



PNUE



Plan d'Action pour la Méditerranée

GESTION DES VILLES ET DEVELOPPEMENT DURABLE

Recommandations et propositions d'actions formulées par la Commission méditerranéenne du développement durable (CMDD), et adoptées par la Douzième réunion ordinaire des Parties Contractantes à la Convention de Barcelone
(Monaco, 14-17 novembre 2001)

GESTION DES VILLES ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

I. CONTEXTE ET CONSTATS

A. Mobiliser les acteurs et les moyens d'action en vue d'un développement urbain durable

Aujourd'hui, dans tout le bassin méditerranéen, malgré plusieurs initiatives pionnières (Tripoli, Malaga, Essaouira, Ismaïlia, Rome, etc.), les acteurs concernés n'ont pas été en situation d'accorder leur plein appui à la politique de développement durable. Il devrait être possible aux autorités locales d'exprimer une volonté politique forte sur des choix plus clairs pour la ville et ses habitants. Elles devraient être capables de le faire "sur mesure", en fonction de la taille de l'agglomération urbaine et de sa situation propre. Une attention particulière doit être portée aux villes de petite et moyenne taille (50% de la population urbaine de la région réside dans des agglomérations de moins de 300 000 habitants).

Les acteurs sont souvent des municipalités isolées ou sous la tutelle "sectorialisée" de ministères et d'autres organes administratifs qui travaillent trop séparément, alors que le développement durable appelle un travail plus "transversal" et une plus grande synergie entre des collectivités locales regroupées à bonne échelle et l'État, les provinces ou les régions, qui devraient être de véritables partenaires pour l'aménagement du territoire et, en conséquence, pour la planification urbaine.

La société civile dans son ensemble - populations, associations, professions, entreprises - n'est pas encore pleinement associée à l'exercice comme le voulait le Sommet de Rio (chapitre 28 des actions). Les Agendas 21 locaux constituent très souvent, dans l'ensemble de la Méditerranée d'utiles "check-lists", mais qui ne sont pas suivis d'une action déterminante. Des groupements de citoyens, organisés le plus en amont possible, permettent de mieux voir formulées les demandes et aspirations dans une perspective à long terme et en rapport avec la mobilisation des fonds disponibles (*budgétisation participative*).

La formation des acteurs encore peu ouverts aux démarches du développement durable et un renforcement des capacités locales sont des conditions d'une bonne participation.

Les moyens financiers internationaux, et notamment l'appui européen, permettent très rarement d'identifier des programmes urbains en tant que tels, bien que les collectivités locales soient les mieux placées pour exécuter des projets transversaux et, par exemple, de relier transports, habitat et effet de serre ou tarification de la demande en eau et équité sociale. Les rendez-vous euro-méditerranéens et, par exemple, la Conférence ministérielle d'Athènes prévue en 2002, pourraient être des occasions d'une nouvelle donne pour les villes qui, en Méditerranée, abriteront en 2025 plus de 70% de la population et qui concentreront une grande part des problèmes relatifs au développement durable.

S'agissant des ressources, le financement national et local dans la région est insuffisant et souvent conditionné par des cadres fiscaux périmés. Des révisions sont escomptées pour permettre aux collectivités locales, en fonction des situations, de réaffecter des revenus ou des coûts inutiles à des services respectueux de l'environnement ou à des objectifs sociaux tels que la réduction de la pauvreté.

B. Agir pour mieux maîtriser les dynamiques urbaines

Les planifications urbaines, d'Hippodamos de Millet à la Cerda à Barcelone, ont marqué l'ordonnance des villes méditerranéennes et, encore aujourd'hui, la planification spatiale est une indispensable affirmation de l'intérêt général dans des villes où la spéculation et l'initiative individuelle ne peuvent être des composantes durables de systèmes de plus en plus complexes. La planification urbaine et régionale a donné en Méditerranée de solides exemples, au cours des 30 dernières années, de ce que peuvent être des plans d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Le littoral qui attire en moyenne plus de la moitié de la poussée urbaine en Méditerranée appelle un encadrement de plus en plus strict : Lois littorales, programmes côtiers, "contrat de baie" – un outil de protection et de gestion des zones côtières créé en France il y a quelque dix ans – qui est passé par les autorités locales concernées (municipalités, communautés urbaines).

Mais situés dans le temps, comme l'exige le développement durable, "les plans" devraient être repensés et reformulés en stratégies et programmes plus attentifs aux dynamiques organisées ou spontanées de l'urbanisation et aux changements de plus en plus rapides de la société civile. La planification participative est une exigence d'aujourd'hui exprimée de plus en plus fréquemment et avec force.

Les villes et les régions de la Méditerranée tireront un profit à long terme de l'échange des expériences nouvelles (Catalogne 2010, Égypte 2020, etc.) et de programmes stratégiques régionaux aux horizons 2010 ou 2025 (en France, en Égypte, au Maroc, etc.).

Quelques problématiques caractéristiques du bassin méditerranéen ont été plus particulièrement examinées :

- Le refus de l'étalement. La ville compacte de la Méditerranée voit son territoire étendu par l'habitat pavillonnaire, la voiture, le tourisme et surtout la poussée démographique très forte (100 millions de citoyens de plus dans le Sud d'ici 2025), les prix du foncier. L'extension urbaine se produit souvent aux dépens de l'agriculture périphérique dans les plaines côtières, le plus souvent exiguës dans la région. D'autres conséquences négatives sont les risques de marginalisation (habitat spontané, souvent illégal), la vulnérabilité accrue des zones urbaines aux risques naturels et technologiques ou encore l'augmentation de l'effet de serre par l'allongement des déplacements motorisés. La "reconstruction de la ville sur la ville", l'importance des noyaux des cités impliquent des stratégies urbaines renouvelées. Le maintien à long terme de l'agriculture périphérique est souvent le moyen le plus économe pour assurer l'aération de la ville, l'entretien des "espaces paysagers" et pour relier, dans le bon sens, villes et campagnes.

- Les transports urbains constituent l'une des clefs urbaines du développement durable. La multiplication des voitures individuelles, déjà considérable ou prévisible dans la région (soit, d'ici 2025, un accroissement de plus de 400% du parc automobile au Maroc, de plus 40% du trafic de fret en Europe du Sud et près de 30% du transport de personnes), apportera des risques importants de pollution de l'air dans une partie du monde où, l'été, les inversions météorologiques sont importantes.
- L'explosion démographique, les inégalités de revenus, le chômage, ont conduit dans les villes, parfois dans les centres anciens dégradés ou dans des quartiers marginalisés de banlieues, à l'éclosion et au développement de l'habitat spontané. Dans la perspective d'une réintégration progressive d'un habitat souvent insalubre, les collectivités locales ont à développer des politiques sociales et d'environnement adéquates qui gagneraient à être adoptées avec l'association des populations concernées.
- Le renouveau souhaité des centres urbains, mais aussi parfois la dégradation immobilière ou l'implosion par les encombrements de circulation sont des données fortes. La "reconstruction de la ville sur la ville" est nécessaire ; mais elle pourrait présenter des dangers si une stratégie attentive et fine n'est pas engagée sur le patrimoine ancien, aussi bien antique que plus récent. Les autorités locales mais aussi les agences de l'État (monuments historiques, archéologie) devraient s'associer, en même temps que l'État lui-même joue son rôle, pour affirmer et faire respecter un droit clair pour le patrimoine historique. Il est bien évident que si l'approche est mondiale, en Méditerranée les enjeux sont sans doute plus forts pour cette région qui est la première destination touristique du monde. De plus, les populations de proximité devraient être plus concernées et associées aux mesures de protection et de réhabilitation.
- Enfin, autre dimension particulièrement méditerranéenne : celle des ports et zones portuaires qui, souvent en déshérence, ont dû ou doivent encore être "réhabilités" ou convertis pour ouvrir les cités méditerranéennes sur la mer ; mais aussi pour donner toute sa place au cabotage maritime intra-méditerranéen qui pourrait, dans les années à venir, être appelé à une renaissance sous de nouvelles formes, si l'on veut éviter les encombrements aériens déjà pressentis par une croissance du trafic de plus de 8% par an ou les transports de fret par la route, coûteux pour l'environnement.

C. Améliorer la gestion des services publics urbains

Les villes méditerranéennes partagent évidemment la plupart des dysfonctionnements de gestion propres à l'urbain dans le monde mais celles de la rive Sud et Est se caractérisent souvent par l'ampleur des problèmes pour suivre les rythmes de la croissance urbaine et par le niveau insuffisant de leurs moyens. L'alimentation en eau, l'assainissement, la gestion des déchets solides et les transports urbains comptent parmi les problèmes prioritaires.

Face à cette situation, et dans leurs efforts pour mobiliser les moyens nécessaires au financement des infrastructures et services urbains ou engager des politiques sociales dont elles ont la charge, les communes urbaines méditerranéennes, même celles qui disposent de compétence en matière de gestion, font appel à des ressources extérieures et, parfois, à des entreprises partenaires pour la gestion. Les États ont un rôle décisif pour la bonne gestion des services, dans la planification, la régulation, le financement et la répartition des compétences entre les divers niveaux de l'administration.

Les services publics urbains des communes ou des groupements de communes pourraient être assurés soit par gestion directe par personnel municipal soit par gestion concédée ou déléguée à des entreprises publiques ou privées. En effet, on constate aujourd'hui que ni les règles des marchés publics, ni les cahiers des charges de concession, ni le suivi des sous-traitants, ni la comptabilité publique "patrimoniale", ni le contrôle technique ne sont suffisamment pris en compte dans cette perspective. Quant aux méthodes d'enquête publique et d'étude d'impact, elles sont encore insuffisantes.

Aussi constate-t-on la nécessité d'une mise à jour des cadres législatifs pour améliorer les capacités de contrôle des administrations responsables de la gestion des services. Des voies sont à explorer pour assurer une indispensable vigilance de la part des collectivités dans la mesure où certains partenaires ont tendance à imposer des conditions inadéquates en terme de coûts ou de développement durable.

La tarification (modulée en fonction des critères économiques et sociaux) et les outils administratifs ou technico-économiques de contrôle sont des instruments qui conditionnent la bonne mise en œuvre du développement durable.

D. Renforcer la coopération méditerranéenne et euro-méditerranéenne pour un développement urbain durable

Depuis quelques décennies, la coopération entre nations est devenue un outil pour améliorer le développement social, économique et environnemental. La Charte des Nations Unies, les déclarations et plans d'action de Stockholm (1972) et de Rio (1992), de Vancouver (1975) et d'Istanbul (1996), sont, en matière de développement durable, quelques jalons importants pour les pays et pour les villes.

L'échelle des villes est essentielle et son intérêt a été signalé à Curitiba puis à Rio en 1992, à Istanbul en 1996, et réaffirmé à New York en l'an 2000 (Habitat+5). Les autorités locales et les ONG urbaines devraient être présentes à Johannesburg comme elles l'ont été à Rio et à Istanbul. Le Sommet de Rio+10 à Johannesburg sera l'occasion de le réaffirmer et les États méditerranéens gagneraient à se concerter, et à montrer aussi l'effort propre entrepris à l'échelle de la région. Le Sommet pourrait donner une nouvelle impulsion au développement urbain durable.

À leur niveau, les pays méditerranéens ont déjà entrepris des initiatives de coopération engagées à Barcelone en 1975 et réaffirmées dans la perspective du développement durable à Tunis en 1994, puis à Barcelone à nouveau en 1995. Le processus Euroméditerranéen s'y réfère.

Mais la coopération gagnerait aussi à être démultipliée à l'échelle des villes. Des jumelages (plus de 200 villes), l'existence d'un réseau créé en 1991 (MedCités), ouvrent une voie qui pourrait être aujourd'hui élargie par un effort engagé à la fois par les villes, les provinces ou régions et les Etats.

Cette voie n'appelle pas la création d'une institution ad hoc ni même d'un CAR mais le recours à des lignes directrices établies par les États, l'identification de programmes urbains par les bailleurs de fonds européens et internationaux et l'impulsion sur une base de volontariat, à des réseaux thématiques impliquant les villes et experts régionaux et nationaux. Peu à peu, les associations et les autres représentants de la société civile et des partenaires socio-économiques gagneront à être des participants actifs de cette coopération.

II. RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS D'ACTION

A. Mobiliser les acteurs et les moyens d'action en vue d'un développement urbain durable

Recommandations adressées aux Parties contractantes

1. Le développement urbain durable appelle l'élaboration et la mise en œuvre, par les communes urbaines et leurs groupements, de stratégies, plans et programmes de développement à moyen et long terme. Ces actions, du type Agendas 21, devraient être une initiative partagée et contractualisée entre l'ensemble des acteurs concernés (les services de l'État, les collectivités locales, les différents acteurs de la société civile, les partenaires socio-économiques). Elles devraient avoir un caractère intégré non seulement au niveau interministériel national ou au niveau local interservices, mais également entre les niveaux national, régional et local. Les Parties contractantes sont invitées à promouvoir et faciliter l'élaboration de cette approche.
2. La reconnaissance du rôle des différents acteurs de la société civile dans la gouvernance urbaine devrait passer par leur implication le plus en amont possible. Cette participation gagnerait à s'inscrire dans un processus continu de consultation et de gestion. Les Agendas 21 locaux, et d'autres initiatives similaires tels que les plans stratégiques urbains, pourraient devenir des exercices dynamiques pour la concrétisation de cette démocratie participative.
3. Les Parties contractantes sont encouragées à assurer les conditions indispensables au renforcement des capacités administratives, techniques et financières des municipalités. Ce renforcement des capacités locales devrait être engagé à tous les niveaux et impliquer directement les nouveaux acteurs qui ont émergé avec le processus de décentralisation (collectivités locales, organisations communautaires, associations locales ou de quartiers, etc.). Les mécanismes de renforcement des capacités requièrent la transparence et des actions destinées à vulgariser et sensibiliser aux questions et enjeux du développement urbain durable, ainsi qu'une formation spécifique adaptée au rôle et aux prérogatives des divers acteurs locaux (dirigeants, services techniques municipaux, associations, etc.).
4. Les ressources financières actuelles des municipalités urbaines sont très insuffisantes pour répondre aux besoins croissants en matière de développement urbain durable et notamment pour combattre la pauvreté urbaine. Les Parties contractantes sont invitées à réexaminer et si nécessaire à accroître les ressources financières allouées aux autorités locales. Ceci pourrait être fait, entre autres, en augmentant les transferts opérés du budget de l'État aux collectivités locales et/ou en utilisant des instruments économiques locaux innovants. Les bailleurs de fonds internationaux sont invités à accroître leur financement destiné à des programmes spécifiques de développement urbain.

Recommandations adressées au Secrétariat

5. Le PAM devrait établir une vue d'ensemble de l'évolution récente et de la répartition du financement international (multilatéral, bilatéral et décentralisé) et national destiné au développement urbain en Méditerranée. Des critères pourraient également être définis en vue de mieux orienter les financements futurs en faveur du développement durable.

B. Agir pour mieux maîtriser les dynamiques urbaines

Recommandations adressées aux Parties contractantes

6. Chaque pays méditerranéen est invité à établir des lignes directrices afin de revaloriser les outils de planification existant dans leurs villes, et ce en vue de s'acheminer vers une planification stratégique globale, intégratrice et prospective prenant en compte les aspects sociaux, économiques et environnementaux.
7. Les Parties contractantes sont invitées à encourager, dans le cadre de leurs politiques d'aménagement du territoire, un développement équilibré des villes et territoires, afin de prévenir la concentration excessive sur le littoral et/ou l'explosion d'agglomérations humaines trop vastes.
8. Les Parties contractantes et les villes méditerranéennes, avec l'appui de programmes internationaux et la participation des populations concernées, sont encouragées à accroître leurs efforts de prévention des risques naturels et technologiques. Elles sont invitées à élaborer et mettre en oeuvre des programmes de réhabilitation de quartiers dégradés ou insalubres des zones urbaines centrales et périphériques de grande pauvreté. Dans la préservation du patrimoine historique urbain, il conviendrait de tenir compte non seulement des objectifs patrimoniaux ou touristiques mais aussi de l'amélioration des conditions de vie de la population locale.
9. Des programmes de réhabilitation des friches portuaires devraient être établis par les villes concernées en tenant compte à la fois de leur intérêt pour l'utilisation de l'espace, de l'ouverture urbaine sur la mer et du renouveau possible à l'avenir du cabotage maritime intra-méditerranéen.
10. Les villes méditerranéennes devraient être encouragées à préparer et mettre en oeuvre, en coopération avec les acteurs de la société civile, des plans municipaux de lutte contre l'effet de serre. Ces plans devraient intégrer divers aspects de la gestion de ressources (réduction de déchets à la source, recyclage, économies d'énergie, maîtrise de l'étalement urbain...). Les villes gagneraient à se doter de plans spécifiques d'amélioration des déplacements et transports urbains, en privilégiant les modes de transport économes d'espace

et d'énergie. Ces plans devraient être en harmonie avec le principe de mixité fonctionnelle urbaine.

Recommandations adressées au Secrétariat

11. Le PAM est invité à assister les pays à élaborer des lignes directrices pour la revalorisation des outils de planification, et à publier et diffuser celles-ci. Il est également encouragé à préparer des analyses coûts-avantages de l'étalement urbain.
12. Le PAM devrait promouvoir l'échange d'expériences dans le domaine des politiques de maîtrise de l'étalement urbain, de revalorisation des quartiers dégradés, de préservation et de réhabilitation des établissements historiques, de réhabilitation et d'intégration des ports dans la structure urbaine.

C. Améliorer la gestion des services publics urbains

Recommandations adressées aux Parties contractantes

13. Les Parties contractantes sont invitées à renforcer les capacités des autorités (nationales, régionales, locales) chargées des services urbains et à clarifier, si nécessaire, le cadre institutionnel en vue d'améliorer la qualité des services et l'efficacité dans leur gestion.
14. En cas de délégation de gestion à des sociétés privées ou à des partenariats public/privé, les communes ou les groupements de communes devraient s'assurer que les bénéficiaires intègrent des préoccupations de développement durable dans leurs mandats et qu'ils sont capables d'appliquer des méthodes de surveillance efficaces (indicateurs de progrès et de performance, contrôle tarifaire, etc.). Lors de l'évaluation des appels d'offres, les critères de sélection ne devraient pas être basés uniquement sur les règles du "moins-disant" mais faire aussi entrer en ligne de compte les objectifs sociaux et environnementaux ainsi que les coûts du développement durable. Le principe du recouvrement des coûts dans la tarification des services urbains publics devrait assurer un accès auxdits services pour les citoyens les plus démunis.

Recommandations adressées au Secrétariat

15. Le PAM devrait établir des bases de données régionales sur la gestion des services publics et leurs coûts dans les villes méditerranéennes, ce qui faciliterait l'analyse comparative de l'efficacité de ces services ainsi que des politiques de tarification appliquées.

D. Renforcer la coopération méditerranéenne et euro-méditerranéenne pour un développement urbain durable

Recommandations adressées aux Parties contractantes

16. Les réseaux de coopération existants, soit généraux (Medcités) soit thématiques (Medener, Healthy cities, Medsafe, etc.), devraient être renforcés. Ils devraient être appuyés, en tant que de besoin, par des financements européens ou internationaux.
17. Les autorités locales et les associations locales sont encouragées à être mieux associées, aux programmes internationaux de coopération en Méditerranée, afin d'en bénéficier davantage. L'identification des programmes urbains par les bailleurs de fonds faciliterait cet engagement ainsi que le travail entre les différentes instances concernées telles que le Partenariat Euroméditerranéen, PNUE, PNUD, Unesco, Banque Mondiale, BEI, METAP, CEDARE.
18. La Commission méditerranéenne du développement durable, épaulée par les villes de la Méditerranée, pourrait s'adresser au Partenariat Euroméditerranéen en vue de mieux faire usage des instruments financiers existants pour promouvoir et soutenir le développement urbain durable en région méditerranéenne.

Recommandations adressées au Secrétariat

19. Le développement durable n'est pas un modèle uniforme mais il devrait être adapté aux conditions locales. Le PAM devrait encourager les échanges d'expériences en organisant, entre autres, des ateliers thématiques et des conférences via web pour les villes partageant des problématiques et des objectifs similaires, et soutenir l'échange d'informations, si possible au moyen des réseaux existants.