



## Sommet mondial sur le développement durable 2002



# AMENAGEMENT DU TERRITOIRE, VILLES ET DEVELOPPEMENT DURABLE

## CONTEXTE

« La situation actuelle des établissements humains dans le monde, telle que décrite dans le troisième [Rapport Mondial sur les Etablissements Humains](#),... est préoccupante » constate le Conseil Economique et Social des Nations Unies dans son rapport préparatoire au Sommet de Johannesburg. La population urbaine a été multipliée par vingt en cent ans pendant que la population mondiale quadruplait. Les villes abritent trois milliards de personnes et 20 millions de personnes s'y installent en plus chaque année. Le nombre de métropoles de plus de 10 millions d'habitants est passé de 2 dans les années 1950 à 21 en fin de siècle, auxquelles il faut ajouter une vingtaine d'agglomérations de 5 à 10 millions d'habitants et plus de 250 de 1 à 5 millions. Ces concentrations tentaculaires et gigantesques se constituent très rapidement en Amérique latine, en Afrique et en Extrême-orient. En ce début de siècle, trois latino-américains sur quatre vivent en ville, treize des vingt et une mégapoles mondiales sont asiatiques. 80 % de la population vit en ville dans les pays développés. La moitié de la population urbaine mondiale vit dans des villes de plus d'un million d'habitants.

Cette **concentration des populations et des activités dans les zones urbaines** est désignée par le terme de **métropolisation**. **Son rythme et son ampleur** inquiètent et préoccupent surtout dans les pays du Sud : métropolisation rime avec paupérisation urbaine, renforcement des inégalités sociales, augmentation des populations vivant dans des quartiers subissant la marginalisation et le cumul des handicaps sociaux et environnementaux. La mise en place et l'exploitation des infrastructures environnementales (eau, assainissement, déchets) peinent à répondre à des besoins croissants rapidement : dans les pays industrialisés comme dans les pays en développement, la pression écologique liée à la **croissance forte de la production de déchets solides** devient un obstacle

grave au développement de conditions sanitaires viables à long terme.

La réponse aux besoins en logements et constructions, dans un double souci d'équité sociale et de durabilité est insatisfaisante. La concentration d'activités humaines augmente l'exposition des biens et populations aux risques naturels et technologiques, aux crises environnementales chroniques, et sanitaires (pollution de l'air, insalubrité, pénurie d'accès à l'eau potable,...). L'utilisation rationnelle des sols fait défaut et l'espace se fragmente. Les politiques mises en œuvre pour répondre aux besoins en déplacements et en approvisionnement énergétique intègrent insuffisamment les incidences environnementales qu'elles génèrent, globales (émission de gaz à effet de serre, ...) ou locales.

**Métropolisation et développement des zones rurales sont étroitement interdépendants**: nombre de zones rurales font l'objet d'un sous développement chronique lié aux migrations de population vers les villes, et à l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles. La consommation urbaine génère de nouvelles pressions de plus en plus fortes sur les zones rurales : l'extension des zones urbaines, l'intensification de la production de ressources alimentaires, l'augmentation de la fréquentation pour les loisirs et le tourisme.

**Freiner la métropolisation est le défi principal à affronter pour que les établissements humains de demain soient viables**: le développement des villes moyennes et le maintien de l'habitat rural, grâce à un rééquilibrage entre grandes villes et campagnes-villes moyennes doit permettre de résoudre les difficultés écologiques et humaines des villes. **La planification et l'aménagement du territoire, dans un souci de solidarité urbain-rural**, s'impose.

Dès la Conférence des Nations Unies de Rio en 1992, le [chapitre 7 d'Action 21](#), préconisait l'implication des pouvoirs publics, par une action fondée sur des principes de partenariat, de participation et de décentralisation, pour permettre la promotion d'un modèle viable des établissements humains. La Conférence Habitat II de 1996 sur les établissements humains d'Istanbul (également baptisée Sommet des Villes) puis celle de New-York (Istanbul + 5 en 2001) constituèrent un tournant dans les efforts internationaux en faveur de la durabilité sociale et environnementale des villes. Il y fut affirmé que des politiques, des stratégies et des actions intégrées et participatives étaient nécessaires pour rendre les villes et les communautés du monde plus sûres, plus saines et plus justes. Il y fut démontré, par la présentation de bonnes pratiques et d'expériences réussies, que les défis de l'urbanisation peuvent être relevés. Par la [Déclaration d'Istanbul et le Programme d'Action Mondial \(PAM\) pour l'Habitat](#), les Etats s'y engagent vers deux objectifs : un « logement adéquat pour tous » et « le développement d'établissements humains viables en ce qui concerne l'environnement, les droits de l'homme, le développement social, les femmes et la population dans le contexte d'une urbanisation maîtrisée ». Les Etats reconnaissent la nécessité d'un accès de tous aux systèmes nécessaires à une vie saine : eau potable, assainissement, évacuation des déchets, éducation, transports et autres infrastructures urbaines. Pour la première fois dans l'histoire des Nations Unies, les contributions des autorités locales (maires et associations municipales) sont adoptées dans le rapport des auditions des partenaires (Comité II) sur la mise en oeuvre des stratégies recommandées par le PAM.

## **DYNAMIQUE INTERNATIONALE EN FAVEUR DE LA PROMOTION D'UN MODELE Viable D'ETABLISSEMENTS HUMAINS**

Les organismes supra-nationaux ont rapidement manifesté un réel souci de travailler en collaboration interactive avec les villes. Ils se nourrissent de leurs expériences pour élaborer de nouvelles politiques; en contrepartie, ils offrent un appui technique, joue un rôle de centralisation et de diffusion d'expériences, et animent des réseaux d'échanges, utiles aux villes.

### ► **Initiatives de réseaux de villes**

Sous l'égide des Nations Unies, alors conscientes de la nécessité d'ancrer la démarche à un niveau local fut créée, dès 1990, [l'ICLEI](#) (International Council for Local and Environmental Initiatives), association de collectivités et administrations locales. L'association des villes aux travaux des Nations Unies naissait.

Depuis 1992, L'ICLEI sensibilise et informe les collectivités locales, notamment dans le cadre de trois grandes campagnes : [Action Locale 21](#) (AL21) , [Villes pour la protection climatique](#) (CCP), et la [Campagne Eau](#). L'ICLEI a également formé plus de 5500 représentants locaux de 48 pays sur des questions comme la budgétisation environnementale, l'évaluation environnementale, les transports viables, l'approvisionnement écologique, la réduction de l'ozone troposphérique et la gestion des espaces verts.

En 1994, l'ICLEI organisa la **Conférence d'Aalborg** qui vit l'adoption de la « [Charte des villes européennes pour un développement durable](#) » (communément appelée « Charte d'Aalborg »), aujourd'hui adoptée par 650 administrations municipales, locales et régionales de 32 pays européens, ce qui concerne plus de 130 millions d'Européens, et par laquelle ces collectivités locales s'engagent à réaliser un Agenda 21 local.

[La Campagne des villes européennes pour un développement durable](#), également lancée à Aalborg en 1994, et initiée par la Commission européenne, vise à encourager et soutenir l'action des collectivités locales européennes, désireuses de se lancer dans un processus de développement durable. Quelques 1300 collectivités locales, soit plus de 100 millions de citoyens, y participent. Son action est menée en partenariat avec l'[ICLEI](#), la [Fédération mondiale des Cités unies](#) (FMCU), [Eurocités](#), le Conseil des communes et régions d'Europe ([la CCRE](#)) et le Réseau villes-santé de l'OMS. Le Groupe d'Experts en Environnement Urbain de la Commission Européenne et la Ville d'Aalborg. La Campagne collecte les expériences en cours, les diffuse et encourage de nouvelles villes à entreprendre des démarches parallèles.

1996 voit se tenir la **seconde Conférence sur les villes durables européennes à Lisbonne** et l'adoption du [Plan d'Action de Lisbonne](#). Une troisième Conférence sur les villes durables européennes s'est tenue à Hanovre en 2000 : « [l'Appel d'Hanovre lancé par les maires européens à l'aube du XXIème siècle](#) » donne un cadre et des principes directeurs pour le développement territorial durable du continent européen.

Dans le domaine de la lutte contre l'effet de serre, plus de 150 maires et représentants officiels de collectivités locales (représentant 8 % des émissions mondiales de gaz à effet de serre) s'engageaient en 1993 à agir pour réduire la consommation locale d'énergie et les émissions de gaz carbonique (premier **Sommet mondial des maires sur les changements climatiques** à New York).

En vue de la préparation du Sommet Habitat II de 1996, 500 maires et représentants d'autorités locales, convoquée à l'initiative du G4+, groupe de 4 associations internationales de villes, se réunirent, et constituèrent une [Assemblée Mondiale des Villes et des Autorités Locales \(AMVAL\)](#), structure en réseau formant l'ébauche d'une organisation mondiale des villes, susceptible de dialoguer avec l'ONU.

De nombreux autres réseaux de villes, régionales ou internationales, ont également vu le jour depuis, comme par exemple le [Réseau Métropolisation](#), le [Réseau Midi Pyrénées des villes durables](#), [Sommet des maires du monde](#)..

### ► **Engagement des institutions internationales et multilatérales**

Les **institutions des Nations Unies** ont engagé divers programmes pour encourager au développement d'une gestion intersectorielle des villes, où environnement et développement urbain soient intégrés, et reposant sur une participation citoyenne et une mobilisation des acteurs large : le [programme de mise en oeuvre d'Action 21 à l'échelon local](#) du Centre des Nations Unies pour les établissements humains ; le [programme 'Cités Viables'](#) parrainé par Habitat et le PNUE ; le [programme sur les femmes et les établissements humains](#). Le [Programme des Nations Unies sur l'Habitat](#) mène également la [Campagne Mondiale pour la sécurité d'occupation](#) qui vise à créer les conditions pour que les populations les plus pauvres puissent accéder plus facilement

au logement, la [Campagne Mondiale en faveur d'une Bonne Gouvernance Urbaine](#), qui vise à plus de transparence dans la gestion locale, le Programme d'Echange de Bonnes Pratiques et de Leadership local qui vise à susciter les échanges d'expériences, ainsi que la mise en œuvre de l'[Observatoire Urbain Mondial](#).

Dés 1992, l'**OCDE** organise en 1992 une réflexion sur les villes du XXI<sup>e</sup> siècle, fait le point sur les multiples dysfonctionnements affectant les villes et trace des pistes de réflexion pour un développement urbain durable. Dés 1993, le programme " Ville écologique " approfondit les thèmes de l'énergie, des transports et de la réhabilitation des secteurs urbains en déprise, et proposent des pratiques et instruments innovants pour la maîtrise de l'énergie et la réduction des besoins de mobilité, en s'appuyant sur les contributions de nombreux pays (Australie, Canada, Japon, Pays-Bas, Danemark, Suède, Norvège, etc.).

La **Commission Européenne** publia en 1991 " Le Livre vert sur l'environnement urbain ", engageant la réflexion sur l'amélioration des conditions de vie en milieu urbain et sur les mesures locales susceptibles de contribuer à la résolution des problèmes globaux d'environnement, en particulier de l'effet de serre et des pluies acides. L'étalement urbain y est considéré comme responsable des dégradations environnementales et de la détérioration des conditions et de la qualité de vie en ville. Les approches fonctionnalistes, type zonage, du développement urbain, y sont considérées comme responsables de l'étalement de la ville et de l'augmentation du nombre et de la longueur des déplacements: la mixité des activités et des populations y est fortement prônée. Un [Groupe Expert sur l'environnement urbain](#), de 40 experts indépendants, est mis en place et lance en 1993 le [Projet des villes durables](#) dont le rapport final préconise des principes et des instruments de gestion urbaine durable dans différents champs : gestion des ressources naturelles, économie urbaine, domaine social, mobilité et accessibilité, planification territoriale, régénération urbaine, héritage culturel et tourisme. La Commission soutient également la mise en place d'un [service d'information sur les bonnes pratiques européennes en matière de développement urbain et durabilité](#). L'ensemble des [documents de la Politique Européenne sur la Durabilité et l'Environnement Urbain](#) sont notamment rendus accessibles sur site internet.

## **OUTIL LOCAL DE DEVELOPPEMENT DURABLE : LES AGENDAS 21 LOCAUX**

Traduction de l'Agenda 21 de Rio à l'échelon local, l'Agenda 21 local est une démarche préconisée dans le [chapitre 28 d'Action 21 de Rio](#): dans celui-ci, les Etats s'engagent dès 1992 à ce que leurs collectivités locales adoptent un Agenda 21 local d'ici fin 1996.

Considéré souvent comme outil de planification urbaine, l'Agenda 21 local vise à produire un programme local d'actions à long terme pour le développement durable, programme élaboré et mis en œuvre sur la base d'un processus qui mobilise tous les acteurs locaux (parties prenantes, ou stakeholders) et associe les habitants. A partir d'une réflexion collective sur le devenir du territoire, l'Agenda 21 local doit permettre l'adoption d'un projet sur le long terme partagé par tous, projet qui détermine les orientations présentes et futures des politiques de l'administration locale.

En marge de l'engagement des Etats à Rio, et sous l'impulsion de quatre associations internationales de villes ([International union of local authorities](#), [Fédération mondiale des Cités unies](#), [Métropolis](#) et Sommet des grandes villes du monde), 300 maires et élus signaient " L'engagement de Curitiba " par lequel les responsables de gouvernements locaux s'engagent à faire de leurs villes des villes viables, en mettant en œuvre un plan d'actions ou Agenda 21 local.

Après un démarrage laborieux, la mise en œuvre des Agendas 21 locaux prend aujourd'hui un essor certain: depuis 1992, plus de 6200 collectivités locales en mirent un en œuvre, dans plus de 100 pays : plus de 70 % des collectivités ont demandé la participation des parties prenantes, les processus participatifs étant les plus ouverts dans les pays les moins avancés ([deuxième rapport sur les Agendas 21 locaux, février 2002](#)). Les efforts les plus significatifs ont été mis en œuvre en matière de gestion des déchets, de protection du climat, d'utilisation rationnelle de l'eau, et d'utilisation durable des sols.

## **DEFIS**

Les défis auxquels les décennies à venir devront s'attaquer pour qu'aménagement du territoire, développement des villes et des campagnes permettent aux établissements humains d'être viables sont de plusieurs ordres:

### **► Défi de la gouvernance urbaine et de la gestion urbaine : l'insuffisance de partenariats établis**

Les villes se voient confier, ou devraient se voir confier, de plus en plus de responsabilités : dans une perspective de développement durable, cette décentralisation vise à mieux répondre aux besoins des citoyens. Elle impose une modification des mécanismes de prise de décision locale, voire une modification du mode de gestion locale. Une nouvelle gouvernance locale, basée sur la négociation entre collectivités locales, partenaires et citoyens s'impose. Le transfert de ressources des Etats aux collectivités et la promotion d'un réel pouvoir politique locale de décision sont nécessaires, pour que les collectivités aient des moyens d'agir face aux attentes exprimées par leurs habitants.

Cette nouvelle gouvernance locale exige de redéfinir des partenariats appropriés : la mise en place de structures décisionnelles ou participatives nouvelles, ouvertes à la population et aux partenaires institutionnels et privés, posent la question de la redéfinition du rôle de chaque partenaire et en particulier de l'Etat. La représentation politique directe des populations les plus démunies dans les processus de décision locales doit être confortée partout dans le monde.

Si la bonne gestion urbaine s'est développée de part le monde, il reste encore beaucoup de progrès à faire : grâce au soutien d'institutions des Nations Unies comme le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), nombre de gouvernements locaux ont ainsi adoptés des mesures pour que s'instaure plus de transparence dans les affaires publiques locales et développer une culture de responsabilisation des administrations locales. Ces initiatives sont à poursuivre et étendre.

### **► Défi de l'insuffisance des ressources humaines et financières.**

L'insuffisance de ressources freine la diffusion des bonnes pratiques, la création de partenariats forts pour s'attaquer aux enjeux de la durabilité urbaine, les traduire

concrètement au travers de politiques et projets, et développer l'implication citoyenne pour donner aux personnes démunies la possibilité de participer pleinement aux décisions. Dans nombre de pays, le secteur des infrastructures (transports, eau potable, ...) a fait l'objet de réformes pour attirer les capitaux qui font cruellement défaut. Mais en dépit des efforts et progrès, le nombre de personnes qui n'ont pas accès aux services de base dans les zones urbaines continue de croître.

#### ► **Défi d'un logement pour tous et de la participation des populations démunies aux processus de décision**

Le lien entre métropolisation et insalubrité en matière de logement est de plus en plus marqué : faute de planification urbaine, nombre de métropoles voient leurs habitants s'installer dans des endroits indésirables voire dangereux. Faute de terrains disponibles, du fait des spéculations foncières, du fait également de réglementations locales souvent défavorables au plus pauvres, les implantations sauvages (type bidonvilles..) continuent de croître rapidement partout dans le monde. Ces implantations s'installent au mépris de toute prudence, dans les zones les plus exposées aux risques naturels (inondations, éboulements de terrain, ..) ou technologiques (activités industrielles à risques,...). La sécurité d'occupation (garantie de pouvoir résider à terme à un même endroit) n'est correctement garanti pour les populations les plus pauvres, ni dans les villes, ni dans les campagnes. Lorsque l'urbanisation est rapide, l'insécurité des droits fonciers fragilise les plus pauvres.

#### ► **Défis de l'aménagement urbain durable : forme et planification urbaine**

Les villes s'étalent, se diluent, consomment de plus en plus d'espace, incitent à un usage immodéré de l'automobile par un zonage éloignant les zones d'habitat des zones d'activités, de commerce et de loisirs. Les villes deviennent lieux de surconsommation énergétique, de congestion urbaine, de bruit et nuisances. L'étalement urbain est synonyme de besoins accentués en termes de réseaux d'assainissement, de transport, d'approvisionnement en eau, en électricité, etc... besoins inégalement remplis selon les quartiers, créant des zones d'exclusion. L'étirement des villes rend difficile le développement de solutions alternatives favorables à l'environnement telles que les transports collectifs ou les réseaux de chaleur, qui demandent une densité urbaine minimum. Socialement parlant, la ville éparpillée renforce la fragmentation sociale: la ville éclatée n'autorise plus le brassage des populations, les rencontres entre habitants; elle engendre l'isolement.

Face à ces constats, la Commission européenne prône la **ville compacte**, en opposition au modèle nord-américain de villes éclatées, concept d'ores et déjà expérimenté par plusieurs villes européennes (Londres, Milan, le Rijnland hollandais..) qui repose sur (a) la **défense de la mixité fonctionnelle et sociale dans les usages du sol**, pour réduire les besoins de déplacements et lutter contre la ségrégation sociale ; (b) la **densification du bâti**, en comblant les espaces interstitiels et en réutilisant les friches urbaines; (c) la **limitation de l'éparpillement résidentiel** par la maîtrise foncière des terrains, le contrôle de la consommation et de l'usage des sols ; (d) la **reconquête des espaces publics**, dont les espaces verts ; (e) le **renforcement de l'urbanisation autour des points de forte accessibilité, en particulier près des dessertes de transports publics** pour localiser les activités économiques et l'habitat à proximité des voies de communication et des

réseaux de transport en commun ; (f) la **densification des réseaux de transport en commun et des réseaux hydrologiques de surface**. La ville s'organiserait alors autour de plusieurs pôles mis en réseau par des transports publics, et entre lesquels des espaces verts intermédiaires constitueraient des poumons verts ([point de vue de chercheur](#)).

#### ► **Défi d'une mobilité durable**

Les métropoles, et les villes souffrent du mal de la circulation automobile et de son cortège de nuisances : alors que les déplacements routiers ont drastiquement augmenté, les agglomérations urbaines voient chuter la part du transport collectif et des vélos dans l'ensemble des déplacements. Peu de décideurs ont le courage d'une politique volontariste des transports orientée vers la réduction de la circulation automobile. Et pourtant, le défi d'aujourd'hui et de demain est bien de faire évoluer les pratiques de chaque citoyen, par la diminution de la mobilité et la maîtrise des besoins de déplacement, et le transfert de l'automobile vers des modes de déplacements plus respectueux de l'environnement.

#### ► **Défi de l'écogestion des ressources naturelles, de l'énergie et des déchets.**

La ville peut être comparée à un écosystème qui, pour vivre, croître, se régénérer, extrait des ressources dans le milieu naturel, en assimile une partie, et une fois celles-ci utilisées, transformées, consommées, les rejette dans le milieu. Dans une perspective de développement durable, la ville devra prélever le moins possible et réduire au maximum ses rejets, en évitant tous les gaspillages, en développant le recyclage des produits et la réutilisation des déchets. Le défi de demain sera donc **(a) avant tout de réduire la production de déchets, en croissance extrêmement rapide dans tous les pays du monde**, et de favoriser leur utilisation en tant que ressources, **(b) de limiter la consommation énergétique** des villes, **(c) d'assurer l'assainissement des eaux pluviales et résiduaires** et d'économiser cette ressource rare ou la recycler, **(d) d'associer le secteur de la construction** aux efforts en faveur du bouclage des cycles écologiques, **(e) de gérer les espaces naturels**, garants d'un équilibre écologique au sein des villes.

#### ► **Le défi de la durabilité socio-économique**

Les collectivités locales disposent de **leviers d'actions en matière d'emplois, d'aide et de concertation avec les entreprises locales, ou de renforcement du lien social**. Les collectivités locales devront s'impliquer plus pour soutenir, impulser le secteur de l'économie sociale et solidaire, aider à la création de structures d'insertion, créer des gisements d'emplois environnementaux et sociaux (gestion des espaces publics et naturels, du patrimoine culturel et architectural, revitalisation économique des quartiers, rénovation urbaine, rénovation ou réhabilitation des logements, traitement des déchets, réhabilitation de terrains dégradés, recyclage ou récupération des déchets, services à la personne, animations socio-culturelles). L'implication des collectivités sur les champs sociaux sera à développer dans le monde: logements à caractère social, réhabilitation de quartiers, accès égal aux services sanitaires et urbains, délivrance d'aides matérielle, alimentaire ou financière, amélioration de la sécurité...

#### ► **Le défi de la solidarité Nord-Sud**

Le Sommet des villes Habitat II a été l'occasion de souligner l'importance d'instaurer une solidarité internationale Nord-Sud, en s'appuyant sur les collectivités locales, plus proches

des besoins concrets des populations : de nombreux contacts entre acteurs locaux du Sud et du Nord y furent noués pour donner lieux à des partenariats basés sur la réciprocité. Qu'il s'agisse **d'actions de coopération décentralisée**, ou **d'échanges d'expériences et de savoir-faire**, la solidarité Nord-Sud peut s'exprimer par des actions locales. Elle s'exprime dans chaque cité en permettant aux **ressortissants**

**étrangers de participer à la vie locale**. Elle s'exprime dans chaque cité, lorsque la **consommation devient citoyenne** : que les consommateurs des villes du Nord favoriseront le développement du commerce équitable et la consommation de produits réalisés dans les pays du Sud dans des conditions sociales, économiques et environnementales décentes.