime est de renforcer la coopération horizontale et de proposer une stratégie métropolitaine pour les 38 municipalités de la région métropolitaine.

Quant à Ciudad Sur (Chili), elle cherche à aborder une stratégie métropolitaine à partir d'une perspective périphérique, en conduisant un plan participatif qui cherche à être une partie et non l'objet des processus de décision métropolitaine et provinciale.

### 3.1.10 Connaissance intégrale de la ville

Sans une bonne analyse de la ville, il reste difficile d'obtenir les autres bénéfices mentionnés plus hauts. L'analyse ou un diagnostic de la ville dans son environnement est un objectif instrumental mais incontournable.

Les Plans ont contribué à réaliser une analyse intégrale et complète, comme cela a été le cas pour le premier Plan de Durango (Mexique), laquelle ne disposait pas d'un diagnostic

de la ville. Le Plan a permis l'identification de l'unicité dans l'évolution de la ville, qui a été la base pour l'élaboration d'une stratégie différente de celle propre à la ville en l'intégrant dans son contexte national et international.

L'analyse complète de la ville avec ses aspects économiques, sociaux, territoriaux, environnementaux et culturels, a servi à identifier et à sélectionner les opportunités principales de cette ville, et à articuler des stratégies complémentaires tout en considérant comme prioritaires celles qui auront un impact sur le plus grand nombre d'objectifs.

**Conclusion : l'institutionnalisation démocratique, l'amélioration de la capacité d'organisation (capital social), et les importants apports des plans stratégiques en Amérique Latine.**

Des apports effectués par les plans stratégiques à succès en Amérique Latine, il est clair que leurs contributions principales ont été le renforcement institutionnel de l'administration locale et les améliorations de la capacité d'organisation, pour offrir une réponse partagée aux défis les plus importants projetés par la ville.

Le rôle de leadership relationnel du gouvernement local sur le développement de la ville, la promotion et le renforcement de la coopération privée et publique et publique-publique, l'établissement de nouvelles voies ou leur renouvellement dans le domaine de la participation citoyenne, ainsi que les améliorations du compromis civique sont les aspects très importants d'une nouvelle institutionnalisation démocratique qui sont promus à travers le processus d'élaboration et d'exécution d'une stratégie urbaine intégrale.

Par ailleurs, l'élaboration d'une stratégie partagée, le déroulement de stratégies en réseau c'est-à-dire sur la base de la collaboration publique et privée et l'appui des habitants, la réalisation d'un compromis civique entre la société pour construire la ville et la coopération interinstitutionnelle métropolitaine, sont des facteurs qui développent la capacité d'organisation d'une ville pour répondre à ses défis, ce qui a un impact sur le développement économique, social et territorial. Cette capacité d'organisation de la ville pourrait aussi être nommée « capital social urbain ».

Un Plan stratégique doit nécessairement identifier des projets structurants et des clés pour le développement de la ville. Cependant, ce qui a été le plus important en Amérique Latine reste le processus social d'élaboration, d'impulsion et d'évaluation, ainsi que de la reprogrammation de la stratégie urbaine, au vu des effets de ce processus sur le capital social de la ville et sur la nouvelle institutionnalisation démocratique.

### 3.2 Les principales raisons de l'échec et du succès des Plans stratégiques en Amérique Latine

En Amérique Latine, il existe aussi beaucoup de plans stratégiques mais certains n'ont acquis aucun des quatre critères permettant de les considérer comme un succès. Les raisons principales de l'échec de ces expériences sont :

#### 3.2.1 L'insuffisance de compétences du gouvernement local : faible niveau de décentralisation et de compétences au niveau local

L'exemple le plus clair de cette situation se situe peut-être à Monterrey (Mexique). En disposant de bonnes équipes techniques et politiques, le gouvernement de la ville a tenté d'initier de manière sérieuse l'élaboration d'une stratégie partagée. Il l'a effectué à trois reprises en comptant sur les présidents municipaux de différents partis, mais cela n'a pas été réussi pour une seule et même raison : Monterrey dispose d'universités au prestige international reconnu comme le Tecnológico de Monterrey, d'entreprises de pointe dans tout l'Occident, et a une structure de compétences très peu décentralisée au niveau local. En conséquence, la Mairie dispose d'un faible pouvoir de fédération pour les acteurs et même pour des secteurs importants de la société. La multiplication des infrastructures, des services et des personnes est critique pour la compétitivité des entreprises et des universités, mais l'incidence de la municipalité est très faible pour avoir la capacité de les réunir.

#### 3.2.2 Une stratégie urbaine menée de manière corporative

Comme mentionné dans le chapitre général, les stratégies en Amérique latine ont souvent été animées par des experts et dirigées par une personne autre que le maire de la municipalité, et n'ont pas été couronnées de succès.

Dans plusieurs villes argentines et dans différentes villes brésiliennes, durant les années quatre-vingt-dix, se sont initiées des stratégies de ville menées par des universités ou des corporations patronales. La présence d'intérêts corporatifs a empêché d'articuler les stratégies de différents acteurs.

Les intendants, les maires et les présidents municipaux requièrent la majorité de l'électorat pour gagner des élections alors que les institutions corporatives ont seulement besoin leurs associés. C'est pourquoi l'attitude d'articuler l'intérêt général à partir des intérêts légitimes des différents acteurs reste un mandat spécifique des personnes élues démocratiquement par l'ensemble des citoyens.

Pour cette raison, une stratégie commune pour la ville faisant appel à la participation des habitants n'est pas possible dans un contexte non démocratique. C'est pourquoi il n'existe pas de plan de ce type qui ait été couronné de succès dans les pays d'Amérique Latine ayant des déficits démocratiques importants.

#### 3.2.3 Un plan axé sur la politique des gouvernements locaux

Comme cela a été souligné dans le chapitre général, beaucoup de plans stratégiques ont échoué parce qu'ils se sont uniquement concentrés sur les programmes d'action municipaux, et parce que ces programmes sont rares dans la plupart des pays d'Amérique Latine, compte tenu de la centralisation importante du gouvernement national. Cela entraîne une perte d'intérêt dans la collaboration des différents acteurs à l'intérieur même des quartiers, qui comptent également sur d'autres moyens de participation comme par exemple, le budget participatif.

### 3.2.4 Un plan axé sur des stratégies et des projets de développement économique local

Bon nombre de Plans stratégiques n'ont pas réussi, certains en suivant des recommandations d'associations internationales de villes, dans des stratégies et des projets économiques de développement local. La faillite de ces plans s'est produite pour trois raisons principales :

- En s'étant exclusivement centrés sur les sujets économiques locaux qui auraient pu être réalisés avec un support international, les projets qui structurent le développement de la ville ont en grande partie été oubliés, et la majorité d'eux se trouvent être en-dehors des compétences des acteurs de la ville.
- En deuxième lieu a été omis le processus social, lequel constitue la formulation d'un Plan et apporte le plus d'avantages en termes de capacité à répondre aux défis, et en termes d'institutionnalisation démocratique.
- En troisième lieu, en s'étant seulement concentré sur le développement économique local, le Plan tend à mettre de côté de nombreuses stratégies urbaines, parmi lesquelles l'organisation du territoire, le développement durable, le civisme citoyen et l'institutionnalisation démocratique.

### 3.2.5 Une organisation centrée sur l'exécution de projets urbains

Une erreur qui a été très souvent commise dans l'étape d'impulsion et de suivi des Plans consiste en ce que leur organisation doit traiter des projets concrets.

Ces approches n'ont pas pris en compte que les projets structurants de la ville sont généralement extrêmement complexes dans leur gestion et dans leur financement qui est généralement très élevé.

Une organisation de plan stratégique urbaine ne dispose pas des ressources financières adéquates ou des compétences juridiques pour mener à bien les projets prévus, et ne doit pas être converti en un service de mise en œuvre.

Pour cela, quelques plans ont tenté de développer des projets de développement économique local, ou d'autres projets d'incidence sectorielle ou ponctuelle qui les a éloignés des objectifs afin d'intervenir et de promouvoir l'adoption de ces plans par les institutions compétentes.

### 3.2.6 La faiblesse des contenus stratégiques

De nombreux Plans qui ont eu un faible impact sur les habitants disposaient de faibles contenus. L'insuffisance de l'analyse amène des villes à ne pas différencier ni singulariser leur stratégie en relation avec d'autres villes, ou bien à fixer simplement des objectifs peu concrets et de caractère très général.

La faiblesse dans les contenus a également été due à un mauvais départ dans les différentes positions relatives aux programmes et aux projets entre les divers secteurs de la société. Au lieu d'approfondir les intérêts en jeu et les alternatives de formulation pour trouver une ligne directrice à des perspectives

différentes, l'on s'étend à chercher une définition généraliste peu concrète qui élude le débat et le compromis.

### 3.2.7 La faiblesse de la participation citoyenne

Une confusion a existé dans diverses approches stratégiques quant au rôle de la participation citoyenne. Pour certains, cette participation devait permettre d'élaborer les contenus de la planification, mais ils n'y sont pas parvenus ou bien ont prolongé les délais de réalisation du Plan, ont cassé la participation, et le Plan n'a jamais été achevé. Il y a également eu une autre modalité dans laquelle les contenus du Plan ont été excessivement généralistes et faisaient appels à de vagues lieux communs : développement économique, cohésion sociale, protection de l'environnement, etc.

Les Plans stratégiques à succès ont placé de fait la participation comme un processus de connaissance explicite des défis et des attentes des différents secteurs de la société. De par sa nécessaire rigueur technique, l'élaboration des contenus était réalisée par des équipes professionnelles ; la priorité définitive des stratégies et des projets n'était pas établie, mais l'on comptait sur l'engagement d'acteurs ayant les compétences, les ressources ou la légitimité (au cas où ils devraient dépendre d'acteurs externes) pour les impulser.

### 3.2.8 Période de consolidation trop courte avant des élections municipales

Afin d'obtenir les résultats souhaités, un plan stratégique doit être assimilé par les acteurs et par les secteurs principaux de la société. Pour cette raison, des Plans ont échoué parce que le mandat de la présidence municipale a été écourté ; les acteurs n'ont pas eu le temps de se l'approprier et le plan n'a pas continué pour cause de changement de personne au sein de la présidence municipale.

### 3.2.9 Prolongation excessive de la période de diagnostic urbain

On ne connaît pas de Plan qui ait échoué pour cause de prolongation excessive de l'étape de diagnostic, mais ce facteur influe de manière négative sur le développement du processus de planification. Le Plan stratégique, même de Bogotá, a été sur le point d'échouer au début pour ne pas avoir avancé dans son étape de diagnostic.

Les villes doivent élaborer une stratégie cohérente avec les informations disponibles, à l'image des entreprises privées. Une absence d'études ne doit pas faire perdre leur chemin aux villes. Une direction, une vision doit être établie sur la base des études et des résultats obtenus pendant que la ville est visitée et analysée. La plupart des villes prospères ont compris la stratégie comme un processus continu de rénovation.

Il est nécessaire d'établir un cap et de le modifier en fonction des études et des résultats obtenus. Dans ce sens, la majorité des villes qui ont rencontré le succès, ont vu cette stratégie comme un processus de renouvellement permanent.

### 3.2.10 Ressources insuffisantes et non-spécificité des acteurs du Plan

Un Plan sans ressources adaptées à la méthodologie est source d'importants retards et de détachement de la société du processus social d'élaboration. Une autre source de retard et d'échec a consisté à ne pas confier à une équipe spécifique l'élaboration du plan et à le laisser aux mains d'un département ayant d'autres attributions de compétences. Cela a causé de graves retards car ces équipes mettent en priorité le développement des travaux de leurs compétences plutôt que l'élaboration du propre Plan.

#### Conclusion : Les facteurs de succès d'un Plan stratégique

Dans une bonne mesure, les facteurs de succès d'un Plan stratégique sont l'inverse des causes qui ont provoqué son échec ; parmi les facteurs principaux de succès nous trouvons ainsi :

- L'existence de gouvernements locaux forts, c'est-à-dire avec des compétences importantes et des ressources qui aient un impact sur le développement urbain, pour ainsi disposer d'une capacité d'appel social.
- La présence d'un important capital social initial dans la ville, la tradition de coopération publique et privée, et l'existence d'une participation de la société facilite et favorise la compréhension et l'appropriation par la société de la planification et du développement de projets stratégiques.
- Leadership démocratique relationnel. L'existence d'un leadership important de la part de la personne qui préside le gouvernement local, leadership relationnel et promoteur de l'action citoyenne sans la substituer.
- Un objectif centré sur les défis qu'a la ville dans son ensemble, qui appelle toute la société à « faire » la ville mais ne se concentre pas seulement sur les compétences municipales, même étendues.
- Dessiner la planification stratégique comme un processus social d'organisation de la ville et d'amélioration de la gouvernabilité démocratique, et pas seulement comme un processus technique pour identifier les projets qui peuvent être exécutés.
- Disposer du temps suffisant pour obtenir l'assimilation du processus d'élaboration et de renouvellement de la stratégie urbaine.
- L'existence d'une situation de grave crise ou un danger à éviter (crise financière à Rosario) ou d'une grande opportunité à exploiter (jeux panaméricains à Cartagena de Indes en Colombie) aide à initier un Plan et à convaincre les citoyens de manière rapide, mais n'assure pas le développement final.
- Disposer de méthodologies rigoureuses, flexibles et adaptées à la réalité de la ville qui différencient et articulent le processus de participation, de l'élaboration

des contenus, et d'engagement d'action pour le développement des projets. De la même manière, approprier les ressources économiques et les moyens techniques aux méthodologies de planification qui sont adoptées.

### 3.3 Principales recommandations aux gouvernements locaux et régionaux pour la Planification stratégique en Amérique Latine

En tenant en compte des résultats positifs de la Planification stratégique et en ayant identifié les facteurs qui favorisent l'échec et le succès de ladite planification, nous établissons une série de recommandations pour améliorer le renforcement des processus d'amélioration de la capacité d'organisation et la gouvernabilité démocratique apportés par les plans stratégiques qui ont remporté le succès.

#### 3.3.1 Concevoir la planification stratégique comme un processus d'organisation sociale et de gouvernabilité démocratique afin que la ville affronte ses défis

On doit de manière fondamentale concevoir la planification stratégique comme un dispositif social d'organisation urbaine. Cela signifie que la conception et la gestion du processus social qui se développe pour l'élaboration, l'impulsion et le renouvellement de la stratégie urbaine doit acquérir une importance plus large que la simple identification et exécution de projets, ce qui constitue traditionnellement le Plan. Les résultats en terme de capital social et d'institutionnalisation démocratique sont de plus grande durabilité et portée que l'exécution de projets (bien qu'ils ne pourraient pas être mis en route sans ces derniers).<sup>1</sup>

#### 3.3.2 La stratégie métropolitaine et régionale doit être rendue compatible avec celle de la ville

La stratégie métropolitaine voulue grâce à son adéquation à la structure urbaine de l'Amérique Latine formée par des territoires municipaux réels, doit être effectuée sans omettre la stratégie propre à chaque commune. Il ne faut pas oublier que l'existence d'un gouvernement local génère un espace d'identité et de relation, qui fait de lui une unité avec une personnalité propre dans le système de villes métropolitaines.

L'aire métropolitaine et également la région doit se comprendre comme un réseau de villes et de communes interdépendantes qui doivent être articulées à partir de l'insertion de chaque commune dans l'ensemble métropolitain.

#### 3.3.3 Comprendre le résultat du processus de planification comme un Cadre stratégique de référence pour tous les acteurs et secteurs de la société

Pour qu'un Plan stratégique acquière une plus grande efficacité dans les résultats obtenus, il est important que se dessine une vision ou un modèle de cité possible et désirable pour l'avenir de la ville. Ce modèle doit contenir toutes les stratégies et projets qui sont prévus comme étant nécessaires dans toutes les politiques urbaines.

---

<sup>1</sup> Ce cas est semblable à la personne qui se prépare à passer un examen. La conception et la gestion du processus d'apprentissage de connaissances et d'habileté mentale mis en place pour réussir l'examen est ce qui importe le plus, parce que c'est ce que le candidat a assimilé et s'est approprié une fois l'examen terminé (et indépendamment de la qualification obtenue) ; et cela lui sert à beaucoup d'autres examens et d'autres défis qui se présenteront à lui.

Un Cadre stratégique a trois composants essentiels : le modèle ou la vision de ville, les stratégies de transformation de la situation actuelle à quelque chose de possible et désirable, et les projets structurants et les programmes d'intervention prioritaires qui sont le moteur de la stratégie selon des conditions déterminées.

### 3.3.4 Mettre en avant les valeurs de la ville et les valeurs civiques de la société dans la stratégie

Une stratégie urbaine doit non seulement contenir les éléments de compétitivité fondés sur les infrastructures, sur les services et sur la formation du capital humain, mais doit aussi être dirigée vers le renforcement du capital social et politique d'une ville.

Le progrès d'une ville dépend de la capacité de ses agents, de ses institutions et de ses résidents à mettre en valeur les ressources sociales, technologiques, économiques et environnementales, de même que les infrastructures disponibles et, comme il est de plus en plus évident, son progrès repose sur l'identification de buts communs.

Une ville est caractérisée par une « personnalité propre », grâce à plusieurs valeurs qui la rendent reconnaissable à un niveau externe et interne et, donc, attractive pour le talent, la technologie, le tourisme et les investissements. Une ville doit se positionner par ses valeurs propres et positives.

Le système de Perceptions ou d'Idées (Talent), de Valeurs et d'Attitudes d'une ville existe et a un impact sur le progrès et la qualité de vie personnelle et collective ; pour cela il doit être connu et reconnu.

L'histoire et les changements structurels peuvent provoquer des transformations, les stratégies communes avec les citoyens peuvent conduire à un changement, et le changement peut convaincre et faire participer la ville entière au développement humain.

### 3.3.5 L'importance de singulariser la stratégie : le rôle de l'analyse historique

L'un des problèmes rencontré par la planification stratégique en Amérique Latine est la similitude entre les Plans stratégiques. Comme cela a été souligné auparavant, un cadre stratégique doit être vaste, mais il doit être articulé à partir des sujets clés et différenciateurs d'une ville. Bien que ces éléments soient communs, ils jouent un rôle distinct dans chaque ville, et sont configurés de manière très différente. Les villes aux plans à succès n'imitent pas la stratégie des autres mais la découvrent. Trouver une stratégie propre doit prendre en compte : l'analyse rigoureuse de l'environnement social, économique, technologique et culturel, développer un travail d'identification claire des besoins et des défis des différents secteurs, etc. Il est important d'analyser le développement de la ville à travers l'histoire.

### 3.3.6 Relativiser les bonnes pratiques et être ouvert à l'innovation

En relation avec le point antérieur, les établissements

stratégiques ne doivent pas imiter mais innover. Avant de prendre comme référence la bonne pratique de l'autre ville, il convient d'analyser les conditions sociales et institutionnelles qui expliquent les raisons pour lesquelles sera mis en œuvre dans cette ville un objectif méthodologique déterminé, dans le but d'obtenir un schéma et une gestion des processus méthodologiques spécifiques de cette ville.

En Amérique Latine, la planification peut avoir des objectifs communs dans des villes différentes à l'instar de l'élaboration d'une stratégie partagée cohérente, singulière et faisable quant à la réalisation, l'amélioration de la coopération publique, privée et citoyenne, et le renforcement d'une participation basée sur l'engagement civique de la société.

### 3.3.7 Mieux articuler la planification stratégique avec l'organisation urbaine et territoriale

Les planifications stratégiques et urbaines doivent être contemplées de manière coordonnée. On recommande que la stratégie surgie d'un processus de planification stratégique soit comprise comme un cadre de référence commune pour toutes les stratégies et les acteurs de la ville, et plus spécialement pour la planification urbaine et territoriale. La Planification stratégique urbaine doit contenir les objectifs et les projets territoriaux principaux (sans se situer territorialement étant donné que cela est de la compétence du Plan territorial) pour la compétitivité et la qualité de vie de la ville et de la région.

### 3.3.8 Offrir une plus large importance aux valeurs du territoire et spécialement les zones rurales des communes

Il est conseillé que le Plan stratégique ne place pas seulement les objectifs et les projets sur le territoire (que par la suite il faudra dûment localiser sur le plan territorial), mais qu'il assume les opportunités que lui fournissent les valeurs d'un territoire, l'existence de rivières, de littoraux maritimes, les lieux de grande valeur paysagère entre les noyaux de populations, etc. Dans cette perspective et étant donnée la grande étendue des limites municipales qui combinent noyaux urbains et zones rurales, il faut aborder intégralement, bien qu'avec un traitement singularisé, les zones urbaines et rurales.

## 3.4 Propositions et recommandations dirigées à CGLU et à ses membres

La Commission de planification stratégique urbaine de CGLU peut fournir un important travail pour les améliorations de la planification stratégique et contribuer ainsi au développement économique et social et à la gouvernance démocratique en Amérique Latine. En plus des recommandations globales, il est souligné dans les suivantes recommandations :

### 3.4.1 L'apprentissage en réseau à l'échelle mondiale

L'apprentissage en réseau à partir des expériences de villes à un niveau mondial, aide à approfondir les bases économiques, sociales et institutionnelles à partir de celles produites par les Plans stratégiques qui ont eu un succès ou ont échoué, étant donné que tout enseignement est intéressant. Les analyses et

les conseils contenus dans ce vaste contexte serviront à établir des recommandations d'une grande profondeur et d'une grande utilité pratique.

CGLU projette une offre d'appui à la planification stratégique inexistante actuellement, grâce à deux variables :

- Sa dimension mondiale.
- Le fait de travailler la planification stratégique depuis l'horizontalité de l'expérience des villes, sans qu'aucune ville ni pays soit un le référent à étudier, de manière à trouver les modèles adaptés à la réalité de chaque ville.

### 3.4.2 Contribuer au renforcement institutionnel des gouvernements locaux dans le monde

Les connaissances acquises en Amérique latine peuvent être utilisées pour développer des outils que les gouvernements locaux ont besoin pour influencer sur la stratégie de développement de leurs villes. Certains d'entre eux sont liés aux niveaux de la décentralisation, au cadre institutionnel pour le leadership local, aux systèmes de participation des citoyens, aux partenariats publics et privés, locaux et aux relations avec le gouvernement régional, etc. Le lobbying pour la planification stratégique n'est pas seulement une tâche technique, c'est aussi une question politique.

### 3.4.3 Disposer des informations utiles pour orienter la destination des fonds internationaux

Les villes constituent le moteur du développement économique, social et durable des pays, et les réseaux ou les systèmes de villes constituent les nœuds qui font circuler les flux de personnes, les marchandises, l'information et les connaissances entre les territoires. Les villes font circuler les macro-régions nationales mais aussi internationales.

Les décisions antérieures font partie du patrimoine culturel et stratégique de CGLU, c'est-à-dire des expériences stratégiques concrètes, l'évaluation de dispositifs communs et de sujets partagés sur la base de ceux qui génèrent des projets. Cette information surgit depuis l'autonomie des villes peut constituer un matériel de grande utilité pour que CGLU puisse

recommander aux organismes internationaux : Banque mondiale, BID, FMI, UE, etc., en appuyant les critères pour orienter la canalisation de ses fonds et financer des projets de développement et de renforcement de la gouvernance démocratique.

## 3.5 Propositions et recommandations dirigées aux organismes internationaux

### 3.5.1 Assumer le critère selon lequel dans une démocratie les gouvernements locaux rendent seulement compte à la société

Ce fait, tellement essentiel, doit être consolidé par le raffermissement de la démocratie et le succès des politiques de proximité. D'un autre côté les gouvernements locaux sont des composants d'États nationaux. Les projets et les fonds de placement doivent être suffisamment flexibles pour s'adapter aux priorités municipales, et non l'inverse comme cela arrive souvent.

### 3.5.2 Appuyer la planification stratégique comme instrument de développement et d'institutionnalisation démocratique

Les apports importants à la génération de capital social et institutionnel des plans stratégiques montrent qu'ils représentent un instrument concret avec de grandes capacités à générer une gouvernabilité et un développement intégral des territoires.

### 3.5.3 Orienter les fonds d'investissements et les projets nationaux et internationaux sur la base des stratégies locales et régionales partagées

Mettre en priorité les projets d'investissement sur la base des stratégies partagées de villes et de régions est une garantie de ce que les projets s'adaptent aux défis territoriaux, et qu'il existera une appropriation et un bon usage de ces projets et des ressources de la part des acteurs urbains et régionaux. Cela est beaucoup plus important si un accord stratégique existe entre les gouvernements locaux et régionaux.

---

## Travaux cités

**Principal auteur:** Mari José Pascual Esteve, AERYC avec la collaboration de Gerard Lillo Jové et de Claire Danon

**Soutien :** Ville de Rosario et gouvernement provincial de Santa Fe (Argentine)

### Contribution des membres:

Réseau Mercociudades Commission Planification ;  
Monica Bifarello, Provincia de Santa Fe ;  
Natalia Carnovale, Rosario; Sergio Barrios, Rosario ;  
Juan Jaramillo, Medellín; Patricia Guerrero, Pasto ;  
Rodrigo Perpetuo, Belo Horizonte ;  
Daniel Escoto, México DF; Santiago de los Caballeros; Durango ; Morón ;  
Rafaela ; Eduardo Guimaraes, Curitiba ;  
Claudio Sule, Ciudad Sur.

- Klik smann, B. (2009) 'Corruption in Latin America: getting past the myths' <http://english.safe-democracy.org/2009/03/12/corruption-in-latin-america-getting-past-the-myths/>
- FMI (2009) 'World Economic Outlook April 2009: Crisis and Recovery' Fonds Monétaire International, Washington, DC
- IPEA (2007) «Gini et la pauvreté" Institut de recherche économique appliquée du Brésil, Brasilia
- CGLU (2008) « La décentralisation et la démocratie locale dans le monde » premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis, Barcelone..
- Questionnaires CGLU (2009)
- ONU Habitat (2005) 'State of the cities. Globalization and Urban Culture' Programme des Nations Unies pour les établissements humains et Earthscan, Londres
- Commission européenne « Le programme URB-AL »
- Commission européenne « Le programme URB-AL en bref » [http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/detail\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/detail_en.htm)



Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Pays Méditerranéens



## Table des matières

<b>Partie 1 : Contexte et défis</b>	121
1.1 Développement urbain en Méditerranée	121
1.2 Utilisation de l'espace	122
1.3 Décentralisation	123
1.4 Secteur privé	123
1.5 Intercommunalité	123
1.6 Mégalopoles et cohésion sociale	124
1.7 Services durables	124
<b>Partie 2 : Études de cas</b>	125
2.1 Barcelone	125
2.2 Grand Lyon	126
2.3 Malaga	127
2.4 Alep	127
2.5 Grand Sfax	129
2.6 Secteur métropolitain de Tripoli (Liban)	129
<b>Partie 3 : Conclusion et recommandations</b>	131
3.1 Conclusion	131
3.2 Recommandations régionales	131
<b>Travaux cités</b>	132

## Partie 1 : Contexte et défis<sup>1</sup>

Cette contribution au document d'orientation politique de la Commission de planification stratégique urbaine est basée sur les expériences de planification stratégiques de plusieurs villes méditerranéennes associées au réseau Medcities, qui a acquis depuis longtemps une solide expérience d'assistance technique en matière de développement durable et de stratégies urbaines des villes de Méditerranée. Les villes d'Alep, Barcelone, Lyon, Malaga, Sfax et Tripoli (Liban) ont contribué à ce chapitre avec leur expérience dans la planification urbaine stratégique.

Certaines de ces villes sont également mentionnées dans le chapitre européen. Cependant, les villes méditerranéennes d'Europe sont dans une situation particulière en raison de leurs liens traditionnels et de leurs échanges avec les autres villes méditerranéennes ainsi que par l'influence que ces liens ont eu dans le développement des villes du littoral.

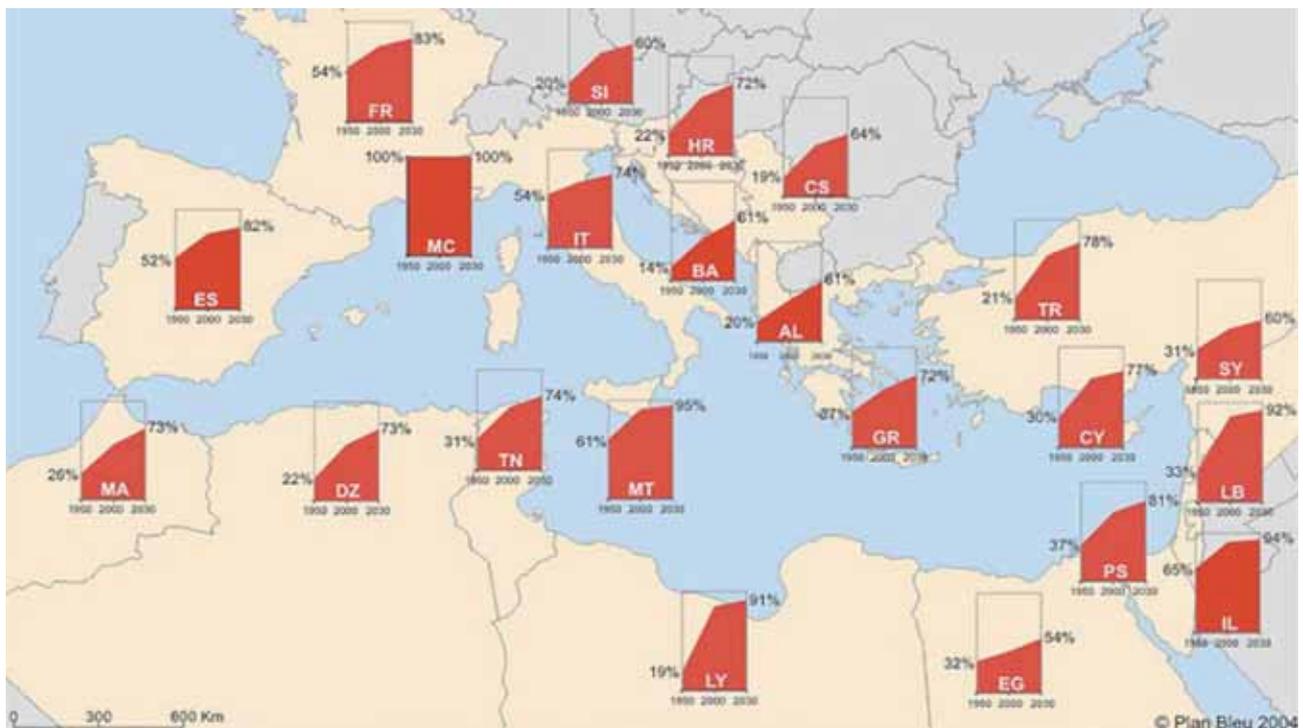
### 1.1 Développement urbain en Méditerranée

La région méditerranéenne est un lieu privilégié d'histoire urbaine et un modèle de développement urbain concentré.

Depuis les temps anciens, ses côtes ont été des emplacements particulièrement recherchés et ont été soumises à toutes sortes de pressions : établissements humains, activité économique, infrastructures physiques (ports, aéroports, structures diverses) et, plus récemment, tourisme intensif et aquaculture. Ces pressions ont affecté des zones de haute valeur agricole, écologique, historique ou géographique. C'est une région qui englobe une large variété de systèmes culturels et politiques, ayant leur origine en Espagne, Italie, Turquie, Liban, Maroc, Libye et Israël.

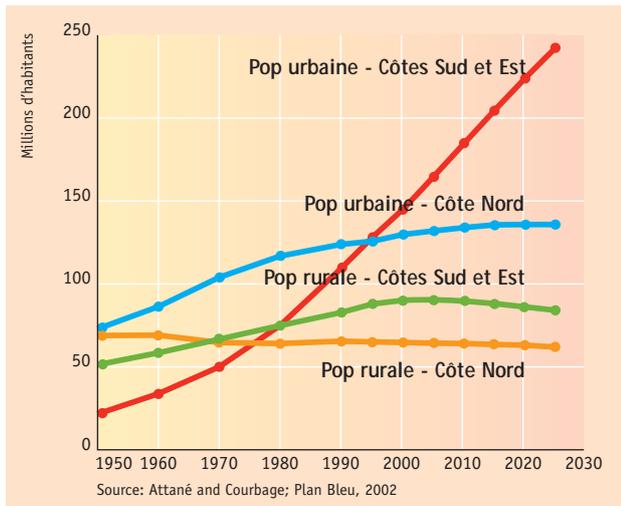
À l'an 2000, soixante-quatre pour cent, soit environ 274 millions des 450 millions d'habitants de la Méditerranée, vivent déjà dans des zones urbaines. Mais la population urbaine tend à s'accroître fortement dans la région, et il est prévu que les trois-quarts de la population de la Méditerranée pourraient vivre en ville en 2025.

Un tiers de cette croissance aura lieu dans les régions côtières où l'on rencontre de nombreuses grandes villes méditerranéennes et où se concentre déjà la plupart des terres urbanisées de la région.



Taux d'urbanisation des pays de la Méditerranée et prévisions 2025  
(Source: Département sur la population des Nations Unies 2003)

1 Sources, « Méditerranée. Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement », par G.Benoit / A.Comeau, pour le PNUE/Plan d'action pour la Méditerranée.



Population urbaine dans les pays Méditerranéens , tendances et prévisions (Source: Plan Bleu, 2002)

La plus grande partie de cette croissance se concentrera sur les côtes du Sud-Est où la croissance démographique est due à une population jeune prédominante. Dans certains pays on observe une migration rurale-urbaine (Turquie, Syrie, Maroc) tandis qu'elle s'est stabilisée dans d'autres pays (Egypte, Tunisie).

L'abondance d'une population jeune et le manque d'opportunités économiques provoquera un des niveaux les plus élevés de chômage dans le monde : 30 % de la population active urbaine en Turquie, 40 % en Algérie et au Maroc, 45 %

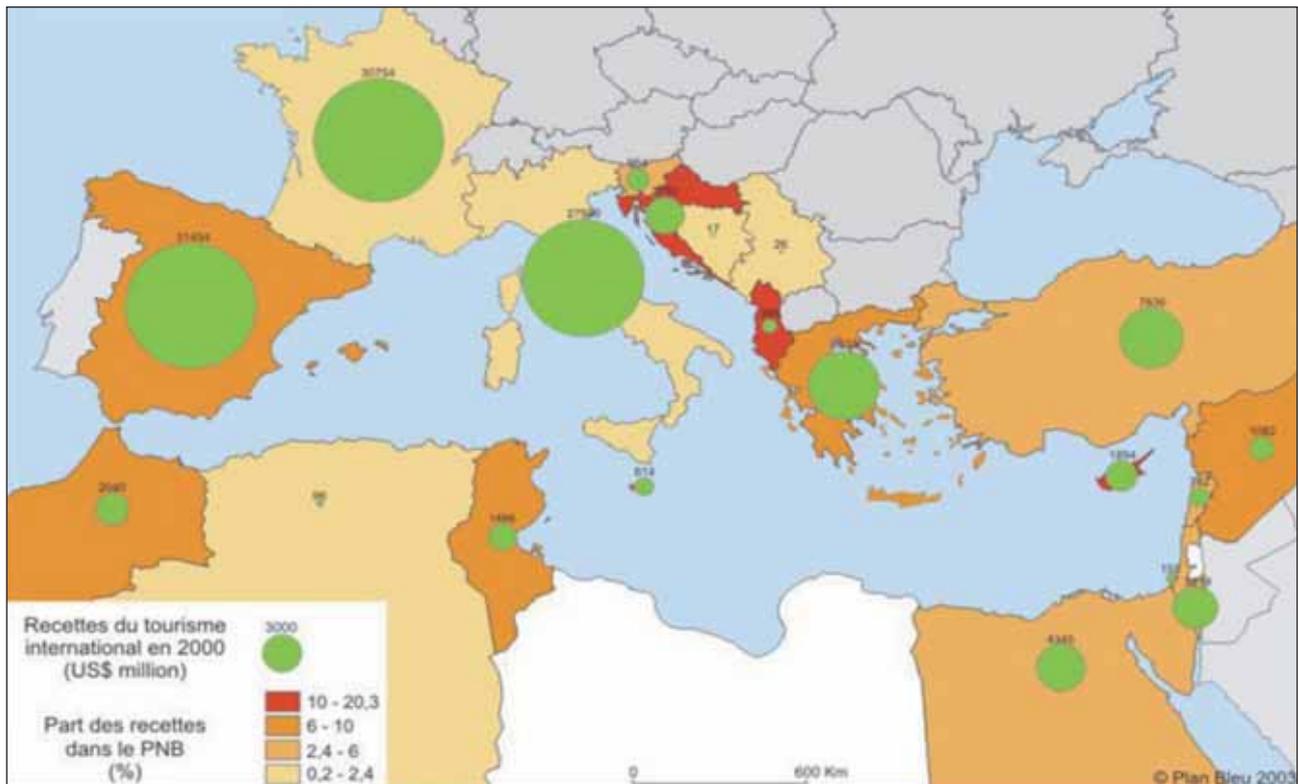
en Egypte et en Tunisie. Le nombre de pauvres augmentera dans les zones urbaines dans des pays comme l'Egypte, où 42 % des populations pauvres sont urbanisées.

### 1.2. Utilisation de l'espace

L'utilisation de l'espace est l'un des principaux problèmes qui résulte de la croissance urbaine et du tourisme sur la côte méditerranéenne. Les villes les plus petites et les terrains agricoles sont en train d'être absorbés au fur et à mesure qu'augmente la pression quant à l'usage du sol. Cependant, les problèmes sont très différents entre les rives du Sud-est et du Nord de la Méditerranée.

Sur les rives du Sud-est la migration rurale continue et un nombre important de jeunes chômeurs aboutit dans les grandes villes, où les conditions difficiles de logement provoquent l'accroissement des quartiers précaires, non réglementés et sans services essentiels. Ce phénomène n'a pas encore été bien évalué<sup>2</sup> sur le plan quantitatif, mais cela ne signifie pas qu'il n'est pas visible. Les autorités ont souvent tendance à le tolérer, tout en améliorant progressivement les conditions de vie et en régularisant la situation.

Dans le Nord l'exploitation de l'espace est moins liée à la croissance démographique ou à la migration rurale, qu'aux modes de vie. L'urbanisation des côtes s'aggrave par le recours à la voiture privée, au développement des logements, des résidences secondaires et du tourisme à l'extérieur des centres urbains, à la croissance des zones commerciales, industrielles et de services dans les périphéries des villes.



Touristes internationaux accueillis en 2000 et part des recettes dans le PIB (source : Plan Bleu 2003)

2 Selon les estimations des Nations unies, la population qui ne peut trouver un logement de manière légale varie de 70 % de la population totale en Albanie, à 30 % au Maroc et en Algérie.

Le tourisme sur le littoral de la Méditerranée fait plus que doubler la population sur certaines périodes de l'année. Au-delà de la pression exercée sur la production de services il y a d'énormes conséquences en termes d'exploitation du sol à cause de la création d'un espace artificiel pour le tourisme, c'est-à-dire un espace seulement destiné aux touristes et très souvent utilisé seulement pendant les saisons des vacances.

En France, Espagne et Italie cette « exploitation artificielle » du sol est estimée à plus de 20 % de l'occupation côtière. Pour les autres pays il n'existe pas de statistique, mais les informations disponibles vont dans la même direction. Quelques évaluations indiquent un taux de 40 % d'occupation artificielle des côtes méditerranéennes, tendant vers un taux de 50 % en 2025, avec des agglomérations urbaines ou des mégapoles occupant des dizaines et des centaines de kilomètres le long de la côte. Évidemment cela a un énorme impact sur l'environnement terrestre et marin : pollution, érosion côtière, saturation du trafic, dégradation d'écosystèmes marine et risque d'inondation.

Le développement durable est devenu une priorité pour les villes méditerranéennes dont les zones côtières sont déjà presque à leurs limites d'urbanisation. Le développement durable de ces villes devrait donc prendre en compte les principes de gestion intégrée dans les zones côtières qui ont été adoptés ces dernières décennies sous l'égide de l'Assemblée Parlementaire de la Méditerranée (APM) et l'Union Européenne.

Conséquence des Objectifs du millénaire, du changement climatique ou de la mondialisation de l'économie, les expériences de développement urbain durable prolifèrent en Méditerranée. La participation des pays méditerranéens à l'Agenda 21 local est notable<sup>3</sup>. Les expériences de L'Agenda 21 sont très diverses et ouvrent de nouvelles perspectives quant à la planification urbaine et la participation sociale dans les pays méditerranéens. Dans la zone nord méditerranéenne l'accent est mis sur l'amélioration de la qualité de la vie, le combat contre l'extension périurbaine et le changement climatique. Dans les pays du Sud-Est, l'amélioration des services environnementaux et la promotion de la décentralisation constituent les principaux enjeux. A cet égard, les ONG jouent un rôle essentiel dans le développement urbain. Néanmoins toutes ces expériences ont un point commun, c'est-à-dire l'engagement actif des citoyens, des sociétés et des associations dans le processus de planification. Toutefois, la plupart de ces initiatives ont un caractère sectoriel qui manque d'approche intégrée, un aspect pourtant essentiel de la planification stratégique.

### 1.3 Décentralisation

Les villes de la région se trouvent elles-mêmes dans un environnement politique et légal extrêmement contrasté avec des interprétations différentes sur le concept de

décentralisation. Malgré des changements graduels vers une plus grande flexibilité et des institutions démocratiques améliorées ces dernières années, le Sud et l'Est méditerranéen restent les régions les plus centralisées du monde. Une histoire d'empires successifs - Romain, Califats, Ottoman - et la décolonisation au XXe siècle, ont engendré une tradition de centralisation où l'État commande ou surveille tous les niveaux de l'administration.

Les trois niveaux administratifs caractéristiques des nations européennes du Nord (commune, province, région) sont pratiquement réduits à un seul niveau en Méditerranée du Sud-Est, où l'on passe directement de l'Etat aux communes (à l'exception du Maroc). Bien qu'un niveau intermédiaire existe (wilaya, gouvernorat), leurs autorités ne sont pas élues mais nommées par l'Etat.

Le faible niveau de décentralisation politique coïncide avec un faible taux de décentralisation financière selon certains indicateurs, comme la dépense locale ou régionale – la plus faible du monde selon la Banque mondiale (Banque mondiale 2002).

Cependant, une déconcentration administrative des pouvoirs a été rendue inévitable lorsque les pouvoirs centraux étaient trop éloignés de l'endroit où les services sont finalement fournis. En général, on peut dire que les villes sont responsables des affaires quotidiennes, tandis que les décisions stratégiques sont aux mains du pouvoir central.

Les ressources financières transférées aux communes ne sont pas à l' hauteur de leurs niveaux de compétences, ni de leurs besoins, particulièrement en ce qui concerne les infrastructures.

### 1.4 Secteur privé

Le déséquilibre entre les besoins et les ressources des villes dans la Méditerranée a favorisé ces dernières années le développement d'une nouvelle forme de gestion : le partenariat public-privé, un terme qui recouvre divers modes d'administration. Étant donné la capacité limitée des communes de financer et de gérer le développement urbain, celles-ci se sont tournées vers le secteur privé pour participer à la prestation des services publics<sup>4</sup>.

Cette formule est bien connue mais elle n'est pas exempte de risque, étant donné la relation asymétrique entre les contractants, les autorités municipales se trouvant souvent en situation de faiblesse face aux puissantes sociétés multinationales qui contrôlent le secteur. Le débat est en cours dans ces pays sur la nécessité de réguler cette forme de relation entre les secteurs public et privé, avec l'idée que la bonne gestion d'un service ne soit pas limitée aux termes d'un contrat.

### 1.5 L'intercommunalité

La croissance urbaine a entraîné une hausse du nombre de communes. L'intercommunalité est donc la seule solution quand l'agglomération urbaine s'étend sur plusieurs communes. Aussi la même structure légale ne peut pas satisfaire les exigences des petites communes et des grandes

---

3 900 Agendas 21 sont en cours de développement dans les pays euro méditerranéens : 430 en Italie, 360 en Espagne, 30 dans l'Est adriatique, 50 en Turquie, 20 au Maghreb, 15 au Mashrek.

4 Au Maroc 80% de la distribution d'eau et de l'électricité ainsi que la gestion des déchets, sont gérés à travers des concessions municipales au secteur privé.



Villes côtières méditerranéennes (population supérieure à 100.000 et moins de 100.000)

agglomérations. Dans les pays européens, différentes formes de coopération intercommunales ont été mis en place (*mancomunidades*, *compronsori*, communautés de communes) pour assurer la gestion des services. Sur la côte Sud-est, des pays comme la Jordanie, la Turquie, le Liban, les Territoires palestiniens, ont montré le chemin, avec la création d'agglomérations métropolitaines : le Grand Caire en Egypte ; Beyrouth et Al Fayha<sup>5</sup> au Liban. Grand Sfax en Tunisie a, par exemple, mis en place un plan d'action commun de la ville avec les communes environnantes. Le Maroc a créé un dispositif de Communautés urbaines et la Turquie le système de Municipalités métropolitaines.

### 1.6 Mégapoles et cohésion sociale

L'expansion urbaine non contrôlée entraîne fréquemment la perte de cohésion sociale, approfondissant les inégalités traditionnelles en matière de niveaux de revenus, d'accès à l'emploi, etc. C'est par-dessus tout dans les grandes métropoles que sont observées d'importantes inégalités : le luxe de quartiers riches face au délabrement de zones les plus pauvres. Cela crée un sentiment d'insécurité et une ségrégation, provoquant d'une part le développement de quartiers fermés<sup>6</sup> et d'autre part des quartiers d'habitat précaire. Bien que jusqu'à présent, ce phénomène, que l'on constate dans le monde entier, ne se soit pas fortement développé dans la région, il commence à apparaître dans quelques pays comme la Turquie et le Liban. Il met en danger le modèle urbain traditionnel méditerranéen de la ville équilibrée, socialement mixte et compacte.

La richesse, la connaissance, la technologie, l'infrastructure sont concentrées dans les grandes métropoles, rendant possible l'existence des réseaux et des grands investissements. Des villes méditerranéennes mettent en place des zones métropolitaines afin de relever les défis d'un monde globalisé.

5 Al Fayha: Tripoli, El Mina et Beddawi.

6 Près de 270 « quartiers privés » ont été recensés à Istanbul fin 2001. Au Liban ces type de quartiers regroupent 2 % des logements du pays. Le même phénomène se produit dans les pays européens.

Tandis que les autorités locales sont confrontées aux importants problèmes de la gestion de villes métropolitaines, les autorités nationales s'emploient à éviter les déséquilibres entre les grandes, moyennes et petites villes.

### 1.7 Services durables

Ajoutée au tourisme, l'urbanisation croissante, en particulier le long de la côte, place la Méditerranée sous une forte pression environnementale.

La circulation des véhicules et la pollution atmosphérique causées par l'urbanisation, figurent parmi ces problèmes. Le transport urbain est l'une des causes principales de pollution atmosphérique et concerne tant le Nord que le Sud, puisque l'utilisation de la voiture particulière s'est répandue partout dans le Bassin méditerranéen. La situation est particulièrement grave dans le Sud à cause de l'utilisation du diesel comme carburant, notamment pour les bus. Cependant, les niveaux de pollution atmosphérique dans ces pays sont quantitativement difficiles à évaluer car, à la différence des pays du Nord, la plupart d'entre eux ne mesurent pas la qualité de l'air.

La solution se trouve dans la réduction de la circulation routière et une plus grande efficacité des transports en commun, particulièrement dans les grandes agglomérations. Un commencement a été fait dans quelques villes, par exemple avec la construction du métro au Caire ou le tramway à Rabat, Alger et Tunis. Mais les interventions sur le transport ne peuvent pas être faites isolément, elles doivent être alignées sur d'autres politiques sectorielles comme l'utilisation du sol et le logement. Cela exige également une coordination avec les différents niveaux d'administration. Une planification stratégique supposant une approche intégrée et globale, apporte une solution à cet égard.

L'eau est un bien rare en Méditerranée, et ce défi reste le plus important pour les pays du Sud-est, où l'accès à l'assainissement présente de fortes inégalités géographiques et sociales. Les statistiques officielles n'offrent pas une image complète étant donné qu'elles ne prennent pas en compte les quartiers précaires, qui n'ont souvent ni approvisionnement en

eau ni égouts. Cette situation lève une question politique délicate en ce qui concerne les tarifs et la gestion, étant donné que les fortes inégalités dans l'accès à l'assainissement exigent une intervention de l'État.

Une autre conséquence de l'urbanisation rapide est la croissance, parfois même l'explosion de la quantité des déchets urbains à traiter. Dans les pays du Sud-est, où les niveaux de collecte des déchets varient énormément selon les valeurs des

terrains et les niveaux des loyers dans les différents quartiers, prédominant des décharges non contrôlées. Au cours des deux dernières décennies quelques pays ont commencé à les fermer et à les remplacer par des décharges contrôlées. Aussi ils ont introduit des politiques de collecte sélective et de recyclage. Bien que des efforts soient faits au niveau législatif et des programmes nationaux adoptés concernant la gestion des déchets, il existe de nombreuses difficultés dans la mise en oeuvre de ceux-ci au niveau local.

## Partie 2 : Études de cas

### Pays du Nord

#### 2.1 Barcelone

Le premier plan stratégique de Barcelone date des années 1980 et était une réponse à la nomination de la ville comme hôte des Jeux olympiques 1992. La première phase a fait de la ville une référence mondiale pour la planification stratégique urbaine. Sous la direction du maire Pascual Maragall, Barcelone s'est servi des Jeux olympiques pour transformer la ville au niveau politique, économique et dans l'agencement de l'espace.

La régénération urbaine du centre ville et « l'ouverture de la ville vers la mer », ont été des concepts inspirateurs de développement urbain stratégique, et de création et transformation des infrastructures de l'espace publique, influençant particulièrement les villes d'Amérique latine.

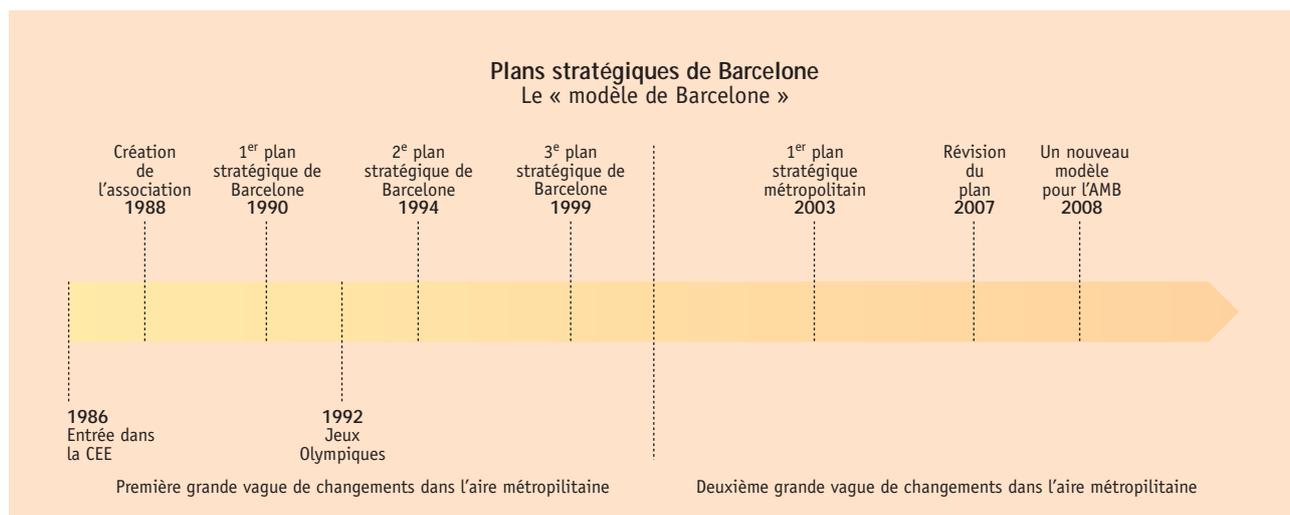
La première stratégie reste un remarquable exemple pour créer un concept, attirer et mobiliser toutes les acteurs, générer une

identité et procéder à un usage coordonné des outils urbanistiques et économiques.

Depuis lors il y a eu une succession de plans stratégiques, couvrant pas seulement Barcelone, mais d'autres villes et des localités à l'intérieur de son aire métropolitaine. En 2003 le premier Plan métropolitain stratégique de Barcelone (PEMB) a été mis en place pour exploiter les opportunités de l'aire métropolitaine et améliorer sa gouvernance, un aspect clé de sa compétitivité.

Les objectifs de ces plans ont évolué à mesure que la situation sociale et économique du territoire s'est développée. Les plans stratégiques ont continué d'appliquer des mécanismes économiques spécialement lors des phases suivantes, mais leurs empreintes et leurs conséquences ont été moins significatives.

L'objectif principal du Plan stratégique 2010 est de devenir une métropole mondiale, avec un accent spécial porté sur la



Calendrier de la planification stratégique à Barcelone

connaissance. Cependant, les conséquences de la crise économique actuelle et le besoin d'incorporer des nouvelles forces économiques ont accéléré sa révision.

Au lieu de se concentrer exclusivement sur une valeur unique, le plan inclut une série de valeurs basées sur la créativité et l'esprit d'entreprise de ses habitants, ainsi que sur les ressources technologiques de ses universités et d'autres centres d'excellence.

Le PEMB est une association publique/privée incorporant les 36 municipalités de l'aire métropolitaine de Barcelone présidée par le maire de la ville. Il implique également le gouvernement régional ainsi que les principaux agents économiques et sociaux de l'aire métropolitaine. Ses activités sont financées par la collectivité locale et par le secteur privé.

Le Plan expose des directives générales, mais suggère parfois des mesures spécifiques concrètes. Par exemple, il a récemment proposé la création de nouvelles structures incluant une Agence de promotion économique, actuellement à l'étude. Le Plan travaille aussi à la ré-institutionnalisation d'organismes métropolitains. Un point essentiel dans la réalisation de ses objectifs réside dans sa capacité de leadership ; un autre étant son influence dans la mobilisation d'investissements publics et privés, afin d'éviter de dupliquer les responsabilités entre les communes associées et les autres institutions existantes (diputaci6n).

Le Plan actuel met un accent particulier sur le développement urbain durable, la mobilité et la création de nouvelles dynamiques économiques. La participation privée est aussi encouragée grâce à la participation de nouveaux acteurs et le développement de nouveaux réseaux sociaux, en même temps que l'on réduit les activités de diagnostique.

## 2.2 Grand Lyon

La Communauté Urbaine Lyon (CU) rassemble 57 municipalités et 1,3 million d'habitants. Elle a été une des quatre premières à être créée par une loi nationale en 1966. Ses stratégies de développement urbain et sectoriel, parmi lesquelles l'Agenda 21, font partie d'une stratégie métropolitaine qui tend vers un développement équilibré de l'agglomération et son positionnement international, à une époque où la concurrence interurbaine devient intense.

Depuis 1983 le gouvernement français a travaillé dur pour augmenter les compétences des collectivités territoriales et



encourager la coopération intercommunale. Un projet de loi actuellement en préparation, redistribuera le territoire français et créera 9 nouvelles métropoles, parmi lesquelles Lyon, laquelle sera étendue et aura de nouvelles compétences. Les compétences actuelles de la ville sont basées sur la loi de 1966 qui a créé la CU et un plan de mobilité urbain défini également en 1996. La planification est coordonnée avec les services d'État et les autres collectivités territoriales (communes, département et région), comme cela est également exposé dans le chapitre européen de ce document.

Le premier Plan directeur de 1978 a été suivi par trois nouveaux plans, chacun reflétant les changements législatifs et sociaux ainsi qu'internationaux. Le plan actuel, Lyon 2020, propose une vision stratégique à long terme avec des directives pour favoriser la compétition internationale et le développement durable.

Le besoin du diagnostic du cadre urbain a d'abord été mis en lumière en 2005 pendant la préparation du SCOT (Schéma de cohérence territoriale). Avant qu'une direction puisse être déterminée, un diagnostic tant du territoire que de son environnement a été exigé.

Jusqu'ici, la stratégie de développement urbaine s'est concentrée sur la qualité urbaine et des projets structurels majeurs (quartier des affaires de la Part-Dieu, Lyon Confluence, Portes des Alpes). Les projets principaux incluent la coopération métropolitaine sur le transport ainsi qu'un nouveau schéma d'affaires, tandis que plusieurs projets ont été mis de côté comme celui d'un périphérique. Afin de mesurer ses objectifs 26 indicateurs ont été définis, y compris sur la biodiversité et le développement humain.

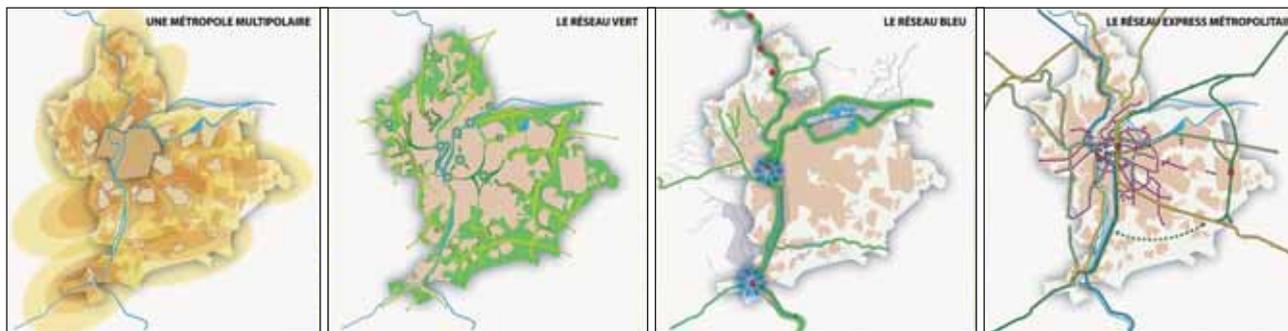


Schéma de cohérence territoriale (Scot) de Lyon

La stratégie urbaine a été préparée lors de réunions de maires et par des missions d'études, avec la collaboration du Comité de développement et des Conseils de quartier. Le secteur privé a participé à travers ses organismes représentatifs, et des documents stratégiques ont été soumis à la consultation publique. La stratégie urbaine a à son tour ouvert la voie à de nouvelles structures non institutionnelles de coopération volontaire, comme l'Interscot (rencontre de 10 SCOTS de la région) ou des groupes pour traiter des questions d'économie, de compétitivité, etc.

Le financement de la stratégie urbaine provient de ressources publiques nationales et locales ainsi que du secteur privé, mais a également servi à canaliser l'investissement public et privé vers des infrastructures urbaines, plus spécialement des projets de transports en commun.

La coopération internationale fait aussi partie de la stratégie urbaine du Grand Lyon. La ville est membre de Cités et Gouvernements Locaux Unis, du réseau d'Eurocities et entretient des relations d'échange et coopération avec de nombreuses villes européennes, y compris des villes de la Méditerranée comme Barcelone, Turin, Rabat, Alep et Tripoli (Liban) et d'autres.

### 2.3 Malaga

Malaga a amorcé son processus de planification stratégique en 1996 dans le but d'attirer de grands investissements pour la ville. Mais très rapidement il s'est avéré qu'au-delà de son but premier c'est un instrument utile pour créer une vision commune. Le processus est actuellement dans la phase d'évaluation de sa deuxième édition qui a commencé en 2006. Depuis le début, le consensus a été une caractéristique forte du plan stratégique de la ville ce qui lui a permis de résister aux changements politiques dans la commune. Sa réussite est à attribuer à l'effort réalisé dans la communication et la participation.

Le plan est placé sous l'autorité municipale mais la responsabilité est assurée par la Fondation CIEDES. C'est une organisation de droit privée à but non lucratif présidée par la municipalité dont sont membres les principales organisations sociales et économiques de la ville.

Le Plan de Malaga a été établi selon une vision stratégique basée sur les valeurs et les caractéristiques spécifiques de la ville, une vision partagée et établie par les principaux acteurs de la ville. Bien que la direction politique soit importante, la

participation des parties prenantes est fondamentale. Le Plan stratégique s'est avéré un excellent instrument pour faire émerger un consensus. Le Plan œuvre en étroite collaboration avec les différents départements de la commune et également avec les communes environnantes. Une assemblée métropolitaine a été créée entre les 13 municipalités qui entourent la capitale. Celles-ci se réunissent pour débattre et coordonner des propositions concernant des questions comme l'eau, la mobilité, l'énergie et les télécommunications.

Le plan stratégique a exercé une influence directe sur les grands projets de la ville, comme par exemple le transfert de la gare en raison de l'arrivée du TGV, la création d'un campus universitaire ou la construction d'un deuxième périphérique.

Ses ressources financières viennent principalement de sources municipales et privées (Unicaja, Confederación de Empresarios, Chambre de commerce). Un financement international et régional a également été obtenu pour des projets spécifiques.

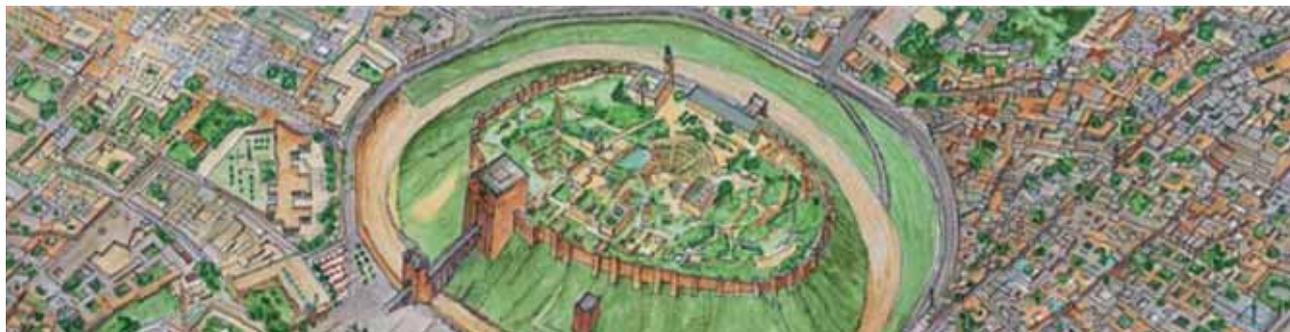
Le Plan stratégique de Malaga est bien consolidé et intégré dans la structure institutionnelle des villes. Il constitue un point de référence pour les acteurs de la ville quand il s'agit de définir et de financer différents types de projets : amélioration de l'environnement, mobilité urbaine, réhabilitation de centre historique, etc.

### Pays du Sud-Est

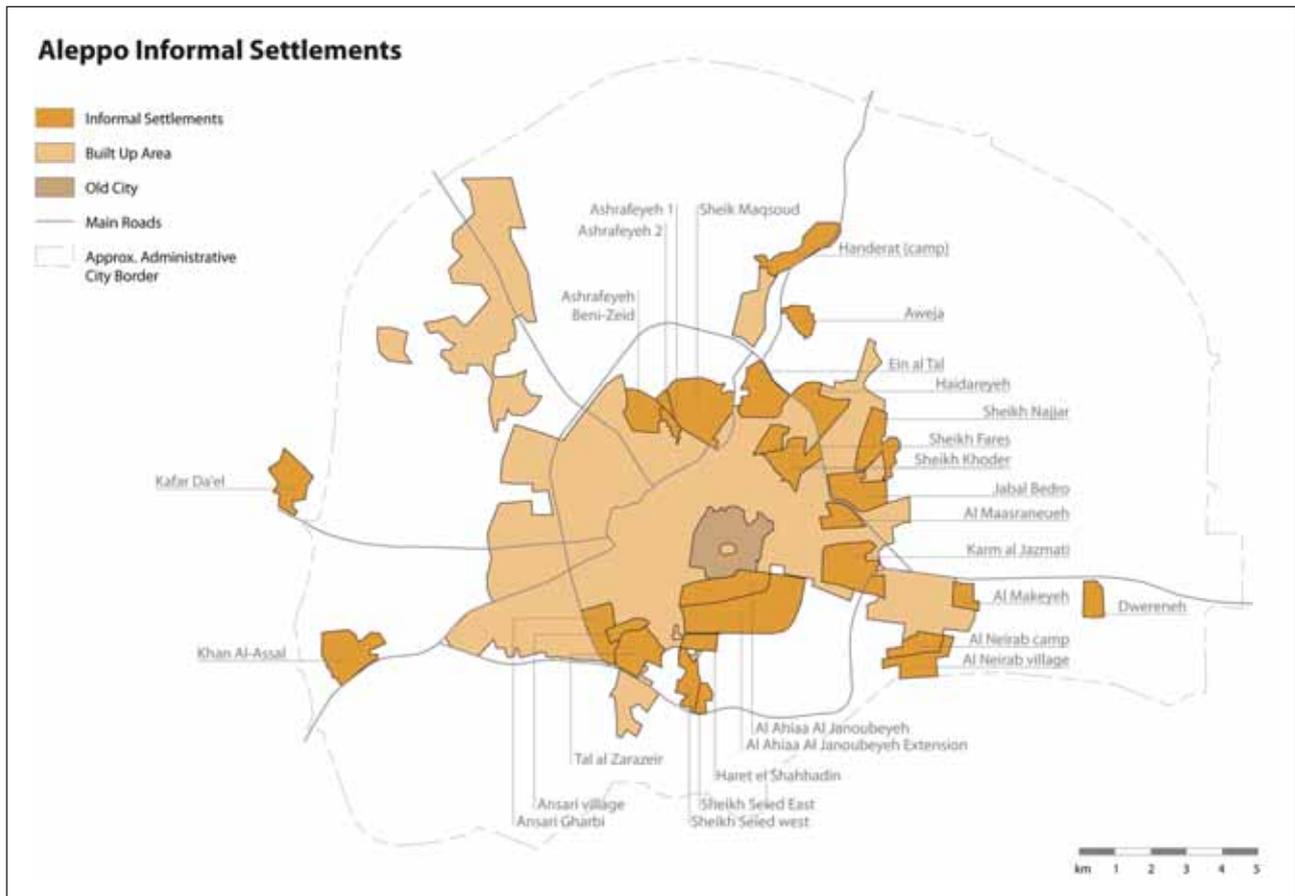
#### 2.4 Alep (Syrie)

Avec une population de 2 millions d'habitants, la ville d'Alep (Halab) dans le Nord-ouest de la Syrie est, par sa taille, la deuxième région métropolitaine du pays, mais la plus importante du point de vue économique. En tant que capitale de la province, c'est une ville administrative et son centre ancien, patrimoine mondial de l'Unesco, a plus de 5.000 ans d'histoire en tant que centre de commerce reliant l'Euphrate à la côte méditerranéenne. Alep concentre aussi bien la croissance démographique que la croissance économique et le développement d'un centre d'affaires. Mais malgré sa taille et son dynamisme - les revenus urbains sont plus élevés que dans les zones rurales - Alep souffre d'une pauvreté considérable, du chômage, d'un habitat et d'une économie informelle, du manque de services et d'un financement limité d'infrastructures.

La Vieille Ville s'est dégradée et ses habitants se sont déplacés vers les nouveaux quartiers de la périphérie dans les années 50. Les bâtiments historiques ont été abandonnés et de



Source : UDP Développement Urbain Intégré d'Alep 2009



Quartiers précaires à Alep (Source : UDP Développement urbain intégré d'Alep 2009)

nouvelles routes ont isolé des quartiers entiers. Le manque d'investissement dans la vieille ville a entraîné une dégradation des infrastructures et par conséquent du niveau de vie.

En 1993, le Conseil municipal a adopté une stratégie de réhabilitation de 15 ans et un plan de développement pour la Vieille Ville, avec l'aide du gouvernement allemand et du Fonds arabe koweïtien, afin de conserver le patrimoine architectural de la ville et, dans le même temps, améliorer la qualité de la vie des résidents. Le processus a été marqué par une participation croissante des habitants dans la prise de décisions. Le plan de développement a donné lieu à diverses stratégies : un plan d'usage des sols, de gestion du trafic, un Agenda 21 local, l'aménagement du centre, un système financier avec exonérations d'impôt et prêts aux résidents pour les encourager à restaurer et réhabiliter leurs logements. La ville s'est rendu compte qu'il ne suffisait plus de considérer le développement urbain comme une planification du cadre physique, la construction d'infrastructures, ou l'élaboration d'une réglementation, comme c'était traditionnellement le cas en Syrie.

Depuis 2003 le Conseil municipal a identifié les priorités pour l'avenir de la ville, mais il était clair depuis le début qu'un plan à quatre ans n'était pas suffisant pour révéler les tendances de développement de la ville. Une planification stratégique était nécessaire pour établir une vision d'avenir pour la ville basée sur une évaluation réaliste ainsi que des plans d'action sur une base participative avec pour objectif de gouverner et contrôler la croissance urbaine, protéger les

ressources naturelles et promouvoir l'inclusion sociale ainsi que les traditions culturelles.

Alep, en coopération avec GTZ et l'Alliance de Villes, développe aujourd'hui un Plan de développement stratégique 2025 pour fédérer tous les efforts.

La commune a la responsabilité d'assurer le leadership et d'être un catalyseur de la participation des acteurs : secteur privé (Chambres de commerce, investisseurs) et ONG. La réforme du gouvernement inclut l'abandon de la planification centralisée et l'engagement dans un processus de décentralisation du pouvoir local. Cependant, la décentralisation a besoin de redéfinir le rôle du secteur privé et de l'Etat, de la société civile et des autorités locales, de renforcer les capacités de gestion urbaine, la transparence et la prestation des services, d'approfondir le concept de développement économique local.

La connaissance de la gestion urbaine a été acquise dans le projet de réhabilitation de la Vieille Ville puis transféré plus tard à l'ensemble de la ville. Le Conseil municipal a également appris des défis et de la capacité de la société locale à travailler ensemble avec les parties prenantes, pour résoudre les problèmes et prévoir l'avenir de la ville de façon durable.

L'échange d'expériences internationales sur le développement urbain partout dans le Moyen-Orient et la Région méditerranéenne, est également un aspect important. Alep a contribué à la dissémination de ses expériences et a déjà fourni une assistance directe à Damas, Tartous et Jableh.

## 2.5 Grand Sfax (Tunisie)

Sfax est la deuxième plus grande ville de Tunisie après la capitale Tunis, et son port est le plus important en termes de tonnage. C'est une agglomération caractérisée par un tissu urbain qui occupe environ 12.000 ha, avec une zone côtière s'étendant sur plus de 20 km et un arrière-pays agricole éclaté et dégradé par l'urbanisation.

Traditionnellement capitale économique du pays en raison de ses activités industrielles et commerciales ainsi que son port, Sfax dispose également d'une importante industrie agroalimentaire, d'un fort secteur d'exportation, principalement d'huile et de poisson, aussi bien que de phosphates. Les conflits dans l'utilisation des terrains, typiques de la croissance économique et urbaine rapide, ont été accentués à Sfax par la conjonction de sources majeures de pollution (phosphates, usine municipale de déchets) et de ressources naturelles et culturelles significatives (marécages, marais salants et sites archéologiques).

En 2000 l'équipe municipale s'est mise à transformer la ville en une métropole compétitive respectueuse du développement durable. Ils ont dû établir un diagnostic de la ville et plus tard (2003-05) une Stratégie de développement du Grand Sfax (SDGS), couvrant la ville et les 6 communes environnantes. Cette action s'est réalisée conformément à la politique nationale du développement durable des villes, confortant celles-ci dans la préparation de leur propre Agenda 21 ou dans leurs stratégies de développement.

Actuellement dans sa deuxième phase, la SDGS a comme horizon 2016. Son leader politique est le maire de Sfax, qui représente l'agglomération métropolitaine. La Direction générale des services technique contrôle l'exécution de la stratégie.

Le SDGS jouit de l'assistance politique de plusieurs ministères (Intérieur, Développement local, Environnement et

Développement durable, Équipement, Transports, etc.) aussi bien que de la coopération internationale (Banque mondiale, MedCities, Alliance des Villes, AFD, GTZ, Agenda de Rome, etc.). Mais le facteur décisif dans sa consolidation a été le leadership de l'équipe municipale dans la mobilisation des demandes des citoyens et la création d'une vision métropolitaine.

Des étapes significatives ont déjà été menées avec le projet de Taparura vers la requalification de son littoral nord et la relocalisation de l'usine nationale de phosphates lourdement polluante (SIAPE). Entre 2006 et 2008 Sfax a participé au programme européen SMAP dans le but d'intégrer la planification et gestion intégrée des côtes dans sa stratégie urbaine. L'Agence Nationale de Tunis pour la Gestion du COSAT (APAL) a participé au projet, qui a servi de projet pilote pour le plan national de gestion côtière.

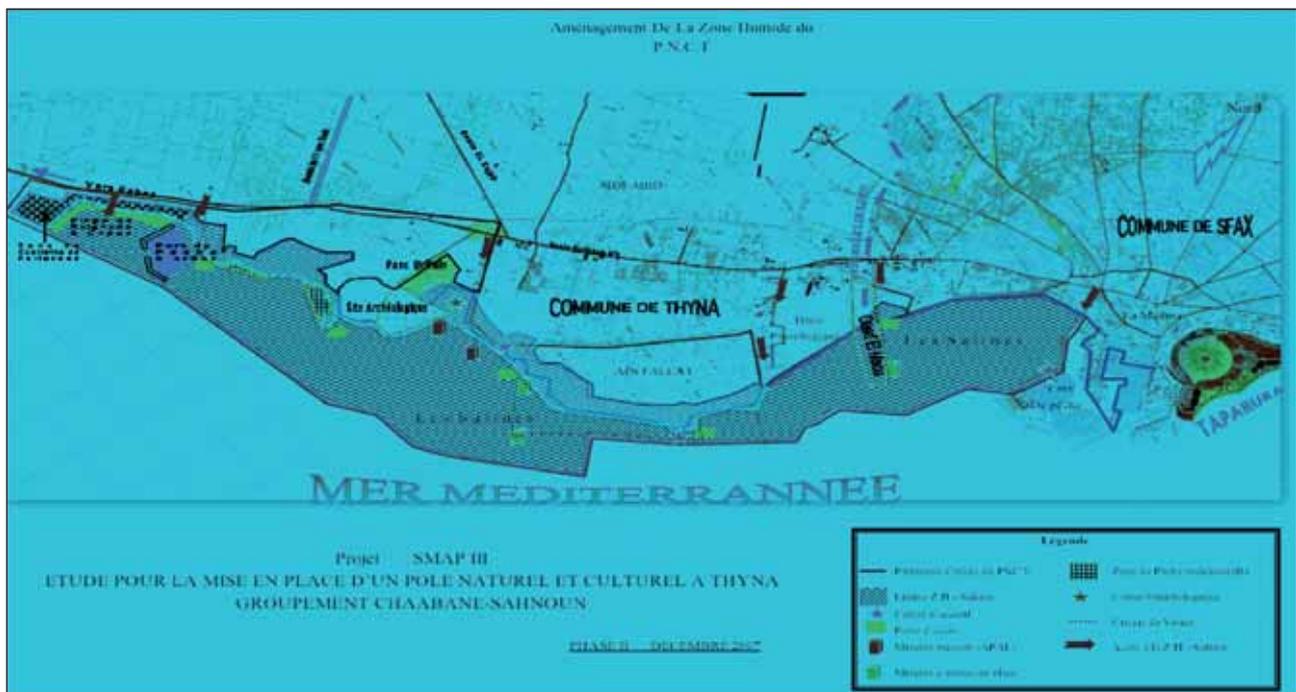
Des 60 projets identifiés dans la SDGS, 15 sont classés comme stratégiques, les plus importants sont : la communication avec les citoyens, les infrastructures, la responsabilité institutionnelle, la mobilité et le développement durable.

Des efforts sont faits pour fonder un observatoire du développement durable du Grand Sfax et pour mettre en place des indicateurs afin de mesurer le degré de réalisation des objectifs.

La stratégie de Sfax a soulevé un grand intérêt au niveau national et dans des villes comme Gabès et El-Kef. Sfax est également très active dans le réseau MedCities.

## 2.6 Secteur métropolitain de Tripoli (Liban)

Le secteur Métropolitain de Tripoli comprend trois communes : Tripoli, Mina et El Beddawy ; l'Union des Communes d'Al Fayhaa (UC) est officiellement reconnue comme un



Source: Municipalité de Sfax, 2007



mécanisme intercommunal de gestion, de planification et de mise en œuvre. Tripoli se trouve à 85 km au nord de Beyrouth et est la deuxième plus grande ville du pays après la capitale.

La population d'Al Fayhaa est évaluée à 320.184 habitants, ce qui représente presque un tiers de la population du Nord Liban. Plus de 40 % des habitants d'Al Fayhaa habitent dans des logements de mauvaise qualité, dans des secteurs qui comprennent les pourcentages les plus élevés d'immigrants non libanais venus de zones rurales. La zone de pauvreté que constitue le cœur urbain de Tripoli et le quartier de Miniye regroupent, avec le Nord du pays, plus d'un tiers de la pauvreté nationale. La dégradation urbaine va main dans la main avec la ségrégation sociale et la pauvreté. Al Fayhaa souffre intensément d'une détérioration constante de ces quartiers, qui s'accompagne d'une destruction non contrôlée des espaces verts périphériques.

Elle fait face à de sérieux défis environnementaux à cause des infrastructures inadéquates, de la gestion des déchets solides, du transport et de la pollution de l'eau.



Pauvreté en % (source : Tripoli Strategy 2008)	
	Poverty
North	52.6 %
Lebanon	28.6 %
Beirut	5.9 %
Tripoli	55.0 %

La guerre civile et ses conséquences ont perturbé le rôle de « pôle » régional de Tripoli et ont détruit son interaction avec les régions environnantes.

En conséquence, les grands investissements en infrastructure – le port, le terminal de chemin de fer et la raffinerie d'essence – qui pourraient nourrir l'économie et animer le développement dans la région, n'opèrent plus ou sont sous-exploités. Une telle infrastructure représente un potentiel inexploité qui pourrait être revitalisé par une planification efficace. Son riche héritage culturel et ses atouts naturels pourraient aussi engendrer un potentiel pour le tourisme

Les autorités d'Al Fayhaa se sont rendu compte que la situation pourrait se détériorer davantage en l'absence d'un plan stratégique intégré. Elles ont élaboré le projet de Stratégie de développement durable d'Al Fayhaa 2008-10 (SDDAF) avec le soutien de l'Alliance des Villes et des villes partenaires (Barcelone et Marseille).

L'Union des Communes d'Al Fayhaa reconnaît les organisations de la société civile et a établi un « protocole de partenariat » avec plus de 100 ONG afin de mettre en œuvre des projets de développement local communs.

La SDDAF rejoint l'engagement gouvernemental national de renforcer des gouvernements municipaux mentionné dans

l'Accord de Taef (constitution de l'après-guerre).

L'expérience de Tripoli offre une occasion unique pour approfondir l'approche proposée avant de le reproduire ailleurs au Liban et au-delà.

## Partie 3 : Conclusion et recommandations régionales

### 3.1 Conclusions

Le défi commun à l'ensemble des villes méditerranéennes du Sud est l'absence de consultation des gouvernements nationaux et intermédiaires lorsque ils définissent les stratégies nationales et régionales. Les villes se sentent écartées et souhaitent être davantage intégrées dans une politique de planification et de développement. Comme a expliqué le maire de Casablanca : « Il est parfois difficile d'établir la coopération avec les gouvernements nationaux sur nos stratégies ; alors que le secteur privé est plus intéressé par la coopération puisque il en identifie facilement les avantages. »

Les avancées de la décentralisation sont lentes, en particulier dans les pays arabes. Ceci signifie que les collectivités locales manquent de moyens pour assurer les services publics adéquats et les infrastructures pour attirer des activités économiques urbaines.

Les différences entre les villes ne pouvaient pas être plus variées : depuis des environnements démocratiques de longue date comme la France et l'Espagne, aux pays se battant avec des crises économiques comme la Grèce, l'Espagne et l'Italie, jusqu'aux pays qui luttent historiquement pour la fourniture de services de base et où la démocratie locale est toujours en construction (Liban, Syrie).

Au cours de la dernière décennie, le secteur public s'est joint à l'investissement privé dans de grandes infrastructures ou le renouvellement urbain et le développement, comme des projets de renouvellement urbains (Beyrouth centre ; ville ancienne d'Alep), développements périurbains (Lac de Tunis),



Construction de l'aéroport à Tanger et rénovation urbaine à Beyrouth



développements de port (Tanger), construction d'aéroports (Algérie, Maroc), développement de grands complexes côtiers de tourisme dans tous les pays, etc. Ces macro projets ont accéléré l'urbanisation et le développement d'infrastructures locales comme le transport, les autoroutes ou le

logement, mais n'ont pas toujours été bien intégrés avec les structures urbaines existantes.

Les villes qui bordent la Méditerranée ont bien communiqué durant des décennies, même si elles n'ont pas été soutenues par les politiques nationales. Elles ont une identité forte et sont des acteurs importants dans l'économie nationale.

Le tourisme est un facteur incontournable pour le développement, ce qui implique une ouverture générale et une connexion avec les tendances mondiales. Mais il apporte avec lui une forte dégradation environnementale, la consommation de l'espace, la pénurie d'eau et des inégalités sociales.

Comme le développement urbain traverse les frontières de la ville et particulièrement le long du littoral, la coopération intercommunale est cruciale afin de rendre ce quasi métropoles plus durables.

### 3.2 Recommandations régionales

#### Aux gouvernements locaux :

- 1 Participer aux réseaux internationaux de villes et aux projets européens et internationaux pour mobiliser des ressources et une assistance technique pour le développement durable, ainsi que pour faciliter la décentralisation.
- 2 Appliquer les principes et les recommandations adoptées par l'ONU sur l'environnement et le développement durable, en particulier sur la gestion intégrée des zones côtières, adoptées sous les auspices de l'Union européenne.
- 3 Encourager la participation des citoyens et des associations locales dans l'élaboration des plans stratégiques et des projets de développement durable, pour renforcer la

démocratie locale et pour encourager les gouvernements nationaux à approfondir l'autonomie locale.

- 4 Le modèle spatial historique de la ville méditerranéenne doit être promu et protégé parce que c'est aussi un modèle social de partage de l'espace pour éviter la ségrégation. Les instruments d'utilisation du sol et les politiques de logement devraient être révisés à cet égard.

**Aux gouvernements nationaux :**

- 1 Améliorer les conditions légales, institutionnelles et financières de collaboration avec les collectivités locales afin qu'elles puissent mettre en oeuvre des projets de développement durable.
- 2 Promouvoir des processus de décentralisation pour renforcer les capacités de décision politique et l'autonomie financière des municipalités et des régions.
- 3 Améliorer la capacité technique du personnel municipal pour lui permettre de mettre en oeuvre des projets de développement durable de manière efficace et sur le long terme.

**Aux institutions internationales :**

- 1 Reconnaître les autorités locales comme des acteurs clés et des parties prenantes dans le développement durable mondial.
- 2 Recommander aux gouvernements nationaux d'avancer dans l'application du principe de subsidiarité en vue d'augmenter l'efficacité du développement durable à tous les niveaux.
- 3 Renforcer la capacité technique du personnel territorial pour lui permettre de mettre en oeuvre des projets de développement durable de manière efficace et sur le long terme.
- 4 Reconnaître que le développement de programmes et l'exécution de projets internationaux devraient être adaptés aux besoins et aux particularités locales.
- 5 Encourager l'échange d'expériences et leur diffusion dans d'autres villes, en favorisant en particulier des échanges entre les villes de la côte du Sud-Est.

---

**Travaux cités :**

- Benoit, G. & A. Comeau (ed., 2005) « Les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement en Méditerranée », Plan Bleu : Sophia Antipolis
- CGLU (2008) « La Décentralisation et la Démocratie Locale dans le monde », Premier Rapport Mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis : Barcelona.
- Base de données de Décentralisation de la Banque mondiale (2002) : <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscalindicato rs.htm>

Les dirigeants  
locaux préparent  
l'avenir de nos  
villes

# Amérique du Nord



## Table des matières

<b>Partie 1 : Contexte et enjeux</b>	135
1.1 Croissance et déclin des villes	135
1.2 Questions sociales	136
1.3 Questions économiques	137
1.4 Questions environnementales	138
1.5 Gouvernance (décentralisation)	138
<b>Partie 2 : Tendances en matière d'urbanisme</b>	139
<b>Partie 3 : Études de cas</b>	141
3.1 Montpelier, Vermont (États-Unis)	141
3.2 Olympia, Washington (États-Unis)	142
3.3 Portland, Oregon (États-Unis)	143
3.4 Calgary, Alberta (Canada)	143
3.5 Toronto, Ontario (Canada)	145
3.6 Greater Vancouver Regional District, British Columbia (Canada)	145
<b>Partie 4 : Conclusion et recommandations</b>	146
<b>Travaux cités</b>	148

## Partie 1 : Contexte et enjeux

### 1.1 Croissance et déclin des villes

Les nombreuses caractéristiques communes existant entre le Canada et les États-Unis s'expliquent par les liens multiples et étroits qu'entretiennent depuis plusieurs siècles ces deux pays d'Amérique du Nord. L'influence qu'ils ont exercée l'un sur l'autre, tant sur le plan économique que sur le plan culturel, les a tous deux profondément marqués.

Au XIX<sup>e</sup> siècle, les villes des États-Unis et du Canada sont très denses et se développent sans aucune planification. Les problèmes de santé qui en découlent entraînent la création de métiers liés à l'urbanisme. L'accent est alors mis sur la décentralisation, la décongestion, l'expansion des banlieues (des *streetcar suburbs*, desservies par une ligne de tramway, aux *automobile suburbs*, fondées sur la voiture) et une approche rationnelle du développement. Après la Seconde Guerre mondiale, la constitution d'un vaste réseau autoroutier aura un impact énorme sur la croissance des banlieues.

Les voitures sont à un prix abordable et suscitent un grand engouement, et le coût du foncier est bas à la périphérie des villes. En outre, les pouvoirs publics favorisent l'accès à la propriété (prêts hypothécaires à bas prix, déductions fiscales pour les propriétaires, etc.). Aux États-Unis, le *National Interstate and Defense Highway Act* (1956) libère des fonds en abondance pour la construction d'autoroutes. Il est dès lors possible de vivre en banlieue tout en se déplaçant facilement pour se rendre au travail, faire ses courses, etc. Les règlements sur l'occupation des sols, adoptés à l'origine pour pallier aux problèmes des villes surpeuplées et malsaines du XIX<sup>e</sup> siècle,



Levittown (New York), la première des banlieues américaines construites en grande série (source : *Life Magazine*, 1948)

entraînent une séparation des usages qui renforce la dépendance de la voiture. De son côté, le Canada investit moins dans les autoroutes, et ses banlieues sont donc moins dispersées qu'aux États-Unis. Néanmoins, la ville d'après-guerre axée sur l'automobile, composée d'un centre d'affaires et de banlieues-dortoirs, se retrouve couramment dans les deux pays.

Dans les années 1990, on assiste à un changement de modèle dans certaines villes. Vancouver, Seattle ou San Francisco, par exemple, réussissent à amorcer un mouvement de retour des populations vers le centre. En même temps, de nombreuses agglomérations connaissent un déplacement des emplois du centre-ville vers des parcs d'activités en banlieue. Cette évolution se traduit par des schémas de déplacement domicile-travail de banlieue à banlieue plutôt que de la banlieue vers le centre.

En termes de schémas d'aménagement régional, on est passé dans les trente dernières années d'une économie fondée sur l'industrie manufacturière à une économie axée sur les services. Cette évolution a entraîné le déclin de villes industrielles comme Détroit, ainsi que d'autres villes de ce qu'il est désormais convenu d'appeler la *Rust Belt* (ceinture de la rouille), dans la région des Grands Lacs, au centre-est des États-Unis. Les années 1970 ont vu un déplacement de population du nord-est et de la *Rust Belt* vers la *Sun Belt* (ceinture du soleil), dans le sud et l'ouest des États-Unis. Détroit, par exemple, a perdu plus de la moitié de sa population au cours des quarante dernières années, tandis que celle de Phoenix a plus que triplé. La hausse des revenus et la généralisation de la climatisation ont poussé un grand nombre d'Américains à aller s'installer sous les climats plus chauds de la Californie et du sud-ouest du pays.

Ces États offraient en outre d'autres avantages : environnement favorable aux affaires, coûts de l'énergie moindres, salaires non imposés par un syndicat... L'un des effets de cette démarche non interventionniste a été l'étalement urbain et une pression accrue sur l'environnement, qui se traduit notamment par des problèmes de pollution et de manque d'eau dans beaucoup de villes de la *Sun Belt*. Ces zones continuent à gagner des habitants,



Une ville de banlieue typique du Canada et des États-Unis

bien que la perte de population subie par les régions urbanisées plus anciennes du nord-est se soit ralentie ces dernières années.

Au Canada, où l'économie est fondée sur les ressources naturelles, cette dépendance s'est traduite par une volatilité du développement urbain. La rapide expansion de villes comme Fort McMurray, dans la région des sables bitumineux de l'Alberta, ou Calgary (où se trouve le siège social de toutes les grandes compagnies pétrolières présentes dans le pays), liée au boom de l'industrie du pétrole et du gaz, est allée de pair avec le déclin des villes de Colombie-Britannique dépendant de la sylviculture et de celles dépendant de la pêche, comme à Terre-Neuve. Grâce aux mesures énergiques prises par les pouvoirs publics, les centres de production du sud de l'Ontario n'ont cependant pas connu la même récession que la *Rust Belt* américaine, qui se trouve pourtant juste de l'autre côté de la frontière. La *Sun Belt* n'en a pas moins attiré un grand nombre de Canadiens, mais en tant que retraités ou vacanciers.

### 1.2 Questions sociales

Le Canada et les États-Unis ont été et sont toujours façonnés par l'immigration. Malgré des taux de natalité en baisse (mais encore supérieurs au seuil de remplacement des générations, contrairement à ce qui se produit en Europe), la population continue à s'accroître de 0,9 et 0,97 % respectivement (DAES/ONU, 2006). Les États-Unis ont la plus importante population immigrée du monde, avec 20,56 % du total de la population immigrée mondiale, tandis que le Canada arrive en septième position, avec 3,272 %. Toutefois, en pourcentage de la population totale du pays, le Canada compte un plus grand nombre d'immigrés que les États-Unis, à savoir 18,76 % contre 12,81 %. Les taux d'urbanisation sont de 82 % pour les États-Unis et de 80 % pour le Canada (CIA, 2010). Plus de 35 % des habitants actuels de Toronto et Vancouver sont nés en dehors du Canada.

Les dix principaux pays de naissance des personnes ayant émigré au Canada (source : *Canada Geographic*, 2010)

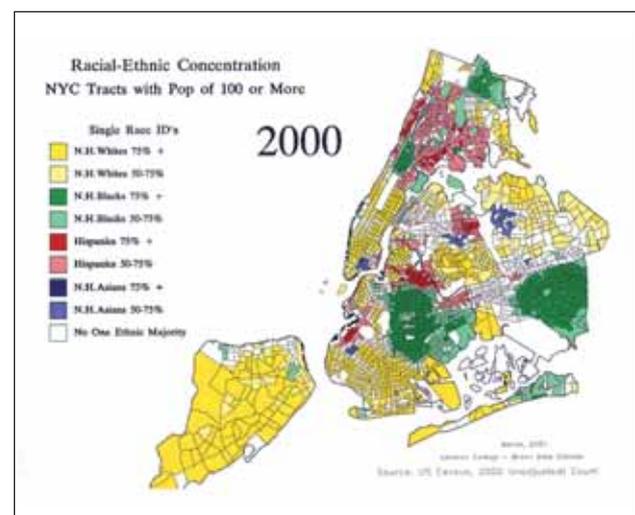
1961		2001	
1 Royaume-Uni	24.3%	1 Chine	10.8%
2 Italie	16.5%	2 Inde	8.5%
3 Allemagne	10.8%	3 Philippines	6.7%
4 Pays-Bas	8.9%	4 Hong Kong	6.5%
5 Pologne	5.0%	5 Sri Lanka	3.4%
6 États-Unis	3.9%	6 Pakistan	3.2%
7 Hongrie	3.1%	7 Taiwan	2.9%
8 Ukraine	2.4%	8 États-Unis	2.8%
9 Grèce	2.3%	9 Iran	2.6%
10 Chine	1.8%	10 Pologne	2.4%

Les deux sociétés ont un grand nombre de minorités visibles, particulièrement dans les villes. Les problématiques liées aux origines ethniques, à la diversité et à l'intégration ont une incidence considérable sur l'urbanisme, même si les approches sont quelque peu différentes dans les deux pays. La société des États-Unis, principal pays d'accueil des migrants internationaux, est communément qualifiée de « melting pot », la notion de « melting pot » (littéralement faire fondre différents métaux dans un creuset pour créer un nouveau type

de métal) impliquant que les nouveaux venus renoncent à leur culture d'origine et adoptent leur nouveau cadre culturel. Les Canadiens, quant à eux, parlent de « multiculturalisme » pour décrire leur approche ; ils utilisent les termes de « mosaïque » ou de « salad bowl » pour décrire une société qui encourage le maintien d'une identité culturelle dans le respect de la culture locale, tout en favorisant la transformation de la société locale afin de répondre aux besoins des nouveaux venus.

Aux États-Unis, la croissance des banlieues fondées sur la voiture a aussi conduit au phénomène du « white flight ». Ce terme désigne la fuite des familles blanches de classe moyenne vers les banlieues, alors que les minorités les plus pauvres et visibles se concentrent dans le centre urbain. Les Afro-Américains se voyaient souvent refuser des prêts hypothécaires dans les banlieues, et les nouveaux immigrés n'avaient pas les moyens d'acheter une maison en raison du zonage des parcelles en lots de grandes dimensions. Dans les années 1980, la proportion des pauvres dans les cœurs d'agglomération était de plus du double de leur part dans la population du pays. Aujourd'hui, les Blancs représentent toujours environ 66 % de la population américaine, mais 40 % seulement de celle des grandes villes. De la même façon, au Canada, les immigrés ont toujours été attirés par les grandes agglomérations ; les minorités visibles sont maintenant majoritaires à Vancouver et Toronto. Une autre évolution démographique observée au Canada est l'augmentation des populations urbaines des Premières nations (peuples autochtones), qui partent vivre hors de leurs réserves (souvent rurales) : Regina, Saskatoon et Winnipeg en concentrent les pourcentages les plus importants, de l'ordre de 6 à 9 %.

Depuis les années 1990, on constate une certaine inversion de cette tendance à la concentration de la pauvreté en centre-ville. Le regain de popularité du centre-ville auprès des jeunes ayant un emploi provoque une montée des prix. Les familles les plus pauvres partent s'installer de plus en plus loin, ce qui suppose des trajets domicile-travail plus longs. À la suite de la crise financière et hypothécaire de 2008, beaucoup de logements situés en grande banlieue ont été abandonnés par leurs occupants, tandis que la valeur de ceux situés dans des quartiers plus centraux se maintenait généralement.



Concentration ethnique. Zones de NY ayant 100 habitants ou plus (Source : US Census, 2000 (décompte non ajusté))

Dans certaines villes, comme New York ou San Francisco, les quartiers centraux sont si onéreux que cela soulève des préoccupations quant à la diversité de leur population et à la présence de personnes exerçant des métiers essentiels (infirmières, enseignants, pompiers, policiers...), qui n'ont pas les moyens d'y vivre.

Le ministère du Logement et du Développement urbain (au niveau fédéral) et plusieurs États ont mis en place des programmes de logement abordable ciblés sur ces collectifs. De nombreuses villes, dont San Francisco et Ottawa, ont élaboré leurs propres plans stratégiques à cet égard, en intervenant à différents niveaux : logement social, logement abordable, parc locatif, aide à la réhabilitation de logement, etc. Cependant, le problème demeure.

### 1.3 Questions économiques

Aux États-Unis, les modèles de **développement économique** varient d'une circonscription à l'autre et peuvent impliquer de nombreux acteurs, dont la municipalité, les entreprises locales, le comté, l'État, des services gouvernementaux (comme la Port Authority à New York) ou des chambres de commerce ayant diverses modalités de financement. Dans certains endroits, ces acteurs sont des chambres de commerce financées par la municipalité ou par le comté (comme en Floride) ou des commissions de développement économique ; ailleurs, notamment à Chicago, il s'agit de groupes sans grande cohésion auxquels le maire fait appel le cas échéant. Au Canada, lorsque les échelons supérieurs de gouvernement accordent des fonds pour le développement économique, il est généralement demandé aux gouvernements locaux de s'aligner en dégageant une somme équivalente ; par conséquent, ils s'impliquent davantage. C'est généralement le cas dans les régions les plus défavorisées, notamment dans le nord et dans les petites villes dont l'économie est fondée sur l'exploitation des ressources naturelles.

Face à une conjoncture de plus en plus difficile, les gouvernements locaux assument une responsabilité accrue en matière de développement économique. Vancouver est la seule ville de sa taille (dans les deux pays) à ne pas avoir de stratégie de développement économique. D'une manière générale, les collectivités locales lancent des campagnes pour assurer leur promotion, interviennent dans les plans de réaménagement des centres-villes, sollicitent les hauts fonctionnaires du gouvernement à propos des dépenses d'équipement et font valoir leurs atouts auprès des entreprises. Par exemple, lorsque des rumeurs ont commencé à circuler indiquant que Boeing envisageait de quitter Seattle, le maire de Chicago, Richard Daley, a ainsi pu faire appel aux chefs d'entreprise de sa coalition pour le développement économique, qui l'ont aidé à persuader Boeing de s'installer à Chicago.

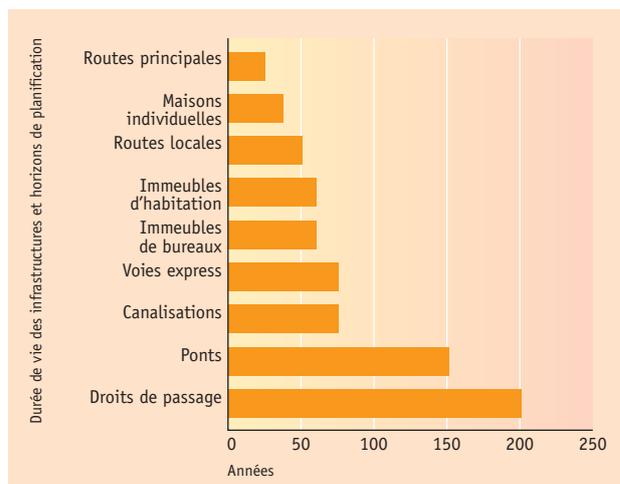
En 2008, le taux de **chômage** au Canada, généralement plus élevé qu'aux États-Unis, était cependant au plus bas depuis les années 1970, à 6,1 % (HRSDC, 2010). En avril 2010, il était passé à 8,1 %, soit un taux encore inférieur au taux américain, de 9,9 % à la même date (BLS, 2010). Pendant la plus grande partie des quinze dernières années, néanmoins, les États-Unis ont affiché des taux de chômage très faibles, de l'ordre de 3 à

6 %, contre 6,5 à 8 % pour le Canada. En termes de dépenses par habitant, les États-Unis consacrent des sommes beaucoup plus importantes que le Canada au développement économique.

Il y a des informations contradictoires concernant l'effet de la crise des **subprimes** sur les villes des États-Unis. Certaines montrent que beaucoup de gens ont renoncé à leur résidence en banlieue ou à leur maison de vacances, particulièrement en Floride. D'autres indiquent que le marché de la copropriété a été durement frappé dans les quartiers centraux, comme le centre-ville de Chicago, alors que certains marchés de l'immobilier en banlieue se redressent déjà, grâce à la baisse des prix et aux incitations des pouvoirs publics à l'achat du premier logement.

Le Canada n'a pas été aussi touché que les États-Unis en raison de ses politiques beaucoup plus rigoureuses en matière de prêt et de crédit hypothécaire. Le ralentissement de l'activité économique n'en a pas moins donné lieu à un endettement à tous les niveaux de gouvernement. Les dépenses d'équipement ont été utilisées pour soutenir l'économie et sortir de la récession. Outre les 7,7 milliards de dollars apportés par le gouvernement fédéral canadien à ce titre, d'autres d'initiatives ont été mises en place, notamment des exonérations d'impôt, le prolongement des allocations chômage, des aides à la formation et des investissements dans la recherche et l'enseignement supérieur. En 2009, les États-Unis ont adopté l'*American Recovery and Reinvestment Act*, qui prévoit 787 milliards de dollars de réductions d'impôt, des dépenses en matière d'assurance-chômage et des investissements dans les ponts et chaussées, les énergies renouvelables, la mise aux normes des logements et des bâtiments publics et la recherche scientifique.

Le vieillissement des équipements est une préoccupation au Canada comme aux États-Unis. Un rapport de 2007 de la Fédération canadienne des municipalités fait état d'un déficit de l'infrastructure municipale évalué à 123 milliards de dollars (FCM, 2007), tandis qu'une étude publiée en 2005 par la Société américaine des ingénieurs civils a estimé les besoins d'investissement à 1,6 billion de dollars sur cinq ans (ASCE, 2005).



Ottawa : construire une ville durable et capable de s'adapter

## 1.4 Questions environnementales

Plusieurs villes du Canada et des États-Unis ont assumé un rôle de chef de file pour promouvoir la compréhension des changements climatiques et du développement urbain vert. Il est devenu évident qu'elles sont des acteurs essentiels du développement durable et elles ont fréquemment fait preuve de davantage d'esprit d'initiative que les gouvernements nationaux. Ainsi, la Conférence des maires des États-Unis a élaboré le *U.S. Mayors Climate Protection Agreement* et appelé au boycottage du pétrole provenant des sables bitumineux de l'Alberta. En Colombie-Britannique, le gouvernement provincial a demandé à toutes les municipalités de fixer des objectifs de réduction du CO<sub>2</sub> pour leurs propres opérations et pour leurs populations. Olympia (Washington) et Montpelier (Vermont) sont en lice pour voir laquelle réussira à devenir la première capitale d'État « soutenable » ou durable. Plusieurs villes se sont fixé des objectifs afin de devenir la ville la plus soutenable dans leur pays (Phœnix) ou au monde (Vancouver).

La plupart des municipalités ont pris des mesures concrètes en vue de rendre leur ville plus écologiquement viable, par exemple : gratuité des transports en commun en centre-ville (Seattle), politique d'achats écologiques (Halifax), rénovation des bâtiments municipaux en incorporant des panneaux solaires et en améliorant l'efficacité énergétique (Phœnix), régénération du fleuve (San Antonio), jardins partagés (Minneapolis) ou conservation de l'eau (Los Angeles). Certaines lient explicitement les initiatives environnementales à d'autres objectifs de durabilité, comme la réduction de la pauvreté, la viabilité économique et l'harmonie sociale (Calgary).

Cependant, les **banlieues où l'on ne peut vivre sans voiture** sont de grosses consommatrices d'énergie, non seulement en raison des modes de transport (rien n'est accessible à pied, pas ou peu de transports en commun), mais encore en raison du bâti, fondé sur la maison individuelle, c'est-à-dire un type d'habitat à très faible densité qui exige d'énormes



Carte d'Olympia (Washington) montrant l'élévation prévue du niveau de la mer due au changement climatique. La perspective de voir la station de traitement des eaux et le centre-ville recouverts par les eaux a incité la Ville à intégrer des stratégies d'atténuation du changement climatique dans toutes les activités municipales (source : Ville d'Olympia)

investissements en infrastructures pour les raccorder aux réseaux de services. Les tentatives visant à changer cette forme d'urbanisme se heurtent à des résistances considérables de la part des promoteurs ayant investi en zone périurbaine, des résidents qui estiment que de telles banlieues sont un endroit approprié pour élever leurs enfants, et des citoyens qui voient toute tentative de restriction de la croissance comme un empiètement sur leur liberté. Y compris au sein des municipalités, les ingénieurs et les codes du bâtiment imposent des normes incompatibles avec un tissu local compact, axé sur les piétons. Les partisans d'un mode de développement urbain plus dense, comme les nouveaux urbanistes, ont toutefois gagné du terrain au cours des vingt dernières années. Les zones à usage mixte, où les déplacements à pied sont possibles, sont devenues très prisées, comme c'est le cas à Docksider Green (Victoria) ou à Garrison Woods (Calgary). Cependant, la plupart des projets imaginés par les nouveaux urbanistes, de type « smart growth » ou croissance intelligente, restent des initiatives isolées. Vancouver est l'une des rares villes où ce type d'urbanisme s'est généralisé.

La densité s'est plus facilement imposée dans des villes comme Vancouver, où la croissance rapide de la population s'accompagne d'une flambée des prix du logement. Des villes comme Détroit, qui a perdu plus de la moitié de sa population depuis les années 1960, sont confrontées à d'autres problèmes. En 2009, le maire a lancé une campagne en vue de démolir les bâtiments délabrés ; 30 % du sol à Détroit est désormais en friche, et il est prévu de raser 10 000 bâtiments abandonnés d'ici à 2013. D'autres villes du nord-est des États-Unis et des villes « de ressources primaires » – dites aussi « villes nouvelles » (localités isolées bâties autour d'industries fondées sur des ressources naturelles) – au Canada doivent faire face à des problèmes du même ordre.

## 1.5 Gouvernance (décentralisation)

Les États-Unis et le Canada ont un système de gouvernement fédéral reposant sur trois piliers : fédéral (national), État (aux États-Unis) ou provincial/territorial (au Canada), et municipal. Sur le plan juridique, les villes des États-Unis et du Canada sont des « créatures » de l'État ou de la province. Il y a aussi des municipalités de palier inférieur, des municipalités à palier unique et des municipalités de palier supérieur (régionales ou métropolitaines). États et provinces ont leurs propres lois et des ministères qui assument diverses responsabilités municipales, dont celles relatives à l'aménagement du territoire et au développement local.

Même si les responsabilités municipales varient d'une province à l'autre et d'un État à l'autre, d'une manière générale les communes sont responsables des questions suivantes : transports urbains, entretien de la voirie, enlèvement de la neige, traitement des égouts, évacuation des eaux usées et des eaux de pluie, gestion des déchets solides, approvisionnement en eau, lutte contre les incendies, police, activités culturelles et de loisirs, urbanisme, développement économique local, consultations publiques et élections. Aux États-Unis, les municipalités sont également responsables de l'enseignement public ainsi que de la santé et des hôpitaux publics, qui relèvent de la compétence des provinces au Canada.

Les **taxes foncières** représentent à peu près 40 % des revenus municipaux au Canada, tandis qu'environ 40 % également proviennent de paliers supérieurs de gouvernement ; généralement destinés à des fins précises (infrastructures, par exemple), ces derniers sont souvent octroyés sous forme de prêts à long terme. Les ventes de biens et services (redevances perçues au titre des activités de loisirs, etc.) représentent globalement 15 % du total, mais ce poste est extrêmement variable d'une ville à l'autre. Le reste provient de taxes spéciales (enlèvement de la neige, etc.) et des revenus de placements. Côté dépenses, les transports constituent le poste le plus important. Viennent ensuite l'environnement (eau, égouts, déchets solides, nettoyage des rues, etc.), la lutte contre les incendies et la sécurité publique, les loisirs et les services sociaux. L'urbanisme représente 1,1 % du total des dépenses des gouvernements locaux au Canada (FCM, 2006).

Les villes des États-Unis ont des compétences fiscales plus étendues que celles du Canada. Les taxes foncières y représentent environ 21 % des revenus municipaux, les autres taxes 22 %, les tarifs des services 29 %, les transferts du gouvernement de l'État 21 % et ceux du gouvernement fédéral 5 % ; 2 % proviennent de sources diverses. Elles peuvent aussi faire usage de leur capacité à émettre des bons municipaux afin d'obtenir des fonds pour leurs investissements en infrastructure. C'est une formule que les villes canadiennes commencent aussi à explorer afin de répondre à leurs besoins en infrastructures, mais la structure fiscale au Canada n'est pas aussi favorable qu'aux États-Unis (SUMA, 2009).

Les postes sécurité publique et environnement, logement et déchets représentent les plus grosses dépenses dans les municipalités américaines (21 % chacun). Parmi les autres dépenses importantes, il faut citer les transports (14 %) et l'éducation (12 %), suivis de la santé (11 %) et de l'administration publique (7 %). Les 14 % restants correspondent à des postes divers (Ligue nationale des villes [NLC]).

La capacité des municipalités à lever des impôts est moindre que celle des paliers supérieurs de gouvernement. Elles

dépendent donc de plus hautes instances pour leurs dépenses d'investissement et souvent pour une partie de leurs frais de fonctionnement. Un minimum de planification est exigé dans la plupart des circonscriptions. À cet égard, nombre de responsabilités sont déléguées aux collectivités locales : occupation des sols, zonage, infrastructures et, de plus en plus, prestation de services sociaux au niveau local. La plupart des municipalités s'en félicitent, car cela leur permet d'exercer un plus grand contrôle, avec un bémol toutefois, tenant aux fonds limités dont elles disposent et à leur faible marge de manœuvre en matière de création de revenus.

Les municipalités ont également constitué des associations et réseaux afin de se soutenir mutuellement. Des organisations comme la Ligue nationale des villes (NLC), la Conférence des maires des États-Unis et la Fédération canadienne des municipalités sont des organisations neutres, à but non lucratif, qui agissent comme porte-parole des villes auprès des gouvernements nationaux et œuvrent en faveur de l'amélioration du développement urbain en fournissant à leurs membres travaux de recherche, outils et formations. Il existe également des associations de municipalités aux niveaux des États ou des provinces, comme la League of Arizona Cities and Towns, la Municipal Association of South Carolina, l'association Québec Municipal ou l'Union of Nova Scotia Municipalities. Les municipalités font aussi partie de réseaux ayant des objectifs plus précis, comme l'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent, une coalition de maires déterminés à assurer la protection et la régénération des Grands Lacs et à améliorer la qualité de vie dans leur ville.

L'élaboration des plans d'occupation des sols est généralement un processus très politisé, et ceci dans les deux pays. Les citoyens des États-Unis, en particulier, sont convaincus qu'il faut moins d'État et une ingérence minimale des pouvoirs publics. À cela s'ajoute un vif respect des droits de propriété et une profonde croyance dans l'efficacité du jeu du marché. Les conflits entre municipalités, promoteurs du secteur privé et citoyens peuvent être intenses.

---

## Partie 2 : Tendances en matière d'urbanisme

Bien qu'ils n'exercent pas un contrôle législatif direct sur les municipalités, les gouvernements fédéraux n'en ont pas moins influencé l'urbanisme et le développement urbain par le biais d'incitations financières et de l'investissement fédéral dans des infrastructures telles que les autoroutes et les aéroports. Aux États-Unis, au niveau fédéral le *National Interstate and Defense Highway Act* de 1956 a été suivi, en 1962, par une autre loi relative au réseau autoroutier qui prévoyait l'obligation, pour

toute zone urbaine de plus de 50 000 habitants, de développer des axes autoroutiers de longue distance, ainsi que les dotations nécessaires.

Quelques villes, comme New York, Vancouver et Calgary, refusèrent la construction de voies express à travers les quartiers anciens du centre, non pas en raison d'un refus des municipalités, mais des protestations des habitants. Cela a



Le résultat du Highway Act de 1956 : la I-5 dans Portland

permis de préserver la qualité de vie des quartiers du centre-ville et a donné lieu à un autre modèle de développement urbain qui, aujourd'hui, est de mieux en mieux accepté.

Dans les années 1960, les projets de renouvellement urbain laissent place à des interventions privilégiant la réhabilitation. La participation publique devient de plus en plus importante, et de nombreux États et provinces ont désormais un mandat dans ce domaine par le biais de la législation. Dans certaines villes, comme Portland, la planification est institutionnalisée par la création de l'Office of Neighborhood Associations dans les années 1970. Cependant, la participation de la population aux processus de planification municipale peut encore prendre de multiples formes, des séances d'information et journées portes ouvertes aux groupes consultatifs de citoyens et à un processus budgétaire participatif.



À Vancouver, le projet d'autoroute gratuite à travers le quartier historique de Chinatown fut stoppé grâce à la mobilisation des habitants

Par ailleurs, la question de savoir comment faire en sorte que des voix marginalisées comme celles des femmes, des minorités, des immigrés et des jeunes puissent se faire entendre fait toujours l'objet de débats, de même que l'utilisation de nouvelles technologies, comme les sites de réseautage social.

Du fait de la persistance des problèmes économiques, de plus en plus d'urbanistes sont associés aux actions de développement des ressources locales. Cependant, l'idée d'une planification stratégique globale a toujours suscité des résistances, particulièrement aux États-Unis où cette approche est perçue comme par trop utopique, trop vaste, sortant du mandat des municipalités, voire quelque peu autoritaire. Néanmoins, les avantages d'une planification stratégique, notamment le fait d'avoir une grande connaissance de la ville et de faire participer un large éventail de personnes à la définition des priorités, ont été reconnus. De fait, la plupart des villes se sont dotées d'un plan global sous une forme ou une autre, ainsi que de plans stratégiques pour des questions plus spécifiques (développement économique, logement, sans-abri, etc.).

Au Canada, environ la moitié des provinces et territoires demandent aux municipalités d'établir un document de planification globale (généralement appelé Official Community Plan ou Plan municipal de développement).

Aux États-Unis, les pouvoirs publics, parfois au niveau municipal et parfois au niveau régional, mènent à bien une planification stratégique globale qui englobe le plus souvent les grands aspects suivants (Levy, 2003) :

- Santé
- Sécurité publique
- Circulation
- Prestation de services et mise en place d'équipements
- Santé budgétaire
- Objectifs économiques
- Protection de l'environnement
- Objectifs redistributifs

Ces documents fournissent de grandes orientations politiques et stratégiques sur lesquelles s'alignent ensuite d'autres plans plus spécifiques, notamment en matière de transport et d'affectation des sols.

La tendance à la réurbanisation a favorisé l'élaboration de **plans stratégiques**. La transformation de quartiers industriels ou d'entrepôts afin d'en faire des zones à usage mixte (zones résidentielles et commerciales), par exemple, nécessitait une planification stratégique à l'échelle du quartier (comme à Near South Side, Chicago). Plusieurs quartiers étant généralement animés par cette volonté de redynamiser ainsi leur économie, et donc en concurrence, un plan stratégique à l'échelle de la ville était souvent la solution pour coordonner les différentes initiatives ; le Connecting Cleveland Citywid Plan en est un bon exemple.

La reconnaissance du rôle des villes en matière de **développement durable**, les préoccupations liées au changement climatique et un souci de protection de l'environnement ont aussi conduit les municipalités à adopter

une approche plus intégrée de la planification. Au Canada, ceci a été institutionnalisé par les plans de développement durable de collectivités (ICSP), condition requise pour accéder aux financements accordés par le gouvernement fédéral pour des équipements verts. Aux États-Unis, des municipalités (dont Portland, Seattle, New York et Montpelier) ou des groupes de citoyens (comme à Chattanooga) sont le fer de lance de la création de plans intégrés à long terme axés sur le développement durable.

Par développement durable, on entend généralement développement respectueux de l'environnement, mais dans un ICSP la ville travaille sur la base d'une approche plus intégrée. Jusqu'à présent, les plans de développement durable ou plans « verts » étaient principalement centrés sur des stratégies de réduction de l'utilisation des ressources naturelles et d'atténuation des effets du changement climatique. La réflexion en termes d'adaptation en est encore à ses premiers balbutiements (et se voit surtout dans les villes côtières, qui s'inquiètent de l'élévation du niveau de la mer, comme

Olympia, dans l'État de Washington, ou Delta, en Colombie-Britannique). Cependant, il est aujourd'hui courant d'intégrer des volets protection de l'environnement et espaces verts dans les plans d'occupation des sols et d'aménagement des quartiers.

Naturellement, les municipalités ont aussi eu tendance à réexaminer leurs propres activités en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, ou à se concentrer sur des domaines placés sous leur contrôle. Ainsi, la plupart d'entre elles ont depuis longtemps des programmes de recyclage. Cependant, c'est au niveau de l'utilisation des sols et des transports qu'elles ont le plus fort impact environnemental. Les villes des États-Unis et du Canada arrivent souvent à mieux lier ces deux aspects et à les intégrer en même temps dans leur planification, comme on le constate à Calgary, dans l'État de l'Illinois et à Albany, mais ce n'est pas encore la règle. Dans la plupart des municipalités, les efforts visant à densifier le tissu urbain afin d'enrayer l'étalement de la tache urbaine se heurtent à des difficultés considérables. Le processus est engagé, mais les progrès sont lents.

---

## Partie 3 : Études de cas

### 3.1 Montpelier, Vermont (États-Unis)

Montpelier, capitale de l'État du Vermont, compte 8 000 habitants et est la plus petite capitale d'État des États-Unis. Elle forme une petite aire « micropolitaine » avec la ville voisine, Barre (10 000 habitants). À Montpelier, l'emploi repose fondamentalement sur le secteur public, la banque et les assurances, la santé, l'enseignement supérieur et la restauration. La population est restée remarquablement stable depuis 60 ans, mais en tant que bassin d'emploi, la ville génère plus de 9 000 postes de travail. L'augmentation des déplacements domicile-travail crée des problèmes de circulation et de stationnement. Montpelier est également représentée au sein d'une commission régionale d'urbanisme, aux côtés de 22 autres municipalités du centre du Vermont.

Le projet « enVision Montpelier » est un processus de planification intégrée à long terme de la durabilité urbaine. Dans le cadre de ce projet, 800 personnes, soit 10 % de la population, participent à un débat sur l'avenir de la ville. Montpelier porte la participation des habitants vers de nouveaux sommets en inscrivant l'engagement constant de la collectivité dans la vie de la ville au quotidien. La municipalité facilite la tenue régulière de réunions de résidents qui rassemblent des centaines de participants.

Les objectifs du projet « enVision » couvrent toutes les dimensions de la ville : économie, moyens d'existence,

gouvernance, infrastructures et équipements, environnement bâti, environnement naturel, développement social et humain, etc. « enVision Montpelier » répond à un engagement des pouvoirs publics ; c'est un processus d'urbanisme et, plus important encore, d'apprentissage, qui a été utilisé pour créer le schéma directeur d'aménagement de la ville. Le schéma directeur de Montpelier donne désormais des orientations fondées sur « enVision » pour un large éventail de services urbains, notamment en ce qui concerne la biodiversité, la gestion des ressources en eau, l'utilisation des sols, les transports, les services collectifs, la gestion des conflits, l'éducation, les loisirs, la reprise économique, le zéro déchets, l'énergie et le logement.



Cet exercice de planification stratégique permet à Montpellier de tirer parti des possibilités de financement qui se présentent. En s'appuyant sur l'engagement de la population et des parties prenantes et sur les orientations stratégiques définies dans le cadre du projet « enVision Montpellier », la ville a récemment demandé et obtenu du ministère de l'Énergie une subvention fédérale de 8 millions de dollars pour une centrale de district destinée à la production d'énergie thermique à partir de biomasse renouvelable. La planification a aussi ouvert la voie à des pratiques innovatrices. Montpellier a récemment reçu une subvention d'un million de dollars de la U.S. Administration on Aging afin de créer de nouvelles prestations complémentaires pour le troisième âge. À l'évidence, la planification globale dans une perspective de développement durable est payante pour la ville.

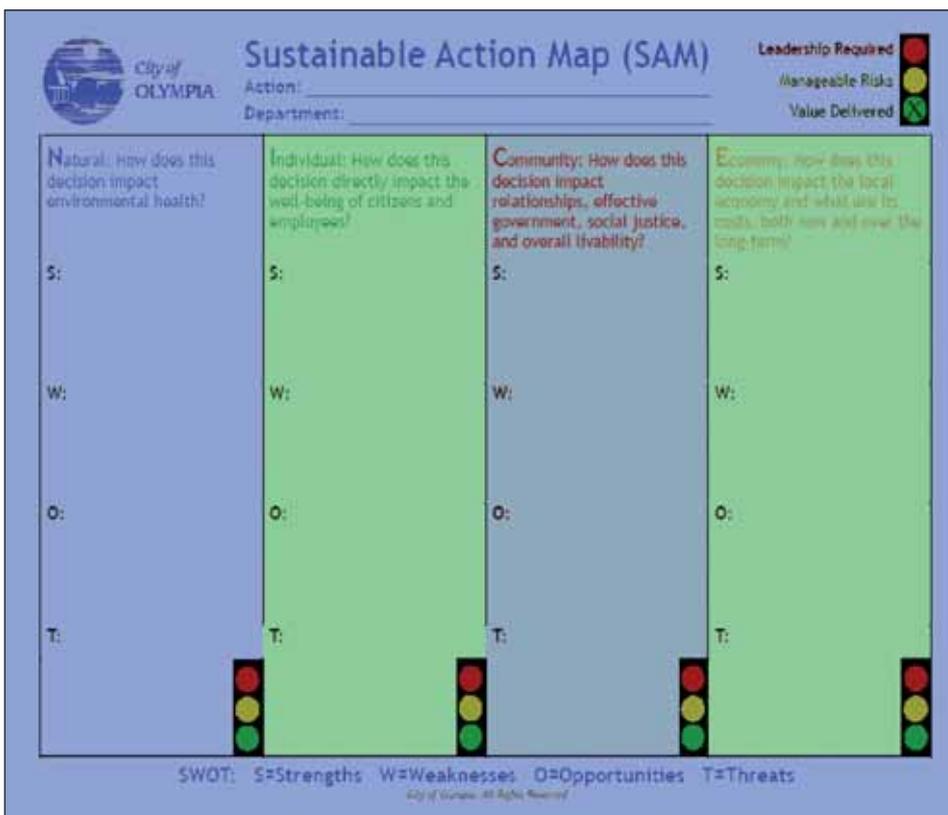
### 3.2 Olympia, Washington (États-Unis)

Olympia, capitale de l'État de Washington, a une population de 45 000 habitants. C'est également le siège du gouvernement du comté. La fonction publique est donc le principal moteur de l'économie locale et fournit un environnement économique stable. Située au nord-ouest des États-Unis, la ville se trouve à l'extrémité sud du Budd Inlet, qui débouche dans l'océan Pacifique. Cette relation étroite avec l'océan guide la planification stratégique sur l'un des sujets de préoccupation majeurs de la ville : l'élévation du niveau de la mer liée au changement climatique. Dès 1991, Olympia s'est attachée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre en augmentant la couverture boisée. Cette stratégie d'atténuation des effets du changement climatique est couplée à un plan d'adaptation qui permet à la ville de se préparer à y faire face.



Olympia est une ville tournée vers l'avenir, qui met l'accent sur le développement durable. « Traduire en actes le développement durable » est l'un des quatre grands objectifs de son conseil municipal. À cette fin, Olympia utilise une Sustainability Action Map (SAM), ou matrice SWOT, qui fournit un cadre d'aide à la prise de décision pour un large éventail de services et activités, sur des questions allant des ressources humaines et des négociations avec les syndicats au montant des redevances et des amendes de stationnement.

La Ville revoit actuellement son plan global en vue d'arrêter les grandes orientations qui devront être respectées par tous les services municipaux (services collectifs, police, sapeurs-pompiers, parcs et jardins, etc.). Cet examen se fait dans le cadre d'un processus de consultation des habitants appelé « Imagine Olympia ».



Le service des travaux publics de la Ville est l'un des principaux domaines d'application de la planification stratégique. Ce service gère des infrastructures et équipements clés, par exemple eau potable et eaux usées, transports et déchets. Son plan de développement stratégique, revu et mis à jour deux fois par an lors d'une réunion interservices, lui permet de définir et d'affiner ses orientations stratégiques.

La plus grande part du budget des travaux publics (80 %) provient des droits et redevances perçus au titre des services collectifs. Dans une certaine mesure, il est possible de jouer sur les taux de façon à avoir des niveaux de revenus appropriés en fonction des travaux à effectuer. Cependant, reconnaissant la

Toutes les décisions prises par la Ville d'Olympia sont analysées à l'aide de la matrice SWOT afin de garantir leur conformité aux objectifs de développement durable de la ville (source : Ville d'Olympia)

nécessité d'être constamment à l'écoute des usagers, le service a mis en place des démarches innovantes pour aller toujours plus loin dans l'engagement envers le consommateur. Une commission consultative des services collectifs, composée d'habitants, a ainsi été créée. Elle apporte son assistance en matière de participation de la population et a un rôle de conseil concernant les orientations stratégiques et les modifications de tarif. Le service procède aussi régulièrement à des enquêtes statistiques auprès des usagers afin de vérifier l'acceptabilité de ses stratégies et des taux appliqués. En fixant un taux combiné pour l'eau et les déchets, la Ville réussit à opérer des modifications tarifaires progressives tout en préservant sa capacité à aborder des enjeux pressants.

### 3.3 Portland, Oregon (États-Unis)

Portland, ville de 580 000 habitants située au nord-ouest des États-Unis, est la capitale de l'État de l'Oregon. De longue date, elle se caractérise par son souci de la planification et de la participation de la population et des parties prenantes. Afin de gérer son développement, Portland a en effet fixé des bornes à la croissance urbaine dès le début des années 1970. De ce fait, le centre-ville est toujours aussi vivant et animé ; de nombreuses personnes y habitent et y travaillent. Cependant, limiter ainsi la croissance n'est pas allé sans difficultés, car, selon certains, cela revient à imposer une contrainte inappropriée sur le marché du logement. Conformément à son objectif de garantir la vitalité du centre-ville, la Ville a aussi fortement misé sur les transports en commun. Elle possède ainsi un réseau de métro léger, une ligne de tramway et un vaste réseau de bus. L'agglomération de Portland fait partie d'une aire métropolitaine plus large, dite Metro, qui compte 1,5 million d'habitants et est gérée par le seul gouvernement métropolitain élu des États-Unis.

Portland est actuellement engagée dans un grand processus de planification stratégique appelé The Portland Plan — le premier en vingt ans. En 2007, la Ville a achevé un vaste exercice de participation des habitants dit Vision PDX, dans le cadre duquel 17 000 personnes ont exposé leur vision de la ville dans une perspective de développement durable. À partir



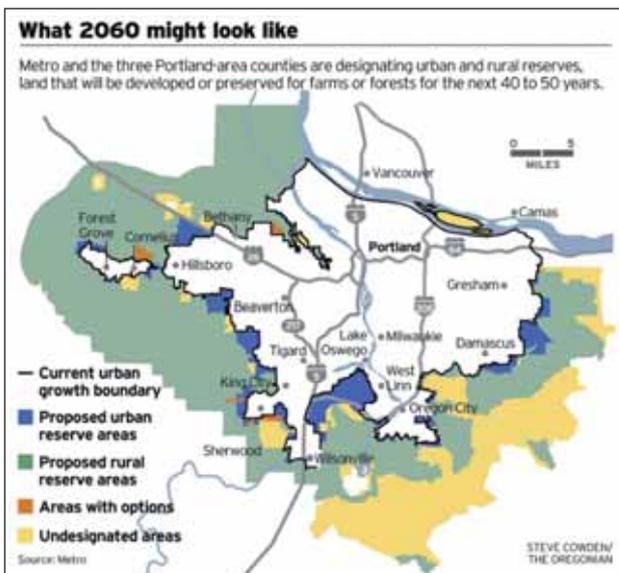
de là et sous la conduite de la municipalité, Portland a commencé à travailler sur le nouveau plan avec 18 organismes publics, dont des écoles, des universités, des entreprises de services collectifs, des gouvernements régionaux et des régies de transport.

L'objectif de la Ville est de se focaliser davantage sur certains postes de dépenses publiques de ces organismes, pour des montants estimés à 9,7 milliards de dollars. Tout en étant consciente qu'elle ne peut influencer toutes les dépenses, elle cherche à faire en sorte qu'elles soient globalement articulées autour de quelques priorités communes, qui, sans être prioritaires pour un organisme donné, le sont pour la ville dans son ensemble, comme peuvent l'être le développement économique et le changement climatique.

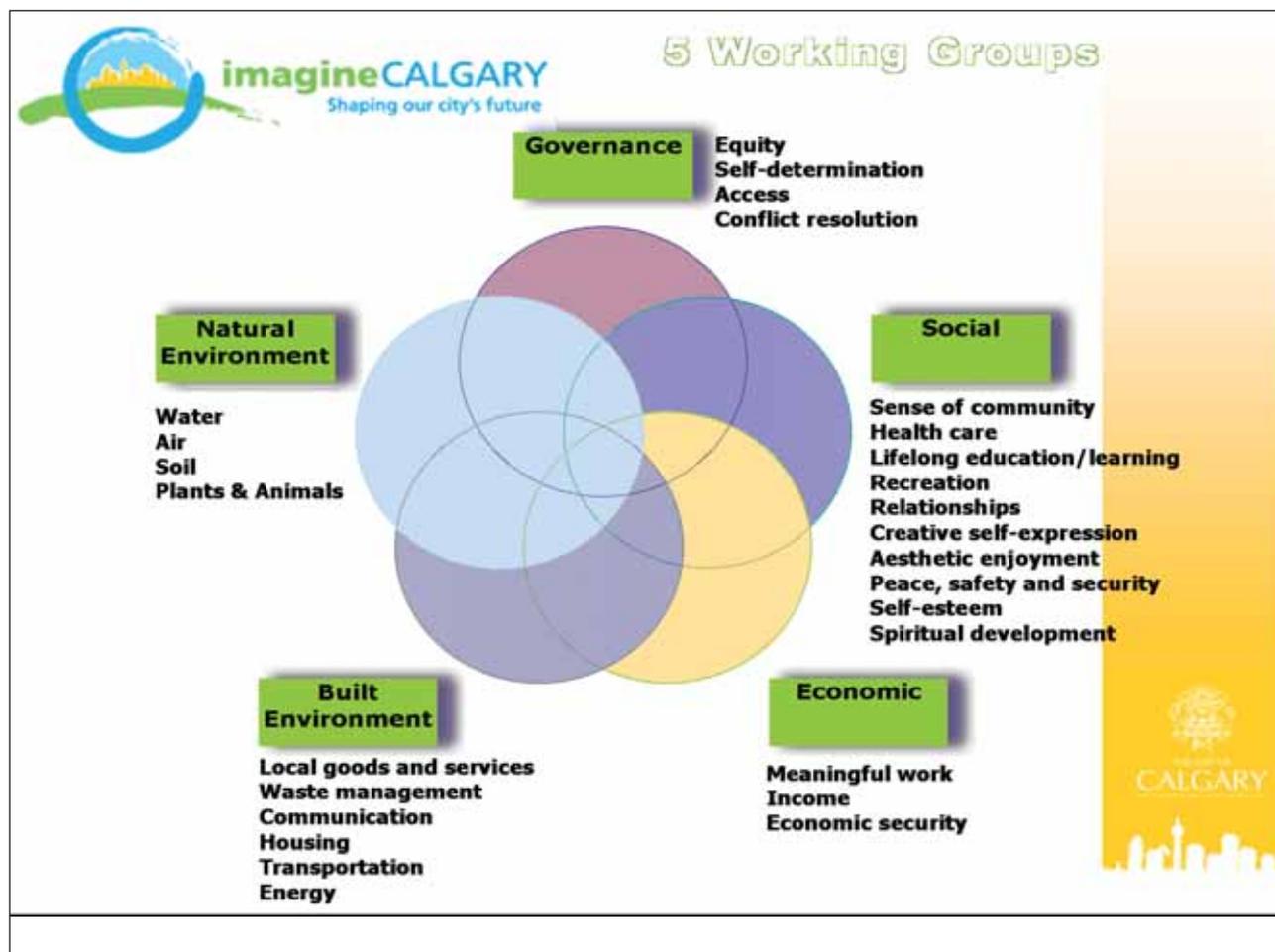
Médias sociaux, réunions publiques et ateliers sont autant de formules utilisées par la Ville pour associer la population à la définition des priorités, l'objectif du processus étant de déterminer au moins quatre stratégies sur lesquelles les organismes publics devraient concentrer leurs efforts. L'enjeu est d'obtenir le soutien et la collaboration des organismes concernés. Chacune des stratégies fera appel à différents mécanismes de collaboration et structures de gouvernance en fonction des besoins. Il est prévu que la mise en œuvre de certaines stratégies nécessite l'établissement de partenariats, tandis que d'autres pourront être menées à bien dans le cadre de modalités de coopération sans caractère officiel.

### 3.4 Calgary, Alberta (Canada)

Calgary se trouve dans l'Ouest canadien, sur les contreforts des Rocheuses, en bordure des prairies qui s'étendent à l'est sur plus de 1 500 kilomètres. Stratégiquement située près d'importants couloirs ferroviaires, autoroutiers et aériens, Calgary est un grand centre de transport. C'est également le centre financier de l'Ouest canadien et le siège des entreprises pétrolières et gazières du Canada. Petite bourgade avant-poste il y a un peu plus de cent ans seulement, Calgary est aujourd'hui une ville de près d'un million d'habitants. Quatrième plus grande aire métropolitaine du pays, c'est aussi la troisième plus grande ville. L'un des enjeux les plus pressants auxquels elle doit faire face est l'augmentation rapide de la population et le développement qui s'est ensuivi au cours de la dernière décennie.



Limiter l'expansion urbaine à Portland (source : Metro Portland)



Groupes de travail d'ImagineCALGARY (source :Ville de Calgary)

Historiquement, la planification à long terme de la ville a été axée sur l'utilisation et la mise en valeur des sols. Le premier plan général de Calgary à avoir guidé l'aménagement du territoire a été présenté en 1963. Depuis, il est régulièrement révisé. La Ville a aussi entrepris une planification à long terme de ses investissements dans des infrastructures publiques comme la voirie ou l'approvisionnement en eau. Comme dans de nombreuses villes américaines, l'essentiel du tissu urbain est composé de nombreuses banlieues dispersées, dépendantes de la voiture. Face au risque de dévitalisation du centre-ville, la municipalité a mis en place plusieurs mesures d'incitation à l'intention des entreprises et encourage la population à rester vivre et travailler dans le centre. Calgary s'est notamment dotée d'un réseau de métro léger de grande qualité.

Sur la période 2004-2006, sous la conduite de son maire, la Ville de Calgary a mené à bien le projet « imagineCALGARY ». Dans le cadre de cette initiative, 18 000 habitants et plus de 150 acteurs clés ont engagé une réflexion en vue d'élaborer un plan d'avenir devant assurer la viabilité à long terme de Calgary. L'appropriation par la collectivité était au centre de cette initiative municipale. Cela a débouché sur un plan d'ensemble à long terme exprimant une vision de développement durable de la ville à tous les niveaux (social, économique, gouvernance, environnement naturel et bâti, etc.). Ce plan n'avait pas force obligatoire. Cependant, conformément aux directives de la municipalité, les futurs

schémas d'aménagement, notamment en matière d'occupation des sols et d'équipement, s'inscriront dans le droit-fil de ces travaux.

L'étape suivante pour la Ville était de revoir le schéma d'urbanisme et de transport existant dans le cadre d'un programme intégré conforme à la vision d'ImagineCALGARY. L'initiative « Plan It Calgary », menée à bien sur deux ans et demi, a ouvert la voie à une forme urbaine plus durable, de même qu'à la mise en place des équipements nécessaires. Les mesures d'urbanisme et de transport découlant de « Plan It Calgary » sont juridiquement contraignantes et s'accompagnent de directives quant à l'augmentation des transports en lien avec la densification accrue de l'habitat, ainsi qu'à l'amélioration des performances écologiques, notamment en matière d'utilisation de l'eau et de l'énergie.

Alors que Calgary conduisait son propre exercice de planification stratégique à long terme de la durabilité urbaine, la région où elle se trouve a lancé une initiative de coopération volontaire en vue d'harmoniser les politiques de toutes les communes voisines et celles de Calgary elle-même, qui a débouché sur le Calgary Metropolitan Plan, plan intégré d'occupation des sols, de transport et d'infrastructure à l'échelle de l'agglomération. Le gouvernement provincial étudie actuellement la possibilité de lui attribuer une force obligatoire. Ce plan métropolitain jouerait alors un rôle déterminant pour l'avenir de la région.

### 3.5 Toronto, Ontario (Canada)

Avec une population de 2,7 millions d'habitants, Toronto est la cinquième plus grande ville d'Amérique du Nord. Elle fait partie d'une agglomération urbaine densément peuplée, appelée The Golden Horseshoe (le fer à cheval doré), qui borde l'extrémité ouest du lac Ontario et concentre 25 % de toute la population du pays. Premier centre financier du Canada, la ville est aussi le troisième d'Amérique du Nord. La Bourse de Toronto est la troisième en importance du continent. La ville abrite enfin de nombreuses industries, en particulier dans les domaines des télécommunications et de l'aérospatiale, des médias et des arts, de la recherche médicale et des sociétés de services d'ingénierie informatique.

La taille et les limites actuelles de Toronto ont été fixées à l'issue d'un regroupement de sept municipalités en 1998. C'est une municipalité à palier unique qui fournit un large éventail de services : transports, services sociaux, parcs et jardins, aménagement et développement du territoire, alimentation en eau et traitement des déchets. Le gouvernement provincial a encouragé des fusions dans un souci d'efficacité et de responsabilisation, l'objectif étant, d'une manière générale, d'améliorer la compétitivité globale de la ville. L'exercice le plus récent de planification stratégique globale a appuyé le difficile processus de fusion commencé en 1998. Au-delà de la fusion, de nombreux services ont été transférés de la province à la municipalité.

Le plan stratégique de la Ville comporte trois volets : vision et objectifs (couvrant les thèmes suivants : collectivité, économie, environnement, gouvernance, construire la ville), orientations de la Ville (comment la municipalité peut contribuer à atteindre les objectifs) ; enfin, principes budgétaires. Le plan a été élaboré par des groupes de travail thématiques (sur l'environnement, par exemple) qui ont chacun lancé des consultations publiques. Toronto a également procédé à des consultations sur une stratégie de développement économique, une stratégie de développement social, un plan environnemental et un plan d'urbanisme et de transport (le plan officiel de la ville, d'application obligatoire). La Ville de Toronto a désormais un mandat quadriennal et les activités de planification stratégique ultérieures ont permis d'affiner le plan stratégique de 1998. À chaque renouvellement du conseil municipal de nouvelles priorités se font jour, mais la vision globale est conservée.

La création de revenus pour financer les services reste un défi. En 2005, le conseil municipal a adopté un plan budgétaire à long terme qui demande instamment à d'autres instances de gouvernement (fédéral et provincial) de fournir à la Ville de nouvelles possibilités de revenus en adoptant des lois d'habilitation, ainsi que de partager les taxes sur la consommation. Les quelques outils dont dispose la Ville en matière d'obtention de revenus, comme les impôts fonciers, les taxes d'aménagement ou les redevances, ne suffisent pas à couvrir ses besoins.

### 3.6 Région métropolitaine de Vancouver, Colombie-Britannique (Canada)

Le District régional du Grand Vancouver (DRGV) se trouve sur la côte pacifique du Canada, à l'embouchure du Fraser, et a 2,1



Le centre de Vancouver vu depuis Kitsilano (source : John Anderson)

millions d'habitants. Vancouver, qui a actuellement 575 000 habitants, a été fondée en 1886, après que la Canadian Pacific Railway eut choisi ce site comme lieu d'arrivée de la ligne ferroviaire transcontinentale sur les rives du Pacifique. Le rôle joué par la région depuis lors en tant que porte d'entrée commerciale a été décisif pour le développement de son économie. Vancouver est également le grand centre de services sur lequel s'appuient l'économie agricole et l'économie fondée sur les ressources naturelles de la Colombie-Britannique, et, depuis plus récemment, une ville dédiée au tourisme et à la haute technologie.

Considérée comme l'une des villes les plus agréables à vivre au monde, Vancouver a dû relever des défis constants liés à l'importance des flux migratoires nationaux et internationaux, qui augmentent les pressions sur le sol dans un territoire limité. Les terres agricoles de la vallée du Fraser, qui jouit en outre d'un climat idéal pour une agriculture diversifiée, comptent parmi les plus fertiles du Canada. Par ailleurs, pour faire face à une croissance continue, Vancouver a dû créer des infrastructures adaptées, notamment un réseau de transport capable d'absorber le trafic de fret généré par les ports ainsi que le flux des déplacements domicile-travail. La région et les communes qui la composent ont énormément investi dans les transports en commun et dans les pistes cyclables pour réduire les embouteillages et le Grand Vancouver a mis en place des politiques foncières visant à encourager la densification des centres-villes de Vancouver et des communes de sa banlieue. Les prix de l'immobilier dans la région sont en outre parmi les plus élevés du Canada. Au-delà des problèmes de transport, la question du logement abordable interpelle les pouvoirs locaux avec une acuité toute particulière.



Source : District régional du Grand Vancouver

En 1989, le DRGV s'est lancé dans un processus multidimensionnelle sur la protection de la qualité de vie et de la qualité environnementale. Ce processus, dans lequel le maire de Vancouver s'est particulièrement

impliqué, a bénéficié du concours de plus de 4 000 habitants et a débouché sur le document « Créer notre avenir : jalons pour une région plus vivable », adopté par le conseil d'administration du DRGV en 1990.

L'étape suivante consistait à prendre une série de mesures intégrées permettant de traduire dans la réalité les perspectives décrites dans le document « Créer notre avenir » en leur donnant force de loi. Ainsi furent mis au point une stratégie de croissance recueillie dans un « plan stratégique en vue d'établir une région plus vivable » (LRSP) et un plan sur les transports visant à réduire les temps de déplacement domicile-travail et à encourager les déplacements à pied, à vélo ou en transport en commun. Consciente qu'il lui était indispensable de parvenir à des accords de financement et de gouvernance pour atteindre les objectifs en matière de transport fixés par le plan, la région a œuvré avec le gouvernement provincial à la création de la Régie des transports du Grand Vancouver (TransLink), mise en place en 1999.

Le Plan stratégique en vue d'établir une région plus vivable de Vancouver a été lauréat du prix Dubaï des meilleures pratiques

---

pour l'amélioration du cadre de vie, décerné par ONU-Habitat, mais le DRGV a néanmoins décidé de revoir ses plans à la lumière des principes de durabilité sociale, économique et environnementale tels que définis par la Commission Brundtland.

L'occasion d'effectuer une réflexion rigoureuse s'est présentée lorsque le DRGV, en partenariat avec un cabinet conseil privé et le Centre international pour le développement durable des villes, obtint le droit de représenter le Canada au concours de l'Union internationale du gaz sur la conception de systèmes urbains durables et respectueux de l'environnement. Le projet canadien, Cities<sup>PLUS</sup>, a remporté la médaille d'or au concours de Tokyo en 2003.

Le DRGV a repris les idées avancées dans le projet Cities<sup>PLUS</sup> pour son processus de planification appelé *The Sustainable Region Initiative*, qui a permis de créer un cadre de durabilité, des plans d'opération pour les actions du DRGV, une série de plans de gestion incluant une nouvelle stratégie de croissance régionale et d'autres initiatives devant permettre au DRGV (aujourd'hui appelé Metro Vancouver) d'assurer pleinement son rôle de leadership.

---

## Partie 4 : Conclusion et recommandations

Dans le présent document, le terme « planification stratégique » renvoie à une planification qui :

- fait le lien entre plusieurs domaines d'action (gestion des déchets solides, conservation de l'énergie et affectation des sols, par exemple) dans la poursuite d'un objectif plus large (un quartier viable à long terme, par exemple) ;
- reconnaît plusieurs voies possibles pour réaliser une vision commune ;
- s'inscrit dans un processus continu de planification, mise en œuvre, suivi et mise à jour ;
- fournit un cadre commun de façon à garantir la cohérence entre divers plans plus spécifiques (affectation des sols, transports, services collectifs, etc.).

Lorsque l'on passe en revue les études de cas et l'histoire de la planification stratégique au Canada et aux États-Unis, on constate qu'il existe plusieurs chevauchements entre les notions de planification stratégique et de planification globale ou intégrée. La différence n'est pas très claire. Tel est peut-être le cas dans le contexte de ces deux pays car bien des soupçons y pèsent sur toute initiative perçue comme une ingérence excessive de l'État dans les mécanismes de l'économie de marché et dans les choix individuels. Cependant, ce brouillage des frontières entre les catégories ne va pas sans présenter un avantage. La planification stratégique est souvent

considérée comme un exercice futile qui incarne les plus hautes aspirations mais n'est pas ancré dans la réalité, ou dont les probabilités de mise en œuvre sont faibles. Toutefois, bien utilisés, les plans stratégiques, quelle que soit leur appellation, sont très bénéfiques.

Les facteurs clés de l'élaboration d'un plan stratégique efficace se déclinent comme suit :

**Adoption d'une perspective à long terme** : les villes qui raisonnent sur le long terme sont plus à même de prendre en considération des tendances comme le changement climatique, l'amoindrissement des ressources naturelles, l'innovation technologique, les changements démographiques, les conflits sociaux ou la mondialisation. Il leur est aussi plus facile de bien mesurer la durée de vie des équipements de la ville et de comprendre la probabilité de la survenue d'événements inattendus et de les anticiper (catastrophes naturelles, épidémies et crises économiques, par exemple) ; enfin, elles savent transcender les intérêts étriés pour prendre les mesures voulues, indépendamment des limites de leur mandat.

**Vision de la ville comme un ensemble complexe et « adaptatif » et recours à une approche intégrée et globale** : les villes sont *complexes*, au sens où elles sont composées de

---

multiples acteurs et éléments interconnectés, et *adaptatives*, dans la mesure où elles ont la capacité de changer et de tirer des enseignements de l'expérience. Une planification stratégique bien conçue peut permettre d'apprécier en quoi les décisions des pouvoirs publics dans un domaine peuvent affecter d'autres domaines. Les plans plus spécifiques (plans d'occupation des sols, plans sur les transports, sur l'eau, sur la gestion des déchets, sur l'économie, etc.) doivent être conformes au plan stratégique.

**Gestion adaptative et apprentissage collectif** : les villes ne sont pas statiques et, par conséquent, les plans stratégiques ne peuvent pas l'être non plus. Des révisions et mises à jour régulières dans le cadre d'un processus continu sont indispensables afin de tenir compte des réalités changeantes et des nouvelles connaissances.

**Accent mis sur l'ensemble biorégional** : les processus économiques, sociaux et écologiques qui affectent l'avenir d'une ville ne s'arrêtent pas à ses limites juridictionnelles. Nombre de dispositions plus spécifiques, comme un plan d'occupation des sols, doivent certes être limitées à telle ou telle juridiction. En revanche, un plan stratégique permet à la Ville de prendre conscience de problèmes n'entrant pas strictement dans son champ de compétences et d'y faire face en élaborant des stratégies dans le cadre de partenariats. Les plans relatifs aux bassins hydrographiques sont un bon exemple de la nécessité d'une planification entre plusieurs juridictions.

**Engagement participatif et partenariats** : les plans stratégiques exigent la mise en place de partenariats, au moins avec d'autres paliers de gouvernement et les principales parties prenantes chargées de l'application du plan. Il faut veiller à susciter une large participation de la population dès le début du processus de planification, afin de garantir que les habitants pourront faire entendre leur voix et qu'ils apporteront leur soutien au plan. Le danger est toutefois qu'une telle participation engendre une certaine lassitude et soit source de cynisme si le processus n'est pas bien géré ou en l'absence de résultats.

#### **Recommandations : niveau international**

- Les organisations internationales doivent reconnaître l'importance des villes et le fait que le monde est aujourd'hui plus urbain que rural ; elles se doivent d'en tenir compte dans leurs priorités de financement et de recherche.
- Il faut comprendre que la problématique du développement durable en milieu urbain dépasse largement les préoccupations en matière d'environnement. Il s'agit plutôt d'intégrer les dimensions environnementales, économiques et sociales dans des questions directement liées à l'avenir de la civilisation humaine.

#### **Recommandations : gouvernements nationaux au Canada et aux États-Unis**

- Les gouvernements nationaux doivent soutenir les initiatives de planification stratégique des villes en accordant des financements pour la planification et la mise en œuvre.
- Les gouvernements nationaux sont des partenaires des

municipalités, étant donné qu'ils fournissent les fonds destinés aux infrastructures. Ils doivent reconnaître la crise des infrastructures urbaines que connaissent aujourd'hui les villes et devraient prévoir, par conséquent, de leur apporter un appui significatif, cohérent et constant afin de les aider à faire face à leurs besoins en matière de planification et d'infrastructures.

- Les gouvernements nationaux doivent laisser les villes fixer leurs propres priorités.
- Les gouvernements nationaux doivent être des partenaires dans les discussions avec les villes et fournir des conseils tout en reconnaissant que les villes sont les mieux placées pour identifier leurs propres besoins.

#### **Recommandations : gouvernements des provinces et des États**

Tout comme les gouvernements nationaux, les gouvernements des provinces et des États sont également les partenaires des municipalités pour la prestation de services à la population et le financement de projets d'infrastructure et équipement. Ils ont pourtant tendu soit à ignorer les initiatives de planification municipale, soit à vouloir intervenir. Dans certains cas, ils ont annulé des décisions locales ou rejeté des fonctions de planification.

- Provinces et États doivent respecter les résultats de processus de planification stratégique ouverts et participatifs.
- Provinces et États doivent fournir des sources de financement régulières et revoir leurs stratégies de partage des recettes.
- En matière de financement et de fiscalité, provinces et États doivent avoir des politiques reconnaissant le droit des gouvernements locaux à avoir accès au patrimoine et aux revenus liés aux services locaux qu'ils assurent.
- Provinces et États doivent conclure des partenariats avec les villes afin d'identifier des priorités communes dans la planification stratégique.

#### **Recommandations : niveau municipal**

Ces dernières années, au Canada et aux États-Unis, les municipalités ont fait preuve de leur capacité à donner des impulsions significatives dans des domaines tels que le développement durable et le changement climatique, alors que les paliers supérieurs de gouvernement ne prenaient aucune initiative. Les municipalités doivent continuer à assumer ce rôle de chef de file au niveau local.

- Les municipalités doivent encourager un environnement dans lequel les personnels puissent s'attaquer à des problèmes complexes, y compris au risque de faire des erreurs, et promouvoir une plus grande innovation.
- Les municipalités doivent encourager des interactions plus poussées entre services, en évitant l'approche cloisonnée du développement urbain et en améliorant la cohérence entre les objectifs des différents services et la vision globale de la ville.
- Les municipalités doivent participer à des réseaux et des partenariats encourageant l'apprentissage et les échanges d'informations.
- Les municipalités doivent reconnaître le rôle clé qu'elles ont à jouer aux niveaux local, national et international.
- Les municipalités doivent définir clairement la portée de leur attachement à l'engagement des parties prenantes.

**Recommandations : CGLU et les autres réseaux de villes**

- CGLU doit continuer à appuyer le développement d'outils et de travaux de recherche, afin que les municipalités s'engagent effectivement dans un exercice de planification stratégique.
- Les réseaux doivent aussi fournir un moyen de sensibiliser d'autres instances de gouvernement et organisations internationales aux problématiques urbaines.

Comment l'humanité va-t-elle gérer les défis auxquels elle est confrontée ? L'histoire le dira, mais, incontestablement, cela dépendra largement de la façon dont des villes durables seront planifiées, développées et administrées. Les gouvernements locaux, premiers acteurs de cette entreprise où les processus de planification stratégique constituent un outil essentiel, ont besoin de l'appui actif et intelligent d'autres partenaires.

---

**Works Cited**

- CIA (2010) *The World Factbook*:  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>
- Human Resources and Skills Development Canada (2010):  
<http://www4.hrsdc.gc.ca/.3ndic.1t.4r@-eng.jsp?iid=16>
- Bureau of Labour Statistics (2010): <http://www.bls.gov/cps/>
- FCM - Federation of Canadian Municipalities (2007) *'Danger Ahead: The Coming Collapse of Canada's Municipal Infrastructure'*  
<http://www.fcm.ca//CMFiles/mdeficit10PT-792008-3425.pdf>
- American Society of Civil Engineers (2005):  
<http://apps.asce.org/reportcard/2005/index2005.cfm>
- FCM - Federation of Canadian Municipalities (2006) *'Your Guide to Municipal Institutions in Canada'* Ottawa
- SUMA - Saskatchewan Urban Municipalities Association (2009) *Discussion Paper*:  
[http://www.suma.org/cmsupload/fckeditor/Discussion\\_Papers/Discussion%20Paper%20-%20Municipal%20Bonds.pdf](http://www.suma.org/cmsupload/fckeditor/Discussion_Papers/Discussion%20Paper%20-%20Municipal%20Bonds.pdf)
- National League of Cities:  
[http://www.nlc.org/about\\_cities/cities\\_101/179.aspx](http://www.nlc.org/about_cities/cities_101/179.aspx)
- Levy, J. M. (2003) *'Contemporary Urban Planning'* Prentice Hall, New Jersey, 103-105.
- UN DESA (2006) *'World Population Prospects. The 2006 Revision'*  
[http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/WPP2006\\_Highlights\\_rev.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/WPP2006_Highlights_rev.pdf)





## Commission Planificacón Strategíca Urbane de CGLU

Carrer Avinyó, 15  
E-08002 Barcelona (Espanña)  
Tel +34 933 428 750  
Fax +34 933 428 760  
[info@cities-localgovernments.org](mailto:info@cities-localgovernments.org)  
[www.cities-localgovernments.org](http://www.cities-localgovernments.org)



**Cities Alliance**  
Cities Without Slums



NORWEGIAN MINISTRY  
OF FOREIGN AFFAIRS