



Enjeux du développement urbain

En attendant Quito

Depuis 2008, la population mondiale est majoritairement urbaine, ce tournant étant l'aboutissement de l'urbanisation rapide et massive observée depuis plusieurs décennies. Tout indique que ce processus qui pose des défis complexes va se poursuivre. On prévoit ainsi qu'il y aura cinq milliards d'habitants en zones urbaines d'ici 2030.

Après l'échéance de fin 2015 sur le climat, les Nations Unies ont décidé de faire de 2016 un rendez-vous majeur sur la réponse aux nouveaux défis de l'urbanisation. Quito accueillera en octobre 2016 Habitat III, la conférence des Nations Unies sur le logement et le développement durable, vingt ans après Habitat II. Les attentes sont immenses au vu des enjeux qui se posent aujourd'hui en matière de développement urbain. Et les défis sont nombreux :

Répondre à l'urgence imposée par le changement climatique. Les villes les plus denses sont situées en zone côtière et fortement exposées aux impacts du changement climatique déjà à l'œuvre, tels que la montée du niveau de la mer. Leur vulnérabilité croissante face à la fréquence des risques naturels et l'intensité des phénomènes climatiques extrêmes impose d'agir pour la résilience¹ et l'adaptation des villes. Le rôle des acteurs locaux dans la réussite des politiques d'adaptation et de mitigation des effets du changement climatique est par conséquent essentiel. En ce sens, la COP21 (fin 2015), à laquelle les villes participent aux côtés des Etats, est une étape pour reconnaître les collectivités comme acteurs privilégiés de la lutte contre le changement climatique.

Renforcer le développement économique local. En générant 80% du PIB mondial, les villes sont motrices de la croissance économique. Mais elles concentrent également une population en recherche d'emplois, population qui plus est majoritairement jeune. Le développement urbain est ainsi fortement corrélé à la mise en place de stratégie de développement économique local. Aujourd'hui la ville compétitive crée les conditions d'une croissance durable et inclusive : elle attire des investissements en améliorant le climat des affaires, crée des emplois, et optimise la gestion de ses biens fonciers et immobiliers. Ces choix requièrent aussi des décideurs publics armés des bons outils de gouvernance. Ces derniers doivent élargir le spectre des acteurs locaux impliqués dans le développement économique, en nouant des partenariats avec les universités, le secteur privé, les agences économiques locales, et la société civile.

Prioriser les projets de transport collectif et multimodaux. Les systèmes de transport sont une composante essentielle du développement urbain durable. Selon les contextes, les conditions de mobilité garantissent ou privent la population de l'accès au marché du travail, à l'éducation, aux services sociaux. L'étalement de l'urbanisation induit une demande de mobilité accrue et des besoins importants en infrastructures de transport. La coordination de la planification urbaine avec l'offre de transport collectif constitue donc un défi de court et long terme dont les facettes sont multiples. Les retombées de politiques efficaces de transport public touchent ainsi d'autres

¹ Dans ce contexte, la résilience fait référence à la capacité de la ville à surmonter les chocs climatiques (catastrophes naturelles), à « récupérer » et s'adapter à son milieu changeant pour en atténuer les effets (systèmes d'alerte, évacuation, gestion de crise, etc.).

secteurs tels que la croissance économique, la cohésion sociale, la pollution, et indirectement la lutte contre le changement climatique.

Favoriser la cohésion sociale et l'accessibilité au logement vers des villes inclusives. Le développement urbain et les transformations socioéconomiques rapides qui s'ensuivent sont sources de fracture sociale. Les populations les plus pauvres en pâtissent le plus en étant sans cesse repoussées à la périphérie. Ces transformations ont favorisé un développement accru du logement informel dans ces zones, contribuant à l'expansion non contrôlée des périmètres urbains. Inégalement intégrées à la ville, ces poches de pauvreté urbaine sont révélatrices d'inégalités socioéconomiques parfois criantes. Les populations marginalisées ainsi exposées à des vulnérabilités différentes revendiquent de plus en plus le droit à la ville, ouvrant la voie à de nombreux chantiers tels que la réhabilitation urbaine, l'accès au foncier, et la planification spatiale.

Financer le développement urbain pour améliorer l'offre de services publics locaux. La ville n'a pas toujours les ressources financières suffisantes pour investir dans les infrastructures publiques et garantir l'accès des populations aux services essentiels (eau, électricité). Cela est dû à ses mécanismes de collecte faibles, d'une évaluation faible de son assiette fiscale, ou encore de systèmes fiscaux inadéquats. Face à leurs faibles revenus et capacités de financement, les autorités locales doivent identifier les moyens d'augmenter leurs revenus et de mieux gérer leurs actifs tout en recherchant des sources de financement plus durables et diversifiées. L'accès à l'emprunt et aux financements privés est également une question qui se pose dans certaines villes pour accéder au crédit à long terme. Dans cette optique, les bailleurs de fonds accordent de plus en plus de financements directs aux collectivités locales. Enfin, ces lacunes sont exacerbées par la dépendance des décideurs locaux aux transferts intergouvernementaux sur lesquels ils n'ont pas de visibilité, d'où la nécessité d'un engagement fort du gouvernement national pour soutenir les stratégies de développement urbain.

Maîtriser le développement urbain dans une perspective multi-niveaux. Les dynamiques d'urbanisation, non contrôlées dans les zones informelles, ont bien souvent conduit les décideurs à mettre en place des politiques de rattrapage de ce phénomène plutôt que de planification. Face à cet étalement urbain, et à la métropolisation de fait des villes, la maîtrise du développement urbain nécessite de changer d'échelle. Ainsi l'intercommunalité paraît indispensable pour assurer une cohérence des politiques mises en œuvre et améliorer l'offre de services publics locaux (transports, déchets). En outre, les documents de planification ne sont pas toujours cohérents, entre le niveau local, métropolitain, régional, et national. L'action locale en matière de développement urbain doit ainsi converger avec les politiques nationales à l'échelle du territoire. Une coordination des différents acteurs concernés est dès lors nécessaire pour replacer le développement urbain dans un contexte élargi, régional et national. Une vision stratégique soulignera ainsi les aspects de développement où un haut degré d'interconnexions existe, en termes de gestion métropolitaine, de développement des infrastructures et de projets de développement économique local.

Permettre un développement respectueux de l'environnement. Les villes représentent près des deux tiers de la consommation totale d'énergie à l'échelle mondiale et plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre. L'urbanisation rapide menace la gestion durable des ressources naturelles. Dès lors, réduire l'empreinte carbone de la ville est un axe prioritaire d'amélioration de la qualité de vie des citoyens. Place est laissée à l'innovation, où l'utilisation des réseaux énergétiques intelligents (*smart grids*) s'appuie sur des systèmes d'information et les technologies de la communication pour rationaliser la gestion des ressources. Les habitations individuelles, les immeubles résidentiels et les grands établissements tels que les écoles, les hôpitaux et centres administratifs jouent un rôle important dans la consommation énergétique et les émissions de carbone. L'amélioration de l'efficacité énergétique de ces bâtiments constitue

donc un enjeu majeur. Enfin, relever le défi de la ville verte nécessite aussi une approche transversale qui combine des transports publics efficaces pour réduire la pollution, et des services publics adaptés pour améliorer les systèmes de gestion et traitement des déchets solides.

Intégrer la responsabilité sociale dans les politiques de développement urbain. L'ensemble de ces enjeux ne peut être relevé sans un cadre de gouvernance locale démocratique. La ville concentre en effet les frustrations et revendications économiques, sociales et environnementales. Le Printemps arabe, qui trouve ses racines dans les villes, a reflété cette méfiance croissante des citoyens envers leurs élus. Un développement urbain durable implique l'adoption d'une approche participative s'appuyant sur des processus de prise de décisions bien définis. Cette approche pose les fondements d'une participation active des citoyens et plus largement de la société civile dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies de développement urbain ainsi que d'une plus grande redevabilité des élus envers leurs citoyens. Si cette pratique est bien ancrée dans certaines villes, ce concept reste relativement nouveau pour d'autres où les élus locaux ne disposent pas de ressources financières ni de compétences pour renforcer le lien entre citoyens, ONG, et autorités locales.

Répondre à ces enjeux nécessite de mobiliser une expertise bien spécifique. Les bailleurs de fonds l'ont bien compris, en mettant en place des programmes centrés sur ces questions. Les Nations Unies et la Banque mondiale, entre autres, intègrent les questions de risque de catastrophe et de risque climatique dans leurs politiques et programmes de développement, recherchant une expertise ciblée. L'engagement des citoyens, en amont et en aval des projets de développement urbain, nécessite aussi de faire appel à des consultants spécialisés. En outre, des réseaux existent (tels que l'INTA- Association Internationale du Développement Urbain), qui mobilisent des praticiens qui peuvent, dans les domaines qui sont les leurs (changement climatique, énergie, gouvernance, développement, etc.) mettre leur compétence en partage. D'autres réseaux fédèrent les collectivités territoriales et leurs décideurs (C40, CGLU, ICLEI, R20 pour n'en citer que quelques uns) qui s'engagent de manière concrète sur la voie du développement urbain durable, et échangent leurs expériences.

Habitat III ambitionne de définir un nouvel agenda urbain. L'objectif est de poser les conditions d'un développement urbain durable à travers l'adoption d'une Déclaration incitant les Etats membres à mettre en œuvre des programmes et politiques de développement urbain durable. Les espoirs sont là dans la mesure où, cette conférence se tenant tous les 20 ans, on ne peut se permettre de perdre du temps. Si Habitat II s'est concentré sur la participation des autorités locales et des ONG, Habitat III fait écho à trois événements majeurs ayant lieu cette année et devra faire levier sur leurs conclusions : (i) les décisions prises à Addis Abeba sur le niveau des engagements de l'aide au développement et ses modalités impacteront l'appui apporté aux villes du Sud en matière de développement urbain ; (ii) la réussite d'Habitat III est aussi tributaire des engagements pris à New York sur le développement urbain durable comme nouvel Objectif de Développement Durable ; (iii) enfin, l'enjeu global majeur qu'est le climat sera discuté à Paris, et dont dépend aussi la réussite de la mise en œuvre d'un développement urbain durable.

Or, la perspective d'un accord contraignant est loin d'être acquise. Pourtant, seule la mise en œuvre effective des recommandations adoptées permettra de relever les nombreux défis de la ville d'aujourd'hui et d'atténuer l'impact de processus déjà irréversibles. Les décisions prises ancrent les villes dans un schéma de développement urbain sur lequel il est ensuite difficile de revenir. Faute d'accord contraignant, les egos nationaux l'emporteront et la communauté internationale ratera à nouveau un rendez-vous avec l'Histoire. Les efforts de concertation seraient alors largement vains.