

STRATÉGIE

2012



Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique

Direction générale
de la mondialisation,
du développement
et des partenariats



ORIENTATIONS DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE EN APPUI À LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

Juillet 2012

*Ce document est la synthèse d'un rapport établi à la demande
du ministère des Affaires étrangères.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs
et ne constituent pas une position officielle.*

Remerciements

Les auteurs tiennent ici à remercier l'ensemble des interlocuteurs rencontrés pour leur disponibilité et la qualité de leurs contributions.

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés, y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : DGM
Photo couverture : Concertation à propos du relogement,
Quartier El Mina. Nouakchott (Mauritanie) - © Groupe Huit
Réalisation/impression : service de reprographie du ministère
©Ministère des Affaires étrangères, 2012
ISBN : xoxoxoxo
ISSN : xoxoxox

TABLE DES MATIÈRES

Éditorial	4
Introduction	6
1. Les enjeux des villes du futur	7
1.1 Urbanisation, autonomie locale et transition écologique	7
1.2 Des facteurs spécifiques à prendre en compte dans les pays du Sud	7
2. Orientations françaises en appui à la planification urbaine stratégique	9
2.1 Orientations de la coopération française en matière de planification urbaine stratégique	9
2.2 Une démarche de coopération répondant à quatre principes	10
3. Les savoir-faire français en matière de planification urbaine stratégique	15
3.1 Des avancées méthodologiques en France pour répondre aux nouvelles exigences de la planification urbaine stratégique	15
3.2 Des interventions significatives en matière de coopération en appui à la planification urbaine stratégique : quelques exemples	18
4. Perspectives de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique	20

ÉDITORIAL

➔ La question urbaine constitue dorénavant un enjeu planétaire majeur et un axe d'intervention prioritaire pour l'agenda du développement et du développement durable.

D'ores et déjà plus de la moitié de la population mondiale vit en ville. En 2030, ce sera 60% de la population mondiale, soit 5 milliards d'habitants, qui vivront en ville. Cette croissance urbaine rapide et irréversible proviendra à 95% des pays en développement. Elle entraîne des conséquences considérables pour l'équilibre social, économique et environnemental de la planète. Si elle n'est pas accompagnée par des politiques inclusives, cette croissance urbaine extensive s'accompagne d'un processus de fracture urbaine et d'un développement des bidonvilles (selon ONU Habitat, les habitants des quartiers précaires passeront de 830 millions à 2 milliards d'ici 2030). Elle entraîne également une empreinte écologique majeure, puisque les villes consomment 70% de l'énergie mondiale et émettent 70% des gaz à effet de serre.

On estime que la moitié des aires urbaines des pays en développement qui existeront en 2030 ne sont pas encore construites à ce jour. Les deux prochaines décennies seront ainsi cruciales pour planifier un avenir urbain durable. C'est pour cette raison que la planification urbaine a été définie comme priorité stratégique d'ONU Habitat et occupe une place centrale dans le débat international sur la ville.

En réponse à cet enjeu majeur, la France a élaboré ces «Orientations de la coopération française

en appui à la planification urbaine stratégique» sur la base d'une concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés de la coopération urbaine fédérés au sein du Partenariat français pour la ville et les territoires.

La France porte une vision globale et politique de la ville fondée sur la gouvernance urbaine démocratique qui consiste à adopter des modalités d'action publique partenariale autour des autorités locales. Dans le cadre des processus de décentralisation en cours, ces dernières constituent de plus en plus, à côté des gouvernements, le niveau de responsabilité politique légitime pour l'élaboration d'une vision stratégique du territoire associant l'ensemble de ses acteurs.

La planification urbaine stratégique ambitionne de dépasser l'urbanisme de plan «classique» qui ne parvient pas à accompagner la vitesse et la complexité des mutations urbaines. Fruit d'une large concertation sociale associant l'ensemble des acteurs du territoire (acteurs économiques, société civile, secteur privés) autour des collectivités locales, les nouvelles démarches de planification urbaine stratégique recherchent un équilibre entre les objectifs de ville productive, de ville inclusive et la préservation de l'environnement dans une perspective de développement durable. La planification urbaine stratégique recherche l'élaboration d'une vision du futur de la ville partagée par l'ensemble de ses acteurs. Elle constitue ainsi un exercice éminemment politique, s'inscrivant dans le cadre d'un processus de gouvernance urbaine démocratique.

À travers ces présentes orientations, les acteurs français de la coopération urbaine proposent d'accompagner les villes et les territoires en développement en fonction des besoins et des spécificités locales en appuyant :

- la coproduction des politiques territoriales par la mobilisation de l'ensemble des acteurs autour des collectivités territoriales.
- le renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales et la mise en place de dispositifs de concertation multi-acteurs.
- l'adoption d'une démarche intégrée par la mise en cohérence des politiques sectorielles, l'articulation des politiques territoriales élaborées aux différents échelons de gouvernement, et la mise en place d'un processus itératif et évolutif permettant des allers-retours entre la formulation de la stratégie et son application opérationnelle.
- la formation et le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs du territoire.

Les acteurs français dans leur diversité fédérés au sein du Partenariat français pour la ville et les territoires sont prêts à se mobiliser autour de ces orientations stratégiques pour renforcer la qualité de notre coopération et améliorer la cohérence de nos appuis en faveur d'un développement urbain durable et inclusif.

Yves Dauge, Maire-adjoint de la ville de Chinon, ancien sénateur

Jean-Baptiste Mattéi, Directeur général de la mondialisation, du développement et des partenariats, ministère des Affaires étrangères

Jean-Marc Michel, Directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie, ministère de l'Egalité des Territoires et du Logement

L'urbanisation accélérée est sans doute la dynamique majeure du développement aujourd'hui. Elle surdétermine les principaux enjeux dans les pays en développement, notamment les plus pauvres : compétition dans l'usage des terres, sécurité alimentaire, résilience aux conséquences du changement climatique, besoins en énergie, risques sanitaires, consommation de ressources... Qu'ils soient subis ou choisis, les modes d'urbanisation actuellement à l'œuvre auront une très forte inertie, ils pèseront pendant des décennies sur la qualité de vie, sur l'investissement public, sur la facture énergétique des citoyens, des collectivités et des pays concernés. Si les vingt prochaines années voient un doublement des aires urbaines dans le monde, elles seront donc cruciales pour diffuser une approche soutenable de la ville.

Dès lors, la vision stratégique de long terme et les manières concrètes et participatives d'influer sur cette dynamique urbaine apparaissent comme des facteurs essentiels. C'est un des mérites, je crois, de l'initiative du Partenariat français pour la ville et les territoires que d'avoir choisi de rédiger des *Orientations de la coopération française* ciblées sur la planification urbaine stratégique. Ce faisant, les acteurs du Partenariat se sont inscrits en cohérence avec les priorités d'ONU Habitat, tout en faisant valoir des options originales.

Le ministère des Affaires étrangères, l'Agence française de développement et certaines collectivités territoriales françaises soutiennent d'ores et déjà certains projets de planification urbaine stratégique. Je ne peux qu'encourager cette orientation et l'initiative fédératrice du Partenariat.

Pascal Canfin, Ministre délégué chargé du développement

INTRODUCTION

→ La planification urbaine stratégique est une démarche développée à partir des années 1990 pour répondre à la complexité des enjeux urbains contemporains. Son corpus de référence a été initié à partir des expériences de villes de pays développés (Barcelone, Londres, Vancouver, Lyon, plusieurs villes allemandes et italiennes...) et émergents (Curitiba, Rosario, Porto Alegre, Montevideo, villes chinoises...) ainsi que des acteurs de la coopération internationale (ONU-Habitat, CGLU, Cities Alliance).

La planification urbaine stratégique marque une rupture avec la planification urbaine classique ou « urbanisme de plan », qui proposait des documents opposables aux tiers, conformes aux découpages administratifs et élaborés sans concertation approfondie avec la société civile. Ces plans se sont avérés inadaptés pour répondre à la rapidité des mutations urbaines. A partir des années 1980 s'est développé un « urbanisme du projet », entendu comme urbanisme lié au développement d'un projet précis promu par les agences de coopération, qui présentait l'inconvénient de se concentrer sur certains espaces urbains, ce qui a parfois pu conduire à un renforcement des inégalités territoriales.

Développée en réponse à ces évolutions, la planification urbaine stratégique porte, au-delà de l'urbanisme lié au développement d'un projet précis, une vision globale de l'avenir de l'agglomération. A ce titre, elle prend en charge tout à la fois les dimensions spatiales, économiques, sociales, environnementales et culturelles des territoires concernés. Au plan spatial, elle ambitionne de développer un urbanisme porteur de valeurs, prenant en compte les exigences

de protection de l'environnement et de participation citoyenne, dont les principes ont été définis à l'échelle européenne (déclaration d'Aalborg en 1994, charte de Leipzig en 2007) et à l'échelle mondiale (nouvelle charte d'Athènes en 2003, *New Urbanism du Global Planners Network* en 2006, charte du *Habitat Professional Forum* en 2010).

Fruit d'une **large concertation sociale associant l'ensemble des acteurs du territoire**, les nouvelles démarches de planification urbaine stratégique recherchent un équilibre entre les objectifs de ville productive, de ville inclusive et la préservation de l'environnement dans une perspective de développement durable.

La planification urbaine stratégique constitue un processus **politique**, tant dans son contenu que dans son mode d'élaboration et de pilotage.

1. LES ENJEUX DES VILLES DU FUTUR

➔ Les enjeux urbains diffèrent en fonction des niveaux de richesse des pays et de leurs stades d'évolution urbaine. Néanmoins, certaines tendances communes appellent à une **prise en compte spécifique** dans les démarches de **planification urbaine stratégique**.

1.1 Urbanisation, autonomie locale et transition écologique

➔ On constate un phénomène de **métropolisation** à l'échelle globale. L'étalement urbain s'accompagne le plus souvent d'une ségrégation sociale et spatiale, d'une moindre efficacité des services, ainsi que d'une amplification des vulnérabilités urbaines et de l'empreinte écologique. Or, la planification « classique » n'a pas réussi à freiner cet étalement urbain.

Parallèlement, les **villes moyennes et intermédiaires** absorbent la majorité de la croissance urbaine. Elles font souvent face à des défis accrus du fait de la faiblesse des moyens humains, techniques et financiers dont elles disposent. Cette évolution appelle à de nouvelles formes de **coopération entre monde urbain, périurbain et rural**. La planification stratégique ne se limite ainsi pas à l'échelle de la ville, mais s'applique également à l'échelle des territoires et à l'échelle interrégionale (cf. Expériences des « grands territoires » tableau 3.1).

Le deuxième type de mutations observé dans la majorité des villes réside dans les processus de **déconcentration et de décentralisation** qui confient à l'autorité locale le pilotage de

l'aménagement du territoire et de la délivrance des services de base. Les exigences accrues de participation citoyenne aux processus décisionnels entraînent la mise en place de **dispositifs diversifiés de démocratie participative et de gouvernance partagée**.

C'est enfin dans les villes que se joue la transition écologique. Celles-ci doivent faire face aux défis de l'adaptation au changement climatique, de gestion des ressources et des déchets.

Pendant le développement urbain ne doit pas être envisagé uniquement sous l'angle de ses externalités négatives, il constitue aussi une opportunité pour le développement, car les villes sont aussi un moteur de croissance et un foyer de créativité.

1.2 Des facteurs spécifiques à prendre en compte dans les pays du Sud

La localisation des révolutions urbaines à venir

➔ L'Inde, la Chine, l'Afrique subsaharienne sont les zones qui accueilleront le plus grand nombre de nouveaux urbains dans les décennies à venir, même si les taux d'urbanisation y sont encore parfois assez faibles. Cette croissance appelle à un renforcement des capacités des acteurs locaux chargés de l'aménagement urbain, qui doit être pris en compte par la planification urbaine stratégique.

La sécurité alimentaire dans les villes des pays les moins avancés

La question de la faim est un problème croissant, en particulier dans les villes qui ne bénéficient pas d'un *hinterland* alimentaire proche. La planification urbaine stratégique doit prendre en compte les enjeux de l'autonomie d'approvisionnement des villes et de raccourcissement des circuits entre production et consommation.

Le développement économique local

La lutte contre la pauvreté urbaine passe par le développement économique et la création d'emplois. Ces aspects doivent être développés dans les documents de planification urbaine en prenant notamment en compte les dynamiques informelles.

La conquête de l'autonomie des autorités locales

Dans les pays où la décentralisation est peu avancée, l'autonomisation locale est nécessaire à la mise en place de démarches de planification urbaine stratégique. Les collectivités locales expriment le besoin d'un appui réglementaire et d'un renforcement institutionnel. La mobilisation de ressources financières publiques et privées par les collectivités locales est par ailleurs un facteur essentiel pour la mise en œuvre des projets de développement urbain.

2. ORIENTATIONS FRANÇAISES EN APPUI À LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

→ La coopération urbaine française peut proposer aux villes du Sud qui le souhaitent un appui en matière de planification urbaine stratégique. A cette fin, elle a déterminé des orientations qui peuvent guider les acteurs français de la coopération urbaine, et l'ensemble des participants à la démarche de planification urbaine stratégique. Ces orientations devront faire l'objet d'une adaptation à chaque contexte local.

2.1 Orientations de la coopération française en matière de planification urbaine stratégique

→ Fondées sur les expériences françaises en matière de planification urbaine stratégique, les orientations de la coopération française sont fondées sur deux principes majeurs :

→ Favoriser la **coproduction** des politiques territoriales par la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la planification urbaine stratégique, en encourageant à la fois l'appui au renforcement des instances locales représentatives et le développement des mécanismes de démocratie participative (cf. Tableau 3.1).

Dans ce cadre, il convient de **préciser et de renforcer les rôles** respectifs des acteurs impliqués dans cette coproduction :

- le « **maître d'ouvrage urbain** » public, assure le pilotage politique, organisationnel, technique

et financier du plan urbain stratégique. Ce rôle est souvent porté par l'autorité locale, qui met en place des dispositifs de gouvernance diversifiés ;

- le « **maître d'œuvre urbain** », assure la conception des programmes et le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques ;

- les « **acteurs locaux** » (habitants, actifs, usagers) font bénéficier le maître d'ouvrage et le maître d'œuvre de leur « expertise d'usage » dans le cadre de dispositifs de concertation.

→ Privilégier une **démarche intégrée** pour la planification urbaine stratégique selon trois axes : (cf. Tableau 3.1)

- une intégration « horizontale », c'est-à-dire une mise en cohérence des politiques sectorielles, une prise en compte de l'habitat et des activités informelles, ainsi qu'une approche transversale des enjeux environnementaux ;

- une intégration « verticale », c'est-à-dire une mise en cohérence des politiques de développement territorial élaborées aux différents échelons de gouvernement ;

- une intégration « temporelle », c'est-à-dire une mise en place des outils dans un processus global qui n'opère pas de distinction entre une phase « amont » de la réflexion, et une phase « aval » de la mise en œuvre « technique », qui seraient conduites par des acteurs différents. La planification urbaine stratégique est un processus itératif et évolutif qui implique des allers-retours permanents entre la formulation de la stratégie et son application opérationnelle.

2.2 Une démarche de coopération répondant à quatre principes

➔ Les orientations de la coopération française en matière de planification urbaine stratégique peuvent se décliner dans le cadre d'une démarche comprenant quatre axes (cette démarche devra être adaptée à la singularité des contextes locaux) :

- Favoriser la coproduction par les acteurs autour des collectivités locales ;
- Aider à la consolidation de la maîtrise d'ouvrage urbaine, appuyée par des dispositifs de gouvernance démocratique adaptés ;
- Encourager l'élaboration concertée d'un projet stratégique, itératif et évolutif ;
- Appuyer le renforcement la formation et de la qualification des équipes professionnelles et des administrateurs.

2.2.1 Favoriser la coproduction par les acteurs autour des collectivités locales

➔ La planification urbaine stratégique se fonde sur une mobilisation de **l'ensemble des acteurs** (société civile, secteur privé, chambres consulaires d'industrie et de métiers, organisations professionnelles et syndicales, partenaires académiques), autour de la **collectivité locale représentative qui a la responsabilité de porter une vision stratégique du territoire**.

Selon les contextes locaux, cette mobilisation des acteurs peut être plus ou moins large et représentative du socio-système urbain.

La collectivité s'appuie sur une **équipe technique pluridisciplinaire** chargée de produire sur la base de cette concertation, des éléments analytiques, servant à l'établissement d'un **diagnostic** et à la construction d'une **vision partagée** du futur de la ville.

Cette vision peut répondre à des besoins locaux très diversifiés : compétitivité, lutte contre la pauvreté, etc. Elle constitue le document de référence du plan stratégique, à partir duquel sont

élaborés un **plan d'action** et des **programmes d'actions prioritaires**, qui permettent le passage à l'urbanisme réglementaire et à l'urbanisme opérationnel (cf. Encadré 1 - Rosario et tableau 3.1).

Une continuité spatiale du cadre d'intervention sur la ville depuis **l'échelon national jusqu'à l'échelon local** est nécessaire à la cohérence de cette démarche. Cela implique des réformes institutionnelles (décentralisation) et la mise en place de dispositifs de caractère administratif, budgétaire, social, économique, financier, coordonnés entre eux.

Une **continuité temporelle** est également nécessaire à la planification urbaine stratégique, qui n'est réellement efficace que dans la durée. Sa mise en œuvre sur le moyen et le long termes implique un portage politique affirmé.

2.2.2 Aider à la consolidation de la maîtrise d'ouvrage urbaine publique, appuyée par des dispositifs de gouvernance démocratique adaptés

➔ La démarche de planification urbaine stratégique est une **approche politique** au sens large, porteuse d'intérêt général.

Elle peut constituer un outil confortant la consolidation du rôle du responsable politique local, « maître d'ouvrage » de la démarche. Celui-ci a la responsabilité de piloter le processus d'élaboration du plan stratégique et de veiller à la mobilisation des fonds nécessaires à la réalisation des actions prioritaires.

La planification urbaine stratégique est fondée sur un **gouvernement local, c'est-à-dire des choix politiques assumés et portés par des responsables politiques. Elle constitue également un processus de gouvernance adapté** au contexte local fondé sur la constitution d'un espace public de négociation et de compromis entre les acteurs pilotés par les responsables politiques (cf. exemple de Rosario, Encadré 1, Rennes, Encadré 7).

Encadré 1 **Rosario, devenue en 15 ans une référence en matière de planification stratégique**

Les méthodes appliquées pour le premier plan stratégique (1996 – 2003) ont été étendues en 2004 à l'aire métropolitaine, puis en 2007 à la province de Santa Fe (3 millions d'habitants). Rosario et sa province offrent ainsi un exemple unique de planification à plusieurs échelles, municipale, métropolitaine et provinciale.

Articulation de deux processus complémentaires :

- un **Plan Stratégique** précise la vision définie au cours d'un processus participatif multi-acteurs. Cette vision est détaillée en 15 axes stratégiques, 12 objectifs, et une vingtaine de programmes déclinés en 72 projets opérationnels ;
- un **Plan Urbain** donne une inscription spatiale à la planification stratégique et régule l'utilisation du sol. Une de ses particularités est d'intégrer de « Grands Projets » tel que celui du Port fluvial.

Réalisations : fait rare, la quasi totalité des projets du Plan ont été réalisés sur financements publics, privés et communautaires.

Gouvernance : à l'inverse de projets dans lesquels la participation et la dynamique inter-acteurs deviennent lettre morte, une fois le plan défini, la planification urbaine stratégique à Rosario a permis l'institutionnalisation de certains espaces de participation, des réformes municipales et l'instauration de nouvelles procédures de décision des budgets publics pour la mise en œuvre des projets.

Ponts avec les principes énoncés par les orientations françaises :

- le succès de la planification stratégique à Rosario est lié à une forte **volonté politique** qui s'est inscrite dans la durée (cf. 2.2) ;
- la formulation du Plan et sa mise en œuvre sont le résultat d'un **diagnostic** multi-acteurs élaboré sur le long terme (cf. 2.1) qui analyse les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces pesant sur chacun des axes stratégiques ;
- la souplesse et la **flexibilité** du processus, susceptible d'intégrer, par exemple au début des années 2000 l'agriculture urbaine et péri-urbaine

comme projet stratégique répondant à la crise argentine, est une bonne illustration de la nécessité d'un **projet « itératif et évolutif »** (cf. 2.3) ;

- Rosario et la province de Santa Fe associent à chacune des étapes de diagnostic, formulation, mise en œuvre et évaluation, des **équipes universitaires pluridisciplinaires** (cf. 2.4).

La coopération française se propose d'appuyer l'autorité locale, dans sa fonction de maître d'ouvrage afin qu'elle puisse en fonction des objectifs visés et de sa vision politique :

- a) organiser ses équipes techniques, qu'elles soient internes, externes, ou mixtes ;
- b) définir et mettre en place les dispositifs de démocratie participative locale ;
- c) coopérer avec d'autres collectivités et d'autres échelles territoriales ;
- d) assumer une mission d'ensembliser entre des acteurs, institutions et organismes aux intérêts contradictoires ;
- e) rechercher pour ses programmes d'action, des sources connues de financement ;
- f) prévoir les charges de fonctionnement des ouvrages réalisés.

L'ensemble de ces actions permet **d'établir une véritable maîtrise d'ouvrage urbaine locale**. A cet effet, il est souhaitable que l'autorité publique locale affiche clairement ses objectifs et les matérialise dans un **cahier des charges**, notamment à l'attention des prestataires privés.

2.2.3 Encourager l'élaboration concertée d'un projet stratégique, itératif et évolutif

➔ L'élaboration concertée du plan de développement urbain se fonde sur l'établissement d'un diagnostic partagé. Ce processus sert de cadre à la rencontre entre acteurs de cultures diverses, de partage de connaissances et de débats. Il engendre un processus itératif de construction de la stratégie, dont l'adhésion partagée aidera à mobiliser les énergies pour la mise en œuvre.

La coopération française peut faciliter le recours, pour la réalisation du diagnostic, à des **outils de connaissance** de la ville qui rendent compte de manière objective de l'existant et des évolutions à l'œuvre, et qui sont partagés avec tous les acteurs de la ville. Les bases d'analyse quantitative classiques (statistiques, GIS) sont enrichies par des données qualitatives (expériences d'experts locaux, enquêtes, études des pratiques, identification de savoir-faire locaux...) et des informations sur les pratiques d'autres villes. Cette connaissance, partagée à l'occasion d'ateliers, peut prendre appui sur des observatoires urbains qui l'inscrivent dans la durée (cf. Encadré 2 sur la création d'un observatoire des services et du patrimoine à Nouakchott).

Encadré 2 **Production de connaissances et démarche progressive, le GRET en appui à la Communauté urbaine de Nouakchott**

Depuis 2001, avec l'appui du Conseil régional d'Ile-de-France, le GRET accompagne les communes et la Communauté urbaine de Nouakchott (CUN) dans la gestion de son territoire. Son action combine un appui technique aux services de la CUN et une aide à la production de connaissances visant à :

- renforcer les capacités de la cellule « Etudes et projets » mise en place par la CUN pour piloter et mettre en œuvre un ensemble de projets et de programmes d'aménagement ;
- construire et alimenter une base d'informations, en particulier sur les infrastructures et les services urbains, destinée à fournir un cadre de références à l'orientation, la planification et la programmation des investissements.

Ces deux volets structurent une démarche qui vise à donner les moyens à la Communauté urbaine d'assumer progressivement son rôle de planification du développement urbain.

Le travail engagé depuis 2006 dans la construction et l'alimentation d'une base de données urbaines a conduit en 2011 à la production d'un atlas de Nouakchott. Un observatoire des services et du patrimoine de Nouakchott est également en cours d'élaboration.

Faire de l'information un véritable outil d'aide à la décision, c'est surtout ouvrir sur ces bases la concertation entre l'ensemble des acteurs de la ville.

La coopération française en matière de planification stratégique propose d'adopter une approche **intégrée** et systémique. Elle recherche une mise en cohérence **des politiques sectorielles** (cf. Encadré 3 - Makati et Encadré 6 - Lyon), souvent gérées par des instances dédiées, selon des méthodologies spécifiques (notamment services essentiels, politiques d'habitat, politiques de déplacements, politiques de développement économique local). Il appartient à l'autorité locale de négocier avec ces instances afin de proposer une programmation cohérente dans le plan d'action.

Une démarche de planification stratégique conduit à opérer des **choix spatiaux**, entre sites à protéger par la règle pour réduire les vulnérabilités et tenir compte des enjeux de la biodiversité (terres cultivées dans les zones périurbaines, espaces naturels fragiles, zones inondables et à risques) et sites à développer prioritairement (nouveaux sites et réhabilitation de quartiers d'habitat ou de friches industrielles, etc.) (cf. Tableau 3.1). En raison de leur importance dans l'ensemble urbain, il est souhaitable, de prendre en compte les **zones d'habitat populaire** (cf. Tableau 3.1) et les **activités économiques « informelles »** dans ce processus. Dans une perspective d'intégration à la ville, des mesures spécifiques peuvent être mises en place, définies en concertation avec les populations.

Les plans d'actions doivent être fondés sur une **programmation financière réaliste** (en investissements et en fonctionnement), adaptée aux ressources budgétaires publiques. Cette programmation peut être l'occasion d'identifier l'origine des ressources et d'énoncer des objectifs d'amélioration des recettes locales (notamment fiscales) et de régulation des activités économiques privées (cf. L'appui du Fonds mondial pour le Développement des Villes (FMDV) à Makati, Encadré 3).

L'un des enjeux clefs pour l'aménagement et/ou la protection des sites stratégiques est l'élaboration d'une **stratégie foncière** qui permet la connaissance (droits de propriété et droits d'usage), une régulation qui limite les spéculations, et la possibilité d'assurer une maîtrise des sols pour réaliser des opérations importantes tout en garantissant les droits des propriétaires et des usagers.

Si la planification stratégique doit s'appuyer sur un cadre suffisamment robuste à long terme, ses outils peuvent être évolutifs et révisables.

La mise en œuvre des stratégies dans les programmes d'actions implique des évaluations régulières fondées sur des indicateurs de progrès, qui s'appuient notamment sur les connaissances acquises durant le diagnostic (et mises à jour régulièrement), afin de permettre l'ajustement des politiques suivies (cf. le Barométropole à Rennes, Encadré 7). Ce processus, qui renouvelle et ajuste ses priorités au fur et à mesure que les plans d'actions se réalisent, est permanent.

Encadré 3 **Outil de financement et mise en cohérence des politiques sectorielles : l'appui du Fonds mondial pour le Développement des Villes à Makati (Philippines)**

Créé à l'initiative de Metropolis et Cités et gouvernements locaux unis (CGLU), le Fonds mondial pour le Développement des Villes (FMDV) répond à une demande des gouvernements locaux de posséder un instrument opérationnel d'analyse et de planification stratégique articulant le développement local, l'urbanisation et le financement durables.

Le premier projet du FMDV lancé en 2009 répond à la volonté de la municipalité de Makati (Philippines) de préserver son centre historique, menacé par l'extension des centres administratifs et d'affaires adjacents. L'intervention du FMDV a appuyé le dialogue entre les différents acteurs de la ville dont les intérêts économiques, sociaux et patrimoniaux divergeaient. L'expertise technique concertée du FMDV s'est traduite par une révision et une adaptation du système de planification de la ville, conjuguant à la fois préservation du patrimoine, développement économique et aménagement des espaces de connexion entre les différents tissus urbains. Elle a ainsi abouti à un accord entre le secteur privé de la zone économique et la municipalité au sujet du centre d'affaires et du centre historique.

L'ingénierie financière du FMDV a porté sur la conception d'un instrument financier dédié au projet, capable d'inscrire le financement dans la durée. Les premiers financements ont été mobilisés dès la création du fonds.

Le FMDV a bénéficié de l'appui croisé de trois collectivités locales qui ont mis à disposition des experts issus de leurs services (la ville de Barcelone, le Conseil régional d'Île-de-France et la ville de Londres).

2.2.4 Appuyer le renforcement de la formation et de la qualification des équipes professionnelles et des administrateurs

➔ La démarche de planification urbaine stratégique nécessite la mobilisation de techniciens et spécialistes de disciplines très variées, intervenant dès la phase de diagnostic (métiers de la maîtrise d'œuvre, de l'ingénierie sociale, des administrations territoriales, du développement économique, etc.).

Or, les programmes de renforcement des capacités et d'échanges d'expertise menés dans le cadre de projets de coopération sont d'autant plus performants qu'ils misent sur le développement des savoir-faire locaux et évitent l'exportation de modèles (cf. Encadré 5).

Aussi, dans une perspective de renforcement durable des compétences, la coopération française recommande-t-elle l'appui à des filières de formation continue qualifiante. Le renforcement des capacités financières locales est également nécessaire pour fidéliser ces compétences (notamment en termes de rémunération) et réduire la dépendance vis-à-vis d'une expertise externe (cf. Encadré 4).

Encadré 4 **Les instituts des métiers de la ville (IMV) à Hanoi et Antananarivo, soutenus par le Conseil régional d'Île-de-France**

La coopération décentralisée du Conseil régional d'Île-de-France a appuyé la mise en place d'instituts des métiers de la ville, pôles de formation, d'échanges d'expériences, d'expertise partagée et de réalisation de projets pilotes au sein des municipalités d'Hanoi (depuis 2001) et d'Antananarivo (depuis 2008). Les IMV sont co-dirigés par un représentant de chaque collectivité partenaire. Ils ont vocation à renforcer la maîtrise d'ouvrage municipale dans les secteurs de la planification urbaine, des transports publics, de la protection du patrimoine, de l'accès aux services essentiels, du tourisme et du développement économique.

L'IMV de Hanoi apporte notamment depuis 2004 une assistance à la municipalité de Hanoi et à l'Etat vietnamien dans la réalisation des schémas directeurs métropolitains et régionaux en mettant l'accent sur l'articulation entre urbanisme et transport

public (notamment ferré régional), la prise en compte des risques environnementaux et la viabilité économique et sociale des opérations majeures telles que les villes nouvelles.

L'IMV d'Antananarivo fournit un soutien permanent à la municipalité en formant ses cadres et en participant à l'élaboration des politiques et des outils du développement urbain. Un plan vert a été réalisé en 2006 et une zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) en 2009 pour préserver le patrimoine et le paysage naturel de la ville. L'IMV appuie actuellement la création d'une agence d'urbanisme qui pourrait élaborer de nouveaux documents de planification à l'échelle métropolitaine.

Il est souhaitable que les universités du Nord et du Sud prennent en charge, dans des **filières pluridisciplinaires**, la formation aux nouvelles méthodologies de l'urbanisme, afin d'assurer un renouvellement de l'expertise. Ces universités sont encouragées à travailler en réseau, afin de partager des expériences spécifiques.

La coopération française peut appuyer ces formations en favorisant la mise en place de **programmes de recherche** communs garantissant des formations de haut niveau. Des projets de recherche-action peuvent aussi être appuyés lors de l'élaboration de plans urbains stratégiques : notamment dans le cadre de l'établissement des diagnostics, dans les dispositifs de suivi-évaluation et les activités de concertation.

Les actions de formation doivent enfin concerner les **collectivités locales** (élus et personnel technique) et la **société civile** (dont les associations d'habitants), pour permettre au plus grand nombre d'acteurs de participer à l'élaboration des projets. Elles peuvent se faire dans un processus d'apprentissage par l'action, durant les diverses étapes de la planification stratégique (cf. Exemple de Nouakchott, Encadré 2), et s'attacher à l'objectif de formation de formateurs.

Encadré 5 **Les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine : la coproduction d'une vision urbaine stratégique**

Association à but non-lucratif, *Les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine* développent depuis 30 ans une méthode de conception urbaine pluridisciplinaire qui connaît un succès important auprès des

autorités locales de villes en forte croissance. Les maires de Bamako (Mali), Porto-Novo (Bénin), Saint-Louis (Sénégal), Puebla (Mexique), Cao Lanh (Vietnam) ou encore Diyarbakir (Turquie) en ont tous fait l'expérience : un « atelier » est un processus exigeant, mais qui opère une transformation.

Un atelier a au moins deux bienfaits. Le premier est la production. Sur une période d'environ un an, une équipe de pilotage produit une analyse problématique de la situation de la ville ou du site, ainsi qu'un document très complet de présentation du contexte. Puis, pendant deux ou trois semaines, une quinzaine de professionnels étrangers, tous volontaires, d'âges, de nationalités et de métiers variés, travaillent avec des professionnels locaux pour produire de manière libre et désintéressée un projet global, multi-échelles, illustré et argumenté, développant à la fois une stratégie de long terme et des idées à mettre en œuvre. Ainsi, l'atelier ne produit pas une expertise unique, mais une palette ouverte de projets stratégiques.

Le deuxième bienfait réside dans le processus lui-même, qui impose la constitution au fil de l'exercice d'un Comité des Partenaires, réunissant dans un contexte dépourvu d'enjeux de pouvoir, les acteurs du territoire, institutionnels ou issus de la société civile, et les partenaires de la ville sur le long cours – coopération décentralisée, Agence Française de Développement, autres bailleurs et institutions internationales comme ONU-Habitat et Cities Alliance. Ce panel, auquel sont associés plusieurs maires d'autres grandes villes, constitue le « jury » de l'atelier, qui a pour tâche d'identifier les propositions les plus pertinentes pour la mise en œuvre d'une planification urbaine stratégique.

Par cette pratique, élus et décideurs se familiarisent avec l'urbanisme, d'une manière démystifiée qui permet une appropriation par tous, et donc un pas supplémentaire vers une gouvernance territoriale élargie. De leur côté, les professionnels participants bénéficient de fait d'une formation de très bon niveau, par l'exigence des rendus et la diversité exceptionnelle des échanges et des partages d'expériences. Enfin, ils vivent une expérience humaine et multiculturelle intense, qui sera leur passeport d'entrée dans le vaste réseau professionnel des anciens participants des *Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine*.

3.

LES SAVOIR-FAIRE FRANÇAIS EN MATIÈRE DE PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

➔ Les expériences et outils développés dans les cadres français, européens et à travers les actions de coopération internationale, peuvent apporter une contribution aux démarches de planification urbaine stratégique :

- dans le débat international, en promouvant des concepts méthodologiques nouveaux ;
- dans les pratiques, en développant la mise en réseau et les synergies entre les acteurs de l'urbain.

3.1 Des avancées méthodologiques en France pour répondre aux nouvelles exigences de la planification urbaine stratégique

➔ Les pouvoirs locaux sont aujourd'hui considérés comme acteurs clefs pour faire face aux défis sociaux, économiques et écologiques. En France, des méthodes nouvelles de stratégie urbaine sont expérimentées par ces pouvoirs locaux tandis que se construisent des engagements sur le développement urbain soutenable, qui s'intègrent dans des approches communes au niveau européen et international.

Le tableau ci-dessous décrit des avancées en termes de recommandations et de méthodologies et donne des illustrations de leur mise en œuvre dans des contextes français.

Avancée méthodologique	Objectif	Exemple en France
Démarches intégrées (cf. Charte de Leipzig)	Promouvoir une planification multidimensionnelle : spatiale, économique, sociale, environnementale et culturelle	Le processus de planification stratégique conduit dans l'agglomération lyonnaise (voir Encadré 6)
Accent mis sur les problématiques sociales	Apporter une attention et des réponses spécifiques aux besoins des populations défavorisées pour les insérer dans l'économie locale et des quartiers défavorisés pour les intégrer dans la ville	Les Plans d'intégration des quartiers populaires d'habitat social dans l'agglomération de Toulouse avec l'objectif de passer d'une ville fragmentée à une ville unifiée par des projets en cohérence avec les schémas de déplacements et un dispositif spécifique d'élaboration : la « Fabrique urbaine » qui associe une diversité d'acteurs

Avancée méthodologique	Objectif	Exemple en France
Durabilité environnementale et transition énergétique (cf. déclaration de Marseille)	<p>La transition écologique et énergétique est prise en compte par les stratégies urbaines pour la gestion des ressources, des mobilités, la conception des bâtiments et réseaux.</p> <p>Chaque collectivité doit établir un Plan Climat Energie définissant ses orientations et actions locales pour atteindre les objectifs climatiques et énergétiques nationaux</p>	<p>L'Etat français soutient une vingtaine de projets d'EcoCités comme démarches d'expérimentation vers une ville post-carbone. L'EcoCité de Grenoble s'articule autour des axes ville continue et apaisée, ville nature, ville intégratrice.</p> <p>Le projet d'EcoCité débouche sur une révision des projets et des plans en cours et la réalisation de plusieurs EcoQuartiers</p>
Prise en compte des nouveaux schémas productifs	<p>La planification doit répondre à la montée en régime de l'économie de la connaissance, la mutation des processus de fabrication, l'accentuation des échanges internationaux, les besoins de transports de marchandises</p>	<p>Le secteur de la Plaine de France, banlieue Nord-Est de Paris comprend des territoires désindustrialisés, des quartiers en relégation, l'aéroport international de Roissy et de nombreuses infrastructures.</p> <p>Sa transformation s'est opérée sur la base d'un document de planification stratégique prolongé par des projets urbains exemplaires, dont le pilotage est assuré par un Établissement public d'Aménagement dédié pour mobiliser les financements et travailler avec les collectivités locales</p>
Aménagement des « grands territoires »	<p>Une réponse aux processus de métropolisation par des démarches de projet et d'alliance entre collectivités dans les régions métropolitaines</p>	<p>Des documents de planification à grande échelle, les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), visant une coordination des politiques publiques de transports, de développement économique, de gestion des ressources, des espaces naturels et agricoles (cf. Encadré sur Rennes) ou une coordination entre plusieurs SCOT (Lyon)</p>
Relation planification-urbanisme de projet	<p>L'itération et la continuité entre le plan stratégique et les principaux projets urbains</p>	<p>La planification transfrontalière de l'agglomération de Genève entre la France et la Suisse a formalisé un projet d'agglomération, des périmètres d'aménagement coordonné d'agglomération (PACA) et des programmes stratégiques de réalisation opérationnelle, qui se sont mutuellement enrichis</p>

Encadré 6 L'évolution de la planification urbaine stratégique : de Lyon 2010 au Schéma de Cohérence Territoriale

La France a connu dans les années 1980 un processus de décentralisation, notamment de la gestion urbaine, qui s'est accompagné par la création d'agences d'urbanisme dans les grandes villes. C'est ainsi que « Lyon 2010 », un des premiers exercices de planification urbaine stratégique en France, a pu se développer (1986-1990).

Le diagnostic a conduit à la construction d'une vision et d'un projet, dépassant la planification « traditionnelle » de vocation des sols, pour formuler l'ambition d'une métropole européenne agréable à vivre : enjeux économiques, fonctions métropolitaines et internationales, composantes sociétales, culturelles, approche qualitative, paysagère et environnementale.

La construction du « projet » (préalable à sa traduction juridique) a fait l'objet de nombreux **débats** entre élus et société civile, d'une **communication** forte (cartes pédagogiques, médiatisation), si bien qu'elle est devenue une **culture commune** des acteurs de l'urbain. Durant les 20 années suivantes, cette culture a guidé les plans d'action : grands projets sur les sites stratégiques, développement d'une trame paysagère verte et bleue, positionnement économique et culturel international.

Cet exercice et sa mise en œuvre ont fait référence en France et ont contribué à alimenter d'autres collectivités et l'Etat dans l'évolution de la planification française.

Dans le même temps se développaient des dispositifs participatifs : comités consultatifs d'urbanisme, conseils de quartiers, charte de la participation, gouvernance économique, conseil de développement...

Lyon 2010 a été suivi 20 ans plus tard d'un nouvel exercice de planification stratégique : le **SCOT, schéma de cohérence territoriale**, qui répond aux nouvelles orientations nationales de cohérence entre les politiques publiques et entre les nouvelles échelles territoriales, de mixité sociale et urbaine, de protection environnementale.

150 SCOT ont été préparés en France depuis la loi SRU relative à la solidarité et au renouvellement urbains (2000). Leur mise en œuvre, suivies par les « syndicats de SCOT », feront l'objet d'évaluations régulières tous les 6 ans, sur la base d'indicateurs thématiques.

Suite à une large concertation des acteurs publics (sous la houlette du SEPAL, un syndicat regroupant 80 communes dont celles du Grand Lyon), cette

nouvelle planification stratégique lyonnaise a permis d'élaborer une vision privilégiant un développement territorial multipolaire, qui s'appuie sur l'optimisation de l'usage du réseau ferré existant, le renforcement de la trame verte et bleue et la définition de nouveaux sites stratégiques.

La recherche de la cohérence du développement métropolitain a conduit à initier une **coordination des 13 SCOT** mitoyens couvrant l'aire métropolitaine lyonnaise, comprenant 3 millions d'habitants, l'Etat ayant auparavant produit à cette échelle une « Directive Territoriale d'Aménagement » (DTA).

Enfin, la loi française vient de donner aux collectivités un nouvel outil de gouvernance : le **pôle métropolitain**, pour la coopération renforcée entre agglomérations d'une même région urbaine.

Encadré 7 L'agglomération de Rennes : planification, concertation de proximité, évaluation

Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT) du Pays de Rennes est porté par une structure intercommunale qui réunit 65 communes et 440 000 habitants. La démarche de planification est structurée autour des concepts de « ville archipel » et « ville des proximités » traduits de manière volontariste en trois couronnes avec chacune des potentiels d'urbanisation obligeant à une densité de logements significative pour les territoires desservis par les transports collectifs. Les documents d'orientations générales traduisent pour chaque commune sur des cartes les limites des espaces d'urbanisation à respecter, les périmètres de réserves foncières, mais aussi les « champs urbains » inconstructibles qui visent à protéger les terres agricoles entre deux noyaux d'urbanisation.

A côté de la planification du SCOT grande échelle, a été développée l'Approche Développement Durable pour les Opérations d'Urbanisme, qui à la différence du SCOT qui s'impose aux communes, est une démarche volontaire d'élus pour leur commune. Il s'est agi, avec l'Agence nationale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence d'urbanisme de Rennes et le Conseil local à l'énergie, de renforcer la capacité des élus, et des habitants pour aller vers les finalités du développement durable à partir d'une discussion ouverte entre élus, techniciens et habitants sur l'organisation du développement urbain qui se traduit par l'adoption d'une charte « développement durable » locale ensuite transmise aux urbanistes en charge de la conception des projets.

Enfin l'agglomération de Rennes a mis en place pour suivre le SCOT et le projet d'agglomération qui intègre toutes les politiques publiques d'habitat, d'économie, d'environnement un outil de suivi-évaluation, le « Barométropole », basé sur des indicateurs qui ont été débattus et validés par les élus. Ils sont mis à jour régulièrement et comprennent des éléments de comparaison par rapport à d'autres villes françaises. Ils sont disponibles sur internet.

3.2 Des interventions significatives en matière de coopération en appui à la planification urbaine stratégique : quelques exemples

➔ L'expérience de la coopération française en matière d'appui à la planification stratégique est significative et diversifiée. Les savoir-faire français généralement reconnus concernent l'organisation de la maîtrise d'ouvrage, l'ingénierie, l'urbanisme réglementaire et les outils fonciers, les démarches patrimoniales culturelles. De manière croissante apparaissent également des cadres et méthodes permettant la coproduction entre acteurs de la ville et des territoires.

Le **ministère des Affaires étrangères** en charge du développement, et l'**Agence française de développement** mènent des projets d'appui à la planification urbaine stratégique dans les villes en développement. Ces projets appuient le renforcement des capacités ainsi que le renforcement de la maîtrise d'ouvrage par l'intermédiaire d'une assistance technique de court ou long terme, qui apporte un appui qualifié à la maîtrise d'ouvrage locale sans s'y substituer (cf. Encadré 8).

Les projets de la coopération publique française sont souvent réalisés en partenariat avec :

- les acteurs français de la coopération urbaine : coopérations décentralisées, agences d'urbanisme, ONG, bureaux d'études... ;
- des partenaires bilatéraux et multilatéraux (ONU-Habitat, Cities Alliance, par exemple).

Encadré 8 **Plan urbain stratégique intégré de Kisumu (Kenya), soutenu par l'AFD**

Le *Kisumu Urban Project* (KUP) est le premier projet municipal stratégique au Kenya, pays de tradition rurale et centralisée. Troisième ville du Kenya, foyer d'opposition politique jusqu'en 2008, chroniquement sous-financée en comparaison à d'autres villes, socialement fragmentée, la ville est emblématique des enjeux kenyans.

Le KUP (auquel l'AFD contribue par un prêt de 40 M€) finance des investissements répartis dans l'ensemble de l'agglomération, qui était jusqu'à ce jour perçue comme une juxtaposition de quartiers. L'objectif du projet est d'aider la municipalité à élaborer une stratégie globale, visant à rassembler les communautés dans un projet de territoire commun et de faire en sorte que l'espace de référence soit celui de la ville et non celui du quartier. C'est par cet acte politique d'élaboration d'une stratégie intégrée que la municipalité enclenchera un processus de rénovation urbaine, accepté par les habitants. In fine, le projet a vocation à renforcer la légitimité des institutions publiques locales et à promouvoir l'intérêt général dans une société urbaine très fragmentée.

Pour ce faire, la première étape du projet est de concevoir un **Plan stratégique de développement intégré de la municipalité** (*Integrated Strategic Urban plan*) qui servira de cadre stratégique à l'amélioration des politiques publiques et au financement d'investissements prioritaires.

Un des vecteurs privilégiés est la **coopération décentralisée entre villes** et collectivités territoriales (provinces, régions, ...) qui permet une action commune inscrite dans la durée et favorise les échanges à la fois au niveau politique (entre élus), au niveau technique entre équipes municipales et acteurs socio-économiques, favorisant la mise en réseau des compétences.

Ainsi, le Conseil régional d'Ile-de-France a développé un partenariat avec Hanoi au Vietnam et avec Tananarive à Madagascar, orienté vers le renforcement des capacités pour la planification urbaine (cf. Encadré 4). La coopération décentralisée française concerne les grandes villes et régions mais aussi les villes moyennes. Ainsi, la ville de Chinon a développé une coopération avec la ville de Luang Prabang au Laos.

Encadré 9 **Phnom Penh (Cambodge) : une démarche participative dans un contexte non décentralisé**

La municipalité de Phnom Penh, structure décentralisée de l'Etat, a adopté récemment son premier schéma directeur d'urbanisme depuis 1950, projet élaboré avec l'appui du ministère des Affaires étrangères. L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Ile-de-France (IAU-IdF) a participé par l'élaboration du schéma directeur d'urbanisme, du plan de grandes voiries, du plan vert et paysager, ainsi que d'études sur les marchés fonciers et immobiliers. Ce schéma directeur a été préparé en même temps qu'une stratégie de développement urbain (*City Development Strategy*) financé par l'Alliance des Villes (Cities Alliance), ce qui a permis d'associer une démarche participative issue de la société civile à la démarche portée par l'administration. Les nombreux débats publics organisés par la municipalité et le partage de la connaissance (web, publications, expositions publiques) ont facilité une meilleure prise en compte des besoins des habitants tout en construisant un cadre commun pour l'avenir. Aujourd'hui, le schéma directeur sert de cadre de référence aux politiques sectorielles et aux grands projets locaux.

Les structures **d'ingénierie publiques et privées** françaises couvrent des registres diversifiés. Dans le champ public les agences d'urbanisme françaises, outils mutualisés d'ingénierie, interviennent souvent comme opérateurs dans la coopération décentralisée pour leurs collectivités membres (cf. Encadrés 4 et 9) ou dans le cadre d'appels d'offres. Dans le champ de l'ingénierie privée, les bureaux d'études de planification urbaine sont le plus souvent issus de grands groupes français de services urbains de transport, d'eau ou d'énergie.

Un certain nombre d'organisations non-gouvernementales interviennent dans des cadres associatifs comme les ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine, le GRET ou Apoyo Urbano (cf. Encadré 10).

Encadré 10 **Planification stratégique interactive et renforcement des capacités des acteurs à la gestion des bassins de vie communautaire. Apoyo Urbano à Siguatepeque, Honduras**

Entre 2009 et 2011, dans le cadre du programme européen « Acteurs non étatiques et autorités locales dans le développement », *Apoyo Urbano* a coordonné avec la mairie de Siguatepeque, le projet « PACOT : Participation citoyenne dans l'aménagement du territoire ».

L'objectif du projet était de renforcer le rôle des communautés de base et des micro-agences communautaires de gestion de l'eau dans la planification et la gestion municipale, à partir de l'élaboration sociale de « plans interactifs » d'aménagement du territoire.

La démarche hautement interactive, a permis l'identification des territoires prioritaires d'aménagement, la création de « banques de projets » à gestion mixte sociale-municipale, l'élaboration de la trame du Plan de développement municipal, l'établissement d'outils de gestion et de participation, et la reconnaissance des nouvelles compétences communautaires.

Les **formations initiales** françaises en urbanisme, aménagement, et politiques de développement local forment plusieurs centaines de professionnels par an, dont de nombreux étudiants étrangers. Les diplômés d'urbanisme sont délivrés dans les masters des universités (disciplines : géographie, économie du développement), dans les masters des instituts d'urbanisme, des instituts d'études politiques, des écoles d'architecture et de l'Ecole nationale des Ponts et Chaussées. Plusieurs laboratoires de recherche produisent par ailleurs des travaux sur les questions urbaines et les questions de développement.

La France propose également un dispositif de **formations continues**, notamment à destination des agents de la fonction publique territoriale (Centre national de la fonction publique territoriale). Plusieurs structures proposent l'accueil de cadres et hauts fonctionnaires étrangers en France pour des cycles courts ou longs de formation professionnelle (notamment l'Ecole nationale d'Administration, les Instituts Régionaux d'Administration, le CEFEB, université d'entreprise du groupe AFD).

4.

PERSPECTIVES DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE EN APPUI À LA PLANIFICATION URBAINE STRATÉGIQUE

➔ La coopération française en appui à la planification urbaine stratégique ambitionne de dépasser les limites rencontrées par certains documents de stratégie financés par la coopération internationale dont l'application sur le terrain est encore trop restreinte.

Les acteurs de la coopération française se sont fédérés au sein du Partenariat français pour la ville et les territoires (PFVT), plateforme multi-acteurs d'échanges et de valorisation de l'expertise urbaine française. Forts des expériences conduites en France et dans des projets de coopération internationale (dans les pays émergents et dans les pays en développement), ils sont prêts à se mobiliser pour franchir une nouvelle étape dans une démarche de coproduction avec les villes et pays partenaires. Ils disposent, à partir de nombreux cas concrets, de méthodologies, d'outils opérationnels et de techniciens éprouvés. De plus, la coopération décentralisée pratiquée par des collectivités territoriales disposant de techniciens et d'administrateurs qualifiés constitue un atout français tout à fait original.

À cet effet, les acteurs de la coopération française recommandent des approfondissements permettant de :

1. Identifier les pratiques innovantes en matière de planification urbaine stratégique menées par les acteurs français à l'étranger et contribuer au développement des orientations émises dans le présent document.

2. Produire un cadre de référence opérationnel, à partir de cette base de données et de connaissances. Cet outil d'aide à la décision, s'appuyant sur des pratiques éprouvées, apportera un appui méthodologique aux autorités locales partenaires pour répondre aux enjeux spécifiques de leurs territoires. Il fournira une batterie d'outils diversifiés en réponse aux besoins locaux.

3. Permettre des continuités dans les processus de planification et leur mise en œuvre par la création de « plateformes opérationnelles locales », à la demande des partenaires, associant les divers acteurs de la planification urbaine stratégique autour de la maîtrise d'ouvrage publique structurée.

4. Mobiliser la recherche universitaire et les établissements de formation du Nord et du Sud pour produire des connaissances approfondies sur l'ensemble du champ de la planification urbaine stratégique, dans la perspective d'un développement urbain durable.

Ces propositions pourront être concrétisées de manière progressive en étroite liaison avec tous les acteurs de la coopération internationale et les pays intéressés.

Les **Orientations de la coopération française en appui à la planification urbaine stratégique** ont été élaborées dans le cadre du «Partenariat français pour la ville et les territoires» (PFVT), plateforme fédérant l'ensemble des familles d'acteurs impliqués dans la coopération urbaine : Etat, établissements publics, collectivités locales, secteur privé, ONG, universités, organismes de recherche et de formation.

Lancé en juin 2011 à Paris en présence du Directeur exécutif d'ONU-Habitat, le PFVT constitue un dispositif pilote qui vise les deux objectifs complémentaires d'échanges et de valorisation de l'expertise urbaine française à l'international.

La mise en place de ce dispositif partenarial constituait la principale recommandation des «Orientations de la coopération française en matière d'appui à la gouvernance urbaine» adoptées en 2009, qui identifient la planification urbaine stratégique comme champ d'intervention prioritaire de la coopération française. Le présent document a ainsi été élaboré de manière partenariale dans le cadre d'un groupe de travail

du PFVT piloté par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) et le Groupement d'Intérêt Scientifique pour l'Étude de la Mondialisation et du Développement (GEMDEV).

La conception française de la planification urbaine stratégique porte une vision globale de l'avenir de l'agglomération, au-delà de la planification urbaine classique, trop statique, puis de l'urbanisme «de projet», souvent trop peu intégré. La planification urbaine stratégique est en effet **pluridimensionnelle** et **évolutive**. Elle est le fruit d'une **large concertation sociale** associant l'ensemble des acteurs du territoire. Elle constitue un processus **politique** dans son contenu et dans son mode d'élaboration et de pilotage.

Les présentes «orientations» ont vocation à établir une stratégie pour l'action de la France en appui à ce processus dont les enjeux, dans le contexte mondial d'urbanisation rapide, sont de plus en plus cruciaux.

Ministère des Affaires étrangères
Direction générale de la mondialisation,
du développement et des partenariats

27, rue de la Convention
CS 91533 75732 Paris Cedex 15

www.diplomatie.gouv.fr