



Assemblée générale

Distr. générale
13 juin 2016
Français
Original : anglais

Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)

Troisième session

Surabaya, Indonésie, 25-27 juillet 2016

Document de politique générale sur les stratégies pour l'espace urbain : marché foncier et ségrégation* (Groupe des politiques n° 6)

Note du secrétariat

Le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) présente ci-après un document de politique générale intitulé « Stratégies pour l'espace urbain : marché foncier et ségrégation », élaboré par les membres du Groupe des politiques n° 6.

Les Groupes des politiques d'Habitat III sont dirigés conjointement par deux organisations internationales et composés chacun de 20 experts au maximum provenant de milieux très divers, tels que les milieux universitaires, l'administration publique, la société civile et d'autres organismes régionaux et internationaux.

Pour plus d'informations sur la composition du Groupe des politiques n° 6 et son document de politique générale, veuillez consulter le site www.habitat3.org.

* La version originale du présent document n'a pas été revue par les services d'édition.



Stratégies d'organisation de l'espace urbain : marché foncier et ségrégation

Résumé analytique

Le concept directeur de ce document est que la recherche du développement durable est intimement liée à l'organisation de l'espace. Les inégalités, qui constituent une préoccupation croissante pour la plupart des pays et la communauté internationale, se manifestent par la ségrégation physique des différents groupes sociaux, ethniques et de revenu ainsi que par l'état médiocre des endroits où vivent et travaillent les pauvres. En l'absence d'une planification appropriée, les externalités négatives causées par une croissance urbaine anarchique, comme l'étalement urbain, la pollution et les encombrements de la circulation pénalisent énormément les efforts des villes pour susciter l'investissement, l'emploi et une croissance durable. La ségrégation physique de la ville en zones fonctionnelles distinctes – quartiers résidentiels, quartiers d'affaires et zones industrielles – est facteur de monotonie, d'aliénation et d'insécurité. Le fonctionnement non régulé des marchés fonciers renforce encore les tendances à la séparation physique entre les élites urbaines et le reste des citoyens. La préservation de zones périurbaines et rurales vitales pour l'alimentation des grands centres urbains et le maintien de moyens de subsistance durables pour les résidents ruraux se heurte à l'étalement urbain et aux lotissements à faible densité. Enfin ce même modèle de développement physique est une cause majeure de dégradation environnementale et un des principaux responsables d'émissions de CO₂ qui excèdent de beaucoup ce que des modèles d'organisation spatiale mieux avisés permettraient d'obtenir.

Le monde commence enfin à comprendre l'importance du développement urbain durable. Cela est dû en partie à l'attention portée par les médias au fait que pour la première fois dans l'histoire de la planète, la majorité de la population du monde vit en zone urbaine. En outre, les projections des Nations Unies indiquent que dans la première moitié de ce siècle, plus des neuf dixièmes de l'accroissement total de la population mondiale vivra dans les villes du monde en développement d'aujourd'hui. Cette attention et ces scénarios sont visibles dans le fait que le Programme de développement durable à l'horizon 2030 consacre l'un de ses 17 objectifs de développement durable et ses 10 résultats ciblés à rendre les villes inclusives, sûres, résilientes et durables.

Toutefois, le présent document soutient que cet objectif, ainsi que l'inversion des tendances défavorables décrites ci-dessus, ne pourront être atteints que par des « stratégies d'organisation de l'espace urbain » énergiques et visionnaires. Elles devront être énergiques parce que les forces en jeu sont puissantes et chercheront à maintenir le statu quo. Et elles devront être visionnaires car seul un plan audacieux et exaltant de structuration et d'organisation des villes pourra mobiliser la participation et l'appui des gens et des acteurs attachés à un avenir juste et équitable pour tous.

Le Groupe des politiques a concentré son attention sur six aspects principaux qu'il convient de maîtriser pour produire les éléments constitutifs utiles et efficaces des stratégies d'organisation de l'espace urbain envisagées. Ce sont :

- a) La forme et la configuration des villes et des territoires;

- b) La politique foncière comme instrument de promotion de l'égalité et de préservation de ressources;
- c) L'accès aux avantages de l'urbanisation;
- d) La coordination entre les différents niveaux de planification et des politiques ainsi qu'entre les secteurs;
- e) La création et la répartition d'espaces verts et d'espaces publics de qualité;
- f) La maîtrise de l'aménagement harmonisé du territoire et des stratégies d'organisation de l'espace urbain.

En cohérence avec ce choix et avec les considérations exposées ci-dessus, le Groupe des politiques présente en conclusion de ce rapport les messages essentiels dont la liste suit. Ils ont été rédigés dans le but d'énoncer, dans des termes que tous peuvent facilement comprendre et, espérons-le, adopter, les objectifs décrits en détail dans le corps du rapport.

1. Stratégies d'organisation de l'espace urbain

L'organisation de l'espace physique est un élément essentiel de l'aménagement urbain et territorial durable. Il est possible d'y parvenir avec succès au moyen de stratégies équitables et bien conçues d'utilisation de l'espace urbain.

2. Urbanisme de la ville durable

L'accès de tous aux avantages de la vie urbaine, la satisfaction des besoins fondamentaux, le dynamisme de l'économie et la protection de l'environnement nécessitent un aménagement et un réaménagement compacts, à l'échelle humaine.

3. Utiliser le marché foncier pour combattre la ségrégation

Il est possible, grâce à une législation et une planification appropriées, de redistribuer à la collectivité une partie de la richesse engendrée par les processus d'urbanisation, en apportant sécurité d'occupation et accès à la terre et aux services, en combattant la ségrégation physique et sociale et en améliorant les conditions de vie des pauvres urbains.

4. Mettre les avantages de l'urbanisation à la disposition de tous

Les stratégies urbaines doivent faire en sorte que tous puissent accéder aux avantages et aux services qu'offrent les villes, quels que soient leurs revenus, leur mode de vie, leur lieu de résidence et le type et la taille de leur agglomération.

5. Intégrer les niveaux, les échelles et les acteurs de la planification

L'intégration des niveaux de planification, des secteurs et de l'aménagement urbain et rural est essentielle pour la réussite des stratégies d'organisation de l'espace urbain. Des instruments utiles sont disponibles à cette fin, notamment les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*.

6. Façonner la ville grâce aux espaces verts et aux espaces publics

Les espaces verts et les espaces publics sont ce qui définit l'identité et le caractère d'une ville, exprime sa structure physique et permet l'essentiel de la vie citadine : les loisirs, les déplacements, les interactions sociales et le sentiment de communauté.

7. Un dialogue mondial pour la planification durable

La poursuite d'un dialogue au niveau mondial sur l'organisation durable de l'espace urbain et rural sera cruciale pour la réussite de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes et pour les objectifs de développement durable. Les méthodes mises en place par Habitat III pourraient être utilement transformées en activités permanentes dédiées à la constitution de réseaux et à l'échange d'idées, d'expériences, d'informations et de pratiques optimales.

Le chapitre I de ce document – Vision et contexte de la contribution du document d'orientation au Nouveau Programme pour les villes – présente le contexte général du défi auquel le monde en cours d'urbanisation rapide doit faire face. Il illustre les principes directeurs qui relient le document d'orientation au Nouveau Programme pour les villes et définit les stratégies d'organisation de l'espace urbain, élément clef de la réussite de l'aménagement durable des villes et des territoires.

Le chapitre II du document (Difficultés à résoudre pour l'action des pouvoirs publics) concerne les six principaux aspects évoqués plus haut que le Groupe des politiques a retenus pour concevoir et mettre en œuvre des stratégies efficaces d'aménagement de l'espace urbain, et décrit les facteurs et les contraintes qui font obstacle à leur efficacité.

Le chapitre III du document (Hiérarchiser les choix) identifie les priorités d'action et les recommandations essentielles requises pour développer les six aspects susmentionnés en stratégies viables de gestion de l'espace urbain.

Ce Groupe des politiques est conscient que toutes les composantes de la société doivent devenir des acteurs informés et volontaristes de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes. Le chapitre IV de ce document (Principaux acteurs du programme) identifie toutefois certains acteurs qui ont un rôle particulier à jouer dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des stratégies d'organisation de l'espace urbain, à commencer par les administrations locales.

Dans le chapitre V (Élaboration, mise en œuvre et suivi des politiques) le document identifie les principaux aspects de la mise en œuvre des six composantes de la stratégie d'organisation de l'espace urbain précédemment traitées. À la rubrique du mécanisme financier, l'accent est mis sur le lien positif qui relie des stratégies spatiales bien conçues, les priorités d'action suggérées pour la formulation et la mise en œuvre, et les perspectives de mobilisation des moyens de réaliser les objectifs de la Conférence dans les villes. En ce qui concerne le suivi, le document souligne que les objectifs de développement durable, et en particulier l'objectif n° 11, représentent un puissant instrument au niveau mondial de mesure des progrès réalisés par les villes et les territoires pour améliorer les conditions de vie de tous. Des stratégies bien conçues d'organisation de l'espace urbain exigent un processus de planification transparent et responsable, qui lui-même nécessite des données fiables, ouvertes et aisément accessibles. La possibilité d'accéder librement

à des données géoréférencées obtenues par télédétection satellite constitue une avancée prometteuse à cet égard.

Le chapitre final (Conclusion) présente les sept principaux messages qui résument les travaux du Groupe des politiques.

I. Vision et cadre de la contribution du document de politique générale au Nouveau Programme pour les villes

1 Dans un monde actuellement urbanisé à 54 % et qui le sera à 66 % d'ici 20 ans, le Nouveau Programme pour les villes, structuré par de puissantes stratégies d'organisation de l'espace urbain, va contribuer à atténuer les effets de plusieurs situations actuelles ou prévisibles sur les plans social, économique et environnemental. La pauvreté, les inégalités et la dégradation de l'environnement comptent parmi les problèmes mondiaux les plus pressants. Ils sont spatialement évidents dans les villes et leurs environs, sous forme de proliférations d'implantations sauvages et de quartiers de taudis dépourvus des services essentiels; de l'étalement urbain fragmenté sur des zones à risque ou des terres agricoles fertiles; d'un développement territorial déséquilibré, caractérisé par des infrastructures de liaison médiocres, des écosystèmes menacés, des ressources naturelles épuisées et des pertes de biodiversité.

2 Le fait que le Forum économique mondial, dans l'édition de 2015 de son rapport *Global Risk Landscape* (Forum économique mondial, 2015) cite « la faillite de la planification urbaine, facteur de risque à l'origine de périls pour la société, l'environnement et la santé publique » et l'estimation qu'en 2012, 60 % de l'environnement immobilier de 2030 restait à construire¹, met en lumière pourquoi il était si important de faire de la conception et de la gestion de la forme et de la configuration des villes et des territoires la plus haute priorité de ce document.

3 Ce document s'appuie sur les principes directeurs du Nouveau Programme pour les villes pour définir de puissantes stratégies d'organisation de l'espace urbain fondées sur des processus de décision intégrateurs et équitables afin de réaliser l'aménagement urbain durable. Ces principes sont : son ancrage dans une démarche fondée sur les droits fondamentaux, les antécédents et les textes établis par les accords des Nations Unies précédents; son applicabilité universelle, qui laisse le soin aux États Membres de l'adapter à leurs valeurs et situations respectives; son adhésion à la subsidiarité et aux partenariats comme éléments essentiels de son élaboration, de sa mise en œuvre et de son évaluation; et la conviction que la réalisation de l'aménagement urbain durable ne sera possible que par la mise en œuvre d'un programme d'action étoffé comprenant des dispositions relatives à la gouvernance, à la législation, au financement, au suivi et à la création de savoirs. Ce document s'inspire en particulier des cadres et des orientations offerts par le Programme de développement durable à l'horizon 2030, en particulier l'objectif n° 11 (Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables) et ses objectifs connexes, et par les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*.

4 Les stratégies puissantes d'organisation de l'espace urbain doivent relever six défis actuellement présents dans le monde entier :

a) La forme et la configuration des villes et des territoires ne sont pas durables;

¹ Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique 2012, cité dans la note de réflexion n° 8.

b) La terre : il n'est pas fait usage de la politique foncière comme instrument pour promouvoir un accès équitable à la terre et réserver des ressources foncières;

c) L'inégalité d'accès aux avantages de l'urbanisation;

d) La mauvaise coordination entre les différents niveaux de planification et des politiques ainsi qu'entre les secteurs;

e) L'insuffisance d'espaces verts et d'espaces publics de qualité et l'inégalité de leur répartition;

f) Le caractère décousu et atomisé des savoirs relatifs à l'aménagement harmonisé du territoire et aux stratégies d'organisation de l'espace urbain.

5. Relever ces défis exigera des stratégies formelles d'organisation de l'espace urbain, de conception et d'exécution très vastes, centrées sur l'utilisation durable des terres et de l'espace, la fourniture des services essentiels et un fonctionnement équitable des marchés fonciers. Des exemples de ces stratégies comprennent le développement de politiques urbaines nationales pour assurer un aménagement territorial équilibré de la nation, l'élaboration de plans régionaux et urbains (avec guides stratégiques, cartes et plans physiques – occupation des sols, espaces publics, transports – et l'application de réglementations articulées avec les dépenses en capital des investissements dans l'infrastructure), l'utilisation de mécanismes de capture de la valeur foncière pour en redistribuer à la collectivité les accroissements générés par les investissements publics dans l'infrastructure.

6. Ce processus nécessitera d'y associer les communautés par l'identification et la reconnaissance juridique des rôles, droits et responsabilités des principaux acteurs aux niveaux appropriés de l'administration publique et de la société civile, et l'alignement des intérêts des administrations nationale, régionales et locales ainsi que la promotion de partenariats entre parties prenantes qui transcendent les limites juridictionnelles et les disciplines.

7. Pour être efficace, l'exécution de ces recommandations exige des pratiques de financement et de suivi ciblées informées par la production et l'échange de savoirs.

8. Les stratégies d'organisation de l'espace urbain sont essentielles à la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes. Elles doivent en particulier traiter le problème de la ségrégation sociale causée par la manière dont fonctionnent les marchés fonciers urbains et tirer parti des instruments de planification spatiale pour parvenir à un développement urbain intégré et durable.

9. En considérant ces questions, il convient toutefois d'analyser aussi des problèmes qui leur sont étroitement liés et qui peuvent être importants dans certains cas. Il s'agit entre autres de l'insuffisance de la législation, de la médiocrité de la gouvernance, notamment de l'absence de volonté et de direction politiques, de l'incertitude de l'état de droit, du manque de transparence et de responsabilité dans l'acquisition et la mise en valeur des terrains, de l'absence de captation des accroissements de valeur foncière produits par l'investissement public dans l'infrastructure, de la spéculation foncière et des déficiences du marché foncier, de la fragmentation des instruments de planification, de l'étalement urbain anarchique, ainsi que de l'inefficacité des systèmes d'enregistrement des biens immobiliers et du cadastre.

10. En gardant ces questions à l'esprit, les stratégies d'organisation de l'espace urbain peuvent être définies comme des « stratégies de gestion du milieu urbain visant à intégrer les villes socialement et spatialement de manière inclusive, en agissant sur leur configuration et leurs systèmes, par la promotion de quartiers socialement mixtes, la facilitation de l'accès aux emplois et à des terrains viabilisés à des prix abordables, ainsi qu'à des espaces publics de qualité, notamment des espaces verts en quantité suffisante ».

11. Les stratégies spatiales sont le produit de processus participatifs. Elles exigent des instruments de gouvernance fonctionnant bien. Elles doivent encourager l'expression des valeurs et des priorités et contribuer également à renforcer et améliorer les institutions afin de structurer les actions en faveur du développement durable.

12. Les stratégies spatiales sont capitales pour la recherche du développement durable car elles visent à économiser les terres, protéger l'environnement et organiser l'espace dans le but de réduire le gaspillage, d'économiser l'énergie et de garantir à tous des conditions de vie et de travail adéquates, quelle que soit leur situation sociale et économique.

13. Les stratégies d'organisation de l'espace urbain qui recherchent la durabilité nécessitent et comprennent un guide stratégique, des plans et cartes physiques (concernant par exemple l'occupation des sols, le logement, les transports et l'environnement), la réglementation applicable au logement social et au plan d'occupation des sols associé, des instruments stratégiques de planification et de mise en œuvre ainsi qu'un cadre institutionnel propice au développement durable (ONU-Habitat 2015a).

14. Les stratégies d'organisation spatiale urbaine sont structurées par quatre éléments principaux : a) une base juridique (constitutions, chartes, réglementations et codes); b) une organisation (la structure organisationnelle, c'est-à-dire les responsabilités d'acteurs tels que les ministères, les tribunaux, les organismes techniques aux niveaux national, régional et local, ainsi que l'organisation procédurale, c'est-à-dire l'organisation de la planification, de la mise en œuvre et du suivi); c) la planification et la conception urbaines stratégiques (politiques urbaines nationales; plans et programmes régionaux, métropolitains, urbains ou de quartier, notamment les évaluations environnementales stratégiques); et d) les mécanismes de mise en œuvre, notamment le financement.

Principes directeurs

1. Le Nouveau Programme pour les villes reposera sur des approches fondées sur les droits de l'homme

15. Selon la Déclaration et le Programme d'action de Vienne, adoptés à l'unanimité, la démocratie, le développement et le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales sont interdépendants et se renforcent mutuellement. Les normes en matière des droits de l'homme définis par la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ainsi que les principes qui en découlent, doivent guider la totalité du développement et de la programmation dans tous les secteurs et dans toutes les phases de la planification, et tout d'abord les activités et les documents de la

planification intégrée – le contenu, la conception et l'élaboration des stratégies d'organisation de l'espace urbain.

2. Le Nouveau Programme pour les villes fera fond sur l'acquis et les textes établis par les travaux précédents des Nations Unies

16. Le Programme pour l'habitat fera fond sur son acquis et passera ensuite à des accords mondiaux plus récents, dont certains concernent directement les villes et les établissements humains, et d'autres l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'organisation de l'espace urbain qui sont cruciales pour leur réussite. Il s'agit tout d'abord, entre autres, du Programme 2030, plus précisément de l'objectif n° 11 et de ses principaux résultats. Par exemple, quelque 69 % des résultats visés requièrent une action locale.

3. Le Nouveau Programme pour les villes sera applicable universellement dans toutes les nations du monde

17. Le Nouveau Programme pour les villes sera applicable universellement à toutes les nations du monde, et offrira des orientations claires aux États Membres sur les questions urbaines, tout en leur laissant la latitude de l'adapter aux conditions nationales, en fonction des besoins nationaux, des niveaux de développement et autres considérations contextuelles.

4. La subsidiarité et les partenariats sont des éléments essentiels de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation du Nouveau Programme pour les villes

18. Le Nouveau Programme pour les villes reconnaît l'intérêt de la subsidiarité et des partenariats pour le développement, l'élaboration et la mise en œuvre de stratégies d'organisation de l'espace urbain – il pose en principe que chaque niveau de l'administration publique et chaque sphère de gouvernance ont un rôle à jouer dans le domaine des stratégies de l'espace urbain telles que définies plus haut. Cela renforce l'importance des partenariats entre parties multiples – verticaux, horizontaux, entre juridictions et entre disciplines – avec des droits et des responsabilités clairement définis dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies d'organisation de l'espace urbain du Nouveau Programme pour les villes.

5. Le Nouveau Programme pour les villes devrait être informé par des études fondées sur des données factuelles tirées des savoirs, des compétences et de l'expérience de multiples parties prenantes

19. La détermination à édifier des mécanismes permettant la création de politiques fondées sur les savoirs, les compétences et l'expérience de multiples parties prenantes est cruciale pour la conception, la mise en œuvre, le suivi ou l'évaluation du Nouveau Programme pour les villes.

20. Ce principe est répété à plusieurs reprises dans les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, qui appellent au « développement de savoirs fondés sur les données de la recherche sur la planification urbaine et territoriale » (p. 12) et dont le texte fait constamment référence à la nécessité de « développer de nouveaux outils et le transfert transfrontières et intersectoriel de savoirs qui favorisent un mode de planification stratégique participatif et intégrateur » et « traduisent les prévisions et projections

en choix et en scénarios de planification afin d'informer les décisions politiques » (p. 26).

II. Défis

A. Forme et configuration non durables des villes et des territoires

21. Ainsi que le documentent les notes de réflexion 8, 9, 10 et 11 d'Habitat III ainsi que d'autres références², les modalités actuelles de l'aménagement urbain présentent cinq problèmes relatifs à la forme et à la configuration des villes et des territoires, que les systèmes de gouvernance actuels ne permettent pas de résoudre. Ces problèmes entraînent des pertes de productivité économique, renforcent les inégalités et menacent l'environnement³. Ce sont : a) la consommation inefficace de terres qui se manifeste spatialement par la progression de l'étalement urbain dans le monde et la baisse de la densité qui lui est associée⁴, phénomène qui provoque, entre autres, l'augmentation du coût des transports et des services WASH, la réduction des avantages économiques de l'agglomération, la dégradation des services rendus par les écosystèmes et la diminution de la résilience (Litman 2015); b) la croissance concomitante d'implantations sauvages non desservies par les services de base, souvent situées dans des zones à risque dans le monde en développement⁵, et le dépérissement des centres villes dans le monde développé; c) l'absence d'aménagement territorial harmonisé et intégré, ou d'un aménagement bien articulé entre les zones urbaines, périurbaines et rurales, exacerbée par le délaissement des petites villes et des villes moyennes et l'absence de capacités de planification et de gestion; d) l'absence à tous les échelons – national, régional, local et de quartier – d'espaces publics suffisants et bien conçus pour accueillir l'infrastructure des transports, de l'eau et de l'assainissement et les bâtiments collectifs – comme les écoles et les hôpitaux – ainsi que de parcs publics pour les rassemblements sociaux, les loisirs et les moyens de subsistance; e) la nonutilisation des solutions d'urbanisation disponibles capables d'offrir simultanément qualité de vie, harmonie sociale et viabilité économique tout en réduisant au minimum l'impact environnemental.

² Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015c; sur Habitat III 2015c; Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015d; Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015a; Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015b et voir par exemple Angel *et al.* 2010.

³ Voir « la réduction de la productivité des entreprises due aux insuffisances de la planification et de l'infrastructure peut atteindre jusqu'à 40 % » (Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015c, p. 1) et « Globalement, la dynamique des petites et moyennes villes où vit la moitié des citoyens du monde reste mal connue, c'est le maillon qui manque pour comprendre le mécanisme des interactions entre les espaces urbain et rural. » (Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015a, p. 3).

⁴ « Dans les pays en développement, la densité baisse dans 6 villes sur 7 en moyenne, tandis que dans les villes à revenu plus élevé, le doublement du revenu par habitant correspond à une baisse de 40 % de la densité moyenne. Le coût de l'étalement urbain est estimé à 400 milliards de dollars par an pour les seuls États-Unis, principalement du fait des coûts plus élevés de l'infrastructure, des services publics et des transports. » (Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III 2015c, p. 2).

⁵ Voir note de réflexion n° 8 – Urban and spatial planning and design, p. 2 « L'insuffisance de l'offre de parcelles viabilisées bien desservies a contribué à l'accroissement de l'urbanisation sauvage, plus de 61 % des habitants en Afrique sub-saharienne, 24 % en Amérique latine et 30 % en Asie occupant des terres sans titre, souvent dans des zones à risque élevé ».

22. Dans la plupart des pays, les tendances de l'urbanisation ne sont pas durables. La terre est consommée dans des proportions par habitant beaucoup plus élevées que nécessaire (ONU-Habitat 2015c, fig. 1); les modes de vie nouveaux provoquent une utilisation immodérée de ressources non renouvelables; et cette consommation excessive, loin de créer de meilleures conditions de vie pour tous, ne fait qu'accentuer les inégalités entre privilégiés et démunis.

23. La forme et la configuration des structures d'urbanisation actuelles, c'est-à-dire la manière dont l'urbanisation occupe l'espace, comptent parmi les principaux moteurs de ces tendances non viables. Les métropoles, les villes et les bourgs pénètrent très loin dans leur environnement rural. De vastes étendues de terres rurales sont acquises et subdivisées en lotissements résidentiels, les profits allant à des entrepreneurs souvent sans scrupules, tandis que la charge d'assurer l'infrastructure de base, les transports publics et les services essentiels retombe sur les administrations locales. Les maisons individuelles consomment beaucoup d'énergie, et la très faible densité de la plupart des nouveaux lotissements décourage le transport public et rend les moyens de transport privés indispensables pour accéder aux biens et aux services. Ce sont les enfants, les jeunes, les femmes et les personnes âgées qui souffrent le plus gravement de l'isolement et du manque de transports publics. Les lotissements nouveaux prennent souvent la forme de ce qu'on appelle des « résidences protégées », c'est-à-dire des enclaves sécurisées par des murs et des barrières. Il s'agit là de cas de « ségrégation délibérée ». En revanche, les habitants plus pauvres sont refoulés dans des lotissements mal desservis encore plus éloignés de la ville, ou réduits à vivre dans des quartiers insalubres ou d'autres types d'implantations sauvages illégales. C'est là une forme de « ségrégation forcée » : les mécanismes de la « résidence protégée » sont reproduits, mais comme stigmatisation plutôt que comme signe de distinction et de statut social. D'un point de vue économique, l'étalement urbain entraîne des coûts encore plus élevés de développement et d'entretien des infrastructures d'une part, et de transport et de mobilité physique d'autre part. Le coût des encombrements de circulation représente à lui seul un fardeau énorme pour les économies rurales, urbaines et nationales. De nombreux agriculteurs de subsistance sont littéralement balayés par ce processus, ce qui a pour effet doublement défavorable d'entraîner une nouvelle migration de ruraux vers la ville et pour la ville la perte de sources d'alimentation saine à proximité.

24. Les projets de rénovation urbaine dans les villes existantes se heurtent à des problèmes similaires, où d'anciens quartiers bien conçus et organisés laissent souvent place à des constructions démesurées, coûteuses et exclusives, ce qui entraîne une ségrégation supplémentaire. Ces projets montrent que, bien qu'elles soient désirables, compacité et densité ne garantissent pas à elles seules la ville équitable et durable dont rêvent les citoyens.

25. Les tentatives de planifier de nouveaux espaces urbains de manière socialement, économiquement et environnementalement responsable sont souvent défaits par le dynamisme et la puissance de ce modèle inexorable d'urbanisation. Il est évident que les structures d'urbanisation impulsées par le marché ne sont pas un moyen sûr d'assurer un avenir urbain durable. Elles doivent être tempérées et guidées par d'énergiques stratégies publiques d'aménagement urbain et par des plans précisant les formes les plus économes en énergie, respectueuses de l'environnement et socialement responsables d'intégration de la croissance dans l'espace.

B. La terre : il n'est pas fait usage de la politique foncière comme instrument pour promouvoir un accès équitable à la terre et réserver des ressources foncières

26. Dans les villes du tiers monde, en général les deux tiers de la population n'ont pas les moyens d'accéder aux logements fournis par le marché formel, les promoteurs immobiliers privés privilégiant les groupes à haut revenu. Dans ces villes, les familles des sept déciles inférieurs de l'échelle des revenus concentrent 90 % environ du déficit de logements. Les administrations publiques locales, dont les budgets sont limités, tendent à concentrer l'investissement public dans l'infrastructure et les services de certaines zones avantageuses pour les entreprises et une main d'œuvre très qualifiée, dans le but d'améliorer leur base économique. Les terrains abordables (à un prix raisonnable) n'étant disponibles que dans les zones où les coûts des déplacements quotidiens sont élevés (dans les marges), l'infrastructure et les services urbains manquent; la construction est souvent risquée (du fait du statut juridique ou de la situation du terrain : en pente, sujet aux inondations, etc.); les implantations à faible revenu tendent à être exclues des avantages de l'urbanisation. Ainsi la structure typique des villes du tiers monde a son équivalent dans le monde développé, où des quartiers où rien ne manque voisinent avec des zones (la majorité) dépourvues des services essentiels, de tout à l'égout, de rues pavées, de centres de soins, etc.

27. Dans la plupart des villes du monde, le principal mécanisme d'allocation des terres est le marché foncier. Son fonctionnement est simple : les ménages et les entreprises capables de payer davantage pour les sites dotés des caractéristiques souhaitées (services de bonne qualité, atmosphère, facilité d'accès et voisins sûrs et valorisants) sont les mieux placés pour les obtenir. Le processus par lequel les différents groupes sociaux accèdent à la terre tend à être auto-reproducteur en ceci que les familles à revenu élevé préfèrent s'éloigner des groupes à faible revenu et sont disposées à payer davantage pour accéder à des biens qui leur garantissent les « voisins convenables » qu'elles souhaitent mais aussi l'infrastructure et les services urbains qu'elles exigent. L'exclusion sociale qui en résulte est, de prime abord, l'effet d'un processus légitime qui ne dépend pas à proprement parler d'une distorsion délibérée des prix du marché. Pour légitime que soit ce processus dans une perspective marchande, le résultat est que l'aptitude apparente des marchés fonciers à allouer des terres de façon « neutre », équitable et efficace à tous les utilisateurs s'en trouve altérée. Le marché foncier peut aussi en fait produire ce type de retombées lorsque la valeur des terrains est modifiée par l'action des pouvoirs publics. C'est le cas avec la fourniture publique d'infrastructures et de services urbains ou des plans d'occupation des sols et autres réglementations mis en place pour neutraliser ou atténuer les effets d'externalités négatives ou positives.

28. En outre, comme les impôts fonciers ont tendance à être plus élevés dans les zones à forte valeur foncière et que les groupes à revenus élevés ont davantage d'influence sur la politique locale, les investissements publics dans l'infrastructure et les services urbains tendent à favoriser ces zones. Le résultat est que dans de nombreux pays, des quartiers agréables à vivre et bien desservis en côtoient d'autres dépourvus des services et des infrastructures les plus élémentaires. Ces contrastes se manifestent par des écarts spectaculaires dans le prix des terrains, mais ils révèlent surtout l'inaptitude structurelle du marché à assurer une offre de terrains viabilisés

en nombre suffisant et à des prix abordables, en particulier à ceux qui en ont le plus besoin.

29. En fait, dans les villes du monde en développement, les terrains viabilisés tendent à être relativement plus coûteux (souvent même en valeur absolue) que dans les villes des pays avancés.

30. Afin de réduire la composante du coût foncier, et de coller à la capacité de paiement des utilisateurs, les programmes de logements sociaux tendent donc à privilégier les emplacements et les projets périphériques, ce qui aboutit fréquemment à l'édification de cités dortoirs caractérisées par des services urbains relativement médiocres.

31. En outre, l'immobilier privé mal planifié et mal desservi de l'étalement urbain finit souvent par accroître les coûts de l'infrastructure et des services urbains de l'ensemble de la zone urbaine dont il fait partie.

32. La « solution » de substitution pour le logement social qui consiste à mettre aux normes les implantations sauvages existantes situées dans des zones plus centrales, sous la forme de programmes de régularisation curatifs, coûte en général deux à trois fois plus cher que la construction d'infrastructures et de services urbains nouveaux en bordure de la ville. Bien que ces programmes présentent des avantages certains, ils posent un problème très réel en ceci que les familles qui emménagent dans ces implantations améliorées peuvent se trouver relativement exploitées par les propriétaires, dont certains peuvent être d'anciens occupants sans titre, à présent régularisés (et reconvertis en bailleurs). Ceci aboutit souvent à la surpopulation de terrains souvent inadaptés (pentes de collines, sols instables, etc.), ce qui en soi renforce encore la ségrégation spatiale des groupes sociaux et peut aggraver les risques environnementaux.

33. Toutes ces considérations font clairement ressortir l'importance d'une planification bien conçue de l'espace urbain.

34. La difficulté consiste à briser le cercle vicieux de l'exclusion sociale qui découle du fonctionnement des marchés foncier et immobilier mentionné plus haut. L'approche traditionnelle des pouvoirs publics consistant à aménager de vastes terrains situés centralement (au moyen d'acquisitions publiques, de l'utilisation de terrains publics, etc.) a souvent produit de nouveaux ghettos, avec toutes les conséquences défavorables bien connues. Les programmes innovants conçus pour implanter des logements sociaux dans les interstices de la ville tendent à être « colonisés » immédiatement par des voisins à revenus plus élevés. Les tentatives de réguler les transactions pour assurer le maintien des occupants à faible revenu originellement ciblés échouent fréquemment.

35. L'enjeu consiste par conséquent, tout en préservant l'institution du marché foncier et les droits de la propriété foncière qui lui sont liés, à contenir le pouvoir des propriétaires terriens, lesquels recherchent normalement le type d'occupation des sols qui leur procurera le rendement le plus élevé, mais qui est aussi celui qui empêche une occupation socialement plus inclusive des sols.

36. D'autre part, l'acquisition de terrains par les pouvoirs publics se heurte à des coûts croissants et les procédures d'allocation foncière gérées par l'État peuvent être elles aussi coûteuses, vulnérables à la corruption et à d'autres formes de manipulation politique. Il importe en outre d'améliorer la capacité financière du

secteur public à orienter l'aménagement urbain, surtout en matière de fourniture d'infrastructures et de services urbains.

37. Enfin, et c'est important, une stratégie cohérente d'organisation spatiale de l'occupation des sols devrait réexaminer les coûts et avantages sur le plan social d'implanter les logements sociaux sur des sites moins coûteux afin d'utiliser au mieux des ressources publiques relativement rares. La question principale ici consiste à déterminer comment subventionner au mieux la fourniture de logements sociaux dans des zones plus « inclusives » (avec un coût unitaire peut-être plus élevé mais une meilleure qualité), et évaluer l'avantage relatif de la capture des accroissements de valeur foncière plus élevés qu'apportent les réalisations immobilières haut de gamme.

C. Inégalité d'accès aux avantages de l'urbanisation

38. La justice spatiale urbaine associe la justice sociale à l'espace ainsi qu'aux concepts de justice et d'équité environnementales. Ceux-ci comprennent les aspects touchant à la viabilité environnementale, et la coïncidence spatiale entre la discrimination raciale, les espaces segmentés qu'elle produit et le couplage de ces espaces avec la pollution industrielle, l'exclusion socioéconomique et la vulnérabilité aux risques naturels.

39. Les pays développés sont les plus urbanisés et les pays en développement s'engagent dans la même voie. L'urbanisation rapide présente des difficultés, mais peut aussi être vue comme une occasion de progrès, puisque les villes ont principalement pour fonction de fournir de la diversité, du choix et une grande variété de possibilités d'échange et de changement, aboutissant à diverses formes de développement personnel. Les avantages d'une urbanisation planifiée comprennent toutes sortes de services de qualité, des sources de revenu variées, l'accès à bon marché à toutes sortes de possibilités d'évolution personnelle, d'interactions sociales, de loisirs, de participation à l'exercice de la gouvernance. La qualité de vie existe, et doit être maintenue, dans les zones non urbaines (en milieu rural), mais la diversité et le choix caractéristiques de la vie urbaine offrent davantage de possibilités d'évolution.

40. Cependant, quand la ville offre des revenus plus élevés mais souvent un coût de la vie plus élevé encore; quand les services qu'elle offre sont hors de portée; quand les logements sociaux sont dépourvus des éléments qui les rendraient vivables; quand les modes de transport courants sont trop chers, ou peu sûrs, et qu'ils polluent l'air, alors les inconvénients l'emportent sur les avantages. Cela résulte souvent d'une mauvaise gestion de la ville, qui ne dispose pas des instruments de planification urbaine nécessaires à maîtriser sa dynamique et sa transformation (par exemple en matière de densités, d'occupation des sols, de morphologie urbaine) et de contrôle public des fonctions de planification et de protection du bien public et de l'intérêt général, ainsi que des gains à long terme.

41. Un autre facteur associé de l'insuffisance de la planification et de la gestion urbaine est la privatisation de l'aménagement urbain dans la ville et ses alentours. Il se manifeste sous diverses formes, de l'étalement urbain qui entraîne la perte de terres agricoles et d'écosystèmes, à la surpopulation non planifiée d'implantations sauvages et aux expulsions ou à la démolition d'autres parties de la ville.

42. L'étalement urbain fragmenté par différents groupes de revenu se substitue à la planification spatiale intégrée; méga-projets isolés pour les groupes à revenu élevé, sous forme de résidences protégées et de lotissements périurbains; et constructions illégales pour les groupes à revenu faible ou intermédiaire. Ni l'un ni l'autre de ces modes d'aménagement privé périurbain ne sont planifiés; tous deux sont isolés et dépourvus de la dimension « publique » dans toutes leurs composantes urbaines, ainsi que des réseaux intégrateurs, notamment de la mobilité dans l'espace public, qui sont nécessaires pour libérer toutes les possibilités de l'urbanisation.

43. La planification spatiale officielle pilotée par le PIB, favorable à l'automobile et intense en carbone aggrave le problème, dénie aux pauvres le droit de profiter de la ville, renforce la ségrégation sociale et dissuade la réalisation de la mixité sociale qui conduit à la prospérité économique et à la tolérance sociale. Cette planification épuise les ressources, gaspille les terrains, l'énergie, le temps et l'argent. Pour les pauvres, elle est un fardeau qui les appauvrit ou exacerbe leur pauvreté⁶.

44. La ségrégation des plans d'occupation des sols est encore en vigueur dans de nombreux pays en développement malgré les constatations qui montrent sa contribution à l'allongement des temps de déplacement, à l'accroissement de la consommation d'énergie, de la pollution de l'air et de la ségrégation sociale lorsque la mobilité (moyens de transports publics) est insuffisante ou inabordable. L'adoption de la « planification stratégique », handicapée par une appréciation limitée de la dimension spatiale, n'a pas résolu ces problèmes et continue de produire des modes d'organisation spatiale non durables.

45. L'écart croissant entre la richesse globale générée par les villes et sa redistribution affecte le partage équitable des avantages de l'urbanisation (ONU-Habitat 2012). Les disparités de la répartition des fonds publics et de l'appui technique et administratif entre les zones urbaines et les zones rurales est une des causes principales de la migration vers les villes, qui offrent la possibilité d'une vie meilleure. Dans certains pays, la richesse produite par l'économie informelle n'est pas prise en compte et sa croissance n'est donc pas soutenue par les mécanismes financiers ou administratifs (en Égypte, par exemple, l'activité informelle représente 40 % de l'économie nationale).

46. La ségrégation sociale et spatiale est souvent associée à une vulnérabilité ou à une exposition accrue aux risques; du fait de sites exposés à des risques environnementaux ou naturels, à la pénurie de systèmes de secours ou d'urgence, et à la marginalisation, qui peut aisément être manipulée par des groupes et des individus avides de pouvoir aux fins de susciter des conflits et des troubles.

47. Les médias et les « célébrités » glorifient des modes de vie et des formes urbaines non durables qui mettent l'accent sur certains avantages urbains, tout en stigmatisant bon nombre de pratiques traditionnelles, notamment les modes de vie « ruraux », qui sont peut-être plus durables socialement, économiquement et environnementalement.

48. L'espace public est l'élément urbain le plus inclusif, et pourtant les avantages d'un aménagement fondé sur l'organisation de l'espace public sont peu reconnus par les parties prenantes, que ce soient les responsables politiques, les usagers ou la

⁶ En Égypte, par exemple, le taux d'occupation des 22 nouvelles villes construites depuis les années 70 n'atteint guère que 25 %.

population générale. Le problème est que les consommateurs (ceux qui achètent ou louent dans les réalisations immobilières formelles ou informelles) d'aujourd'hui n'exigent pas des promoteurs immobiliers qu'ils fournissent de l'espace public de qualité. Le problème ici est le faible niveau de la demande quantitative et qualitative d'espace public et de ses fonctions diverses qui est accepté comme faisant partie intégrante de conditions de vie adéquates.

49. Dans certains pays, où les lois et la réglementation restent délibérément vagues pour encourager le secteur informel et réduire la responsabilité, le secteur informel avantage financièrement les gouvernements car, d'une part, il leur épargne la fourniture d'espace public, de services, de transports et d'infrastructure, et leur assure d'autre part une source régulière de recettes, qu'elles soient perçues officiellement sous forme « d'amendes » ou informellement par la corruption (harcèlement et pots-de-vin) (AUCSchool of Global Affairs and Public Policy et UND 2013).

50. La planification urbaine classique est aveugle à « l'identité de place », c'est-à-dire à la valeur sociale, culturelle et psychologique de la forme et des espaces publics urbains; elle est peu sensible à la diversité des styles de vie qui, sur l'ensemble du continuum rural-urbain, est la caractéristique qui distingue, quelle que soit la taille de l'agglomération. Les villes sont aussi en outre dépositaires d'un patrimoine culturel qui renforce l'identité nationale. Le modèle économique global peine à prendre en compte ce genre de considérations.

D. Mauvaise coordination entre les différents niveaux de planification et des politiques ainsi qu'entre secteurs

51. Il ne manque pas de plans et de programmes, habituellement, concernant l'aménagement des villes et de leurs régions. Cependant les problèmes et les difficultés ne manquent pas (ONU-Habitat 2009). Dans de nombreux pays ces plans et programmes manquent d'un cadre institutionnel, c'est-à-dire juridique et organisationnel, cohérent et homogène. La coordination entre les plans sectoriels est faible; l'intégration verticale et horizontale des plans d'organisation spatiale est un problème qui souvent n'est pas traité avec succès. Cela provoque beaucoup de fragmentation et de chevauchements, ainsi que le désalignement des objectifs, particulièrement aggravé en cas d'absence de stratégies urbaines d'ensemble. La base juridique est parfois insuffisante ou même obsolète, ce qui affecte gravement la faisabilité et la mise en œuvre des plans et des programmes. Souvent il n'existe aucun lien avec le financement et les mécanismes financiers, ce qui fait que les plans et les programmes sont plus utiles à des politiques symboliques et au populisme qu'à une orientation stratégique homogène de l'aménagement des villes et de leurs régions. La centralisation excessive du système de la planification urbaine pose un autre problème pour l'établissement de plans et de programmes fonctionnant bien et adaptés aux besoins locaux. Souvent les compétences locales de planification urbaine sont limitées, ou bien les capacités locales de planification urbaine suffisamment qualifiées manquent. Une gestion efficace de l'espace et du territoire exige une répartition appropriée des rôles, des droits et des responsabilités en matière de plans et de politiques. Dans beaucoup de cas autour du monde, la répartition et la coordination sont mauvaises ou même absentes, soit verticalement, c'est-à-dire entre les administrations centrale, régionales et locales, et/ou horizontalement parmi l'ensemble des organes responsables de divers aspects de la

gestion urbaine comme le logement, les transports et l'environnement. De nombreux pays manquent aussi de professionnels qualifiés en nombre suffisant pour s'acquitter de la tâche⁷. L'absence de structures administrative, législative et de politique nationale pour structurer l'aménagement urbain est la principale lacune⁸.

52. La traditionnelle structure hiérarchique descendante des systèmes de planification spatiale gouvernementaux est de plus en plus inefficace vis-à-vis des besoins de la gouvernance participative, qui associe la collaboration de certains niveaux, agences ou secteurs d'organismes publics au fonctionnement et à l'inclusion en réseaux d'ONG, d'entreprises et de la société civile, les pouvoirs et responsabilités étant répartis de façon appropriée.

53. La pratique de la planification spatiale souffre de la fragmentation des instruments de planification, de la simplification excessive des politiques, du manque d'alignement des objectifs et des plans, de l'absence de politiques nationales à l'appui de la planification urbaine, de l'asymétrie entre le financement public et la planification, et de la faible capacité des administrations locales à accéder aux ressources. Sans une politique nationale forte de l'organisation spatiale et en l'absence d'instruments et de ressources pour la mettre en œuvre localement, la planification locale en particulier est exposée et soumise au pouvoir économique de grandes sociétés, souvent multinationales, qui cherchent souvent à promouvoir leurs intérêts sans égard pour leur impact environnemental et sociétal, et font porter aux pouvoirs publics les coûts induits des infrastructures et des mesures compensatoires.

54. En résumé, les difficultés sont les suivantes : fragmentation des instruments de planification, simplification excessive des politiques, mauvais alignement des objectifs et des plans, absence de politiques nationales à l'appui de la planification urbaine, décalage entre les plans et le financement public disponible, et faible capacité des administrations locales à accéder aux ressources.

55. Non seulement une allocation convenable des rôles, des droits et des responsabilités en matière de plans et de politiques est absente verticalement et horizontalement, mais beaucoup de pays manquent également d'un nombre suffisant de professionnels qualifiés pour mener à bien le travail. L'absence de politique nationale ainsi que de structures législatives et administratives pour structurer l'aménagement de l'espace est la principale lacune⁹.

⁷ Voir la note de réflexion n° 8, p. 2. « La discipline de la planification urbaine et spatiale est sous représentée dans de nombreuses zones en développement, avec dans certains pays d'Afrique 0,97 planificateurs accrédités pour 100 000 habitants et 0,23 en Inde. Il convient de comparer ces chiffres avec ceux de 37,63 au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et de 12,77 aux États-Unis d'Amérique ».

⁸ Voir note de réflexion n° 8, p. 2. « La discipline de la planification urbaine et spatiale est sous représentée dans de nombreuses zones en développement, avec dans certains pays d'Afrique 0,97 planificateurs accrédités pour 100 000 habitants et 0,23 en Inde. Il convient de comparer ces chiffres avec ceux de 37,63 au Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord et de 12,77 aux États-Unis d'Amérique ».

⁹

E. Offre insuffisante et répartition inégale d'espaces verts et d'espaces publics de qualité

56. Les espaces publics sont définis comme « tous les endroits de propriété publique ou d'usage public, accessibles et utilisables par tous gratuitement et sans but lucratif » (Garau *et al.* 2015, Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) 2015). L'espace public reçoit une attention accrue depuis quelques années. La promotion des bonnes pratiques et d'une bonne conception des espaces publics est régulièrement assurée par des événements internationaux périodiques, comme le Prix européen de l'espace public urbain de Barcelone et la Biennale de l'espace public de Rome. D'importantes conférences et manifestations internationales relatives à l'espace public ont également eu lieu récemment dans de nombreuses villes, dont Buenos Aires et Stockholm (les conférences Future of Places), Berlin, Bologne, Porto Alegre et Bogotá. Des municipalités consacrent des bureaux et des départements à l'aménagement, à l'amélioration et à l'entretien de l'espace public. Les espaces verts et les espaces publics urbains jouent ici un rôle spécial car ils fournissent de nombreux services aux habitants des villes et à la nature. De plus, ils jouent un rôle crucial pour réduire les îlots de chaleur urbaine et leur impact négatif sur la population. L'un des résultats ciblés par le onzième objectif de développement durable est : « D'ici à 2030, assurer l'accès de tous, en particulier des femmes et des enfants, des personnes âgées et des personnes handicapées à des espaces verts et des espaces publics sûrs ».

57. En dépit de ces évolutions, et de la notion largement répandue que les espaces verts et les espaces publics sont essentiels à un environnement urbain sain, fournissent de précieux services d'écosystème à la population urbaine, proposent des installations de loisirs et offrent des zones de captage et de rétention en cas d'épisodes d'inondation et de pluies torrentielles, la mise à disposition universelle d'espaces publics préconisée par l'objectif 11 se heurte à de nombreux obstacles :

a) Le manque d'espace public (rues, espaces publics ouverts et bâtiments publics) ainsi que d'espaces verts, en particulier dans les banlieues pauvres et les implantations sauvages. Cette situation manifeste les immenses inégalités qui existent dans la plupart des villes du monde en développement, où il conviendrait de pouvoir soulager les difficultés de logement par la disposition en abondance d'espaces publics de qualité;

b) L'insuffisance des cadres juridiques, conjuguée avec des politiques mal conçues et l'absence de volonté politique entraîne l'accaparement de terrains publics, la captation de leurs avantages par des acteurs privés et la surexploitation de l'espace public;

c) L'envahissement des espaces publics urbains par une activité commerciale intense, ce qui exacerbe les inégalités sociales;

d) La polarisation et la ségrégation sociales croissantes dues à la privatisation de l'espace public par des aménagements immobiliers exclusifs à accès réservé, comme les résidences protégées;

e) La sensation d'insécurité, justifiée ou non, que causent des espaces verts et publics mal entretenus et mal éclairés dans les zones urbaines délabrées et les implantations sauvages;

f) Les besoins spécifiques fréquemment négligés d'espaces verts et d'espaces publics des pauvres sont souvent ignorés par les gouvernements;

g) Les demandes concurrentes qu'exercent sur l'espace public une grande diversité d'usagers urbains, notamment les vendeurs des rues, les établissements commerciaux, les piétons et les automobiles;

h) L'absence d'un système reconnu d'instruments ou d'indicateurs pour évaluer l'offre, la qualité et la répartition de l'espace public;

i) Le manque d'appréciation de la contribution irremplaçable qu'apportent les espaces publics à l'urbanisation durable, notamment la mobilité, la santé, la détente et le sentiment collectif d'appartenance à la communauté.

58. Dans les pays qui connaissent une forte croissance démographique et une urbanisation rapide, la poursuite de cet objectif est rendue plus difficile par la combinaison défavorable de la croissance rapide de la population, dont une grande partie ne dispose que de moyens financiers limités d'une part, et de ressources municipales limitées, de mécanismes médiocres d'administration de l'occupation des sols et de capacités techniques et de gouvernance insuffisantes d'autre part, qui se renforcent mutuellement. Les villes qui « se vident » offrent de nombreuses possibilités de transformer des ensembles de bâtiments en espaces verts et en espaces publics. Toutefois, dans de nombreux cas ces possibilités sont contenues par les attentes contraires des propriétaires, le prix prohibitif des terrains et le coût d'entretien élevé des espaces verts.

59. Dans les deux cas, les stratégies et la planification de l'espace urbain se heurtent à de remarquables difficultés. Dans les zones denses, des espaces publics suffisants doivent être taillés dans le tissu immobilier existant. Dans les zones en expansion, la planification doit s'assurer la disponibilité d'espaces publics en quantité suffisante, en particulier pour les résidents à faibles revenus. Dans les zones en déclin, des dispositions institutionnelles entre les autorités publiques et les propriétaires privés sont nécessaires afin d'établir des espaces verts temporaires ou permanents, autorisant l'usage public.

F. Caractère décousu et atomisé des savoirs relatifs à l'aménagement harmonisé du territoire et aux stratégies d'organisation de l'espace urbain

60. Bien que les États Membres soient parvenus à un consensus mondial autour d'un élément clef des stratégies d'aménagement de l'espace urbain avec les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale* et qu'ils reconnaissent que ces directives constituent « une ressource utile qui pourra servir de boussole pour améliorer les politiques, planifications et conceptions au niveau mondial » et « une source d'inspiration, » (p. 7), ils affirment sans détour qu'il est nécessaire de les adapter aux contextes locaux. Cette adaptation exige non seulement le respect des cultures locales mais aussi l'évaluation des facteurs cruciaux de succès ou d'échec dans les travaux actuels¹⁰. De plus, la note de réflexion n° 8 et d'autres observent que les savoirs présentent des lacunes, notamment dans la compréhension des « mécanismes urbains complexes

¹⁰ Voir note de réflexion xx.

émergents », (p. 6), dans l'information dont disposent les décideurs publics sur « le rôle et la valeur de la planification urbaine » (p. 6), et dans le contenu des programmes universitaires (p. 6). Dans *International Guidelines on Urban and Territorial Planning: Towards a Compendium of Inspiring Practices*, ouvrage publié conjointement avec les Lignes directrices, les auteurs évoquent la nécessité de connaissances supplémentaires sur les applications locales, offrent 26 brèves descriptions de cas et appellent à un « réseau mondial de partage des connaissances et des expériences. Cette plateforme permettrait aux décideurs de prendre des décisions mieux informées sur leurs propres problèmes d'aménagement »¹¹.

III. Établir les priorités : mesures novatrices pour le Nouveau Programme pour les villes

A. Concevoir et gérer de manière durable la forme et la configuration des villes et des territoires

61. Une planification urbaine bien conçue doit toujours s'accompagner d'une conception appropriée de l'espace urbain pour la création de la ville durable. Cela s'applique aux aménagements nouveaux comme aux interventions dans la ville existante; aux contextes de croissance rapide comme aux zones urbaines en déclin; et aux mégapoles comme aux petites villes et aux implantations périurbaines.

62. Dans la poursuite de ces objectifs, les priorités sont les suivantes :

a) Au niveau urbain : définir ce qu'est le « Nouveau Programme d'urbanisme pour les villes ». L'urbanisme du Nouveau Programme pour les villes est un modèle d'aménagement de l'espace capable d'apporter qualité de vie, harmonie sociale et viabilité économique tout en réduisant au minimum l'impact environnemental. Ce qui est « Nouveau » est bien sûr le « Programme » et non « l'urbanisme ». Les critères de l'urbanisme font en fait référence à de nombreux quartiers particulièrement réussis du passé. Les recommandations essentielles à cet égard sont :

i) Laisser l'espace public définir les immeubles, et non l'inverse. Un agencement approprié de rues et d'autres espaces ouverts est indispensable à la création d'environnements de vie urbaine fonctionnels et plaisants. Cet agencement, comme l'espace public, doit permettre une totale liberté interne de mouvement et d'accès. En ce sens, et contrairement aux résidences protégées clôturées, les quartiers du « Nouveau Programme pour les villes » sont avant tout des espaces publics;

ii) Concevoir des diagrammes de répartition de l'espace public qui assurent des proportions optimales entre l'espace ouvert et l'espace construit. Il importe particulièrement de fournir de larges trottoirs et d'autres possibilités de mobilité que les transports motorisés. Il convient d'encourager dans la mesure du possible la séparation entre les transports de surface publics et privés;

iii) Garantir la compacité et la densité, en raison de leur importance cruciale pour l'économie de terrains, permet des transports publics efficaces, encourage

¹¹ ONU-Habitat, Nairobi, 2015, p. 6.

le dynamisme économique, accroît la sûreté et la sécurité, favorise les interactions sociales et l'appréciation de la diversité, attire des services urbains de grande qualité et subventionne indirectement le logement à bon marché;

iv) Enrichir la « vie de la rue » en permettant l'usage commercial maximum possible des planchers situés au niveau de la rue afin d'offrir d'autres possibilités pratiques que la voiture pour faire les courses; en offrant des espaces aux services de quartier comme les crèches, les studios d'art et d'artisanat, les petites entreprises et les activités artisanales;

v) Envisager le panachage maximal possible de fonctions (logement, bureaux et entreprises) afin que des activités publiques fonctionnent vingt-quatre heures sur vingt-quatre;

vi) Envisager, à titre de partie intégrante du processus de conception, des procédures pour l'entretien et la gestion à l'avenir des espaces publics;

vii) Appliquer les mêmes principes au tissu urbain existant, à la fois en préservant les quartiers existants qui répondent à ces critères et en utilisant ces mêmes critères comme principes directeurs d'une rénovation durable des quartiers et zones délabrés, comme les friches industrielles, les terrains vagues et d'une manière générale les parties inhabitées de la ville qui ont perdu leur utilisation et leur fonction originelles;

b) Au niveau territorial : les mêmes critères peuvent s'appliquer, en gardant à l'esprit les différences d'échelle évidentes entre les grands et les petits établissements urbains. Au niveau territorial, le « Nouveau Programme d'urbanisme pour les villes » implique un renversement total du modèle de l'étalement/aménagement urbain diffus. Il envisage de larges étendues d'espaces ouverts et de corridors préservés de tout développement et un système de transports efficace reliant entre elles des implantations compactes, grandes et petites. La détermination de cibles et d'actions claires aux niveaux national, régional et local sur la manière de réduire la consommation de terrains pour les nouvelles zones d'aménagement immobilier, comme les nouveaux quartiers urbains, les implantations suburbaines ou périurbaines et l'infrastructure routière, constitue une étape stratégique importante vers une urbanisation plus durable.

B. La terre comme instrument de promotion de l'égalité et de préservation des ressources foncières

63. Intervenir pour prévenir les insuffisances du marché foncier et la privatisation excessive des terres, veiller à l'existence d'un marché et d'une offre publique convenables de terres à un prix abordable pour le logement, encourager un aménagement propice à la mixité sociale pour lutter contre la ségrégation, procurer des titres aux occupants des implantations sauvages, introduire des systèmes juridiques et techniques efficaces pour capturer une partie de l'accroissement de valeur des terrains dus à l'investissement public.

64. Un des effets les plus graves des insuffisances des marchés fonciers, en l'absence d'une planification et d'une gestion bien conçues des terres et de l'espace, est la ségrégation sociale. Des instruments de planification intégrés sont nécessaires afin de corriger par l'impôt et la réglementation foncière les défauts du marché foncier de sorte que les secteurs les plus vulnérables puissent accéder aux terrains

urbains sans dépendre entièrement de leur revenu par habitant, qui tend à reproduire territorialement les inégalités de revenu des groupes socioéconomiques.

65. Pour faire face aux problèmes exposés ci-dessus, les meilleures pratiques de stratégies foncières doivent s'attacher à capturer les effets d'aubaine qui découlent de dispositions administratives (comme le droit de construire au-dessus d'un certain niveau (coefficient d'occupation des sols) ou de modifications du plan d'occupation des sols, de zone rurale à zone urbaine ou même de zone résidentielle à zone commerciale). Lorsque ces modifications du plan d'occupation des sols sont permises par des investissements publics précédents ou concomitants dans l'infrastructure et les services urbains financés (au moyen de l'impôt) par la collectivité, le public est fondé à recouvrer tout ou partie de ces aubaines afin de défrayer les coûts desdits investissements.

66. En outre, le partage public de ces profits d'aubaine facilite la promotion de normes et de réglementations d'occupation des sols socialement plus inclusives lors de la conception et de la mise en œuvre des plans directeurs. Il faudrait que ceux qui sont chargés de rendre les villes plus inclusives réexaminent la législation existante associant des droits d'aménagement aux droits de la propriété privée¹².

67. Il est donc nécessaire de mieux informer les planificateurs urbains de la valeur marchande et de l'impact budgétaire de leurs décisions. Ils doivent avoir conscience des possibilités considérables qui existent de générer des recettes additionnelles substantielles. Toute politique qui conserve le marché comme institution d'allocation des terres ainsi que les droits de la propriété privée doit tenir compte du fait qu'il importe de promouvoir l'inclusion du logement social durable en contenant les attentes de profits d'aubaine des propriétaires. Deuxièmement, les ressources ainsi générées devraient servir à accroître la possibilité pour les groupes à faible revenu de participer aux dispositifs financiers qui réduisent le coût foncier primaire des nouveaux projets de logements. Les logements plus inclusifs en centre-ville pour les groupes à faible revenu devraient aussi envisager des formes de régime d'occupation autres que celui de propriétaire occupant. Lorsque les subventions sont indispensables pour surmonter les obstacles à la réalisation de logements inclusifs, il conviendrait de les accorder sous une forme qui évite qu'elles viennent alimenter une hausse des valeurs foncières au bénéfice des propriétaires fonciers. En outre, les ressources provenant des politiques et instruments financiers de gestion foncière (capture de valeur, etc.) devraient servir (et être affectées) à la promotion de projets immobiliers à plus grande mixité sociale plutôt qu'à des projets du type « Robin des Bois » qui, en définitive, exacerbent les différences

¹² Par exemple la municipalité de Sao Paulo a réduit le coefficient d'occupation des sols (COS) de base pour l'ensemble de la ville à un, en conservant au COS maximal des valeurs beaucoup plus élevées dans diverses zones en fonction des infrastructures existantes et d'autres conditions pertinentes. La différence entre le COS maximum d'une certaine zone et le COS de base (=1) est maintenant soumise à une redevance qui dépend de l'accroissement de valeur foncière qui lui est associé. Il a fallu plus de 12 ans pour faire aboutir cette procédure de modification des COS et des droits correspondants, avec quelques appels en justice insignifiants par les intérêts affectés. Plus encore, des polygones de réaménagement à grande échelle bien délimités mettent aux enchères électroniquement sur le marché boursier, grâce à un instrument appelé CEPACs, les droits de construction additionnels que ces projets comportent. Lors de deux interventions, dites Opérations urbaines, menées ces 10 dernières années, les promoteurs immobiliers ont ainsi versé plus de 2,5 milliards de dollars sous forme de certificats émis par la municipalité. Une partie de la recette a servi à réhabiliter sur site un quartier de taudis (Jardim Edith) qui est devenu une des zones les plus recherchées de la ville.

intraurbaines qui influent sur les valeurs foncières, et renforcent ainsi l'exclusion sociale.

C. Assurer un accès équitable aux avantages de l'urbanisation

68. Afin de résoudre le problème précédemment décrit à ce sujet, les priorités d'action suivantes sont recommandées :

a) Sensibiliser toutes les parties prenantes à tous les niveaux de la société aux avantages qu'il y a à respecter une planification juste et équitable qui assure une distribution équitable des avantages de l'urbanisation; reconnaître que la planification urbaine est un outil d'intégration essentiel pour différents secteurs qui permet de mieux utiliser les ressources, de réduire les coûts et de promouvoir l'égalité. Des mécanismes de contrôle de la responsabilité tant pour les fournisseurs que pour les bénéficiaires doivent être mis en place et en pratique à ces fins¹³;

b) Établir des cadres et des procédures juridiques pour redéployer une partie de la richesse générée par les villes vers la conception et la mise en œuvre de stratégies d'organisation de l'espace urbain visant à réaliser l'intégration sociale et spatiale;

c) Établir des cadres, procédures et plans de travail fondés sur l'alignement des objectifs avec les valeurs et normes locales qui sont encore en vigueur et, dans de nombreux cas, sont plus puissantes que les lois écrites, qui sont souvent mal connues, en général fragmentées et héritées d'époques différentes. Cela nécessite des recherches et une base de connaissances de bonne qualité, des efforts de sensibilisation, la transparence et des canaux de dialogue public;

d) Réduire la ségrégation dans les villes en réorientant les tendances de la croissance urbaine par des décisions appropriées d'organisation de l'espace, appuyées par des instruments juridiques et financiers, afin de guider les villes vers des structures urbaines plus compactes, intégrées, connectées et inclusives;

e) Mettre en lumière le rôle de l'administration publique dans la planification afin d'assurer une planification durable et inclusive;

f) Réformer l'enseignement et la pratique de la planification urbaine, en passant d'approches qui renforcent la ségrégation urbaine à une planification qui approfondit l'inclusion sociale, sur la base d'une compréhension correcte de la dynamique contemporaine (notamment les liaisons réciproques entre secteurs informel et formel), les processus de transformation des établissements humains (comme les transitions des zones rurales en zones urbaines, la densification et le déclin des villes) et les nouveaux problèmes que posent la promotion de l'inclusivité et les politiques foncières sensibles au genre;

g) Reconnaître, réglementer et soutenir les efforts privés qui surmontent la ségrégation sociale et spatiale, lesquels ne sont pas pleinement reconnus légalement, en particulier dans la fourniture de logements, de services, de transports, de gestion urbaine et de développement économique; tous avantages de l'urbanisation. Il convient de conjuguer cette recommandation avec la réforme à plus long terme des

¹³ Les mécanismes de contrôle de la responsabilité doivent être conçus à proportion de la taille de la population, afin que dans les villes densément peuplées, la représentation repose sur une base large – voir recommandation n° x.

cadres juridique, administratif et financier ainsi que des politiques, afin d'éviter le secteur informel à l'avenir;

h) Créer la demande pour une forme de ville et d'espace public plus durable exempte de ségrégation, ce qui inclut des solutions d'initiative personnelle, une meilleure connectivité, un aménagement fondé sur l'espace public et la mixité sociale;

i) Reconnaître le rôle joué par des millions de petits et moyens investisseurs dans l'aménagement urbain et la transformation des villes et de leurs territoires (il s'agit surtout de groupes à revenu faible ou intermédiaire dans les pays en développement) et soutenir des cadres juridique, administratif et financier inclusifs;

j) Lutter contre la stigmatisation des groupes à faible revenu et des travailleurs pauvres et reconnaître que leur capital social et leur impact économique collectif peuvent réduire les tendances à la ségrégation sociale et spatiale des groupes à revenu élevé. Cette priorité peut être abordée le plus efficacement en impliquant les médias et les institutions d'enseignement;

k) Exploiter le patrimoine culturel, non seulement pour sa valeur économique, mais aussi pour pérenniser des avantages sociaux et psychologiques comme la confiance en soi, la fierté civique et l'identité;

l) Aider à réduire l'exode rural et la transformation des zones rurales en zones urbaines en revitalisant les économies agricoles et en fournissant des services de qualité à un prix abordable, notamment l'eau potable et l'assainissement, ainsi que des services de santé, d'éducation et administratifs de qualité.

D. Coordonner les différents niveaux de planification et des politiques ainsi que les différents secteurs

69. Le chapitre I de ce document d'orientation mentionne trois conditions cruciales qui font comprendre pourquoi il était si important de faire de la conception et de la gestion de la forme et de la configuration des villes et des territoires la plus haute priorité de ce document. Cette priorité a en outre pour but d'utiliser les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale* comme cadre pour améliorer l'ensemble des politiques, plans, concepts et procédures de mise en œuvre, ce qui conduira à des villes et des territoires plus compacts, socialement inclusifs, mieux intégrés et connectés, propices à l'aménagement urbain durable, résilients au changement climatique et susceptibles d'être plus sobres en énergie et en émissions de gaz à effet de serre¹⁴.

70. *Il conviendrait d'harmoniser les instruments de planification entre eux ainsi qu'en liaison avec les buts plus généraux des stratégies spatiales urbaines. Il faudrait aussi lier immédiatement les plans aux conditions de leur mise en œuvre, notamment les ressources financières, la promulgation de la législation nationale établissant les stratégies et la planification locales, l'élaboration d'arguments faisant ressortir les rapports vertueux existant entre des stratégies spatiales bien*

¹⁴ Ces éléments proviennent directement des *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, p. 7.

conçues et le potentiel de mobilisation de ressources durables. Cette tâche comprend les objectifs suivants :

- a) Un ensemble de plans centrés sur le domaine de responsabilité de la sphère de l'administration publique concernée;
 - i) Planification ou politique d'urbanisation au niveau national : encouragement des modes de développement durable au niveau national avec un système équilibré de villes et de territoires;
 - ii) Planification pour une métropole ou capitale régionale, avec organisation de corridors : promouvoir l'infrastructure régionale pour encourager la productivité économique et renforcer les liens entre zones rurales et urbaines;
 - iii) Planification au niveau municipal : plans d'aménagement donnant la priorité aux décisions d'investissement et encourageant les synergies et les interactions entre zones urbaines distinctes. Comprend : plans d'occupation des sols, extensions des zones urbaines et intercalaires, mise à niveau et mise aux normes, et réseaux d'espaces publics;
 - iv) Planification des quartiers : plans et maquettes d'aménagement des rues et de l'espace public visant à améliorer la convivialité (sûreté), le caractère inclusif et la cohésion sociale, et protéger les ressources locales;
- b) Le cadre juridique et administratif habilitant l'élaboration et la mise en œuvre des plans, avec participation effective des parties prenantes et partenariats;
- c) Mécanismes de financement;
- d) Mécanismes pour le suivi des plans et le retour d'expérience en vue d'améliorer ou d'ajuster les plans.

71. Comme indiqué dans *Towards a Compendium of Inspiring Practices*, qui accompagne les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, (ONU-Habitat 2015a) et dans *The Evolution of National Urban Policies* (ONU-Habitat 2015b), il existe des exemples.

72. Toutefois, pour que la planification soit efficace à tous les niveaux et dans tous les secteurs, il faut que les sphères administratives et les parties prenantes concernées disposent de données suffisantes en temps opportun ainsi que de la capacité d'en faire usage. Ainsi qu'il est également mentionné dans les recommandations de suivi, pour fournir les informations nécessaires, des technologies géospatiales comme le Global Human Settlement Layer en cours de réalisation au Joint Research Centre de l'Union européenne paraissent très prometteurs. En outre, des politiques nationales capables d'identifier et de prendre en charge la planification des petites villes et des villes moyennes qui vont accueillir l'essentiel de la croissance urbaine de l'Asie et de l'Afrique sont particulièrement prioritaires.

E. Veiller à l'offre, à la répartition et à la gestion d'espaces verts et publics de qualité en quantité suffisante

73. Organiser des enquêtes extensives pour identifier les situations critiques et les lacunes de l'offre et de la gestion des espaces publics, en particulier dans les zones informelles, périphériques et à fort taux de délinquance qui fourniront des

informations essentielles pour élaborer des stratégies d'organisation équitable de l'espace urbain. Assurer la protection des espaces publics existants et potentiels contre les pratiques prédatrices d'aménagement foncier et d'occupation des sols.

74. Afin de faire face aux problèmes mentionnés au chapitre précédent, les politiques suivantes sont recommandées :

a) Établir des objectifs liés à des indicateurs spécifiques. L'ensemble d'indicateurs contenu dans le « Global Public Space Toolkit » (ONU-Habitat 2015), vise à déterminer l'offre et la qualité de l'espace public dans les différentes parties de la ville, désagrégées selon leurs nombreuses composantes. En outre, afin d'assurer une fondation convenable à la ville, ONU-Habitat propose un ensemble d'objectifs pour la superficie de terrain à allouer aux rues et à l'espace public en zone urbaine. L'objectif suggéré pour l'espace public est que 45 %¹⁵ du terrain soit alloué aux rues et à l'espace public. Cela peut se répartir en 30 % pour les rues et les trottoirs et 15 % pour les espaces ouverts, les espaces verts et les installations publiques¹⁶;

b) Les stratégies des espaces verts et des espaces publics pour l'ensemble de la ville doivent porter attention non seulement aux places et aux espaces mais aussi à la forme, à la fonction et à la connectivité de l'ensemble de la ville. Une vision globale de la ville et de son réseau d'espaces verts et publics est fondamentale pour exploiter au maximum les possibilités de l'infrastructure existante. Le concept intégrant des quartiers urbains compacts dans un réseau d'espaces verts et d'espaces publics, comme cela a été fait à Dresde, permet d'offrir un meilleur accès aux espaces ouverts et d'augmenter le confort thermique des villes;

c) Il est nécessaire de réexaminer les lois et réglementations qui régissent les espaces verts et l'espace public pour établir des systèmes capables de créer, revitaliser, gérer, entretenir et protéger les espaces verts et l'espace public; les concepts locaux d'occupation des sols qui accordent une attention particulière aux espaces verts et publics peuvent être un moyen adéquat à cette fin;

d) L'intégration des espaces verts et publics dans les politiques d'urbanisation nationales fournira un cadre de coordination global qui apportera la direction et l'orientation d'action nécessaires pour aider les villes petites et grandes dans la réalisation d'espaces verts et publics sûrs, inclusifs et accessibles à tous;

e) Réserve d'espaces verts et publics dans les projets d'extension de zones urbaines, de zones intercalaires et de réhabilitation de quartiers insalubres : à mesure que les villes s'étendent, les terrains nécessaires aux rues et aux espaces publics ainsi qu'aux réseaux d'infrastructures publiques doivent être réservés. Des instruments permettant la création d'espaces publics à partir de terrains privés sont d'une importance cruciale;

f) Organisation en réseau des espaces verts et publics : les autorités locales doivent pouvoir concevoir le réseau d'espaces verts et publics comme faisant partie intégrante de leurs projets d'aménagement. Il faut faire en sorte que les projets d'urbanisme contiennent des orientations suffisantes pour la création, la maquette et

¹⁵ Défini comme celles où la densité atteint au moins 150 habitants par hectare, qui est le seuil minimal de viabilité pour un système de transport public.

¹⁶ Ibid.

la conception des espaces verts et publics. Il convient d'intégrer les stratégies locales de création d'espaces verts dans les stratégies paysagères régionales et de les articuler avec elles afin de créer les liens appropriés entre les espaces ouverts de la ville et ceux de ses alentours dans le cadre des relations entre zones urbaines et rurales;

g) Utiliser les espaces verts et l'espace public pour piloter les stratégies d'aménagement : en veillant à n'autoriser aucune construction avant que les espaces verts et l'espace public aient été organisés, l'espace public peut piloter l'aménagement urbain;

h) Participation : le bien commun qu'est l'espace public, qui permet l'autonomisation des femmes et offre des chances aux jeunes, est l'élément déterminant du respect des droits fondamentaux. Améliorer l'accès et la participation des plus vulnérables constitue un outil puissant pour renforcer l'équité, promouvoir l'inclusion et combattre la discrimination dans l'espace public;

i) Mobiliser les espaces verts et l'espace public comme multiplicateurs de ressources : afin de pérenniser l'investissement dans l'espace public, il convient de généraliser l'adoption des instruments de partage de la valeur qui capturent les accroissements de valeur générés dans le secteur privé par l'amélioration des espaces verts et des espaces publics, et de les promouvoir auprès des municipalités. Les espaces verts et publics génèrent des valeurs économiques substantielles. Il a été constaté que des espaces verts et des espaces publics bien conçus et bien gérés ont un impact favorable sur le prix des immeubles résidentiels avoisinants et accroissent les chiffres d'affaires. Le partage des valeurs foncières exige des instruments spécifiques pour l'évaluation, l'imposition ou la réaffectation des terrains. Il est nécessaire d'adopter des politiques redistributives pour canaliser les ressources municipales générées par l'embourgeoisement des quartiers afin d'améliorer l'offre, la quantité et la répartition de l'espace public dans les quartiers défavorisés;

j) Il est nécessaire de faire de l'investissement dans les espaces verts et publics le moteur de l'aménagement économique et social, en tenant compte des couplages entre zones urbaines et zones rurales.

F. Créer un mécanisme permettant l'élaboration de politiques fondées sur les savoirs, les compétences et l'expérience de multiples parties prenantes

75. Organiser une plateforme des savoirs, un comité sur l'urbanisme durable, en s'appuyant sur le patrimoine de documents d'orientation légué par Habitat III et des Groupes des politiques qui offriront une méta-plateforme interactive pour le libre partage des savoirs, des compétences et des expériences. De même que pour le fonctionnement d'Habitat III, ses membres seraient nommés par les États Membres et la société civile.

76. Cette proposition vise à stimuler une nouvelle conception de la création et du partage des savoirs, qui rassemble, évalue et présente les recherches quantitatives et qualitatives actuelles et futures sur l'aménagement urbain durable apportées par les disciplines scientifiques, les sciences sociales et l'urbanisme. À l'instar des plateformes similaires consacrées à des problèmes mondiaux complexes comme le

changement climatique ou la biodiversité, la conception envisagée favoriserait des recherches systématiques, pluridisciplinaires et coopératives. Elle réunirait les liens vers les plateformes de savoirs existantes qui intéressent le Nouveau Programme pour les villes. Elle évaluerait et produirait des recherches intéressant l'action mais sans but prescriptif. Elle aurait pour tâche :

a) D'étudier des thèmes essentiels tout en poursuivant des applications spécifiques pour explorer comment des facteurs contextuels peuvent influencer sur des principes universels et agir comme moteurs de changement positif dans la recherche de l'aménagement urbain durable; les thèmes à explorer comprennent entre autres la forme et la configuration des villes et des territoires comme facteurs contributifs de la prospérité économique ou de l'aménagement équilibré du territoire, de l'inclusion, de l'égalité, de la résilience et de la durabilité, du fonctionnement et de la gestion des marchés financiers; les facteurs qui contribuent à la convivialité urbaine, les modèles de gouvernance efficace et de financement de l'aménagement durable;

b) De conclure des partenariats d'investigation fructueux entre chercheurs et praticiens afin de permettre à la théorie d'informer la pratique et à la pratique d'informer la théorie;

c) De communiquer efficacement et systématiquement les résultats à intervalles réguliers afin de contribuer à l'objectif du Nouveau Programme pour les villes d'inspirer et d'entraîner des changements transformationnels dans les pays et leurs villes.

IV. Acteurs clés : les institutions d'appui

77. On compte parmi les acteurs ayant un rôle spécifique à jouer dans la mise en œuvre des priorités d'action du présent document : les administrations locales; les administrations régionales et nationales; les organisations de gouvernance supranationales (l'Union européenne, par exemple); les investisseurs (entrepreneurs, banques et autres institutions financières); les opérateurs et promoteurs immobiliers; les institutions d'enseignement; les institutions et associations culturelles; les organisations professionnelles; les médias; la société civile/les communautés – organisations communautaires et acteurs communautaires; les fournisseurs de services (entreprises fournissant les services essentiels – eau, assainissement, électricité, transports, etc.), les ONG, les organisations communautaires, les décideurs locaux, les politiciens, les parlementaires; les organismes intergouvernementaux spécifiques, les organisations internationales.

78. La plupart de ces intervenants se sont rencontrés ces trois dernières années au cours de 26 « Campus urbains » organisés par ONU-Habitat en coopération avec des hôtes locaux, qui visaient à élaborer des positions communes sur des thèmes spécifiques. Leur rapport apportera une contribution bienvenue à l'esprit de collaboration et de volonté commune qui doit caractériser la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes. Naturellement le succès de cet objectif dépendra beaucoup de la mesure dans laquelle les acteurs auront su s'approprier l'élaboration du Nouveau Programme pour les villes. À cet égard, le fait que les partenaires accrédités aient eu l'occasion d'exprimer leurs vues sur les versions préliminaires des documents d'orientation d'Habitat III constitue une évolution heureuse.

79. Ce Groupe des politiques a conscience de ce que toutes les composantes de la société doivent être informées et ont un rôle actif à jouer dans la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes. De plus, il est possible d'identifier certains acteurs essentiels qui devront jouer un rôle dirigeant dans ce processus.

80. Les administrations locales sont des acteurs déterminants de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques, des plans et des programmes qui déterminent directement la forme urbaine, la qualité de la planification et le plan d'occupation des sols, entre autres. Les administrations locales ont aussi une responsabilité importante dans le développement et la gestion des relations avec d'autres parties prenantes (politiciens, organisations communautaires, promoteurs immobiliers, investisseurs, entrepreneurs, banques et autres institutions financières, fournisseurs de services, ONG), et doivent s'en acquitter équitablement et dans l'intérêt général. Les capacités sont déterminantes à cet égard, car seuls des fonctionnaires bien formés, informés et indépendants pourront conclure des accords de partenariat qui ne lèsent pas la communauté au bénéfice d'intérêts particuliers.

81. Les acteurs ont tous des capacités de négociation et des responsabilités différentes; en d'autres termes, et peut-être paradoxalement, lorsque les négociations sont menées par des acteurs peu puissants, peu influents et dépourvus d'une conscience claire des enjeux, les inégalités risquent de s'en trouver renforcées.

82. Les décisions prises au niveau local ont des conséquences qui s'étendent bien au-delà de leur niveau et de leur durée propres. Tous les intervenants doivent être bien conscients de l'étendue des conséquences de leurs transformations foncières et urbaines et de leur longue durée. Ces décisions, aussi limitées et localisées qu'elles puissent paraître, ont un profond impact urbain, territorial, national et mondial. Il ne faut pas oublier que les phénomènes environnementaux mondiaux sont le résultat d'innombrables décisions locales et apparemment indépendantes concernant l'utilisation et l'organisation de l'espace.

83. En dernière analyse, la planification peut être un outil efficace pour encourager l'engagement des parties prenantes et de la société civile, et sensibiliser et former le public à l'importance de l'environnement, deux facteurs essentiels de l'efficacité des mesures d'atténuation et d'adaptation ainsi que des stratégies d'aménagement durable favorables à l'environnement.

84. Par rapport aux politiques sectorielles, les transformations urbaines et territoriales sont pratiquement irréversibles. Leur configuration physique ne peut être aisément modifiée, sauf à y consacrer des ressources substantielles pendant des laps de temps considérables. De surcroît, toutes ces activités influent directement sur les émissions de gaz à effet de serre, l'impact du changement climatique, et ont sur l'environnement des effets défavorables, ou atténuent ceux-ci.

85. Les gouvernements nationaux ont un rôle crucial à jouer pour intégrer les stratégies et les plans nationaux d'organisation de l'espace, ce qui inclut les questions relatives à l'adaptation aux effets du changement climatique et à leur atténuation, à la résilience aux chocs, par exemple aux catastrophes naturelles, et aux solutions propres à réduire les effets défavorables des activités humaines sur l'environnement, mais aussi à une répartition équitable des ressources économiques et naturelles. Les gouvernements nationaux doivent aussi organiser une législation et des cadres nationaux pour promouvoir des politiques décentralisées pour

l'atténuation des effets du changement climatique, la transition énergétique et la résilience, assorties de ressources suffisantes.

86. Les promoteurs et les investisseurs immobiliers doivent être conscients des conséquences des modèles urbains qu'ils contribuent à créer, mais aussi des avantages économiques qu'il y a à proposer des projets fondés sur un aménagement judicieux et adéquat, associant respect de l'environnement et convivialité urbaine. Il convient d'accueillir favorablement la coopération entre administrations nationales, administrations locales, institutions spécialisées et représentants de la société civile dans la formulation de lignes directrices pour la planification de l'aménagement urbain durable.

87. Les médias, l'université, les institutions de recherches, les associations professionnelles et la société civile ont la responsabilité essentielle de créer le consensus autour de l'importance des stratégies urbaines pour améliorer la qualité de la vie urbaine, mais aussi de leurs conséquences pour les zones rurales. De nombreux efforts ont été faits en ce sens par la communauté internationale pour soutenir des initiatives globales et encourager les groupes et les coalitions internationales à s'organiser en réseaux.

88. En particulier, les organisations internationales et les organisations intergouvernementales spécialisées soutiennent des initiatives visant à aboutir à des positions communes sur les objectifs d'aménagement urbain durable et le Nouveau Programme pour les villes. Il reste beaucoup à faire pour soutenir les nouvelles plateformes de partenariats qui sont apparues au cours des trois dernières années, notamment l'Équipe spéciale mondiale des autorités locales et régionales pour le programme de développement pour l'après-2015 en vue d'Habitat III (2013) et l'Assemblée générale des partenaires en vue d'Habitat III (2015).

89. L'Équipe spéciale mondiale, composée de coalitions d'autorités locales comme CGLU, ICLEI, C40 et des experts du domaine, devrait pouvoir contribuer au travaux du Nouveau Programme pour les villes et produire des positions unifiées et des engagements à l'intention des administrations infranationales, en privilégiant la décentralisation et l'adaptation des politiques d'organisation de l'espace urbain au niveau local.

90. L'Assemblée générale des partenaires (GAP), une initiative spéciale de la Campagne urbaine mondiale d'ONU-Habitat, est une coalition de 14 groupes partenaires, dont les neuf groupes principaux, les Partenaires du Programme pour l'Habitat et d'autres groupes compétents et actifs dans l'urbanisation. Reconnu par l'Assemblée générale en qualité de plateforme officielle de participation citoyenne pour Habitat III, GAP, de même que l'Équipe spéciale mondiale, est en train de se transformer en une coalition soudée dont les membres, ensemble ou individuellement, peuvent contribuer de façon notable au Nouveau Programme pour les villes.

V. Élaboration, mise en œuvre et suivi des politiques

A. Mise en œuvre de la planification et de la gestion durables de la forme et de la configuration des villes et des territoires

1. Moyens de mise en œuvre et options de financement

91. La réussite de l'application du modèle de planification du Nouveau Programme pour les villes introduit au chapitre III de ce document dépend beaucoup plus de son acceptation conceptuelle et politique que de la mobilisation de massives ressources additionnelles.

92. La raison en est que l'écrasante majorité des interventions spatiales dans les villes et les territoires sont le produit d'entreprises du secteur formel ou d'initiatives informelles – aussi bien dans les processus d'expansion urbaine que dans les zones intercalaires, dans les projets de réhabilitation et dans les interventions de réaménagement au sein de la ville existante.

93. Le problème consiste donc à activer un cercle vertueux pour montrer que les approches durables de la planification et de l'aménagement urbains sont avantageuses, réalisables et financièrement fructueuses.

94. Dans cette entreprise, l'engagement de tous les acteurs des institutions publiques comme de la société civile sera crucial.

95. Au niveau national, on peut s'attendre à ce que l'attention croissante portée à la réduction des émissions de CO₂ inspire des législations plus strictes. Bien que l'accent ait surtout été mis jusqu'ici sur les énergies propres et l'architecture écologique, le succès du nouveau modèle de planification urbaine préconisé sera considérablement facilité par la reconnaissance du fait que la forme et la configuration des quartiers et des agglomérations exerce un impact énorme sur l'environnement. Il s'ensuit que les gouvernements pourront être incités à pénaliser les modes d'urbanisation non durables et à encourager par des incitations la planification et l'urbanisation durables. Cela peut également se faire au moyen de stratégies nationales d'urbanisme appropriées privilégiant la formation de grappes de « territoires compacts » suggérée précédemment pour lutter contre l'étalement urbain anarchique.

96. Cela s'applique aussi aux constructions nouvelles informelles. Un rapport¹⁷ commandé par le Secrétaire général des Nations Unies sur la mise en œuvre de l'objectif du Millénaire pour le développement « Amélioration des conditions de vie dans les taudis », et rédigé par un groupe de travail comprenant la Banque mondiale, l'Alliance des villes et des représentants du monde universitaire et de la société civile, notamment l'association connue sous le nom de Slum Dwellers International, tout en préconisant la mise à niveau et l'octroi d'une forme appropriée de titres d'occupation dans les taudis qui ne sont pas situés sur des sites en péril, a conclu que construire des logements convenables en assistant l'initiative individuelle dans les nouvelles zones d'urbanisation coûterait beaucoup moins cher que la mise aux normes (Garau *et al.* 2005). Des solutions volontaristes et planifiées de logement à bon marché peuvent donc économiser des sommes énormes, en évitant

¹⁷ « A Home in the City » Projet du millénaire des Nations Unies (http://www.unmillenniumproject.org/reports/tf_slum.htm).

ultérieurement des solutions coûteuses et en tirant parti des ressources des bénéficiaires – de manière entièrement légale.

2. Mécanismes de suivi

97. Des acteurs très variés peuvent contribuer à réaliser ce changement radical de perspective. Le Nouveau Programme peut naturellement servir lui-même de véhicule à cette vision. Mais au niveau de la mise en œuvre cette vision devra être soutenue par toutes les organisations internationales impliquées dans le Programme 2030, les gouvernements nationaux et les administrations locales. Au niveau national, les associations professionnelles, l'université, la recherche et les associations culturelles auront un rôle spécial à jouer, centré sur les questions d'aménagement des villes et des territoires.

98. Une des façons envisageables de mobiliser cette participation pourrait être la création d'une « bibliothèque mondiale de l'aménagement urbain durable », où les meilleures pratiques et solutions pourraient être collectées, conservées, diffusées et débattues, et servir de catalyseur à l'action.

99. L'intervention d'institutions financières dans la promotion des stratégies d'aménagement urbain durable est aussi une tendance intéressante. Les « Guidelines for Green and Smart Urban Development » produites par China Development Bank Capital¹⁸ (China Development Bank Capital's 2015) en offre un exemple.

B. Remédier aux déficiences du marché foncier pour promouvoir l'égalité et ouvrir l'accès aux avantages de l'urbanisation

100. Pour élaborer des politiques d'urbanisation inclusive appuyées sur le marché, les planificateurs devront déterminer comment utiliser l'accroissement des valeurs foncières produit par les actions du secteur public pour atteindre des objectifs sociaux, plutôt que de laisser des propriétaires fonciers bien positionnés les accaparer sous forme de profits d'aubaine. Les planificateurs doivent posséder une gamme étendue de compétences en gestion pour faire face à de nombreux facteurs complexes et comprendre les besoins d'une variété de parties prenantes. Il est également nécessaire de mettre en place des systèmes complets de suivi des marchés foncier et immobilier ainsi qu'une communication fluide entre les planificateurs, les entités budgétaires et judiciaires, et la volonté politique des dirigeants et des planificateurs des autorités locales. Il est aussi plus facile de capturer les accroissements de la valeur foncière lorsque les promoteurs et les autres parties prenantes comprennent que les avantages apportés par les politiques de capture de la valeur peuvent bénéficier à toutes les parties concernées et représentent un progrès par rapport à la manière ordinaire de procéder.

101. Plus précisément, il conviendrait d'informer par des lignes directrices concrètes les stratégies d'occupation des sols qui visent à promouvoir l'inclusion sociale au moyen d'instruments de financement des terrains. Celles-ci consistent à :

a) Veiller à ce que les nouveaux instruments adoptés soient réactifs aux conditions du marché foncier;

¹⁸ <http://energyinnovation.org/greensmart/>.

b) Admettre que le perfectionnement et l'institutionnalisation des instruments de politique est un processus empirique et qu'il n'existe pas de solution toute faite;

c) Privilégier, comme instruments de financement du foncier, le contrôle public des droits de construction et d'occupation des sols plutôt que la propriété publique de la terre;

d) Tenir à jour les registres du cadastre, les cartes d'évaluation des terrains et les archives des prix du foncier et de l'immobilier pour produire les données nécessaires à évaluer l'évolution des valeurs foncières;

e) Veiller à la continuité administrative de la mise en œuvre de ces politiques dans la durée, en particulier pour les projets de grande envergure;

f) Encourager des négociations directes entre les fonctionnaires publics et les promoteurs du secteur privé susceptibles de bénéficier d'actions spécifiques du secteur public;

g) Être disposé à payer lorsque les avantages reviennent directement aux bénéficiaires d'une intervention publique spécifique;

h) Créer des situations avantageuses pour tous où les interventions publiques peuvent stimuler des investissements additionnels du marché ou du secteur privé.

102. Les pays et les juridictions qui ont innové et financé leurs expansions par des instruments fonciers de production de recettes tendent à séparer dans les documents constitutionnels et les codes juridiques les droits de construction des droits de la propriété foncière. Cela contribue à diminuer la résistance des propriétaires fonciers à une occupation socialement inclusive des sols, tout en générant de précieuses recettes pour financer ces projets. D'autres instruments à envisager comprennent :

a) Le zonage spécial des intérêts sociaux tel qu'il est largement pratiqué actuellement dans les villes brésiliennes, où des implantations sauvages situées dans des zones à haut revenu particulières sont protégées de la gentrification et d'autres formes de colonisation par les promoteurs de réalisations exclusives par l'adoption de restrictions à la taille des parcelles, de réductions, etc. qui sont favorables aux besoins des groupes à faible revenu. Cet instrument est également utilisé dans de nouvelles zones qui seront occupées par des groupes à faible revenu pour les protéger de modes d'occupations des sols plus « haut de gamme » et réduire les coûts fonciers en accroissant la densité;

b) La Déclaration d'aménagement prioritaire actuellement utilisée en Colombie où l'existence de terrains vacants dans des zones à haut revenu est signalée, avec une date limite pour l'aménagement. Le non-respect de la date limite permet au public de vendre le terrain aux enchères, avec l'avantage supplémentaire que l'enchérisseur gagnant doit l'utiliser pour construire des logements sociaux. Cela permet d'acheter le terrain à un prix cohérent avec son utilisation à des fins de logement social;

C. Garantie d'un accès équitable aux avantages de l'urbanisation

a) Exiger la révision du modèle économique mondial qui sous-tend le système de valeur pour réintégrer les principes non monétaires de justice sociale, de « bien public », de valeurs psychologiques et culturelles dans l'équation;

b) Préserver les formes urbaines existantes qui mettent en valeur la « culture » de la ville durable, comme la compacité, l'utilisation mixte de l'espace, la mixité sociale, la connectivité, les espaces publics sûrs et accessibles;

c) Établir des cadres juridiques/financiers et des procédures administratives pour canaliser une partie de la richesse générée par les villes vers la réalisation et la répartition équitable d'espaces publics de qualité, ainsi que de mécanismes de protection de l'espace public dans les nouveaux projets d'expansion;

d) Établir des cadres juridiques/financiers et des procédures administratives pour autoriser des partenariats public-privé avec autonomie financière locale et participation collective en nature des utilisateurs finaux des projets d'aménagement locaux;

e) Réduire la demande de déplacements en prévoyant et en planifiant un réseau de liaisons bien fourni d'artères à usage mixte et une répartition équitable des divers services sur la base de la densité dans l'ensemble des villes et des territoires;

f) Planifier et réaliser des réseaux intégrés de moyens de mobilité multimodes pour assurer un accès sûr et bon marché à tous les usagers, notamment les femmes, les enfants, les personnes âgées et les personnes handicapées;

g) Accorder la sécurité d'occupation des terres et des immeubles pour réduire la vulnérabilité des zones informelles mises à niveau qui restent exposées au risque de démolition et d'expulsion lorsque la valeur des terrains augmente en dépit de leur légalisation partielle et de leur reconnaissance par les mécanismes administratifs¹⁹;

h) La différenciation sociospatiale de l'urbanisme et de la planification urbaine doit refléter la culture des habitants, et non leur niveau de revenu, tout en garantissant la même qualité de services;

i) Mettre en relief le rôle de l'urbanisme comme moyen d'apporter la qualité spatiale et de favoriser l'intégration sociale;

j) Justice spatiale dans l'organisation de l'espace public et de la connectivité afin de stimuler la productivité dans les zones défavorisées;

k) La production continue de savoirs précis n'est pas seulement essentielle aux fins du suivi mais aussi pour l'échange des savoirs et la sensibilisation du public aux avantages de l'aménagement et aux problèmes nouveaux;

l) Il conviendrait que dans les métropoles densément peuplées les mécanismes de planification participatifs utilisent des méthodes innovantes de représentation proportionnelle à la population;

¹⁹ Cas : *Kazem Kazabekir*, Grand Istanbul, Turquie.

m) Liaisons accessibles et à bon marché entre les villes et leurs territoires pour permettre aux résidents du continuum rural-urbain de disposer des caractéristiques complémentaires des agglomérations très denses et peu denses;

n) Adopter des mesures de sauvegarde pour protéger les paysages naturels ou façonnés par l'homme et le droit de tous d'y accéder;

o) Introduire des pratiques comme les jardins communautaires et l'agriculture urbaine là où c'est possible et conforme au style de vie local.

D. Assurer la disponibilité et la gestion d'espaces verts et d'espaces publics de bonne qualité suffisants et bien répartis

a) Il conviendrait que les priorités identifiées pour assurer l'existence d'espaces publics en nombre suffisant et bien répartis fassent partie intégrante d'une politique globale de l'espace public pour toute la ville;

b) Élaborer des lignes directrices pour l'urbanisme et la planification urbaine qui articulent les besoins d'espace public à l'échelle de la ville avec les espaces publics à l'échelle locale et des quartiers en évitant les recettes rigides et en suivant une approche flexible;

c) En ce qui concerne les mécanismes de financement, il faut souligner que des espaces publics de qualité, et en particulier les parcs, les jardins et les places, créent de la valeur urbaine. Une partie de cette valeur, qui est normalement générée par l'investissement public, doit être captée afin d'améliorer les zones et les quartiers moins attirants qui en ont le plus besoin, tandis que d'autres portions pourront être investies dans des améliorations supplémentaires de l'espace public dans des parties de choix de la ville, établissant ainsi un cercle vertueux recettes-investissement-recettes supplémentaires;

d) La participation citoyenne et de la communauté, en particulier au niveau des quartiers, est un élément fondamental du cycle création/entretien/utilisation/évaluation de l'espace public. Seul le retour d'expérience des utilisateurs permet de mesurer et de suivre correctement l'effectivité de l'espace public dans le temps;

e) Faire ressortir la responsabilité du secteur public dans la création et la gestion d'un espace public équitablement réparti parmi les villes et leurs territoires, la garantie d'un accès aisé et sûr à cet espace pour tous les groupes d'utilisateurs, notamment les femmes, les filles, les personnes âgées, les enfants, les jeunes, les personnes handicapées et les pauvres;

f) Créer la demande du marché et sensibiliser le public aux avantages d'espaces publics bien conçus et d'un aménagement piloté par l'espace public pour faire pression sur les administrations comme sur les promoteurs privés;

g) Adopter « l'usage mixte » dans des réseaux d'espaces publics à l'échelle de la ville pour encourager la mixité sociale; réseaux de « rues partagées » avec de multiples modes de transport et de possibilités d'usages divers par divers usagers.

E. Mécanismes de financement

103. Dans son document-cadre de politique, et conformément aux conclusions de la première réunion du groupe d'experts de ce Groupe des politiques, le Groupe des politiques n° 5 – consacré à la finance municipale et aux systèmes budgétaires locaux – reconnaît que : « certaines des sources de recettes et certains des instruments de financement les plus fiables et les plus efficaces utilisés par les administrations municipales ont une base foncière. Un usage approprié de la taxe foncière et de la capture des accroissements de valeur foncière, entre autres instruments, peut contribuer à créer des communautés durables et budgétairement saines » (Habitat III Groupe des politiques 5 2015).

104. Ce que ce rapport cherche à mettre en lumière, c'est le lien positif qui existe entre des stratégies spatiales bien conçues, les priorités d'action suggérées pour leur formulation et leur mise en œuvre, et les perspectives de mobiliser les moyens de réaliser les buts de la conférence dans les villes – un logement convenable pour tous et l'aménagement urbain durable. Il est clair qu'un aménagement non planifié, anarchique, engendre le chaos, l'inefficacité et d'énormes coûts sociaux et monétaires. Au contraire, l'aménagement planifié fondé sur des stratégies d'organisation de l'espace urbain bien conçues produit de la richesse. Cette richesse découle de l'accroissement de la valeur des terrains après application d'une urbanisation réfléchie, comportant une bonne infrastructure, des espaces publics de qualité et des terrains constructibles pour toutes les fonctions de la vie. En retour les villes peuvent recouvrer – au moyen de la taxe foncière et de la capture des plus-values foncières – les ressources dont elles ont besoin pour alimenter ce cercle vertueux bénéfique de la planification et de l'investissement.

105. Il est donc évident que les ressources consacrées à la formulation de stratégies bien conçues d'organisation de l'espace urbain ne sont pas un coût, mais un investissement : non seulement pour améliorer la qualité de la vie de tous les citoyens et pour protéger l'environnement, mais aussi pour dégager les ressources que nécessite ce processus vertueux.

F. Suivi

106. Il est admis que les objectifs de développement durable, en particulier l'objectif n° 11, représentent une norme mondiale puissante pour mesurer les réalisations des villes et des territoires dans l'amélioration des conditions de vie des citoyens. Des stratégies spatiales bien conçues exigent un processus de planification transparent et responsable, lequel nécessite des données fiables, ouvertes et aisément accessibles.

107. Ainsi que le souligne la note de réflexion n° 8, « les TIC et l'imagerie satellite, qui sont des moyens aisés et peu coûteux d'accéder aux données spatiales, ont permis une participation plus large à la création de savoirs et à l'échange d'informations »²⁰.

²⁰ Le Global Human Settlement Layer (GHSL), développé par la Commission européenne, le Joint Research Centre et les produits qui lui sont liés, comme le European Settlement Map, représente une expérience pertinente dans ce domaine. Le GHSL est une base de données ouverte et gratuite

108. La mauvaise qualité des données, l'indisponibilité de données en temps opportun et l'absence de données désagrégées constituent un obstacle majeur. De ce fait, de nombreuses autorités locales et nationales continuent de recourir à des informations ou à des données périmées et de qualité insuffisante pour faire leurs plans et prendre leurs décisions.

109. Les données cadastrales sont des éléments clefs du suivi de l'occupation des sols, mais d'autres indicateurs sont aussi pertinents et doivent être collectés et mis à jour régulièrement.

110. Les autorités régionales et nationales devraient faire usage des données géospatiales sur les zones construites, vertes et ouvertes pour vérifier par recoupement les données collectées localement. Des données géospatiales ouvertes et aisément accessibles peuvent aider au suivi de nombreux aspects du développement, allant des soins médicaux à la gestion des ressources naturelles. Elles peuvent être très efficaces, en particulier en analyses et productions spatiales qui peuvent aussi être comparées au niveau mondial.

111. Eu égard à la difficulté de traiter de grandes quantités de données (tant sur le plan du savoir-faire que du coût), les autorités locales et régionales peuvent travailler de concert avec des institutions nationales et internationales et des centres de recherches pour tirer tout le parti possible de données ouvertes et aisément accessibles.

112. Bien que d'une part la responsabilité principale d'assurer le suivi des réalisations de l'aménagement urbain durable en se référant aux indicateurs mondiaux repose d'abord sur les villes et les pays qui les ont conduites, d'autre part de nombreux aspects des méthodes et stratégies de planification, comme la participation, la transparence, etc., dépendent de facteurs locaux ou ne sont pas dénombrables. Il importe de veiller à ce que les communautés nationales et locales et les parties prenantes prennent la tête du suivi et de l'exigence de procédures participatives appropriées, claires et transparentes, en particulier dans les contextes où des phénomènes comme la spéculation, la gentrification et le déplacement affectent les habitants les plus vulnérables.

113. Il faut que les villes se chargent de suivre les améliorations de la répartition des avantages de l'urbanisation pour les habitants des villes²¹, en portant une attention spéciale aux enquêtes d'offre et de répartition de l'espace public dans la ville entière (ONU-Habitat 2015).

qui cartographie et classe les établissements humains de manière harmonisée et cohérente, à partir de l'imagerie satellite (Pesaresi *et al.* 2013) <http://ghslsys.jrc.ec.europa.eu/>.

²¹ Les indicateurs pertinents à prendre en considération sont : augmentation de la capacité à gagner sa vie/réduction de l'écart entre la demande du marché de l'emploi et la capacité des chômeurs; services bien utilisés à leur capacité d'utilisation maximale (non sous-utilisés et non congestionnés); continuité de l'approvisionnement en eau (de nombreuses villes disposent de réseaux de distribution d'eau et d'électricité mais dont l'approvisionnement est intermittent); diminution des maladies liées à l'eau contaminée; diminution des fuites des réseaux d'eau et d'assainissement /diminution des nappes phréatiques; fréquentation des espaces publics et des espaces verts; réduction de la durée des déplacements; réduction des émissions de carbone; diminution du harcèlement sexuel et de la violence à l'égard des femmes dans l'espace public; réduction des décès et des accidents dans l'espace public; répartition géographiquement équilibrée de l'espace public et des espaces verts publics; cartographie de la consommation d'énergie/émission de carbone; génération de recettes/dépenses publiques dans les diverses parties de la ville différenciées sociospatialement ou par leurs différences de densité et non seulement par leurs limites administratives.

VI. Conclusion

114. Les conclusions du présent document sont résumées dans les sept messages essentiels qui suivent :

Stratégies d'organisation de l'espace urbain

115. L'organisation de l'espace physique est décisive pour un aménagement urbain et territorial durable. Elle peut être accomplie avec succès au moyen de stratégies équitables et exhaustives d'organisation de l'espace urbain.

Urbanisme de la ville durable

116. L'aménagement compact et le réaménagement à l'échelle humaine sont à la base de l'appréciation de la vie urbaine par tous, de la satisfaction des besoins fondamentaux, d'une économie dynamique et de la protection de l'environnement.

Utilisation des marchés fonciers pour combattre la ségrégation

117. Des mesures législatives et de planification appropriées peuvent permettre de rendre à la collectivité une partie de la richesse générée par les processus d'urbanisation, d'apporter la sécurité d'occupation et l'accès au foncier et aux services et de combattre la ségrégation physique et sociale en améliorant les conditions de vie des citoyens pauvres.

Étendre à tous les avantages de l'urbanisation

118. Les stratégies urbaines doivent faire en sorte que les avantages et les services offerts par les villes soient accessibles à tous, quels que soient leur revenu, leur style de vie, leur lieu de résidence et le type et la taille de leur agglomération.

Intégrer les niveaux, les échelles et les acteurs de la planification

119. L'intégration des niveaux de la planification, des secteurs et de l'aménagement urbain et rural est essentielle pour la réussite des stratégies d'organisation de l'espace urbain. Des instruments utiles sont disponibles à cette fin, notamment les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*.

Façonner la ville au moyen des espaces verts et de l'espace public

120. Les espaces verts et l'espace public sont ce qui définit l'identité et le caractère d'une ville, exprime sa structure physique et fournit l'essentiel de la vie citadine : loisirs, mobilité, interactions sociales et sentiment de communauté.

Un dialogue mondial pour la planification durable

121. La poursuite d'un dialogue mondial sur l'organisation durable de l'espace urbain et rural va être cruciale pour la réussite de la mise en œuvre du Nouveau Programme pour les villes et les objectifs de développement durable. Les méthodes mises en place par Habitat III pourraient être utilement transformées en activités permanentes consacrées à la constitution de réseaux et à l'échange d'idées, d'expériences, d'informations et de bonnes pratiques.

Références

Document cadre de politiques « Urban Spatial Strategies ».

Angel, S. *et al.*, 2010. *A Planet of Cities : Urban Land Cover Estimates and Projections for All Countries, 2000-2050*, Cambridge : Lincoln Institute of Land Policy.

AUC – School of Global Affairs and Public Policy and UND, 2013. Workshop for Informality Research Group – French Cultural Centre in Monira, Cairo, 29 avril 2013.

China Development Bank Capital's, 2015. Guidelines for Green and Smart Urban Development.

Garau, P., Lancerin, L. et Sepe, M., 2015. *The Charter of Public Space*, Rovereto : List LAB.

Garau, P., Sclar, E. et Carolini, G., 2005. *A Home in the City*, New York.

Habitat III Policy Unit 5, 2015. Habitat III Document cadre de politiques 5 – Municipal Finance and Local Fiscal Systems, (December).

Litman, T., 2015. *Analysis of public policies that unintentionally encourage and subsidize urban sprawl. NCE Cities – Sprawl Subsidy Report*, Disponible à l'adresse : <http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2015/03/public-policies-encourage-sprawl-nce-report.pdf> [Consulté le 25 février 2016].

Pesaresi, M. *et al.*, 2013. A global human settlement layer from optical HR/VHR RS data : concept and first results. *IEEE Journal of Selected Topics in Applied Earth Observations and Remote Sensing*, 6(5).

Secrétariat de la Convention sur la diversité biologique, 2012. *Cities and Biodiversity Outlook : A Global Assessment of the Links between Urbanization, Biodiversity, and Ecosystem Services*, Montréal. Disponible à l'adresse : <http://www.cbd.int/authorities/doc/cbo-1/cbd-cbo1-summary-en-f-web.pdf>.

ONU-Habitat, 2009. *Global report on human settlements 2009 : Planning sustainable cities*, Nairobi.

ONU-Habitat, 2015a. *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, Nairobi.

ONU-Habitat, 2012. *State of the World Cities Report 2012/2013*, Nairobi : Earthscan.

ONU-Habitat, 2015b. *The Evolution of National Urban Policies*, Nairobi.

ONU-Habitat, 2015. *Global Public Space Toolkit. From Global Principles to Local Policies and Practice*, Nairobi.

Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III, 2015a. Habitat III issue paper 10 – Urban governance, (May), p. 0 à 10.

Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III, 2015b. Habitat III issue paper 11 – Public space, 2015(May), p. 0 à 8.

Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III, 2015c. Habitat III issue paper 8 – Urban and spatial planning issue, (May), p. 0 à 9.

Équipe spéciale des Nations Unies sur Habitat III, 2015d. Habitat III issue paper 9 – Urban land, (May), p. 0 à 8.

Forum économique mondial, 2015. *The Global Risks Landscape 2015*, Disponible à l'adresse : <http://reports.weforum.org/global-risks-2015/> [Consulté le 25 février 2016].
