

# **METROPOLIS 2008**

RAPPORT DE COMMISSIONS

CONNECTER LES VILLES SYDNEY

- €1. Les éco-régions
- **C2.** Le financement des infrastructures et des services urbains
- C3. La régénération intégrale des quartiers
- C4. La gestion de la mobilité urbaine
- C5. Les indicateurs métropolitains de performance



# MOT DU PRESIDENT



Jean-Paul HUCHON Président de Metropolis

Je me réjouis du choix de Sydney pour la tenue du 9ème Congrès mondial de Metropolis. Moderne, généreuse et ouverte sur le monde, notre ville hôte est à l'image de notre réseau et des valeurs qu'il incarne depuis plus de vingt ans.

Je remercie l'Etat de Nouvelle Galles du Sud pour son accueil et je tiens à saluer et à féliciter tous ceux et toutes celles qui, depuis de longs mois, travaillent à l'organisation de cet évènement.

Car c'est bien un moment unique que nous nous apprêtons à vivre, riche d'échanges et de rencontres, porteur d'espoirs et ferment de solidarités nouvelles.

C'est conscients de l'ampleur des difficultés mais confiants dans la capacité des métropoles et de l'ensemble des acteurs de la communauté internationale à maîtriser leur destin et à relever les défis d'une urbanisation galopante et d'une mondialisation en marche que nous abordons et souhaitons vivre cet instant.

Notre congrès porte une ambition, qu'il place en exergue : « Connecter les villes ».

Comment mieux illustrer la mission que s'est donnée Metropolis ? Par delà les frontières et les distances qui nous séparent, par delà nos différences, notre réseau réunit plus d'une centaine de métropoles du monde entier autour d'un même objectif : mieux nous connaître, tisser entre nos membres des liens indéfectibles de coopération et d'amitié pour, ensemble, créer les conditions d'un avenir durable et écrire les plus belles pages d'une histoire commune.

De ce partage, de cette effervescence, doit jaillir une dynamique métropolitaine mondiale que Metropolis portera au sein de l'association Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU), dont elle constitue la section métropolitaine, et auprès des plus hautes instances étatiques et internationales.

Ce rapport illustre cet engagement et cette détermination sans faille des membres de Metropolis pour apporter dans leurs cités, pour le bénéfice quotidien de leurs concitoyens, les innovations et les adaptations rendues nécessaires par l'évolution de notre monde.

Depuis notre dernier Congrès mondial, tenu à Berlin en mai 2005, les Commissions thématiques n'ont cessé de travailler, portées par la passion de l'échange et l'exigence constante de proposer des solutions concrètes. La synthèse de leurs travaux qui est présentée ici souligne combien ce dialogue à été fructueux. Elle nous incite à poursuivre et à développer la confrontation de nos expériences et le croisement de nos analyses.

La Commission 1 sur « les Éco-régions » s'est attachée à définir une approche commune de ce concept, en axant tout particulièrement ses travaux sur l'identification des nouveaux modes et outils de gouvernance, la préservation de la biodiversité, la promotion d'une agriculture péri-urbaine respectueuse de son environnement et le développement d'un tourisme durable.

La Commission 2 sur « le financement des infrastructures et des services urbains » s'est intéressée à la capacité des métropoles à mobiliser et à engager les moyens financiers indispensables au développement des infrastructures et services. Elle a étudié les conditions d'une véritable autonomie financière et fiscale des métropoles, les possibles améliorations de leurs politiques et outils de gestion, et les pistes pour accroître leurs performances internes.

La Commission 3 sur « la régénération intégrale des quartiers » a permis la présentation comparée et l'évaluation de différentes stratégies de régénération urbaine. Elle a axé ses travaux sur les objectifs, les conditions de mise en œuvre et l'impact de ces mesures, dans leur diversité, et a rassemblé des actions et expériences remarquables.

**La Commission 4** sur **« la gestion de la mobilité urbaine »** s'est focalisée sur l'étude des grandes infrastructures de transport, la logistique et la gestion des flux dans les grands ensembles urbains et s'est intéressée aux innovations et aux modes de transports non motorisés.

La Commission 5 sur «les indicateurs métropolitains de performance » a travaillé, en lien avec UN-Habitat, à l'identification d'outils et de critères d'évaluation des stratégies de développement urbain, afin d'en améliorer l'efficacité et de permettre la conception et la mise en œuvre de programmes parfaitement adaptés aux réalités locales et aux besoins, actuels et futurs, des populations.

Je tiens à remercier tous ceux et toutes celles qui ont participé à ces Commissions et ont contribué à ces échanges de grande qualité. Ces travaux, les analyses et les propositions qui en découlent, font la force de Metropolis, forgent son unité et participent de sa reconnaissance internationale. D'autres groupes de travail, tel celui qui s'est constitué sur le projet «Banque des villes », ont également mené d'actives réflexions, dont les conclusions seront présentées lors du congrès mondial de Sydney. Je souhaite que les débats qui se sont engagés dans ces différentes enceintes puissent à cette occasion se poursuivre, pour notre plus grand intérêt et celui de nos concitoyens.

Bon congrès mondial.

Jean- Paul HUCHON Président de Metropolis

# LES COMMISSIONS DE TRAVAIL

#### C1: Les éco-régions

Présidence - Paris, Ile-de-France
Vice-présidence - Toronto
Président - Michel Vampouille - Vice-Président en charge
de l'environnement, du développement durable et de l'Écorégion, Paris, Ile-de-France
Coordinateur - Iuli Nascimento, IAU-IDF, Paris, Ile-de-France

# C2: Le financement des infrastructures et des services urbains

Présidence – Montréal Vice-présidence – São Paulo Président – Gérald Tremblay, Maire de Montréal Coordinateur - Amara Ouerghi, Ville de Montréal

#### C3: La régénération intégrale des quartiers

Présidence - Barcelona Vice-présidence - São Paulo Président - Jordi Hereu, Maire de Barcelone Coordinatrice - Christine Piquemal, Metropolis SG

#### C4: La gestion de la mobilité urbaine

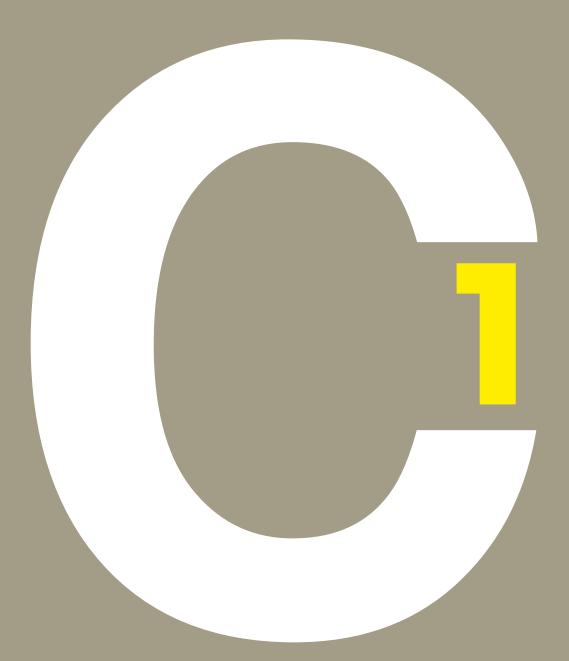
Présidence – Berlin Vice-présidence – Séoul Président - Ingeborg Junge-Reyer, Sénatrice du Développement urbain et maire adjointe, Ville de Berlin Coordinatrice – Barbara Berninger, Ville de Berlin

#### C5: Les indicateurs métropolitains de performance

Présidence - Melbourne Vice-présidence - État de Mexico Président - Justin Madden, Ministre de l'aménagement du territoire, État de Victoria, Australie Coordinatrice - Mary Lewin, Ministère de l'aménagement et du développement communautaire, État de Victoria, Australie

# SOMMAIRE

C1	: Eco-régions	6	
1.1	ntroduction	10	
2. L	L'Eco-région, un projet politique et une approche transversale	15	
3. [	Rapport d'activité de la Commission 1	20	
4.	Conclusion	35	
C2	: Financement des infrastructures et des services urbains	37	
1.	Introduction	43	
2.	Principaux champs de compétence des villes	43	
3.	Modes de financement au niveau local	46	
4.	Mode de financement au niveau metropolitain	55	
5.	Villes et financement international	57	
6.	Conclusion	63	
C3	: La régénération intégrale des quartiers	65	
1.	Introduction	69	
2.	Description des problématiques dans les quartiers à régénérer	71	
3.	Analyse des interventions et des acteurs impliqués dans les		
pro	ocessus d'intervention	75	
4.	Évaluation des interventions : facteurs de réussite et d'échec		
	ns les processus de rénovation	79	
5.	Conclusions et recommandations	88	
6.	Annexe	89	
7.	Bibliographie	90	
C4	: Gestion de la mobilité urbaine	91	
1.	Introduction	95	
2.	Objectifs et activités de la Commission	96	
3.	Réunions	97	
4.	Formation	104	
5.	Collaborations	105	
6.	Réalisations et recommandations	106	
7.	Déclaration sur la gestion de la mobilité urbaine durable	108	
C5	: Indicateurs métropolitains de perfomance	111	
1.	Introduction	115	
2.	Approche et objectifs de la Commission 5	116	
3.	Réunions, ateliers de travail et études de cas	116	
4.	Missions d'experts	122	
5.	Observations clés	125	
6.	Recommandations	128	
7.	Conclusions	129 130	
	Annexe: Résumé des activités de la Commission 5		
	unions et événements du réseau 2003-2008	130	
	ssions d'experts 2003-2008	130	
IVO	tes	131	
0-	£	122	



# ÉCO-RÉGIONS

METROPOLIS 2008 • RAPPORT DE COMMISSIONS • CONNECTER LES VILLES • SYDNEY

Depuis le Sommet de la Terre de 1992, les collectivités locales ont progressivement assumé leurs responsabilités dans le défi du développement durable. Cette volonté s'est manifestée par la mise en œuvre de nombreux Agendas locaux 21 dans le monde entier. Cependant, ces Agendas locaux 21 ne prennent toujours pas en compte la complexité du territoire et, en particulier, d'un espace métropolitain qui entre souvent en conflit avec les limites administratives des municipalités.

Le concept d'Éco-région, que l'on pourrait définir comme l'ensemble des politiques que met en œuvre une région métropolitaine pour promouvoir dans ses propres limites de bassin économique des politiques de développement durable et, au-delà de ses frontières, des coopérations interrégionales ou décentralisées, pour corriger les déséquilibres existants et permettre de trouver les voies d'un nouvel équilibre.





L'extension de l'urbanisation interfère avec l'écosystème naturel.

#### C1: Éco-Régions

Présidence – Paris, Ile-de-France

Vice-présidence – Toronto

**Président** - Michel Vampouille – Vice-président en charge de l'environnement, du développement durable et de l'Éco-région, Paris, Ile-de-France

**Vice-président** – David Miller, Maire de Toronto

**Coordinateur** - Iuli Nascimento, IAU-IDF, Paris, Ile-de-France

#### Villes, régions et organismes internationaux participants:

Abidjan, Abomey, Abuja, Alexandria, Amman, Antananarivo, Bamako, Barcelona, Belo Horizonte, Brazzaville, Bruxelles, Le Caire, Colombo, Cotonou, Dakar, Gwangju, Gyeonggi, région Ile-de-France, Katmandu, Kinshasa, Makati, Mashhad, Melbourne, État de Mexico, Montréal, Moscou, Ouagadougou, Paris, Porto Alegre, Puebla de Zaragoza, Séoul, Téhéran, Thiès, Toronto, Turin, ICLEI, UNESCO.

#### Remerciements:

Michel Vampouille, Marie-Pierre Digard, Roger Keil, Konrad-Otto Zimmerman, Tom Roper, Caroline Mancel, Alberto Moech, Deborah Martin Downs, Julian Christopher Hill, Antoni Alarcón i Puerto, Christine Alfsen-Norodom, Sylvie Duffrene, Christine Oudinot, Thierry Cot, Kevin Currie, Stéphane Gozlan, Amara Ouerghi, Danielle Lussier, Danielle Sauterel, M. Dogse, Sébastien Winkler, Arnaud Colson, Pierre de Premare, Catherine-Françoise Roux, Jacques Lorrain, Jean-Pierre Pioger, Danielle Sauterel, Catherine Ribes, Reka Csepeli, Manuel Béguier, Didier Jean, Marie Deketelaere-Hanna et Agnès Bickart.

Auteur du rapport: Iuli Nascimento, IAU-IDF, Paris, Ile-de-France



Toronto a accueilli la première réunion de la Commission 1 dans le cadre du Conseil d'administration de Metropolis.

#### **Sommaire**

1.	INTRODUCTION. DEVELOPPEMENT DURABLE , ÉCO-RÉGION ET OUTILS DE MESURE DE LA QUALITÉ DE VIE DES POPULATIONS	10
2.	L'ÉCO-RÉGION, UN PROJET POLITIQUE ET UNE APPROCHE TRANSVERSALE	15
3.	RAPPORT D'ACTIVITÉ DE LA COMMISSION 1.	20
	3.1 Première réunion de la Commission 1, Toronto	20
	3.2 Séance de formation sur l'éco-région	
	a l'institut international de Metropolis : Montréal	23
	3.3 Deuxième réunion de la Commission 1, Paris lle-de-France	26
1	CONCLUSION	25





La première réunion de la Commission 1, Toronto, juin 2006.

## 1. INTRODUCTION. DEVELOPPEMENT DURABLE, ÉCO-RÉGION ET OUTILS DE MESURE DE LA QUALITE DE VIE DES POPULATIONS

Au carrefour de plusieurs traditions intellectuelles; intégrant écologie, économie et socioculturel, le développement durable est une notion encore perçue comme relativement vague et difficile à mettre en place. Pourtant, cette démarche est, depuis la conférence de l'ONU (l'Organisation des Nations Unies) à Istanbul en 1996, officialisée dans plus de 100 pays. Et de nombreuses applications, dont certaines en lle-de-France, démarrent.

Depuis le début des années 70, des scientifiques, des organisations non gouvernementales, des économistes, des représentants politiques, s'interrogent sur les limites des ressources naturelles face au processus de la croissance d'après guerre visant à "produire toujours plus" et face à l'explosion démographique des pays du Sud. L'ère industrielle s'est en effet avérée être particulièrement pénalisante pour les milieux et ressources naturels et les accidents environnementaux n'ont cessé de se multiplier (désertification, déforestation, accidents technologiques, marée noires, etc.).

En 1970, un groupe d'économistes se réunit (le club de Rome) pour publier un rapport appelé "The limit to growth" (les limites de la croissance), traduit en français par "halte à la croissance". Ce réquisitoire fait grand bruit en prônant la "croissance zéro" de la démographie humaine afin d'épargner les matières premières non renouvelables.

#### Penser globalement, agir localement

En 1972, des représentants de plusieurs pays du monde "soucieux du lendemain" participent à la "Conférence mondiale des Nations Unies sur l'environnement", à Stockholm. A cette occasion est proposée la création d'une "Commission mondiale sur l'environnement et le développement", présidée par le premier ministre norvégien Madame Brundtland, pour réfléchir sur les tendances du développement économique et les menaces pesant sur la planète et les espèces qui l'habitent. En 1984, cette Commission se réunit pour la première fois et s'engage à publier un rapport (à la demande de Javier Pérez de Cuellar - directeur général de l'Unesco) édité en 1987 sous le titre "Notre avenir à tous". Le principal message de ce rapport est qu'il faut "penser globalement et agir localement".

Le rapport Brundtland s'intéresse principalement à la protection de l'écosystème de la planète terre. Il ne s'agit pas de sacraliser les espaces vierges, de les préserver strictement des activités humaines mais de marquer des frontières fortes au delà desquelles les pollutions induites par la civilisation industrielle seraient interdites. Le rapport insiste sur la nécessité d'inventer "une croissance qui ne pénalise pas les générations futures sans toutefois sacraliser la nature". Il identifie deux risques susceptibles d'affecter la planète toute entière : les changements climatiques dus à l'accumulation des gaz à effet de serre et les graves atteintes à la couche d'ozone de la stratosphère par les produits fluoro-chlorés (CFC). Pour la première fois est mis en évidence qu'un développement mal maîtrisé, écologiquement irresponsable peut mener l'humanité à sa perte. Le développement doit désormais se faire dans le respect des équilibres écologiques naturels de la planète. On parlera à partir de là de "sustainable development" ou encore en français de développement durable, soutenable ou viable.

#### Premières alertes

Le fossé entre les industriels et les défenseurs de la nature est à ce moment là infranchissable. L'environnement n'est pas une préoccupation prioritaire des sociétés occidentales. En revanche, des intellectuels, des scientifiques, écologues ou non, et des écologistes commencent à s'alarmer de l'état de plus en plus déplorable de l'air, des eaux et des sols. Le rapport Brundtland confirme que Stockholm est bel et bien un point d'ancrage historique qui marque la fin des années de forte expansion économique, appelées en France les "trente glorieuses".

Un certain nombre d'alertes et de signaux forts semblent donner raison à ceux que la société jugeait alors "alarmistes". La crise pétrolière de 1973, marque ainsi la prise de conscience de la vulnérabilité des ressources naturelles non renouvelables. Puis une série d'accidents et de catastrophes industrielles : Seveso (1976), Amoco Cadiz (1982), Bophal (1984), Mexico et Tchernobyl (1986), attestent des dangers auxquels peuvent être soumises les populations. D'autres événements, naturels cette fois, confirment ces dangers à l'échelle mondiale : sécheresse en Afrique, inondations catastrophiques en Asie, tremblements de terre en Amérique latine,... En France, on assiste à des inondations répétées.

#### L'environnement entre dans les politiques publiques

Si la Conférence de Stockholm n'a pas, en 1972, retenu l'attention du monde, elle a néanmoins constitué le point de départ pour la mise en œuvre d'un cadre approprié à la prise en compte de l'environnement dans les politiques publiques. En France, sont créés en 1974, le premier ministère de l'environnement et la première division de l'environnement à l'IAURP (l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Parisienne – ancien IAURIF : Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France). Dès lors des dispositions législatives et un cadre réglementaire sont mis en œuvre comme en France : la loi de protection de la nature de 1976 dans la suite de la politique des parcs naturels régionaux (1967), la loi de 1976 sur le classement des installations industrielles ainsi que divers textes législatifs sur l'eau et les déchets, la politique des parcs naturels régionaux,...

#### Le développement durable est officialisé

En juin 1992, la "Conférence sur l'environnement et le développement" (le sommet de la Terre) se tient à Rio de Janeiro. Un pas qualitatif est franchit en introduisant des liens entre environnement et développement, permettant ainsi de traiter dans son ensemble la problématique du développement mondial : démographie, pauvreté, urbanisation, dégradation de l'environnement,...

Plus de 100 chefs d'Etat et de gouvernements adoptent plusieurs documents :

- la déclaration de Rio ;
- l'Agenda 21;
- le texte de création de la Commission Mondiale pour le développement durable ;
- deux conventions, l'une sur les climats et l'autre sur la biodiversité ;
- deux textes sur les forêts et la désertification.

L'élan de Rio est confirmé par la communauté internationale lors de la dernière conférence de l'ONU (l'Organisation des Nations Unies) à Istanbul (juin 1996) qui officialise réellement le concept de développement durable. La Commission de l'Union Européenne définit le développement durable comme une politique et une stratégie visant à assurer la continuité dans le temps du développement économique et social, dans le respect de l'environnement et sans compromettre les ressources naturelles indispensables à l'activité humaine.

La conférence d'Istanbul établit les principes suivants :

- les principes de précaution et de prévention (agir avant que l'irréparable ne soit commis, prévenir)
- le principe d'économie et de bonne gestion (réduction des gaspillages) ;
- le principe de responsabilité (qui dégrade doit payer afin de participer à la réparation) ;
- le principe de participation (participation de tous les acteurs concernés, les décideurs, les industriels, les agriculteurs, les ONG,...;
- le principe de solidarité (vis à vis des autres pays et des générations futures).

#### Du concept à la mise en œuvre

Il existe plusieurs théories économiques de l'environnement et des ressources naturelles, plus complémentaires que concurrentes. L'idéal est de chercher à réconcilier les approches écologiques, économiques, sociales et de lutte contre les inégalités en une synthèse cohérente. C'est le seul moyen pour déboucher sur une définition et une application concrète du concept de développement durable, en respectant les principes fondateurs : démocratie, solidarité et écologie, équité sociale et économique.

Le développement durable est encore perçu comme relativement vague. Au carrefour de plusieurs traditions intellectuelles, à l'articulation entre écologie, économie et socioculturel, ce concept intégrateur appelle un dépassement et un décloisonnement, ce qui ne facilite pas sa perception et sa compréhension immédiate. La mise en place d'une stratégie de développement durable se heurte à de nombreuses difficultés parmi lesquelles on citera :

- l'incompatibilité entre développement économique (profit) et protection de l'environnement (pour les pays en développement, en particulier) ;
- le remplacement de ressources économiques pour les pays producteurs d'énergies non renouvelables:
- les inégalités des ressources financières pour mettre en place une politique de développement économique respectueuse de l'environnement;
- le manque de données fiables et comparables entre pays.

#### De nouveaux besoins

Outre les aspects spécifiques à l'environnement, le développement durable ne doit pas perdre de vue des questions concernant l'organisation de l'espace urbain à travers les transports, la création de nouvelles zones d'habitat conçues de façon à éviter la délinquance et permettant une meilleure intégration sociale des populations. Il convient aussi de renforcer le rôle des petites et moyennes entreprises, l'organisation et la reconstitution du tissu industriel, la gestion des déchets et des eaux usées, la protection des centres historiques, d'accroître la participation de la population dans les débats concernant le développement durable, indispensable pour sa mise en pratique.

Le rythme de croissance et la taille des ensembles urbains font apparaître des préoccupations nouvelles quant à la viabilité économique et sociale des villes :

- demande croissante en services urbains ;
- déséquilibre entre les besoins quotidiens de la population et les moyens de les satisfaire ;
- investissements lourds dans les réseaux d'infrastructure et manque de moyens de la puissance publique pour investir dans la maintenance de ces réseaux et de services urbains.

#### Indicateurs : un rôle majeur

Tout ceci ne peut se faire que par la mise en place d'outils d'observation et de gestion de l'espace et d'aide à la décision, comme la télédétection et les systèmes d'information géographique.

Parmi les actions retenues à Istanbul, il faut noter le programme d'élaboration d'indicateurs du développement durable qui figurait déjà dans les recommandations de l'Agenda 21 (chap. 40). L'objectif est de disposer à terme d'un ensemble d'indicateurs économiques, sociaux et environnementaux, harmonisés à l'échelle internationale et susceptibles de rendre compte des efforts nationaux vers la durabilité. En agrégeant des données multiples et d'origines diverses, les indicateurs quantifient et enrichissent l'information, la synthétisent. Des phénomènes souvent complexes, deviennent ainsi "visibles", ce qui permet de les suivre dans le temps, et d'agir en conséquence. Outils de communication et d'information qui caractérisent des situations statiques ou dynamiques, les indicateurs contribuent à la prise de décision allant dans le sens du développement durable.

Dans le domaine de l'environnement on ne dispose pas encore d'un ensemble homogène d'indicateurs permettant l'évaluation et la comparaison internationale, comme c'est le cas dans le secteur économique et social. Face à la demande croissante d'une description et d'une évaluation rigoureuse des actions environnementales, les propositions se multiplient aux échelles internationales et nationales et de nombreux experts s'attachent à faire progresser la réflexion. L'OCDE a, depuis 1989, élaboré et calculé un jeu d'indicateurs de l'environnement fondé sur un cadre méthodologique "Pression-Etat-Réponse" qui permet le suivi des conditions environnementales dans ses états membres. D'après la même méthode, l'IFEN (Institut Français de l'Environnement) élabore des indicateurs des performances environnementales pour l'ensemble de la France.



Serge Kempeneers (Bruxelles) et Michel Vampouille, Vice-président du Conseil régional d'Ile-de-France, lors de la deuxième réunion de la Commission 1, Paris, janvier 2008.

Parallèlement, de nombreuses initiatives sectorielles et localisées illustrent sur le terrain les différentes interprétations du développement durable. Toutefois, ces expériences demeurent, soit relativement éloignées des préoccupations des citoyens, soit trop sectorielles.

L'étude engagée par l'IAURIF (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France), à la demande du Comité Régional de l'Environnement avec le soutien de l'Agence de l'Eau et de l'ARENE (Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies), vise à définir des indicateurs du développement durable dans le périmètre du "Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux Marne Aval" et à proposer une méthode d'analyse globale pour permettre une action localisée durable.

## Des concepts interactifs pour mieux comprendre le développement durable

En 1969, l'astronaute américain Neil Armstrong nous fait prendre conscience de la fragilité de la planète Terre. Il constate qu'elle est petite, bleue, perdue dans l'immensité cosmique. De par sa fragilité, elle a besoin d'être préservée. L'équilibre global et local des écosystèmes terrestres dépend de la régularité de la quantité et de la qualité des échanges entre les composants de l'environnement terrestre : lithosphère, biosphère, atmosphère... auxquelles il faudrait ajouter maintenant « l'anthroposphère ». C'est justement le défi que propose de relever le développement durable en réconciliant les approches écologiques, économiques, sociales en une synthèse cohérente.

On dit que poser les bonnes questions, c'est déjà apporter une bonne partie des réponses. Il est important de savoir de quoi on parle. Il y a une grande confusion, y compris dans les milieux autorisés, entre l'écologie, l'environnement et le développement durable. Ces trois domaines en pâtissent finalement, car cela les affaiblit alors que chacun a sa motivation et sa justification propres. Pour bien comprendre le sens du "développement durable", il est donc nécessaire de bien distinguer ces différentes notions.

La concentration de l'homme dans les villes et l'extension de l'urbanisation génèrent un nouvel écosystème qui se surimpose et interfère avec l'écosystème naturel : l'écosystème urbain. Un écosystème est exposé à des changements constants qui peuvent compromettre sa cohérence et sa résilience. Il est donc toujours en équilibre instable, c'est à dire en situation de crise dynamique. C'est le cas de l'écosystème urbain qui a besoin d'une aire de plus en plus large pour satisfaire ses besoins et compenser ses impacts, et est caractérisé par une empreinte écologique croissante. Un des objectifs du développement durable est de circonscrire voire suivre cette empreinte écologique par responsabilité vis-à-vis des régions périphériques concernées.

Un écosystème ne se présente pas de façon isolée, il intègre des systèmes spatiaux qui fonctionnent à différentes échelles. L'échelle des écosystèmes est déterminée par la taille des êtres vivants et de leurs populations, et par l'étendue spatiale des relations qu'ils ont avec les autres êtres dont ils dépendent. L'écosystème métropolitain peut être assimilé à un organisme vivant, tant dans sa constitution (organes = espaces) que dans son fonctionnement (métabolisme = relations). Bien entendu, il faut

considérer ces relations avec les écosystèmes des régions voisines. Un écosystème n'est donc pas uniscalaire. Il assemble différents systèmes spatiaux qui fonctionnent à différentes échelles (cf. figure ciaprès). Ce jeu d'échelle entre le global et le local est une des clés de l'aménagement et de l'urbanisme, de même que du développement durable.

Les environnementalistes ont très vite fait l'analogie entre les systèmes spatiaux urbains et les écosystèmes naturels, d'où la notion d'écosystème urbain. Mais les systèmes spatiaux urbains sont déséquilibrés, car ils ont jusqu'à présent trop peu intégré l'environnement. L'impact des établissements humains anciens, et pratiquement jusqu'à la moitié du XIXe siècle, est resté modéré (à part le défrichement pour la mise en culture et la consommation de ressources naturelles), car ils restaient peu étendus et l'homme n'avait pas encore vraiment les moyens d'asservir la nature. Aujourd'hui, les préoccupations environnementales ont progressé, mais les systèmes urbains se sont tellement étendus qu'ils restent déséquilibrés : c'est une course, un défi permanent entre les problèmes et les solutions, aggravé par l'échelle des systèmes.

Au carrefour de plusieurs traditions intellectuelles, à l'articulation entre l'écologie, l'environnement, l'économie et le socioculturel, le concept de développement durable est intégrateur et appelle un dépassement et un décloisonnement, ce qui ne facilite ni sa perception ni sa compréhension. La mise en place d'une stratégie de développement durable se heurte à de nombreuses difficultés parmi lesquelles on citera :

- La difficulté à rendre compatible le développement économique (tendance au profit à court terme), le progrès social et la protection de l'environnement, surtout dans les pays en développement ;
- Le développement des énergies renouvelables et le remplacement des énergies fossiles, ainsi que la diversification de l'économie pour les pays producteurs d'énergies (et plus généralement de matières premières) non renouvelables ;
- Les inégalités des ressources financières pour mettre en place une politique de développement économique respectueuse de l'environnement, pour prendre en charge le coût de la préservation et de la réparation de l'environnement, et pour prendre en compte les besoins des citoyens dans leur globalité;
- Le manque de données fiables, et comparables, entre pays ou régions ;
- Une conviction et une volonté politique encore insuffisantes pour renverser les mauvaises tendances du développement actuel.

Une approche de développement durable avec ses trois piliers indissociables (social, économique et environnemental) apporte une nouvelle dimension parce que sa mise en pratique suppose une interaction entre l'ensemble des aspects physiques, chimiques et biologiques, et des facteurs sociaux, culturels et économiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, à court ou long terme sur les être vivants et les activités humaines. Elle intègre donc l'écologie et l'environnement, mais aussi le contexte économique et social qui agit sur l'individu et sa vie quotidienne, dans toutes les dimensions de l'être humain : sociale, intellectuelle, culturelle, affective et aussi spirituelle.

#### Du concept à la mise en pratique du développement durable

Le concept de développement durable s'affirme sur les trois volets indissociables, de la performance économique, du progrès social et de la préservation de l'environnement, avec un engagement sur la durée et dans la démocratie (gouvernance).

La mise en œuvre de ce concept constitue une opportunité pour penser et introduire de nouvelles priorités dans les actions politiques, aussi bien à l'échelle locale que régionale et nationale. Cette nouvelle manière de penser l'espace peut changer la physionomie d'un territoire tout en permettant une amélioration de la qualité de vie de la population. Une gouvernance cohérente doit permettre des articulations et concertations entre les différents acteurs responsables de mettre en pratique ce nouveau mode de penser le développement. On voit se dessiner peu à peu une nouvelle volonté de réconcilier les approches locales et l'approche planétaire afin de répondre aux besoins immédiats tout en respectant les potentialités à long terme, vis à vis des générations futures. Le développement durable propose un nouveau regard et une nouvelle manière d'aborder dans leur globalité les problèmes auxquels est confronté l'homme, traités jusque là de façon isolée, c'est-à-dire finalement un changement des relations de l'homme avec le temps et l'espace. La réflexion du "ici et maintenant" doit s'allier avec celle du "demain et là-bas", pour justifier nos choix politiques et techniques.

**Metropolis 2008** 



Les ressources naturelles ne sont pas inépuisables.

## 2. L'ÉCO-RÉGION, UN PROJET POLITIQUE ET UNE APPROCHE TRANSVERSALE

Le projet de faire de la Région d'Ile-de-France une « éco-région », a été annoncé par Monsieur Jean-Paul Huchon lors des dernières campagnes électorales. Ce projet politique, représente une excellente opportunité et un cadre favorable à la mise en place effective d'un « développement durable » au niveau régional. Bien que le concept de développement durable puisse paraître flou au premier abord, il a le mérite de proposer une approche transversale du développement régional intégrant l'économie, la sociologie et l'environnement, qui le rend à la fois riche et complexe. Il intègre, en outre, l'échelle temporelle (le long terme) avec la notion de responsabilité vis-à-vis des générations futures. L'horizon 2050 peut être pris comme une période de référence pertinente pour la mise en place de l'éco-région francilienne. Transcrire le concept de développement durable au niveau des territoires n'est pas toujours aisé, et son application exige un effort supplémentaire aux spécialistes des différentes disciplines. Les sciences humaines, les sciences de la terre et le développement durable se trouvent parfois en conflit par rapport aux objectifs sectoriels. Cependant, le développement durable offre la possibilité d'ouvrir la réflexion vers la compréhension du fonctionnement des systèmes urbains dans leur globalité, allant dans le sens d'une vraie démarche d'écologie urbaine et d'atténuer ces conflits.

Pendant les années 1960/70, Nicolas Georgescu-Roegen avait démontré dans sa théorie de la « décroissance », appuyée sur la thermodynamique[1] et l'entropie des systèmes[2], que la croissance économique était le résultat de la productivité d'une société et que cette productivité était fonction de la disponibilité en ressources naturelles et de la force de travail utilisée pour la transformation de ces ressources en biens de consommation. Il résultait de ses travaux, le constat que les ressources naturelles n'étaient pas inépuisables et que leur exploitation ne se faisait pas dans le respect de la capacité de résilience[3] des milieux et de l'environnement. Le modèle de développement économique d'après-guerre a des conséquences graves sur les sociétés actuelles : les changements climatiques, l'augmentation des risques naturels, la perte de la biodiversité, l'exclusion d'une catégorie de la population mondiale de biens élémentaires à la survie ...

En réalité, la production de la richesse, l'exploitation des ressources naturelles et la commercialisation des produits manufacturés, des biens et services sont à l'origine des impacts les plus importants sur le bien être d'une population et de la qualité de son environnement. Le modèle économique basé sur la croissance industrielle a porté un préjudice indéniable aux économies rurales et aux ressources naturelles. La mondialisation ne fait qu'accélérer le processus d'exclusion des petits centres urbains et des zones rurales du réseau économique mondialisé. Les problèmes d'environnement touchent l'ensemble des nations.

Il importe, pour la Région d'Ile-de-France, de veiller à ce que les aires rurales ne restent pas isolées du réseau économique mondialisé. Afin de réorienter le modèle de développement de l'activité humaine au niveau régional, il conviendra de proposer une nouvelle forme d'organisation de l'espace qui puisse être porteuse de bien-être à la population. L'éco-région semble être un cadre spatial approprié pour atteindre cet objectif.

- 1 Domaine de la physique qui étudie les phénomènes thermiques.
- 2 En thermodynamique, l'entropie correspond à l'état de désordre d'un système. Elle augmente lorsque celui-ci augmente.
- 3 Ici, la résilience correspond à la capacité de régénération d'un milieu.

Pour faire face aux grands changements planétaires qui se dessinent dès la fin du XXème siècle, les professionnels de l'environnement se sont préoccupés de l'avenir des sociétés et ont proposé des méthodes d'analyse plus large pour traiter les problèmes environnementaux. La protection localisée des sites naturels et des espèces ne suffit pas à relever les défis du nouveau siècle. Les problématiques du réchauffement de la Planète, de la perte de la biodiversité, des grandes catastrophes naturelles... ne peuvent être traités que dans le cadre de projets socio-écologiques de grande ampleur, intégrés dans un vaste territoire: l'éco-région. L'importance de ces enjeux demande une mise en place d'une stratégie régionale ambitieuse de développement durable articulée aux échelles nationales et européennes.

La définition d'objectifs clairs et de cibles précises de préservation de la biodiversité et de développement socio-spatial est nécessaire afin d'orienter les politiques publiques. Du point de vue opérationnel, l'application d'un programme de préservation de la biodiversité doit se faire à différentes échelles : à l'intérieur et à l'extérieur du périmètre de l'éco-région. La formation et le portage politique d'un projet d'éco-région, ainsi que le partenariat entre les différents acteurs de la société (ONG, organismes publics et privés, collectivités locales, etc.) sont essentiels pour le succès de l'opération. Une organisation institutionnelle appropriée est nécessaire pour renforcer les décisions à plusieurs niveaux. Créer une éco-région exige une réelle volonté politique.

La révision du SDRIF (Schéma Régional d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France), l'élaboration du SRDE (Schéma Régional de Développement Economique), la réalisation d'un Agenda 21 régional, l'évolution de la Politique Agricole Commune et l'application des Directives Européennes sur la protection de la biodiversité représentent une bonne opportunité en Région d'Ile-de-France pour bâtir effectivement le projet politique de l'actuel exécutif régional. Par le biais du concept d'éco-région, il serait possible de proposer des nouvelles bases d'une politique régionale et de créer une dynamique de développement humain en harmonie avec la nature. Pour ce faire, des objectifs ambitieux doivent être définis. Des orientations phares de préservation de la biodiversité articulées avec les objectifs et stratégies du SRDE et du SDRIF pourraient éveiller l'intérêt des différents segments de la société autour des enjeux spatiaux et socio-économiques et d'associer des nouveaux partenaires à ce projet.

#### Le concept d'éco-région et le territoire, l'exemple d'Île-de-France

Une éco-région ou région écologique doit être définie comme une zone géographique assez large se distinguant par un ensemble de caractéristiques similaires (milieu physique, ressources, population, mode de vie). Définir une éco-région, consiste à mettre en relation ces caractéristiques avec les aspects écologiques et les facteurs de développement socio-économiques. L'application de ce concept pourrait être un préalable à toute planification et aménagement de la Région d'Ile-de-France et du Bassin Parisien. Pour ce faire l'éco-région doit articuler les objectifs de préservation de la biodiversité et la prise en compte des risques (naturels et technologiques) avec les politiques sectorielles d'environnement, d'agriculture, de transport, de tourisme, de culture, d'éducation , de recherche....

Une éco-région est composée de sous-secteurs géographiques (bassins de vie). Ces bassins de vie sont les vecteurs de bien-être de la population et l'ensemble correspond à l'écosystème régional. Ces sous-secteurs géographiques sont les socles de toute vie sociale, économique et culturelle au sein de l'entité territoriale, qu'est la Région d'Ile-de-France. Son équilibre repose à la fois sur son aptitude à répondre aux besoins légitimes de sa population et sur sa capacité à réagir aux demandes et pratiques nuisibles de cette population.

C'est à l'échelle des bassins de vie que vont se nouer des partenariats qui permettront les échanges avec d'autres bassins, sans compromis immédiats avec les principes d'autosuffisance et d'autonomie alimentaire et énergétique de chacun. Un ensemble de bassins d'emploi, de services, de loisirs... forme un bassin de vie. L'évolution des modes de vie et des moyens de transport ont conduit dans la période récente à l'éclatement de ces différents bassins; tous doivent être porteurs des mêmes préoccupations vis-à-vis des différentes générations et orientés par les mêmes exigences environnementales. En effet, les bassins de vie ne coïncident pas forcément aux bassins environnementaux qui nécessitent, chacun, une échelle de gestion appropriée (bassins versants, nappes d'eau souterraine, massifs forestiers, terroirs agricoles, unités paysagères, zones de calme...). Cette cohérence assure une plus ou moins grande « capacité de défense immunitaire »[4] de l'éco-région.

Le concept d'éco-région considère le territoire comme un écosystème à part entière, et doit apporter une contribution à l'équilibre de l'écosystème mondial. C'est-à-dire, que toute action à l'intérieur de son périmètre doit être capable d'évaluer son impact vis-à-vis de l'environnement, de la population Francilienne, voire des habitants de la planète et être à même de chiffrer ses coûts environnementaux, sociaux et culturels. La dimension du long terme, doit être prise en compte vis-à-vis des pollutions chimiques, de la capacité de résilience des milieux naturels, et surtout vis à vis du bien-être de la population francilienne.

L'éco-région se doit de valoriser son patrimoine écologique. Elle permet d'aborder le développement sous un nouvel angle que celui de la simple croissance économique. Elle correspond à un écosystème gérant et maîtrisant les flux énergétiques secondaires entrants et sortants de son territoire. Une éco-région doit accueillir l'être humain et lui garantir un niveau de bien-être acceptable et cela, dans le respect de l'environnement et selon le principe de solidarité envers les générations présentes et futures. Cela correspond à une recherche d'équilibre et d'autonomie qui rend légitime le principe de prévention et de précaution.

#### Répondre aux exigences de l'éco-région

Pour répondre aux exigences d'une éco-région, il serait nécessaire de développer une approche du cycle de vie de l'eau, de l'énergie, des matériaux, etc., afin de connaître son potentiel économique, humain et énergétique et d'orienter son développement, tout en faisant des choix stratégiques. Ce diagnostic permettrait de mettre en évidence les points forts et les points faibles de la gestion de l'énergie, parmi d'autres problématiques. Il s'agirait de repérer tous les impacts énergétiques à court, à moyen et à long termes sur l'écosystème régional.

Favoriser les conditions pour la mise en place des principes de l'éco-région, demande la réalisation d'un bilan énergétique au niveau régional (bilan matière). Pour ce faire, il faut mettre en place des indicateurs afin de :

- quantifier la consommation d'énergie par secteur d'activité (industrielle, touristique et agricole, domestique...);
- bien cerner l'offre et la demande énergétiques, afin de mieux comprendre les forces et faiblesses des ressources régionales disponibles ;
- réguler les entrées et sorties des flux énergétiques de matières premières, denrées agricoles, carburant...
- limiter les coûts de gestion des déchets et les valoriser au maximum par le recyclage de la matière et la récupération d'énergie, tout en réduisant leur production autant que possible ;
- développer l'utilisation de la biomasse et des autres énergies renouvelables.

Afin de comprendre le fonctionnement du système énergétique régional, il est nécessaire de réaliser des écobilans (analyse des flux de matière et d'énergie) pour connaître les entrées et les sorties de la production agricole, industrielle, artisanale, l'utilisation et le devenir de ces produits (le recyclage, l'incinération et l'enfouissement).

D'une façon générale, l'éco-région doit répondre à plusieurs objectifs :

- répondre aux besoins de la population en emplois, en biens et services, en déplacements, en alimentation, en logements, en culture, en services de santé...
- récréer et dynamiser une économie agricole de proximité afin d'assurer un marché économique stable ;
- tisser une vie sociale et culturelle prenant en compte les tendances d'évolution actuelle de la population (vieillissement, éclatement des ménages en petites unités, intégration des populations issues de l'immigration, etc.) ;
- préserver l'environnement et la biodiversité;
- permettre à la région de faire face aux crises économiques, aux accidents technologiques et aux accidents naturels (autonomie alimentaire) ;
- prendre en compte les tendances actuelles de l'évolution de l'économie (cherté, rareté des ressources énergétiques fossiles...) et limiter l'utilisation des ressources non renouvelables évitant, ainsi, les émissions de gaz à effet de serre pour lutter contre le changement climatique;
- développer au niveau local des énergies renouvelables ;
- maîtriser l'offre et la demande en énergie, tout en réalisant des économies ;
- favoriser le changement des modes de vie et de consommation de la population (les déplacements et l'habitat);

- hiérarchiser les différentes zones urbaines susceptibles d'être densifiées et protéger celles dont la densification n'aurait pas de sens par rapport aux fonctions sociales ou culturelles auxquelles elles répondent ;
- développer la solidarité sociale et sensibiliser au partage des richesses (fiscalité) ;
- diminuer l'empreinte écologique[5] afin d'être en cohérence avec les enjeux mondiaux (préservation de la biodiversité et les équilibres écologiques).

L'environnement a un coût, et chaque élément doit avoir un prix affiché dans une comptabilité patrimoniale. Ce prix serait fixé en fonction de la rareté, de sa capacité de résilience, de son impact sur l'individu et sur le milieu naturel. Cela inciterait à l'entretien des rivières, des bois et forêts, des prairies, des chemins ruraux et générerait des gains considérables. Une comptabilité des effets négatifs et positifs sur le milieu devrait être effectuée pour chaque activité.

Pour conclure, une éco-région est sensée maintenir la cohérence entre les bassins de vie, les bassins environnementaux, et l'équilibre de l'écosystème régional. Le concept d'éco-région ouvre une piste de réflexion vers une nouvelle manière de penser l'espace régional avec des bases solides et universelles.

# L'articulation du schéma regional de développement économique (SRDE) et du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDRIF). Les outils de mise en place du concept

La solidarité envers les générations futures équivaut à protéger les territoires par une gestion saine et respectueuse de l'espace régional. La protection et la valorisation de l'environnement pour les générations futures et la garantie de ne pas compromettre leurs besoins, impose la mise en place des responsabilités locales, et c'est là l'affaire de tous les acteurs présents sur le territoire.

Les principes de l'éco-région correspondent à une vraie approche systémique. Pour ce faire, la Région d'Ile-de-France doit se doter d'un outil fiable d'évaluation des actions et des politiques publiques. Cet outil contribuera à la réflexion et à la compréhension du fonctionnement de l'écosystème régional dans sa globalité et des interactions avec la France, l'Europe et le Monde.

Dans ce contexte, des nouvelles méthodes d'analyse doivent se faire jour, afin de poursuivre la quête de bien-être et d'équilibre de la société francilienne. L'exemple des indicateurs composites du type « indicateur de bien-être humain, indicateur de qualité de l'environnement, empreinte écologique, bilan carbone, » etc., vont dans ce sens. Ces méthodes sont encore expérimentales, mais les premiers résultats permettent de tirer des leçons quant à leurs applications et à la possibilité de guider l'action régionale vers la construction d'une éco-région.

Les orientations et les stratégies de caractère économique sont fixées dans le SRDE et doivent disposer du support spatial du SDRIF. Donc, articuler ces deux documents n'est pas un exercice simple. Surtout que les échelles temporelles ne sont pas les mêmes. Pour ce faire, l'idéal serait de proposer l'élaboration d'un processus d'Agenda 21 régional spécifique à cette problématique et en étroite collaboration avec l'ARENE. Un Agenda 21 permettra de concilier les échelles temporelles et d'intégrer d'autres préoccupations telle que la concertation entre acteurs et citoyens.

Il faudrait, ainsi, dégager dans le cadre de la révision du SDRIF les stratégies économiques qui auraient besoin d'un socle spatial, le territoire régional et le Bassin Parisien. Par exemple, les orientations et stratégies proposées dans le SRDE doivent être développées afin de mieux maîtriser l'énergie et la pollution de l'air (agir sur le réchauffement de la Planète et sur la santé de la population...), ou encore développer le marché des nouvelles technologies, des éco-industries et de toutes les activités écoresponsables (répondre aux logiques de marché, créer des emplois...).

Par ailleurs, dans le SDRIF seraient envisagés des secteurs destinés à la reconversion urbaine (recyclage, économie des flux d'énergie...), à la création de pôles de recherche technologique, à la création de secteurs pour le développement des éco-industries. Ces secteurs exigeraient des nouvelles logiques d'aménagement régional et entraîneraient moins d'impacts sur l'environnement. Ou encore, préconiser des nouvelles zones d'habitat et de loisirs soumises à des normes de construction HQE et/ou HPE (les éco-pôles, les éco-parcs...).

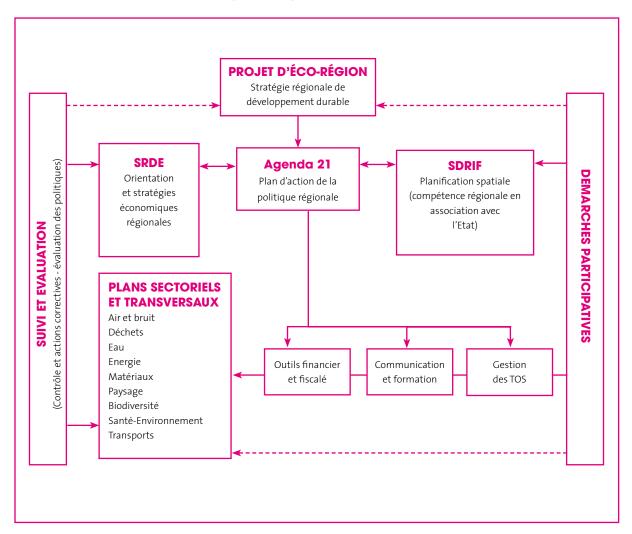
<sup>[5]</sup> L'empreinte écologique d'une région représente une estimation des besoins globaux nécessaires à assurer la qualité de vie de sa population. La notion la plus couramment utilisée en liaison avec l'empreinte écologique est celle de bio-capacité par habitant. L'empreinte écologique correspond à ce que l'on prend à la nature et la bio-capacité correspond à ce qu'elle nous donne.

Cela permettrait de relancer le marché des éco-industries, très porteur dans le cadre du développement durable de la Région d'Ile-de-France. L'Agenda 21 pourrait présenter un bilan des différents enjeux économiques et ensuite dégager les lignes d'action à entreprendre au niveau de la région en concertation avec les différents acteurs agissant sur l'économie et le territoire régional et du Bassin Parisien. Pour les enjeux spatiaux, il faudrait repérer les sites qui ont déjà entrepris une démarche éco-responsable afin de les consolider. Cela permettrait en outre, de mettre en cohérence les échelles temporelles des deux documents de planification.

Ce Plan d'action intégrerait une série d'indicateurs permettant de suivre l'évolution des objectifs fixés. Le schéma ci-après illustre l'articulation entre les différents niveaux d'actions envisagées au niveau d'une éco-région. L'exemple du schéma ci-après est celui de la Région d'Ile de France.

Les principes de l'éco-région correspondent à une vraie approche systémique. Dans ce contexte, des nouvelles méthodes d'analyse doivent voir le jour, afin de poursuivre la quête de bien-être et d'équilibre de la société francilienne.

Les orientations et les stratégies de caractère économique sont fixées dans le SRDE et doivent disposer du support spatial du SDRIF. L'Agenda 21 pourrait présenter un bilan des différents enjeux économiques et ensuite dégager les lignes d'action à entreprendre au niveau de la région et du Bassin Parisien. Pour les enjeux spatiaux, il faudrait repérer les sites qui ont déjà entrepris une démarche éco-responsable afin de les consolider (cf. schéma 1).



Dans le cadre de la révision du SDRIF quelques questions peuvent être abordées :

- Comment orienter le développement de la RIF afin de l'articuler à un écosystème paneuropéen ?
- Comment organiser la périurbanisation et éviter l'engorgement des réseaux de communication (mobilité) ?
- Comment hiérarchiser et/ou définir la notion de densité urbaine dans l'espace régional ?
- Comment éviter le divorce spatial habitat/emplois ?

- Comment lutter contre les conséquences de l'étalement urbain : déplacements, pollutions, ségrégations socio-spatiales ?
- Comment intégrer la lutte contre l'étalement urbain dans le SDRIF et assurer une cohérence avec les autres documents d'urbanisme ?
- Quel sont les types de fragmentations et de spécialisations socio-spatiales qu'il faudrait favoriser ou enrayer dans les territoires franciliens ?
- Comment prévenir la production des déchets ?
- Comment répondre aux exigences des directives de l'Union Européenne concernant les évaluations environnementales des plans et programmes.

#### 3. RAPPORT D'ACTIVITE DE LA COMMISSION 1

La région d'Ile-de-France est responsable de la Commission 1 «Eco-région » sous la présidence de Michel Vampouille, Vice-président de la Région Ile-de-France en charge de l'environnement, du développement durable et de l'éco-région. La Vice-présidence de la C1 est assurée par David Miller, Maire de la ville de Toronto. Le secrétariat technique de la Commission 1 a été assuré par l'ARENE (Agence Régionale de l'Environnement et des Nouvelles Energies), représentée par sa Présidente Marie Pierre Digard jusqu'au mois de septembre 2007.

#### **Objectifs**

Les objectifs des réunions de la Commission étaient d'abord, de présenter des études de cas sur la gouvernance, la gestion des espaces ouverts (agriculture périurbaine et biodiversité) et le tourisme durable. Ensuite, d'échanger des expériences avec les métropoles participant à la réunion et enfin, de recueillir les suggestions et les attentes des membres de la Commission 1.

#### 3.1 Première réunion de la Commission 1. Toronto

#### Atelier 1: la gouvernance l'environnement urbain

L'exposé correspondait à une présentation générale sur la gouvernance puis de la ville de Toronto en tant qu'Eco-région. Pour créer le processus de globalisation, la gouvernance nécessite d'accomplir 2 types d'intégration : interne et externe. La restructuration de la gouvernance dans un contexte de néolibéralisme doit se faire dans une logique de marché plutôt que dans une logique publique. Il est nécessaire de dépasser « l'état administratif » pour intégrer la société civile dans le processus de décision sans que cela représente l'affaiblissement de l'Etat.

Pour dépasser ces difficultés, il faut, également privilégier la logique de marché en s'appuyant sur l'initiative privée et la participation citoyenne : la ville est une entreprise d'affaire.

Il s'agit de trouver une frontière rationnelle pour l'action gouvernementale aux différentes échelles administratives. Il s'agit de créer les conditions pour qu'une région urbaine puisse agir en tant qu'acteur collectif.

## Ecobudget pour une meilleure gouvernance des ressources naturelles et de la qualité de l'environnement. L'exemple de l'ICLEI

Ecobudget est un système destiné à la gestion économique des ressources naturelles et de la qualité de l'environnement, modélisé en fonction des ressources financières.

Sur une base annuelle ou bisannuelle, un écobudget est établi sous forme de trame de dépenses publiques pour les ressources naturelles. Ce système de management environnemental doit permettre une meilleure gestion administrative de la part de la sphère politique : à travers le cycle du budget annuel et la prise en compte de la rareté des ressources naturelles et de la qualité de l'environnement de façon régulière.

La participation des autorités de haut niveau et des entrepreneurs permet une gestion proche du territoire municipal et de la communauté comme un tout. L'écobudget permet au gouvernement local de présenter régulièrement les résultats de la viabilité des orientations politiques vers le grand public.

#### Un exemple de participation citoyenne dans l'aménagement d'un espace public L'expérience de Bruxelles capitale (Belgique)

Au départ, la place du quartier des Ursulines était un espace anonyme sur un tunnel en plein cœur de la ville, par la suite elle a été restaurée, intégrée et articulée avec le centre ville. Cet espace a été repris en gestion par l'IBGE en 1995

L'espace public est à présent devenu un espace de repos, une zone centrale polyvalente construite avec des matériaux résistants. Une forte utilisation de l'espace est privilégiée: une plateforme a été installée ainsi qu'un écran destiné à diminuer la nuisance sonore du site, de jour comme de nuit.

#### Le budget participatif

#### L'expérience de Porto Alegre - Rio Grande do Sul (Brésil)

La législation fédérale n'autorise pas l'abatage des arbres sans compensations financières. Les décisions concernant les contreparties sont prises en concertation avec la population locale.

Pour la création Parc Allemagne, un réseau de dialogue entre la municipalité et la population locale à été mis en place et plus de 3000 arbres ont été plantés à la demande de la population locale dans le cadre du Programme Adopte un Arbre.

Le Programme de Récupération du Patrimoine Historique de la ville vise à restaurer les monuments dégradés par le temps ou par le vandalisme. Pour mener à bien ce projet, un laboratoire de recherche et de conservation a été créé. Il travaille avec une équipe pluridisciplinaire agissant 24h-24h en partenariat avec la municipalité, l'initiative privée et la société civile.

#### Atelier 2 : gestion des espaces ouverts : biodiversité et agriculture périurbaine

#### L'expérience d'Île-de-France (Paris)

Dans le cadre de la Commission Eco-région, la Région Ile-de-France a proposé 4 axes de travail thématiques, dont un sur la gestion des espaces ouverts dans les métropoles.

En effet, l'aménagement durable des métropoles doit intégrer la protection de la biodiversité dans le cadre du maintien d'un réseau d'espaces ouverts naturels, forestiers, agricoles et récréatifs. Au regard de cette problématique, la Commission propose comme thématiques d'échanges :

- la biodiversité en milieu ouvert et urbain,
- le rôle de l'agriculture dans les métropoles.

#### Atelier 3: le tourisme durable

#### L'exemple de la ville de Toronto (Canada)

La politique de planification de la ville était : "ville vivante et ville naturelle". Cette planification s'est traduite par la création de nombreux espaces verts dans la ville et par la restauration d'une grande zone humide en périphérie de la ville.

Contexte de développement du Park Rouge:

- La perte des zones agricoles en milieu urbain et périurbain,
- La modification de l'occupation des sols,
- La zone urbaine qui grignote petit à petit les espaces naturels et agricoles,
- Les espaces naturels non organisés et sur fréquentés qui entraînent des phénomènes d'érosion.

À ce contexte général vient s'ajouter la perte de la biodiversité. La ville de Toronto a donc décide de travailler sur un nouveau système d'aménagement qui comprend :

- Un pourcentage de zone naturelle à préserver,
- La prise en compte des différentes formes de pollution du milieu,
- Un ratio de pénétration d'espaces naturels dans l'Urbain,
- La révision de l'utilisation des terres,
- La préservation des habitats dans l'agriculture et dans l'urbanisation,
- L'interpénétration des 3 formes d'utilisation des sols, agricole, urbaine et naturelle.

Le site de Park Rouge est la principale zone naturelle de Toronto et fait l'objet de suivis scientifiques.

#### L'exemple de la ville de Melbourne (Australie)

La ville de Melbourne comprend 3,7 millions d'habitants et est gouvernée par 31 municipalités distinctes, dont la planification est sous l'autorité du gouvernement central. Deux principaux objectifs ont été adoptés sur le long terme et pour les 30 ans à venir : protéger l'environnement dans un contexte très urbain et avec une très forte population. Une politique foncière d'acquisition est mise en place par la ville pour protéger les espaces naturels à l'intérieur de la ville.

Pour protéger la ceinture verte de l'urbanisation intensive, la ville de Melbourne a mis en place des prescriptions strictes pour l'amélioration des pratiques agricoles, et des incitations financières. En fonction de la perte économique de rendement, les fermiers perçoivent des indemnités compensatoires. Une politique foncière d'acquisition est mise en place par la ville pour protéger les espaces agricoles dans la zone périphérique.

#### L'exemple de la Région Métropolitaine de Barcelone (Espagne)

La Région Métropolitaine de Barcelone compte 4,6 Millions d'habitants équivalents à 65 % de la population de la Catalogne; ce qui représente une forte urbanisation, en développement et en conséquence une forte pression sur les espaces naturels.

Au milieu de cette mosaïque, la ville s'est construite principalement dans les plaines d'inondation des fleuves. Les grands espaces naturels ont besoin de continuités pour fonctionner, c'est pour cette raison qu'il est important de créer un réseau de continuités écologiques.

Les propositions d'aménagement de la Région Métropolitaine de Barcelone : Une planification territoriale des espaces libres est indispensable afin de fixer les règles du jeu. Il s'agit de mettre en place des mécanismes de compensation, de gestion et de suivi de ces espaces. Un nouveau modèle d'aménagement est possible avec une croissance structurée et durable de la Région Métropolitaine de Barcelone.

#### Le projet CUBES

Les résultats du projet CUBES sont à la disposition de Metropolis pour être discuté. La démarche propose un regard de "la métropole comme catalyseur du changement global". Elle propose de travailler plus spécifiquement sur la santé, l'éducation, les biens et services avec les différents pays du Nord et du Sud.

#### Liste des villes et des organismes internationaux présents

Antananarivo, Mexico, Brazzaville, Région Ile-de-France, Dakar, Porto Alegre, Gwangju, Puebla de Zaragoza, Gyeonggi, Téhéran, Kinshasa, Toronto, Melbourne, Barcelone, Colombo, Moscou, Bruxelles, ICLEI, UNESCO

#### Liste des villes ayant répondu au questionnaire sur l'Eco-région

Kinshasa, Région Ile-de-France, Mexico, Turin, Alexandrie, Melbourne, Amman, Bruxelles, Mashhad, Puebla de Zaragoza, Barcelone, Antananarivo, Belo Horizonte

#### Liste des intervenants:

Michel VAMPOUILLE, Marie-Pierre DIGARD, Iuli NASCIMENTO, Roger KEIL, Konrad-Otto ZIMMERMAN, Tom ROPER, Caroline MANCEL, Alberto MOECH, Deborah MARTIN DOWNS, Julian Christopher HILL, Antoni ALARCON I. PUERTO, Christine ALFSEN-NORODOM, Sylvie DUFFRENE, Christine OUDINOT, Thierry COT, Catherine RIBES, Réka CSEPELI, Kevin CURRIE

#### Questionnaire sur le concept d'Eco-région

#### Trois questions ont été posées aux villes :

- Que recouvre pour vous le concept d'éco-région ? Cette question a pour objectif d'ouvrir le champ des possibles sur ce que pourrait être une éco-région.
- Quels sont les enjeux en terme de développement durable sur ce thème ? Cette question doit permettre de vérifier la compréhension des responsables des services techniques des métropoles de la relation entre les concepts de développement durable et d'éco-région.
- Quelles sont vos préoccupations sur ce thème ?
   L'objectif de la troisième question est de faire apparaître les attentes des participants sur ce sujet.

#### Objectifs et perspectives

Cette enquête est destinée tant à alimenter en données le groupe de réflexion qu'à recueillir le point de vue des responsables des métropoles sur le concept d'éco-région.

#### Présentation des résultats

À ce jour, 7 villes ont répondu : Mashhad et Téhéran (Iran), Mexico et Puebla de Zaragoza (Mexique), Londres, Melbourne (Australie), Porto Alegre (Brésil).

# 3.2 Séance de formation sur l'éco-région à l'institut international de Metropolis. Montréal

#### La gouvernance métropolitaine

#### Cadre général

Le concept d'éco-région considère le territoire comme un écosystème à part entière, et doit apporter une contribution à l'équilibre de l'écosystème mondial. La dimension du long terme, doit être prise en compte vis à vis des pollutions chimiques, de la capacité de résilience[1] des milieux naturels, et surtout vis à vis du bien-être de la population.

Une éco-région doit accueillir l'être humain et lui garantir un niveau de bien-être acceptable et cela, dans le respect de l'environnement et selon le principe de solidarité envers les générations présentes et futures.

#### Les objectifs majeurs

Aider à garantir les droits de l'homme et la promotion du développement économique vers une meilleure cohésion sociale. Une bonne gouvernance doit pouvoir participer à éradiquer ou à réduire la pauvreté, à soutenir la protection de l'environnement et l'utilisation rationnelle des ressources naturelles, à renforcer la confiance des citoyens aux institutions de l'administration publique.

#### Les enjeux

Faire émerger le cadre institutionnel des compétences des villes et des métropoles régionales présentes (traits communs et critères de différenciation des compétences municipales et régionales).

## L'Ile-de-France et l'éco-région. Un projet d'écologie politique : une approche transversale

Le projet de faire de la Région d'Ile-de-France une « éco-région », a été annoncé par Monsieur Jean-Paul Huchon lors des dernières campagnes électorales. Ce projet politique représente une excellente opportunité et un cadre favorable à la mise en place effective d'un « développement durable » au niveau régional.

La production de la richesse, l'exploitation des ressources naturelles et la commercialisation des produits manufacturés, des biens et services sont à l'origine des impacts les plus importants sur le bien être d'une population et de la qualité de son environnement.

6 lci, la résilience correspond à la capacité de régénération d'un milieu.

**23** 



Les participants à l'atelier de formation sur les éco-régions, à l'institut international de Metropolis, Montréal.

Pour faire face aux grands changements planétaires qui se dessinent dès la fin du XXème siècle, les professionnels de l'environnement ont proposé des méthodes d'analyse plus large pour traiter les problèmes environnementaux. La protection localisée des sites naturels et des espèces ne suffit pas à relever les défis du nouveau siècle.

D'une façon générale, l'éco-région répondrait à de nombreux objectifs de société.

L'environnement a un coût, et chaque élément doit avoir un prix affiché dans une comptabilité patrimoniale. Ce prix serait fixé en fonction de la rareté, de sa capacité de résilience, de son impact sur l'individu et sur le milieu naturel.

#### Le concept d'éco-région et le territoire francilien

Une éco-région ou région écologique doit être définie comme une zone géographique assez large se distinguant par un ensemble de caractéristiques similaires (milieu physique, ressources, population, mode de vie). Une éco-région est composée de sous-secteurs géographiques des bassins de vie, vecteurs de bien-être de la population. L'ensemble correspond à l'écosystème régional et doit apporter une contribution à l'équilibre de l'écosystème mondial.

C'est à l'échelle des bassins de vie que vont se nouer des partenariats qui permettront les échanges avec d'autres bassins, sans compromis immédiats avec les principes d'autosuffisance et d'autonomie alimentaire et énergétique de chacun.

#### Répondre aux exigences de l'éco-région

Pour répondre aux exigences d'une éco-région, il serait nécessaire de développer une approche du cycle de vie de l'eau, de l'énergie, des matériaux[2], afin de connaître son potentiel économique, humain et énergétique et d'orienter son développement, tout en faisant des choix stratégiques.

D'une façon générale, l'éco-région répondrait à de nombreux objectifs de société. L'environnement a un coût, et chaque élément doit avoir un prix affiché dans une comptabilité pa-

trimoniale. Ce prix serait fixé en fonction de la rareté, de sa capacité de résilience, de son impact sur l'individu et sur le milieu naturel.

7 "L'analyse de cycle de vie (ACV) est l'outil utilisé pour évaluer les effets associés à un produit, procédé ou une activité. L'ACV débute par la définition d'un but, d'objectifs et d'unités fonctionnelles. Elle se poursuit par l'identification et la qualification des entrées et sorties d'énergie et de matière. Les données obtenues sont utilisées pour évaluer l'impact de l'usage et des rejets de ces énergies et matières dans l'environnement, et ainsi évaluer systématiquement et mettre en oeuvre les opportunités d'obtenir une amélioration pour l'environnement ». WBCSD, Environmental Assessment, a business perspective.

# L'articulation des plans sectoriels et transversaux, du Schéma Régional de Développement Economique – SRDE et du Schéma d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région d'Ile-de-France - SDRIF – les outils de mise en place du concept

Les principes de l'éco-région correspondent à une vraie approche systémique. Dans ce contexte, des nouvelles méthodes d'analyse doivent voir le jour, afin de poursuivre la quête de bien-être et d'équilibre de la société francilienne.

Les orientations et les stratégies de caractère économique sont fixées dans le SRDE et doivent disposer du support spatial du SDRIF. L'Agenda 21 pourrait présenter un bilan des différents enjeux économiques et ensuite dégager les lignes d'action à entreprendre au niveau de la région et du Bassin Parisien. Pour les enjeux spatiaux, il faudrait repérer les sites qui ont déjà entrepris une démarche éco-responsable afin de les consolider.

#### Le tourisme durable : du concept à la pratique

Fixer des objectifs : inscrire le tourisme dans une logique durable, conjuguant l'approche sociale, la rentabilité économique et la préoccupation environnementale.

Mettre en place d'une démarche globale, permettant de réduire la prédation des ressources, d'assurer une répartition plus équitable des revenus et mettre au cœur du processus la valorisation des territoires et de ses habitants.

La prise en compte des 3 aspects du développement durable, appliqués au secteur du tourisme : L'aspect social et sociétal : tourisme solidaire ; tourisme participatif : les habitants au cœur de la démarche

L'aspect économique : durabilité et rentabilité économiques ne se contredisent pas obligatoirement, voire, elles peuvent s'aider mutuellement. Il s'agit là de trouver des arguments économiques en faveur du tourisme durable.

L'aspect environnemental via l'étude des rapports entre tourisme et transports, la problématique de l'hébergement (Haute Qualité Environnementale - HQE, chez l'habitant), protection de l'environnement, etc.

La sensibilisation des acteurs et des « consommateurs » du tourisme (en faire des « consommateurs ») : mise en place des labels, des subventions bien ciblées, de la communication institutionnelle. Condition sine qua non : consultation avec les acteurs du terrain.

# Montréal et le développement durable : le premier plan stratégique de développement durable : Phase 2007-2009

Au mois d'avril 2005, la Ville de Montréal a adopté le Premier plan stratégique de développement durable de la collectivité montréalaise. En plus d'être un document d'orientation, le plan stratégique contient une série d'actions que la Ville de Montréal entend mener pour assurer le développement durable de la métropole. Ces actions se regroupent autour de quatre orientations prioritaires. La mise en œuvre du plan s'échelonne sur une période de cinq ans (2005-2009). La phase de démarrage a été complétée et la mise en œuvre du plan d'action 2007-2009 débute.

#### Compte-rendu de la formation sur les éco-régions

Le développement durable a le mérite de proposer une approche transversale du développement régional intégrant les aspects économiques, sociaux, urbanistiques, environnementaux et institutionnels. Il intègre aussi l'échelle temporelle (le long terme) ainsi que la notion de responsabilité vis-à-vis des générations futures.

Dans ce cadre, les éco régions émergent comme des ensembles intégrés alliant à la fois le développement socioéconomique, l'efficacité et la préservation de l'environnement. De plus en plus, les autorités publiques devront canaliser leurs orientations, politiques et ressources à bâtir des villes et des régions viables.

C'est dans ce contexte et dans la continuité de ses travaux que la Commission 1 de Metropolis a organisé une formation sur les éco régions. Ce séminaire international s'est tenu à l'Institut International de Metropolis à Montréal du 5 au 7 juillet 2007.

#### Organisation

Environ trente personnes représentant douze métropoles ont participé à cette formation. Le premier jour a été l'occasion d'aborder les grands concepts que sont le développement durable et l'éco région. Puis les délégués des métropoles membres ont assisté à la présentation d'outils pouvant être au service de l'éco région à travers l'expérience de Porto Alegre, Montréal et de l'Ile-de-France. Une visite technique de terrain a été organisée le troisième jour sur des sites de références à Montréal : Le parc de Mont-Royal, la Biosphère, le canal de Chine et le Musée de la ville de la Chine.

#### Évaluations et recommandations

Les participants se sont sentis très concernés par les thématiques présentées. Qu'ils viennent du nord ou du sud, les préoccupations climatologiques, environnementales et économiques durables sont des sujets d'actualité partout.

La qualité des exposés et la compétence des intervenants ont été largement appréciées par le public. Néanmoins, bien que riche, le contenu des exposés s'est avéré pour beaucoup, trop pointu et trop technique. Ce qui a rendu la compréhension ardue sur certains sujets.

La majorité des participants aurait souhaité que soient mieux prises en compte les réalités des pays du sud, par le biais d'études de cas différenciés nord-sud par exemple. L'échange d'expériences étant une priorité dans les actions de Metropolis, il est important de donner de la place au débat et à la recherche collective de solutions.

#### Liste des participants

Abidjan, Cotonou, Bamako, F.C.T. Abuja, Paris, Abomey, Thies, Cairo, Montréal, Kathmandu, Dakar, Seoul, Kati, Porto Alegre, Kinshasa, Toronto, Ouagadougou, Makati,

#### Liste des Intervenants

Michel VAMPOUILLE, Stéphane Gozlan, Iuli NASCIMENTO, Amara OUERGHI, Danielle LUSSIER, Reka SCEPELI, Danielle SAUTEREL, Catherine RIBES.

#### 3.3 Deuxième réunion de la Commission 1. Paris Ile-de-France

#### Agriculture périurbaine et biodiversité

Le 21 et le 22 Janvier 2008

#### Le contexte

Récemment le Grenelle de l'environnement rappelle qu'un grand nombre de nos activités induisent les émissions de gaz à effet de serre contribuant ainsi au réchauffement planétaire. Le quotidien français Les Echos du 21 novembre 2007 publie l'article « La désertification s'empare des sols fertiles » illustrant ainsi la responsabilité de l'activité humaine dans la dégradation de l'ensemble des sols agricoles dans le monde. Le constat est assez inquiétant: Les zones de désert ainsi que l'érosion des sols augmentent considérablement. L'International Soil Reference and Information Center (ISRIC) annonce 200 000 km2 de sols érodés chaque année, l'équivalent de la surface du Royaume-Uni. Les équilibres écologiques s'effondrent et provoquent des perturbations de plus en plus rapides et importantes :

- Désertification
- Changements climatiques (réchauffement planétaire)
- Forte et rapide expansion urbaine (opposition entre zones urbaines et zones rurales)
- Augmentation de l'exclusion sociale (accès à l'eau potable, aux services de santé, à l'habitation, à l'éducation,...)
- Changements démographiques importants (vieillissement des populations, immigration et pression de l'augmentation de la population mondiale)
- Augmentation de la pauvreté dans le monde
- Catastrophes naturelles et technologiques à répétition...

Cette deuxième réunion a donné la priorité aux thèmes d'agriculture périurbaine et de biodiversité.



Visite technique dans la région du Vexin, en Ile-de-France.

Le concept d'éco-régions est né dans le contexte du développement durable. Deux définitions sont importantes, celle d'agriculture durable et de biodiversité. Nous utilisons ici les définitions de l'écologiste Vandana Shiva :

- L'agriculture durable doit reposer sur le recyclage des nutriments des sols.
- La biodiversité dépend entièrement du droit dont disposent ou non les communautés locales de jouir des fruits de leurs efforts.

Pour cette session, les interrogations suivantes seront à résoudre :

- Quelles réponses des métropoles?
- Quelle place réserver à l'agriculture dans l'espace régional et quel doit être son rôle dans la préservation de la biodiversité ?
- -Quelle gouvernance régionale doit être mise en place pour répondre aux exigences d'un développement durable de l'agriculture et de la préservation de la biodiversité ?
- -Comment et avec quels outils évaluer les politiques d'agriculture périurbaine et de préservation de la biodiversité ?
- -Quelles nouvelles pistes de réflexion pour la Commission 1 pour la période 2009-2011?

#### Présentation des expériences

#### Les politiques régionales de l'Ile-de-France

La première journée de la réunion de la Commission « Eco-région » a été consacrée à des présentations alors que la seconde a été consacrée à des visites.

Les enjeux autour des transports, les objectifs de planification et ceux de protection de l'environnement peuvent se révéler malgré tout difficiles à concilier. Pour aider dans cette démarche, les indicateurs contribuent à mettre à jour les points forts et les points faibles dans les démarches entreprises.

La forte densité de l'Ile-de-France se révèle en plus de sa richesse, favorable à l'environnement par les économies d'échelles qu'elle autorise (transports, déchets, flux d'énergie...). Cela préserve en même temps les espaces agricoles périurbains. Le Conseil régional agit à la fois sur des aspects sectoriels comme les transports, les énergies renouvelables mais aussi sur le changement de comportements à grande échelle grâce à la formation professionnelle. La mise en place d'observatoires de l'environnement et la diffusion d'une information transparente et simple ont aussi largement contribué à atteindre cet objectif.

#### Présentation du programme Man And Biosphère (MAB), UNESCO,

Les régions utilisent des ressources naturelles et l'empreinte écologique contribue à mesurer cette consommation. L'UNESCO, considère les villes et les régions comme des partenaires importants. Elle travaille avec le programme UN Habitat et a ainsi étudié plusieurs villes et régions.

Le programme MAB, Man And Biosphère vise à mieux connaître la biodiversité et à favoriser son utilisation optimale. Il complète aussi les grandes conventions de protection de la biodiversité. Son fonctionnement est assuré par des programmes régionaux et un secrétariat général. Les réserves de biosphères à la fois préservent les écosystèmes et leur utilisation durable. Le programme MAB propose un soutien à la recherche, à l'éducation et à la formation mettent en œuvre ce programme. 529 sites ont été désignés à ce jour.

Concernant l'agriculture, l'UNESCO a procédé à une évaluation comparable à celle du millénaire. A terme, il peut être envisagé, selon cette agence, qu'une part non négligeable des revenus puisse provenir d'activités liées à l'environnement.

#### Compte à rebours 2010, UICN (Union Internationale de Conservation de la Nature)

Les hommes utilisent les ressources naturelles de manière si intensive que les espèces en voie de disparition voient leur liste s'allonger encore et encore. Sur les 24 écosystèmes de la planète, 15 sont menacés. La biodiversité est la clé du maintien de ces écosystèmes. Plus de 50% de la population mondiale habitent dans les villes. La distance entre les urbains et la nature augmente et il s'agit d'un vrai défi ici.

L'objectif du compte à rebours est d'arrêter la perte de biodiversité. L'UICN a des contacts avec 70 gouvernements et 120 agences gouvernementales à travers le monde. Toutefois, elle n'en a pas assez avec les autorités locales. Actuellement, pour le compte à rebours, il y a 500 partenaires qui ont signé une attestation et pris des engagements noir sur blanc en matière de biodiversité.

#### Stratégie de la biodiversité, Bruxelles capitale

Bruxelles capitale est une région de faible taille, très urbanisée et avec un grand potentiel de biodiversité. Des inventaires et atlas de la faune et de la flore ont été réalisés très tôt, avant 1989. Des partenariats se sont noués à cette occasion et restent vivants encore aujourd'hui. La moitié de la ville est perméable à la biodiversité et à l'eau et 30 % de la surface concernent des espaces privés. Communiquer vers le privé devient un enjeu essentiel à propos de la biodiversité. Les villes peuvent pour ce faire s'appuyer sur une approche historique riche.

Un maillage vert (biodiversité) et bleu (eau) a été proposé avec des zones noyaux et des liens entre eux. La fragmentation des espaces est un enjeu important. Le plan de développement de la nature en ville s'intègre à un maillage de circulations douces et maintenant de santé douce. Sa réalisation se déroule sur 20 ans.

La communication s'effectue sur le terrain mais aussi sur internet et sous forme de brochures. Des espèces emblématiques comme les chauves souris peuvent exprimer un potentiel important. Chaque opération est l'occasion de renforcer et d'étoffer les partenariats.

#### Parc Agraire du Baix de Llobregat (Barcelone)

L'espace périurbain est avant tout une zone de contact entre le monde rural proprement dit et le monde urbain, mais qui conserve les traits fondamentaux du premier tout en supportant l'attraction du second (Comité économique et social européen, 2004). Les espaces agraires ne répondent pas à une définition juridique, légale en Catalogne contrairement aux espaces naturels, au paysage ou aux espaces urbains.

Le Parc Agraire fut constitué en 1998 entre le Conseil Provincial de Barcelone, le Conseil de Pays du Baix Llobregat et l'«Unió de Pagesos» (Union des Agriculteurs) ; postérieurement 14 municipalités affectés par l'étendue territoriale du Parc s'y ajoutèrent. Le gouvernement catalan («Generalitat») y entra aussi en 2006.

Le PGD spécifie les 5 orientations stratégiques pour gérer la zone décrite dans le Plan Environnement. Le PGD tente de trouver une solution en vue des défis de consolidation des sociétés agricoles par le biais de l'efficacité des infrastructures et des services généraux, de la promotion des systèmes de production respectant l'environnement, de la recherche de voies de commercialisation répondant aux besoins de marché et, en bref, de la modernisation des exploitations agricoles afin qu'elles puissent opérer des améliorations et atteindre leur viabilité commerciale. Et n'oublions pas les aspects environnementaux ainsi que l'utilisation sociale ordonnée d'une zone entourée de plus de 700.000 habitants.

En plus d'être un moyen de préserver, de développer et de gérer des espaces agricoles périurbains soumis à une forte pression, le Parc Agricole du Baix Llobregat est le résultat d'un long processus de débats et de réflexions concernant le phénomène de périurbanisation en Europe et la recherche de modèles pour la préservation et la gestion des espaces agricoles

#### **Fedenatur France**

Fedenatur est un lieu de rencontres des gestionnaires d'espaces naturels et notamment d'espaces naturels périurbains. De nombreuses zones sont en Natura 2000. Ces espaces ont pour vocation d'offrir un poumon vert aux citadins. Le maître mot en matière de gestion est la cohabitation entre tous les usagers et une non destruction de ces environnements. Des activités de détente et sportives qui doivent respecter le silence, la qualité de l'air et les écosystèmes se révèlent être un bon vecteur pour faire découvrir la nature et la préserver. Cernés par la ville et menacés par le mitage, la rupture de connectivité constitue l'un des problèmes majeurs des espaces naturels périurbain. La sur-fréquentation peut aussi se révéler contre productive.

Les institutions de gestion de ces espaces possèdent des problématiques communes : réintroduction d'espèces, démarches éducatives, réhabilitation de sites.... Ces lieux nécessitent des approches spécifiques différentes de celles des squares ou de celles des parcs naturels régionaux qui sont beaucoup plus vastes. Pourtant les espaces naturels périurbains ne sont pas vraiment reconnus, faute d'une identité bien définie. Fedenatur plaide pour pallier à cet état de fait.

#### Agriculture périurbaine et biodiversité, Ouagadougou

C'est un cas spécifique d'un pays africain et sahélien. Il y a deux collectivités au Burkina Faso: la région et les communes. La région du centre a pour ville principale Ouagadougou. L'agriculture périurbaine est l'un des axes du plan intermédiaire d'investissement de la région pour lutter contre la pauvreté. Sur 1 % du territoire, vit 11% de la population nationale. La région représente 30,8 % du Produit National Brut national alors que l'agriculture n'y compte que pour 1% environ.

Il y a de l'agriculture extensive familiale essentiellement de céréales et l'agriculture semi-intensive de dépression qui associe maraîchage, élevage et cultures céréalières. Pour favoriser l'agriculture périurbaine, l'aménagement des bas-fonds rizicoles est en cours grâce à un plan d'action pour la filière riz et un second pour les rives pluviales.

Les espaces sont valorisés en contre saison au lieu d'être laissés en jachère. La gestion de l'eau est un point essentiel notamment celle des stocks d'eau tout au long de l'année.

Le foncier sous la pression de l'urbanisation, fait l'objet d'une spéculation. Cela génère des conflits entre générations, les jeunes reprochent aux parents d'avoir vendu leurs terres et ainsi d'avoir compromis leur avenir.

La mobilisation des producteurs est difficile notamment pour la commercialisation des produits. A cela s'ajoutent les difficultés agronomiques : intrants faibles, eau insuffisante...

Toutefois, les cultures céréalières diminuent alors que les productions maraîchères sont en hausse. Lorsque les producteurs s'organisent, cela est très fructueux comme le montrent plusieurs exemples en région centre.

Concernant la biodiversité, le surpâturage et la déforestation par exemple sont les contraintes majeures. Le ramassage du bois de chauffe et le charbon, les feux de brousse et le défrichement anarchique ainsi que l'urbanisation sont des facteurs essentiels de réduction de la biodiversité.

La généralisation du maraîchage tel qu'il est pratiqué à Ouagadougou est une orientation vers l'autosuffisance alimentaire comme l'a indiqué l'intervenante.

#### La zone agricole de Porto Alegre

Il s'agit d'un état fortement agricole situé le plus au sud du Brésil. La ville en elle même compte plus de 1,6 millions d'habitants. Cinq rivières confluent pour former le lac Guaíba. La zone rurale, soit 30% en surface du territoire, est localisée au sud de l'Etat. Les terrains se répartissent en zones de production et zones de préservation de la biodiversité. Les nombreuses exploitations sont de taille réduite et la production agricole est variée.

En plus des trois grandes unités de conservation, la municipalité souhaite en établir une quatrième mêlant l'agriculture et le tourisme. Le plan directeur de développement urbain et environnemental de 1999 protège les environnements sensibles et les destine à la production primaire. Les propriétaires ne sont pas intéressés par la spéculation immobilière, ce qui représente un grand avantage. Les propriétaires soutiennent leur classement en réserve et pour le maintien de l'agriculture durable afin de lutter contre l'occupation de leurs terres. Les parties préservées sont celles qui connaissent le plus de conflits.

Concernant la biodiversité en ville, la plantation d'arbres est une importante activité : plus de 40 000 arbres. Dans tout l'Etat, il y a en effet obligation de replanter un arbre dès que l'on coupe un arbre. La replantation doit se faire avec un arbre de qualité. En plus, les propriétaires qui replantent un arbre doivent aussi s'en occuper pendant deux ans et recruter des experts pour ce faire. Ce système encourage de fait les maraîchers et les pépinières et contribue ainsi au maintien d'une activité agricole.

La plupart des habitants de Porto Alegre ne connaissent pas la zone agricole du sud, ni sa faune, sa flore. De la zone très urbanisée du Nord un bus dessert la zone sud agricole pour mieux la faire connaître. La couverture médiatique a aidé à atteindre cet objectif du secrétariat du tourisme.

#### Région sud de Moscou

La vallée de la Moscova maintient un faible niveau de pollutions issues de Moscou qui est à la fois industrielle et verte (plus de 30 % de la surface).

Des lois et des textes nombreux aident à gérer les espaces spécifiquement protégés. Moscou possède ainsi un parc national protégé sur une ile en pleine ville. Le plan cadre, document d'urbanisme de référence, détaille le développement de la ville en 2025. Certains territoires naturels vont obtenir le statut de territoires spécifiquement protégés.

La part de forêt à Moscou est de 40% en surface. Elles permettent à plus de 5 millions de personnes de s'y retrouver en même temps, c'est dire l'importance de leur taille. La protection des espaces est le moyen le plus efficace pour maintenir des espaces verts à l'horizon 2025. Chaque espace a une ou plusieurs fonctions (épuration des eaux, de l'air, récréation...) et la préservation de l'intégrité territoriale est une règle de base. Il est interdit d'y construire des routes et de morceler l'espace.

La ville et la région géraient conjointement les problématiques notamment celles liées à l'environnement. Une ceinture verte, essentiellement formée de forêts a été développée autour de la ville. Depuis 1989, la ville et la région forment deux entités séparées. Il arrive que chacun prenne des décisions de manière séparée.

Autour de la ville, l'urbanisation s'accroit au détriment des espaces agricoles pour l'essentiel. Le district sud de Moscou est malgré tout encore très rural. Les perspectives pour 2020 mentionnent une zone de protection de la nature autour de Moscou. Cela comprend des parcs, des territoires agricoles, des zones historiques.

#### Ile-de-France

Le schéma directeur régional couvre l'ensemble de la région et précise les partis pris d'aménagement pour chacun des territoires. Il a été approuvé par le conseil régional en 2007 et est actuellement en enquête publique. L'objectif est une ville compacte et dense afin notamment de réduire les émissions de gaz à effet de serre (énergie, transports). Les espaces ouverts et urbains sont en regard dans une logique de développement cohérente.

Les premiers correspondent aux espaces ni construits, ni imperméabilisés. Ils se caractérisent par un grand potentiel d'adaptation. La structuration du territoire se réalise autant par la ville que par les espaces ouverts. Ces derniers remplissent différentes fonctions : gestion des ressources, production agricole, gestion des risques, biodiversité, qualité du cadre de vie, coupures urbaines, lien social, attractivité économique... Ces fonctions se répartissent selon la proximité au cœur de ville. La trame verte se situe en urbanisation dense, puis la ceinture verte se développe et enfin les espaces périurbains se trouvent en périphérie.

Le schéma directeur prévoit d'accroître la surface verte disponible par habitant en cœur de ville tout en accompagnant sa densification. Les continuités seront restaurées chaque fois que nécessaire.

Un réseau vert et bleu se développera en cohérence avec un réseau national afin d'assurer les continuités biologiques et territoriales.

C1. ÉCO-RÉGIONS

#### Les indicateurs pour la mise en place effective d'une éco-région

L'éco-région est un projet d'écologie politique basé sur les bassins de vie considérés comme les vecteurs de bien être. Ensemble, ils forment l'écosystème régional. Plusieurs schémas aident à mettre en œuvre ce projet comme le schéma directeur d'aménagement, le schéma de développement économique.

Le programme d'indicateurs de développement durable s'est organisé autour des trois éléments du développement durable (environnement, économie, social) et s'appuie sur des indicateurs synthétiques comme celui du PNUD de développement humain (IDH). Ces travaux ont donné lieu au calcul de l'empreinte écologique de la région ainsi qu'à son bilan carbone. L'indicateur de développement humain (IDH) s'est révélé peu pertinent pour discriminer les entités infra-régionales. Il a donc été adapté au contexte de la région Ile-de-France pour remplir son office. L'ensemble de ces éléments est mis en perspective dans un tableau de bord. Grâce au système d'information géographique régional, des cartes peuvent servir de support visuel aux résultats. A chaque indicateur correspond une fiche caractéristique qui permet d'identifier les sources et les données prises en compte.

L'indicateur de bien être vise plus à susciter le débat qu'à apporter une réponse définitive sur le sujet. Il a été inspiré par des travaux de l'université de Vancouver. Une dimension humaine et une dimension écologique constituent la structure du territoire.

Un logiciel gère ce système de notation et effectue les calculs nécessaires. En pondérant les critères, il apparaît que la région lle-de-France est au dessus de la moyenne française. En appliquant la même méthode à la stratégie européenne de développement durable, la France arrive dans le peloton de tête des pays de l'Union. L'évolution dans le temps des indicateurs donnent de précieuses informations sur l'impact des actions entreprises. Elle permet de prendre des mesures correctives au besoin.

Les métropoles volontaires peuvent tester le logiciel en fonction des données qui seront disponibles. Cela pourra donner lieu à une comparaison entre métropoles.

#### Présentation de l'agritourisme, Comité régional du Tourisme Paris Ile-de-France

L'agriculture occupe plus de 50% de la surface du territoire francilien et seulement 0,5% de la population active de la région. Les productions périurbaines couvrent le maraîchage, l'arboriculture, les pépinières principalement alors que les grandes exploitations produisent essentiellement des céréales et des oléagineux. L'agriculture représente donc un contrepoids à l'urbanisation au sein de la région.

L'agritourisme offre une possibilité de conserver et de valoriser le patrimoine agricole en lle-de-France. L'activité est assez peu développée en France alors même que les possibilités sur une exploitation agricole apparaissent multiples et que des mesures incitatives existent déjà. Dans d'autres pays européens et d'autres régions françaises, des dispositifs efficaces ont montré leur importance comme en Toscane.

#### Présentation de la stratégie régionale de biodiversité, Conseil régional IDF

Les préoccupations se focalisent aujourd'hui sur la mise en place de la stratégie régionale en matière de biodiversité qui a les objectifs suivants

Stopper l'érosion de la biodiversité d'ici 2010,

Reconquérir des espaces naturels en faveur de la biodiversité

Créer les conditions du retour de certaines espèces emblématiques

Valoriser le patrimoine naturel d'Ile de France

Permettre le bon fonctionnement des écosystèmes, notamment par le rétablissement des continuités biologiques.

Dix plans d'actions viennent mettre en œuvre ces objectifs. Ils portent aussi bien sur le milieu urbain que le milieu rural. Outre la création d'une agence régionale de la biodiversité, la stratégie prévoit de : développer les continuités écologiques, sensibiliser et mieux gérer les espèces, réduire la pression sur les écosystèmes, améliorer la gestion des forêts, des zones humides et des autres milieux, utiliser les espaces agricoles dans les continuités biologiques, mieux intégrer la biodiversité dans les projets d'infrastructures, mettre en œuvre ces principes sur les propriétés régionales et accompagner la mise en œuvre par des actions de sensibilisation, d'information.

Concernant l'agriculture, une politique de développement économique favorise la diversification des exploitations agricoles, leur reprise par des jeunes et un accès favorable aux marchés. Une politique environnementale permet aux exploitations agricoles de respecter plus que les minima légaux et d'engager une dynamique de respect de l'environnement à toutes étapes de production (filières amont, exploitation, filière aval). Enfin, une politique périurbaine spécifique contribue à développer des outils et des démarches adaptées à certaines problématiques comme l'accès au foncier, la recherche de modèles économiques d'exploitation alternatifs, les relations entre urbains, ruraux et agriculteurs.

#### Présentation de Lafarge

Leader mondial des matériaux de construction, Lafarge occupe une position de premier plan dans chacune de ses activités : ciment, granulats et bétons, plâtre. Avec 71 000 collaborateurs, le Groupe est présent dans plus de 70 pays.

Avec plus de 800 carrières en exploitation au monde, Lafarge inscrit ses activités dans une stratégie de développement durable et développe en partenariat notamment avec le World Wide Fund for Nature - WWF un indicateur de biodiversité sur ses sites.

En France, Lafarge Granulats exploite 130 carrières et contribue à l'approvisionnement du marché des granulats à hauteur de 52 millions de tonnes par an.

#### Visite du site : Le Parc Naturel du Vexin Français

Situé au nord-ouest de l'Île-de-France, le Vexin français est un vaste plateau calcaire ceinturé de rivières : la Seine au sud, l'Oise à l'est, l'Epte à l'ouest. Loin d'être monotone, ce plateau est parcouru d'amples ondulations et surmonté du double alignement des buttes boisées de Rosne et d'Arthies.

Créé en 1995, le Parc s'organise autour d'un projet de développement qui s'appuie sur la protection et la valorisation des patrimoines. Il s'engage avec ses partenaires à préserver les milieux naturels, réhabiliter le patrimoine bâti et contribuer à un développement économique local respectueux de l'environnement.

Le PNR assure aussi des actions pour développer les circuits courts, c'est à dire privilégier la consommation des produits de son terroir à proximité des lieux de production. Pour ce faire, il favorise les unions de producteurs et met en place des filières courtes, comme pour le pain du vexin.

#### Présentation de l'Agence des Espaces Verts

Ses missions consistent à :

- Protéger et acquérir, avec l'aide de la SAFER (Société d'Aménagement Foncier Et Rural) ou de l'AFTRP (Agence Foncière Technique de la Région Parisienne) de grands espaces naturels que la Région veut préserver de l'urbanisation. L'AEV (Agence des Espaces Verts), à ce titre, agit comme le conservatoire des espaces naturels d'intérêt régional (acquisition de grands massifs forestiers et de sites d'intérêt écologique majeur, surveillance foncière des espaces agricoles périurbains, acquisitions de friches ou de milieux dégradés à restaurer).
- Aménager et gérer des forêts pour les ouvrir au public, en harmonie avec la Charte régionale de la biodiversité et des milieux naturels
- Contribuer à la réhabilitation de parcs et sites historiques ouverts au public
- Préserver et mettre en valeur les milieux naturels
- Aménager des coulées vertes et des promenades pour piétons, cavaliers ou cyclistes reliant les grands espaces naturels entre eux ou aux zones urbanisées
- Promouvoir des études d'aménagement et de valorisation des milieux naturels : études diagnostiques paysagères, écologiques, suivis floristiques et faunistiques, inventaires géologiques et archéologiques, etc.
- Participer à l'éducation à l'environnement et à l'éco-citoyenneté : programme pédagogique « Forestiers juniors » à destination des enfants des écoles primaires, animations nature grand public.
- Aider, par des subventions, les collectivités territoriales à mener localement une politique d'acquisition et d'aménagement d'espaces ouverts : parcs périurbains, bois, terres agricoles, espaces verts de proximité, etc.

#### 4. CONCLUSION

#### La diversité d'approches

Les travaux de la Commission « Eco-région » ont permis de se rendre compte de la diversité des approches que chaque métropole possède de cette idée. Bien au delà, il s'avère que chacune des métropoles participant met déjà en œuvre selon ses propres opportunités des actions qui concernent la biodiversité, l'agriculture périurbaine, le tourisme durable et les structures de gouvernances qui les accompagnent.

A partir de cette richesse, il n'a pas encore été possible d'élaborer conjointement une approche commune de ce que pourrait être une éco-région pour les métropoles de l'association. En effet, les liens avec les autres Commissions de travail, d'autres acteurs sont nécessaires pour établir à la fois une vision globale, appliquée et partagée de cette idée. Ceci pourra être réalisé lors de travaux futurs que la Commission pourrait effectuer entre 2009 et 2011.

En ce qui concerne la Région d'Ile de France, afin de rendre effectif un projet éco-région, cinq entrées principales permettront de proposer une méthode d'évaluation qui aiderait à expliciter ce projet d'écologie politique. Chaque entrée serait décrite par un nombre assez réduit d'indicateurs, mais bien illustrée par des cartes, des graphes...

Ces entrées pourraient être les suivantes :

- 1- Une région structurée par une trame d'espaces ouverts multifonctionnels (un « système régional des espaces ouverts »);
- 2- Une région économe en ressources naturelles et en énergie, notamment l'espace et les hydrocarbures fossiles, et qui en assure une gestion rationnelle (eau, air, sol, sous-sol : matériaux);
- 3- Une région qui évite, minimise ou compense les nuisances auxquelles sont soumis ses habitants, qui réduit les inégalités environnementales territoriales, et qui valorise l'environnement en tant que facteur d'attractivité territoriale;
- 4- Une région au développement robuste (réduction de la vulnérabilité de l'agglomération, prévention des risques, anticipation des changements, emplois durables, éco-tourisme, équité territoriale ):
- 5- Une région écologiquement responsable, qui maîtrise son empreinte écologique[1] (développement des filières économiques liées au sol : agriculture, sylviculture, énergies renouvelables, matériaux dont filières végétales, approvisionnement en eau, recyclage et traitement des déchets, dépollution des sols, tourisme vert... et maîtrise des rejets au plus près de leur source) et exemplaire en matière d'intégration environnementale (éco-critères, HQE, marchés verts, commerce équitable, coopération internationale).

Par ailleurs, dans le cadre général d'une éco-région, il s'agit de localiser les risques technologiques. Ils se présentent là où les activités humaines peuvent nuire fortement aux milieux naturels et anthropisés. Ce risque est d'autant plus grand qu'il affecte des milieux fragiles, comme la vallée de la Marne. C'est la contradiction des fonctions exercées sur un même lieu, comme celles de loisir et de pétrochimie qui définissent les règles d'une gestion de l'espace dans un contexte de développement durable. En croisant les localisations des activités potentiellement dangereuses et la capacité du milieu anthropisé à faire face à ce risque, nous pouvons mettre l'accent sur les caractéristiques de l'occupation humaine où des mesures de précaution sont à prendre de façon prioritaires.

Les indicateurs synthétiques ou les indicateurs d'une manière générale, permettent une mise en place effective d'un projet d'éco-région puisqu'ils permettent de montrer le lien entre urbanisation, gestion du cycle de l'eau, gestion des déchets, qualité de vie, flux de matière et d'énergie, dans une démarche globale de développement durable vers l'éco-région.

[1] L'empreinte écologique est un indicateur de synthèse qui permet de décrire et estimer tant les pressions qu'exercent les activités humaines sur les milieux naturels que la capacité de régénération des écosystèmes.

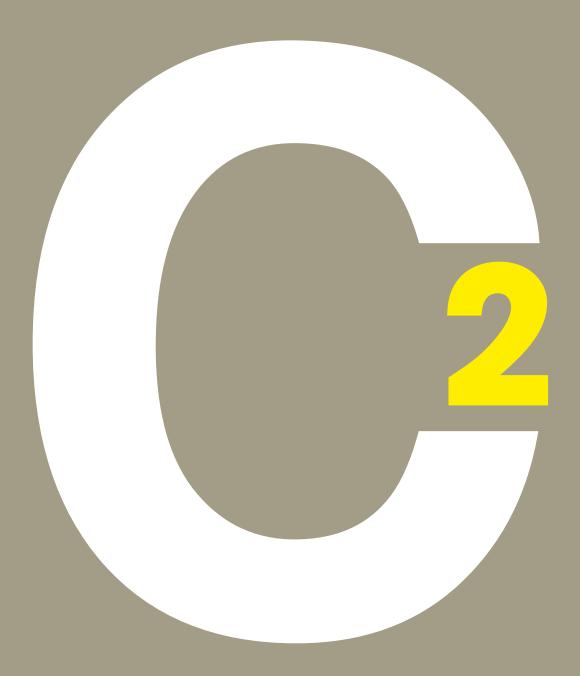
#### Vers un réseau écologique paneuropéen

L'inventaire biophysique de l'occupation des terres à l'échelle du Bassin parisien, CORINE, peut être un bon référentiel cartographique pour encadrer la réflexion et la mise en place du concept de « l'éco-région lle-de-France », et ensuite étendre la démarche aux régions françaises et aux régions métropolitaines des pays européens. La base de données CORINE Land Cover a été réalisée à partir des images satellite. Ce programme est coordonné par l'Agence Européenne de l'Environnement. Ces données ont été actualisées en 2000 et peuvent être facilement disponibles. Le principe des « corridors écologiques » pourrait être étendu à l'ensemble du Bassin parisien en collaboration avec les régions voisines et les pays européens, dans le cadre d'un réseau écologique paneuropéen.

Une réflexion intégrée sur l'éco-région, sur la préservation de la biodiversité et sur le développement durable des pays membres de l'Union Européenne semble nécessaire à l'heure actuelle. A partir de la base cartographique CORINE Land Cover, d'autres informations géographiques sur la géologie, la pédologie et les données socio-économiques pourraient faire l'objet d'un programme d'étude européenne pour harmoniser les différentes méthodes cartographiques afin d'établir des comparaisons pertinentes entre les différentes régions métropolitaines d'Europe.

L'Association Mondiale des Grandes Métropoles, Metropolis associée au réseau METREX peuvent constituer des cadres institutionnels appropriés à la mise en place d'un tel programme d'étude. METREX est un réseau européen des régions métropolitaines intégrant des praticiens et des représentants politiques dans le domaine de la planification et du développement régional. Dans ce contexte, il faut développer une réflexion sur l'éco-région à plusieurs niveaux :

- -Comment développer une économie responsable respectant les équilibres globaux avec la prise en compte du long terme ?
- -Comment mettre en place un dispositif pour changer les modes de vie de la population, déprédateurs de ressources naturelles et générateurs de déchets ?
- -Comment développer l'information, la sensibilisation et l'éducation en matière de développement durable au sein des régions métropolitaines ?
- -Comment est traitée la transversalité des problématiques d'aménagement régional dans les documents d'urbanisme ?
- -Quel type de système de monitoring (évaluation) pour le suivi des politiques publiques serait le mieux adapté au niveau des régions métropolitaines ?
- -Quel dispositif utiliser pour stimuler la participation des habitants et les partenariats entre les acteurs agissant sur le territoire régional ?
- -Comment mettre une place un réseau d'éco-régions des métropoles européennes ?



# FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DES SERVICES URBAINS

METROPOLIS 2008 • RAPPORT DE COMMISSIONS • CONNECTER LES VILLES • SYDNEY

La principale mission des autorités locales et régionales est de dispenser des services de qualité aux citoyens à des coûts raisonnables et d'équiper la ville avec des infrastructures adéquates. Pour ce faire, les autorités locales et régionales ont besoin de ressources financières appropriées voire d'une véritable autonomie financière et fiscale.

L'objectif de la Commission est d'analyser les formes de planification d'investissements et de financement d'infrastructures urbaines non seulement en se dotant d'approches et d'outils de gestion moderne et en augmentant leur performance interne, mais aussi en établissant un véritable partenariat entre les différents modèles de gouvernance et le secteur privé.





La Commission 2 appréhende les différents modes de financement des services et infrastructures urbains.

#### C2: Financement des infrastructures et des services urbains

**Présidence** – Montréal

Vice-présidence – São Paulo

**Président** – Gérald Tremblay, Maire de Montréal

**Vice-président** – José Serra, Gouverneur de l'État de São Paulo

**Coordinateur** - Amara Ouerghi, Institut international de formation de Metropolis, Montréal

#### Villes, régions et organismes internationaux participants:

Alexandria, Abidjan, Bamako, Barcelona, Belo Horizonte, Berlin, Brasilia, Brazzaville, Brussels, Bucarest, Le Caire, Ispahan, Frankfort, Guangzhou, Mashhad, État de Mexico, Montréal, Moscou, Paris – Ile-de-France, Porto Alegre, Puebla de Zaragoza, Téhéran, Toronto, São Paulo, Séoul, Sydney, Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement

## Remerciements:

Seydou Sow, Luc Bossé, Charles Élie Barrette et Max-Auguste Maurice Jr

Auteur du rapport: Amara Ouerghi, Institut international de formation de Metropolis, Montréal



Le développement d'infrastructures de qualité est un défi majeur pour tout dirigeant, à un niveau local et métropolitain.

## **Sommaire**

1.	INTRODUCTION	43
2.	PRINCIPAUX CHAMPS DE COMPÉTENCE DES VILLES 2.1 Les compétences de base 2.2. Les compétences particulières	43 43 43
3.	MODES DE FINANCEMENT AU NIVEAU LOCAL 3.1 Financement des dépenses de fonctionnement 3.2. Financement des infrastructures 3.3 Partenariat public/privé (PPP)	46 46 50 53
4.	MODE DE FINANCEMENT AU NIVEAU METROPOLITAIN	55
5.	VILLES ET FINANCEMENT INTERNATIONAL 5.1 Les banques multilatérales de développement (BMD) 5.2 Autres banques et fonds de développement 5.3. Les banques privées	57 57 59 61
6.	CONCLUSION	63



La modernisation des infrastructures liées à l'énergie est une priorité pour les leaders des grandes métropoles mondiales.

#### LISTE DES TABLEAUX ET GRAPHIQUES

TABLEAU 1 : Pourcentage des recettes locales par type de taxe

États fédéraux de l'OCDE 2002

TABLEAU 2 : Structure des revenus de la ville de Stockholm

TABLEAU 3 : Sources de financement – Séoul (Corée)

TABLEAU 4 : Sources de revenus - Sydney

TABLEAU 5 : Sources de revenus – Porto Alegre

TABLEAU 6 : Sources de revenus - Bruxelles

TABLEAU 7: Sources de revenus – Londres (Greater London)

TABLEAU 8 : Sources de financement des investissements - Londres

TABLEAU 9 : Sélection de fonds de financement des infrastructures en Asie (2006)

GRAPHIQUE 1 : Compétences et dépenses de la ville de Toronto

GRAPHIQUE 2 : Compétences et dépenses de la ville de Tokyo

GRAPHIQUE 3 : Compétences et dépenses de la ville de Stockholm

GRAPHIQUE 4 : Compétences et dépenses de la ville de Berlin

GRAPHIQUE 5 : Berlin – reçus de taxes 2007

GRAPHIQUE 6 : Stockholm – Structure de revenus par activités



L'autonomie financière des gouvernements locaux et régionaux est essentielle à l'amélioration des services.

#### MANDAT ET PRINCIPALES ÉTAPES DE LA COMMISSION

#### **Mandat**

La Commission 2 sur le financement des infrastructures et des services urbains a pour mandat de:

- Bien cerner la problématique du financement des villes;
- Identifier les différentes sources de revenus;
- Analyser les modes de financement des projets d'infrastructures;
- Cerner les tendances de la fiscalité locale;
- Promouvoir les savoir-faire et les bonnes pratiques;
- Appuyer le projet de la Banque des villes.

# Principales étapes 2005-2007

- Approbation de la proposition par le conseil d'administration de Metropolis;
- Élaboration des termes de références;
- Mise à contribution des villes et des organisations internationales;
- Élaboration d'un projet de questionnaire;
- Validation du questionnaire;
- Demande d'études de cas;
- Envoi du questionnaire et recueil des données;
- Analyse et synthèse;
- Préparation d'un rapport intérimaire,
- Première réunion de la Commission de Toronto (15-16 juin 2006);
- Compte-rendu au conseil d'administration de Toronto (16 juin 2006);
- Deuxième réunion de la Commission;

(Commission conjointe à Séoul C2 - C4, 14 – 15 juin 2007);

- Troisième réunion de la Commission à Antananarivo (17-19 septembre 2007);
- Première formation à Montréal (3 et 4 juillet 2007);
- Compte-rendu au conseil d'administration à Antananarivo (19 sept. 2007).

#### 2007-2008

- Préparation de fiches synthèse;
- Préparation de la version préliminaire du rapport final;
- Circulation auprès des membres pour commentaires
- Deuxième formation à Tunis (13 et 14 mars 2008)
- Préparation de la version finale du rapport;
- Transmission du rapport final au Secrétariat général de Metropolis;
- Présentation des conclusions et des recommandations de la Commission au congrès de Metropolis à Sydney Australie (au 25 octobre 2008);

#### 1. INTRODUCTION

La principale mission des autorités locales et régionales est de dispenser des services de qualité aux citoyens et aux entreprises. Dépendamment des compétences et des champs d'activités de chaque autorité, ces services concernent la culture, le sport, les loisirs, les matières résiduelles, le transport, l'eau, la sécurité publique, l'environnement, les espaces verts pour ne mentionner que ceux-là.

De plus, pour assumer pleinement leurs responsabilités et assurer le rôle moteur de leur métropole dans l'économie nationale et internationale, les autorités locales et métropolitaines doivent se doter d'infrastructures adéquates, indispensables au développement. Ces infrastructures et le dynamisme des différents agents économiques combinés à des conditions favorables assurent la compétitivité de la métropole.

Pour ce faire, les autorités locales et régionales ont besoin de ressources financières adéquates voire d'une véritable autonomie financière et fiscale. Elles doivent posséder les outils financiers propres à des grandes villes, diminuer le fardeau fiscal des contribuables individuels et corporatifs et rendre leur métropole attrayante pour les citoyens et les investisseurs.

C'est pour aider les villes membres à se doter d'outils adéquats en matière de financement que Metropolis, à l'issue du congrès de Berlin en 2005, a mis sur pied une Commission spécifique sur ce sujet qui préoccupe toute autorité publique. Ce rapport présente donc les résultats des recherches sur les pratiques ainsi que les réflexions de la Commission dans ce domaine, en espérant qu'il sera d'une grande utilité pour les décideurs.

#### 2. PRINCIPAUX CHAMPS DE COMPÉTENCE DES VILLES

Les besoins de financement des autorités locales et métropolitaines sont liés directement à leurs champs de compétence. Une bonne compréhension de ces compétences permet donc de mieux saisir la problématique du financement des infrastructures et services urbains.

Certaines métropoles assument plus de responsabilités en dispensant plus de services que d'autres. Certaines compétences sont assumées au niveau local (municipal) ou à un échelon supérieur (agglomération, région métropolitaine). Les compétences sont exercées au niveau des municipalités par des instances politiques et décisionnelles (conseil municipal, conseil d'arrondissement, conseil d'agglomération, etc.). Des lois et des règlements précisent la nature de telles compétences.

#### 2.1 Les compétences de base

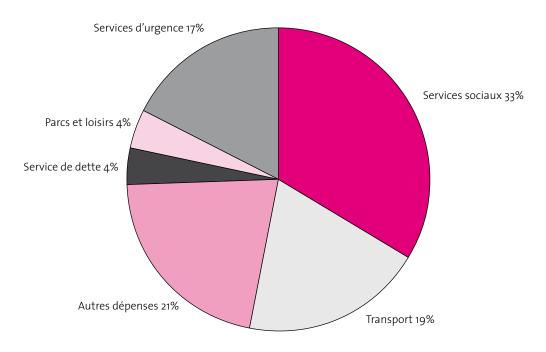
Les domaines de compétence de base peuvent varier d'une ville à l'autre notamment dans leur appellation mais couvrent en général les principaux domaines suivants: l'aménagement du territoire, l'environnement, le transport, la culture, les sports et loisirs, le développement économique et social. Le transfert de ces domaines de compétences s'inscrit dans une logique de gestion de proximité confiée aux collectivités locales pour répondre aux besoins de base des communautés (principe de subsidiarité).

#### 2.2. Les compétences particulières

Dans les villes des pays développés, les collectivités locales assument beaucoup plus de responsabilités couvrant ainsi entre autres domaines: les infrastructures de transport, la santé publique, l'éducation (Tokyo, Stockholm, Île-de-France: les lycées) la sécurité publique (Montréal: la police, les pompiers, les appels d'urgence), les services sociaux (Toronto, Tokyo, Stockholm), le développement technologique et l'habitat (Berlin).

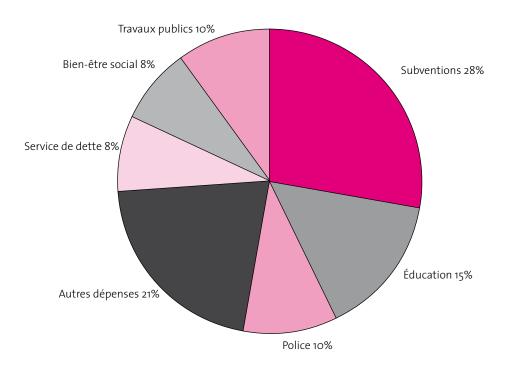
Certaines de ces compétences particulières (compétences d'agglomération) sont gérées au niveau métropolitain. Toutefois, l'administration métropolitaine, qui se superpose dans la plupart des grandes métropoles à l'administration locale, est chargée de la planification, de la concertation et du partage des dépenses afférentes aux infrastructures urbaines (Communauté métropolitaine de Montréal). Les administrations provinciales participent aussi à la gestion des infrastructures en prenant des initiatives en matière de financement.

# GRAPHIQUE 1: COMPÉTENCES ET DÉPENSES DE LA VILLE DE TORONTO



Source: Budget Toronto (2004)

# GRAPHIQUE 2: COMPÉTENCES ET DÉPENSES DE LA VILLE DE TOKYO



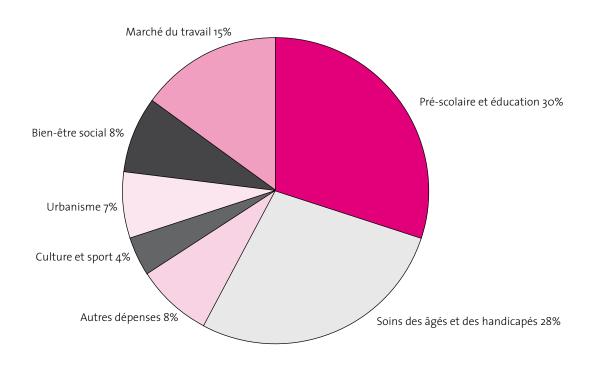
44

Source: OECD (2005d), OECD Territorial



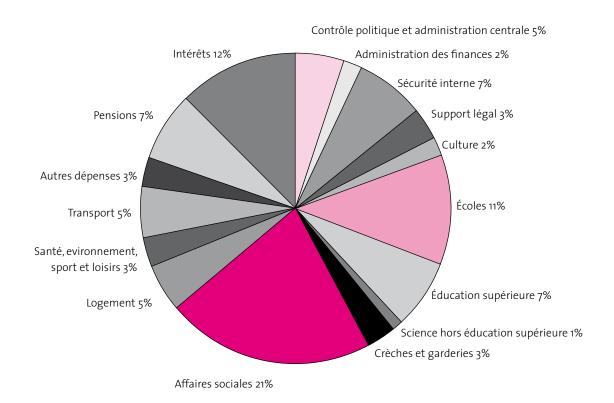
La première réunion de la Commission 2, Toronto, juin 2006.

# GRAPHIQUE 3: COMPÉTENCES ET DÉPENSES DE LA VILLE DES STOCKHOLM



Source: États financiers de la ville de Stockholm (2005)

#### GRAPHIQUE 4: COMPÉTENCES ET DÉPENSES DE LA VILLE DE BERLIN



Source: Version du Budget supplémentaire 2007

#### 3. MODES DE FINANCEMENT AU NIVEAU LOCAL

## 3.1 Financement des dépenses de fonctionnement

Provenant de sources diverses, les ressources financières mises à la disposition des collectivités locales comprennent, entre autres:

L'impôt foncier est largement utilisé dans les villes canadiennes et les régions métropolitaines de la zone de l'Organisation de coopération et de développement économique. Il est prélevé sur les propriétés qui peuvent difficilement être déplacées. Cette stabilité de l'assiette fiscale implique un minimum de risques d'évasion fiscale ou d'autres manœuvres visant à échapper à l'impôt. Cet impôt est en outre très concret et favorise par conséquent la transparence. Une forte dépendance vis-à-vis de l'impôt foncier paraît toutefois limiter l'élasticité des recettes.

L'impôt sur le revenu est prélevé au niveau local. Dans quelques cas, comme en Suède, il s'agit d'une taxe importante existant à l'échelon local. L'impôt sur le revenu est particulièrement sensible aux évolutions économiques et garantit ainsi une bonne rentabilité en période de croissance. L'un des inconvénients présentés par l'impôt local sur le revenu pourrait être sa sensibilité aux fluctuations économiques qui pourrait se traduire par des recettes irrégulières et à caractère pro cyclique.

Des taxes locales sur les ventes sont perçues par de nombreuses villes, notamment aux États-Unis. Cependant, cette base d'imposition sert le plus souvent au financement des administrations nationales et provinciales. Les taxes locales sur les ventes de détail constituent en général des sources de revenus peu importantes. Aux États-Unis, ces taxes sont remises en question notamment à cause du succès rencontré par le commerce électronique, les achats en ligne rendant difficile l'imposition au moment de l'achat.

Les taxes professionnelles locales revêtent diverses formes. Même au sein d'un seul État comme la Californie, il existe des taxes perçues sur le nombre de salariés et d'autres prélevées sur les recettes brutes. Sur le plan économique, la taxe professionnelle est généralement considérée comme un choix peu satisfaisant. Elle est difficile à gérer, encourage l'exportation de taxe et ne constitue de façon générale une option possible que pour les plus grands centres urbains.

#### Les transferts gouvernementaux

Les villes dépendent également des transferts provenant de l'État. Le degré restreint de liberté lié aux transferts du point de vue de l'autonomie locale rassure les administrations nationales attachées à la discipline budgétaire des collectivités territoriales. Elles sont aussi utilisées par les administrations centrales pour mettre en œuvre des politiques urbaines spécifiques destinées à promouvoir, par exemple, une coopération horizontale entre les autorités régionales au sein des régions métropolitaines. Dans certains cas, les villes peuvent négocier le montant de la subvention (comme en Italie), mais dès lors que ce dernier est fixé, elles ne peuvent agir sur le volume des recettes en découlant.

#### La tarification et les contraventions

Les villes perçoivent également des revenus de la tarification de leurs services tels les activités sportives et culturelles, la collecte des déchets, la livraison de permis, la location d'espaces et le stationnement. Elles ont également des revenus qui proviennent des contraventions payées pour non respect des règlements de la circulation, de la sécurité publique et de l'hygiène du milieu.

Malgré la réticence des citoyens et des entreprises, les villes ont tendance à recourir de plus en plus à la tarification afin d'accroître leurs revenus, mais aussi pour éviter les gaspillages et refléter les coûts des services.

#### **TABLEAU 1**

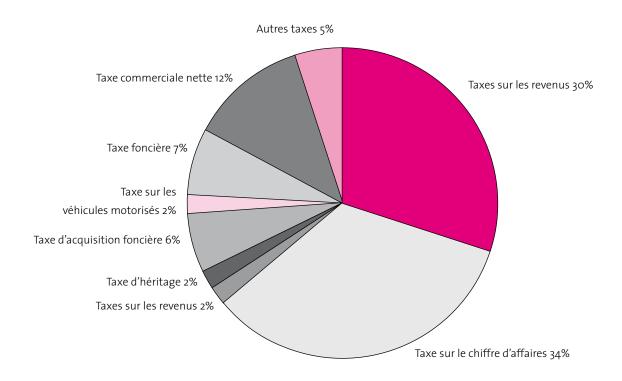
#### % des recette locales par type de taxe États fédéraux de l'OCDE - 2002

Pays	Impôt sur revenu	Impôt foncier	Tarification	Autres
Australie	o.o	100.0	o.o	o.o
Autriche	56.o	10.0	29.1	4.9
Belgique	86.4	0.0	13.3	0.3
Canada	0.0	91.5	2.0	6.5
Allemagne	75.8	7:7	6.4	0.3
Mexique	0.1	89.5	2.4	7.9
Suisse	3.2	16.6	0.3	0.0
USA	5.2	72.6	22.2	0.0



Le partenariat public-privé constitue un stimulant pour de nombreux projets urbains.

**GRAPHIQUE 5: BERLIN - TAXES 2007** 



Source: Version du Budget supplémentaire de Berlin 2007

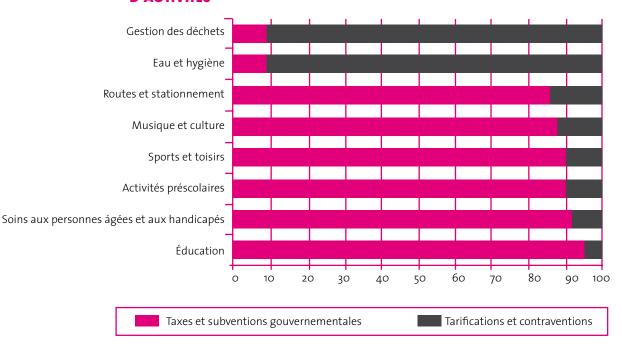
# TABLEAU 2: STRUCTURE DE REVENUS DE LA VILLE DE STOCKHOLM

Taxes: 67 % Subventions gouvernementales: 14 % Tarifications et contraventions: 8 % Autres: 11 %

Source: Budget de Stockholm 2007



# GRAPHIQUE 6: STOCKHOLM - RÉPARTITION DES REVENUS PAR SECTEURS D'ACTIVITÉS



Source: Stockholm Budget 2007

## TABLEAU 3 : SOURCES DE FINANCEMENT - SÉOUL (CORÉE)

#### Taxes municipales – 85,9%

- Taxe d'acquisition
- Taxe d'enregistrement
- Taxe résidentielle
- Taxe de loisir
- Taxe sur le tabac
- Taxe sur les voyages
- Taxe sur les équipements publics
- Taxe de développement du district
- Taxe sur l'éducation locale
- Taxe sur l'automobile
- Taxe sur les boucheries
- Taxe de la planification urbaine

#### Revenus non taxés - 8,1%

- Revenus non taxés
- Revenus non taxés temporaires

#### Subventions gouvernementales - 6,0%

#### **TABLEAU 4: SOURCES DE REVENUS - SYDNEY**

Taux (base sur la valeur du terrain) et charges annuelles	50 %
Tarification d'usage (incluant les frais de développement)	16 %
Revenus d'investissement	6 %
Subventions et contributions	6 %
Autres (majoritairement loyers et contraventions de stationnement)	22 %



TABLEAU 5 : SOURCES DE REVENUS - PORTO AI REVENUS (2002)	LEGRE
IPTU (Impôts sur la propriété territoriale urbaine)	8.6 %
ISSQN (impôts sur les services de toute nature)	13.9 %
Autres	0.1 %
Dotation (participation municipale sur les impôts	
perçus par l'état et le gouv. Fédéral)	61.3 %
D'autres impôts municipaux, recettes patrimoniales	
et les Opérations de crédits)	16.1 %

#### **TABLEAU 6: SOURCES DE REVENUS - BRUXELLES**

- Recettes fiscales 40% du financement de la ville :
  - 75% proviennent de trois taxes additionnelles
  - 25% proviennent des taxes communales
- Dotations 50% du financement de la ville :
  - 44,63% dotations générales (régionales et fédérales)
  - 55,37% dotations pour des fins spécifiques (enseignement, bibliothèques)
- Recettes propres (prestations, dettes) 10%:
  - 6,92% concession du casino
  - 6,52% droits de passages (énergie)
  - 43,49% dividendes énergie + Dexia
  - 43,07% autres recettes propres

TABLEAU 7: SOURCES DE REVENUS - LONDRES	
(Greater London)	
Tarifications, contraventions et autres revenus	35%
Subventions gouvernementales spécifiques	33%
Subventions gouvernementales et taxes	
commerciales rédistribuées	20%
Réserves (Tfl)	4%
Taxe du Conseil de GLA	8%

#### 3.2. Financement des infrastructures

Dans un contexte de mondialisation et de compétition internationale, notamment entre les centres urbains, les infrastructures constituent des fondements et des facteurs de développement. Pour les métropoles, elles servent à dispenser des services de qualité aux citoyens et aux entreprises, mais elles permettent aussi d'assurer des avantages compétitifs, d'attirer des investissements et de générer ainsi du développement.

La construction, l'entretien et le maintien en état des infrastructures peuvent être rendus possible par différentes sources de financement :

#### Le paiement comptant :

Il peut se faire soit par les fonds figurant à l'encaisse, soit par le surplus de l'exercice financier précédent, soit par l'utilisation des réserves créées avec les surplus accumulés des années antérieures.

#### Les emprunts bancaires

Ce mode de financement est utilisé de façon intérimaire et à très courte durée (bridge-financing), compte tenu de son coût élevé émanant des taux d'intérêt pratiqués par les institutions financières.

#### L'émission d'obligations

Les obligations servent à financer des actifs ayant une longue durée de vie utile. Ce financement peut être de :

- Moyen terme (5 à 7 ans) pour des équipements informatiques par exemple, ou des véhicules roulants;
- Long terme (10 ans et plus) pour des immeubles, des routes ou des infrastructures souterraines.

Ce sont des prêts effectués par des investisseurs à des émetteurs (municipalités, gouvernements, etc.) moyennant des garanties. Ainsi, l'émetteur s'engage à effectuer des versements périodiques d'intérêt et à rembourser le capital à échéance.

De plus en plus de municipalités utilisent des obligations et empruntent aux institutions financières spécialisées pour assurer le financement de leurs infrastructures.

Les obligations à caractère général (General Obligation Bonds) sont garanties par le pouvoir d'imposition des États et des Collectivités locales. Elles concernent les impôts sur le revenu des personnes, sur la propriété et les taxes sur la vente.

On note de plus en plus d'autres obligations à caractère général prenant en compte le développement des zones à mission économique spéciale (Special Purpose Districts) créées pour fournir des services dépassant le territoire d'une municipalité donnée (adduction d'eau, égouts, hôpitaux, protection contre les incendies, route, etc).

Les obligations pour projets spécifiques (Project Revenue Bonds) qui reposent sur le produit des opérations qu'ils financent : redevances; tarification des usagers ou taxes spécifiques. Ces fonds financent principalement des projets sectoriels (hydraulique, électricité, santé, transport, etc.).

La garantie de ces obligations varie considérablement, mais reste généralement liée à une source de recettes provenant directement des services fournis. Pour certains projets de services municipaux dont les recettes ne sont pas suffisantes pour couvrir la dette (stationnements publics ou éclairage des rues), la garantie peut être renforcée par une taxe spécifique sur les ventes.

Le financement par obligation a l'avantage de représenter une source instantanée de fonds et évite ainsi les délais de réalisation des infrastructures. Il permet de répartir les coûts sur la durée de vie de l'équipement ou du projet. Enfin, il établit une équité entre les générations bénéficiaires. Par contre, il constitue une dette à moyen et long terme pour les autorités émettrices qui sont soumises aux fluctuations des taux d'intérêt.

Le financement par accroissement de la valeur (Tax incremental financing – TIF) est un programme qui utilise l'accroissement de la valeur foncière des bâtiments d'un territoire désigné pour financer les investissements en infrastructures à l'intérieur d'un territoire donné. Souvent, il est utilisé pour financer des infrastructures et des projets de développement économique. Les taxes reçues de l'augmentation de la valeur ne sont pas affectées au fonds général de la ville, mais servent à rembourser l'investissement.

La taxe d'amélioration c'est une forme de taxation pour des fins spécifiques dans une ville ou dans un quartier pour financer des améliorations en sus des services habituels offerts par les autorités publiques. Les améliorations financées visent à augmenter la valeur résidentielle ou commerciale du territoire. Il peut s'agir d'aménagement, de sécurité ou de signalisation.

Cette taxe d'amélioration constitue une source de financement bien circonscrite dédiée. Elle stimule l'innovation et rehausse la qualité du territoire visé.

#### **TABLEAU 8**

SOURCES DE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENT - LONDRES

**Financement total pour l'année 2007-08 :** 1 988 900 000

Subventions :11,4%Revenus d'investissements :13,7%Emprunts et arrangements de crédit :51,6%Revenu de contributions:22,9%Contribution de tierce partie :2%

#### Taxe sur l'essence – villes canadiennes

Les villes canadiennes réclament depuis longtemps une source de revenus stable et prévisible pour permettre de réparer des infrastructures en mauvais état.

En mars 2007, le Ministre des finances du Canada a répondu positivement à leur demande en transférant de façon permanente une partie de la taxe sur l'essence.

Signée en 2005, une première entente prévoyait le transfert d'une partie de la taxe jusqu'en 2010. Le budget fédéral de 2007 étend la mesure jusqu'en 2014.

À partir de 2009 – 2010, le fonds recueillera deux milliards de dollars chaque année. L'argent pourra servir à la réfection des infrastructures routières et souterraines. Une partie de cette enveloppe servira au financement à Montréal du projet de la navette ferroviaire liant l'aéroport au centreville.



La réunion conjointe de la Commission 2 et de la Commission 4, Seoul, juin 2007.

#### 3.3 Partenariat public/privé (PPP)

La collaboration entre les secteurs public et privé pour assurer la prestation d'un service public ne date pas d'aujourd'hui (implication du privé dans le secteur des télécommunications aux États-Unis au 19e siècle). Certains pays européens comme la France, l'Angleterre et l'Espagne ont aussi une longue tradition en la matière.

Le PPP peut être considéré comme étant «une entente contractuelle entre des partenaires publics et privés qui stipule des résultats à atteindre pour améliorer la prestation de services publics. Cette entente établit un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices de manière à procurer des avantages mutuels qui favorisent l'atteinte des résultats»[1].

Selon l'OCDE[2], le choix entre la fourniture privée ou publique doit se faire en fonction d'une évaluation objective de ce qui sert le mieux l'intérêt public. Les facteurs à prendre en considération se rapportent au niveau actuel de fourniture des services et l'état des équipements. Doivent aussi être pris en compte l'accessibilité financière pour les ménages et les entreprises, la couverture des réseaux, l'efficacité opérationnelle, l'entretien sur le long terme des installations ainsi que la viabilité sociale et environnementale.

Ainsi le respect d'un certain nombre de principes, corrélé à d'autres facteurs, pourrait permettre de tirer des avantages des projets PPP.

Les projets financés en partenariat public/privé permettent d'obtenir les bénéfices suivants :

- une valorisation des terrains
- une revitalisation des quartiers
- une attraction de commerces
- une perception de revenus
- un développement économique et social

<sup>[1]</sup> Bureau des partenariats d'affaires du gouvernement du Québec, http://www.tresor.gouv.qc.ca/marche/partenariats/index.htm

<sup>[2]</sup> OCDE : « Principes de l'OCDE pour la participation du secteur privé aux infrastructures », 34 pages, OCDE 2007

#### FINANCEMENT DE L'AÉROPORT INTERNATIONAL DE BANGALORE

Emplacement : Devanahalli, à 30 km au nord de Bangalore
Description : Deux terminaux BOT aéroport pour desservir

la ville de Bangalore, Karnataka, Inde du Sud

Commanditaires : Siemens, Larsen & Toubro, Unique Aéroport de

Zürich, Autorités aéroportuaires du gouvernement de Karnataka, Inde

Opérateur : Aéroport de Zürich

Contracteurs : Siemens, Larsen & Toubro

Valeur totale du projet : 10,2 milliards de rupee (234 millions USD)
Équité totale 3 milliards de rupee (69 millions USD)

Répartition de l'équité (en USD) : Siemens : 27,4 millions; Larsen & Toubro : 11,8

millions; Aéroport de Zürich : 11,8 millions; gouvernement de Karnataka : 9 millions; Autorité aéroportuaire de l'Inde : 9 millions.

Total dette : 7,2 milliards rupee (165 millions USD)

Répartition de la dette : ICICI : 5,2 milliards rupee (119 millions USD);

prêt du gouvernement de Karnataka (endossé par SBI) : 2 milliards rupee (46 millions USD).

Dette : 71 : 29
Mandataires ICICI

Conseiller juridique du commanditaire : Linklaters, Crawford Bayley (conseiller indien)

Conseiller juridique des banques : AZB & Partners

Conseiller juridique du gouvernement de Karnataka : Jyoti Sagar & Associates

Conseiller juridique du gouvernement indien : Amarchand Mangaldas

Date de clôture financière : Juin 2005

#### **Transport**

#### Autoroute 407, Ontario (Canada)

Partenariat entre le gouvernement de l'Ontario et un consortium privé composé de Macquire Infrastructure group (Australie), Cintra Concessiones de Infrastructuras de Transporte (Espagne) et de SNC –Lavalin (Canada). Ce PPP concerne globalement la gestion d'une autoroute de 108 Km. «Le prix d'achat déterminé dans la soumission est de 3,1 milliards \$ auxquels il faut ajouter environ 900 millions \$ pour les coûts de construction, le service de la dette et le fonds de roulement, pour une transaction totale de 4 milliards \$.»

#### Nottingham Express Transit (Royaume-Uni)

Partenariat public (Nottingham City Council et Nottinghamshire County Council)-privé (Arrow Light Rail Ltd) pour un nouveau système de transport léger sur rail sur 14km (ligne 1). Projet évalué à 490 M \$. Le partenaire privé conçoit, construit, exploite, entretient et finance le système de transport. L'exploitation et l'entretien sont confiés à un consortium. Le partenaire privé est rémunéré sous forme de paiements périodiques reliés à la performance et de revenus de tarification.

#### Santé

#### Hôpital Saint-Goran, Stockholm (Suède)

Partenariat Public (Municipalité de Stockholm)-Privé (Capio AB, firme priée opérant dans le domaine des hôpitaux dans les pays nordiques et au Royaume-Uni).

«La municipalité de Stockholm a loué l'hôpital Saint-Goran à une entreprise privée en 1999, un établissement de 240 lits, 1400 employés. La municipalité a transféré les risques liés notamment à l'augmentation des coûts à la société privée par des contrats de financement précisant les prix et les volumes de service; réduction des coûts unitaires de 30%; amélioration des services, 100 000 patients de plus traités par années avec les mêmes ressources ».

#### **Déchets**

#### Gestion des déchets municipaux, Manchester (Angleterre)

La Greater Manchester Waste Disposal Authority (GMWDA) est chargée de la gestion des déchets et dessert 958.000 ménages, environ 2,3 millions d'habitants. L'objectif visé dans ce projet par la GMWDA est d'atteindre progressivement d'ici 2020, à recycler ou composter 50% des déchets et éviter la mise en décharge de 65% des déchets. Les activités consistent en la conception, la construction, l'exploitation et l'entretien d'un système intégré de gestion des déchets municipaux de l'agglomération de Manchester. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) fourni 50% au maximum du montant des prêts de premier rang. Le projet est entré en vigueur en août 2006.

#### 4. MODE DE FINANCEMENT AU NIVEAU METROPOLITAIN

Le contexte métropolitain est un peu partout marqué par un étalement urbain (développement de banlieues) entraînant des offres de services inégaux et une iniquité fiscale nécessitant des solutions intramétropolitaines de répartition des charges et des ressources.

Les besoins financiers importants des régions métropolitaines engendrent de très importants défis fiscaux. Le sous-financement sape les atouts de la région, et la situation s'aggrave lorsque la région n'a pas suffisamment d'autonomie pour lever ses propres recettes. Parallèlement, les objectifs nationaux – comme l'aspiration à l'équité au niveau régional – peuvent contraindre les régions métropolitaines à contribuer financièrement au développement du reste du pays.

L'autonomie fiscale d'une région métropolitaine est un élément important qui contribue à améliorer l'attractivité d'une région pour les entreprises et les citoyens. Une région qui jouit d'une plus grande autonomie au plan fiscal peut plus facilement dégager les recettes supplémentaires dont elle a besoin pour acquérir les services et les biens qui sont nécessaires pour renforcer son attrait auprès des entreprises et des personnes résidentes.

Les dispositifs fiscaux destinés à remédier aux disparités au sein de la région métropolitaine incluent les transferts redistributifs et les dispositifs de partage des recettes fiscales. Les mécanismes de péréquation ont souvent été privilégiés au motif qu'ils assurent le partage des coûts des services publics qui profitent à l'ensemble de la zone métropolitaine, offrent un garde-fou contre les choix de localisation inefficients motivés par des assiettes fiscales différentes et mettent à la disposition des municipalités des moyens identiques pour financer les services publics de base.

Le mécanisme de péréquation de l'assiette fiscale présente les avantages suivants :

- le coût des services publics consommés par les résidents de la région métropolitaine entière est également partagé;
- les entreprises et les individus sont moins susceptibles de déménager d'un endroit vers un autre, au sein de la région métropolitaine, pour des raisons purement fiscales;
- et toutes les municipalités sont placées sur un pied d'égalité lorsqu'il s'agit de payer les services publics.

L'inconvénient est que les aides issues du système de péréquation de l'assiette fiscale, comme toutes les aides, risquent d'être allouées pour des raisons plus politiques qu'économiques, qu'elles peuvent réduire l'incitation qu'ont les municipalités à se développer- car plus elles sont riches, moins elles reçoivent d'aides – et qu'elles peuvent dissocier les coûts et les avantages des services publics locaux, ce qui permet difficilement aux citoyens de prendre des décisions en connaissance de cause.

#### **TOKYO**

Tokyo est constitué de 23 arrondissements spéciaux ou tokubetsuku, qui ont des pouvoirs administratifs et fiscaux globalement analogues à ceux des villes. Le mécanisme est financé par la taxe foncière collectée au niveau infranational, la part de l'impôt sur les résidents supportés par les sociétés et la taxe sur la propriété foncière perçue au sein de la région métropolitaine de Tokyo. 48 % des fonds sont alloués à la préfecture de Tokyo pour la fourniture de services à l'échelle de la région comme l'eau et l'assainissement, les services d'incendie et d'autres prestations de même nature. Les 52 % restants sont répartis entre les 23 arrondissements selon les besoins.

#### **SÉOUL**

Séoul verse des aides importantes à ses arrondissements autonomes, les gu. Le montant total des aides allouées par Séoul s'élève à KRW 2 000 milliards (près de 1,7 milliards d'Euros), ce qui représente 14 % de ses dépenses de l'administration métropolitaine de Séoul. Les aides sont réparties sur la base d'une formule visant à combler le déficit budgétaire vertical assez marqué existant entre les gu, du fait des grandes diversités de leurs capacités budgétaires. Les gu consacrent leurs budgets aux coûts induits par le développement social comme la santé, l'amélioration de l'environnement et de la sécurité sociale. Les gu n'affectent qu'une très petite fraction de leur budget au développement économique.

En Amérique du Nord, le «**Tax-base sharing**» demeure une tentative de partage de l'assiette fiscale.

Le Tax-base sharing peut être définit comme étant «un outil de péréquation régionale permettant la création d'un mode de répartition de la richesse entre diverses collectivités locales sur une base volontaire. Cette technique consiste plus précisément à répartir une partie de la plus-value foncière afin d'en arriver à un partage plus équitable des recettes locales. Normalement, cette mesure est combinée à la création d'un fonds de développement régional dont le capital peut être constitué d'une partie des recettes ainsi obtenues (tax-base sharing) et/ou d'une dotation de l'État central » [4]

La ville de Minneapolis (Etats-Unis), a joué un rôle pionnier en ce qui concerne l'application d'un système de taxation équitable entre les arrondissements de sa région métropolitaine

Les partisans de l'application du Tax-base sharing lui reconnaissent beaucoup d'avantages. En effet selon eux, le Tax-base sharing crée une égalité dans le taux de taxation et dans l'habilité des gouvernements locaux à financer les services publics. Il diminue la compétition de la taxe foncière intra métropolitaine et permet une meilleure planification de l'utilisation du sol au niveau politique (M. Orfield, 1999).

Cependant, des observateurs de la pratique du partage de l'assiette fiscale au États-Unis (Summers, 1998) et au Canada (Collin, 2001) arrivent aux constats suivants : le partage de recettes fiscales régionales dans un but de solidarité régionale ou de péréquation, est une stratégie pour le moins exceptionnelle.

Sur trente cinq agglomérations observées aux États-Unis, il n'y a que deux (Minneapolis-St. Paul et Pittsburgh) qui appliquent ce concept de partage de l'assiette fiscale (tax base sharing). Le constat qui se dégage dans presque tous les cas, selon ces observateurs, est que les mesures répertoriées ont pour finalité le financement d'un ou de plusieurs services ou équipements régionaux et c'est la dépense plus que le revenu qui est à l'origine du partage.

En conclusion, ils observent que telle qu'elle se pratique dans les plus grandes métropoles (États-Unis, Canada), la fiscalité d'agglomération est une affaire de coopération intermunicipale et non de solidarité métropolitaine (Collin, 2001). Tax base sharing à Pittsburgh et à Minneapolis –Saint-Paul (Etats-Unis) [5]

L'agglomération de Pittsburgh est l'une des agglomérations métropolitaines les plus fragmentées des États-Unis avec 418 gouvernements locaux dont 412 municipalités.

L'alternative de mettre en place une organisation à caractère métropolitain a commencé en 1994 sous la forme d'une structure locale spéciale qui couvre la région entière avec les mandats de soutenir et de financer les activités régionales.

Le but de ce mécanisme est de fournir des fonds additionnels aux municipalités locales pour qu'elles puissent réduire leurs taux d'impôt foncier et leur dépendance vis-à-vis de l'impôt foncier.

Des revenus provenant de la taxe à l'achat (taxe de vente), 25 % sont alloués au comté et autres 25 % sont répartis aux municipalités qui doivent réduire d'autres impôts, principalement l'impôt foncier, pendant la première année.

Les autres 50 % des revenus fiscaux vont au district métropolitain et sont distribués aux entités civiques, culturelles et de loisirs.

- [4] Jacques Gagnon «Les montages financiers internationaux en gestion du développement local», Université de Sherbrooke, 2003, 50 pages. Voir aussi:
- Myron Orfield «Grand Rapids Area Metropolitics: Tax-Base Sharing in West Michigan,» Metropolitan Area Research Corporation, A Report to the Grand Valley Metropolitan Council, May 1999, http://www.gvmc.org/landuse/documents/tax\_base\_sharing.pdf
- Jean-Pierre Collin «La fiscalité d'agglomération dans le Québec d'après la réorganisation municipale»
- [5] OECD Territorial Reviews «Competitive Cities in the Global Economy» OECD 2006

Voir aussi: http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm



La troisième réunion de la Commission 2 célébrée à Tananarive en septembre 2007, à laquelle a participé le Président de Metropolis, Jean-Paul Huchon.

Vue panoramique de Tananarive, Madagascar.

Depuis 1975, une loi du Minnesota a stipulé qu'une partie de la base fiscale commerciale/industrielle, dans chaque communauté du secteur métropolitain de Minneapolis-Saint- Paul, soit partagée.

En prenant 1971 comme année de référence, il a été exigé à chaque communauté de contribuer annuellement pour 40 % de la croissance dans sa base fiscale (commerciale et industrielle) à l'organisme métropolitain couvrant ainsi toutes les affaires, bureaux, magasins, entrepôts, usines, stations d'essence, rampes de stationnement, aussi bien pour la propriété de service public que pour les terrains vacants qui ont été divisés en zones commerciales ou industrielles. L'aéroport International Minneapolis- St.Paul et les propriétés dont les taxes ont été augmentées pour le financement des districts ne font pas partie de cette mesure.

Cette disposition vise deux objectifs:

- développer l'équité dans la distribution des ressources fiscales,
- promouvoir la planification régionale.

#### **5. VILLES ET FINANCEMENT INTERNATIONAL**

Le financement des villes se fait également par le biais des bailleurs de fonds internationaux ainsi que via les institutions financières du secteur privé.

On notera aussi que dans le domaine privé, certaines banques se spécialisent davantage dans le financement des villes.

Chacune de ces institutions soutient ou non des projets/programmes à partir de conditions, critères de sélection et modes de fonctionnement bien définis.

Concernant l'Aide Publique au Développement (APD), on distingue les Banques Multilatérales de Développement (BMD) et les Agences Bilatérales de Développement[6].

#### 5.1 Les banques multilatérales de développement (BMD)

Les BMD offrent des subventions et des prêts à l'appui de divers projets de développement. Les pays emprunteurs utilisent ces fonds pour, entre autres, réaliser des infrastructures et services urbains.

#### La Banque Mondiale

La Banque Mondiale offre toute une gamme d'instruments parmi lesquels des prêts et des dons aux fins de financer les activités de réduction de la pauvreté et de développement économique dans le monde.

La BIRD et l'IDA accordent des prêts et crédits à taux d'intérêt faible ou nul et des dons aux pays qui n'ont pas accès aux marchés internationaux du crédit, ou qui n'y ont accès qu'à des conditions défavorables

Les prêts que la BIRD accorde aux pays en développement sont principalement financés par la vente de ses obligations sur les marchés internationaux des capitaux.

[6] http://www.infoexport.gc.ca/ifinet/menu-f.htm

**57** 

La Banque propose deux catégories d'instruments de financement.

Les premiers prêts concernent l'investissement et se font sur un long terme (5-10 ans). Ils sont accordés aux pays pour financer des fournitures, travaux et services à l'appui de projets de développement économique et social dans des secteurs divers.

Les seconds (qui étaient auparavant appelés prêts/crédits d'ajustement) fournissent un financement extérieur à décaissement rapide pour aider les pays à réorienter l'action publique et à réaliser des réformes institutionnelles. Ils concernent le court terme.

#### Le fonds municipal de la Société financière internationale

En 2003, le groupe Banque mondiale a impulsé la création, à travers la Société financière d'investissement, d'un Fonds municipal destiné à permettre aux collectivités locales d'obtenir des financements sans garantie étatique. Ses investissements couvrent une large gamme de secteurs (eau potable, assainissement, transports, électricité, déchets solides, chauffage urbain, éducation et santé, et autres services publics essentiels), et peuvent bénéficier à une large gamme d'entités du secteur public municipal ou régional (administrations locales ou provinciales, entreprises de service public, sociétés d'économie mixte, partenariats public privé, intermédiaires financier).

Dans les faits elle intervient dans les pays émergents (Brésil, Chine, Mexique, Colombie, Afrique du Sud), par l'octroi de prêts aux conditions de marché et/ou par la fourniture de garanties dans le cadre d'émissions de bonds obligataires par des grandes villes.

Ses prêts concernent potentiellement tous les secteurs d'infrastructures urbaines (transports, services en réseaux, équipements publics) et du logement mais ses réalisations effectives en la matière sont difficiles à identifier. En revanche le Fonds municipal a participé à des opérations d'émissions de bonds obligataires par les villes de Johannesburg et de Mexico en leur apportant des garanties partielles.

#### La Banque Interaméricaine de Développement

La Banque Interaméricaine de Développement a été établie en 1959 comme une institution pour le financement multilatéral concernant le développement de la région (Amérique du Nord). Ses prêts et subventions financent des projets qui visent le développement durable dans les domaines économiques et sociaux.

Ils soutiennent des stratégies de réduction de la pauvreté, de croissance accélérée, de développement du commerce, d'accroissement de l'investissement et de l'intégration régionale ainsi que la promotion du développement du secteur privé et la modernisation de l'État.

#### La Banque Asiatique de Développement

La Banque Asiatique de Développement est une institution multilatérale pour le financement du développement de la région (Asie). Sa vision est de libérer cette partie du monde d la pauvreté. Sa mission est d'aider les pays membres à réduire la pauvreté et améliorer la qualité de vie des citoyens.

#### La Banque Africaine de Développement

La Banque africaine de développement (BAD) est une banque de développement régionale et multilatérale dont les actionnaires sont les 53 pays africains et les 24 pays non africains des Amériques, d'Asie et d'Europe (pays membres non régionaux). La Banque a pour objet de promouvoir le développement économique et le progrès social de tous les pays membres régionaux (PMR).

#### 5.2 Autres banques et fonds de développement

#### La Banque Européenne d'Investissement (BEI)[7]

La BEI soutient les programmes d'investissement multisectoriels qui concernent: approvisionnement en eau et en électricité, réseau routier, environnement, rénovation urbaine, santé et éducation. Les contrats de financement dont les deux villes sont bénéficiaires à part entière, ont été conclus (16-09-2005) avec Infrastructures Finances Corporation (INCA), institution sud africaine de financement des collectivités locales, qui joue le rôle d'intermédiaire financier. Ces deux opérations sont pour la BEI les premières à se focaliser sur deux grandes villes et les deux premiers prêts-cadres hors UE. Institution de financement à long terme de l'Union Européenne, la BEI a participé à plusieurs financements parmi lesquels :

- le cofinancement des projets d'investissement des deux villes sud africaines Pretoria (devenue Tshwane) et Durban (eThekwini) pour deux prêts de 30 millions d'euros chacun pour le financement d'infrastructures urbaines.
- le financement de la modernisation des infrastructures municipales de Varsovie (Pologne) par un prêt de 125 millions d'euros (Contrat signé entre la banque et la ville le 09-09-2005)
- un prêt de 20 millions d'euros à la municipalité de Kozani (Grèce) pour soutenir son développement économique et urbain
- un financement de villes italiennes (Florence, Bologne, Venise, Naples, Rome et Palerme) pour un cumul d'environ 500 millions d'euros. La BEI a signé, en 2000, un accord de coopération avec la Federtrasporti et l'Association Nationale des Communes Italiennes pour la réalisation d'investissements dans le secteur des transports.

#### Initiatives africaines de financement d'infrastructures

Malgré une pauvreté ambiante, un environnement politique et institutionnel fragile, des crises majeures, le continent africain offre aujourd'hui une note d'espoir eu égard aux nombreuses initiatives étatiques et sous régionales qui visent la réalisation de travaux d'infrastructures structurantes. Parmi ces initiatives figurent :

- Le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD[8]) qui est programme de l'Union Africaine adopté en 2001. Il donne la priorité aux grands projets d'infrastructures transfrontaliers (interconnexion électrique, gazoduc, routes, chemins de fer, etc.). La réalisation de tels investissements a nécessité la mise en place d'une unité de coordination: le Consortium pour les infrastructures pour l'Afrique (ICA[9]).
- L'ICA fut crée en 2005 et regroupe les pays du groupe 8, la Banque Africaine de Développement et l'Union Européenne.
- Le Pan African Infrastructure Development Fund (PAIFD[10]) fut lancé officiellement en 2007 et a été doté de 625 millions de dollars. Il a pour objectif d'investir dans la construction d'infrastructures en Afrique.
- Le Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique Émergente (EAIF)[11]: Le Fonds de développement des infrastructures de l'Afrique émergente (EAIF) a été établi en janvier 2002. Il dispose actuellement d'un fonds de 365 millions de dollars US et vise à combler le manque de prêts financiers à long terme pour des projets d'infrastructure en Afrique subsaharienne.

#### Johannesburg, Afrique du Sud\*

Entre autres institutions financières participant aux financements des infrastructures municipales on peut retenir :

- Le Development Bank of South Africa (DBSA). Cette banque est chargée du financement des infrastructures et du développement des communes. Elle a été créée par le gouvernement central pour assurer le financement des infrastructures et le développement des communes.
- Les banques commerciales et les établissements financiers.
- Les marchés de capitaux sud africains : l'INCA (Infrastructure Finance Corporation Limited) serait la seule société privée spécialisée dans le financement municipal et public.
- Les compagnies d'assurance constituent d'importantes sources de financement à long terme.

**59** 

<sup>7</sup> European Development Fund, http://europa.eu, and European Investment Bank, http://www.eif.org 8 http://www.nepad.org 9 http://www.icafrica.org 10 http://paidf.com 11 http://www.emergingafricafund.com

<sup>\*</sup>Jason NGOBENI, Financement durable des infrastructures sud-africaines pour le marché des capitaux, paru in Villes en développement, septembre 2005, numéro 69

En 1982, la ville de Johannesburg avait émis son premier emprunt obligataire international, libellé en marks allemands, d'un montant total de 50 millions DM. Avec une échéance de quatre ans, il était totalement garanti par la République d'Afrique du Sud. La pratique d'une garantie souveraine pour les gouvernements locaux sera abandonnée par la suite. Dans ce dernier cas de figure, les intérêts ont été garantis par la DBSA et la SFI (Société Financière Internationale; groupe Banque Mondiale).

Entre 1995 et 2005, le budget d'investissement de la ville de Johannesburg est passé de 125 à 350 millions d'euros.

En 2004, un premier emprunt obligataire municipal de 125 millions d'euro fut émis pour une durée de 6 ans à un taux de 2,3%; un second emprunt obligataire de 125 millions d'euros partiellement garanti (40%) suivra pour une durée de 12 ans à un taux de 1,64%.

TABLEAU 9 SÉLECTION DE FONDS DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES EN ASIE (2006)				
Nom du fonds	Société de gestion	Enveloppe du fonds (millions US\$)		
Macquarie Korea Fund	Macquarie Shinhan Infrastructure Management Co. limited	2,322		
Macquarie Korea Opportunities Fund	Macquarie Korea Opportunities Management Inc.	1000		
South East Asian Strategic Assets Fund	General Partner	250		
Infrastructure Fund of India	AMP Capital Investors	102		
Vietnam Growth Investment Fund	VietFund Management	25		



L'importance des besoins financiers exigés par les régions métropolitaines génère des défis majeurs.

#### 5.3 Les banques privées

#### La banque DEXIA

Le groupe Dexia est né en 1996 avec la fusion du Crédit Local de France et le Crédit Communal de Belgique. Classée parmi les 20 plus grands établissements financiers de la zone euro, Dexia fait partie des leaders mondiaux dans les services financiers offerts au secteur public local et aux financement des projets. Le groupe Dexia intervient dans le domaine de la gestion d'actifs, des assurances, des services aux investisseurs et des marchés de capitaux. Il est considéré comme le premier acteur mondial sur le marché du financement du secteur public local (Dexia Crédit Local).

Le financement public consiste à mettre à la disposition des pouvoirs locaux et d'autres organismes de service public des crédits, engagements et garanties de liquidité ou à participer à des émissions obligataires pour la clientèle. Dexia offre à ses clients une vaste gamme de produits, y compris des crédits structurés et les services visant à optimiser la gestion de leurs dettes.

Les financements de projets déployés au niveau mondial. La priorité va aux infrastructures essentielles (transport, environnement...) et au secteur de l'énergie renouvelable.

Le rehaussement de crédit par l'intermédiaire de sa filiale américaine Financial Security Assurance (FSA), qui bénéficie d'une notation AAA. Dexia rehausse les obligations municipales et les opérations d'infrastructures ainsi que les créances titrisées (asset-backed securities)[12]:

Les principales implantations sont en France, Belgique, Italie, Amérique du Nord et Mexique, Allemagne, Espagne, Royaume-Uni, Scandinavie, Suisse, Autriche, Slovaquie, Pologne, Roumanie, République tchèque, Australie, Israël, Bulgarie, Hongrie et Japon.

Dexia a contribué à la structuration du financement de la modernisation du métro périphérique de Madrid en 2005 pour 2,5 milliards d'EUR. ; il en est de même, en 2006, pour le co-financement de 142 trains destinés à desservir le réseau de Madrid et de la région.

DEXIA et la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ont sponsorisé le Fonds South Europe Infranstructure Equity Finance (Fonds SEIEF) qui est un fonds investissant dans des titres non cotés et orientés vers des investissements de taille moyenne, principalement dans la zone France, Italie, Espagne et Portugal.

[12] cf. communiqué Dexia du 02/01/2007 relatif à l'opération de titrisation d'obligations rehaussées dans le secteur des infrastructures à Dublin pour environ 2,19 milliards euros.

#### **INCA - Infrastructure Finance Corporation Limited**

INCA a été créé en 1996 en réponse à la demande croissante de financement manifestée par les autorités locales sud-africaines et suite à l'appel du gouvernement fédéral à un plus grand engagement du secteur privé dans le développement d'infrastructures à l'échelle municipale.

C'est une société entièrement privée, dont l'activité essentielle consiste à prêter des fonds à des entités, publiques ou non, engagées dans la réalisation des ces infrastructures : il peut s'agir de collectivités locales, de sociétés de gestion de services publics ou de toute autre structure sud-africaine active dans le domaine des infrastructures économiques, sociales, de transport...

INCA est une société au capital majoritairement sud-africain. Près de 90 % des ses capitaux sont détenus par trois sociétés : Kagiso Financial Services Limited (filiale du Kagiso Group)[13], FirstRand Bank Limited (grand groupe financier sud-africain actif dans tous les secteurs de la gestion d'actifs, la banque commerciale, l'assurance, la fourniture de services financiers...), et Momentum Group Limited, puissante branche « Assurance » de la FirstRand Bank (dont elle a d'ailleurs été le véhicule financier de création en 1996).

Parmi les 10% restant, Dexia Crédit local et Proparco (filiale financement du secteur privé de l'AFD) détiennent respectivement 4,5 et 0,01 %[14].

INCA a trois sources principales de financement :

- le capital de ses actionnaires;
- l'émission de bonds obligataires ;
- des prêts de long terme contractés auprès de bailleurs de fonds internationaux (AFD, USAID et BEI) et nationaux (filiale sud-africaine de la Investec Bank Limited, Mettle Limited, Standard Bank of South Africa).

Les prêts d'INCA se font sur 5 à 13 ans, à des taux variant entre 7 et 8 % selon les termes du contrat.

Les grandes municipalités sud-africaines sont les principaux clients d'INCA: les dix avances les plus importantes engagées par INCA concernent les métropoles de Tshwane, Johannesburg, Ekurhuleni, EThekwini, Cape Town, Buffalo City, Msunduzi et Mogale. South African Airways, Sedibeng Water Board (société de gestion et de distribution de l'eau dans le district de Sedibeng) et Transnet Limited (compagnie de transport et de logistique à capital majoritairement public).

INCA possède deux filiales : INCA Bond Rehabilitation Company (IBRC), qui facilite des investissements « de faible intensité » dans des communes ou des collectivités publiques en difficulté, et INCA Capacity Building Fund (INCAP), qui propose programmes de formation et bourses d'études dans le domaine de la gestion municipale et soutient des projets « communautaires » d'intérêt général (gestion communautaire des déchets notamment).

[13] Le Kagiso Group est un groupe financier sud-africain présent dans un grand nombre de secteurs d'activités dans le pays, depuis la gestion de biens, en passant par les services financiers, assurances et gestions de risque, jusqu'au secteur des medias. Il est intéressant de noter que le Kagiso Group a des origines « caritatives » : le Kagiso Trust a été initialement créé en 1985 grâce à des fonds de la Communauté économique européenne dédiés au soutien des victimes de l'apartheid. Ce trust finançait des activités d'entreprises, d'ONG, d'individus (via des bourses d'études par exemple) ayant des impacts en terme de développement économique et social ; après le retour de la démocratie en Afrique du Sud, le Kagiso Trust a impulsé la création du Kagiso Trust Investment (KTI), soutenue par l'investissement de la banque JP Morgan. C'est le KTI qui réalise aujourd'hui l'essentiel des activités financières du groupe. Les prises de participation de KTI dans des entreprises actives dans le développement économique et social, dans le secteur des infrastructures municipales s'inscrivent de façon revendiquée dans une stratégie d'appui à la politique de Black Economic Empowerment affichée par le gouvernement sudafricain.

[14] En 1998, la filiale Proparco a cédé l'essentiel de ses parts (4,41%) au Kagiso Financial Services Limited.

#### La banque DEPFA

DEPFA BANK serait la seule banque internationale totalement dédiée au financement du secteur public et de ses infrastructures.

Son siège est situé à Dublin (Irlande) et elle est présente dans de nombreux pays. Elle intervient dans les domaines suivants :

- Budget-Finance : elle prête à de nombreuses entités du secteur public et aux différents échelons locaux, en fonction de l'organisation administrative de chaque pays, mais y compris aux villes, et en particulier aux grandes villes métropolitaines. Exemple en France: Ville de Grenoble pour 18.000.000 d'EUR.
- Infrastructure-Finance: elle finance la réalisation de grandes infrastructures publiques dans le cadre des partenariats public-privé, en particulier dans les secteurs des transports (autoroutes, transports en commun, aéroports, etc.), de l'environnement (eau, déchets et énergie renouvelable) et des bâtiments publics (hôpitaux, prisons, écoles, etc.).
- Client Product Services: concerne les investissements dans le cadre desquels la Banque offre des produits dérivés de couverture de risques, titrisation, conseil en gestion des retraites, conseil financier en matière d'infrastructures, etc.

La banque DEPFA intervient rarement en dessous de 10 millions d'EUR.

#### Macquarie group Australia et Macquarie Infrastructure Group

La stratégie du groupe Macquarie infrastructure est d'investir, développer et gérer des actions rentables à long terme.Le groupe repère de nouvelles opportunités de développer des affaires par l'acquisition de nouvelles actions sur les routes (route à péage par exemple) qui rencontrent les critères d'investissement de la société.

Macquarie Infrastructure Group (Australie) fait partie du consortium privé qui exploite l'autoroute à péage 407 (exemple de PPP concernant une autoroute de 108 Km à Toronto, Canada) en compagnie de la Cintra Concessiones de Infrastructuras de Transporte (Espagne) et de SNC Lavalin (Canada). Cette structure a à son actif plusieurs exemples de PPP à travers le monde.

#### 6. CONCLUSION

Les travaux de la Commission, à travers les études de cas et les échanges d'expérience, ont permis de tirer des leçons qu'il est pertinent de synthétiser dans ce rapport. Elles peuvent être à la fois utilisées en tant que recommandations ou sources d'inspiration pour les décideurs à la recherche d'outils et d'approches de financement.

#### **Diversification des revenus**

Étant donné que l'addition des impôts risque d'alourdir le fardeau fiscal des contribuables, une diversification des recettes fiscales est recommandée. Une forte dépendance vis-à-vis d'une catégorie de recettes fiscales locales peut entraver l'efficacité de la prestation de services à l'échelon local.

#### Le foncier

La maîtrise du foncier par les villes est considérée essentielle pour la réalisation des projets puisque les terrains privés exigent de longs processus de négociation et d'expropriation.

#### Les partenariats publics/privés

Les PPP permettent d'élargir la capacité financière publiques de réaliser plus de projets d'infrastructures et plus rapidement, de partager à des degrés variables les risques avec le secteur privé, d'alléger la charge du secteur public, de dégager des marges de manœuvre financière publiques pour des services qui ne peuvent être offerts que par le secteur public.

Les PPP ne sont pas une panacée absolue au problème de financement. Il n'y a pas de modèle unique. Ils doivent être adapté a chacun des projets et des contextes. L'élément central d'un PPP est de bien évaluer la part de risque que doit assumer le secteur privé. Plus le transfert de risque sera élevé plus le coût public sera élevé.

Le PPP est un instrument de plus dans le coffre à outils des villes pour accélérer la réalisation de projets d'infrastructures, d'équipements et de services municipaux ou régionaux.

Un partenariat Public-Privé donne des résultats si il y a une véritable concertation d'une vision commune et du partage des responsabilités de développement, de gestion, d'entretien et de financement.

- Gouvernance; nécessité d'unifier les paliers de gouvernement sous une autorité unique;
- Processus; faire toutes les discussions intergouvernementales avant de démarrer;
- Établir une seule interface de la gestion du financement avec le secteur privé;
- Structure; un mécanisme interministériel public/privé pour assurer la coordination d'ensemble;
- Le respect d'un échéancier fixe et court (4ans) attire le secteur privé;
- Le respect du budget sécurise tous les partenaires;
- L'importance d'associer le Privé à certains domaines publics; ex. les arts et la culture, produit un effet de levier;
- L'acceptabilité des travaux par les partenaires; 1200 fenêtres d'affaires;
- Il importe de couvrir un territoire assez mais pas trop grand offrant une masse critique suffisante pour avoir un effet de levier sur l'investissement privé;
- Confier l'aménagement aux aménagistes;
- S'assurer d'un projet gagnant pour tous les partenaires.

#### Les conditions de succès des PPP

Chaque projet étant unique et du fait qu'il existe une panoplie d'outils financiers, il s'avère nécessaire de se prémunir de certaines précautions pour mieux réussir son PPP[15].

Entre autres conditions, on retiendra qu'un PPP nécessite :

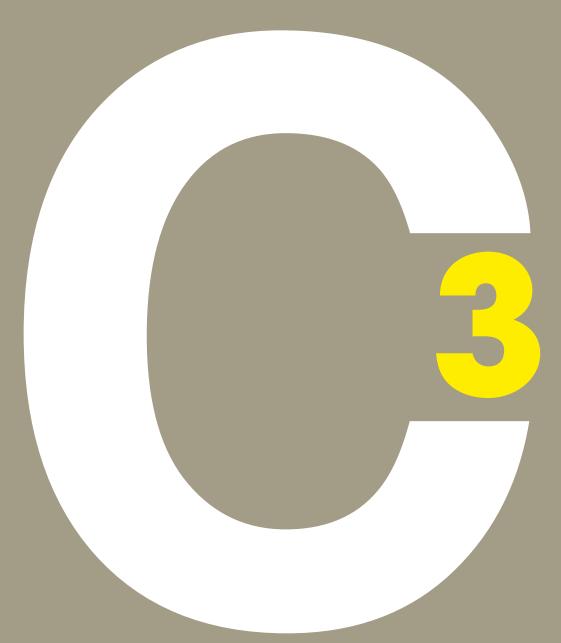
- un véritable leadership politique;
- s'assurer d'un projet gagnant pour tous les partenaires;
- il importe de couvrir un territoire;
- faire toutes les discussions intergouvernementales au préalable;
- un bon partage des risques et des avantages, basé sur une bonne évaluation des risques;
- une prise en compte des coûts de maintenance dans l'évaluation des coûts du projet,
- une définition bien détaillée des plans et des coûts,
- le respect du budget par tous les partenaires;
- le respect des échéances;
- se faire entourer de spécialistes de haut niveau;
- une bonne définition des rôles et responsabilités (contrat clair);
- un suivi continu des projets;
- une prévision de systèmes légaux relatifs au financement et au partage des revenus;
- une prévision de mécanismes de résolution de conflits;
- une prévision de mécanismes de communication entre les partis;
- un dispositif d'imputabilité et de transparence;
- un système d'information aux citoyens.

#### Appui de Metropolis

Les montages financiers peuvent s'appliquer tant aux villes des pays développés qu'à celles des pays émergents où en développement. Il sera important que Metropolis appuie les demandes de financement des villes auprès de diverses banques et organisations internationales.

Le projet de la Banque des villes suscite un grand intérêt, voire un grand espoir. Il est recommandé d'accélérer sa réalisation et, plus particulièrement, les volets de renforcement des capacités, de l'assistance technique et de la recherche de fonds pour la réalisation des projets d'infrastructure.

[15] Claude Martinand «Économie et gouvernance des services essentiels» in revue d'économie financière: «le financement de la ville» Mars 2006, Paris, 11 pages. Voir aussi: «Villes en mouvement: rapport sur la stratégie de transport urbain» de la Banque Mondiale. Voir également: http://ppiaf.org (agence de conseil pour l'infrastructure publique/privée/Banque Mondiale); www.wdm.org.uk (Mouvement britannique de lobbying contre la privatisation et prônant le partenariat public/public)



# RÉGÉNÉRATION INTÉGRALE DES QUARTIERS

METROPOLIS 2008 • RAPPORT DE COMMISSIONS • CONNECTER LES VILLES • SYDNEY

Le processus de transformation de la ville a souvent des conséquences divergentes. Tandis que certaines zones profitent de l'aspect positif du développement urbain, d'autres quartiers et arrondissements, voire des villes entières, entrent dans un cycle de déclin et d'abandon. Aujourd'hui, les villes ont souvent recours au concept de régénération intégrale, appliqué à un quartier ou à une zone urbaine.

L'objectif de la Commission est de réaliser une évaluation des répercussions physiques, urbanistiques, économiques, sociales et environnementales de ces projets sur les quartiers en recueillant l'expérience des villes et en évaluant l'impact que peuvent avoir ces projets sur l'ensemble de la métropole ainsi que les facteurs favorables et de risque.





L'approche compréhensive de la régénération de quartiers prend en compte des facteurs physiques sociaux et économiques.

#### C3: La régénération intégrale des quartiers

**Présidence** – Barcelona

Vice-présidence – São Paulo

**Président** – Jordi Hereu, Maire de Barcelone

**Vice-président** – José Serra, Gouverneur de l'État de São Paulo

**Coordinatrice** – Christine Piquemal, Metropolis SG

#### Avec le support de:

Lé département de politique territoriale et de travaux publics. Foment de Ciutat Vella, S.A.

#### Villes, régions et organismes internationaux participants:

Abidjan, Tananarive, Barcelona, Belo Horizonte, Berlin, Brasilia, Brazzaville, Bucarest, Dakar, Francfort, Lisboa, Manchester, Mashhad, État de Mexico, Moscou, Puebla, Río de Janeiro, Sao Paulo, Séoul, Téhéran et Turin.

#### Remerciements:

L'élaboration du présent rapport n'aurait pas pu être possible sans la collaboration des villes membres de la Commission 3 de Metropolis et de leurs responsables techniques. Nous tenons tout particulièrement à remercier toutes les personnes qui ont participé à la réunion de São Paulo en 2006, celle de Barcelone en 2007 et à l'atelier de formation à Antananarivo en 2007. Nous exprimons également notre gratitude à toutes les villes qui ont rempli le questionnaire qui a été utilisé pour la rédaction du présent rapport: Abidjan, Belo Horizonte, État de Mexico, Rio de Janeiro, Mashhad, Barcelone, Brasilia, Lisbonne, Puebla, São Paulo, Francfort, Moscou, Séoul et Turin. Mention spéciale à Martí Abella (Foment Ciutat Vella), Verena Andreatta, Gabriel Barros et Christine Piquemal.

Auteur du rapport: Montserrat Pareja Eastaway, Docteur en économie



La première réunion de la Commission 3 s'est tenue à Sao Paulo en mars 2006.

# **Sommaire**

1.	INTRODUCTION	69
2.	DESCRIPTION DES PROBLÉMATIQUES DANS LES QUARTIERS À RÉGÉNÉRER	71
3.	ANALYSE DES INTERVENTIONS ET DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LES PROCESSUS D'INTERVENTION	75
4.	ÉVALUATION DES INTERVENTIONS : FACTEURS DE RÉUSSITE ET D'ÉCHEC DANS LES PROCESSUS DE RÉNOVATION	79
5.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	88
6.	ANNEXE	89
7.	BIBLIOGRAPHIE	90



Espace public dans le quartier de Orcasitas, Madrid.

Tramway dans le quartier de San Siro, Milan.

#### 1. INTRODUCTION

Les zones urbaines se définissent comme des systèmes complexes et dynamiques dans lesquels convergent différents processus physiques, sociaux, environnementaux et économiques. La sphère locale est directement confrontée, jour après jour, aux problématiques liées aux conditions de vie de la population et, dans le même temps, ne peut faire abstraction de la pression croissante de la concurrence dans le contexte de la mondialisation. Il est nécessaire, d'un côté, d'adhérer aux réseaux internationaux de villes et, de l'autre, de résoudre les problèmes internes engendrés par cette recherche de la compétitivité, qui affectent directement les habitants. Il est indispensable de concevoir la stratégie de la ville en respectant les normes mondiales mais sans oublier les spécificités et le contexte historique, socioéconomique et politique de chaque ville. Comme le font remarquer Borja et Castells, « les politiques urbaines positives doivent jongler, par conséquent, entre les exigences théoriques de la compétitivité et les dynamiques pratiques générées par la concurrence entre les groupes et les territoires à l'ère de la mondialisation » (Borja et Castells, 1997, p. 185).

La rénovation des villes s'intègre dans un contexte de préoccupation relative à la qualité de vie de ceux qui y vivent et ne va pas à l'encontre des principes imposés par la mondialisation et le développement durable. Les processus de rénovation urbaine constituent une priorité dans les programmes politiques de la plupart des villes et des régions. Pourtant, il n'existe pas de définition unique de ce que l'on entend par « rénovation », « régénération » ou « réhabilitation » des quartiers. Cela est dû à la multiplicité des aspects liés à la rénovation : construire une école, améliorer le réseau de canalisations d'eau, dessiner un nouveau tracé pour une place publique, donner des emplois aux chômeurs du quartier ou restaurer les façades des bâtiments sont autant d'exemples de ce que peut englober la rénovation urbaine.

Toutes les interventions ont pour objectif commun de résoudre les problèmes tout en répondant aux besoins des habitants. La recherche des raisons expliquant le niveau de dégradation de certains quartiers a démontré qu'il n'existe pas de cause unique à l'origine de tous les problèmes (Van Kempen, 1994). Souvent, des quartiers présentant des caractéristiques identiques en termes de conception ou de propriété se trouvent dans des situations diamétralement opposées : tandis que les uns sont des lieux très agréables à vivre, d'autres apparaissent comme des foyers de marginalisation sociale. Ainsi donc, l'interaction entre divers facteurs peut aboutir à des résultats différents en matière de réputation, de développement économique ou de conflit social.

Dans les grandes lignes, ces problèmes peuvent être classés en deux catégories : les problèmes physiques et les problèmes sociaux, bien que la frontière soit floue dans cette classification en raison de la relation évidente entre ces deux aspects. Certes, les conditions de logement et le milieu de vie déterminent les possibilités d'épanouissement personnel et social de l'individu, mais elles ne garantissent pas l'élimination du risque de conflit entre les groupes d'origines culturelles ou religieuses différentes dans les quartiers. À l'échelle locale, c'est précisément ce rapport indéniable entre « le physique » et « le social » qui détermine le type d'intervention le mieux adapté. La variabilité des problèmes à résoudre détermine, quant à elle, le meilleur moyen d'y faire face. Pour ce faire, chaque quartier utilise les moyens et les ressources que son contexte historique et socioéconomique met à sa portée. Ainsi, les



La deuxième réunion de la Commission 1, Barcelone, mai 2007.

processus de rénovation se composent d'un large éventail de mécanismes utilisés différemment et impliquant divers agents et plusieurs sortes de parties prenantes – telles que les banques, les gouvernements locaux, les associations et les habitants eux-mêmes –, dans le seul but d'améliorer, dans la mesure des circonstances, la qualité de vie de la population. Les interactions entre ces acteurs varient en fonction du contexte dans lequel ils œuvrent et des ressources qu'ils ont à leur disposition.

Le XXe siècle, surtout à partir des années 50, a vu émerger, aussi bien dans les milieux universitaires que dans les sphères institutionnelles, un débat en profondeur sur les mécanismes les plus efficaces et les mieux adaptés pour améliorer les conditions de vie de la société. Tout au long des décennies d'intervention dans les villes et les quartiers, des tendances plus ou moins habituelles et spécifiques à certains contextes ont été identifiées. Par exemple, alors que la démolition des quartiers a été fréquemment utilisée comme instrument de lutte contre l'exclusion sociale dans certains quartiers de France et des Pays-Bas, elle est difficilement viable dans le contexte espagnol[1]. De même, tandis que la régularisation des droits de propriété sur les logements est observée comme condition sine qua non dans les tentatives de rénovation des établissements humains de fait sur le continent africain[2], la privatisation des logements sociaux publics dans les pays ayant subi une transition économique vers le capitalisme, en Europe centrale et orientale par exemple, est la principale cause de la détérioration et du manque d'entretien des logements. D'autre part, alors que les partenariats entre acteurs publics et privés dans le but de rassembler les moyens financiers nécessaires à la régénération constituent une tradition de longue date dans les pays anglo-saxons, ce type de pratique est peu répandu dans les pays d'Amérique latine.

En dépit des différentes traditions, les gouvernements misent à l'heure actuelle sur une perspective « intégrale » dans la rénovation. La définition normalisée des processus de rénovation urbaine fait référence à « la vision et l'action globales et intégrées qui contribuent à la résolution des problèmes urbains et qui visent à l'amélioration durable des conditions économiques, physiques, sociales et environnementales d'une zone ayant subi des transformations » (Roberts, 2000). L'Union européenne, par exemple, recommande le principe des politiques intégrales selon lequel « l'intégration doit s'effectuer horizontalement, afin de concrétiser la synergie entre les dimensions sociale, environnementale et économique de la durabilité, et verticalement, entre tous les niveaux de pouvoirs communautaires, nationaux, régionaux et locaux afin de renforcer la cohérence de la politique et des interventions et d'éviter des mesures contradictoires à différents échelons » (Rapport sur les villes durables européennes à l'intention des collectivités locales, document consultable en ligne).

La dynamique et la variété des interventions et des contextes dans lesquels les villes agissent font de chaque cas un exemple particulier, caractérisé par des connotations spécifiques en ce qui concerne les problématiques et les solutions apportées. Cependant, la comparaison des éléments qui ont facilité ou empêché la bonne mise en œuvre des politiques permet d'identifier, indépendamment des particularités de chaque cas, les éléments ayant joué un rôle essentiel dans la réussite ou l'échec de ces prati-

- [1] En Espagne, la démolition n'a été utilisée de façon généralisée que pour les bâtiments affectés par la maladie du ciment (« aluminose »), et non comme une politique de régénération en soi.
- [2] Par exemple, dans les établissements humains de fait d'Abidjan, d'Antananarivo ou de Brazzaville. Toutefois, cette pratique n'est pas répandue au Brésil, où la priorité est accordée à la construction d'infrastructures et d'équipements.



Établissements humains de fait à Belo Horizonte.

ques. En outre, cette comparaison a donné lieu à des occasions de transfert de connaissances entre les villes, ainsi qu'à des possibilités de transfert de politiques. Selon Szemso et coll. (2005), la « transférabilité » dans le contexte de la régénération urbaine se définit comme la possibilité de communiquer des données, des informations, des politiques et des expériences et dépend, entre autres, de la volonté politique et du débat ouvert entre les acteurs clés, responsables de la mise en œuvre des projets.

Dans cet esprit et en tenant compte des difficultés liées à la généralisation, la Commission 3 de Metropolis sur la Régénération intégrale des quartiers (C3) a structuré son travail autour des activités suivantes :

- 1. Conclusions et recommandations de la 1re réunion de la C3, à São Paulo le 27 mars 2006.
- 2. Élaboration et exploitation des résultats d'un questionnaire envoyé aux villes membres de la Commission (voir Annexe).
- 3. Conclusions et recommandations de la 2e réunion de la C3, à Barcelone les 7 et 8 mai 2007.
- 4. Conclusions et recommandations de la 3e réunion de la C3, à Antananarivo du 17 au 19 septembre 2007.

L'élaboration du présent rapport a été complétée par la construction d'un site web[3] contenant une grande partie des documents utilisés.

L'analyse de la régénération intégrale des quartiers a été effectuée à partir de trois grandes catégories définies selon les caractéristiques des quartiers faisant l'objet de l'étude dans chaque ville : les centres historiques[4], les établissements urbains précaires[5] et les nouvelles centralités[6].

# 2. DESCRIPTION DES PROBLÉMATIQUES DANS LES QUARTIERS À RÉGÉNÉRER

Comme nous l'avons mentionné précédemment, la dimension des problèmes qui apparaissent dans les quartiers varie en fonction de leur typologie, de leur contexte et de leur évolution historique. Un panorama générique permet d'établir une distinction entre les lacunes qui sont fondamentalement physiques ou relèvent de l'aménagement (absence d'infrastructures, manque de systèmes élémentaires d'assainissement et détérioration des façades, entre autres) et celles qui ont une origine éminemment sociale (concentration de communautés marginales, faible développement économique ou niveau d'éducation très bas). Le débat autour des rapports entre ces deux causes a alimenté une grande partie de la littérature spécialisée en matière de régénération urbaine, en particulier en ce qui concerne l'établissement de priorités pour l'intervention (Franck, 1984).

- $\label{lem:complex} \begin{tabular}{ll} \end{tabular} \begin{tabular}{ll$
- [4] Quartiers de Barcelone, São Paulo, Rio de Janeiro, Puebla, Brasilia, Lisbonne, Etat de Mexico et Mashaad.
- [5] Quartiers de São Paulo, Rio de Janeiro, Abidjan, Brazzaville, Belo Horizonte et Etat de Mexico
- [6] Quartiers de Barcelone, Berlin, Francfort, Bucarest, Dakar, Manchester, État de Mexico, Moscou, Séoul, Téhéran et Turin.





Graffiti dans un quartier périphérique de Berlin.

Travaux de récupération du marché de Santa Caterina, quartier de la vieille ville, Barcelone.

Les quartiers font en permanence l'objet de processus de changement. Cette dynamique contribue à dessiner leur situation actuelle, mais également à créer des attentes à l'égard de ces quartiers. La gentrification, la dégradation, la modernisation, etc., sont, entre autres, des éléments qui déterminent l'actualité des problématiques dans les zones d'intervention. Bien entendu, certains quartiers ont été problématiques dès leur construction et ont présenté des symptômes de dégradation, de malformation ou des problèmes liés à l'aspect social dès leur origine. Par exemple, les établissements humains de fait créés par la population sans ressources et sans aucun contrôle public (le quartier de Sé au centre-ville de São Paulo, le Complexo do Caju à Rio de Janeiro ou l'Aglomerado da Serra à Belo Horizonte) se sont avérés précaires dès leur création, ce qui a déterminé en grande partie leur évolution postérieure.

De même, il est apparu que certains quartiers périphériques construits rapidement pour répondre aux besoins engendrés par une immigration croissante (Serra d'en Mena à Barcelone et Badalona) se caractérisent par des défauts de construction et par un manque crucial d'espace. D'autres quartiers ont subi, avec le temps, un processus de détérioration qui a contribué à faire naître dans l'esprit des habitants un préjugé et une perception négatifs, qui a souvent conduit à l'abandon et à la marginalisation du quartier pendant une longue période. C'est le cas, par exemple, de certains centres historiques avant leur revitalisation, notamment à Barcelone, à Lisbonne ou à São Paulo, ainsi que du Secteur commercial sud à Brasilia.

La forme la plus visible de décadence de certaines zones urbaines est peut-être leur obsolescence physique. Cette dégradation matérielle peut s'expliquer par de multiples raisons : du manque d'entretien à une construction défectueuse à l'origine en passant par une conception inadaptée ou par une absence d'infrastructures. Souvent, lorsque l'activité économique et la population désertent certaines zones pour aller s'installer dans d'autres quartiers plus dynamiques, jouissant de meilleures communications et d'une meilleure offre de logements, ces zones deviennent peu attrayantes, aussi bien aux yeux des résidents que des éventuels entrepreneurs.

Dans les grandes lignes, les problèmes physiques ou d'aménagement auxquels sont confrontées les zones urbaines sont les suivants :

- · problèmes liés à la situation géographique ;
- · problèmes liés à la période de reprofilage ou de construction ;
- · problèmes liés au faible niveau ou à l'absence totale d'entretien du quartier ;
- $\cdot$  problèmes liés aux logements (humidité, défauts de construction, utilisation de matériaux défectueux, etc.);
- $\cdot$  problèmes liés à l'absence ou à la mauvaise qualité des infrastructures et des espaces collectifs du quartier.

En général, l'obsolescence physique des quartiers nécessite une intervention spécifique car elle a un effet indéniable sur les conditions de vie des habitants.



Travaux de construction de la Faculté de Géographie et d'Histoire (Université de Barcelone), quartier du Raval, Barcelone.

Logements sociaux à San Siro, Milan.

D'un autre côté, la tendance générale des différents facteurs socioéconomiques est visible de façon plus accentuée dans les quartiers ayant besoin d'être rénovés. La structure sociale des quartiers évolue dans le temps et est affectée par différents phénomènes qui provoquent la mobilité ou ont été déterminés par celle-ci. Le déplacement des habitants vers des lieux situés au-delà de la frontière urbaine est un signe de la recherche de logements accessibles ou d'une meilleure qualité de vie, par exemple. Ce mouvement va de pair avec l'abandon et le risque de dégradation de certaines zones, en particulier dans le centre des villes (comme c'est le cas à Puebla ou dans le quartier du Castelo de São Jorge à Lisbonne) mais également dans les quartiers périphériques qui, restés complètement en marge de l'évolution de la ville, ont perdu leur attrait (par exemple, le quartier de Preobrazhenskoe à Moscou ou celui de Gallusviertel à Francfort).

Les traits qui caractérisent le plus souvent la composition et l'évolution de la population des quartiers peuvent être résumés ainsi :

- $\cdot \ vieillissement \ progress if;$
- · conflits liés à la multiculturalité et à la composition ethnique variée ;
- $\cdot concentration de groupes touchés par des problématiques liées à l'intégration sociale et risquant l'exclusion ;$
- · taux de chômage élevé et faible niveau d'éducation ;
- $\cdot \ taux \ de \ rotation \ r\'esidentielle \ (turnover) \ \'elev\'e, parall\`element \ \`a \ des \ communaut\'es \ autochtones \ marqu\'ees \ par une faible tendance \ \`a \ la \ mobilit\'e \ ;$
- · incivisme et problèmes de sécurité.

En général, les problèmes sociaux des villes sont accentués dans les quartiers faisant l'objet de la présente étude, à savoir les établissements humains de fait, les nouvelles centralités et les centres historiques. Ces problèmes surviennent rarement seuls, à tel point que, du fait de l'enchevêtrement complexe tissé autour des conflits sociaux dans les quartiers, il est difficile de déterminer quel problème est la conséquence duquel et quelle en est l'origine.

Une grande partie des problèmes des quartiers trouve son origine dans l'évolution de la composition sociodémographique. Le manque de possibilités (et parfois même de volonté) des familles pour déménager dans d'autres quartiers détermine un cycle de vie propre au quartier. Ainsi, des quartiers peuplés au départ par des jeunes deviennent, avec le passage des ans, des quartiers à population vieillissante (ce qui est le cas de plusieurs quartiers de Turin ou de Francfort). Cette situation se retrouve fréquemment dans de nombreux quartiers périphériques créés dans le cadre d'une intervention publique directe visant à offrir des logements aux personnes venues en villes en quête d'un emploi. Alors que ces quartiers étaient à l'origine occupés par des familles jeunes ayant des enfants en bas âge, ils finissent par se caractériser, avec le temps, par une population vieillissante, même si l'arrivée de nouveaux immigrés modifie peu à peu l'équilibre démographique. Souvent, les tensions naissent de la cohabitation dans le quartier entre la population jeune (souvent récemment arrivée d'autres pays, avec d'autres coutumes) et les habitants présents depuis longtemps (Hall et coll., 2005).

Les politiques visant à bâtir une société fondée sur le vivre ensemble et exempte de mécanismes d'exclusion recherchent l'insertion de ces quartiers périurbains dans la ville formelle par le biais d'un large



Le manque d'infrastructures dans les établissements humains de fait de Tirana, en Albanie.

Vue aérienne du quartier la Serra de Mena, Badalona, Santa Coloma et Barcelone.

éventail de mécanismes, que l'on retrouve dans la plupart des processus de rénovation urbaine. Il ne fait aucun doute que l'espoir d'un avenir plus prometteur passe, entre autres, par des conditions de vie plus dignes.

Par ailleurs, on peut dire que le cas des centres historiques est paradoxal, dans la mesure où, par définition, ces quartiers se situent généralement dans des lieux centraux et bien desservis des villes, mais, d'un autre côté, subissent une forte dégradation pour des raisons liées aussi bien à leurs caractéristiques sociodémographiques qu'à la forte concentration de la population dans des espaces réduits et caractérisés par des canaux de communication déficients, un manque d'infrastructures et des lacunes sanitaires. De ce fait, les caractéristiques physiques de ces quartiers ne sont généralement pas adaptées aux besoins de la population âgée (comme c'est le cas, par exemple, dans le quartier du Castelo de São Jorge et dans celui de l'Alfama à Lisbonne), étant donné que les obstacles physiques constituent un facteur déterminant des mauvaises conditions d'habitabilité des bâtiments (absence d'ascenseurs, dimensions réduites, largeur des portes insuffisante pour l'accès en fauteuil roulant...).

En outre, selon le système de création de logements dans chaque pays, ces quartiers ont été utilisés dans certains pays comme foyers de logements publics. Dès le début, la construction de ces quartiers naît d'une volonté sociale visant à fournir des logements publics aux habitants. De ce fait, les logements ont été transférés aux personnes qui avaient besoin d'un toit mais n'avaient pas la possibilité de s'en procurer un par leurs propres moyens.

Dans de nombreux cas, ces quartiers ont été occupés par des familles à faibles revenus, dans un contexte fortement marqué par des tensions sociétales. Cependant, un point commun a été observé dans la majorité des systèmes de création de logements publics : la réorientation vers un système d'approvisionnement obéissant davantage aux lois du marché et, par conséquent, vers un processus de privatisation des logements. Ce changement du régime de propriété a des répercussions directes sur le fonctionnement des quartiers et, de ce fait, sur les processus de régénération qui y sont mis en œuvre (cette situation se retrouve dans de nombreux quartiers des villes européennes).

Bien entendu, la situation périphérique de ces quartiers pose dans certains cas de graves problèmes de connectivité dus au manque d'infrastructures et de transports en commun. Ces lacunes rendent nécessaire une intervention urgente pour éviter que ces quartiers ne soient condamnés à disparaître.

Le phénomène des établissements humains de fait remonte en grande partie aux années 1960. La ville informelle se caractérise par le fait qu'elle est « auto-produite » par de larges catégories des classes populaires, dont les faibles revenus ne leur permettent pas d'accéder aux quartiers et aux logements formels (Andreatta, 2007). Les quartiers de fait viennent répondre au manque de création de logements pour les plus démunis sans résoudre en parallèle les principaux problèmes d'urbanisation (tout-à-l'égout, alimentation en eau, en électricité, etc.).

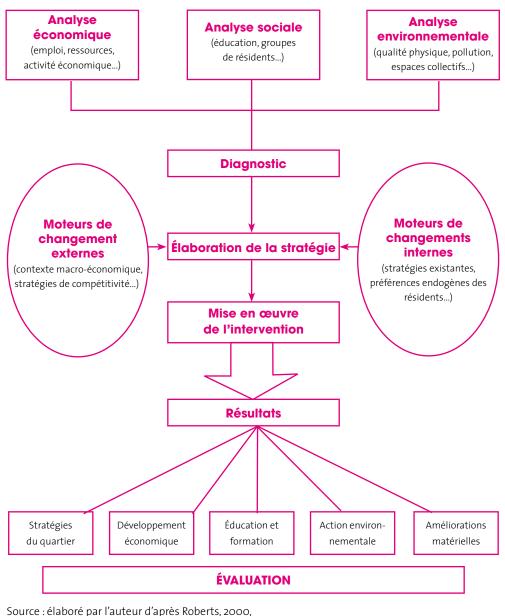
Dans ce sens, le principal problème de ces quartiers réside dans leur situation en dehors de la ville formelle. L'absence d'infrastructures élémentaires conditionne les possibilités d'évolution future de ces zones. Parallèlement, l'absence de définition des droits de propriété sur les constructions fait que les droits et les devoirs de leurs habitants ne sont pas clairement établis, ce qui rend très aléatoires les possibilités d'intégration sociale.

# 3. ANALYSE DES INTERVENTIONS ET DES ACTEURS IMPLIQUÉS DANS LES PROCESSUS D'INTERVENTION

Dans le passé, les approches théoriques sous-jacentes dans les processus d'intervention dans le tissu urbain ont mis l'accent sur différents aspects de l'intervention. Dans les grandes lignes, deux types d'approches se distinguent. La première est l'approche propre au déterminisme physique. Comme le signale Broady, « l'architecte qui construit une maison ou dessine un plan [...] décide également, dans une large mesure, du modèle de vie sociale des personnes qui vivront dans ces maisons » (Broady, 1968, pp. 13-14). La rénovation urbaine fondée sur ces principes considère par exemple que, si l'on apporte de la luminosité par la démolition de certains bâtiments, des améliorations physiques dans les maisons ou de meilleurs systèmes sanitaires, les habitants de ces quartiers se comporteront mieux, faisant ainsi disparaître la problématique sociale. Dans cette optique, il n'y a pas de raison d'associer dans les quartiers les autres types d'interventions, à caractère social ou économique, aux interventions purement physiques.

La seconde approche est l'approche intégrale de la rénovation. Cette approche constitue une réaction face aux politiques urbaines fondées uniquement sur le déterminisme physique ou sur un aspect social ou économique isolé. De nombreux auteurs ont tenté de définir ce que l'on entend par une approche intégrale de la rénovation des quartiers[7].

Schéma 1. Le processus de régénération urbaine



**75** 

7 Voir, par exemple, Hastings (1996), Healey (1997), Mugnano et coll. (2005).



Tananarive, Madagascar.

Membres de la Commission 3 lors de l'atelier de formation à Tananarive, Madagascar, septembre 2007.

En règle générale, la rénovation intégrale combine simultanément les trois principaux piliers de la rénovation urbaine, à savoir la rénovation matérielle, sociale et économique, et implique, dans la mesure du possible, tous les acteurs intervenant directement ou indirectement dans le quartier.

Afin d'approfondir la description des caractéristiques des politiques intégrales, deux aspects seront analysés avec soin : d'une part, la conception des mécanismes permettant d'intégrer toutes les politiques qui affectent le quartier et, d'autre part, les facteurs déterminants dans l'inclusion des différents acteurs impliqués.

# L'intégration des politiques dans la rénovation intégrale des quartiers

En principe, les processus intégraux stimulent l'unité territoriale du quartier à tous points de vue : ils améliorent sa qualité physique (connectivité, infrastructures, etc.), dynamisent les activités économiques de la zone et s'efforcent de parvenir à la cohésion sociale entre les résidents et à leur intégration au territoire.

Comme le montre le schéma 1, les processus intégraux de régénération urbaine établissent un lien entre les questions mondiales et les problèmes locaux tout au long des différentes étapes de l'intervention

Le schéma 1 montre comment la régénération urbaine se fonde sur une connaissance exhaustive de la zone d'intervention dans le but d'optimiser l'utilisation des ressources et du potentiel endogène disponibles dans le quartier.

La connaissance du contexte structure et conditionne aussi bien les priorités d'intervention que la conception de la stratégie. Il est essentiel d'identifier non seulement les problèmes, mais aussi d'autres aspects moins liés à l'intervention, tels que l'évolution socioculturelle et démographique, les caractéristiques du marché de l'immobilier, l'attrait économique du quartier et le contexte politique dans lequel s'intègre l'intervention.

En effet, l'un des aspects fondamentaux de la conception des politiques d'intervention réside précisément dans la composition institutionnelle et les relations entre les différents services au sein de chacun des organismes impliqués. Le contexte à l'échelle nationale a une influence sur le quartier, au même titre que les stratégies de compétitivité mises en œuvre à l'échelle de la ville; ces deux facteurs délimitent les possibilités des processus de rénovation. Parallèlement, l'identification et la stimulation du potentiel endogène du quartier s'annoncent comme l'un des points forts des stratégies de rénovation (par exemple, cela a été une question clé dans certains centres historiques, comme le quartier de Ciutat Vella, à Barcelone).

Dans ce sens, après avoir identifié les ressources naturelles, économiques, humaines, etc., disponibles, il s'agit d'en faire le meilleur usage en élaborant des politiques prenant en compte l'environnement du quartier. Il est notamment possible d'établir un lien entre les processus de rénovation et le contexte par le biais de la participation et de la coopération de tous les acteurs ayant des intérêts dans le quartier. Souvent, l'un des moyens de garantir une approche intégrale de la rénovation consiste à faire participer les habitants qui vivent dans le quartier au quotidien et à tirer parti de la culture endogène de la zone. Cette méthode contribue à un résultat répondant aux priorités et aux besoins des riverains et garantit l'acceptation du processus. Cet aspect sera étudié en détail dans la section suivante.

Parallèlement, la variable temporelle apparaît comme un facteur déterminant dans tout processus de rénovation, aussi bien dans la conception des différentes étapes de l'intervention que dans l'obtention de résultats durables à long terme. Bien que les processus de rénovation présentent habituellement des objectifs à long terme, il est utile de reconnaître l'importance de mesurer les progrès des stratégies mises en œuvre en établissant des objectifs d'étape qui permettent d'identifier si les progrès répondent ou non aux attentes.

Il est en particulier impératif de prendre en compte dès le début, dans toute rénovation intégrale des quartiers, la nécessité d'évaluer, à des stades intermédiaires et sur l'ensemble du processus, les résultats obtenus au cours de l'intervention.

Les processus de régénération intégrale présentent de nombreux avantages, mais également quelques inconvénients. Comme le font remarquer Van Kempen et Van Beckhoven (2005), alors que, dans les politiques unidirectionnelles (ou visant à résoudre un seul problème), aucune synergie n'apparaît entre les différents organismes susceptibles d'être impliqués dans la résolution du problème, dans les politiques intégrales, en revanche, la nécessité de coordination entre les politiques abordant différents secteurs de la vie du quartier (création d'emplois, amélioration de l'inclusion sociale, etc.) peut se traduire par de meilleurs résultats. Dans ces politiques « par zone » (area-based), les approches intégrales permettent de chercher des solutions multiples aux différents problèmes qui émergent dans les quartiers. Ainsi, pour les interventions de grande envergure comme pour les stratégies à petite échelle, une certaine connexion est nécessaire pour favoriser les effets externes entre les interventions et, surtout, pour faire prendre conscience de leur existence à tous ceux qui participent à la rénovation du quartier.

D'un autre côté, la nécessité de coordonner l'action de tous les acteurs impliqués dans la rénovation exige un effort supplémentaire qui n'est pas présent dans les politiques non intégrales. Chaque acteur peut avoir des objectifs différents, qui ne sont pas partagés par les autres acteurs participant à l'intervention. L'obtention d'un consensus sur la stratégie et sur l'échéancier des résultats à atteindre peut être une source supplémentaire de conflit. En outre, certains processus regroupent des solutions prévoyant des échéances différentes dans le temps : ainsi, par exemple, très souvent, les réformes physiques sont visibles à court ou moyen terme tandis que l'intervention axée sur les problèmes sociaux peut prendre plus de temps pour parvenir à des résultats.

Parallèlement, les processus d'intervention intégraux doivent tenir compte des relations stratégiques avec le secteur privé, qui peuvent s'avérer un facteur clé pour la reprise du tissu économique et, par conséquent, de l'activité commerciale et de l'emploi.

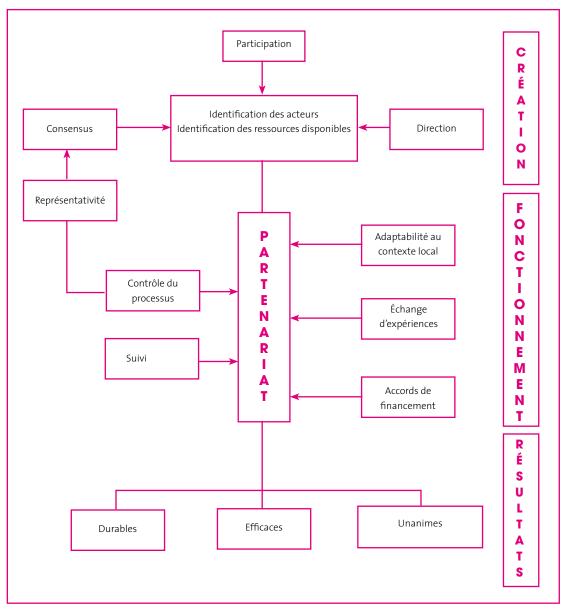
#### L'importance des partenariats

Les politiques sont intégrales dans la mesure où elles corrigent non seulement différents types de problèmes, mais elles impliquent également un grand nombre de participants. À cet égard, l'articulation des acteurs par le biais de mécanismes tels que le partenariat est un exemple supplémentaire de l'application de la gouvernance à la rénovation urbaine. Comme le dit Patrick Le Galès, « la gouvernance renvoie alors à l'ensemble d'institutions, de réseaux, de directives, de réglementations, de normes, d'usages politiques et sociaux, ainsi que d'acteurs publics et privés qui contribuent à la stabilité d'une société et d'un régime politique, à son orientation, à la capacité de diriger, et à celle de fournir des services et à assurer sa légitimité » (Le Galès, 2002).

Le schéma 2 montre les éléments clés à prendre en compte tout au long de la mise en place et du fonctionnement des partenariats dans les processus de rénovation urbaine, et décrit également les résultats attendus.

# Schéma 2. Le partenariat dans la rénovation urbaine

Source : élaboré par l'auteur d'après Pareja et Simó (2005).



Ainsi, les projets intégraux s'avèrent plus complexes dans leur mise en œuvre étant donné que, théoriquement, ils doivent être entrepris par le biais de la coordination des différents acteurs impliqués, aussi bien publics (gouvernements locaux, régionaux ou nationaux, agences publiques locales) que privés (organisations à but non lucratif, réseaux d'associations, résidents), ainsi qu'avec la participation

des divers services (éducation, santé, territoire) au sein des différentes institutions impliquées. Bien entendu, les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre obligent parfois à adopter des politiques « moins » intégrales, comme le font remarquer Priemus et Metselaar : « Les liens [des politiques de rénovation urbaine] avec les questions économiques, la santé publique, la culture, les aspects sociaux, etc., sont souvent reconnus, mais, en général, ils s'avèrent difficiles à appliquer dans l'articulation des politiques nationales de rénovation urbaine » (Priemus et Metselaar, 1993, p. 468).

# 4. ÉVALUATION DES INTERVENTIONS : FACTEURS DE RÉUSSITE ET D'ÉCHEC DANS LES PROCESSUS DE RÉNOVATION

Cette section a pour objectif d'identifier les aspects qui ont contribué de façon déterminante à la réussite ou à l'échec d'une intervention déterminée. En réalité, cela implique de disposer d'un moyen d'évaluation pour tout programme, action ou politique ayant été mené à bien dans un quartier donné. Cependant, il s'avère essentiel de délimiter les possibilités de cette évaluation. En effet, tout d'abord, ce que l'on entend par réussite ou échec dépend dans une large mesure de l'acteur ou de l'agent auquel la question est posée. À quel moment a échoué une politique ? Il est fort probable que les acteurs impliqués dans le processus ne donneraient pas tous la même réponse. Ainsi, ce qui est considéré comme un résultat favorable de l'intervention par les uns et, simultanément, comme un facteur de mécontentement par les autres risque de soulever une certaine controverse. Deuxièmement, il n'existe pas de définition unique de la « réussite » ou de l'« échec ». À de nombreuses reprises, des réussites ou des échecs partiels ou temporaires sont observés dans les interventions. Enfin, l'acception la mieux adaptée de la « réussite » ou de l'« échec » est celle qui permet d'évaluer aussi bien le processus d'intervention que ses résultats, associant ainsi la réussite ou l'échec à l'obtention de résultats conformes aux objectifs fixés.

# A) Facteurs liés au processus

#### La participation, la direction et la confiance

Dans la plupart des cas analysés, le concept de « participation », dans son acception la plus large, est considéré comme l'un des facteurs clés qui contribuent à la réussite ou à l'échec des interventions. Un fort niveau de participation constitue à la fois un résultat attendu et une nécessité au cours du processus. La participation doit être comprise au sens large, c'est-à-dire comme l'implication non seulement des habitants mais aussi d'investisseurs privés pouvant contribuer à multiplier les effets de l'investissement privé dans le processus de rénovation ou d'acteurs privés ayant des intérêts culturels ou religieux dans le quartier.

# Soziale Stadt Gallusviertel

#### Un exemple de participation dans le quartier de Gallusviertel, à Francfort-sur-le-Main

Le quartier de Gallusviertel à Francfort présente les caractéristiques typiques d'un quartier de nouvelle centralité souffrant d'une perte de population et marqué par l'apparition de groupes en difficulté (faibles revenus, faible niveau d'éducation et taux de chômage élevé). Des améliorations sont également nécessaires dans les logements et le cadre de vie du quartier.

Le projet Soziale Stadt Gallusviertel est un projet à long terme (2001-2011) qui a pour principaux objectifs la rénovation du quartier, le développement d'un nouveau district d'affaires et la création d'un quartier entièrement neuf. La participation des habitants du quartier aux décisions concernant le projet est considérée comme un objectif supplémentaire. Le projet se déroule dans cinq sphères d'intervention :

- 1) promotion du potentiel endogène du quartier,
- 2) amélioration de l'économie locale,
- 3) amélioration de la vie culturelle et sociale,
- 4) adaptation des éléments physiques du cadre de vie du quartier, et
- 5) amélioration des conditions de logement.

Dès 2003, un bureau du quartier a été mis en place, dans le but non seulement de fournir des informations aux habitants mais aussi de recevoir leurs plaintes. De même, un Conseil d'évaluation de la participation citoyenne, composé de 39 acteurs locaux et habitants, a été créé avec pour mandat de débattre et de proposer des solutions de rechange pour la rénovation du quartier.

http://www.sozialestadt.de/en/programm/



Panneau d'affichage des travaux de la Serra d'en Mena, Barcelone

Travaux de démolition et de reconstruction dans le quartier de Sant Roc, Barcelone.

La participation implique le consensus, l'accord et la confiance entre les différents acteurs. Elle exige une coopération, une volonté de négociation et une acceptation des conditions de négociation. Dans cet esprit, le contexte politique et social du quartier favorise, dans une plus ou moins large mesure, la participation et l'inclusion de tous les acteurs ayant des intérêts dans la zone. Dans certains cas, parvenir à un consensus s'avère une tâche des plus difficiles.

# Restructuration du quartier de KOUMASSI Grand Campement à Abidjan (Côte d'Ivoire) Dotation d'équipements avec la participation de la population concernée

Ce projet, comme tous les projets qui visent à améliorer les conditions d'habitabilité dans les établissements humains de fait d'Abidjan, fait participer la population touchée au processus de rénovation. En 2005, la population du quartier était estimée à environ 80 000 habitants et continuait à augmenter. La surface moyenne des logements se situe aux alentours de 30 mètres carrés.

Les Comités d'aide à la restructuration (CAR) créés dans le quartier ont pour principale mission de représenter les intérêts de la population tout au long du projet. Les actions de communication et de diffusion des procédures de rénovation font appel à tous les médias, de la télévision au « bouche à oreille » en passant par les radios locales et la presse écrite.

L'évaluation du projet montre une population satisfaite des résultats, en particulier grâce à l'octroi de droits de propriété sur les logements.

L'une des étapes cruciales dans la rénovation des quartiers est la phase initiale d'identification et de reconnaissance de tous les acteurs susceptibles de participer tout au long du processus. C'est à ce moment que sont lancés le dialogue et le processus d'apprentissage à la recherche d'un accord. C'est pendant cette phase qu'il faut repérer qui peut exercer le rôle de leader et de chef de file du processus. Dans la plupart des processus de rénovation, les gouvernements locaux s'érigent en leaders tout au long du processus. Toutefois, dans certains contextes particuliers, les associations de quartier peuvent jouer un rôle non négligeable dans l'instigation des processus.

Ces processus de rénovation transparents, ouverts au dialogue et à l'échange d'expériences et d'informations avec les représentants de tous les acteurs locaux aux différentes étapes de décision associées, sont essentiels pour parvenir à un résultat réussi, accepté en tant que tel par toutes les parties impliquées.

Dans cet esprit, l'éducation joue un rôle fondamental pour faire évoluer les mentalités des citoyens. Au-delà du terrain privé existe l'espace public, qui doit être considéré comme partie intégrante de la vie quotidienne des habitants. L'implication de ces derniers dans l'entretien de l'espace public et dans l'élaboration de propositions d'améliorations constitue donc une garantie d'amélioration de la satisfaction de la population.

# Plan de mise en valeur et de revitalisation de la zone portuaire – PORTO DO RIO La revitalisation d'un centre historique à Rio de Janeiro (Brésil)

Depuis l'an 2000, la politique urbanistique municipale de Rio de Janeiro a amorcé une nouvelle phase. La Préfecture assure la direction de la discussion lancée pour améliorer le patrimoine immobilier et permettre son exploitation. L'intervention porte sur trois quartiers, Saúde, Gamboa et San Cristo (317 hectares), où coexistent des zones consacrées à l'utilisation résidentielle et des zones liées à l'activité portuaire. Ces quartiers présentent certains des problèmes qui caractérisent en général les centres historiques dégradés, à savoir la perte de population (en vingt ans environ, ces quartiers ont perdu près de 11 000 habitants), les difficultés de communication avec les autres quartiers, le mauvais état de conservation de certains bâtiments, l'abandon et le déclin économique.

Le potentiel de la zone portuaire réside essentiellement dans sa proximité du centre urbain. Le processus de rénovation a pour but de renforcer l'activité économique du quartier, de revaloriser le patrimoine culturel et d'améliorer la connectivité avec les autres zones, tout en maintenant la dimension résidentielle de la zone et en créant un modèle de développement durable.

Les initiatives de rénovation urbaine s'accompagnent de la surveillance et de la participation des différents acteurs impliqués dans le processus, aussi bien administratifs (notamment, la préfecture de Rio de Janeiro et l'autorité portuaire) que sociaux (Grupo dos Interlocutores). La création d'un groupement d'intérêt public pour assurer la gestion du plan est considérée comme un élément essentiel pour garantir la faisabilité du plan. Ainsi, l'introduction du partenariat entre les organismes publics et privés s'annonce déterminante dans la gestion du plan.

http://www.rio.rj.gov.br/obras

#### La volonté politique, la définition de stratégies et leur diffusion

Quel que soit le type de quartier, l'un des facteurs clés de réussite des politiques de rénovation réside dans l'existence d'une volonté politique déterminée à faire avancer le processus. Les étapes initiales, préalables à l'intervention, s'avèrent essentielles dans la recherche de l'acceptation et du consensus entre tous les acteurs impliqués.

Il apparaît également crucial pour réussir de concevoir une stratégie claire, qui ne soit pas excessivement généraliste, associant les différentes phases du processus à des objectifs à moyen terme. Pour ce faire, il est nécessaire de connaître en profondeur le contexte dans lequel s'intègre l'intervention. La connaissance du potentiel endogène du quartier et l'identification des acteurs potentiels impliqués au quotidien représentent une garantie de succès dans la mesure où elles permettent d'assurer la faisabilité à long terme du processus de rénovation. En outre, l'identification de toutes les problématiques auxquelles est confrontée la rénovation permet d'établir un ordre de priorité dans le cadre d'un consensus entre tous les acteurs.

# Projet de régénération urbaine à Turin (Via Artom, Parco Colonnetti) Le consensus, mécanisme permettant d'éviter le conflit

En 1999 a été lancé à Turin un projet de régénération urbaine visant à améliorer la zone de la Via Artom et le parc Colonnetti. La mise en œuvre du projet s'étale sur plus d'une décennie et a fait l'objet d'une évaluation systématique dès le début.

Cette intervention supposait la démolition de certains bâtiments et le relogement de leurs habitants dans d'autres immeubles du quartier ou dans d'autres parties de la ville. Parmi les facteurs de succès de l'intervention, les plus importants sont les suivants :

- · la régénération du logement social de façon non conflictuelle
- · le relogement de 150 familles sans tensions sociales et dans les délais prévus

Le processus a réussi à créer un « mélange résidentiel », sur le plan social comme au niveau démographique. La combinaison de deux types de logements (sociaux et privés) a permis, d'une part, de rassembler sur le même territoire des familles ayant différents niveaux de revenus et a facilité, d'autre part, l'accès des jeunes aux logements sociaux. L'amélioration de l'image du quartier est une réalité dès lors que, outre le mélange résidentiel, de nombreux événements et initiatives ont été menés à bien pour attirer les gens dans le quartier. De plus, ce processus a été mis en œuvre sans faire abstraction de l'identité du quartier au sein de la ville.

http://www.comune.torino.it/periferie

Le rôle des gouvernements dans les processus d'intervention varie évidemment en fonction du contexte. Les solutions offertes par les programmes de rénovation doivent être adaptées aux possibilités qu'offre chaque pays et/ou société. Alors que, dans les situations typiques dans les pays industrialisés, les formules de partenariat sont une pratique courante pour profiter des synergies entre les différents acteurs, aussi bien publics que privés, dans les situations propres aux pays disposant de moins de ressources, l'intervention publique doit garantir les ressources minimum. Ainsi, l'intervention dans les établissements humains de fait ne peut se faire sans un secteur public ou une organisation internationale consacrée à la coopération pour assurer le financement d'un système élémentaire d'assainissement comme condition sine qua non et, simultanément, la mise en œuvre d'un processus d'éducation et de sensibilisation aux questions environnementales à l'intention de tous les citoyens. D'autre part, l'appui du gouvernement aux acteurs locaux disposant des capacités nécessaires pour assumer certaines fonctions s'avère décisif. En particulier, le rôle joué par les ONG comme responsables techniques proches du contexte s'avère essentiel.

# Notre défi : la revitalisation sociale et urbaine du quartier de San Antonio, à Puebla de Zaragoza (État de Mexico)

# Le diagnostic comme mécanisme de participation au projet d'intervention

Ce projet vient renforcer et compléter l'intervention commencée lors d'une première étape en 2004-2005, en l'élargissant à toute la zone et en élaborant un programme d'amélioration de l'image urbaine.

Avant de commencer l'intervention, un diagnostic du quartier a été réalisé. Pour ce faire, en plus de l'utilisation de sources statistiques, des entretiens et une première enquête ont été effectués auprès des habitants du quartier en juin 2005. Face aux inquiétudes de la population, mises en évidence lors de cette première enquête, les actions suivantes d'inclusion sociale ont été considérées comme élémentaires :

- $\cdot$  Offrir des programmes de formation et des cours pour améliorer le niveau d'éducation de la population
- o Ateliers et stages de formation professionnelle et de remise à niveau
- o Cours pour l'obtention des diplômes d'études secondaires et préparatoires afin d'élever le niveau d'éducation dans le quartier
- o Ateliers et cours portant sur des activités de loisirs pour les femmes et les personnes âgées
- · Aménager des installations pour l'exploitation d'une garderie ou d'un jardin d'enfants à des prix accessibles pour les mères célibataires et les familles à faibles revenus du quartier de San Antonio
- · Aménager des espaces pour mettre en place des activités artistiques et de loisirs

La responsabilité du programme incombe à deux acteurs clés : d'une part, la Mairie de Puebla (par l'intermédiaire du Secrétariat à l'administration urbaine, aux travaux publics et à l'écologie et du Système municipal pour le développement intégral de la famille) et, d'autre part, le Comité de participation citoyenne du quartier (composé de représentants des différents groupes sociaux, des jeunes, des femmes et des personnes âgées).

www.puebladezaragoza.gob.mx/dif/index.htm

Enfin, il est essentiel, pour éliminer les réticences et assurer le soutien des acteurs dans le futur, d'utiliser des instruments de diffusion avant le début du processus d'intervention. La diffusion s'avère relativement facile dès lors que la stratégie d'action fait l'objet d'un consensus et qu'un accord a été conclu sur les priorités d'action.

#### La coordination nécessaire entre les acteurs et les mécanismes de gestion

Que ce soit dans les processus de partenariat ou dans les processus clairement dirigés par le secteur public, il est nécessaire de mettre en place une meilleure coordination, aussi bien horizontale que transversale, entre les acteurs et les projets. L'un des moyens d'y parvenir consiste à définir clairement les tâches à réaliser, les compétences et les responsabilités tout au long du processus d'intervention.

Dans une bonne partie des cas étudiés, l'un des éléments qui laisse présager un résultat favorable dans l'intervention est la mise en œuvre de la réhabilitation du quartier dans le cadre d'un modèle de gestion intégrée, c'est-à-dire par la création d'une entité chargée de centraliser les compétences et de faciliter le déroulement du processus. Le manque d'efficacité de ce bureau central dans l'exécution et la gestion des plans d'intervention peut constituer l'un des points faibles associés à son fonctionnement.

Projet d'intervention intégrale dans les sept quartiers de la Serra d'en Mena La revitalisation de sept quartiers périphériques situés dans deux villes, Santa Coloma de Gramenet et Badalona, dans la province de Barcelone (Espagne) L'initiative adoptée conjointement par les gouvernements locaux de deux municipalités, Santa Coloma de Gramenet et Badalona, et par le conseil cantonal du Barcelonès a été intégrée aux programmes de rénovation de quartiers mis en œuvre par le gouvernement de la Communauté autonome de Catalogne. Ce projet porte sur sept quartiers qui constituent une partie de la périphérie nord de la ville de Barcelone. Pour ce faire, le système suivant de participation, de gestion et d'évaluation a été mis en place : http://www.ccbcnes.org/serramena/index.htm Espaces de **Organisation interne** participation citoyenne Conseil général Commission Commission de sociale participation Conseil de gestion Commission de Commission dynamisation technique sociale et de suivi économique Commission d'évaluation et de suivi Gestion du projet Coordination Coordination Bureau technique du projet du projet cantonal pour Municipalité Municipalité de l'amélioration de Badalona Santa Coloma des quartiers

La création de groupements d'intérêt public ad hoc chargés de canaliser les ressources et les volontés et disposant d'un programme spécifique et d'une stratégie contraignante dans le processus de rénovation est l'un des mécanismes fréquemment utilisés pour favoriser la continuité et le suivi financier des interventions.

de Gramenet

Parmi les éléments clés qui semblent contribuer à la faisabilité à long terme des projets, il convient de souligner le fait que la mise en œuvre de politiques doit refléter les priorités locales et, dans le même temps, assurer une approche stratégique garantissant la coordination entre tous les acteurs impliqués dans le processus. La définition d'objectifs d'étape permettant l'évaluation de l'action avant qu'elle ne soit complètement achevée permet d'assurer le suivi et de modifier la stratégie à moyen terme en fonction de l'efficacité des résultats obtenus.

#### Le financement

L'un des risques inhérents aux processus de rénovation est la capacité des gouvernements locaux à faire face financièrement aux besoins associés au processus d'amélioration. Dans de nombreux programmes, l'un des éléments clés qui détermine la faisabilité du processus de rénovation est la disponibilité des moyens de financement, non seulement au début du programme, mais de façon continue jusqu'aux étapes finales. Le financement dépend en grande partie du contexte : soit l'obtention des fonds nécessaires relève uniquement de la responsabilité du gouvernement local en charge du processus de rénovation, soit la recherche de fonds pour mettre en œuvre l'intervention est partagée avec d'autres acteurs disposés à cofinancer les interventions.

### Plan de développement urbain du quartier de Preobrazhenskoe L'implication de plusieurs acteurs publics et privés dans la rénovation d'un quartier de Moscou

L'amélioration de la qualité de vie des habitants en leur fournissant plus de services, de meilleures infrastructures et des équipements constitue les grandes lignes de travail du projet de rénovation récemment lancé dans ce quartier, qui devrait être achevé à l'horizon 2020.

Ce quartier, qui rassemble un important patrimoine historique et culturel, représente un pourcentage relativement élevé du stock de logements précaires. Les résidents vivant en dessous du seuil de pauvreté représentent environ 8 % de la population vivant dans le quartier, qui compte actuellement près de 66 000 habitants. Le programme prévoit des interventions spécifiques pour reloger au sein même du quartier ceux qui vivent dans des conditions précaires, ainsi que de nouvelles constructions afin d'attirer plus de population.

Le projet, du fait de son ampleur et de son ambition, exige une forte participation des sources de financement. En particulier, l'attraction de capitaux privés, aussi bien nationaux qu'étrangers, et la négociation avec les investisseurs potentiels apparaissent nécessaires devant un projet de rénovation d'une telle envergure.

http://www.sozialestadt.de/en/programm/

Dans la réalité, la tendance observée s'achemine vers des processus de financement partagé, c'est-à-dire que la prise en charge des responsabilités est divisée entre les acteurs pour lesquels la mise en œuvre du processus de rénovation du quartier présente un intérêt. Ainsi, de plus en plus, des acteurs privés participent dès les premières étapes en apportant des fonds en échange de « récompenses » une fois la rénovation achevée.

L'un des moyens d'officialiser ce type d'accord consiste à conclure des « contrats de quartier » qui stipulent la provenance et le montant des fonds apportés par chacune des parties. La transparence et la révision systématique de ces accords à intervalles réguliers constituent des facteurs déterminants pour le succès de ce processus.

Habituellement, dans la plupart des programmes de rénovation, le financement est défini pour une durée déterminée. L'hypothèse de principe selon laquelle les fonds publics utilisés dans les programmes ont un effet catalyseur sur le secteur privé en créant des résultats à plus long terme se retrouve dans la philosophie de la plupart des programmes. Cependant, l'un des problèmes susceptibles d'apparaître au moment où prend fin le financement garanti par le processus est l'absence de définition de stratégies et d'objectifs allant au-delà de cette échéance.

# B) Facteurs liés au résultat

#### La propriété publique et privée dans les établissements humains de fait

Les établissements humains de fait doivent faire partie de la ville et il est nécessaire de les identifier en leur attribuant des adresses officielles. L'une des tâches primordiales dans la rénovation consiste à accorder des droits de propriété formels aux personnes qui occupent les logements à la suite de processus d'autoconstruction. La législation en matière d'urbanisme constitue la pierre angulaire pour organiser la ville informelle et garantir la sécurité dans l'occupation du sol en régularisant la propriété.

De même, la régénération intégrale des établissements humains de fait doit donner la priorité à l'espace public et à l'infrastructure plutôt qu'aux unités privées. En effet, l'amélioration de l'espace public engendre des effets externes positifs sur la rénovation privée des logements.



Les politiques de réhabilitation améliorent les conditions de vie au sein des quartiers.

#### L'inclusion d'objectifs de viabilité à long terme dans la rénovation

La rénovation intégrale des quartiers doit encourager des processus durables dans le temps. Les solutions partielles ou temporaires se traduisent souvent à long terme par un gaspillage des ressources et une perte considérable d'efficacité économique. Au contraire, l'approche intégrale de la rénovation est déjà durable en soi, dans la mesure où elle va au-delà des solutions qui portent uniquement sur la dimension physique en intégrant également des aspects relatifs à la communauté, à l'emploi et à d'autres types d'objectifs socioéconomiques. Certes, une grande partie des facteurs qui encouragent le développement durable du quartier et la viabilité du processus de rénovation à long terme dépassent souvent le champ des possibilités des gouvernements locaux : l'économie locale, le marché de l'immobilier ou le contexte politique spécifique du pays ou de la région dans lequel se trouve le quartier entrent également en ligne de compte. Toutefois, il ne fait aucun doute que la viabilité à long terme de la régénération est l'un des facteurs qui favorisent le succès des interventions. De ce fait, certains aspects doivent être pris en compte pour que la rénovation améliore le développement durable du quartier. Au nombre de ces aspects figurent la mobilité et la connectivité entre le quartier et le reste de la ville. L'intégration de cet aspect garantit l'inclusion des quartiers dans la ville formelle.

# Programme Vila Viva à Belo Horizonte (Brésil) Une approche intégrale de la régularisation de la ville informelle dans le cadre d'un partenariat multisectoriel

Le Programme Vila Viva a pour objectif l'insertion du quartier Aglomerado da Serra dans la ville formelle. Pour ce faire, l'approche adoptée prend en compte aussi bien la dimension physique (mise en valeur de ressources environnementales, fourniture d'équipements et prestation de services) que les aspects sociaux et liés au développement communautaire (programmes d'insertion sociale et exploitation du potentiel culturel, entre autres).

La proposition d'intervention s'appuie sur trois grands axes :

- · Restructuration urbanistique
- · Requalification environnementale
- · Travail d'accompagnement social

Sous la direction de la mairie de Belo Horizonte, le Programme Vila Viva intègre une multitude d'acteurs non seulement publics, mais également privés, issus de l'initiative sociale dans le partenariat d'intervention. Il convient de mentionner, entre autres, les acteurs suivants : la communauté de l'Aglomerado da Serra, des entreprises de conseil, des entreprises de construction, la société d'assainissement de Minas Gerais, la compagnie d'électricité de Minas Gerais, des ONG œuvrant dans l'Aglomerado, la Banque nationale de développement économique et social et le Gouvernement fédéral. L'un des éléments clés dans la réussite de ce programme est la diffusion du processus auprès des citoyens par la création d'un Plan de communication sociale. L'élaboration de cette proposition se fonde sur le principe selon lequel le droit à l'information est une condition indispensable pour augmenter la participation de la population et, par conséquent, permettre la construction de la citoyenneté.

www.pbh.gov.br

85

D'autre part, la mise en valeur de l'environnement est en train de devenir un facteur clé de réussite dans la rénovation à long terme. Bien que l'intégration de l'environnement dans les objectifs à long terme soit difficile étant donné qu'elle ne permet pas de « visualiser » les résultats de façon immédiate, elle s'avère extrêmement importante pour le développement durable du quartier dans le futur.

#### La dynamisation du tissu socioéconomique du quartier

Souvent, la construction de certains quartiers, en particulier des quartiers situés à la périphérie, a été liée au développement industriel des villes dans le passé. Les possibilités offertes par l'économie locale, voire par un employeur unique, facilitaient la construction rapide de « barres » de logements pour les travailleurs. Avec le temps, l'évolution économique a eu un certain effet sur ces quartiers, qui sont devenus des quartiers dortoirs sans aucun type d'activité ou ont été abandonnés par les résidents à la recherche d'autres zones plus attractives. Éviter la perte d'identité du quartier après l'intervention permet de garantir que les habitants s'identifient au résultat.

# Tourisme et population autochtone, deux axes d'intervention Projet intégral dans le quartier du Castelo de São Jorge, à Lisbonne

Depuis 1985, le quartier a été déclaré « Zone critique de récupération et de reconversion urbaine ». Le projet intégral a été mis en œuvre pour améliorer la zone d'un point de vue socio-culturel et touristique, tout en permettant l'amélioration des conditions de vie des habitants du quartier, en facilitant leur participation à la vie sociale du quartier et la revitalisation du commerce traditionnel, en créant de nouveaux équipements culturels et de loisirs au profit aussi bien de la population locale que des touristes.

Sous la direction de la Municipalité de Lisbonne a été créée une « Équipe de travail du château », équipe pluridisciplinaire chargée de la gestion du quartier, notamment de la planification, de la mise en œuvre et de la supervision de toutes les interventions nécessaires. En parallèle, des sociétés publiques ont été créées pour diriger la mise en place d'infrastructures.

L'amélioration du quartier a été possible grâce à la combinaison de fonds publics et privés. L'un des facteurs clés dans la stratégie à long terme adoptée pour l'intervention est l'établissement d'un lien entre, d'une part, la protection du patrimoine historique et le tourisme et, d'autre part, le développement économique local, en préservant l'occupation résidentielle du quartier par les résidents autochtones.

http://www.cm-lisboa.pt

Les politiques de régénération permettent d'améliorer les conditions de vie dans les quartiers. L'un des éléments qui contribuent de façon décisive à améliorer l'attrait d'un quartier est l'existence d'opportunités d'emploi, d'activité commerciale et de développement de la vie économique existante. Les projets intégraux qui incluent des mesures visant à stimuler le dynamisme des entreprises dans le quartier, en exploitant les ressources existantes et en créant des lieux de travail pour les résidents, garantissent une solution durable. En particulier, le développement du commerce de détail permet non seulement d'animer la vie du quartier, mais également de faire que les dépenses des familles en biens de consommation se fassent au sein du quartier.

Dans cette optique, la coordination avec les politiques d'emploi élaborées à d'autres niveaux de gouvernement (régional ou central) est indispensable pour ne pas multiplier les ressources et pour profiter des synergies avec les opportunités offertes « d'en haut ».

Il convient de souligner également le rôle que peut jouer l'économie sociale (le troisième secteur ou troisième système) en offrant d'autres possibilités d'emploi dans le but d'intégrer certains groupes au fonctionnement du quartier (par exemple, l'assistance aux personnes âgées et aux personnes handicapées ou les offres d'emploi à temps partiel).

#### L'intégration du quartier dans la ville et la diversité des utilisations

La rénovation urbaine intégrale doit relier le quartier à la ville et, dans le même temps, fournir une diversité d'utilisations au sein même de l'environnement. Ainsi, les processus visant à améliorer l'environnement construit doivent l'intégrer au paysage urbain dans le cadre de propositions urbanistiques convaincantes permettant d'assimiler les zones rénovées à la ville.

L'une des stratégies qui semblent garantir une amélioration de la réputation et de l'image du quartier consiste à parvenir à une variété considérable d'utilisations dans la zone. Ainsi, le quartier doit englober un large segment de demande, différents types de bâtiments, une grande diversité d'équipements et d'infrastructures et un large éventail d'initiatives économiques. La dynamisation du tissu socioéconomique est le mécanisme le plus efficace pour éviter les quartiers dortoirs, les quartiers complètement « gentrifiés » ou les quartiers sans aucune trame commerciale.

Le quartier doit remplir une fonction au sein de la ville, définie par ses mécanismes d'adaptation à l'environnement, par ses résidents et par les possibilités et les ressources qu'il offre au reste de la ville. Faire partie de la ville signifie également que le quartier doit satisfaire les exigences nécessaires à cette intégration. Le défi de la rénovation consiste essentiellement à offrir les mécanismes pour y parvenir.

# Programme Favela-Bairro : offrir la ville aux habitants en préservant l'esprit local L'urbanisation des établissements humains de fait à Rio de Janeiro (Brésil)

Le programme Favela-Bairro est une initiative municipale qui a été lancée dans les années 1990 dans le but de construire toutes les infrastructures nécessaires pour transformer les favelas en quartier de la ville sans procéder à la démolition des structures existantes. Du fait de leur longue durée d'existence, les favelas ont perdu leur caractère provisoire et sont devenues des formes d'urbanisation stables mais ne disposant pas des services élémentaires.

Le premier projet du programme Favela-Bairro a porté sur quinze favelas de taille moyenne, comprenant des établissements humains de 500 à 2 500 logements. La rapidité du processus a favorisé la visibilité immédiate des résultats et, par conséquent, le soutien des habitants. Le programme a bénéficié de la collaboration des différents services municipaux impliqués et, dans le même temps, s'est accompagné de la mise en œuvre, dans les nouveaux espaces construits, d'autres programmes non urbanistiques (éducatifs et sanitaires) relevant d'autres niveaux de gouvernement (État et gouvernement fédéral). L'un des facteurs clés du succès du programme a été le respect de la culture locale en faisant participer les habitants au projet par l'intermédiaire des associations de quartier.

 $http://www.rio.rj.gov.br/habitat/favela\_bairro.htm$ 

#### 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Tout au long du présent rapport, nous avons recueilli les différentes expériences de rénovation urbaine des zones de nouvelle centralité, des centres historiques et des établissements humains de fait. D'un point de vue transversal, il est pertinent de conclure qu'il faut accepter la supériorité des **approches intégrales** de la rénovation par rapport à la mise en œuvre de politiques indépendantes portant sur des aspects isolés du quartier, à caractère physique, social ou économique. Cela ne remet toutefois pas en cause les difficultés plus importantes liées à la mise en œuvre, au contrôle et à l'évaluation des projets impliquant une multitude d'acteurs et visant à l'intégration de diverses politiques.

Face à la question « Que peut-on améliorer pour parvenir à des politiques et à des programmes qui bénéficient de façon décisive aux quartiers et à leurs acteurs, et surtout à leurs habitants ? », l'apprentissage et le **transfert de connaissances** entre les agents qui mènent à bien les politiques de rénovation dans différents contextes, dans différents types de quartiers et dans différents pays, apparaissent comme un facteur clé dans la conception de rénovations globales présentant une forte probabilité de succès.

D'autre part, il est possible, sans minimiser pour autant l'importance des spécificités de chaque typologie, de déduire des **facteurs communs de réussite et d'échec** dans toutes les expériences. Indépendamment des caractéristiques particulières de chaque cas, les villes doivent non seulement être productives et compétitives dans l'environnement international, mais également s'efforcer d'être inclusives pour l'ensemble de la société.

La rénovation d'un quartier passe par l'amélioration de l'environnement construit (les bâtiments et les logements, les espaces collectifs, le réseau de connexion) mais doit aussi comprendre des mesures visant à stimuler le développement de la vie communautaire des résidents. La diversité des utilisations dans l'espace apparaît comme un bon critère dans la rénovation. De même, l'exploitation du potentiel endogène du quartier et la prise en compte des spécificités du contexte facilitent l'élaboration de politiques de régénération viables à long terme. Ainsi, avant la conception de la stratégie d'intervention, l'élaboration d'un diagnostic de la situation du quartier apparaît comme une condition indispensable.

Dans tous les cas étudiés, la synergie entre les **acteurs publics et privés** a eu un effet indéniable. Dans la plupart des cas, le début des travaux publics crée un effet d'entraînement sur l'ensemble des initiatives privées et des activités du quartier. La création d'un contexte propice au bon déroulement des synergies entre les acteurs publics et privés constitue une condition indispensable pour la réussite du processus de rénovation. La définition d'une stratégie claire, l'exercice de la direction et la volonté politique sont, sans le moindre doute, des facteurs déterminants. Dans ce sens, la recherche de sources stables de financement favorise la continuité du processus et élimine les incertitudes et les risques associés à un possible enlisement financier. Il ne fait aucun doute que, dès lors que les fonds nécessaires pour l'intervention ont été obtenus ou garantis, d'autres facteurs apparaissent fondamentaux pour atteindre les objectifs de la rénovation.

L'identification des bonnes pratiques, et en particulier des facteurs de réussite qui ont contribué à l'efficacité de ces pratiques, apparaît comme une action intéressante à effectuer pour renforcer le transfert de politiques entre les villes.

Enfin, la nécessité **d'évaluer** les résultats des politiques et le fonctionnement des différents mécanismes tout au long du processus est fondamentale pour garantir le succès des futurs programmes et politiques. Ainsi, la disponibilité de certains paramètres objectifs qui cautionnent l'évaluation et rassemblent les volontés de tous les acteurs impliqués dans le processus de rénovation permet de garantir et de renforcer la nécessité de concevoir des politiques de régénération en collaboration avec les habitants et à leur intention.

# **6. ANNEXE**

#### Établissements humains de fait

Restructuration du quartier de KOUMASSI Grand Campement

Programme Vila Viva Belo Horizonte

Avant-projet du programme d'État de réhabilitation

intégrale de quartiers

Abidjan

Porto do Río : Plan de mise en valeur et de revitalisation de la zone portuaire  $\,$ 

POUSO: Projet d'orientation urbanistique et sociale des établissements

humains de fait

Rio de Janeiro Rio de Janeiro

État de Mexico

#### **Centres historiques**

Intervention intégrale dans les quartiers de Santa Caterina et Sant Pere

Revitalisation du Secteur commercial sud

Brasilia

Barcelone

Projet intégral dans le quartier du Castelo de São Jorge

Lisbonne

Régénération du centre de Mashhad, quartier situé autour de la

mosquée de l'Imam Reza

Mashhad

Régénération de la place Grand Shohada

Mashhad

Notre défi : la revitalisation sociale et urbaine du quartier de San Antonio

São Paulo

Action Centre

Centre historique de

Puebla de Zaragoza

Projets Gran Visión (\*)

Toluca

Projet de sauvetage et de réhabilitation (\*)

Centre historique de Tlalmanalco

#### Nouvelles centralités

Soziale Stadt Gallusviertel

Francfort

Développement urbain du quartier de Preobrazhenskoe

Moscou

Projet de mise en valeur de la rivière Cheong Gye Cheon

Séoul

Projet de régénération urbaine Via Artom

Turin

(\*) Questionnaire non disponible.

# 7. Bibliographie

ANDREATTA, V., Ciudades cuadradas, paraísos circulares. Planes de ordenación y orígenes de la urbanística en Río de Janeiro (Importación y transformación de paradigmas), thèse de doctorat, 2007.

BORJA, J. et CASTELLS, M., Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información, Madrid : Taurus, (1997).

BROADY, M., Planning for People, Londres: Bedford Square Press, 1968.

COMMISSION EUROPÉENNE, Rapport sur les villes durables à l'intention des collectivités locales, document consultable en ligne à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/urban/locsm-fr.htm.

FRANCK, K., « Exorcising the Ghost of Physical Determinism », Environment and Behaviour, vol. 16, n° 4, 1984, pp. 411-435.

HALL, S., MURIE, A. et KNORR-SIEDOW, T., « Large housing estates in their historical context », in : VAN KEMPEN, R., DEKKER, K., HALL, S. et TOSICS, I. (éd.), Restructuring large housing estates in Europe, Bristol : The Policy Press, 2005.

LE GALÈS, « Gouvernance », in Boussaguet et coll., Dictionnaire des politiques publiques, Paris, Presses de Science Po, 2004, pp. 242-250.

PAREJA-EASTAWAY, M. et SIMÓ, M., « What do we understand by a sustainable urban regeneration process? Visions about the future of restructured housing estates in Spain », article présenté à la Conférence du ENHR à Reykjavik, 2005.

PAREJA-EASTAWAY, M., « Regeneració de barris: reflexions per a una bona pràctica. La Llei de Barris: un nou referent en la regeneració a Catalunya », in : Atlas territorial de la província de Barcelona, édité par la Cambra de Comerç i Turisme de Barcelona, 2006.

PRIEMUS, H. et METSEELAR, G., « Urban renewal policy in a European perspective », in : Journal of Housing and the Built Environment, vol. 8, n° 4, décembre 1993.

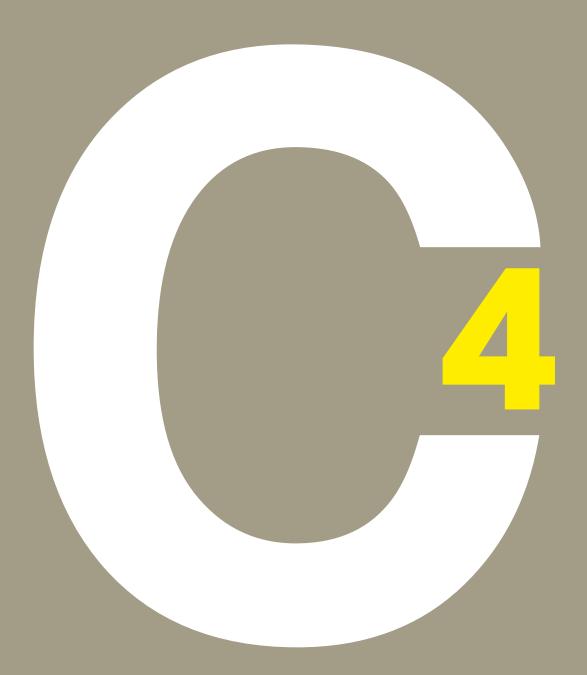
ROBERTS, P., Evolution, definition and purpose of urban regeneration, in : ROBERTS, P. et SYKES, H. (éd.), 2000.

ROBERTS, P. et SYKES, H., Urban Regeneration: A Handbook, Londres, Thousand Oaks, New Delhi : SAGE Publications, 2000.

SZEMZO, H., TOSICS, I. et GEROHAZI, E., Transferability. RESTATE report, 2005, document en ligne à http://www.restate.geog.uu.nl/results/Transferability/transf.doc.

VAN KEMPEN, R., « High rise living: the social limits to design », in : DANERMARK, B. et ELANDER, I. (éd.), Social rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design, Delft : University Press, 1994.

VAN KEMPEN, R. et VAN BECKHOVEN, E., (2006) « Urban governance and integrated policies », in: VAN KEMPEN, R., MURIE, A., KNORR-SIEDOW, T. et TOSICS, I. (éd.), Visions and scenarios for post-WWII large housing estates, 2006.



# GESTION DE LA MOBILITÉ URBAINE

METROPOLIS 2008 • RAPPORT DE COMMISSIONS • CONNECTER LES VILLES • SYDNEY

Dans l'avenir, le développement durable et la qualité de vie dans les métropoles vont dépendre de plus en plus de l'existence d'une gestion intégrale de la mobilité urbaine. Cette gestion devra assurer la compatibilité de la circulation et des transports avec l'aménagement urbain, le développement économique et la protection de l'environnement.

L'objectif de la Commission est d'examiner la mobilité et la cohésion sociale, le financement de la mobilité urbaine et le transport urbain commercial et de marchandises.





La Commission 4 est une plateforme de collecte, de distribution et d'échange d'informations sur les problématiques propres aux conditions du transport urbain.

# C4: Gestion de la mobilité urbaine

Présidence - Berlin

Vice-présidence – Séoul

**Président** - Ingeborg Junge-Reyer, Sénatrice du Développement urbain et maire adjointe, Ville de Berlin

Vice-président – Jung Woo Chang, Directeur général des Transports, Séoul

**Coordinatrice** – Barbara Berninger, Ville de Berlin

# Villes, régions et organismes internationaux participants:

Abidjan, Barcelone, Belo Horizonte, Berlin, Brussels, Bucarest, Casablanca, Isfahán, Kwangju, Hangzhou, Istanbul, Kinshasa, Kolkata, La Havane, Mashhad, État de Mexico, Montréal, Moscou, Puebla de Zaragoza, Séoul, Sofia, Stockholm, Tananarive, Téhéran, Toronto

**Auteurs du rapport:** Diana Runge & Hans-Joachim Becker, Université technique de Berlin, Département de Planification intégrée du transport, **avec le soutien de :** Urte Schwedler & Michael Abraham, Université technique de Berlin, Département de Planification intégrée du transport



La mobilité et les transports sont des composants clés pour la vie urbaine des villes du monde entier.

# **Sommaire**

1.	INTRODUCTION	95
2.	OBJECTIFS ET ACTIVITÉS DE LA COMMISSION	96
3.	RÉUNIONS	97
	3.1 Berlin 2005 : 8e Congrès mondial de Metropolis	97
	3.2 Toronto 2006 : Mobilité et cohésion sociale	99
	3.3 Séoul 2007 : Financement de la mobilité urbaine	101
	3.4 À venir : Sydney 2008 : Transport urbain commercial et de marchandises	104
4.	FORMATION	104
	4.1Technologie du transport ferroviaire, Berlin, 2005	104
	4.2 Entretien des infrastructures urbaines, Toronto, 2006	105
	4.3 Planification des transports publics, Séoul, 2007	105
5.	COLLABORATIONS	105
6.	RÉALISATIONS ET RECOMMANDATIONS	106
7.	DÉCLARATION SUR LA GESTION DE LA MOBILITÉ URBAINE DURABLE	108



La dimension sociale du transport influence l'évolution des pratiques et des structures sociales.

#### 1. INTRODUCTION

#### Tendances de la mobilité urbaine

La mobilité et le transport constituent des éléments clés de la vie urbaine dans les villes du monde entier. Les habitants recherchent la mobilité en soi, mais également parce qu'elle leur permet de réduire les distances entre différents lieux pour satisfaire divers besoins. Les entreprises recherchent la mobilité car elle est essentielle à leur exploitation et à leur fonctionnement. Néanmoins, le besoin et le désir d'« être en mouvement » a également des conséquences négatives, notamment la pollution atmosphérique, les embouteillages, le bruit, les émissions de gaz à effet de serre, l'interruption de la continuité des quartiers, les accidents de la circulation, etc. Ces problèmes sont plus prononcés dans les zones urbaines, qui constituent des foyers de développement économique et social dans le contexte actuel de la mondialisation. Dans les villes, le transport est souvent dominé par l'utilisation de la voiture, qui, malgré les mesures mises en œuvre pour restreindre son utilisation, fait aujourd'hui l'objet d'une demande qui n'a jamais été aussi forte. La tension entre le désir humain de mobilité et les préoccupations face aux conséquences négatives de la matérialisation de ce désir, par le transport, soulève la question de savoir comment concevoir des systèmes de transport offrant un niveau maximum de mobilité tout en ne générant qu'un minimum d'impacts négatifs. Jusqu'à présent, la plupart des villes ont admis le fait qu'elles doivent repenser la mobilité et mettre en œuvre des mesures pour parvenir à des systèmes de transport urbain conformes aux exigences du développement durable. Cependant, les problèmes qui émergent et les défis à relever sont aussi nombreux que les tentatives entreprises pour y faire face.

En règle générale, les tendances suivantes de la mobilité urbaine peuvent être observées dans les villes du monde entier :

- La possession et l'utilisation de voitures ont enregistré une augmentation presque universelle, ce qui influe sur les modèles d'établissement humain et sur les structures urbaines au point de créer un « cercle vicieux » qui, à son tour, renforce la dépendance à la voiture.
- L'utilisation de la voiture tend à être moins courante dans les centres-villes, qui sont en général bien desservis par les transports en commun et où le stationnement est restreint, et plus importante dans les banlieues urbaines, qui sont mal desservies par les transports en commun.
- L'utilisation des transports en commun a diminué dans un grand nombre de villes ; toutefois, des exemples de stabilisation de l'utilisation des transports en commun, et même quelques cas d'augmentation du nombre de passagers, ont également été observés.
- L'utilisation de moyens de transport non motorisés, tels que la marche ou le vélo, varie considérablement d'un lieu à l'autre : elle est plus courante dans les pays en voie de développement, où les habitants n'ont souvent pas d'autre solution, et moins fréquente dans les villes des pays industrialisés, où presque tout le monde possède une voiture.

- La dimension sociale du transport c'est-à-dire le degré auquel le transport influe sur l'évolution des structures et des pratiques sociales et, à son tour, est influencé par les modes de vie et de déplacement de la population est souvent laissée de côté, ce qui provoque, entre autres, l'exclusion sociale et la dégradation des conditions de vie d'un grand nombre d'habitants des villes.
- De la même façon que ce qui s'est produit avec l'évolution du transport de passagers, la proportion de moyens de transport de marchandises respectueux de l'environnement est en déclin, ce qui, associé à des flux de biens de plus en plus mondialisés, entraîne une dégradation de la situation de la circulation jusque dans les zones urbaines.
- Le transport (en particulier le transport routier, consommateur de carburant) est une importante source de pollution atmosphérique, de bruit et d'émissions de CO2 qui ne fait qu'augmenter.
- L'évolution du secteur du transport subit l'influence de plusieurs facteurs allant des conditions économiques aux pratiques sociales, en passant par le développement urbain ; c'est pourquoi il n'existe aucune solution universelle à ce problème.

L'importance de la mobilité augmente sur toutes les périodes prises comme référence. Néanmoins, les impacts négatifs dus à l'accroissement constant de l'offre de transport sont de plus en plus évidents, même pour les défenseurs les plus optimistes de l'« ère de la mobilité ». Afin de garantir que les avantages de la mobilité ne sont pas surpassés par ses inconvénients, le développement des systèmes de transport doit également prendre en compte d'autres exigences, relatives, notamment, au développement spatial, aux conditions environnementales, juridiques et administratives, à la qualité de vie et aux attentes des citadins.

Actuellement, les tendances relatives au transport esquissées ci-dessus, entre autres, peuvent être observées dans tous les pays. Cependant, non seulement ces tendances sont issues de conditions préalables de diverses natures, mais, en outre, les dynamiques de changement accélérées sont uniques d'une certaine façon. Tel est le contexte dans lequel la Commission 4 a défini son programme pour la période de 2005 à 2008, qui est passé en revue dans le présent rapport.

#### 2. OBJECTIFS ET ACTIVITÉS DE LA COMMISSION

La Commission 4 « Gestion de la mobilité urbaine » constitue une plate-forme de collecte, de diffusion et d'échange d'informations sur les questions importantes relatives aux conditions du transport urbain. Elle offre également à ses membres un forum leur permettant de participer à des discussions sur des circonstances particulières, des approches de solutions et la possibilité d'actions communes. Les questions abordées au cours de la période de 2005 à 2008 ont été déterminées et convenues lors du 8e Congrès mondial de Metropolis à Berlin en mai 2005. Trois thèmes principaux ont ainsi été sélectionnés en raison de l'intérêt essentiel qu'ils présentaient pour les villes :

- 1. Mobilité et cohésion sociale: il est nécessaire de prendre conscience de l'importance de la mobilité pour garantir à tous l'égalité d'accès et de participation à la vie sociale, de mettre en place des systèmes de transport adaptés aux personnes en ayant le plus besoin, notamment les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées, d'accorder une attention particulière aux questions d'égalité entre les femmes et les hommes, d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures visant à garantir l'égalité d'accès au transport public et à accroître la sécurité routière par le recours aux technologies et aux modes d'organisation appropriées.
- 2. Financement de la mobilité urbaine : il convient de mettre au point des mécanismes pour financer les infrastructures et les systèmes de transport public, pour encourager l'étude et l'utilisation de systèmes innovants de financement pour tous les types de transport, pour respecter les principes d'efficacité, de transparence et d'intégration modale, pour accorder la priorité aux intérêts des usagers des transports et pour analyser l'impact économique et social du transport public et son rôle spécifique dans le fonctionnement des villes.
- 3. Transport urbain commercial et de marchandises: il est nécessaire d'organiser une distribution des biens et services à l'intérieur des villes de façon profitable pour l'économie, les entreprises locales et les habitants, sans nuire à l'environnement urbain, ni à la qualité de l'air, ni aux conditions et à la qualité de l'espace public urbain. De plus, un certain nombre de villes constituent des plaques tournantes pour les flux mondiaux de marchandises qui, bien qu'ils jouent un rôle important pour la ville, peuvent également, dans une large mesure, avoir un impact très négatif sur les conditions locales et l'environnement urbain

Les principes et les points de départ pour traiter ces questions importantes ainsi que d'autres ont également été discutés et convenus à Berlin en 2005, ce qui a abouti à la Déclaration de Berlin sur la gestion de la mobilité urbaine durable. La Déclaration, qui figure à la fin de ce rapport, décrit brièvement les domaines thématiques présentant un intérêt pour les villes et insiste sur l'engagement des villes membres à améliorer la mobilité tout en limitant les impacts négatifs du transport. En outre, les signataires de la Déclaration se sont engagés à poursuivre et à renforcer le transfert de connaissances effectué jusqu'ici, en le reconnaissant comme point de départ d'une nouvelle ère de coopération entre les métropoles du monde entier.

De ce fait, la ligne de conduite de la Commission pour la période 2005-2008 s'est démarquée de ses activités précédentes, dans la mesure où elle a appliqué une approche nettement plus stratégique. Toutefois, la Commission n'a pas lancé d'actions concrètes mais, au contraire, elle s'est attelée à la tâche exigeante, bien que souvent sous-estimée, d'obtenir des informations fiables sur la portée et l'ampleur des questions choisies et de déterminer les points communs et les différences entre les villes. Par conséquent, un processus complet d'inventaire et d'analyse a été lancé et entrepris de façon systématique chaque année pour chaque domaine thématique. Pour chaque sujet, des enquêtes auprès des membres ont été effectuées, qui ont permis de préparer des documents d'information complets présentés à titre de contribution aux discussions pendant les conférences. De même, chaque conférence a fait l'objet d'un compte-rendu soigneusement préparé afin de rendre les résultats accessibles aux autres membres du réseau et aux autres villes intéressées par chacun de ces sujets.

Grâce à ces efforts, la Commission 4 est désormais en possession de l'une des bases de données et d'informations les plus complètes sur les aspects et les développements du transport urbain dans le monde entier. De plus, la portée des informations disponibles va bien au-delà des bases de données et d'informations ordinaires, dans la mesure où ces données ne se limitent pas à des valeurs chiffrées tirées, par exemple, de comptages de la circulation. Au contraire, les informations sont mises en contexte et reflètent les conditions réelles sur le terrain ainsi que leur perception par les fonctionnaires municipaux et les acteurs locaux. Un tel inventaire aussi bien catalogué sur les questions relatives au transport urbain peut présenter un intérêt et une utilité considérables pour tous les acteurs, à l'échelle locale, régionale et mondiale, qui s'efforcent de s'impliquer plus activement dans la mise en place et l'amélioration des systèmes de transport urbain.

Les chapitres suivants résument brièvement le travail effectué chaque année au cours du dernier mandat de la Commission, en mettant l'accent sur les résultats et sur les conclusions les plus importantes.

# 3. RÉUNIONS

# 3.1 Berlin, mai 2005 : 8e Congrès mondial de Metropolis

Dans le cadre du titre global du Congrès mondial, « Tradition et transformation : l'avenir de la ville », la réunion de la Commission 4 à Berlin a facilité l'échange d'informations sur trois sujets de première importance pour les métropoles du monde entier.

Tout d'abord, la réunion a mis l'accent sur la relation qui lie inextricablement le transport au développement spatial. La suburbanisation des logements, du commerce et de la production a ainsi été mise en évidence comme l'une des plus grandes difficultés auxquelles sont confrontées les villes et leurs systèmes de transport. Les études de cas de Berlin et de Melbourne ont fait allusion à la situation relativement paradoxale de la croissance spatiale urbaine, qui se produit sans correspondre à une croissance proportionnelle de la population. Ce phénomène est connu sous le nom de contraction urbaine. La fragmentation des paysages et du tissu urbain ainsi que l'augmentation des temps de trajet et de l'utilisation de la voiture sont des conséquences de ce phénomène qui risquent de remettre en cause la viabilité et la fonctionnalité des services de transport urbain. À l'inverse, une étude de cas présentée par la ville de Pékin, en pleine croissance, a insisté sur la nécessité d'un système de transport en commun rapide et efficace afin d'adapter le développement du transport à la croissance accélérée des centres urbains asiatiques en plein essor et de leur population.

Les solutions proposées pour matérialiser de façon positive la relation entre le transport et l'espace sont les suivantes : meilleur couplage de la planification du transport et de l'aménagement de l'espace,



L'augmentation de la circulation constitue une menace croissante pour la qualité de vie dans les villes.

redéveloppement des quartiers intérieurs de la ville pour mieux répondre aux besoins des riverains, gestion adéquate du réseau routier, priorité accordée au transport public, et mise en œuvre de technologies de pointe (systèmes de billetterie contrôlés à distance, systèmes de trains sans chauffeur, etc.). Les efforts nécessaires pour réussir l'adaptation proposée du transport à l'utilisation de l'espace, la volonté politique requise et les réalisations et récompenses pouvant être obtenues en seulement dix ans de planification stricte et fructueuse, axée sur le dialogue, ont été illustrés par une présentation impressionnante sur les développements dans la ville de Bogotá.

De plus, cette présentation a fait la transition avec le deuxième sujet de débat, à savoir la politique et la planification du transport axées sur le dialogue. Des études de cas ont été présentées par les villes de Barcelone, Berlin et Séoul. Malgré les profondes différences existant entre ces villes en ce qui concerne leurs conditions spatiales et de transport, leur structure politique et administrative, leurs exigences juridiques et leurs options de financement, les leçons tirées au cours des expériences récentes de planification dans ces villes ont présenté des ressemblances frappantes. Parmi les leçons les plus remarquables, il a été souligné que la mobilité est un sujet très sensible au sein de nombreux groupes de la société et que, pour cette raison, il est nécessaire de parvenir à un consensus au moins sur les questions de base avant de pouvoir prendre des mesures pour changer les systèmes existants. Il convient également de noter que la planification doit impliquer des experts techniques et administratifs ainsi que des représentants des entreprises de transport et de la population. La prise en compte de leurs intérêts, de ce fait, est non seulement une condition indispensable à l'acceptation des mesures, mais elle contribue également à l'élaboration de stratégies et de plans plus efficaces, plus réalistes et donc, en définitive, plus pertinents. Pour ce faire, il est nécessaire de mettre en place des structures formelles de participation qui ne sont pas simplement liées aux projets individuels mais qui constituent au contraire un élément fondamental du processus de planification en tant que tel. Enfin, la continuité et la fiabilité à long terme des plans se sont avérées cruciales pour les planificateurs et les responsables politiques afin de garantir l'adoption et la mise en œuvre de plans tournés vers l'avenir.

Le troisième et dernier sujet abordé par la Commission portait sur les actions et les stratégies politiques visant à lutter contre les émissions produites par le transport. Sur ce point, deux moyens différents de réduire la consommation d'énergie et la pollution atmosphérique par le secteur du transport ont été présentés. D'un côté, certaines villes, telles que Mexico et Istanbul, ont décidé de s'engager dans la création d'une nouvelle infrastructure afin de promouvoir des moyens de transport respectueux de l'environnement, aussi bien pour les marchandises que pour les personnes. De l'autre, des villes possédant déjà des systèmes de transport extrêmement développés, telles que Londres et Toronto, ont mis l'accent sur une meilleure gestion des services, sur la mise en place d'un péage afin de lutter contre les embouteillages ainsi que sur des mesures visant à faire changer les attitudes et les comportements des habitants.

La réunion de la Commission 4 à Berlin s'est conclue par l'adoption de la Déclaration sur la gestion de la mobilité urbaine durable, qui insiste également sur l'engagement des membres de la Commission à renforcer l'échange d'informations, de connaissances et d'opinions au cours de la période de travail à venir. Pour ce faire, il a été décidé par conséquent que, dès lors, toutes les réunions de la Commission n'aborderaient qu'un sujet afin de permettre des considérations plus approfondies et plus détaillées.



La Présidence de la Commission 4 se joignant à la réunion de la Commission 2 qui s'est tenue à Toronto en juin 2006.

De la théorie à la pratique: visite de terrain à l'Union Station, Toronto.

# 3.2 Toronto, juin 2006: Mobilité et cohésion sociale

La réunion qui a eu lieu à Toronto en juin 2006 a abordé le sujet de la mobilité et de la cohésion sociale en mettant particulièrement l'accent sur les questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes dans les transports. Pendant la préparation de la conférence, il s'était avéré que l'utilisation du terme « cohésion sociale » et les concepts associés à ce terme variaient d'une ville à l'autre et d'un pays à l'autre. Par conséquent, la préparation et l'organisation du programme ont été des tâches difficiles, étant donné que, dans certains cas, les villes elles-mêmes n'étaient même pas conscientes du fait que leurs stratégies de transport comportaient déjà une dimension sociale, qui devait être révélée au grand jour et faire l'objet de débats. En conséquence, le document d'orientation préparé pour la réunion a rassemblé des points de vue très divers en ce qui concerne la cohésion sociale. De ce fait, les discussions qui avaient eu lieu lors de la réunion de 2004 à Paris, qui avaient déjà tenté de clarifier la pertinence des aspects sociaux dans les transports, ont servi de point de départ pour apporter des contributions. De même, une enquête a été menée auprès des membres de la Commission, leur demandant d'établir un rapport entre la mobilité et la cohésion sociale dans leurs villes. Le document d'orientation a donné une certaine structure à ce sujet complexe en décomposant le terme très abstrait de « cohésion sociale » en problèmes plus concrets, tels que l'inclusion, l'accessibilité, l'égalité des chances, la sécurité, la pauvreté, les inégalités, les capacités et les différences entre les besoins et la demande.

Une attention particulière a été accordée aux questions relatives à l'égalité entre les femmes et les hommes, pour lesquelles des données et des informations de base ont été rassemblées et qui ont été illustrées par des exemples des meilleurs et des pires cas possibles.

Le document d'orientation a réussi à susciter un fort intérêt pour la réunion et à attirer d'éminents conférenciers ainsi que de nombreux participants aux tables rondes de discussion.

La réunion a démontré que, dans la plupart des cas, les mesures et les stratégies présentées par les représentants municipaux n'étaient à l'origine pas destinées à favoriser la cohésion sociale. Au contraire, elles avaient été élaborées dans le but de résoudre d'autres problèmes liés au transport, qu'il s'agisse d'aspects liés à la protection de l'environnement, à la gestion et au service ou d'aspects plus généraux du développement urbain.

Les études de cas ont porté notamment sur l'élaboration et l'application du « Concept des faibles » pour la réforme de la politique d'autobus à Séoul, assurant ainsi l'intégration des demandes des groupes les plus démunis de la population. De plus, la présentation de Calcutta a démontré que la population pauvre était bien consciente du rôle important joué par le transport dans l'accomplissement de ses tâches quotidiennes. De plus, l'étude de cas présentée a également prouvé que réussir à répondre aux besoins des habitants leur permet d'utiliser les potentiels existants et d'en développer de nouveaux, susceptibles d'améliorer à long terme leurs conditions de vie et celles de la région entière. Par conséquent, la prise en compte des questions sociales dans le transport ne doit pas simplement être considérée comme une bonne action mais, au contraire, elle peut également apporter des bienfaits aux collectivités locales dans leur ensemble.



Présidence et Vice-présidence de la Commission 4 lors de la réunion de Toronto.

Discussion à Toronto sur une approche par genre de la planification du transport.

La présentation de Toronto a adopté un point de vue similaire pour démontrer que, en ne considérant pas les évolutions sociales liées au transport sous un angle négatif, centré sur les problèmes mais, au contraire, en adoptant une perspective positive et en prenant en compte les multiples atouts des environnements urbains, il est possible de trouver des solutions pouvant, au final, s'avérer plus efficaces que les approches traditionnelles. Il a donc été suggéré que la promotion des utilisations multiples dans les quartiers pouvant être parcourus à pied et l'amélioration des options de mobilité permettant aux personnes de se déplacer librement dans des environnements urbains sains contribueraient considérablement à des quartiers plus équilibrés sur le plan social.

Le deuxième thème principal de la réunion, à savoir les problèmes relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes, a été abordé en s'appuyant sur des contributions d'experts ainsi que sur une déclaration du réseau international Femmes et gouvernance locale de Metropolis. En outre, une table ronde composée d'éminents participants a engagé une discussion très ouverte et franche sur le problème des femmes dans les transports. Dans le cadre de ce débat, les participants ont insisté sur la nécessité de respecter les normes sociales et culturelles, tout en s'efforçant d'offrir l'égalité d'accès et, par conséquent, l'égalité des chances à tous les membres de la société. Certains membres du public ont pris part à la table ronde, en apportant leurs connaissances et leurs points de vue sur leurs villes. L'un des points les plus controversés de la discussion, de ce fait, a porté sur la question de savoir si les problèmes relatifs à l'égalité entre les sexes devaient être assimilés à la notion de « conception universelle des transports ». Bien qu'il n'ait pas réussi à aboutir à un consensus, le débat s'est avéré constructif dans la mesure où il a mis en évidence la diversité des notions associées au concept d'égalité des sexes. Dans le même temps, la réunion, dans son ensemble, a apporté la preuve de la perception initiale selon laquelle, malgré les connaissances considérables et la prise de conscience des différences et des inégalités dans les transports en termes d'égalité des sexes, il est difficile de passer de la théorie à l'action, puisque les compétences et les expériences positives manquent encore pour déterminer comment intégrer les questions d'égalité des sexes à la planification des transports à un niveau stratégique.

Les participants ont tous convenu que cette réunion avait été très enrichissante, d'autant plus qu'elle ne prétendait pas aboutir à une liste de solutions universelles. Au contraire, les discussions ont incité les participants à se remettre en cause et à prêter davantage attention aux questions sociales, en gardant à l'esprit que la mobilité est également et avant tout une activité sociale. Par conséquent, c'est l'usager qui devrait être au centre d'un système de transport efficace, et non le véhicule.

À la suite de la réunion de la Commission 4, les participants avaient la possibilité de prendre part à la réunion de la Commission 2 qui se déroulait le lendemain. Ainsi, les membres de la Commission ont eu l'occasion d'engager un dialogue, de créer des synergies et d'en apprendre davantage sur le travail d'une autre Commission de Metropolis. Cette seconde journée s'est avérée extrêmement intéressante et importante pour les membres des deux Commissions. L'idée a donc été avancée de renforcer davantage les activités communes, en particulier dans les cas où les sujets abordés présentent un intérêt réciproque.



Maires et représentants de villes, lors de la réunion mixte C4-C2 sur le financement de la mobilité urhaine

Mme Junge-Reyer, Présidente de la Commission 4, accueille les participants de la réunion de Séoul.

# 3.3 Séoul, juin 2007 : Financement de la mobilité urbaine

Le thème général de la réunion de Séoul était « Le financement de la mobilité urbaine ». Au vu de la nature transversale de ce sujet, il est apparu qu'il ne devrait pas être traité uniquement par la Commission 4. Il a donc été décidé d'entamer une collaboration avec la Commission 2 (Financement des infrastructures et des services urbains) afin de créer des synergies, aussi bien en termes de contenu que d'organisation. En outre, la réunion était organisée dans le cadre d'un événement plus large, la Semaine de la mobilité de Metropolis, qui comprenait les éléments suivants :

- Formation sur la planification des transports publics (lundi 11 et mardi 12 juin).
- Séminaire sur le transport et la qualité de l'air (mardi 12 juin).
- Visite d'étude de la ville et visites techniques de sites et d'institutions liés au transport dans la ville de Séoul (mercredi 13 juin).
- Réunion commune des Commissions 4 et 2 (jeudi 14 et vendredi 15 juin).

L'organisation de la réunion a consisté en une combinaison de discours d'ouverture, d'études de cas et de tables rondes de discussion. Les contributions ont été structurées en quatre blocs thématiques, en fonction des principaux sujets de préoccupation identifiés en matière de financement du transport.

Cette structure basée sur quatre piliers avait été recommandée au vu des résultats de l'enquête menée aux fins de préparation de la réunion. Dans l'enquête, les villes membres de Metropolis ont présenté leur approche du financement des transports urbains, mais également exposé librement leurs problèmes et leurs motifs de préoccupation. La réunion a donc été organisée en fonction des demandes de contributions et de discussions exprimées par les membres afin de permettre des débats pratiques et pertinents.

Les principaux résultats des quatre blocs thématiques ont été les suivants :

#### 1. Point de vue des décisionnaires

Deux discours (de représentants de la Banque mondiale et de la Ville de Curitiba) et la présentation effectuée par la vice-présidence de la Commission 4 (la Ville de Séoul) ont mis l'accent sur la nécessité de ne pas calculer les coûts et les retours des investissements dans les transports uniquement en termes de rentabilité économique. Au contraire, l'évaluation de rentabilité doit également prendre en compte le rôle des investissements dans le transport pour la réduction des émissions polluantes, pour la contribution à la préservation de la biodiversité et pour le développement des économies urbaines, en particulier en ce qui concerne la réduction de la pauvreté. Le deuxième point important abordé dans les discours ainsi que dans la table ronde de discussion qui a suivi était de nature plus politique : il portait sur la nécessité de mieux équilibrer les actions à moyen et à long terme en apportant des solutions à court terme aux problèmes ponctuels les plus urgents d'une ville. Ainsi, la pertinence d'un projet de transport et, de ce fait, la priorité politique, de planification et de financement qui lui est accordée, ne doivent pas être évaluées en fonction de son coût, mais plutôt en tenant compte de ses résultats et de sa contribution à l'amélioration des conditions de transport locales.

101



Atmosphère studieuse lors des débats du tour de table à Séoul.

Formation sur le transport public à Séoul.

Au cours d'une table ronde de discussion animée et marquée par quelques controverses, le débat a révélé, en particulier, les différentes notions associées par les Administrations urbaines, les responsables de la planification des transports et les conseillers financiers au terme de « viabilité financière à long terme ». De plus, un certain nombre de participants se sont directement adressés aux institutions internationales, qui devraient renforcer leur contribution au financement des projets de transport urbain. Il a été conclu que les institutions internationales pourraient aider davantage les villes à l'avenir, mais que cela n'en diminuerait pas pour autant la nécessité de mobiliser des ressources financières dans les villes.

#### 2. Financement des infrastructures

Des études de cas abordant le sujet du financement des infrastructures routières et ferroviaires ont été reçues des villes de Bangkok, Antananarivo, Téhéran, São Paulo et Katmandou. Il s'est ainsi avéré qu'en général, les villes utilisent leurs propres ressources et les fonds fournis par les gouvernements nationaux. Toutefois, ces moyens financiers ne sont généralement pas suffisants pour couvrir les coûts estimés, ce qui pousse les villes à chercher des sources extérieures de financement, essentiellement dans le secteur privé. De plus, des modèles innovants pour générer des revenus, par exemple en augmentant la valeur des terrains après le développement des transports, sont en train d'être mis au point, comme c'est le cas à Téhéran.

Les conférenciers ont également insisté sur l'importance d'une planification fiable et cohérente à long terme, en premier lieu parce que la mise en place et le financement de l'infrastructure est un processus qui peut parfois durer plusieurs années avant d'être achevé et, en second lieu, parce qu'une planification incohérente et à court terme ne fera que rallonger davantage ce processus, créant ainsi des difficultés politiques ainsi qu'un coût beaucoup plus élevé qu'avec une ligne de conduite stratégique et continue.

### 3. Financement de l'exploitation

Le sujet du financement de l'exploitation des transports a été introduit par un discours d'un représentant de l'UITP, suivi de présentations par les villes de Berlin, Montréal et Casablanca. Les présentations et les discussions qui ont suivi ont convergé vers un point central et essentiel : demander aux villes d'adopter pour le financement de l'exploitation la même approche stratégique que pour les investissements en infrastructure. Par conséquent, la rentabilité ne doit pas être le seul objectif, étant donné que le transport remplit de nombreuses fonctions dans les villes pour les populations urbaines. Par exemple, l'amélioration des temps de trajet et des conditions de trajet, la création de provisions pour un transfert modal vers une proportion plus importante des transports publics et les impacts provoqués par le transport en termes de qualité de l'environnement urbain sont autant de valeurs qui ont une dimension économique et, par conséquent, financière. Néanmoins, ces facteurs ne sont généralement pas pris en compte dans une analyse traditionnelle de rentabilité. En réponse à cette lacune, la Ville de Berlin a proposé une méthode pour intégrer ces aspects à l'évaluation financière des différentes solutions de planification. Cette méthode a reçu un accueil très positif de la part des autres villes.

102

Pour le financement de l'exploitation, une combinaison de solutions de financement impliquant les secteurs public et privé ainsi que les usagers des transports a en outre été recommandée. L'affectation de taxes déterminées à des fins données, les sommes recueillies grâce à la hausse de la valeur des



Visite de terrain de la Commission 4. Le projet de réhabilitation de la rivière Han, Séoul.

La ville amphitrionne de Séoul lors de ses adieux aux membres de la Commission 4.

biens immobiliers, l'utilisation de sources commerciales telles que la publicité, les services de transport à la demande, etc., sont autant de solutions envisagées comme des options prometteuses pour collecter des fonds permettant l'exploitation des transports. Une telle approche contribuerait également à faire augmenter le rendement financier de l'exploitation au-dessus du taux de couverture des coûts d'exploitation, qui se situe en moyenne autour de 60 %.

L'étude de cas de Montréal a ensuite montré que la subordination du financement de l'exploitation au rendement de l'entreprise de transport pouvait également aboutir à l'amélioration de la qualité du service. En outre, Casablanca a suggéré d'appliquer des partenariats public-privé également à la prestation des services de transport, comme cette ville le fait déjà pour ses lignes d'autobus. Cependant, ce dernier exemple a montré de façon relativement évidente que la participation du secteur privé dans le secteur du transport doit être guidée par une direction publique solide.

# 4. Partenariat public-privé

La question des partenariats public-privé a été abordée d'un point de vue plus stratégique lors de la séance suivante, où les exemples de Hong Kong et de Séoul ont montré l'approche du secteur privé concernant les investissements dans le transport. Bien que les deux exemples aient été présentés en mettant l'accent sur les réalisations et les aspects positifs de la coopération entre les secteurs public et privé, les questions soulevées par le public ont pris un ton plus réfléchi, parfois même quelque peu critique. Il est ainsi apparu clairement dans les discussions que tout projet impliquant des organismes publics et privés doit accorder une attention particulière aux droits et aux devoirs de chacune des parties engagées. Il importe également de soigneusement examiner les différents modèles de partenariat public-privé pour évaluer leurs avantages et leurs inconvénients pour les deux parties impliquées. De plus, la volonté du secteur privé de s'engager dans une fonction d'intérêt public telle que la prestation de services de transport dépend fortement du rendement financier attendu. Par conséquent, les organismes privés doivent prendre les dispositions nécessaires pour garantir que les objectifs sociaux, économiques et de développement sont également atteints par les projets. De même, avant de s'engager à quoi que ce soit, les sociétés privées tiennent à s'assurer que les villes qui sollicitent leur concours peuvent leur garantir des conditions juridiques, politiques et économiques très précises.

Une évaluation effectuée en septembre 2007 a montré que la plupart des participants étaient satisfaits du déroulement et des résultats de la réunion. Les participants ayant répondu à l'enquête d'évaluation ont donné des notes positives à la structure d'organisation et au programme, à la qualité des discours et des présentations, ainsi qu'aux discussions. De plus, la diversité des présentations et des opinions, la place et l'importance accordées à chaque opinion ou déclaration, ainsi que l'occasion de rencontrer d'autres représentants de villes et des experts pour échanger des idées ont également été soulignées comme des aspects positifs de la réunion. Les critiques portaient principalement sur le fait que davantage de représentants d'institutions internationales auraient dû être présents pendant toute la durée de la réunion. De même, le nombre insuffisant de villes participantes d'Europe et d'Amérique du Nord a également été remarqué. Ces commentaires devraient être pris en compte comme des recommandations pour la préparation des prochaines réunions de la Commission.

# 3.4 À venir : Sydney, octobre 2008 : Transport urbain commercial et de marchandises

La prochaine réunion de la Commission 4 aura lieu dans le cadre du 9e Congrès international de Metropolis à Sydney. À cette occasion, le programme de la Commission se terminera par l'examen du dernier sujet, à savoir le transport urbain commercial.

Le choix de ce thème s'explique par le fait que le mouvement des biens et le transport de personnes pour des raisons commerciales et de service provoquent non seulement une augmentation des débits de circulation, mais affecte également la direction des flux et les heures de circulation. En outre, les villes caractérisées par d'importants débits de transport commercial et de marchandises voient cet impact se manifester par l'apparition temporelle de courants de circulation. Les différentes heures de pointe de circulation disparaissent peu à peu pour laisser place à une forte circulation à toute heure de la journée. Par conséquent, les réseaux routiers urbains sont de plus en plus utilisés à leur capacité maximale tout au long de la journée par les personnes se rendant à leur travail, les fournisseurs de services et les transporteurs de marchandises.

Il est de notoriété publique qu'il s'agit d'un problème assez difficile à traiter. Le transport de marchandises est fortement lié à l'économie nationale, aux schémas de consommation et aux flux de marchandises mondialisés. De même, la circulation commerciale s'explique par le changement des schémas de travail, par la division du travail et par l'évolution des demandes de service. Dans cette optique, la réunion aura pour but de regarder au-delà des frontières des villes individuelles et au-delà des zones traditionnelles de planification des transports afin de comprendre pleinement la raison et la situation de ces courants et de trouver des moyens convenables de les organiser et de les gérer dans les villes.

#### 4. FORMATION

Le deuxième pilier du travail de la Commission avec et pour les villes est l'organisation et la mise en œuvre de séminaires de formation concernant des sujets relatifs au transport qui présentent un intérêt particulier pour les planificateurs, les responsables politiques et les décisionnaires dans les métropoles des pays en développement. Dans cette optique, la Commission s'efforce de remplir sa mission de participation au renforcement des capacités en favorisant le transfert de connaissances dans une approche pratique orientée sur les résultats. En général, les formations sont dispensées dans le cadre des réunions annuelles avec la participation d'experts expérimentés provenant d'institutions ou d'entreprises. De cette façon, trois séminaires de formation ont ainsi été offerts aux villes membres au cours du dernier mandat de travail de la Commission.

# 4.1 Technologie du transport ferroviaire, Berlin, 2005

Le premier séminaire de formation a eu lieu pendant le 8e Congrès mondial de Metropolis à Berlin, sur le thème « Les métropoles et leur technologie du transport ferroviaire – La preuve par l'utilisation ». Parmi les conférenciers de la formation figuraient des représentants de Siemens AG, l'un des plus gros fournisseurs de technologies de transport ferroviaire au monde, de la Société de transport public de Berlin (BVG) et de cabinets de conseil privés, ainsi que des représentants de gouvernements municipaux et de fournisseurs de transports d'Asie, d'Amérique latine et d'Allemagne.

Le séminaire, d'une durée de deux journées, avait pour but de fournir des preuves de l'importance des infrastructures de transport efficaces vis-à-vis du développement urbain. Dans ce contexte, le séminaire a mis l'accent sur trois questions centrales :

- 1. Quels sont les avantages d'un système ferroviaire par rapport à un système de transport public par autobus ?
- 2. Dans quelles conditions ces systèmes sont-ils avantageux sur le plan économique ?
- 3. Compte tenu de certaines conditions, quels systèmes doivent être préférés pour aboutir à une solution judicieuse : le tramway, le métro souterrain ou un réseau de trains régionaux ?

En outre, le séminaire s'est efforcé d'intégrer les questions du développement et de l'entretien des infrastructures à la prestation de services d'excellente qualité et à l'efficacité de l'exploitation.

Les différentes prestations ont toutes souligné la nécessité d'adapter le développement des transports à l'occupation des terrains urbains, de façon à éviter la création ou l'augmentation des effets négatifs, notamment sur l'environnement. Grâce à la possibilité de les faire fonctionner à leur capacité maximale, les systèmes de transport ferroviaire, bien que relativement chers comparés aux autres systèmes, peuvent s'avérer un investissement financier très efficace si l'on prend en compte leurs effets secondaires et leurs impacts positifs.

#### 4.2 Entretien des infrastructures urbaines, Toronto, 2006

La deuxième formation de la Commission 4 a eu lieu à Toronto et était organisée en collaboration avec la Commission 2 et le réseau international Femmes et gouvernance locale de Metropolis. Dans le but d'approfondir encore davantage le sujet de la première formation, cette session de formation de deux jours a mis l'accent sur l'entretien des infrastructures urbaines, notamment de la voirie, des réseaux d'assainissement et des canalisations d'approvisionnement en eau. Pour ce qui est de la partie portant sur les infrastructures de transport, elle s'est concentrée sur l'identification des stratégies de réhabilitation de la voirie, sur les méthodes et les critères de calcul et d'évaluation et sur les problèmes relatifs à la planification, en prêtant également attention à la remise en état des réseaux routiers. De plus, la formation a présenté la méthode d'évaluation du coût du cycle de vie du matériel ainsi que des moyens d'intégrer cette technique dans une approche de planification globale.

# 4.3 Planification des transports publics, Séoul, 2007

La troisième formation de la période de travail présentée ici a eu lieu à Séoul dans le cadre de la Semaine de la mobilité de Metropolis. La formation a été dispensée par l'Association allemande pour la coopération technique, la GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), en collaboration avec l'Université technique de Berlin.

La formation a été conçue sur mesure à l'intention des planificateurs et des autres intervenants à titre d'introduction à la planification, à la conception et à la mise en œuvre de solutions de transport public rapide, en mettant particulièrement l'accent sur le transport rapide par autobus. Les sujets étudiés comprenaient des questions techniques, telles que la sélection des couloirs, la planification des infrastructures, la mise en place de lignes et d'arrêts ou de stations, ainsi que les différentes étapes de la planification, depuis les études préliminaires de faisabilité et la planification des infrastructures et de l'exploitation jusqu'à la participation, la commercialisation et la planification opérationnelle. En outre, les conditions politiques, et en particulier la nécessité d'une volonté et d'une vision politiques, ont également été abordées. Les présentations comprenaient plusieurs exemples pratiques et leçons tirées d'expériences de planification dans le passé, aussi bien des tentatives réussies que des échecs. Ces présentations ont été rendues possibles grâce aux formateurs, M. Paolo Custodio (GTZ) et M. Hans-Joachim Becker (UT Berlin), qui ont travaillé sur le terrain dans différents pays et, de ce fait, connaissent les conditions locales et savent comment s'y adapter. En outre, les 64 participants à la formation provenant de 23 pays sur 4 continents ont pris part aux discussions, en présentant des exemples de leur ville et en fournissant au public des informations de première main à un niveau très détaillé. La combinaison des conférences et des discussions a contribué à renforcer l'apprentissage pour tous les participants, qui a reçu une note positive dans l'évaluation de la formation effectuée immédiatement à l'issue de la session.

#### 5. COLLABORATIONS

Comme nous l'avons déjà mentionné dans les chapitres précédents, au cours des trois dernières années, la Commission 4 s'est engagée dans de nombreuses coopérations avec différents partenaires au sein et en dehors du réseau de Metropolis.

La plus remarquable est la collaboration entre les Commissions 4 et 2, qui a commencé fortuitement et de façon très informelle lors de la réunion de Toronto en 2006 mais s'est ensuite développée jusqu'à devenir une véritable collaboration étroite qui a culminé avec l'organisation conjointe de la Semaine urbaine de la mobilité comprenant la formation et la réunion sur le financement de la mobilité urbaine. Des membres des deux Commissions ont fourni des études de cas, qui ont été d'une grande utilité pour le bon déroulement et les résultats de la conférence. Cette coopération a également apporté la preuve que les thèmes transversaux, qui sont traités par les Commissions de Metropolis en parallèle, bien que depuis différents points de vue, devraient être abordés de façon plus intégrée et davantage axée sur la collaboration.

En deuxième lieu, la Commission 4 a travaillé en étroite collaboration avec le réseau international Femmes et gouvernance locale de Metropolis. Les efforts menés de concert par ces deux entités du réseau de Metropolis ont débuté au cours du 8e Congrès mondial à Berlin, au moment du lancement du réseau Femmes et gouvernance locale. Après ces débuts prometteurs, cette collaboration s'est considérablement développée en intensité et en fréquence au cours du dernier mandat de travail de la Commission.

Le réseau Femmes et gouvernance locale a grandement contribué à la réunion de la Commission 4 à Toronto, en apportant son soutien à l'organisation de l'événement ainsi qu'à la mobilisation des partenaires et des participants, en fournissant des présentations et en participant activement aux discussions sur l'égalité des sexes et la mobilité urbaine. Ainsi, des synergies mutuelles ont pu se mettre en place. D'un côté, la Commission 4 a bénéficié des points de vue de femmes activement engagées dans la gouvernance et l'administration urbaines locales à différents niveaux et qui, dans le même temps, représentent les femmes utilisant les transports au quotidien. De l'autre, le réseau Femmes et gouvernance locale s'est enrichi des connaissances des experts en matière de transport participant à la réunion et a profité de cette occasion pour présenter la tâche et la mission du réseau à un public plus large.

Dans le but de poursuivre cette collaboration, la Commission 4 a délégué deux représentants au forum international « Dynamic Cities Need Women », organisé à Bruxelles en décembre 2007 par le Réseau international des femmes. À cette occasion, Mme Maria Krautzberger, secrétaire d'État au Transport et au Développement au Département sénatorial du Développement urbain de Berlin, a présidé l'atelier de travail sur la mobilité urbaine. De plus, Mme Diana Runge, de l'Université technique de Berlin, a présenté les résultats de la réunion de la Commission 4 à Toronto, assurant ainsi la continuité et le renforcement de la coopération entre le travail de la Commission, davantage orienté sur les aspects techniques, et la mission du Réseau des femmes, davantage axée sur la gouvernance et l'égalité entre les sexes.

En troisième lieu, le travail de la Commission au cours des trois dernières années a également compris un certain nombre d'activités de rayonnement à l'intention des villes, des réseaux et des entreprises extérieurs à Metropolis. Ces activités ont été mises en œuvre dans le but, premièrement, d'accroître la visibilité du travail des Commissions auprès des membres et des non-membres du réseau et, deuxièmement, de garantir que la Commission et ses membres acquièrent, grâce au concours d'experts renommés, les informations et les compétences les plus pertinentes et les plus récentes. Dans cette optique, les réunions annuelles ont souvent compris des exposés présentés par des experts provenant d'universités, d'institutions internationales et d'entreprises privées, tandis que les discussions étaient dirigées par un animateur externe, neutre. Il en va de même pour les formations offertes, qui ont bénéficié de la participation d'experts de l'aide internationale au développement aussi bien que d'entreprises privées.

En outre, toutes les informations qui ont été générées et collectées pour les conférences ainsi que pendant les réunions ont été intégralement publiées par écrit et au format électronique et largement diffusées par différents canaux. De cette façon, ces informations ont été rendues accessibles non seulement aux membres et aux participants à la conférence, mais également aux autres villes et organisations non liées à Metropolis. Les présentations effectuées sur le travail de la Commission par les membres et les représentants de la Ville de Berlin, qui préside la Commission, viennent compléter les activités de coopération et de rayonnement.

#### 6. RÉALISATIONS ET RECOMMANDATIONS

Au vu de la diversité des actions – réunions, formations, coopérations, présentations, diffusion des résultats, etc. – présentées et décrites dans les chapitres précédents, il semble raisonnable de conclure que l'objectif de la Commission pour le dernier mandat de travail, tel qu'il a été convenu à Berlin, a été atteint. L'intensité des échanges s'est développée avec le temps, tout comme le degré de détail des informations, le contenu factuel et, par conséquent, la pertinence pratique des réunions. Ainsi, une base complète de connaissances sur les conditions de la mobilité urbaine dans les villes du monde entier a été créée ; elle sera utile pour les représentants, les planificateurs et les responsables politiques des villes, ainsi que pour les institutions impliquées dans la planification durable du transport et pour les experts issus des entreprises et du milieu universitaire. De plus, une confiance fondamentale s'est établie entre les villes au sein du réseau, qui est devenue évidente dans toutes les réunions où des sujets relativement sensibles touchant au transport et à la planification ont été exposés et discutés de façon ouverte et franche, ce qui est tout à fait inhabituel pour des événements de ce type.

Bien qu'il reste encore de nombreux sujets à étudier, il apparaît qu'une demande a été exprimée par les villes pour passer de la production et de l'échange de connaissances à une ligne de conduite plus pratique. Voici quelques exemples parmi les suggestions faites :

- Adoption d'une approche plus souple favorisant la définition des sujets chaque année au lieu de la pratique actuelle qui consiste à établir des programmes fixes pour les trois années à venir.
- Mise en place de groupes de travail pouvant travailler sur des questions particulières dans certaines villes intéressées pendant une courte période et en collaboration avec les autres Commissions afin d'aborder les questions transversales en créant et en utilisant des synergies.
- Désignation de personnes de contact centrales (a) pour les Commissions, (b) dans les Secrétariats régionaux, (c) dans les villes au niveau technique comme au niveau administratif.
- Renforcement de l'attention accordée à l'hétérogénéité des villes membres, qui peut être à l'origine de divergences de priorités en matière d'intérêts thématiques et, par conséquent, de divergences dans les attentes concernant les thèmes, les objectifs et les procédures du réseau Metropolis. En ce qui concerne le travail de chaque Commission, cela peut par exemple impliquer de mettre davantage l'accent dans les réunions sur des villes sujettes à des problèmes et à des conditions similaires :

o soit sous forme de réunions régionales, c'est-à-dire en organisant deux réunions parallèles à différents endroits du monde au lieu d'une seule grande conférence globale annuelle,

o soit en organisant des ateliers de travail à l'intention de certaines villes ou régions dans le cadre d'une conférence globale (annuelle).

Dans tous les cas, il est nécessaire de veiller à ce que, malgré le renforcement de l'accent régional, le travail effectué soit toujours en rapport avec le travail de la Commission entière et du réseau dans son ensemble.

- Amélioration de la gestion et de l'administration des connaissances ainsi que de la diffusion des informations disponibles, par exemple en développant davantage et en tenant à jour une base de données commune, en ouvrant une plate-forme en ligne permettant aux villes de présenter leurs compétences spécifiques, leurs cas de bonnes pratiques ainsi que leurs demandes d'assistance et de coopération. De plus, les informations et l'état de l'art déjà disponibles devrait être utilisés de façon plus intensive par les villes, les instituts et la population, ainsi que par les organismes privés.
- Utilisation accrue des possibilités de coopération offertes par Metropolis, par exemple en ce qui concerne les modèles d'assistance technique disponibles ou la coopération avec la Banque des villes et le réseau international Femmes et gouvernance locale de Metropolis.
- Poursuite et renforcement des opportunités de formation, notamment par le biais de formations régionalisées, de sessions communes avec d'autres Commissions, de formations régulières en face à face enrichies par la préparation de documents de formation, au format électronique et en version imprimée.
- Distinction plus précise entre les événements de différente nature, par exemple entre les réunions techniques et les réunions formelles et d'organisation.

Ces suggestions, ainsi que d'autres, ont déjà été communiquées par la Commission au réseau Metropolis, où elles ont reçu un accueil assez favorable. Étant donné que le travail de cette Commission devrait prendre fin avec la réunion de Sydney, elles doivent être comprises comme des suggestions également applicables à d'autres Commissions ainsi que pour la réorganisation et le renforcement de l'orientation et des procédures du réseau déjà envisagés pour les années à venir.

# 7. DÉCLARATION SUR LA GESTION DE LA MOBILITÉ URBAINE DURABLE

Déclaration commune des villes membres de la Commission 4 soumise à discussion et adoption au 8e Congrès mondial de Metropolis à Berlin, du 11 au 15 mai 2005

#### I. Remarque préliminaire

(1) À l'occasion du 8e Congrès mondial de Metropolis qui se tiendra du 11 au 15 mai 2005 à Berlin, nous, les représentants des villes membres de la Commission 4 « Gestion de la mobilité urbaine » du réseau Metropolis, déclarons notre attachement aux principes de la gestion durable de la mobilité urbaine. Nous estimons que la mobilité urbaine durable vise à garantir une répartition socialement adéquate de l'accès à la mobilité, l'efficacité économique et une réduction des répercussions négatives des transports sur l'environnement.

#### II. Le défi - la mobilité urbaine

- (2) La mobilité et les transports sont des composantes clés de la vie urbaine dans les villes du monde entier. Les habitants recherchent la mobilité, premièrement pour elle-même, en tant qu'expression de la liberté, et deuxièmement car elle leur permet de se déplacer d'un endroit à un autre pour y satisfaire les besoins les plus divers. Cependant, l'augmentation de la circulation et la place dominante qu'occupent les véhicules routiers dans les transports de voyageurs et de marchandises constituent une menace croissante pour la qualité de vie dans les villes :
- Elles entraînent une destruction des structures urbaines et leur réorganisation en fonction des exigences de la circulation automobile.
- Les modes de locomotion non motorisés (marche à pied, vélo) sont négligés.
- Le bruit, la pollution atmosphérique, celle de l'eau et les encombrements menacent la vie et la santé des citadins.
- Certaines catégories de population sont systématiquement exclues des transports, ce qui compromet leur accès aux différentes fonctions urbaines.
- Des sommes importantes sont nécessaires chaque année pour financer des systèmes de transport qui, souvent, ne répondent pas aux attentes et aux besoins de la classe politique et des usagers et
- Il manque souvent à la planification et à la politique des transports la vision à long terme et l'approche stratégique nécessaires pour satisfaire la demande actuelle sans pour autant restreindre les droits des générations futures.
- (3) Les tensions qui existent entre le désir humain de mobilité et les préoccupations quant aux répercussions négatives de la réalisation physique de ce désir par les transports posent la question suivante : comment organiser les systèmes de transport pour réaliser une mobilité maximum tout en limitant le plus possible ses conséquences négatives. La plupart des villes ont désormais reconnu qu'elles doivent revoir leurs conceptions de la mobilité et prendre des mesures pour se doter de systèmes de transport urbain répondant aux exigences de la durabilité. Les défis auxquels les villes sont confrontées, les problèmes qui se posent et les approches de solutions possibles sont nombreux et divers. Toute tentative de maîtriser les défis de la mobilité urbaine dans un cadre international comme Metropolis doit non seulement prendre en compte mais aussi soutenir le caractère unique de chaque ville, son développement spécifique au plan historique, culturel et économique et la vaste palette de solutions possibles pour réaliser l'objectif commun d'une mobilité urbaine durable.

# III. Stratégies de mobilité urbaine au sein du réseau Metropolis

- (4) Prenant en considération les différents niveaux de développement des villes, les représentants des villes membres de la Commission 4 ont convenu des stratégies suivantes qui seront mises en œuvre par toutes les villes en fonction de leur situation respective :
- (5) Mobilité et développement urbain

Nous favorisons des modèles d'aménagement du territoire réduisant les transports motorisés. Nous observerons le développement des villes et des structures d'établissements en ce qui concerne leurs répercussions sur les transports. Par ailleurs, nous encouragerons les plans d'aménagement du territoire et les constructions le long des infrastructures de transport existantes ou prévues et, ce faisant, une croissance urbaine liée allant de pair avec une offre de transports plus durable. Nous encouragerons une répartition des fonctions urbaines destinée à réduire les transports pendulaires et analyse-

rons les possibilités de zones résidentielles où la circulation automobile est réduite ou interdite. Nous visons par ailleurs une répartition des systèmes de transport selon la répartition modale prévue. Cela comprend également la protection de l'espace public vis-à-vis de la domination de l'infrastructure et de l'utilisation des transports et surtout la destruction de ce même espace public par une circulation disproportionnée et le stationnement. À l'avenir, la mission prioritaire consistera à redonner vie à l'espace public et à le remettre à la disposition des fonctions urbaines « normales ». Nous proposons donc aussi une meilleure organisation des transports touristiques, notamment aux alentours des attractions touristiques, submergés d'autocars de tourisme qui nuisent à la qualité de vie des riverains et des touristes.

Par ailleurs, nous coopérerons avec les zones de la périphérie des villes, afin d'associer les développements urbain et régional et d'améliorer les perspectives de développement de ces deux zones.

#### (6) Mobilité et cohésion sociale

Nous soulignons l'importance que revêt la mobilité pour permettre l'accès et la participation de tous les citoyens à la vie urbaine. Nous nous efforcerons donc de mettre en place des systèmes de transport répondant aux besoins de toutes les catégories de population, en tenant particulièrement compte des catégories sociales défavorisées, des jeunes, des personnes âgées et des handicapés. Il convient également d'accorder une attention particulière aux différences de comportement face aux transports dues au sexe. Nous respectons les différents besoins et exigences des hommes et des femmes et sommes résolus à accorder á ce sujet l'attention qu'il mérite.

Nous voulons donc développer et mettre en œuvre des mesures appropriées ainsi que des mécanismes de contrôle afin de garantir l'égalité de tous devant les transports, par des moyens comme la politique de tarification, la flexibilité des dessertes et du service, la mise en place d'horaires répondant aux modèles d'activité et aux horaires des usagers potentiels, l'introduction de services de transports innovants à l'aide des technologies d'information et de communication et par des mesures destinées à augmenter la sécurité et la satisfaction des autres besoins des usagers des transports.

Nous sommes extrêmement préoccupés par l'augmentation du nombre d'accidents de la route et des morts et des blessés qu'ils entraînent. Nous voulons améliorer la sécurité routière en mettant en œuvre les moyens techniques, organisationnels et autres disponibles.

# (7) Répercussions sur l'environnement

La pollution atmosphérique, de l'eau et du sol ainsi que le bruit nuisent à la vie en ville et compromettent gravement la santé et la qualité de vie des citadins. Nous nous efforcerons donc de mettre en œuvre l'ensemble des mesures techniques et non techniques disponibles afin de réduire la pollution atmosphérique et le bruit. Nous analyserons la composition des parcs de véhicules communaux et publics et ferons tous les efforts nécessaires pour les améliorer, les entretenir et les contrôler régulièrement sur la base des normes d'émissions en vigueur. Un problème particulier existe dans les villes des pays en voie de développement où les véhicules motorisés à deux roux, surtout utilisés comme moyen de transport par la population pauvre, causent des répercussions sur l'environnement. La gestion de la qualité de l'air est à considérer comme un outil important pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une vaste stratégie de la qualité de l'air. Cet outil servira également à déterminer dans quelle mesure les transports urbains contribuent aux émissions de gaz à effet de serre et donc aux changements climatiques. Nous examinerons par ailleurs des mesures de réduction active et passive du bruit, que nous mettrons en œuvre dans l'intérêt de la population. Une stratégie globale visant à la mise en place d'un système de transport respectueux de l'environnement devrait renforcer la position des transports publics urbains comme concurrents de la voiture particulière. Nous encourageons les mesures visant à faciliter le passage d'un mode de transport à un autre et favorisons une répartition modale accordant une place plus importante aux transports publics.

#### (8) Financement des transports urbains

Afin de garantir des transports adéquats, nous examinerons les mécanismes de financement des infrastructures et de la desserte par les transports publics urbains. Nous reconnaissons le rôle des gouvernements nationaux et des municipalités qui, en fournissant les fonds nécessaires, soutiennent l'importance des transports dans l'intérêt de la population, mais nous voulons également promouvoir l'étude et l'utilisation d'autres mécanismes de financement innovants et prometteurs pour tous les modes de transport. L'intégration du secteur privé, les partenariats public-privé et l'externalisation des offres de transport, pour ne citer que quelques exemples, peuvent constituer des options intéressantes pour certaines villes.

Nous devons cependant toujours respecter les principes d'efficacité, de transparence et d'intégration des moyens de transport et donner la priorité au bien-être des usagers et de la population citadine par rapport aux intérêts économiques. Par ailleurs, nous devons considérer les revenus des transports, non seulement d'un point de vue financier, mais aussi sous l'angle de leurs répercussions économiques et sociales et de la valeur particulière qu'elles ont pour la vie et le fonctionnement de la ville. De même il faudrait faire bénéficier toute la population des investissements faites pour améliorer les transports.

#### (9) Gestion des transports urbains de marchandises

Pendant de nombreuses années, les transports de marchandises ont été le parent pauvre de la planification et de la politique de transports. Les pratiques et les habitudes qui se sont mises en place posent maintenant de gros problèmes à nos villes. Nous conseillons donc aux villes d'analyser leur gestion actuelle de la livraison de marchandises et de ses probables répercussions futures. Nous soutenons la coordination des transports de marchandises, le renforcement du transport de marchandises par rail et voies d'eau et l'établissement, la mise en place et l'utilisation stratégique de méthodes innovantes pour le transport de marchandises. Pour y parvenir, il convient d'examiner toutes les possibilités et de les mettre en pratique en fonction des conditions existantes et des objectifs prioritaires.

#### (10) Mise en place d'institutions de planification performantes

Nous aimerions souligner l'importance de la planification stratégique dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports et, plus particulièrement, celle de la planification au point de contact des zones bâties et des voies de communication. La mise en place d'institutions de planification performantes semble être une condition importante pour une planification de grande ampleur. Nous exigeons donc une approche cohérente de la part de tous les échelons gouvernementaux et administratifs et l'intégration de tous les services concernés. Outre les missions qui incombent aux villes, il est du ressort des gouvernements nationaux de créer le cadre juridique et structurel correspondant dans lequel les villes pourront déployer leur action. Par ailleurs, c'est précisément dans les grandes agglomérations qu'une coopération au-delà des limites territoriales et l'établissement de liens entre les responsabilités et les compétences sont nécessaires.

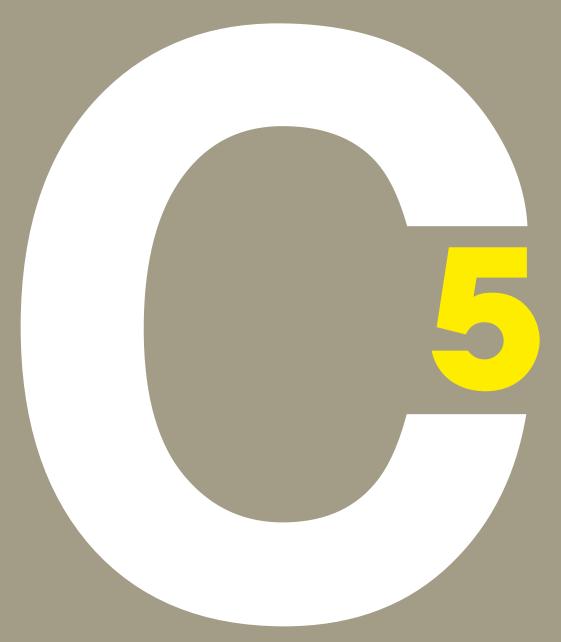
#### (11) Participation des citoyens

La participation offre la possibilité au public, c'est à dire aux citoyens, groupes d'intéressés, ONG etc., de devenir une partie intégrale du procès de décision et planification. Il pourrait également être favorable d'y intégrer le procès existant de l'agenda locale. Nous apportons également notre soutien à une intégration plus forte et à une association systématique des citoyens aux différents niveaux du processus de planification. Il faut des mécanismes efficaces garantissant un processus de planification efficace, transparent et cohérent, qui ne prenne pas uniquement en considération les exigences à court terme, mais surtout les perspectives à long terme. Il faut informer dans le détail le public sur tous les domaines qui font du domaine des transports un secteur aussi complexe et important, pas uniquement pour la politique, mais aussi pour leur propre vie. L'intégration de la population entraînera par ailleurs une optimisation de la planification et l'élaboration de plans et de stratégies tenant compte des attentes de la population en matière de mobilité.

# IV. Autres actions nécessaires

(12) Nous considérons qu'une évaluation minutieuse de la réalité des transports urbains et le développement de visions pour la mobilité ne mettront pas seulement en évidence toute une série d'autres problèmes, mais qu'elle révélera également partout des possibilités d'action innovantes. Poursuivant l'objectif commun d'une gestion durable des transports urbains, les villes tenteront de trouver des solutions à leurs problèmes. Ce processus pourrait prendre un certain temps. Pour soutenir chaque ville, nous nous prononçons en faveur de la poursuite et de l'intensification des échanges d'expérience et de connaissances.

Nous nous félicitons donc de ce congrès de Berlin et aimerions qu'il constitue d'une part une étape importante pour le travail déjà accompli et d'autre part le début d'une nouvelle ère de collaboration entre les métropoles du monde entier.



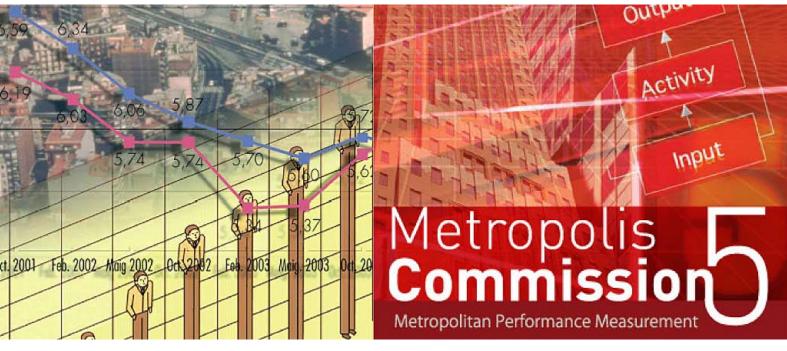
# INDICATEURS MÉTROPOLITAINS DE PERFORMANCE

METROPOLIS 2008 • RAPPORT DE COMMISSIONS • CONNECTER LES VILLES • SYDNEY

Les villes ne cessant de croître en taille et en complexité, les décideurs et les planificateurs doivent disposer de méthodes, de compétences et d'informations chaque jour plus pertinentes, afin de relever efficacement les défis qu'ils rencontrent. Une approche technique de la collecte d'informations et la mesure de la performance peuvent fournir des orientations claires quant à l'efficacité des stratégies et des projets des dirigeants de villes.

La Commission (en tant que projet conjoint de Metropolis et UN-Habitat) consiste à fournir une assistance technique pratique à certaines villes de pays en développement, afin qu'elles puissent construire leur propre capacité locale à entreprendre la mise en place de systèmes de mesure de la performance. Cette assistance prend la forme de missions d'experts dans les villes qui en ont le plus besoin.





La Commission 5 est un projet conjoint entre Metropolis et l'observatoire global urbain (GUO) de ONU Habitat.

# C5: Indicateurs métropolitains de performance

**Présidence** – Melbourne (État de Victoria)

Vice-présidence – État de Mexico

**Président** – Justin Madden, Ministre de l'Aménagement du territoire, État de Victoria, Australie

**Vice-président** – Enrique Peña Nieto, Gouverneur de l'État de Mexico

**Coordinatrice** – Mary Lewin, Ministère de l'aménagement et du développement communautaire, État de Victoria, Australie

#### Villes, régions et organismes internationaux participants

Aden, Addis Abeba, Alexandrie, Al Hodidah, Al Madinah, Arriyadh, Al Hodeïda, Al Madina, Al Mukalla, Ar-Riyad, Barcelone, Belo Horizonte, Berlin, Brazzaville, Chiraz, Cotonou, Guadalajara, Ispahan, Istanbul, Johannesburg, Kaboul, Kampala, Kolkata, La Havane, Le Caire, Manille, Mashhad, Melbourne, État de Mexico, Monrovia, Moscou, Paris – Ile-de-France, Porto Alegre, Puebla, São Paulo, Sana'a, Sarajevo, Séoul, Stockholm, Tabriz, Tananarive, Téhéran, Toluca, Institut arabe du développement urbain (AUDI), Observatoire urbain régional de Vancouver (RVU), Réseau des villes sud-africaines (SACN), Union internationale des transports publics (UITP), Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE).

#### Remerciements:

(†) Tanzib Chowdhury et Maharufa Hossain (UN-Habitat), Joe Flood, David Wilmoth, Meg Holden, Ana Karina Gomez, Ariadna Pujol, Jeremy Reynolds and Martin Spence.

**Auteur du rapport:** Mary Lewin, Ministère de l'aménagement et du développement communautaire, État de Victoria, Australie



La Commission 5 se donne pour mission d'encourager les villes des pays en voie de développement à mettre en place leur propre système de mesure de performances grâce à des prises de décisions efficaces dans un contexte urbain.

# **Sommaire**

AΒ	RÉVIA	ATIONS	115
1.	INT	RODUCTION	115
2.	APP	ROCHE ET OBJECTIFS DE LA COMMISSION 5	116
3.	RÉUNIONS, ATELIERS DE TRAVAIL ET ÉTUDES DE CAS		116
	3.1	Planification stratégique et utilisation de la technologie	117
	3.2	Protection de l'environnement et développement durable	118
	3.3	Gouvernance et responsabilité	118
	3.4	Rôle des femmes	119
	3.5	Pauvreté et inégalités sociales	120
	3.6	Autres thèmes et problèmes potentiels	121
4.	MISSIONS D'EXPERTS		122
	4.1	Intérêt croissant pour les systèmes de mesure de la performance	122
	4.2	Impact des OMD sur les objectifs stratégiques locaux	123
	4.3	Reconnaissance par les villes de leur rôle dans le succès des systèmes de	
		mesure de la performance	123
	4.4	Influence des systèmes politiques sur les systèmes de mesure	
		de la performance	124
	4.5	Confiance dans les solutions technologiques	125
	4.6	Besoin de clarté dans l'élaboration des ensembles d'indicateurs.	125
5.	OBSERVATIONS CLÉS		125
	5.1	Approche pratique de la Commission	125
	5.2	Rôle des OMD et partenariat avec l'OUM	125
	5.3	Missions d'experts	126
	5.4	Ateliers et réunions	126
	5.5	Planification stratégique, données et mesure de la performance	126
	5.6	SIG et suivi de la performance	127
6.	REC	OMMANDATIONS	128
	6.1	Élargissement de la participation et des partenariats	128
	6.2	Études de cas et manuels pratiques	128
	6.3	Portée universelle de la mesure de la performance	128
7.	CON	NCLUSIONS	129
An	Annexe : Résumé des activités de la Commission 5		
Réunions et événements de réseau 2003-2008			131
Mi	Missions d'experts 2003-2008		
No	Notes		



La Commission 5 a dirigé un atelier de formation à Vancouver, en juin 2006 dans le cadre du 3ème Forum Urbain Mondial.

#### **Abréviations**

C5 Commission 5 de Metropolis : Indicateurs métropolitains de performance

OUM Observatoire urbain mondial

OUL Observatoire urbain local

OMD Objectifs du Millénaire pour le développement (Nations Unies)

RVu Observatoire urbain régional de Vancouver

SIG Système d'information géographique

#### 1. INTRODUCTION

Le présent rapport est un résumé des travaux entrepris par la Commission 5 sur les indicateurs métropolitains de performance (C5) entre 2002 et 2008[1]. Il a pour but de fournir un aperçu des principaux problèmes relatifs aux indicateurs métropolitains de performance auxquels sont confrontées les villes membres, des approches qu'elles ont adoptées pour faire face à ces difficultés et des leçons tirées du travail de la Commission. Le rapport formule également un certain nombre d'observations et de recommandations utiles pour les futurs projets et Commissions de Metropolis.

La Commission 5 a été mise en place sous la forme d'un projet commun entre Metropolis et l'Observatoire urbain mondial d'ONU-Habitat (OUM). L'objectif du projet, tel qu'il est défini dans les Termes de référence de la Commission, était d'encourager les villes des pays en développement à se doter de leurs propres systèmes de mesure de la performance, spécifiquement conçus pour traiter les problèmes de gestion urbaine[2]. La mise en place de la C5 repose sur le principe que la prise de décision efficace dans un contexte urbain nécessite de disposer d'informations fiables sur les performances de la ville, d'être capable d'identifier les priorités et d'avoir les compétences nécessaires pour œuvrer à la réalisation d'objectifs stratégiques.

Le fonctionnement de la Commission s'intègre dans le cadre mondial élargi créé par la Déclaration du Millénaire des Nations Unies et les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). En partenariat avec l'OUM, Metropolis a encouragé la mise en place d'observatoires urbains locaux (OUL) dans les villes en développement[3]. L'OUM est chargé d'observer les progrès vers la réalisation des OMD dans le monde entier, et les OUL occupent une place centrale dans le développement de la capacité des villes à faire ce travail. Bien que les OMD concernent le monde entier, ONU-Habitat reconnaît que, du fait de l'augmentation de la population urbaine, c'est avant tout dans les villes qu'il faut lutter pour atteindre les OMD[4]. Le Rapport 2006 sur les objectifs du Millénaire pour le développement souligne que les indicateurs constituent le principal outil permettant à la communauté mondiale de déterminer l'avancement des progrès vers la réalisation des OMD. En dépit de cette priorité affirmée, l'ONU est actuellement en proie à un manque de données fiables pour ce travail et a déclaré qu'il était « urgent de lancer des initiatives pour le renforcement des capacités statistiques » afin de faire face à cette pénurie[5]. Cette pénurie constatée de compétences, associée à la difficulté de faire passer les OMD de l'échelle mondiale ou nationale au niveau local, confère encore plus d'importance aux activités de renforcement des capacités et d'assistance technique que la Commission 5 offre aux villes membres.

#### Les observatoires urbains locaux

En 2006, dans les pays en développement, sept villes sur dix ont reconnu qu'elles ne disposaient pas des capacités ou des moyens nécessaires pour surveiller les indicateurs ou les tendances urbains, tels que l'occupation des sols, la croissance des établissements humains de fait, le nombre d'habitants de taudis, la proportion de terres rurales transformées en terrains urbains, etc. Même dans les pays industrialisés, de nombreuses villes ne sont pas en mesure de fournir des informations exactes, mises à jour, sur les conditions urbaines, étant donné que ces informations ne sont pas toujours disponibles instantanément et que, très souvent, les informations au niveau des quartiers sont inexistantes dans la plupart des villes.

Par conséquent, dans de nombreux gouvernements locaux et nationaux, la planification urbaine se fait à tâtons. En réponse à ce problème, l'Observatoire urbain mondial d'ONU-Habitat contribue à trouver des solutions créatives à la crise de l'information urbaine. L'Observatoire urbain mondial, chargé de produire « de meilleures informations pour de meilleures villes », a commencé à collaborer avec des représentants de gouvernements locaux et nationaux dans certains pays afin de mettre au point des systèmes de collecte de données urbaines qui soient à la fois pertinents au niveau local et reliés à l'échelle mondiale.

Aujourd'hui, il existe plus de 300 observatoires urbains dans le monde entier. Certains fonctionnent relativement bien, tandis que d'autres sont totalement inefficaces. De Bangalore en Inde, à Alep en Syrie, en passant par Nakuru au Kenya, Guadalajara au Mexique et même Toronto au Canada, les observatoires s'efforcent de produire des informations de qualité pouvant être utilisées pour élaborer des politiques et, à terme, améliorer la qualité de vie dans les villes.

Les observatoires ne sont pas seulement des entités techniques produisant des données et des informations. Ils constituent aussi très souvent des centres de formation pour apprendre à utiliser ces informations. Plusieurs observatoires, financés par le réseau mondial des Nations Unies, mettent au point des outils utiles sur les méthodes permettant de capturer la réalité urbaine et de la transformer en informations pertinentes pouvant contribuer à une prise de décision fondée sur les faits. D'autres observatoires sont en réalité des écoles de démocratie, qui apprennent aux intervenants et à l'ensemble des citoyens comment travailler de concert en partageant les informations.

Les observatoires urbains peuvent aider les autorités locales à planifier la ville d'aujourd'hui et à visualiser la ville de demain, une ville plus inclusive et plus productive, une ville pour tous.

Voir Eduardo López Moreno[6]

#### 2. APPROCHE ET OBJECTIFS DE LA COMMISSION 5

La Commission 5 a délibérément adopté une approche pratique visant à apporter des bienfaits tangibles aux villes des pays en développement. Le but est d'élargir l'utilisation des systèmes de mesure de la performance dans le fonctionnement des villes en offrant une formation pratique et une assistance technique aux praticiens et aux décisionnaires. Les Termes de référence de la Commission établissent les objectifs clés suivants dans la promotion de la mesure de la performance :

- · Échange d'informations
- · Renforcement des capacités
- · Promotion des OUL
- · Encouragement à une approche d'« auto-assistance » dans les villes participantes[7]

La Commission s'est efforcée d'atteindre ces objectifs en organisant des réunions, des missions d'experts, des événements de réseau et des ateliers de formation. Par le biais d'une formation ciblée et d'un échange d'informations efficace entre les représentants des gouvernements locaux, la pratique de la gestion urbaine peut être améliorée, dans l'intérêt de la population locale.

# 3. RÉUNIONS, ATELIERS DE TRAVAIL ET ÉTUDES DE CAS

Les réunions de la Commission ont constitué des forums d'échange d'information entre les villes par la présentation d'études de cas sur les expériences et les pratiques mises en œuvre. La plupart des rapporteurs et des intervenants invités étaient des universitaires ou des experts éminents dans leur domaine, mais le principal objectif de ces réunions était de donner aux praticiens et au personnel technique l'occasion d'échanger des informations avec leurs homologues. Les réunions et les ateliers





COMMISSION 5

La Commission 5 lors de l'atelier de formation qui s'est tenu à Mashhad, (Iran) en juin 2007.

de travail de la Commission ont mis l'accent sur un certain nombre de questions spécifiques, déterminées en collaboration avec les villes membres. Cette approche a permis de favoriser un haut niveau d'engagement intellectuel des villes d'accueil et des participants, ainsi que l'obtention de résultats stratégiques tangibles.

Les présentations et les discussions étaient principalement destinées à montrer les leçons pratiques tirées de l'expérience durement gagnée. La plupart des problèmes soulevés lors des réunions s'appliquent à toutes les villes, ce qui a permis la constitution de la liste suivante de préoccupations universelles:

- · Planification stratégique et utilisation de la technologie
- · Protection de l'environnement et développement durable
- · Gouvernance et responsabilité
- · Rôle des femmes
- · Pauvreté et inégalités sociales

# 3.1 Planification stratégique et utilisation de la technologie

Le travail de la Commission se concentre sur la pratique de la planification stratégique, étant donné que les indicateurs urbains constituent souvent un outil essentiel pour les responsables de la planification stratégique urbaine et sont toujours utiles pour atteindre les objectifs globaux des gouvernements municipaux. Le travail de la Commission démontre largement que les systèmes métropolitains de mesure de la performance sont plus efficaces lorsqu'ils sont utilisés dans un cadre stratégique et politique clairement défini[8]. Les villes qui adoptent une approche stratégique de la gestion urbaine sont tout à fait en mesure d'établir clairement des objectifs et des cibles pour leur travail par le biais de l'utilisation de plans à l'échelle de la ville, de schémas directeurs urbains et d'autres documents stratégiques. Les indicateurs mentionnés dans ces plans ou mis en place pendant la phase de mise en œuvre permettent aux planificateurs de mesurer les progrès vers ces objectifs et de mettre en évidence l'efficacité des politiques et projets sélectionnés. Les praticiens doivent être conscients que la sélection des indicateurs et la collecte des données doivent être pertinentes, faute de quoi les résultats de leur travail risquent de s'avérer « inutiles »[9].

La mesure de la performance est étroitement liée à l'utilisation de la technologie dans la planification urbaine, en particulier à l'utilisation des systèmes d'information géographique (SIG). Un SIG utilisé correctement peut fournir aux gestionnaires urbains des informations détaillées en grande quantité sur les changements et les progrès importants au sein d'une ville. Toutefois, s'il n'est pas utilisé correctement, le SIG peut s'avérer un investissement aussi onéreux qu'inutile. Les membres de la Commission ont utilisé les SIG pour examiner les aspects environnementaux, sociaux et spatiaux de leurs villes et pour collecter des informations afin de guider la mesure de la performance de leurs schémas directeurs stratégiques. Le SIG, utilisé comme un outil permettant de mettre en évidence les zones avantagées et désavantagées, aide les gestionnaires urbains à déterminer les sites à viser pour la prestation de services. D'autre part, il a été démontré qu'il était également possible de disposer de systèmes efficaces de surveillance et d'évaluation à faible coût au sein d'un cadre stratégique sans avoir besoin d'un SIG sophistiqué. De nombreuses villes parviennent à de véritables améliorations en concentrant leurs ressources sur la mise au point de systèmes d'indicateurs simples. Ces approches s'appuyant peu sur la technologie sont illustrées, par exemple, par les cas de la Ville de Bangalore, qui a utilisé des « Citizen Report Cards » (bulletins de rétroaction des citoyens) pour évaluer les progrès de la Ville vers la réalisation de ses engagements de service[10], et de la ville de Valle Cuautitlán, qui a utilisé des indicateurs basés sur de simples feuilles de calcul Excel pour permettre l'identification des principaux objectifs et des priorités clés[11].

D'excellentes opportunités s'offrent aux responsables politiques régionaux, dans la pratique de la mesure de la performance et de la planification stratégique, pour travailler de concert avec d'autres villes afin de renforcer leurs capacités. Par exemple, Riyad, Belo Horizonte, Vancouver et l'État de Mexico peuvent jouer un rôle d'orientation important au sein de leurs régions respectives.

# Étude de cas - Observatoire urbain régional de Vancouver (RVu)

Souvent citée comme l'une des villes les plus agréables à vivre du monde, Vancouver a réussi à appliquer des indicateurs de performance dans un cadre stratégique clairement défini. Le développement métropolitain s'effectue dans un cadre de gouvernance unique, caractérisé par la séparation des pouvoirs au niveau fédéral et une autonomie considérable au niveau municipal pour la planification régionale. L'Observatoire urbain régional de Vancouver (RVu) a été créé en 2004 en réponse à la « pénurie d'informations pertinentes, appropriées et exactes à l'échelle urbaine » (http://www.rvu.ca/). Le RVu, premier observatoire local du réseau mondial des observatoires des Nations Unies à être mis en place dans les pays industrialisés, conserve son indépendance mais a bénéficié du soutien de gestionnaires, de responsables politiques et de groupes de citoyens de la ville pour fournir dans les temps des informations et des commentaires pertinents, produits par des professionnels. L'observatoire est situé dans les locaux de l'Université Simon Fraser. Le RVu apporte également une contribution internationale importante, en prenant part aux activités de la Commission en tant que participant, en tant qu'étude de cas et en tant que ressource de formation.

#### 3.2 Protection de l'environnement et développement durable

Les questions relatives à la protection de l'environnement, au développement durable et, plus récemment, au changement climatique ont suscité des préoccupations croissantes chez les villes membres : la Commission a répondu à ces inquiétudes en faisant de l'environnement un thème majeur lors de la réunion et des ateliers de travail qui se sont déroulés en juin 2007 en Iran. Les présentations de villes ou régions métropolitaines aussi différentes que Moscou, Téhéran et Paris – Île-de-France ont toutes mis l'accent sur le fait que l'environnement est inséparable de l'économie et de la société. Les membres ont conçu un certain nombre de mécanismes de surveillance en réponse aux préoccupations environnementales. Certains villes ont intégré à leur cadre stratégique l'objectif de devenir une ville « verte » et durable, en dessinant des « zones vertes » dans les plans de la ville et en entreprenant d'autres initiatives susceptibles d'être mesurées et surveillées. Par exemple, Addis-Abeba a élaboré un plan stratégique visant à rendre la ville « propre, verte, sûre et agréable à vivre » d'ici à 2025[12]. D'autres villes – en réalité, la plupart des villes aujourd'hui – utilisent des indicateurs environnementaux et de développement durable pour vérifier l'ampleur et la gravité des problèmes environnementaux auxquelles elles sont confrontées dans l'ensemble de la ville et, plus particulièrement, dans les quartiers et les écosystèmes à risque. À mesure que les villes mettent en place des systèmes visant à sensibiliser la population et l'Administration aux questions environnementales, il est reconnu de plus en plus largement que, pour obtenir de bons résultats sur le plan environnemental, tous les acteurs clés doivent être impliqués dans le processus et qu'un système de surveillance adapté constitue une condition certes nécessaire, mais non suffisante pour assurer la réussite du processus. Dans cette optique, le SIG a un rôle important à jouer pour fournir des informations sur les changements environnementaux au sein des villes et pour assurer le suivi du succès des projets et des mesures de protection de l'environnement.

# 3.3 Gouvernance et responsabilité

Les États-nations reconnaissent l'importance d'une gouvernance transparente et efficace du développement, mieux connue grâce aux exemples récents mettant en jeu des entreprises et des institutions financières internationales. Simultanément, souvent de façon indépendante, de nombreuses villes des pays en développement évoluent vers des systèmes de gouvernance plus ouverts et plus décentralisés, en bénéficiant dans certains cas de la délégation des compétences de planification et de gestion urbaines par le gouvernement central aux gouvernements régionaux, locaux ou municipaux. Les gestionnaires urbains sont souvent plus conscients de l'importance de la gouvernance pour élaborer et



L'atelier de la C5 à Mashhad (Iran) s'est intéressé aux moyens de mettre en place des indicateurs de politique participative, des concepts de gouvernance et de société civile. Mary Lewin, Coordinatrice de la C5, durant la session.

mettre en œuvre des visions stratégiques que les responsables politiques et les administrateurs au niveau national. Dans ces situations, les gestionnaires urbains ont besoin d'informations fiables pour prendre des décisions de façon efficace et responsable.

La Commission a examiné les moyens de surveiller les performances de la gouvernance urbaine dans un contexte marqué par la mondialisation et la privatisation, par l'évolution du statut de la pauvreté dans l'absolu et relativement, par la persistance de la corruption, par le rôle de l'État dans des économies changeantes et par la multiplicité des organismes impliqués dans la gestion des centres urbains. La gouvernance était l'un des thèmes clés des réunions de la Commission qui se sont tenues en juin 2007 en Iran. L'atelier de travail organisé en parallèle a consisté en des démonstrations pratiques des modèles de gouvernance efficace et de l'utilisation des indicateurs pour atteindre les objectifs de responsabilité. Les séances, marquées par une forte interactivité, ont identifié un modèle de gouvernance qui reflète les aspirations universelles de :

- · Direction Mise en place de plans stratégiques établissant des priorités associées à des objectifs clairs.
- $\cdot Responsabilit\'e-Transparence \ des \ processus \ financiers, juridiques \ et \ de \ prise \ de \ d\'ecision.$
- · Autonomisation par le biais de la participation publique Réactivité du gouvernement face aux attentes de la population et accès à la prise de décision.
- $\cdot \text{ \'egalit\'e entre femmes et hommes} \text{P\'r\'esence de femmes dans la direction et mise en place d'objectifs pour améliorer leur statut.}$
- · Société civile Partenariats avec le secteur privé et les associations[13].

Au Moyen-Orient et en Asie centrale, il existe des divergences importantes entre ces aspirations populaires et les cadres politiques parfois plus restrictifs imposés par l'État.

# 3.4 Rôle des femmes

Dans les pays en développement comme dans les pays industrialisés, la population prend de plus en plus conscience du lien entre le rôle des femmes dans la société et la situation économique du pays. Les villes des pays en développement sont souvent situées au sein de sociétés traditionnelles ou comprennent des communautés soutenant fermement des positions catégoriques quant aux rôles respectifs des hommes et des femmes. À mesure que ces sociétés s'ouvrent à la mobilité internationale et s'engagent dans de forts courants de modernité économique et sociale, ces positions traditionnelles sont remises en cause. Le rôle des femmes dans la gouvernance municipale a constitué une question centrale dans la mise au point d'indicateurs métropolitains de gouvernance visant à gérer la performance, au lieu de seulement mesurer la performance[14].

L'ONU reconnaît la situation des femmes dans les pays en développement, et l'objectif 3 des OMD vise à « Promouvoir l'égalité et l'autonomisation des femmes ». De plus, la cible 4 des OMD met spécifiquement l'accent sur l'élimination de la disparité entre garçons et filles à tous les niveaux d'éducation d'ici à 2015. Des preuves indiquent que des questions telles que la prospérité économique et la surpopulation sont directement liées au niveau d'éducation des femmes, ainsi qu'à leur degré de participation dans la société[15].



Téheran (Iran) a accueilli la première réunion de la C5 en juin 2007.

De gauche à droite : Prof David Wilmoth, Membre du conseil consultatif, UNGCCP, Mary Lewin Coordinatrice de la C5 et Josep Roig, Secrétaire général de Metropolis.

La participation des femmes au système politique est un sous-ensemble de leur rôle dans la société au sens large et de leur participation à des processus plus larges de gouvernance. L'égalité des femmes, encouragée par des objectifs visant à améliorer leur statut, constitue un pilier dans la plupart des modèles de gouvernance, y compris dans les sociétés traditionnelles du Moyen-Orient ; toutefois, ces objectifs ne reflètent pas nécessairement l'expérience des femmes dans ces sociétés. En vertu d'un argument selon lequel les besoins de la plupart des femmes sont différents de ceux des hommes, les femmes doivent être en mesure de participer à tous les niveaux de la société pour pouvoir défendre correctement leurs points de vue sur les problèmes auxquels elles sont confrontées. Cet argument peut être élargi aux questions relatives à la planification urbaine, par la promotion d'une conception et d'une planification tenant compte de la spécificité des sexes, ainsi qu'à la prestation de services municipaux, tels que des transports publics satisfaisants en dehors des heures de pointe[16].

# Étude de cas - Téhéran (Iran)

Pour autant que la mise en place d'indicateurs de performance pour la réalisation des objectifs sociaux et gouvernementaux dans le domaine de la gouvernance puisse être difficile, ce n'est rien comparé aux efforts clairs et affirmés nécessaires pour concevoir des indicateurs fonctionnels de la participation des femmes dans la prise de décisions publiques à Téhéran. La Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine comprend des indicateurs pour l'engagement civique et la citoyenneté. Comme dans d'autres pays, les femmes de Téhéran « sont généralement exclues des processus essentiels de prise de décision. Leur participation et leur engagement civique sont des facteurs essentiels pour une bonne gouvernance [...]. » Les conditions sine qua non identifiées pour permettre leur participation sont les suivantes : autonomisation (alphabétisation, éducation, activité économique), confiance (activité économique, candidature) et acceptation (emploi, postes administratifs, élections). Toutes ces conditions sont mesurables et font l'objet de mesures de réforme. « Les femmes iraniennes ont prouvé leur volonté d'apporter des changements dans leur vie et d'influencer la société de façon plus active qu'auparavant. Après les premières étapes d'autonomisation éducative et technique, il est désormais temps d'aborder une nouvelle étape, en évoluant vers une participation plus active aussi bien dans l'administration publique que dans la prise de décision. »

Voir Dr Razieh Rezazadeh[17]

#### 3.5 Pauvreté et inégalités sociales

La Commission reconnaît l'impact déshumanisant de la pauvreté et s'efforce d'améliorer la situation des personnes vivant dans les pires conditions urbaines en encourageant la mise en place de techniques de surveillance et d'évaluation des mauvaises conditions de vie et de leurs causes profondes dans de nombreuses villes du monde. Dans la plupart des villes en développement, la population pauvre vit dans des taudis et des établissements humains de fait caractérisés par des logements inférieurs à la normale et par un accès limité, voire inexistant, aux services essentiels. Les taudis se définissent officiellement par le manque d'au moins une des conditions de base du logement convenable : accès amélioré à un approvisionnement en eau, accès amélioré à des services d'assainissement, sécurité d'occupation, durabilité du logement ou surface habitable suffisante[18]. Cette ségrégation économique et sociale dans l'espace concentre encore davantage les problèmes de pauvreté et risque d'enfer-

mer les personnes vivant dans les quartiers les plus démunis dans un cercle vicieux. La planification urbaine et la mesure de la performance ont un rôle à jouer pour aider les personnes se trouvant dans cette situation et pour garantir une distribution équitable des services auprès de la population.

La cible 11 des OMD propose de « Réussir à améliorer sensiblement, d'ici 2020, la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis ». Le Rapport 2007 sur les objectifs du Millénaire pour le développement indique que les efforts pour améliorer les conditions des taudis prennent du retard par rapport à la croissance réelle du nombre de taudis. Les taudis représenteront 38 % de la croissance urbaine mondiale d'ici à 2020[19]. Aujourd'hui, plus de 800 millions de personnes vivent déjà dans ces conditions, et un autre demi-milliard viendra les rejoindre ou construire de nouveaux taudis d'ici à 2020. Ces personnes sont obligées de vivre au quotidien dans des conditions inacceptables selon toutes les normes de la dignité humaine[20]. Les taudis s'annoncent comme un problème encore plus grave pour les gestionnaires des villes dans le futur et placent les urbanistes et les autres prestataires de services dans une position réactive, qui les force à traiter des problèmes inhérents à des quartiers non planifiés, offrant une qualité de vie inférieure à la normale, au lieu de déterminer en amont les meilleurs sites et l'infrastructure nécessaire pour répondre à la croissance de la population.

Un certain nombre de membres de la Commission utilisent des indicateurs et des SIG pour cartographier l'incidence et la gravité de la pauvreté au sein de leurs municipalités, parfois avec la participation des habitants[21]. Ces outils permettent aux gestionnaires urbains de déterminer les zones qui sont les plus désavantagées et de reconnaître les différents besoins en infrastructures et les pressions qui s'exercent sur les habitants de la ville. Des moyens et des projets peuvent alors être attribués aux zones qui en ont le plus besoin afin de garantir l'égalité dans la prestation de services et d'améliorer la qualité de vie des habitants. Cette approche peut également servir à coordonner des programmes indépendants visant à réduire la pauvreté[22]. Les membres de la Commission appliquent les indicateurs de performance pour surveiller et évaluer la mise en œuvre des activités de développement[23]. Cette approche de la planification et de la prestation de services axée sur la population pauvre admet que l'extrême pauvreté a des impacts non seulement sur les personnes touchées, mais également sur l'ensemble de la communauté et de la ville. Ces méthodes technocratiques sont utilisées par un large éventail de villes, à différents niveaux de développement, et reflètent la préoccupation croissante relative à la ségrégation accentuée dans les villes, indépendamment de la situation globale ou de la richesse de la ville. Le développement durable à long terme repose sur une autonomisation plus complète et sur la reconnaissance de la réalité de l'autonomie locale par des gouvernements municipaux souvent distants. Dans ce domaine, il est utile d'aligner les indicateurs de gouvernance sur les indicateurs sociaux et économiques.

#### 3.6 Autres thèmes et problèmes potentiels

Bien entendu, les thèmes présentés ci-dessus n'étaient pas les seuls sujets de préoccupation ou d'enthousiasme parmi les membres de la Commission : un nombre considérable de questions, extrêmement variées, a été soulevé au cours du travail de la Commission. Il fallait s'y attendre, étant donné que le choix des indicateurs pour mesurer les performances n'est limité par aucune frontière thématique.

Parmi les autres sujets intéressants, recommandés pour être étudiés plus en détail si le mandat de la Commission est renouvelé, il convient de mentionner : l'application des indicateurs de performance au transport public, à la gestion des catastrophes et à la reconstruction, aux services de santé, au patrimoine culturel, au tourisme, à la prestation de l'éducation, à la réduction des « fractures numériques », à la sécurité et au maintien de l'ordre, et à l'impact des partenariats public-privé. En effet, toutes les responsabilités en matière de gestion urbaine peuvent être soumises à un suivi efficace des performances, qui leur serait bénéfique[24].

#### Étude de cas – Suivi des Villes de transit à Melbourne

La mise au point d'indicateurs métropolitains efficaces constitue un défi pour toutes les villes, qu'elles soient développées ou en développement, qu'elles disposent des ressources nécessaires ou seulement de faibles capacités de planification. Melbourne 2030, une stratégie à long terme pour la région métropolitaine de Melbourne élaborée par l'État de Victoria, a identifié un certain nombre de Centres d'activités et, parmi ceux-ci, un groupe plus réduit de Villes de transit, des endroits accessibles sélectionnés pour mettre en place des mesures hautement prioritaires visant à améliorer l'accessibilité, à accroître la densité et à encourager la diversité économique et sociale.

Des moyens considérables ont été engagés dans le financement des infrastructures et dans la planification professionnelle pour mettre en œuvre cette importante partie du projet. Le gouvernement de Victoria, qui est l'autorité métropolitaine compétente, a l'intention de mesurer l'efficacité des Centres d'activités et, en particulier, des Villes de transit désignées. À l'origine, un ensemble d'indicateurs très détaillés, sur le modèle « triple bottom line » (triple résultat), a été conçu. Toutefois, cet ensemble d'indicateurs, aussi large soit-il, ne couvrait que certains des objectifs de la stratégie Melbourne 2030. Un ensemble plus complet d'indicateurs, sur le modèle « tableau de bord », a donc été commandé mais, malgré l'investissement par l'État de ressources professionnelles en matière de suivi et d'évaluation, les informations fondamentales nécessaires pour surveiller ne serait-ce que les dix premiers indicateurs n'étaient pas en place. Depuis, le ministère de l'Aménagement et du Développement communautaire a recentré ses efforts sur le suivi des Villes de transit pour les rendre plus efficaces. Mais cette étude de cas illustre la nécessité de concevoir des indicateurs sophistiqués dès les premières phases des cycles de planification et de concentrer les efforts sur les indicateurs qui sont connus et significatifs pour les principaux décisionnaires.

Voir ACIL Tasman/TRACT, 2005[25], et Wilmoth, 2006[26].

#### 4. MISSIONS D'EXPERTS

Le programme de missions d'experts est au cœur du travail de la Commission 5. Il reflète l'approche pragmatique qu'a la Commission du renforcement des capacités et constitue une manifestation tangible du partenariat avec ONU-Habitat. L'un des principaux objectifs de cette relation était de promouvoir le travail de l'OUM en mettant en place des OUL dans les villes en développement.

En général, les missions ont consisté en des visites de trois jours par des experts, au cours desquelles ceux-ci ont rencontré les décisionnaires et les administrateurs locaux pour évaluer les systèmes de mesure de la performance existant au sein de la ville et pour former les praticiens locaux. Lors des missions, les séances de formation ont été adaptées au degré d'expérience de la ville d'accueil. Les séances de formation ont encouragé une « approche participative » de l'élaboration des indicateurs, fondée sur le principe selon lequel les systèmes de mesure de la performance sont plus efficaces lorsqu'ils sont mis au point par les personnes qui s'en serviront et sont directement adaptés à la situation de la ville[27].

Pour être admissibles aux missions d'experts, les villes devaient remplir les critères suivants :

- $\cdot$  Démonstration des compétences et des capacités organisationnelles nécessaires pour aboutir à des résultats.
- · Engagement à mettre au point des indicateurs de performance et de planification et à améliorer les résultats en matière de performance et de processus.
- · Engagement à recruter du personnel pour toute la durée du projet.
- · Engagement à partager son expérience avec les autres villes.

Les missions d'experts ont donné aux membres de la Commission l'occasion de constater sur place l'utilisation de la mesure de la performance dans les pays en développement et dans les économies émergentes. La réalisation des missions d'experts a permis de tirer des leçons dans les domaines suivants :

- · Intérêt croissant pour les systèmes de mesure de la performance.
- · Impact des OMD sur les objectifs stratégiques locaux.
- · Reconnaissance par les villes de leur rôle dans le succès de la mesure de la performance.
- $\cdot \ \, \text{Influence des systèmes politiques sur les systèmes de mesure de la performance}.$
- · Confiance dans les solutions technologiques.
- · Besoin de clarté dans l'élaboration des ensembles d'indicateurs.

#### 4.1 Intérêt croissant pour les systèmes de mesure de la performance

Le fort intérêt que suscite le travail de la Commission démontre la prise de conscience et l'enthousiasme croissants chez les responsables politiques des villes du monde entier pour les systèmes de mesure de la performance. Les responsables municipaux sont impatients de mettre au point ces systèmes et considèrent de plus en plus le suivi et l'évaluation de la performance comme des éléments



La deuxième réunion de la Commission 5 qui eut lieu dans le cadre du Conseil d'administration de Metropolis, Tananarive, septembre 2007.

importants de la planification stratégique urbaine. De nombreux responsables politiques des villes en développement n'ont adopté que récemment une perspective stratégique des questions urbaines. Traditionnellement, ils considéraient la gestion urbaine comme une pratique réactive soumise aux forces de la société, au lieu de l'envisager comme un moyen d'élaborer en amont des politiques permettant d'identifier les résultats attendus et de guider le développement vers les objectifs de la ville. Les adoptions récentes d'approches stratégiques constituent des avancées positives vers l'amélioration de l'état d'une grande partie des villes du monde.

# 4.2 Impact des OMD sur les objectifs stratégiques locaux

L'adoption de la Déclaration du Millénaire des Nations Unies a donné un nouvel élan à la détermination de la communauté internationale pour améliorer les conditions de vie de la population souffrant d'extrême pauvreté. L'adoption des OMD et leur utilisation comme outil essentiel pour atteindre ce résultat a montré au monde entier à quel point la mesure de la performance peut contribuer à la réalisation des objectifs stratégiques. Pour certaines villes en développement, l'adoption des OMD par leur pays a fait office de déclencheur pour inciter les responsables politiques des villes à mettre au point des systèmes de mesure de la performance. Par la suite, leurs partenaires, par le biais du financement des OUL et d'une documentation pertinente, leur ont donné des conseils efficaces sur la façon de mettre en place une approche rigoureuse et stratégique de la gestion urbaine.

De nombreux gestionnaires urbains mettent l'accent sur les OMD, cherchant à aligner les objectifs et les aspirations de leur ville sur ceux établis dans les OMD. Toutefois, les pouvoirs et les responsabilités des gouvernements municipaux et régionaux sont différents de ceux des gouvernements nationaux, et les cibles des OMD ne concordent pas toujours avec la réalité des activités des villes. Par conséquent, la Commission 5, tout en favorisant la réalisation des OMD au niveau local et en encourageant les villes à travailler au sein du cadre mondial élargi créé par les OMD, s'efforce également de faire comprendre aux villes membres que les préoccupations politiques locales sont aussi importantes et que les systèmes de mesure de la performance sont plus efficaces lorsqu'ils reflètent les priorités et les objectifs de la communauté locale.

# 4.3 Reconnaissance par les villes de leur rôle dans le succès des systèmes de mesure de la performance

Les missions d'experts de la Commission 5 encouragent les villes en développement à prendre conscience que la principale responsabilité pour l'élaboration et l'application d'indicateurs urbains incombe aux villes elles-mêmes. La Commission met l'accent sur le renforcement des capacités et s'efforce de garantir que la formation offerte permettra aux bénéficiaires de gagner en autonomie. Certaines villes espèrent ou s'attendent à ce que les experts en mission chez elles leur fournissent des plans stratégiques détaillés, accompagnés des indicateurs appropriés. Cette attente est difficile à gérer, et il s'est avéré nécessaire d'expliquer aux cadres des villes concernées que la Commission 5 n'a pas les moyens d'y répondre. Au contraire, la Commission part du principe que les praticiens techniques et les décisionnaires locaux doivent cerner eux-mêmes les domaines clés pour la mesure de la performance. Certes, l'expert en mission peut fournir aux villes certaines informations et compétences essentielles pour qu'elles puissent mettre au point des systèmes portant sur les préoccupations et les stratégies



La troisième réunion de la Commission 5 s'est tenue à Toluca, Etat de Mexico, en novembre 2007.

locales, mais il ne peut assumer la responsabilité finale du système. Les gestionnaires urbains ont été encouragés à impliquer autant d'acteurs que possible en pratique, y compris des organisations non gouvernementales et des associations de quartier. La création de systèmes plus inclusifs et plus localisés a également été encouragée. Les documents élaborés pendant les séances de formation sont essentiellement le fruit du travail de la ville d'accueil et de ses partenaires et peuvent servir de base pour de futurs projets.

Les villes participantes se sont attelées à l'application de systèmes de mesure de la performance avec différents degrés d'effort et de succès. Celles qui ont assumé leur propre rôle et sont intervenues dans le processus de formation ont généralement fait preuve de plus d'efficacité pour mettre en application la formation. Certaines villes n'ont entrepris aucune action à la suite de la formation, en dépit des efforts de la Commission 5 pour leur fournir une assistance plus poussée. Le succès de l'application de systèmes de mesure de la performance repose sur l'attribution de ressources appropriées, ainsi que sur un intérêt et un soutien suffisants au niveau politique. Avant tout, pour que ces missions soient fructueuses à l'avenir, l'administration de la ville d'accueil doit assumer la responsabilité de fournir les moyens nécessaires à la mise au point de ses propres systèmes. Elle peut pour cela prendre en compte – sans nécessairement les suivre – les conseils et la formation offerts par l'expert lors de sa visite.

# 4.4 Influence des systèmes politiques sur les systèmes de mesure de la performance

Les missions d'experts ont été effectuées dans diverses villes caractérisées par des systèmes et des valeurs politiques très différents. La Commission et Metropolis ont adopté une approche de travail strictement non politique et mis l'accent sur le renforcement des capacités et la formation du personnel municipal local. La Commission ne fait aucun commentaire sur la valeur de tel ou tel système politique, bien que, dans le cadre de son travail, elle reconnaisse l'impact des systèmes politiques nationaux sur les priorités en matière de mesure de la performance locale.

L'un des principes essentiels dans l'approche de la Commission établit que, pour être efficaces, les systèmes de mesure de la performance doivent refléter les préoccupations et les priorités locales. De nombreuses fonctions élémentaires de la gestion urbaine peuvent être considérées comme universelles et susceptibles d'améliorations acceptables pour tous les secteurs politiques : par exemple, le transport public, la gestion des déchets, les services de santé, la création d'espaces ouverts et de loisirs, l'urbanisme et le schéma directeur de la ville. Chacun de ces domaines de préoccupation peut être abordé différemment en fonction du système idéologique et politique dominant dans le pays et peut aboutir à la mise en place de différents ensembles d'indicateurs. Il peut également s'avérer difficile de parvenir à un accord sur les définitions de certains concepts ou termes, dans la mesure où les différentes cultures les interprètent ou les comprennent différemment. Ces différences se sont avérées relativement mineures, au vu du bon accueil qu'ont réservé les représentants des villes d'accueil à la discussion sur de nouvelles idées et sur des approches différentes de la gestion urbaine.

Les systèmes de mesure de la performance fonctionnent à partir d'informations, de données et d'analyses et sont intégrés dans les systèmes administratifs et politiques. Pour qu'ils soient efficaces, les praticiens ont besoin de disposer d'une certaine liberté d'accès aux informations et d'être capables de présenter des résultats défavorables si tel est le cas. Dans les pays où le gouvernement est moins

ouvert à cet égard, les contraintes imposées aux praticiens et aux OUL peuvent constituer des obstacles au processus de collecte d'informations ainsi qu'au bon déroulement de la gestion de la performance. Le fonctionnement efficace des systèmes inclusifs de mesure de la performance nécessite des sociétés ouvertes, décentralisées, dans lesquelles les citoyens peuvent jouer librement leur rôle au sein de la société. Toutefois, il est toujours possible d'utiliser les indicateurs métropolitains de performance dans les sociétés moins ouvertes, mais les résultats risquent d'être moins complets ou de se solder par échec.

#### 4.5 Confiance dans les solutions technologiques

Certains dirigeants de villes se tournent vers la technologie pour trouver la réponse à leurs problèmes. Cela apparaît clairement dans les demandes formulées par de nombreuses villes pour une assistance sur les SIG et les technologies associées. Certaines villes ont installé du matériel et des logiciels complets de SIG mais ne disposent pas de personnel qualifié pour les utiliser. Dans d'autres cas, le SIG est devenu complètement opérationnel, mais aucun objectif stratégique n'a été défini pour exploiter ces capacités de mesure et de surveillance. Les SIG et les technologies associées ne sont qu'un des ensembles d'outils d'aide au processus de planification stratégique et ne devraient pas être privilégiés d'emblée par rapport aux autres outils sans un examen préalable. S'ils sont utilisés de façon isolée, les informations rassemblées par ces systèmes sont simplement stockées dans un « cimetière de données »[28]. En revanche, lorsque le SIG est lié à des indicateurs dans un cadre stratégique solide, les technologies et les moyens de les utiliser peuvent accélérer les progrès vers les objectifs de façon spectaculaire.

#### 4.6 Besoin de clarté dans l'élaboration des ensembles d'indicateurs

Lors de l'élaboration de systèmes de mesure de la performance, les villes sont confrontées à une abondance de choix possibles, et il apparaît rapidement que presque tout peut être mesuré. La difficulté pour les praticiens consiste alors à décider de ce qui doit ou non être pris en compte. Les indicateurs qui reflètent les objectifs stratégiques de la ville, et qui sont adaptés aux capacités de l'organisation qui les utilise, sont plus susceptibles d'être utiles et viables à long terme.

Les praticiens doivent donc veiller, lors de la sélection des ensembles d'indicateurs, à ce que ceux-ci reflètent les besoins de la ville. Un indicateur basé sur un domaine pour lequel il n'existe aucune information ou aucun moyen pratique d'obtenir des informations ne servira à rien pour la ville. De même, la couverture de zones dans lesquelles il est impossible de mettre en œuvre des programmes ou des projets peut également s'avérer un gaspillage d'efforts, frustrant pour les praticiens. Dans ces situations, les praticiens peuvent se sentir dépassés par la tâche qui leur incombe, ne pas réussir à fournir des résultats ou cesser d'utiliser les indicateurs. Il vaut donc mieux qu'une ville mette au point un système simple pouvant être mis en application facilement, plutôt qu'un système complet ne pouvant pas être maintenu à long terme.

#### **5. OBSERVATIONS CLÉS**

Les sections suivantes présentent en détail les principales observations tirées de l'examen de l'approche et du travail de la Commission au cours des deux derniers mandats triennaux. La Commission a formulé ces observations afin d'étudier ce qui a réussi ou échoué et de soulever d'importants sujets de préoccupation.

#### 5.1 Approche pratique de la Commission

Le travail entrepris par la C5 a eu pour but de parvenir à un résultat positif et tangible pour les membres de Metropolis, et en particulier pour les villes des pays en développement. L'approche pratique de la Commission s'est éloignée de celle appliquée par de nombreuses Commissions précédentes de Metropolis, qui mettaient l'accent sur la recherche. Le fort intérêt manifesté par les villes membres de Metropolis et les organisations partenaires démontre que cette approche pratique a été appréciée. Surtout, de nombreuses villes sont maintenant impatientes de se doter d'un système de mesure de la performance et ont pris des mesures actives pour améliorer la capacité de leur personnel à effectuer ce travail. La Commission a joué un rôle utile en répondant à une partie de ces besoins considérables de renforcement des capacités. En concentrant les efforts de la Commission sur la formation des praticiens, la C5 a cherché à apporter des bienfaits tangibles aux villes membres.

#### 5.2 Rôle des OMD et partenariat avec l'OUM

Les OMD ont joué un rôle considérable pour mettre en évidence les problèmes de développement et encourager l'utilisation d'indicateurs de performance dans les villes en développement. Le lien établi entre la réduction de la pauvreté et un ensemble structuré d'objectifs a permis de montrer à la population du monde entier qu'il est possible d'aborder ces problèmes de façon systématique et disciplinée.

Le partenariat entre l'OUM et la C5 a été précieux dans la promotion d'une approche plus systématique de la gestion des villes. Il a joué un rôle important en améliorant la visibilité de la C5 parmi les acteurs non membres de Metropolis et en facilitant son travail dans l'intérêt des deux partenaires.

#### **5.3 Missions d'experts**

Les missions d'experts ont constitué un élément essentiel du travail de la Commission. Elles ont été conçues pour offrir une assistance ciblée aux villes bénéficiaires en évaluant la situation des systèmes de mesure de la performance de la ville, en dispensant une formation, en suggérant des moyens pour la ville de faire progresser ses propres systèmes et en facilitant la mise en place des OUL si nécessaire. Les missions d'experts ont réussi à améliorer l'image de la gestion de la performance auprès des décisionnaires et des praticiens dans les villes bénéficiaires, et la majorité des villes participantes se sont efforcées, dans la mesure du possible, de mettre en place des systèmes de mesure de la performance.

Ces missions se sont heurtées à des limites et n'ont pas rencontré le même succès partout. L'un des facteurs clés dans la réussite des missions d'experts a été la participation de la ville d'accueil. Pour les villes disposant de fonctions administratives suffisamment développées et d'un personnel suffisant et enthousiaste, les missions ont constitué un tremplin pour le lancement de systèmes locaux avec succès. En revanche, cette approche a été moins réussie lorsque les villes bénéficiaires attendaient des experts en mission qu'ils leur fournissent un système de mesure de la performance complet, ou lorsqu'elles n'avaient pas engagé le personnel nécessaire pour mettre au point un système local. Le succès dépend donc de la capacité et de la volonté de la ville pour mettre en application la formation et l'assistance offertes. Certaines villes ne sont pas aptes ou prêtes à élaborer leurs propres ensembles d'indicateurs et préfèrent adopter les ensembles génériques mis au point ailleurs. Souvent, le problème fondamental réside dans le manque d'engagement politique et financier dans le processus.

Pour certains gestionnaires urbains, la nature des missions d'experts n'était pas claire. Par conséquent, leurs attentes quant à ce qui pouvait être réalisé pendant une mission de trois jours n'étaient pas raisonnables. Certaines demandes auraient nécessité d'importants investissements en équipement, pris des mois à mettre en place et exigé un suivi et une implication permanents. Ces niveaux d'implication dépassent la sphère de compétences des missions d'experts de la Commission 5. Toutefois, la Commission admet que la forme même des missions de trois ou quatre jours impose des restrictions considérables. Les experts ont signalé dans leurs rapports que des programmes de renforcement des capacités à plus long terme sont nécessaires pour permettre aux experts de renforcer davantage les capacités du personnel et de superviser la mise en place d'un système fonctionnel dans les villes d'accueil. Cela exigerait une contribution financière plus importante de la part de Metropolis, ainsi que de partenaires financiers potentiels.

# 5.4 Ateliers et réunions

Les réunions et les ateliers se sont avérés être parmi les éléments les plus efficaces du programme de travail. Leur succès considérable a été démontré par le degré d'intérêt croissant et la participation active des membres. Ce succès peut être attribué à l'accessibilité des ateliers pour les praticiens et à leur capacité à répondre aux besoins de formation en matière de mesure de la performance. Un autre facteur de réussite a été l'alignement des thèmes des réunions et des ateliers sur les préoccupations des membres, des villes d'accueil et des autres participants. Le niveau de participation aux événements de la C5 a constitué un signe encourageant de la valeur qu'accordent les membres de Metropolis aux opportunités de formation pratique.

Les événements ont également offert aux participants de bonnes occasions d'établir des réseaux, en leur permettant de prendre contact avec des homologues confrontés à des problèmes similaires. Ils leur ont donné l'occasion d'exprimer différents points de vue et opinions dans des forums ouverts et accessibles. Ces événements étaient également ouverts aux particuliers et aux villes non membres de Metropolis, ce qui a permis de faire la promotion de Metropolis auprès de membres potentiels. Par conséquent, ces réunions et ateliers constituent un moyen relativement économique de toucher un public large et varié.

# 5.5 Planification stratégique, données et mesure de la performance

L'un des éléments essentiels dans le travail de la C5 a été l'identification et la promotion de la relation entre la planification stratégique et la mesure de la performance. En effet, l'expérience de la Commission a montré que la mesure de la performance constitue un facteur essentiel dans le succès des politiques stratégiques. L'utilisation d'indicateurs permet aux décideurs de surveiller si les politiques et les initiatives fonctionnent bien et obtiennent les résultats attendus. La mesure de la performance permet aux gestionnaires urbains d'avoir une perspective plus large de leur travail et de la situation de la ville.

La collecte et la gestion des données sont essentielles dans ce processus étant donné qu'elles constituent la base de toute analyse des résultats. La collecte des données doit être faite de façon intelligente, en comprenant bien quels besoins doivent être mesurés ou non. Il est également nécessaire de tenir compte des données devant être maintenues et mises à jour dans le temps. Les gestionnaires urbains doivent en permanence garder à l'esprit que l'élaboration de politiques est au cœur du processus et que la mesure de la performance répond simplement aux besoins de ces politiques.

#### 5.6 SIG et suivi de la performance

L'utilisation des SIG suscite un fort intérêt chez les villes membres et le sujet a été abordé lors de nombreuses réunions utiles. Bien que beaucoup de villes soient impatientes d'adopter des systèmes de mesure de la performance et comprennent bien leur utilisation, d'autres ont toujours tendance à assimiler les systèmes de mesure de la performance aux technologies de l'information et aux SIG. Or, le succès de la mesure de la performance en soi ne dépend pas du stade de développement d'une ville : par exemple, les circonstances très difficiles à Brazzaville après le conflit, d'un côté, et l'utilisation extrêmement sophistiquée de la gestion et du suivi des données à Berlin, de l'autre, ne constituent en aucune façon des obstacles à un dialogue et à un échange utiles entre ces deux villes[29]. Mais lorsque les gestionnaires urbains considèrent la technologie comme un moyen de faciliter le développement, ils ignorent souvent les avantages tangibles qu'apportent les systèmes plus simples. Avant d'adopter des technologies complexes, les villes devraient définir leurs objectifs de planification stratégique et n'employer que les technologies pour lesquelles elles disposent d'une assistance appropriée par une formation à leur mise en place et à leur utilisation permanente. La Commission a vu d'excellents exemples d'utilisation des SIG et des systèmes connexes dans le suivi urbain, mais également trop de « cimetières de données » n'apportant aucun avantage pratique aux gestionnaires ou aux habitants de la ville.

Comme toute application d'organisation, le SIG doit être au service de l'organisation, faire l'objet d'une gestion de projet rigoureuse pendant sa mise au point et être consacré à l'amélioration des résultats de l'organisation. S'il n'est pas soigneusement utilisé, le SIG peut devenir un fardeau – très prometteur au début, mais finalement décevant pour les intervenants comme pour les clients. Avec le SIG, il peut être tentant d'« avoir l'air intelligent », en se servant de la technologie pour créer une impression de sophistication et la promesse d'une nouvelle gamme d'outils de gestion. Ces attentes élevées aboutissent souvent à une déception, étant donné que les villes ne sont pas conscientes de la quantité considérable de données à collecter et à gérer pour faire fonctionner un SIG avancé. La mise au point d'un SIG sophistiqué exige d'énormes investissements en technologie et en collecte de données, un perfectionnement des compétences et, surtout, beaucoup de temps. Au contraire, la difficulté est toujours d'« être intelligent », c'est-à-dire, en tenant compte des contraintes liées aux ressources, de mettre en œuvre une série d'améliorations de la prise de décision dans des processus qui sont propices au développement et aux résultats de l'organisation.

Pour toutes ces raisons, il vaut souvent mieux commencer par un SIG simple, peu sophistiqué, qui permet des améliorations importantes, même si ce n'est qu'à petite échelle. Avec le temps, à mesure que les compétences, les technologies et la culture professionnelle se développent, les systèmes peuvent devenir plus dynamiques, plus puissants et plus rapides et, ainsi, devenir non seulement un outil utilisé quotidiennement dans la planification urbaine mais également la base de la prise de décisions stratégiques[30].

#### 6. RECOMMANDATIONS

Les études de cas, les missions d'experts et les autres travaux de la Commission ont soulevé les problèmes abordés précédemment. La question est ici de savoir comment tirer parti de ces leçons pour qu'elles soient utiles aux Commissions, aux membres et aux projets de Metropolis à l'avenir.

# 6.1 Élargissement de la participation et des partenariats

La portée du travail des Commissions de Metropolis doit aller au-delà du cercle restreint des membres de l'Association. La Commission 5 a accueilli un certain nombre de personnes et d'organisations non membres de Metropolis et trouvé que leur participation enrichissait son travail. Les autres Commissions pourraient tirer profit d'une telle portée dans leurs efforts pour renforcer les liens avec l'ensemble de la communauté du développement urbain et entrer en contact avec les leaders mondiaux dans les domaines de travail des Commissions. Les villes des pays en développement bénéficieraient également de cet élargissement de la coopération et de l'échange d'informations.

Les Commissions devraient également chercher à conclure des accords de partenariat actif avec d'autres organisations, sur le modèle de la coopération entre la C5 et ONU-Habitat. Ces partenariats permettraient aux Commissions d'atteindre des groupes auxquels elles n'auraient pas eu accès en temps normal. Un partenariat efficace offrirait également de plus importantes contributions intellectuelles et financières et pourrait ainsi élargir la portée des projets.

Compte tenu des limites qui ont été identifiées lors des missions d'experts de courte durée, Metropolis devrait envisager la possibilité d'apporter son soutien à des missions de longue durée dans le cadre de son programme d'assistance technique. Metropolis pourrait être en mesure de trouver des partenaires financiers susceptibles de contribuer à faciliter la mise en œuvre de ces programmes.

Il peut également valoir la peine de vérifier si les villes des pays et des régions en développement sont disposées à mettre en place des partenariats entre villes pour se porter mutuellement assistance en matière de systèmes de mesure de la performance, ainsi que pour l'ensemble des pratiques de planification stratégique. Une variante de ce plan de « jumelage » pourrait consister en un échange d'expertise entre les villes : par exemple, un fonctionnaire municipal affecté pendant une certaine durée pour aider une ville dans un sens, et un programme de formation dans l'autre sens. Il est également important de favoriser les réseaux régionaux de praticiens, d'observatoires et de gouvernements, qui peuvent constituer une occasion supplémentaire d'échange de connaissances.

#### 6.2 Études de cas et manuels pratiques

La riche expérience des participants à la Commission jusqu'à présent a produit de bonnes études de cas partagées, dont quelques-unes seulement peuvent être décrites dans le présent rapport. Parmi ces études de cas, certaines ont évolué tout au long de la période dans le cadre de plusieurs ateliers de travail, présentations et missions. Avec davantage de ressources, peut-être en collaboration avec d'autres centres de documentation, ces expériences peuvent être adaptées à une utilisation plus large et conservées de façon à rester à jour et « vivantes » pour ceux qui consultent les documents et les études de cas.

#### 6.3 Portée universelle de la mesure de la performance

La mesure de la performance ne doit pas être considérée comme une fonction propre à la seule Commission 5. De fait, l'utilisation d'indicateurs et de la mesure de la performance peut être envisagée comme touchant tous les aspects de la gestion urbaine. Potentiellement, les indicateurs et la mesure de la performance pourraient être intégrés au fonctionnement de toutes les Commissions de Metropolis, en tant que moteurs du suivi et de l'évaluation. Cela aiderait Metropolis à mesurer l'efficacité de ses propres programmes et initiatives et à promouvoir cette approche auprès de ses membres.

#### 7. CONCLUSIONS

En conclusion, la Commission 5 a travaillé dur pour respecter ses Termes de référence et offrir un résultat positif aux villes membres dans le cadre de son approche pratique de renforcement des capacités. Ce travail a été extrêmement fructueux dans l'échange d'informations et d'idées entre les praticiens, qui a permis de faire prendre conscience aux décisionnaires des avantages de la mesure de la performance et d'établir des relations entre les participants.

La Commission a donné aux villes en développement l'occasion de tirer parti de l'expérience de formateurs et de leaders de renommée mondiale dans le domaine de la mesure de la performance. Lors de ces événements, la Commission a réussi à toucher un large public en faisant venir les formateurs dans des villes régionales accessibles, au lieu de demander aux responsables municipaux des pays en développement de faire de longs déplacements pour se rendre aux sites de formation.

Tout au long de ses deux derniers mandats triennaux, la Commission 5 a pu constater la qualité du travail réalisé par les villes participantes du monde entier. La mesure et le suivi de la performance sont actuellement utilisés de différentes manières et aident les gestionnaires urbains à faire leur travail de façon plus intelligente et plus efficace.

La Commission 5 n'a pas accès aux ressources nécessaires pour répondre à toutes les demandes d'assistance pour la mise au point de systèmes de mesure de la performance. Ces demandes reflètent l'absence d'autres projets adaptés de renforcement des capacités dans ce domaine, mais elles montrent également que les professionnels des pays en développement reconnaissent les avantages de la mesure de la performance. Il s'agit d'un signe encourageant, qui prouve que, en mettant en place le projet de la Commission 5, Metropolis et ONU-Habitat ont correctement cerné un domaine extrêmement important qui peut contribuer à améliorer la gestion des villes, ces lieux qui rassemblent aujourd'hui la moitié de la population mondiale.

# ANNEXE : RÉSUME DES ACTIVITÉS DE LA COMMISSION 5

#### Réunions et événements de réseau 2003-2008

- 12 et 13 mai 2003 Melbourne, Australie Atelier d'orientation de la Commission 5. La réunion a permis de présenter une introduction au travail proposé pour la Commission, ainsi qu'une formation élémentaire aux modèles génériques de mesure de la performance.
- 29 au 31 septembre 2003 Istanbul, Turquie Réunion et atelier de formation de la Commission 5. La réunion a constitué une occasion d'offrir une formation pratique aux participants par le biais d'un certain nombre d'études de cas sur différentes applications des systèmes de mesure de la performance.
- 31 mars au 2 avril 2004 Ixtapan de la Sal, Mexique Réunion et atelier de formation de la Commission 5. La réunion a mis l'accent sur « l'application efficace du SIG à la gestion du développement urbain » (procès-verbal, p. 3). L'atelier de formation a porté sur l'utilisation des indicateurs de pauvreté et des systèmes de suivi pour les plans de développement urbain (p. 8).
- •13 au 17 septembre 2004 Barcelone, Espagne Forum urbain mondial II (FUM) Les villes : carrefour de cultures, inclusion et intégration ? La Commission 5 a participé à un événement de réseau en présentant une étude de cas sur le thème « Inégalités urbaines et SIG Placer les pauvres sur la carte ».
- · 11 au 15 mai 2005 Berlin, Allemagne 8e Congrès mondial de Metropolis Metropolis 2005 : tradition et transformation, l'avenir de la ville.
- 19 au 23 juin 2006 Vancouver, Canada Forum urbain mondial III (FUM) Notre avenir : des villes durables Passer des idées à l'action. La Commission 5 a animé un atelier de formation dans le cadre d'un événement de réseau.
- 19 et 20 juin 2007 Téhéran, Iran Réunion de la Commission 5. Les principaux thèmes de cette réunion étaient « l'environnement » et « la gouvernance ». Un certain nombre de présentations ont eu lieu sur ces questions.
- 21 au 23 juin 2007 Mashhad, Iran Atelier de formation. L'atelier de formation a mis l'accent sur les méthodes d'élaboration d'indicateurs politiques participatifs et sur les notions de gouvernance et de société civile.
- 18 septembre 2007 Antananarivo, Madagascar Réunion de la Commission 5. Cette réunion a eu lieu parallèlement à la réunion du Conseil d'administration de Metropolis.
- · 26 au 28 novembre 2007 Toluca, Mexique Réunion de la Commission 5.
- · (à venir) Octobre 2008 Sydney, Australie 9e Congrès mondial de Metropolis Metropolis 2008 : connecter les villes.

#### Missions d'experts 2003-2008

- · Addis-Abeba, Éthiopie 20 au 23 avril 2004 experts : MM. Tanzib Chowdhury et Joe Flood
- · Aden, Yémen du 24 au 26 avril 2004 expert : M. Joe Flood
- · Addis-Abeba, Éthiopie 23 et 24 juillet 2004 expert : M. Tanzib Chowdhury
- ·Téhéran, Iran 21 et 22 juin 2004 expert : M. Joe Flood
- · Ispahan, Iran du 24 au 26 juin 2004 expert : M. Joe Flood
- · Mashhad, Iran du 27 au 29 juin 2004 expert : M. Joe Flood
- · Brazzaville, Congo du 19 au 21 juillet 2004 expert : M. Nicholas Njoka
- · Sana'a, Yémen du 25 au 27 juin 2007 expert : M. Joe Flood
- · Belo Horizonte, Brésil en novembre 2007 expert : M. Joe Flood

#### **NOTES**

- 1 Pour plus d'informations sur la méthodologie, l'histoire et le développement de la Commission 5, voir: METROPOLIS, Metropolis 2005: Standing Commission Report Commission 5: Metropolitan Performance Measurement, Barcelone : Metropolis, 2005, pp. 80-97.http://www.metropolis.org/index.php?action=parsearSubComisiones&modul=comisiones&template=interior\_com&id\_comision=92&id\_seccion=79
- 2 Pour le texte intégral des Termes de référence de la Commission pour la période 2005-2008, voir: http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id\_comision=97
- 3 Pour plus d'informations sur la relation entre la C5 et l'OUM, voir Metropolis 2005: Standing Commission Report. http://www.metropolis.org/index.php?action=parsearSubComisiones&modul=comision es&template=interior com&id comision=92&id seccion=79
- 4 ONU-HABITAT, State of the World's Cities 2006/2007: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda, Londres: Earthscan, 2006, pp. 46-51.
- 5 ONU, The Millennium Development Goals Report 2006, New York: ONU, 2006, p. 26.
- 6 Contribution au rapport d'Eduardo López Moreno, chef de l'Observatoire urbain mondial d'ONU-Habitat.
- 7 Pour consulter les Termes de référence, voir : http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrar Comision&modul=comisiones&id comision=97
- 8 Pour des suggestions sur la mise en place des indicateurs et la valeur de la planification stratégique, voir : HATRY, Harry P. et coll., « Developing a performance management system for local governments: an operational guideline », 2002.
- 9 LOPEZ MORENO, Eduardo, « The Role of LUOs in building performance management systems », présentation lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Istanbul, 29-30 septembre 2003. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id\_comision=97
- 10 ONU-Habitat et METROPOLIS, City Experiences in Performance Measurement, 2005, pp. 71-79.
- 11 GARCIA COLL, Julio, « Metropolitan area of Valle Cuautitlán », 2004, présentation lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Ixtapan de la Sal, 31 mars 2004.http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id\_comision=97
- 12 NAHUDENAY, Tesfamichael, Étude de cas sur la ville d'Addis-Abeba lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Istanbul, 29-30 septembre 2003.http://www.metropolis.org/index.php?action =mostrarComision&modul=comisiones&id comision=97
- 13 METROPOLIS, Commission 5, Formal Report on Commission 5 Events in Iran, 2007.
- http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarReunion&modul=reuniones&id\_reunion=24&id\_seccion=92&template=interior\_reu
- 14 HATRY, Harry, 2003, « Performance measurement and performance management », présentation lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Istanbul, 29-30 septembre 2003.http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id comision=97
- 15 UNFPA (Fonds des Nations Unies pour la population), État de la population mondiale 2005 La promesse d'égalité : égalité des sexes, santé en matière de procréation et objectifs du Millénaire pour le développement, 2005, pp. 9-10.
- 16 REZAZADEH, Razieh, « The role of women in good urban governance », présentation lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Mashhad, 19-20 juin 2007.http://www.metropolis.org/index.php? action=mostrarReunion&modul=reuniones&id\_reunion=24&id\_seccion=92&template=interior\_reu
- 17 REZAZADEH, Razieh, « The role of women in good urban governance », présentation lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Mashhad, 19-20 juin 2007.http://www.metropolis.org/index.php? action=mostrarReunion&modul=reuniones&id\_reunion=24&id\_seccion=92&template=interior\_reu
- Voir également : ONU-Habitat, « Campagne mondiale sur la gouvernance urbaine », Environment and Urbanization, vol. 12, n° 1, 2000, pp. 197-202.

131

- 18 ONU-Habitat, State of the World's Cities 2006/7: The Millennium Development Goals and Urban Sustainability: 30 Years of Shaping the Habitat Agenda, Londres: Earthscan, 2006, p. 19.
- 19 LOPEZ MORENO, Eduardo, « L'état des villes dans le monde », présentation lors du Forum urbain mondial (FUM) de Vancouver, 2006.
- 20 BAZOGLU, Nefise, « The need for a more ambitious target », HABITAT Debate, vol. 11, n° 3, 2005, p. 8.
- 21 HOYT, L., R. KHOSLA et C. CANEPA, « Leaves, pebbles and chalk: building a public participation GIS in New Delhi, India », Journal of Urban Technology, vol. 12, n° 1, 2005, pp. 1-19.
- 22 ROY, Kalyan, Étude de cas sur la ville de Kolkata lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Istanbul, 29-30 septembre 2003, Procès-verbal de la réunion des 29 et 30 septembre 2003 de la Commission, Istanbul, Turquie, p. 13. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id comision=97
- 23 LALL, Vinay, « Sub-city urban management and GIS », présentation de l'étude de cas sur New Delhi lors de la réunion de la Commission 5 de Metropolis à Ixtapan de la Sal (Mexique), Procès-verbal de la réunion de la Commission du 31 mars 2004 et de l'atelier de travail des 1er et 2 avril 2004, Ixtapan de la Sal, Mexique, p. 5. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comis iones&id\_comision=97
- 24 Pour d'autres études de cas et présentations de la C5, voir : http://www.metropolis.org/index.php? action=mostrarComision&modul=comisiones&id comision=97
- 25 ACIL Tasman et TRACT Consultants, Metropolitan Activity Centres: Performance Measures 2005, Melbourne, 2005.
- 26 WILMOTH, David, Urban Performance Indicators for Melbourne 2030, Melbourne: DSE, 2006.
- 27 Pour un exemple de l'« approche participative » de l'élaboration des indicateurs, voir : FLOOD, Joe, « Performance Indicators Training », présentation lors de l'atelier d'orientation de la Commission 5 de Metropolis à Melbourne (Australie), 12-13 mai 2003.
- 28 METROPOLIS, Commission 5, Procès-verbal de la réunion de la Commission des 29 et 30 septembre 2003, Istanbul, Turquie, 2004, p. 18. http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id\_comision=97
- 29 METROPOLIS, Commission 5, Procès-verbal de la réunion de la Commission du 31 mars 2004 et de l'atelier de travail des 1er et 2 avril 2004, lxtapan de la Sal, Mexique, 2004.http://www.metropolis.org/index.php?action=mostrarComision&modul=comisiones&id comision=97
- 30 REYNOLDS, Jeremy, cité d'après une contribution préparée spécifiquement pour le présent rapport et intitulée « Geographical Information Systems and City Management ».
- 31 Pour plus de détails sur certains de ces événements, voir : Standing Commission Report Commission 5.http://www.metropolis.org/index.php?action=parsearSubComisiones&modul=comisiones&template=interior com&id comision=92&id seccion=79

# **CRÉDITS**

#### **Editeur:**

Ariadna Pujol, Le Secrétariat Général de Metropolis

#### Traductions:

Lynda Trevitt

Raquel Valle

Discobole Barcelone, Espagne

# Design graphique:

Judith Martínez, Bird Creative

# Maquette et traitement photographique:

Roger Masdeu

#### Remerciements:

Nos remerciements chaleureux à Montserrat Pareja Eastaway pour la cession de ses photographies.

© 2008, Association Mondiale des Grandes Métropoles, Metropolis Ajuntament de Barcelona Avinyó, 15 08002 Barcelona (Espagne) metropolis@bcn.cat www.metropolis.org Première édition, septembre 2008

# À propos de Metropolis

Créée en 1984, Metropolis est l'Association mondiale des grandes métropoles. Son objectif est de favoriser la coopération internationale et les échanges de connaissances entre les gouvernements métropolitains. Metropolis est considérée par l'ONU et par d'autres organisations internationales comme un interlocuteur privilégié.

# À propos des rapports de commissions

Les rapports présentés durant le congrès triennal de Metropolis rassemblent les résultats des différentes commissions de travail de l'association

#### COMMISSION 1 : Les éco-régions

Le concept d'Éco-région, que l'on pourrait définir comme l'ensemble des politiques que met en œuvre une région métropolitaine pour promouvoir dans ses propres limites de bassin économique des politiques de développement durable et, au-delà de ses frontières, des coopérations interrégionales ou décentralisées, pour corriger les déséquilibres existants et permettre de trouver les voies d'un nouvel équilibre.

# **COMMISSION 2: Le financement des infrastructures et des services urbains**

L'objectif de la commission est d'analyser les formes de planification d'investissements et de financement d'infrastructures urbaines non seulement en se dotant d'approches et d'outils de gestion moderne et en augmentant leur performance interne, mais aussi en établissant un véritable partenariat entre les différents modèles de gouvernance et le secteur privé.

# **COMMISSION 3 : La régénération intégrale des quartiers**

L'objectif de la commission est de réaliser une évaluation des répercussions physiques, urbanistiques, économiques, sociales et environnementales de ces projets sur les quartiers en recueillant l'expérience des villes et en évaluant l'impact que peuvent avoir ces projets sur l'ensemble de la métropole ainsi que les facteurs favorables et de risque.

# COMMISSION 4 : La gestion de la mobilité urbaine

L'objectif de la commission est d'examiner la mobilité et la cohésion sociale, le financement de la mobilité urbaine et le transport urbain commercial et de marchandises.

# COMMISSION 5 : Les indicateurs métropolitains de performance

La commission (en tant que projet conjoint de Metropolis et UN-Habitat) consiste à fournir une assistance technique pratique à certaines villes de pays en développement, afin qu'elles puissent construire leur propre capacité locale à entreprendre la mise en place de systèmes de mesure de la performance. Cette assistance prend la forme de missions d'experts dans les villes qui en ont le plus besoin.

Le rapport de Commissions peut être télécharger sur le site web de Metropolis: www. metropolis.org

**Metropolis** 

Secrétariat général Avinyo 15 – 3a planta 08002 Barcelone

**T** +34 93 342 94 60 **F** +34 93 342 94 66

metropolis@bcn.cat www.metropolis.org

metropolis • Metropolis ° 2008