Mégapoles

Rapport de la Commission 4

2011

metropolis

Commission 4
Mégapoles

Présidence : Ville de Mexico

Président : Marcelo Ebrard Casaubon, Chef du Gouvernement de la Ville de Mexico

Coordinateur : Felipe Leal, Secrétaire pour le Développement urbain et de Logement, Ville de Mexico

Villes participantes : Abidjan, Antananarivo, Bamako, Barcelone, Brazzaville, Bogotá, Brazzaville, Brussels, Le Caire, Caracas, Colonia, Daegu, Dakar, Durban, Ecatepec, Gauteng Province, Guadalajara, Guangzhou, Guarulhos, Istanbul, Jakarta, Johannesburg, Calcutta, Madrid, Manilla, Moscow, Nanterre, Paris (Ile-de-France), Rabat, Rio de Janeiro, Rosario, Santiago de Chile, São Paulo, Seoul, Téhéran, Vancouver

Autres institutions : CGLU (Commissions “Planification stratégique urbaine” et “Villes de périphérie”), Assemblée internationale des capitales et des grandes villes (IAC), Programme des études sur la ville (Université Autonome du Mexique)

Remerciements : Alain Le Saux, Antonio Aniesa, Arturo Ortiz Struck, Berndt Streitberger, Clara Salazar, Daniel Escotto, Derek Corrigan, Fabiola Cedillo, Fernando Santomauro, Gabriel Barros, Horean Kim, Msizy Myeza, Patrick Jarry, Peter Krieger, Sadi Melo Moya, Sara Hoeflich, Sergio Barrios, Soobs Moonsamy

Auteur : Autorité de l’espace publique Mexico DF

Mégapoles

Sommaire

01. INTRODUCTION 4

02. OBJECTIFS DE LA COMMISSION 4 : « MÉGAPOLES » 6

03. ACTIVITÉS DE LA COMMISSION 4 : « MÉGAPOLES » 7

04. DÉCLARATION DE LA COMMISSION 4 : « MÉGAPOLES » 16

ANNEXES I

Retour au menu principal

01. INTRODUCTION

Le terme « mégapole » est utilisé pour définir les villes de plus de dix millions d'habitants. Normalement, ces environnements urbains englobent plusieurs entités politiques et sont généralement caractérisés par la coexistence d'un centre et d'une périphérie.

Le nombre d'habitants des mégapoles varie suivant les sources, essentiellement parce que la zone urbaine couvre des territoires divisés par différentes entités politiques et qu'il n'y a pas toujours de définition claire des limites urbaines. Ceci étant, il y a au moins 29 mégapoles à travers le monde.

Ville	Nombre d'habitants
Tokyo	35 millions
Bombay	22,8 millions
New Delhi	22 millions
New York	21 millions
São Paulo	21 millions
Calcuta	21 millions
Mexico	20,1 millions
Shanghai	19 millions
Le Caire	16 millions
Karachi	16 millions
Pékin	15 millions
Manille	15 millions
Los Angeles	14 millions
Dacca	13,6 millions
Buenos Aires	13 millions

Ville	Nombre d'habitants
Rio de Janeiro	13 millions
Lagos	12 millions
Istanbul	12 millions
Djakarta	12 millions
Guangzhou	12 millions
Moscou	11 millions
Chicago	10 millions
Lima	10 millions
Bogotá	10 millions
Paris	10 millions
Téhéran	10 millions
Séoul	10 millions
Londres	9 millions
Kinshasa	9 millions

Selon les données relatives aux villes fournies par *Urban Age City Data*[1], 220 millions de personnes vivent dans des mégapoles ; on estime que ce nombre passera à 447 millions en 2025.

Les mégapoles, comme tout environnement urbain, sont susceptibles d'être comprises comme une expression de la société qui les habite. En ce qui concerne leurs modes de production historique, le dynamisme contemporain a créé la nécessité d'espaces dans lesquels divers flux économiques et sociaux trouvent leur place. D'une manière générale, les mégapoles sont des acteurs clés de l'économie mondiale. L'activité tertiaire, concentrée dans des pôles dédiés aux entreprises de services, se double d'une production industrielle qui a tendance à quitter les centres urbains pour s'installer dans des espaces stratégiques pour la mobilisation des produits. En même temps, les grandes villes sont de grands centres de consommation. Elles sont par ailleurs prolongées par de nouvelles extensions urbaines tentaculaires, composées en majorité de zones d'habitat irrégulier ou bidonvilles et parfois, comme à Mexico, de grands ensembles de logements sociaux construits par des organismes dépendant de l'État.

L'une des caractéristiques des mégapoles est qu'elles sont polycentriques, c'est-à-dire qu'elles ne s'articulent pas autour d'un seul centre : une même étendue urbaine compte plusieurs secteurs capables d'attirer des activités économiques, sociales et politiques. Les mégapoles se structurent autour de différents pôles de centralité.

Il existe de grandes différences entre les mégapoles situées dans des pays développés et celles qui se trouvent dans des pays en voie de développement. Dans les pays développés, les conurbations sont le fruit d'un processus de développement maîtrisé par l'extension des infrastructures sur des territoires qui vont s'imbriquant de façon ordonnée. En revanche, dans les mégapoles des pays en développement, les conurbations sont le fruit de zones d'habitat spontané, dépourvues de planification et d'équipements. De fait, les schémas d'aménagement urbain qui sont réalisés dans ces environnements sont généralement établis après la consolidation d'une zone urbaine et consistent principalement à doter le nouveau quartier d'équipements et infrastructures. En pareil cas, la gestion urbaine privilégie l'urgence plutôt que l'importance. Les pouvoirs locaux se soucient davantage de trouver des solutions à des problèmes concrets, immédiats ou émergents (inondations, accumulation de déchets, problèmes d'approvisionnement en eau, etc.), plutôt que de veiller à la viabilité urbaine d'une zone à moyen ou long terme.

Les grandes villes du monde sont composées de sociétés hétérogènes aux origines diverses. Une lecture optimiste souligne que cela permet l'existence d'un large esprit de tolérance, mais cela peut également induire des relations fondées sur la discrimination sociale.

Les mégapoles sont un phénomène récent. Face à cette nouvelle donne, après des discussions et échanges axés sur la nécessité d'incorporer diverses thématiques permettant un développement orienté vers le long terme, la présidence de la Commission 4 « Mégapoles » s'est attachée avec Metropolis à cerner le débat autour trois thèmes fondamentaux pour l'avenir des grandes villes, à savoir : *nouvel urbanisme, gestion urbaine et périphéries.*

1. *"The DNA of cities", Urban Age, London school of Economics and Alfred Herrhausen Society.*

02.

OBJECTIFS DE LA COMMISSION 4 : « MÉGAPOLES »

Le principal objectif de la Commission 4 « Mégapoles », consiste à créer une plateforme au sein de laquelle on pourrait partager les connaissances dérivées des expériences de différentes villes du globe. Sa finalité serait également de dégager les diverses problématiques des mégapoles, principalement à partir des différences existant entre les villes situées dans des pays développés et celles qui se trouvent dans des pays en voie de développement.

À cela s'ajoute un objectif spécifique : apporter les connaissances nécessaires pour que les gouvernements locaux envisagent un programme de développement urbain orienté sur la viabilité à long terme, la création de conditions favorisant une qualité de vie optimale, l'élargissement du droit à la ville, la réduction des risques de catastrophe et le renforcement de la notion de citoyenneté.

L'objectif est de mettre en exergue la notion de « nouvel urbanisme », c'est-à-dire de mettre au point une stratégie de développement urbain applicable aux grands environnements urbains, qui permette de générer des pratiques urbaines durables visant à renforcer la participation de la population et le droit à la ville. Par ailleurs, s'investir dans la gestion urbaine part de l'impérieuse nécessité de trouver des mécanismes politiques garantissant la viabilité des grandes villes à court, moyen et long terme.

Enfin, on ne saurait parler de mégapoles sans périphéries. Le fait de soumettre cette question à débat répond à la volonté de donner une visibilité à des habitants qui, pour une raison ou pour une autre, sont dans l'impossibilité d'exercer pleinement leurs droits. Cela est à l'origine de situations urbaines qui sont en contradiction avec des principes fondamentaux tels que le développement durable et le droit à la ville.

Au nombre des grands objectifs figure également la recherche de solutions aux préoccupations, propositions et contenus soumis par chaque ville participante, en vue d'élaborer la **Déclaration de la Commission 4**.

03.

ACTIVITÉS DE LA COMMISSION 4 : « MÉGAPOLES »

En octobre 2008, dans le cadre du 9e Congrès mondial de Metropolis à Sydney, la Ville de Mexico a pris en charge la présidence de la Commission 4, « Mégapoles ».

La première réunion de la Commission 4[2], ta eu lieu le 21 mai 2009 à Moscou, dans le cadre de la réunion du Conseil d'administration 2009 de Metropolis. Au cours de cette réunion fut affirmée la nécessité de la prise en compte des dénominateurs communs à ces villes de plus de 10 millions d'habitants, par le biais d'échanges de connaissances et d'expériences. L'architecte Felipe Leal, actuellement secrétaire au Développement urbain et au Logement de la Mairie de Mexico, a proposé au nom de Marcelo Ebrard, maire de Mexico, d'aborder les questions ci-après, fondamentales pour les mégapoles : réduction des risques de catastrophe, espace public, équité sociale et économies d'énergie.

La deuxième réunion[3] a eu lieu à Mexico le 17 novembre 2010 sous la présidence du maire de Mexico, Marcelo Ebrard. Le message principal du président de la Commission a souligné l'importance d'augmenter la cohésion sociale dans les villes grâce à la récupération de l'espace public.

Les principaux thèmes traités dans le cadre des trois tables rondes organisées à l'occasion de cette réunion ont été « Nouvel urbanisme », « Gestion urbaine » et « Périphéries ». Le programme de la session était établi comme suit :

1re table ronde :	Nouvel urbanisme et suggestions pour une bonne gouvernance des mégapoles à partir de l'approche de la planification stratégique urbaine
2e table ronde :	La gestion urbaine dans les mégapoles
3e table ronde :	Les mégapoles du point de vue de la périphérie
Étude de cas :	L'expérience de Mexico
Conclusions	

2. Voir annexe 1 : programme de la 1re réunion de la Commission 4.

3. Voir annexe 2 : programme de la 2e réunion de la Commission 4.

Table ronde 1 : Nouvel urbanisme et suggestions pour une bonne gouvernance des mégapoles à partir de l'approche de la planification stratégique urbaine

Table ronde organisée par la Commission « Planification stratégique urbaine » de CGLU, réitérant l'importance de la planification urbaine dans les mégapoles et la nécessité d'évaluer les différentes expériences des villes afin de les convertir en politiques et en recommandations aux gouvernements locaux sur des questions de développement urbain. Cette table ronde se proposait également de souligner que les grands défis des mégapoles sont non seulement une question d'échelle, mais encore de coopération entre les acteurs des différentes entités politiques constitutives d'une ville-région (méga-région).

Les participants ont procédé à un échange de vues sur les villes d'Asie, d'Afrique, d'Amérique latine, d'Amérique du Nord et d'Europe, en mettant l'accent sur les spécificités de chaque région.

Les débats ont d'abord porté sur des thèmes relatifs au cadre réglementaire, en se fondant sur le document intitulé « Document d'orientation politique sur la planification stratégique urbaine. Les dirigeants locaux préparent l'avenir de nos villes », qui expose des principes liés aux réglementations pour le développement des villes.

Une importante question a été soulevée à cette occasion : avec quels outils peut-on élaborer une planification stratégique urbaine ? Le document, qui examine l'approche retenue par de nombreuses villes, fait apparaître plusieurs niveaux de complexité. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre en compte différentes expériences afin de connaître les ingrédients nécessaires et garantir ainsi le succès des schémas d'aménagement. Il importe de parvenir à un bon équilibre dans les villes entre le macro et le micro. Pour réussir, il faut prendre en considération des principes tels que l'engagement politique, sans oublier que les dirigeants ont besoin de l'appui social dans l'exercice de leurs responsabilités. Pour éviter l'échec, il faudrait prendre en compte les risques d'exclusion sociale, l'incertitude, la crise économique et le changement climatique. Il faut enfin la volonté de rendre possible la planification stratégique urbaine, notamment de la part des gouvernements fédéraux et locaux.

Une autre question essentielle a été formulée : quel rapport entre la planification stratégique urbaine et les mégapoles ? À partir de ce questionnement, il apparaît que cette démarche est applicable à toutes les villes et que ce doit être un processus de définition des priorités d'intervention. Une planification stratégique peut constituer un instrument

de gestion urbaine et se traduire par un nouvel urbanisme capable de faire en sorte que les gens s'approprient leur quartier, leur ville. Il est également vrai qu'elle doit fournir un schéma directeur à même de créer des dynamiques de coopération et collaboration pour la gestion urbaine, y compris au-delà des compétences relevant des collectivités locales.

Le cas de Johannesburg fournit un bon exemple. Cette ville est dotée d'un plan quinquennal de développement intégré dont la principale caractéristique est la participation des habitants. Compte tenu de la nécessité d'une politique volontariste de développement de la ville pour poser les bases d'une croissance économique dont la finalité est de parvenir à l'équité et de surmonter les inégalités sociales, le gouvernement local fait appel à la participation sociale.

Johannesburg a construit de nouveaux équipements dans l'espoir de créer une dynamique de transformation sociale, car le principal défi de la ville est l'inégalité. C'est pourquoi la planification stratégique urbaine doit être axée sur l'urbanisme social et prévoir un développement spécifique pour la région.

Cologne fournit également un excellent exemple. En plus de 200 ans d'histoire, la superposition des couches historiques dans des villes européennes comme Cologne a déterminé le concept de diversité et concentration. C'est une ville compacte placée sous le signe de la connaissance, de la science et de la culture, ce qui facilite le développement social. Cologne est membre d'une association de 53 pôles régionaux forts de 3,5 millions d'habitants, dont elle est le cœur. C'est à partir de la collaboration entre toutes les villes qu'est générée une planification stratégique à long terme compte tenu des besoins locaux, des possibilités et de la situation stratégique du Rhin. Matérialisée par le Projet Rhin, cette planification stratégique a permis la transformation de l'emploi en convertissant d'anciennes zones industrielles en quartiers d'affaires et d'habitation. De telles transformations ne peuvent être menées à bien que moyennant des schémas d'aménagement urbain à long terme.

Dans le Grand Vancouver, qui regroupe 21 municipalités dont une communauté aborigène, la planification stratégique urbaine est le fruit d'une collaboration entre toutes les villes de la région. L'idée est de permettre la création d'établissements humains sains, qui utilisent les services publics avec efficience. Chaque décision prise par la ville doit être approuvée à l'unanimité par les représentants des 21 municipalités et mentionner que la planification stratégique urbaine est un processus de collaboration et persuasion dont la finalité est de produire un consensus social, ce qui implique de gros efforts.

La collaboration de tous les niveaux de gouvernement est d'une importance vitale pour la ville. Le but est de maintenir durablement la valeur de la région moyennant l'exécution d'un schéma directeur en révision constante, de façon à ce que Vancouver demeure l'une des villes jugées les plus agréables à vivre.

La ville de Rosario s'est dotée de deux plans stratégiques consécutifs. Le premier, intitulé Plan stratégique de Rosario 1998-2008, prévoyait l'exécution de trois axes prioritaires : le premier avait trait à la décentralisation urbaine, avec pour objectif le développement de six nouveaux pôles de centralité qui affectent toute la dimension urbaine de la ville ; le deuxième axe consistait à réorienter la dynamique de développement urbain : la ville, qui historiquement tournait le dos au Río Paraná, s'est ouverte sur le fleuve grâce à une opération de régénération urbaine réussie. Le troisième axe visait à positionner Rosario comme un nœud de communication du Mercosur en intégrant les infrastructures portuaires, ferroviaires et aéroportuaires, ce qui a eu des répercussions directes sur le développement

urbain. Ce dernier axe a été reconnu à l'occasion de l'Expo Shanghai 2010 comme un exemple de bonnes pratiques pour les villes. Ce plan a été couronné de succès dans la mesure où cela a permis une gestion urbaine avec la participation de différents secteurs qui ont eu la possibilité de coopérer pour créer l'avenir.

Le second plan, intitulé « Rosario métropolitaine 2008-2018 », s'articule également autour de trois axes fondamentaux dérivés des problématiques actuelles de la ville, définies par le manque d'autonomie et l'insuffisance des ressources dédiées au développement. Le premier axe vise à construire et renforcer le rôle de chef de file de la municipalité et notamment du maire. Le deuxième axe repose sur les partenariats public-privé en matière de développement urbain, et mentionne que divers projets sont actuellement menés à bien dans divers domaines (tourisme, technologie, compétitivité des petites et moyennes entreprises) en termes de salons, manifestations et congrès. Enfin, le dernier axe est défini par la participation de la population. L'apport de Rosario consiste à montrer la nécessité de créer des politiques publiques capables d'assurer l'avenir des villes.

Table ronde 2 : La gestion urbaine dans les mégapoles

Organisée par le secrétariat au Développement urbain et au Logement de la Ville de Mexico, cette table ronde visait à étudier et à débattre des conditions de la gestion des intérêts publics de la ville face aux intérêts privés. C'est un axe directeur du développement qui prend aujourd'hui des formes très diverses selon les régions. Pour parvenir à une gestion publique équilibrée, il faut disposer d'une palette d'instruments et de mécanismes conçus en fonction du cadre de référence dans lequel s'inscrivent les négociations entre les différents acteurs de la ville. Toutes les parties prenantes peuvent ainsi contribuer à la normalisation de l'occupation et de l'utilisation du sol en milieu urbain.

Dans les mégapoles, il y a deux aspects significatifs en lien avec la gestion urbaine. D'une part, le cadre institutionnel existant est dépassé par les demandes des dynamiques sociales ; de l'autre, c'est par la gestion urbaine que l'on tente de maintenir l'équilibre entre le domaine macro-économique, les possibilités de dépenses publiques et le développement social.

Le Fonds mondial pour le développement des villes (FMDV) a été créé car beaucoup de villes ne peuvent réaliser leurs projets faute de budget. Ce fonds est un outil politique de solidarité entre les villes et il se propose de créer une banque mondiale des villes. Le FMDV joue un rôle de catalyseur entre les régions, les villes, les gouvernements centraux et les bailleurs de fonds, comme la Banque mondiale. L'objectif est de lancer un projet de développement émanant d'un projet participatif et inclusif de chaque ville.

Le Fonds est associé à Metropolis, à CGLU, aux villes et régions métropolitaines membres de CGLU et Metropolis, ainsi qu'à diverses organisations sociales. Il fournit une assistance technique, de même qu'une ingénierie financière pour permettre l'accès des villes au financement grâce à la création d'une société commerciale privée, la Cities Financial Corporation. Entrent notamment en ligne de compte les différentes commissions perçues pour les transactions, les modalités de financement trouvées et les moyens de réduire les coûts des commissions.

À Mexico, l'expansion urbaine est avant tout la reproduction de la ville informelle, ce qui s'explique par le fait qu'il y a, au Mexique, 39,8 millions de personnes qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour satisfaire leurs besoins les plus élémentaires. Le Colegio de México évalue à quelque 600 000 le nombre d'habitats informels dans la ville, pour 7 millions dans sa banlieue, sur des terrains de propriété publique.

L'enjeu, en matière de gestion urbaine des habitats informels, n'est pas de créer une ville de propriétaires, car la sécurité et le droit à la ville ne se réduisent pas à la propriété privée. L'habitat populaire est le fruit de la nécessité. Les actions de gestion doivent viser à donner aux logements informels une valeur d'usage plutôt qu'une valeur d'échange. La redensification et les usages mixtes contribuent à la consolidation de ces environnements.

La deuxième manifestation de l'expansion du territoire est celle qui découle de la création de logements sociaux au sein de grands ensembles de maisons. Ces logements sociaux, promus auprès du secteur immobilier par les pouvoirs publics, ne résolvent pas le problème du logement, d'autant plus qu'ils se trouvent loin des infrastructures et des équipements, sans accessibilité à des lieux d'emploi. Selon le Conseil mexicain du logement (CNV), 15 % des logements financés par les sociétés financières hypothécaires sont abandonnés, tandis que 25 % des logements financés par des institutions de financement du logement sont aujourd'hui inoccupés. L'éloignement de bassins d'emploi et de centres urbains est indubitablement la cause de cette désaffection.

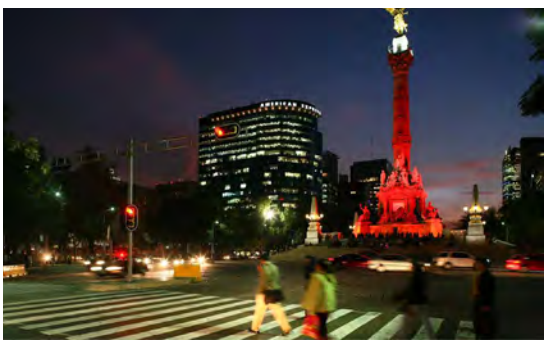
Les villes qui offrent le plus d'emplois ne sont pas celles qui sont les plus peuplées. Cette absence de rapport entre logement et emploi occupe un statut à part dans la problématique générale de l'habitat, car elle permet de répondre à des objectifs concrets de demande de logements, mais sans s'attaquer aux racines du problème.

L'objectif est de faire en sorte que les foyers qui ont la possibilité d'obtenir des crédits puissent accéder à un logement digne, bien situé, plutôt que de permettre des schémas financiers et de développement urbain inappropriés pour ces grands ensembles.

La dernière manifestation de l'établissement de population en périphérie, ce sont les nouveaux quartiers résidentiels et les zones de services aux entreprises, implantés dans des endroits de banlieue auparavant défavorisés. La hausse des prix du foncier et des taxes a des effets négatifs sur le budget des ménages à faibles ressources installés depuis plus longtemps dans ces quartiers. Il convient donc de mettre en place des outils susceptibles de rétablir l'équité.

Une autre conséquence de l'existence de ces grands ensembles est l'augmentation des inégalités et de la discrimination socio-spatiale. Les quartiers populaires sont considérés comme des zones d'insécurité et cela donne lieu à l'apparition de ghettos de personnes défavorisées au sein de quartiers résidentiels privilégiés.

Le problème centre-périphérie nous conduit à remettre en question l'idée que la mobilité quotidienne puisse être jugée positive. La mobilité agit comme un outil de cohésion sociale. Dans le cas des villes latino-américaines, la solution est la ville compacte pourvue de règles d'utilisation du sol permettant une répartition territoriale équilibrée des emplois.



Il faut que l'État reprenne le contrôle de l'aménagement urbain au lieu de l'abandonner aux grands promoteurs immobiliers et à la logique du marché, comme cela s'est fait ces dernières

années. Il convient également de mettre en place un nouveau mode de gestion urbaine capable d'accompagner les dynamiques actuelles des villes, car la réglementation actuelle est anachronique et ne tient pas compte des nouveaux besoins de la ville. Il faut aussi répertorier les acteurs et les intérêts afin d'assurer une cohérence entre les actions menées par les différentes institutions et instances politiques concernées. Enfin, la planification stratégique est indispensable pour éviter que l'action des pouvoirs publics ne se limite, comme c'est aujourd'hui souvent le cas, à la réponse aux besoins urgents, au coup par coup.

Les directives qu'est en train d'adopter la Ville de Mexico pour rendre la ville plus vivable sont fondées sur de nouvelles politiques visant à obtenir une ville plus compacte, socialement et spatialement intégrée, une ville à usages mixtes. Elles mettent en évidence que la réglementation en vigueur est aujourd'hui inadaptée et privilégient la construction verticale, la densité et le recyclage urbain. Visant à faciliter la mobilité, ces stratégies ont pour but d'élargir le droit à la ville.

Des politiques de transports publics favorisant de nouveaux modes de mobilité sont actuellement mises en œuvre. La Ville de Mexico encourage une utilisation mixte du sol de façon, ici aussi, à renforcer l'habitabilité afin d'obtenir une meilleure qualité de vie dans la ville. Le fil rouge de toutes les actions entreprises est la récupération et l'invention de l'espace public.

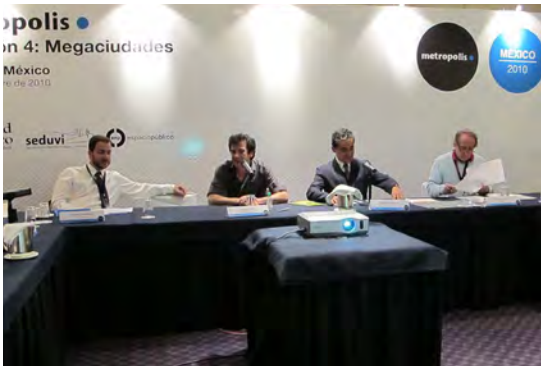
En ce qui concerne les transports en commun, les grands flux de population ont lieu à l'est et à l'ouest de la ville, de la banlieue vers les lieux d'emploi (à Mexico, la population flottante est de 4 millions de personnes). La Ville mise sur une solution intégrale large, par le biais de la mise en place de centres de correspondances modales (CETRAM).

Les modes de transport alternatifs ne sont pas en reste, puisque la municipalité met en place un système public de location de vélos de façon à encourager les déplacements en zone piétonne et sur pistes cyclables. Permettre une utilisation dense et mixte du sol s'impose également, comme cela a été fait pour l'une des plus belles artères de la ville, l'avenue Reforma, qui a connu des transformations inspirées des principes du nouvel urbanisme.

Table ronde 3 : Les mégapoles du point de vue de la périphérie

Organisée par la Commission « Villes de périphérie » de CGLU, cette table ronde a porté sur les phénomènes démographiques et de répartition de la population dans les mégapoles, lesquels ont été beaucoup plus prononcés que ce qu'avaient prévu les planificateurs et ont donné lieu à l'émergence d'un « nouvel ordre » alternatif caractérisé par l'adaptation des villes à la flexibilité des comportements sociaux, qui sont en général fondés sur des modèles qui ne sont pas nécessairement en lien avec les processus juridiques et réglementaires du développement des villes.

Ce nouvel ordre constitue les périphéries des villes. En général, celles-ci entourent les centres urbains et il est donc aisé de les définir géographiquement. Mais il est aussi possible de porter un peu plus loin notre regard sur elles et de les voir comme des lieux de combinaison d'activités et de comportements présentant tout à la fois des caractéristiques formelles et informelles et dont le développement se fait



donc souvent dans le non-respect de certaines des règles juridiques qui régissent le territoire. De cette situation découle un certain flou dans les relations juridiques entre les individus et les États.

En 2002, plusieurs villes de périphérie représentées au Forum des autorités locales pour l'inclusion sociale de Porto Alegre ont eu l'occasion d'engager un dialogue d'où il est ressorti qu'il était accordé très peu d'importance aux expériences menées dans les villes des banlieues populaires, qui, pourtant, sont confrontées à de graves problèmes d'intégration sociale et conduisent des initiatives innovantes.

Le réseau des villes de périphérie a pour objectif de mettre le doigt sur les points communs entre le centre et la périphérie. Cent trente villes de périphérie ont participé en 2010, à Getafe (Madrid), au deuxième Forum des autorités locales de périphérie. Cette rencontre s'est conclue sur une déclaration sur ce que sont les villes de périphérie et ce document a été pris comme base de discussion avec le réseau Metropolis.

Guarulhos, la deuxième plus grande ville de la région métropolitaine de São Paulo, a fait de remarquables progrès en matière d'infrastructures et d'équipements. Les expériences de participation sociale qui y ont été menées ont permis aux citoyens de s'impliquer dans les décisions prises par les autorités locales.

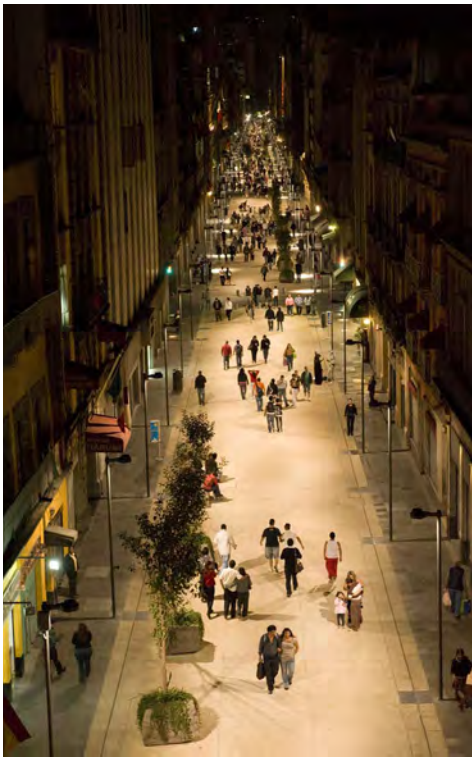
Guarulhos doit affronter les problèmes de mobilité propres à toute grande ville. Elle a en outre à faire face à une croissance désordonnée très difficile à contenir. Disposant de très peu de moyens, elle envisage un nouveau mode de gestion urbaine s'appuyant sur un grand programme de sensibilisation de la population et prévoyant des mécanismes facilitant la participation citoyenne, déjà considérée comme une culture à Guarulhos.

Les villes de banlieue, en tant que partie d'une mégapole, nécessitent une approche tenant compte de la diversité sociale. La diversité, c'est la cohabitation des différences en un même lieu ; et c'est une véritable richesse pour les villes. Il faut accorder de l'importance à la diversité dans la mesure où elle permet des sociétés hétérogènes et non des communautés homogènes. Nanterre est un bon exemple de la façon dont est perçue la métropole dans les différentes zones urbaines de la région parisienne. Les banlieues sont des lieux de passage, leurs habitants ont l'impression que leurs quartiers sont comme des îlots, et les problèmes qu'ils rencontrent relèvent de la mobilité, de la santé, de la décentralisation et du droit au logement et à l'emploi. Il est important de s'adapter à l'évolution économique du monde. On ne peut espérer transformer les villes sans créer des espaces de participation sociale. Il faut encourager la coopération entre les différentes parties prenantes pour arriver à élargir le droit à la ville et le droit au centre.

L'association de communes chiliennes Ciudad Sur constitue un exemple de cadre de relations entre Santiago et huit communes du sud de la ville. Le maire d'El Bosque a peu à peu mis en place des stratégies de partenariat avec les autres communes de façon à disposer d'un espace de négociation plus large avec le gouvernement central de la ville. L'association de communes Ciudad Sur offre un cadre formel à ces partenariats.

Élargir le centre, somme toute, c'est élargir le droit à la ville, favoriser le plein exercice de la citoyenneté et, aussi, élargir – et surtout clarifier – la relation juridique entre l'État et la société

Étude de cas : Mexico, perspectives régionales et métropolitaines



La zone métropolitaine de Mexico se compose d'un district fédéral, lui-même divisé en 16 circonscriptions dont la population totale approche les 8,9 millions d'habitants, et de 42 villes de banlieue formant l'État de Mexico, dont la population dépasse les 10 millions d'habitants. Les politiques d'aménagement du district fédéral (Mexico intra-muros) et de l'État de Mexico, qui ont des schémas d'urbanisme autonomes régis par des règlements et des lois distincts, sont loin d'être coordonnées. Pas plus d'ailleurs que ne le sont celles des différentes agglomérations, qui jouissent d'une certaine autonomie en matière de planification. En fait, pour résumer les choses, il n'existe, de manière générale, aucun programme de collaboration intercommunale. Les emplois dans l'industrie et les services se concentrent au cœur de la ville, tandis que les nouveaux logements émergent en périphérie, créant une situation problématique de concentration géographique de l'emploi concomitante d'une expansion sans fin des quartiers d'habitation.

Ces dernières années, dans un contexte d'économie mondialisée, la ville de Mexico a traversé une série d'importantes mutations. D'un côté, on a construit des zones censées préserver les services aux entreprises, lesquels ont atteint le seuil critique nécessaire pour positionner la ville comme l'un des principaux acteurs de l'économie mondiale. De l'autre, l'industrie a peu à peu migré vers les ceintures périphériques qui alimentent l'assemblage productif mondial, laissant de vastes zones industrielles en friche en plein cœur de la ville. Cette transformation est perçue comme une grande opportunité de régénération de l'espace urbain dans ces zones.

Les transformations les plus parlantes, en termes d'économie de marché, se manifestent dans deux types d'aménagement urbain : d'un côté les établissements sauvages, de l'autre les grands ensembles d'habitation bâtis par les promoteurs dans le respect du cadre réglementaire fixé par le gouvernement fédéral.

Le premier cas de figure explique pourquoi l'économie de la ville s'avère incapable d'intégrer ses habitants dans l'économie formelle mais aussi les méthodes employées par différents groupes pour aménager les établissements illégaux, où se côtoient toujours les acteurs formels et informels pour viabiliser ces environnements. Et puis il y a les quartiers d'habitation voulus et encouragés par l'État qui génèrent des communautés recluses, éloignées des centres urbains et coupées de l'espace public. Ils se caractérisent par leur faible qualité architecturale et leur exécution au rabais et sont perfusés par des services financiers hautement abusifs. Ces ensembles sont construits sur des terrains bon marché, en marge de tout schéma urbain, et ne sont motivés que par la multiplication des crédits. Un plan stratégique métropolitain tenant compte des multiples entités qui forment la ville de Mexico s'impose.

En définitive, comme dans toutes les mégapoles, il faut renforcer la citoyenneté en clarifiant la relation entre l'État et les individus. La ville de Mexico s'est développée dans un grand bassin ; il est aujourd'hui fondamental d'orienter la planification stratégique en direction de notre environnement naturel.

Étude de cas : Réduction des risques, économie d'énergie, égalité sociale et espace public à Mexico

Toute conglomération génère des risques et plus la concentration de personnes est forte, plus la nécessité de réduire les risques est impérieuse. Mexico a dû faire face à plusieurs catastrophes et incidents, tant naturels qu'imputables à un environnement urbain échappant à toute maîtrise.

Les événements les plus marquants sont au nombre de trois. Le premier, c'est le séisme d'une magnitude de 7,9 degrés sur l'échelle de Richter qui a frappé la ville en 1985. Il a coûté la vie à un nombre incalculable de personnes et détruit d'innombrables bâtiments. Le deuxième est la crise environnementale déclenchée par les pics de pollution atmosphérique dans les années 1990. Le troisième, enfin, est la crise sanitaire liée au virus AH1N1 dont Mexico était le foyer. Il a poussé les autorités locales à prendre des mesures radicales, dont les répercussions économiques furent lourdes mais qui étaient indispensables pour circonscrire l'épidémie et éviter une propagation à grande échelle. Ces expériences ont été déterminantes en ce qu'elles ont incité la Ville à instaurer une culture de la prévention, à créer un corps de sécurité civile au sein de chaque institution, aussi bien publique que privée, et à élaborer un atlas urbain des risques.

Mexico a choisi de prendre les grands enjeux métropolitains à bras le corps et d'élaborer des politiques d'aménagement visant avant tout à resserrer le maillage urbain. Les répercussions en matière de transports, d'environnement et de politiques de réappropriation de l'espace public, d'égalité sociale et d'innovation ne se sont pas fait attendre.

Concernant les économies d'énergie, les changements d'habitude en matière de transports publics constituaient un bon point de départ. Des travaux ont été entrepris pour étendre le réseau Metrobús (BRT), un système public de location de vélos a été mis en place et les taxis électriques gagnent du terrain. Toutes ces initiatives sont tournées vers un objectif commun : réduire la dépense énergétique.

Les programmes sociaux lancés par la Mairie, qui touchent la majeure partie des groupes les plus vulnérables – étudiants, mères célibataires et même jeunes adultes –, visent à consolider une base sociale qui soit plus équitable et plus soucieuse du bien-être. Il s'agit de garantir aux habitants la jouissance de leurs droits de citoyens et de leur donner accès à l'éducation et à la santé. Le programme à partir duquel sont pilotées toutes ces actions a été baptisé « Red Ángel ».

La focalisation sur l'espace public et sa récupération est désormais partie intégrante du programme politique des autorités de la ville, qui ont créé une Autorité de l'espace public, entité placée sous la tutelle du secrétariat au Développement urbain et au Logement, qui, en s'appuyant sur le concept d'acupuncture urbaine, retisse la cité et ses espaces publics les plus emblématiques grâce à des projets spécifiques. Le centre de Mexico est, lui, au cœur d'une stratégie de réaménagement, avec la restauration du monument à la Révolution, de la place de la République et de la place Garibaldi et la piétonisation de la rue Francisco I. Madero, axe majeur du centre historique se déroulant sur près d'un kilomètre. La restauration des tunnels pour piétons des grands axes routiers, la promotion des jardins sur les toits-terrasses du centre-ville et le reverdissage du viaduc Miguel Alemán, voie d'accès à l'aéroport, comptent parmi les principaux projets de cette Autorité de l'espace public du district fédéral.

04.

DÉCLARATION DE LA COMMISSION 4 : « MÉGAPOLES »

Les mégapoles vont être amenées à relever des défis communs. Ces défis ont trait à la prise de décision, à la qualité de vie et à la mise en œuvre de modèles de gestion urbaine. Ils sont aussi liés à l'incapacité à garantir l'égalité des droits pour tous les citoyens. Les travaux de la Commission 4 ont donné lieu à la déclaration suivante, qui contribuera à permettre aux grandes villes de se fixer des orientations claires, d'affiner leurs prises de décision, de se doter de mécanismes de gestion urbaine et, enfin, d'élargir le droit à la ville.

Cette déclaration est relative aux grands thèmes abordés à Mexico lors de la réunion du 17 novembre 2010. Ces grands thèmes sont les suivants : *nouvel urbanisme, gestion urbaine et périphéries.*

Déclaration :

1. Nouvel urbanisme

Les villes de plus de dix millions d'habitants doivent concentrer leurs efforts sur l'amélioration de la qualité de vie de l'ensemble de la population. Pour y parvenir, il est essentiel que les villes adoptent les caractéristiques de base suivantes, applicables aux mégapoles.

a. **Ville compacte :** Une ville compacte se définit par la concentration des activités et l'optimisation de l'occupation des sols. Il s'agit de favoriser la piétonisation des environnements urbains et de pouvoir les traverser en peu de temps, sans recourir aux modes de transport individuels. Les mesures prises en ce sens doivent encourager l'émergence de nouveaux pôles de centralité grâce à l'amélioration de l'image urbaine et à la construction d'infrastructures de transports publics, de zones piétonnes et d'espaces réservés aux deux roues non motorisés, tous ces projets d'aménagement urbain devant respecter des critères d'accessibilité.

b. **Ville connectée :** Les mégapoles doivent encourager la connectivité urbaine via les transports en commun, dont les réseaux doivent être conçus comme un réticule reliant les différents pôles de centralité de la ville et incitant les habitants à réaliser une partie de leurs trajets à pied ou à vélo. Pour ce faire, il est primordial de créer des espaces publics de grande qualité et agréables.

c. **Ville hétérogène :** Les mégapoles doivent garantir la diversité de l'occupation des sols afin de rendre les villes plus hétérogènes. Il est essentiel de promouvoir la mixité des catégories socioéconomiques, une mixité basée sur des schémas de logements différenciés pour lutter contre les discriminations qui caractérisent de nombreuses villes. La création de liens d'identité locale dans des espaces répondant à une forte exigence de qualité et comparables à des quartiers est également un objectif essentiel.

d. **Ville durable :** Il faut axer l'aménagement urbain sur des pratiques durables caractérisées par leur efficacité énergétique, par le recours à la production locale et par la promotion de la qualité de vie. Il faut lancer des politiques de diversification

de l'occupation des sols et des programmes productifs. Il faut prendre des mesures intégrant les technologies durables aux infrastructures existantes et permettre l'avènement de transports en communs verts, entre autres.

L'objectif du « nouvel urbanisme » est de donner à la population les clés de l'adaptation à un mode de vie durable, convenable et convivial tout en apportant des solutions pour lutter contre le réchauffement planétaire et le changement climatique.

Les principes du « nouvel urbanisme » sont applicables à toutes les villes, quelle que soit leur taille, et visent à renforcer la participation citoyenne, à définir clairement les relations entre les individus et l'État et à améliorer la qualité de la vie.

2. Gestion urbaine

Les mégapoles doivent lancer des processus d'aménagement urbain s'appuyant sur des outils de planification urbaine et d'aménagement du territoire permettant de mettre en pratique les schémas de nouvel urbanisme. Il faut donc concevoir et élaborer des outils de planification stratégique reposant sur des partenariats efficaces impliquant les différents acteurs de la ville. La planification stratégique urbaine (PSU), au-delà de ses limites politiques, peut répondre aux besoins d'une région métropolitaine. Elle permet de garantir une certaine cohérence au sein du ou des territoires naturels qui en sont l'objet et peut se poser en produit d'une construction sociale basée sur la participation et la collaboration entre les institutions publiques et privées, les gouvernements et la société civile. L'un des grands défis de la gestion urbaine dans les mégapoles et de ses outils de PSU consiste à comprendre que la sécurité et le droit à la ville ne peuvent être réduits à la propriété privée.

a. Planification stratégique urbaine

i. Toute PSU doit être le fruit d'une collaboration entre différents acteurs urbains issus des institutions publiques, des gouvernements locaux, des organisations non gouvernementales et de la société civile ; elle doit viser à générer du bien-être social et respecter les préceptes du nouvel urbanisme.
ii. Les mégapoles doivent mettre en place des PSU à l'échelle métropolitaine permettant de fixer les orientations de l'aménagement du territoire, au-delà des gouvernements locaux, pour faciliter la prise de décisions techniques liées à l'aménagement urbain et à la construction d'infrastructures.
iii. Pour mettre en place une PSU, il est nécessaire de clarifier les priorités urbaines que doivent respecter les pouvoirs publics, tant à l'échelon local qu'aux niveaux régional et national.
iv. La PSU doit être issue d'une collaboration entre les municipalités et les instances régionales de chaque mégapole. Ce document doit énoncer que les décisions majeures engageant la métropole dans son ensemble doivent être prises de manière coordonnée en respectant des principes de collaboration entre les différents gouvernements et les institutions publiques et privées.
v. La PSU doit clarifier les attributions d'aménagement urbain spécifiques aux échelons local, régional et national, ainsi que les différents niveaux de gouvernement et d'administration de chaque entité politique.
vi. La PSU doit être flexible et perméable aux besoins spécifiques des gouvernements locaux. Elle doit leur attribuer les prérogatives nécessaires pour prendre les rênes de l'aménagement urbain au sein de chaque entité sans perdre de vue la mise en œuvre de la PSU dans toute la mégapole.
vii. La PSU doit être comprise comme un processus urbain à long terme. Il est donc fondamental qu'elle soit réceptive aux nouveaux besoins urbains. De plus, il est possible, grâce à une PSU, d'orienter les efforts d'aménagement urbain en fonction des contraintes temporelles inhérentes à toute mégapole.

viii. La PSU doit être une construction sociale et pour la mener à bien, il est nécessaire de mettre en place des mécanismes de collaboration entre institutions ainsi que des stratégies de consultation publique permettant à la société de s'approprier la finalité de l'aménagement urbain.

3. Périphéries

On ne peut parler de mégapole sans mentionner leurs périphéries, moins sous l'angle de leur condition géographique que sous celui de l'absence de droit à la ville dont pâtissent certains grands groupes sociaux. Il est essentiel de comprendre les grands environnements urbains comme des espaces définis par leurs différences et peuplés de groupes sociaux et d'individus hétérogènes. Or, la réglementation juridique n'a pas été adaptée pour faire face à l'intense phénomène de peuplement des villes apparu ces dernières années, principalement sous forme d'établissements sauvages. Il faut élargir le droit à la ville et la pratique quotidienne de la citoyenneté par des individus jouissant de garanties individuelles et collectives offertes par l'État.

a. Espace public et diversité. Les mégapoles doivent adopter des politiques visant à renforcer et démultiplier l'espace public et reconnaître ce dernier en tant que lieu des différences, qu'endroit commun à tous et où chacun peut exercer ses droits de citoyen.

b. Les mégapoles doivent trouver la richesse culturelle contemporaine dans la diversité hétérogène. Il faut élaborer des programmes de développement social s'adressant à différents groupes de la société pour susciter des interactions sociales entre secteurs différenciés sur les plans socioéconomique et politique, pour renforcer la culture de la tolérance et pour prévenir la discrimination sociale, économique et liée au genre.

c. Les gouvernements des mégapoles doivent saisir les opportunités productives offertes par les secteurs sociaux vivant de l'économie informelle et lancer des programmes de régularisation permettant de capter une partie des bénéfices au profit de la ville.

d. Il faut mettre en place des politiques publiques, des programmes sociaux et des stratégies de communication afin d'identifier ce qui rassemble les centres et les périphéries.

ANNEXE 1

Commision 4 : « Mégapoles »

Moscou (22 mai 2009)

Programme final : 1ère réunion de la commission

09:00 - 09:15 Bienvenue

M. Yury Luzhkov, Maire de Moscou
M. Marcelo Luis Ebrard Casaubon, Chef du gouvernement du District fédéral, Mexico DF (vidéo)
M. Jean-Paul Huchon, Président de « METROPOLIS » et Président du Conseil Régional d'Île-de-France (Paris)

09:15-09:45 Discours liminaire 1 :
"Les Mégapoles et l'économie dans le développement global"
M. Federico Mayor de Zaragoza, Président de la fondation de la Culture pour la Paix et Directeur de l'UNESCO

09:45-10:00 Pause-café

10:00-10:10 Introduction et présentation des Commissions actives des Mégapoles
M. Felipe Leal, Autorité des espaces publics, Gouvernement du District fédéral, Mexico DF

10:10-10:40 Discours liminaire 2 :
"Le développement durable et les Mégapoles"
Dr. Andrea Koch-Kraft, Directeur Programme, PT-DLR (Agence de Gestion de Projet) pour le Ministre fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF), programme des Mégapoles futures

10:40-10:50 Présentation : Assemblée Internationale des Capitales et des Grandes villes IAC
"Les grandes villes et les conditions de la crise: consolidation des efforts pour la stabilité"
M. Michael Sokolov, Vice-président exécutif IAC

10:50-11:00 "Mégapoles: la mobilité et l'écologie au 21ème siècle"
M. Roland Lipp, Directeur de StrassenHaus Ltd. & co. KG

11:00-12:00 Table ronde politique
"Les Mégapoles comme un phénomène émergeant : défis et opportunités"
Villes participantes :
M. Sergei Borisovich Pakhomov, Président du Comité d'État des Dettes, Ville de Moscou
M. Sutanto Soehodo, Sous Gouverneur de Jakarta
M. Milos Alcalay, Directeur des relations internationales, Gouvernement de la ville de Caracas
M. Arvind Hire, Commissaire délégué, Corporation Municipale de « Greater Mumbai »
Facilitateur : **M. Amara Ouerghi**, Secrétaire Régional pour l'Amérique du Nord, Montréal

12:00-12:30 Débat et conclusions

ANNEXE 2

2ème réunion de la Commission de Metropolis 4 : « Mégapoles »

Ville de Mexico (17 – 18 novembre 2010)

Programme final :

Mercredi 17 novembre

09:00 - 09:30 Bienvenue à la ville de Mexico et ouverture des réunions de la Commission 4
Felipe Leal. Secrétaire du Département de Logement et Développement urbain
Josep Roig. Secrétaire général de Metropolis
Eduardo Rihan Cypel. Conseiller régional, Région Île-de-France (Paris)
Marcelo Ebrard Casaubón. Chef du Gouvernement du District fédéral de la ville de Mexico et président de la Commission 4 “Mégapoles”.

09:30 - 11:00 Table ronde :
Nouvel urbanisme et suggestions sur les manières de gérer la Mégapole depuis la perspective d’un planning urbain stratégique
organisé par: La Commission de Planning de la Stratégie urbaine. UCLG – (Villes Unifiées et Gouvernements Locaux)

Villes participantes :
Durban (modera). Soobs Moonsammy. Directeur Planification Urbaine.
Cologne. Berndt Streitberger. Vice-maire de la ville
Rosario. Sérgio Barrios. Directeur Relations international.
Johannesburg. Msizi Myeza. Directeur Planification urbain et de l’Économie.
Vancouver. Derek Corrigan, Maire de la ville.
Daegu. Hoeran Kim. Relations internationales.

11:00 - 11:15 Pause-café

11:15 – 11:45 Conférence :
Les Mégapoles comme phénomène émergeant : défis, opportunités
Arturo Ortiz. Mexico Directeur Atelier territorial et Autorité de l’espace public du Conseiller du District fédéral.

12:00 – 12:30 Cas d’étude :
Réduction du risque, économie de l’énergie, l’équité sociale et l’espace public, l’expérience de la ville de Mexico
Arq. Daniel Escotto. Autorité de l’espace public du District fédéral

12:30 - 14:00 Déjeuner

14:00 - 15:30 Table ronde :
Planification urbaine dans les mégapoles

Organisée par: le Secrétaire du Département du Logement urbain du District fédéral

Participants:
Felipe Leal. Secrétaire du Département de Logement et du Développement urbain de la ville de Mexico.
Alain Le Saux. FMDV Directeur, Île-de-France.
Peter Krieger. Chercheur de l'Université Nationale Autonome de Mexico.
Clara Salazar. Chercheur du Collège de Mexico.

15:30 - 16:00 Pause

16:00 – 17:30 Table ronde :
Mégapoles depuis le point de vue de la périphérie

Organisé par: La Commission sur les villes périphériques. UCLG - United Cities and Local Governments (Villes Unifiées et Gouvernements Locaux)

Modérateur : **Antonio Aniesa.** coordinateur de la Commission sur les villes périphériques. Présidence à Nanterre.

Participants:
Patrick Jarry. Maire de Nanterre
Sadi Melo Moya. Maire de El Bosque et Président de l'Association des Municipalités du sud du Chili.
Fernando Santomauro. Relations internationales, Guarulhos (São Paulo)

17:30 – 18:30 conclusions de la journée et contenu général de la Déclaration fiable de la Commission 4 «Mégapoles» Metropolis.
Coordination **Felipe Leal.** Secrétaire du Département de Logement et du Développement urbain de la ville de Mexico.

© 2011 - Metropolis, Association mondiale des grandes métropoles
Première édition, mars 2011

Édition :
Gabriel Bello Barros,
Secrétariat général Metropolis
Xavier Borrell,
Secrétariat général Metropolis

Design graphique :
Glòria Escoruela

Commission 4

Mégapoles

metropolis

Secretariado General
Avinyó, 15
08002 Barcelona (España)
Tel. +34 93 342 94 60
Fax: +34 93 342 94 66
metropolis@metropolis.org
www.metropolis.org