

# GUIDE POUR CRÉER UNE AGENCE URBAINE



## SOMMAIRE

|  |   |
|--|---|
| <b>ÉDITORIAL</b> Les agences urbaines, des outils pour la transition urbaine | 3 |
| <b>INTRODUCTION</b> Lecture du guide   | 4 |

### LES ENJEUX DE L'AGENDA URBAIN INTERNATIONAL

|  |   |
|--|---|
| Les agences d'urbanisme, des outils pour mettre en œuvre le nouvel agenda urbain               | 5 |
| Le nouvel agenda urbain international vu par l'AFD   | 6 |
| La General Assembly of Partners (GAP), un réseau pour la mise en œuvre du nouvel agenda urbain | 6 |
| “ Une planification pour un futur urbain durable   | 7 |
| “ Les agences d'urbanisme, outil incontournable pour la mise en œuvre du nouvel agenda urbain  | 8 |

### POURQUOI CRÉER UNE AGENCE URBAINE ?

|  |    |
|--|----|
| Les enjeux des agences d'urbanisme vus par l'Agence Française de Développement | 9  |
| <b>MÉTHODOLOGIE</b> Une agence d'urbanisme pour quoi faire ?                   | 10 |

### DES FORMES DIVERSIFIÉES

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| Typologie des agences urbaines        | 11 |
| Différents profils d'agences urbaines | 12 |

### LES DOMAINES D'ACTION DES AGENCES URBAINES

|  |    |
|--|----|
| <b>Projet territorial, planification, aménagement</b>  |    |
| <b>CURITIBA</b> L'IPPUC, institut de recherche et de planification urbaine                                     | 14 |
| <b>MUMBAI</b> La Metropolitan Region Development Authority, porteuse de la métropole économique indienne       | 15 |
| <b>SÉOUL</b> Le Seoul Institute, un centre de ressources   | 15 |
| <b>LYON</b> Planifier pour mieux penser le territoire  | 16 |
| <b>LYON</b> La gouvernance d'une agence d'urbanisme à la française   | 16 |
| <b>ÎLE-DE-FRANCE</b> L'IAU-ÎdF pour planifier le développement régional de l'Île-de-France                     | 17 |
| <b>PARIS</b> Les nouvelles limites du Grand Paris  | 17 |
| <b>MEDELLIN</b> Appui de l'Apur à l'élaboration du plan stratégique Bio 2030                                   | 18 |
| <b>RIO DE JANEIRO</b> Une coopération active entre Rio et Paris sur un grand projet urbain                     | 18 |
| <b>JOHANNESBOURG</b> Une action municipale pour une transformation spatiale                                    | 19 |
| “ La CODATU, Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains                        | 19 |
| <b>INDE</b> Les villes moyennes indiennes : un besoin de coordination des projets de transports et d'urbanisme | 20 |
| <b>CLIMATE CHANGE</b> La planification dans les débats internationaux sur le climat                            | 21 |

|  |    |
|--|----|
| “ Les agences urbaines au cœur des enjeux globaux                              | 21 |
| <b>ANURADHAPURA</b> Mise en valeur d'un patrimoine mondial classé par l'UNESCO | 22 |
| <b>RENNES</b> Gérer le foncier par l'urbanisme                                 | 23 |

#### Connaissance, suivi et évaluation

|   |    |
|---|----|
| <b>ÎLE-DE-FRANCE</b> Le suivi-évaluation de la planification métropolitaine entre flexibilité et transparence | 24 |
| <b>BAMAKO</b> La création d'une agence d'urbanisme pour suivre le schéma directeur de la métropole            | 24 |
| <b>MARTINIQUE - LA RÉUNION - GUYANE</b> Les agences urbaines d'Outre-mer, une ingénierie sur mesure           | 25 |

#### Gouvernance, coproduction, mise en capacité

|  |    |
|--|----|
| “ Les partenaires de la Campagne urbaine mondiale ont pris la mesure des enjeux de la Conférence Habitat III Les 20 et 21 janvier 2016 : le campus urbain de Paris sur la planification intelligente pour la ville durable | 26 |
| <b>RIO DE JANEIRO</b> La réémergence d'une gouvernance métropolitaine  | 27 |
| “ Un outil d'appui à la bonne gouvernance locale au Liban  | 27 |
| <b>BÂLE-MULHOUSE</b> IBA Basel 2020 : un outil pour une métropole transfrontalière   | 28 |
| <b>ADDIS ABEBA</b> L'agence d'urbanisme : vers une structure pérenne et partenariale   | 28 |
| <b>HÔ CHI MINH VILLE</b> Le PADDI, centre de prospective et d'études urbaines  | 29 |
| <b>ANTANANARIVO</b> L'Institut des métiers de la ville, parrain d'une future agence métropolitaine   | 29 |

### COMMENT CRÉER UNE AGENCE URBAINE ?

|  |    |
|--|----|
| <b>MÉTHODOLOGIE</b> Le processus de création                           | 30 |
| <b>MÉTHODOLOGIE</b> Les quatre champs à définir                        | 31 |
| <b>MÉTHODOLOGIE</b> Les conditions de réussite et les écueils à éviter | 32 |
| <b>MÉTHODOLOGIE</b> Les conditions de pérennisation et consolidation   | 34 |

### LES RÉSEAUX

|   |    |
|---|----|
| “ La Fédération nationale des agences d'urbanisme, le réseau français des agences urbaines  | 35 |
| “ MAJAL : un espace fédératif des agences urbaines marocaines   | 36 |
| <b>ALGÉRIE</b> L'ANURB ou la mutualisation de bureaux d'études algériens publics en réseau d'agences d'urbanisme                                    | 36 |
| “ L'association mexicaine des instituts municipaux de planification (AMIMP) : les institutions locales comme réponse aux pressions du développement | 37 |
| <b>INDE</b> Le National Institute of Urban Affairs, le think tank des villes indiennes  | 37 |
| <b>RÉSEAU MONDIAL DES AGENCES URBAINES</b>  | 38 |
| <b>CHARTRE</b> Vers une mise en réseau mondiale des agences d'urbanisme   | 39 |

**ÉDITORIAL**

## Les agences urbaines, des outils pour la transition urbaine

La transition urbaine est un défi majeur du 21<sup>e</sup> siècle : 2,5 milliards de nouveaux habitants sont attendus dans les villes en 2050, dont la plus grande part en Afrique et Asie, à la fois dans des mégapoles mais aussi des villes moyennes, tandis que villes du Nord sont à la recherche de nouveaux modèles de développement plus qualitatifs. Les espaces métropolitains concentrent les flux de connaissance, de richesse et d'emplois, mais aussi les inégalités, les risques, les enjeux énergétiques et climatiques. La formule « les villes sont la solution » résume l'enjeu auquel sont confrontés tous les territoires de la planète : celui d'inventer un nouveau paradigme urbain pour construire des villes agréables à vivre pour tous, inclusives, résilientes mais aussi en solidarité avec les espaces ruraux et naturels qui les entourent et les nourrissent. Les pouvoirs locaux sont en première ligne pour concrétiser cette transformation, au plus près des habitants et avec tous les acteurs dans un esprit de gouvernance collaborative.

Quels outils pour mettre en œuvre le nouvel agenda urbain adopté à la conférence Habitat III à Quito ?

Pour réussir, les autorités locales doivent pouvoir relever le défi d'une régulation et d'une « planification intelligente », conduite sur le long terme dans une approche intégrée avec l'ensemble des acteurs locaux. Évolutive, cette planification doit aussi être aussi ouverte aux innovations, et permettre de garantir « un droit à la ville pour tous », le tout autour d'investissements financiers efficaces. Cette planification intelligente peut devenir une matrice commune pour l'action des acteurs de la ville. Elle suppose la capitalisation et le partage des connaissances, des documents de régulation de l'organisation urbaine, du foncier, de la gestion des infrastructures et services, mais aussi la construction d'une vision commune dans laquelle chacun des acteurs de la ville - collectivités locales et États, entreprises et services, usagers et citoyens - puisse participer et inscrire son action.

Les agences urbaines sont des outils développés sous des formes diverses à travers le monde, dépendant des différents contextes institutionnels et territoriaux. Elles offrent des réponses originales à ce besoin de partenariat multi-institutions et multi-acteurs, de connaissance partagée, de construction de politiques urbaines et de projets opérationnels à la fois inscrits dans la durée et évolutifs.

Ce guide sur les agences d'urbanisme est le fruit d'une coopération de l'Agence Française de Développement (l'AFD) qui accompagne la réalisation projets de collectivités à travers le monde et de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU – réseau français des agences urbaines). Ces deux structures ont pour objectif de promouvoir cette vision de la planification concertée et adaptée aux contextes locaux. Les agences urbaines, dont ce guide propose des pistes pour aider à leur création, peuvent être des relais adaptés pour les collectivités pour la mise en œuvre de ce nouvel agenda urbain.

**ANNE ODIC**  
RESPONSABLE DE LA DIVISION  
COLLECTIVITÉS LOCALES ET  
DÉVELOPPEMENT URBAIN (CLD),  
AGENCE FRANÇAISE DE  
DÉVELOPPEMENT (AFD)

**JEAN ROTTNER**  
MAIRE DE MULHOUSE,  
VICE-PRÉSIDENT DE LA RÉGION  
GRAND EST, PRÉSIDENT DE LA FNAU

## INTRODUCTION

# Lecture du guide

Bien que les agences urbaines dans le monde existent et pour certaines d'entre elles depuis plus d'un demi-siècle, elles restent relativement méconnues. Pourtant, leur rôle à mi-chemin entre le monde technique et le monde politique bien qu'atypique est essentiel pour une prise de décision éclairée et une action juste sur un territoire donné. Elles peuvent être le chaînon manquant dans les politiques d'aménagement et de planification, et les médiatrices entre les différents acteurs d'un territoire (de la ville à l'État) pour davantage de cohérence et d'intelligence des situations. Dans un contexte d'urbanisation sans précédent, les agences urbaines existent de façon inégale dans le monde.

Ce guide propose une lecture des différents types d'agences et permet de réfléchir à l'intérêt de créer une agence urbaine. Un panorama non exhaustif des différentes agences urbaines dans le monde vient étayer le propos de cet ouvrage, dans des domaines d'action aussi variés que ceux de la planification, du projet territorial, de l'aménagement, de la connaissance, du suivi, de l'évaluation, de la gouvernance, de la coproduction, ou de la mise en capacité. Une méthode indique également comment créer pas à pas cet outil d'ingénierie à destination des autorités locales dont le travail peut se situer de la définition d'une politique publique en amont à l'évaluation de projet en aval. Par ailleurs, l'action des agences urbaines peut aussi s'inscrire dans des réseaux nationaux et présenter ainsi l'avantage de mener un travail collectif, partagé et parfois mutualisé. Ces agences urbaines présentent l'intérêt de permettre une planification plus durable, plus transversale, construite avec les acteurs du territoire et surtout, dans le respect des réalités locales. Alors qu'un nouvel agenda urbain mondial est en cours de définition, il est nécessaire de penser à la manière de le mettre en œuvre. Les agences urbaines peuvent être un outil efficace pour l'aménagement des villes, dans les pays en développement comme dans les pays développés.

# LES ENJEUX DE L'AGENDA URBAIN INTERNATIONAL

L'agenda urbain mondial met l'urbanisation durable au centre des enjeux de développement des villes des vingt années à venir. Autour de l'engagement n°11 des Objectifs de développement durable (ODD) des Nations Unies, ce nouvel agenda promeut des villes inclusives, sûres, résilientes et durables.

## Les agences d'urbanisme, des outils pour mettre en œuvre le nouvel agenda urbain

En 2050, 70% de la population mondiale vivra en ville. Pour accueillir 2 milliards de nouveaux futurs habitants des agglomérations urbaines, l'agenda urbain mondial met l'urbanisation durable au centre des enjeux de développement des vingt années à venir. L'engagement 11 des objectifs de développement durable des Nations Unies vise à construire des villes inclusives, résilientes et durables. Le rôle des villes, des collectivités locales et des États pour répondre à ce défi est crucial mais implique aussi l'ensemble des acteurs des territoires.

En tant que plateforme partenariale, les agences d'urbanisme jouent leur rôle de mise en mouvement de ces différents acteurs pour agir en faveur de villes durables. Elles mettent en œuvre le nouvel agenda urbain pour les vingt prochaines années défini à la Conférence Habitat III, la Conférence des Nations Unies sur l'Habitat et le Développement Urbain Durable. Troisième d'un cycle après celles de Vancouver en 1976 et d'Istanbul en 1996, cette conférence s'inscrit aussi dans la mise en œuvre des engagements sur le développement durable et inclusif issus des Conférences de Rio en 1992, de Rio + 20 en 2012 et de l'Accord de Paris sur le Climat en décembre 2015. La Conférence Habitat III est préparée par un comité et un bureau coprésidés par l'Équateur et la France. Le nouvel agenda urbain fixe les modalités de mise en œuvre entre les 195 États membres des Nations Unies.

Quels leviers et modalités de gouvernance retenir pour garantir les droits fondamentaux, une qualité de vie, un développement inclusif de tous, conjugués avec la préservation de la planète et une mise en œuvre différenciée en fonction des contextes locaux ? Les agences d'urbanisme peuvent définir ces leviers et modalités de gouvernance grâce à leur connaissance fine des terri-

toires. Les agences d'urbanisme placent l'humain au cœur du développement urbain et territorial pour promouvoir un « droit à la ville pour tous » : le droit d'avoir accès à une qualité de vie, au travail, aux ressources culturelles, aux services territoriaux, à un logement décent et abordable, à des transports accessibles, à internet, mais aussi le droit de contribuer aux évolutions, projets urbains et à la prise de décision. Par la mise en place d'une planification intelligente, les agences d'urbanisme mobilisent l'expertise de chacun en tant qu'utilisateur, producteur, habitant et citoyen. Les villes et les terri-

toires doivent s'attaquer aux problèmes actuels : la résilience, la transition énergétique, le changement climatique, les nouveaux modèles économiques et la révolution numérique. De même, la ségrégation urbaine et territoriale reste un problème majeur qui doit être traité par un développement plus durable et inclusif. Ces enjeux nécessitent une action décentralisée aux différentes échelles (ville, métropole et région), et une approche intégrée et systémique pour offrir des solutions adaptées aux contextes locaux grâce au travail de coordination des agences d'urbanisme.

Une favela vue du ciel © FLICKR\_STEVE MARTINEZ



## Le nouvel agenda urbain international vu par l'AFD

Habitat III, la troisième Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable, sera la première conférence opérationnelle sur la ville et les territoires après les engagements sur le financement du développement pris à Addis-Abeba en juillet 2015, l'adoption de l'agenda 2030 pour le développement durable et l'engagement mondial issu de la COP21, trois événements qui ont affirmé l'importance du rôle des villes dans l'agenda international. La conférence doit permettre de dynamiser l'engagement des pays sur le développement urbain durable et de définir un nouvel agenda urbain. L'Agence Française de Développement finance des projets qui contribuent aux orientations de la ville durable : l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines, la promotion des activités économiques et de l'emploi local et la réduction de l'impact environnemental. L'objectif étant de

favoriser l'émergence d'une ville résiliente, dynamique et solidaire.

Différents objectifs portés par l'AFD doivent pouvoir se traduire dans le nouvel agenda urbain :

- promouvoir des villes respectueuses de l'environnement et sobres en carbone ;
- favoriser la cohésion sociale et des villes accessibles à tous ses habitants ;
- renforcer les dynamiques économiques locales et la création d'emploi.

Pour cela, une des priorités est de financer et d'accompagner les stratégies de développement des acteurs locaux, qui sont les porteurs de projets territoriaux.

L'AFD souhaite plus particulièrement contribuer à la production du nouvel agenda urbain sur trois sujets majeurs qui se retrouvent dans ces grands objectifs :

**Le financement** : faciliter l'accès au financement des villes en diversifiant les outils.

La conférence d'Addis-Abeba en juillet 2015 a déjà reconnu le rôle central des collectivités locales dans le financement du développement. Il faut continuer cette démarche.

**Le logement et les politiques de l'habitat** : accompagner les pouvoirs publics pour un aménagement urbain durable. L'AFD dispose d'une expérience riche sur le logement, problématique clé pour Habitat III et qui occupe une place centrale dans les dynamiques de développement.

**Les villes en crise** : privilégier des appuis modulables s'appuyant sur le tissu local. Dans les villes en crise, l'objectif de l'AFD est de mettre en place des opérations visant à la fois à traiter les conséquences négatives des crises, à réduire les fragilités et à concourir à la stabilisation des autorités publiques et des populations, dans le cadre de démarches à court, moyen et long terme.



Rue de Buenos Aires  
© FLICKR/KEVIN DOOLEY

### LA GENERAL ASSEMBLY OF PARTNERS (GAP), UN RÉSEAU POUR LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEL AGENDA URBAIN

Lancée en octobre 2014, à l'occasion du campus urbain de Caserta (Italie), la General Assembly of Partners (GAP) est une initiative réunissant tous les partenaires de la Campagne urbaine mondiale (WUC) pour soutenir le processus d'Habitat III. Constituée de 15 collègues, parmi lesquels les autorités locales, la recherche, les entreprises ou les organisations citoyennes, le GAP sert de plateforme et de coproduction pour ses

membres. Ainsi, la structure a formalisé une feuille de route en préparation de la Conférence Habitat III, précisant pour elle, les enjeux de définition et de mise en œuvre de l'agenda urbain mondial.

La planification comme outil de réflexion amont du développement des villes et de mise en œuvre concrète et opérationnelle de projets d'aménagement est au cœur des enjeux identifiés par la General Assembly of

Partners.

Avec Habitat III, un travail s'amorce autour de la manière dont accompagner l'explosion urbaine. La structure qu'est le GAP, autour des acteurs mondiaux de la ville et du développement des territoires, est un réseau-clé pour permettre de mener collectivement les réflexions sur la planification durable et co-construite des territoires.



**RAFAEL TUTS**

COORDINATEUR, SECTION PLANIFICATION ET AMÉNAGEMENT URBAINS, ONU-HABITAT

## Une planification pour un futur urbain durable

Il est devenu de plus en plus évident que le futur sera urbain. L'urbanisation progresse rapidement, particulièrement dans les pays en développement, et est accompagnée à la fois par des opportunités et des défis. La densité urbaine permet des économies d'échelle significatives pour les villes et les régions, mais peut aussi produire des coûts et des externalités. Les défis mondiaux comme le changement climatique ou l'épuisement des ressources nécessitent de nouvelles réponses innovantes.

Le travail d'ONU Habitat en matière de planification et d'aménagement urbains vise à promouvoir des villes et des territoires plus compacts, plus inclusifs, mieux connectés et intégrés qui sont résilients, notamment face au changement climatique. Pour atteindre cet objectif, différentes approches de planification ont été testées et implantées dans le monde entier. Quelle que soit l'approche choisie, une mise en œuvre réussie des stratégies urbaines nécessite toujours une volonté politique forte, des partenariats appropriés, un cadre législatif transparent et un

solide plan financier.

En se basant sur les précieuses leçons apprises de ces différents efforts, le conseil d'administration d'ONU Habitat a adopté les lignes directrices internationales en matière de planification urbaine et territoriale. Ces orientations remplissent un vide important en fournissant un cadre de référence pour la planification qui est utile sur plusieurs échelles et adaptable aux différents contextes : local, régional et national. Elles sont aussi conçues pour supporter la mise en œuvre de l'Agenda 2030, en particulier l'objectif 11 qui prône des villes et des établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables. Parmi d'autres, cet objectif souligne le besoin d'une utilisation foncière efficace, un transport public et des espaces publics adaptés, et des liens forts entre urbain et rural.

L'échange de savoirs et la collaboration entre les différents groupes d'acteurs augmentent de façon significative les chances pour un développement urbain durable. Les LAB de la section planifica-

tion et aménagement d'ONU-Habitat appartiennent à un nombre mondial croissant de LAB publics, académiques ou privés de planification et d'aménagement qui développent des approches innovantes intégrées et durables. Ces LAB promeuvent ainsi une vision combinant des stratégies spatiales, légales, financières, sociales et environnementales pour livrer des stratégies transversales et co-construites.

Dans ce domaine, nous soutenons l'initiative de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme en collaboration avec l'Agence Française de Développement de souligner le rôle des agences urbaines dans le monde comme des outils indispensables à un développement urbain durable.

Nous sommes certains que le Nouvel Agenda Urbain va être un guide supplémentaire, un élan et une inspiration dans le domaine de la planification et de la gestion du développement spatial urbain pour encourager les acteurs à travailler ensemble vers un futur durable des villes.

### Lever du soleil à Vancouver

© FLICKR/GORD MCKENNA



## Vue sur Nairobi

© FLICKR/STE

**JEAN PIERRE ELONG MBASSI**

SECÉTAIRE GÉNÉRAL DE CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS AFRIQUE (CGLU-AFRIQUE)

## Les agences d'urbanisme, outil incontournable pour la mise en œuvre du nouvel agenda urbain

**1.** La transition vers un monde urbain est largement entamée et l'urbanisation est désormais irréversible. La transition urbaine est réalisée en Europe et en Amérique. Elle est en cours à un rythme rapide en Afrique et en Asie. Aujourd'hui, il y a plus de 500 métropoles de plus d'un million d'habitants, dont une quarantaine accueillent chacune plus de 10 millions d'habitants. Elles sont le reflet d'une transformation majeure et universelle des sociétés.

**2.** Partout les performances de l'économie sont de plus en plus liées à l'efficacité des villes dont la part dans la production de la richesse est partout supérieure à 60%. Le PIB de nombreuses métropoles dépasse celui des États. En d'autres termes, le bon fonctionnement des pays dépend désormais du bon fonctionnement des villes. Elles deviennent les moteurs du développement.

**3.** Le rythme de croissance est rapide surtout en Afrique et en Asie et les prochaines décennies devraient connaître une accélération de la croissance urbaine. Les institutions nationales et locales doivent s'adapter très rapidement pour faire face

à un enjeu de l'urbanisation qui devient chaque jour plus important. Le manque d'anticipation et de capacités techniques, financières et institutionnelles aboutit à des conditions d'habitat et de production urbaine souvent inacceptables, incitant parfois les autorités à prendre des mesures radicales pour corriger ce qu'ils considéraient comme du mal développement.

**4.** La planification urbaine requiert des capacités, notamment une forte ingénierie territoriale, des moyens financiers et de contrôle, et un cadre législatif et institutionnel dédié à l'aménagement. L'urbanisation informelle est le reflet du manque de capacités des gouvernements nationaux et locaux pour organiser le territoire et fournir les services urbains et les conditions de production du logement nécessaires pour répondre aux besoins de la population.

**6.** Les agences d'urbanisme se révèlent des institutions particulièrement utiles dans la gestion de l'urbanisation. Elles sont chargées de planifier le développement et l'aménagement, et d'accompagner le

changement en suivant de près l'évolution de l'occupation du sol et les mutations du tissu urbain physique et social, afin d'anticiper à temps les conséquences et de saisir les opportunités pour le développement. Ces agences se révèlent en outre utiles pour la gestion des zones métropolitaines où la gestion des équilibres environnementaux entre zones urbaines et espaces ruraux est particulièrement délicate.

**7.** Les agences d'urbanisme doivent en conséquence figurer parmi les instruments de mise en œuvre du nouvel agenda urbain mondial, adopté lors de la troisième conférence des Nations Unies sur l'habitat et le développement urbain durable. Pour cela, la mise en place d'un réseau mondial des agences d'urbanisme devrait permettre de mieux faire comprendre l'utilité des agences dans la gestion durable et responsable du processus d'urbanisation, auprès des décideurs et des bailleurs internationaux et aussi faciliter la mise en place d'une ingénierie territoriale forte dédiée à la planification et les politiques de développement et d'aménagement des métropoles.



# POURQUOI CRÉER UNE AGENCE URBAINE ?

Afin de traduire les engagements du nouvel agenda urbain en plan d'action, des structures de mise en œuvre sont nécessaires pour développer sur le long terme une vision d'un développement durable basée sur des savoirs, des partenariats et de la co-élaboration.

## Les enjeux des agences d'urbanisme vus par l'Agence Française de Développement

Les agences d'urbanisme jouent un rôle crucial dans le soutien aux autorités locales dans la planification urbaine et la préparation des projets urbains intégrés. Pour l'AFD, elles sont un outil clé dans la mesure où elles assurent le succès de la planification et de la mise en œuvre des politiques urbaines locales, des plans stratégiques urbains et des projets urbains. Pour l'AFD, c'est aussi et avant tout un acteur majeur dans la compréhension et la lecture de l'évolution urbaine d'une ville et de ses quartiers. La création d'une agence d'urbanisme doit se faire à l'initiative des autorités locales du territoire concerné, institutionnalisée ou non par le biais d'une structure inter-municipale et ayant un lien étroit avec le gouvernement local. D'autres entités locales (comtés, provinces ou régions), de même que les structures intercommunales existantes, doivent aussi être impliquées autant que possible dans son conseil d'administration et son budget.

Les agences d'urbanisme peuvent avoir plusieurs objectifs, dans la lignée de ceux établis par la Fédération Nationale française des Agences d'Urbanisme (FNAU) :

- **observer** : collecte des données et analyse des évolutions urbaines, comme mémoire territoriale ;
- **planifier** : mise en place du cadre de programmation et des politiques locales de développement urbain à l'aide des divers documents de planification existants ;
- **montage de projet** : les projets peuvent concerner une zone urbaine, une ville ou tout simplement un quartier. Le processus de décision associe généralement les habitants et les partenaires institutionnels de l'agence, à laquelle ils apportent tout leur savoir-faire ;
- **anticiper** : développer une gamme de « bonnes pratiques », avec le soutien des autorités locales et leurs représentants, afin d'améliorer la vision du futur urbain (leçons tirées d'études statistiques, question des prévisions de l'impact des nouvelles technologies sur les transformations urbaines et sociales, etc.) ;
- **communiquer** : une grande partie de la production des agences d'urbanisme se compose d'enquêtes, d'études, de documents préliminaires et de propositions pré-opérationnelles. La plupart de ces documents sont publiés

dans le but d'informer le public sur les politiques et les projets pilotés localement et peuvent aussi jouer un rôle actif dans le débat entre les professionnels.

Quels que soient les mécanismes retenus, les autorités locales (gouvernorats) et nationales (ministères) ont intérêt à renforcer leurs capacités d'ingénierie urbaine au niveau local, tant en termes de planification que de suivi de la mise en œuvre. Ce renforcement des capacités peut se traduire par la mise en place d'instruments, dans un premier temps, comme par exemple l'établissement d'un observatoire urbain, puis la fondation d'une agence d'urbanisme.

### ● LA VALEUR AJOUTÉE DES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES FRANÇAISES

L'AFD a noué depuis 2007 des partenariats avec les collectivités les plus actives au niveau international, notamment en raison de leurs tailles : Paris, l'Île-de-France, la Métropole de Lyon, Lille Métropole ou encore des opérateurs comme l'IRCOD (Institut Régional de Coopération-Développement). Ces grandes collectivités présentent la particularité d'être présentes sur un grand nombre de géographies et d'avoir à leur disposition une palette d'outils qui apportent aux projets une véritable valeur ajoutée : élus et services techniques de la collectivité elle-même, mais également une agence d'urbanisme, une autorité régulatrice de transports, etc. Leurs services internationaux étoffés permettent une collaboration véritablement professionnelle dans les géographies où elles sont présentes. Enfin et surtout, ces collectivités inscrivent leurs actions auprès des villes du Sud dans la durée, ce qui leur confère une connaissance du terrain et des enjeux locaux : Paris avec Cotonou et Johannesburg, le Grand Lyon avec Porto Novo, Ouagadougou ou encore Addis-Abeba, ou encore Lille avec Cotonou et Johannesburg.



Rues d'Istanbul © FLICKR/MOYAN BRENN

## Une agence d'urbanisme pour quoi faire ?

**Il s'agit ici de proposer un éclairage général sur les apports des agences urbaines en fonction des besoins que peut avoir une autorité politique, où qu'elle soit dans le monde.**

### ● POUR DÉVELOPPER UNE PLANIFICATION TERRITORIALE SUR LE LONG TERME

Une agence d'urbanisme pourra contribuer à :

- Structurer le développement urbain en organisant les savoir-faire en planification, préparant les documents de planification et les politiques urbaines.
- Être un outil pour la mise en œuvre opérationnelle de la planification : des grands projets stratégiques aux expérimentations locales avec une optimisation des moyens.
- Être un outil d'aide à la décision : autour d'une vision intégrée permettant des prises de décision stratégiques, mobilisant tous les acteurs.
- Développer une stratégie de long terme, autour d'un droit à la ville pour tous pour

réduire les ségrégations, tout en permettant de dépasser les stratégies du coup par coup et d'échapper à la gestion quotidienne.

- Développer des outils adaptés pour sécuriser les investissements et les aides internationales.

### ● POUR DÉVELOPPER ET CAPITALISER UNE CONNAISSANCE DES TERRITOIRES

Une agence d'urbanisme pourra contribuer à :

- Créer des outils de capitalisation et de connaissance des territoires grâce à des observatoires et la gestion des données dans le temps.
- Créer des bases et outils cartographiques pour rendre lisibles les observations et les politiques et projets urbains.
- Partager la connaissance sur le territoire pour tous, par des centres de documentation ouverts au public, des analyses du territoire pédagogiques et l'animation de débats publics, dans un objectif de transmission pour aider à forger une identité commune.

- Aider à la décentralisation et à la démocratie locale en alimentant les débats publics par une connaissance approfondie du territoire et de la société.

### ● POUR CRÉER DES ÉCHANGES ET DES PARTENARIATS

Une agence urbaine pourra contribuer à :

- Créer une scène de partenariat et de mutualisation entre collectivités, à l'heure où le développement urbain dépasse les limites administratives.
- Développer la pluridisciplinarité, la transversalité des analyses et la cohérence des politiques publiques, adaptées au contexte local, culturel, économique et environnemental.
- Favoriser l'émergence d'une planification dite « intelligente », c'est-à-dire ouverte et menée par les autorités élues, avec tous les acteurs (opérateurs privés et publics, habitants, associations, académiques) ; du démarrage à la mise en œuvre des projets.
- Être un relais des politiques urbaines internationales, notamment pour la mise en œuvre territoriale des accords internationaux.

**les agences d'urbanisme réunies en Club Projet Urbain en Martinique, pour conjuguer leurs expertises sur le projet de réhabilitation du Grand Saint-Pierre © ADUAM**



# DES FORMES DIVERSIFIÉES

Selon le contexte institutionnel, l'organisation décentralisée ou centralisée de la chaîne de l'aménagement, il existe différentes typologies d'agences urbaines dans le monde répondant aux besoins de chaque contexte.

## Typologie des agences urbaines

|              | PLANIFICATION   | OPÉRATIONNEL  | FORMATION ET AIDE AUX PROJETS  |
|--------------|---|---|--|
| DÉCENTRALISÉ | <p><b>Agences d'urbanisme partenariales pilotées par les collectivités</b><br/>France, Mexique, Salvador, BTVL (Liban), IPPUC (Curitiba, Brésil), Afrique du Sud</p> <hr/> <p><b>Structures de développement ou de coordination de services thématiques</b><br/>Bologne, Singapour, Shangai, agences de développement, offices logement social ou public, AOTU, Urban Center Metropolitan (Turin)</p> <hr/> <p><b>Structures ou agences de projet territorial ou urbain</b><br/>Médina de Tunis, parcs naturels</p> <hr/> <p><b>Plateformes multi-acteurs, privés et publics</b><br/>Barcelone, New York, Bruxelles</p> <hr/> <p><b>Plateformes partenariales dépendant des universités</b><br/>USA, Canada, Australie, GB, Inde, Allemagne, Corée du Sud, Brésil</p> | <p><b>Agences de développement thématique opérationnel (foncier, aménagement urbain)</b><br/>Établissements publics français, agences urbaines marocaines, agences d'urbanisme algériennes, Land Trust UK, Land Trust Belgique, SPLA France, EP Bouregreg (Rabat), Solidere (Liban), Jordanie, Égypte, Tunisie, Turquie, Inde, Navi Mumbai, Chine, ACI Bamako, Douala</p> | <p><b>Instituts des métiers de la ville</b><br/>Marseille (CEFEB), IMV Hanoi, IMV Ho Chi Minh Ville, IMV Antananarivo</p> <hr/> <p><b>Ateliers professionnels</b><br/>Ateliers de Cergy, UPATs d'ISOCARP, Urban Labs ONU Habitat, MIT</p> <hr/> <p><b>Réseaux professionnels nationaux</b><br/>ISOCARP, INTA</p> |
| CENTRALISÉ   | <p><b>Agences de planification dépendantes de l'État</b><br/>Russie, Brésil, Vietnam (SIURP), Chine, Inde, Maroc, Algérie, Tunisie</p>  |   |  |



Hô Chi Minh Ville en 2014 © PATRICE BERGER

## Différents profils d'agences urbaines

Dans la plupart des villes du monde, il est très fréquent que les services de l'État ou des collectivités locales assurent toutes les fonctions du développement urbain avec l'aide de sociétés publiques. Cependant, les métropoles ont le plus souvent créé des structures spécialisées pour gérer de façon efficace et plus partenariale des fonctions spécifiques d'études, de concertation ou de développement de projets, par opposition aux fonctions de gestion urbaine courantes (délivrance de permis de construire, gestion des services urbains, enregistrement cadastral).

Ces structures, complémentaires des services des États et des collectivités locales sont de natures très diverses.

- **Des agences de planification dépendantes de l'État** comme en Égypte, en Russie ou au Vietnam. Elles interviennent à l'amont pour planifier et aider à définir une vision d'aménagement et des politiques urbaines correspondantes. Ces agences peuvent être multi-villes comme en Russie ou alors organisées par ville comme au

Maroc, sous tutelle de l'État. Dans certaines agglomérations de pays en développement, moins dotées en capacités techniques, cette planification (par exemple : les schémas directeurs d'urbanisme) est parfois assurée tous les 10 ans ou plus par des bureaux d'études sélectionnés par appel d'offres lancés directement par des bailleurs de fonds ou par des collectivités locales. Cette solution externalisée n'assure pas de continuité, génère peu d'appropriation réelle par les acteurs locaux et rend donc la mise en œuvre beaucoup plus difficile.

- **Des agences d'urbanisme partenariales pilotées par des collectivités** comme en France, au Mexique, en Inde ou au Brésil. Elles rassemblent dans une logique partenariale les collectivités locales, l'État et les acteurs du territoire. Pilotées par des instances élues, elles sont constituées d'équipes techniques pluridisciplinaires et assurent par leur permanence une mémoire et une continuité de la connaissance du territoire de la planification et des politiques urbaines. Par leur

approche transversale et partenariale, elles sont des facteurs de cohérence des décisions publiques et d'effectivité de leur mise en œuvre. À l'heure où le développement urbain dépasse souvent les limites administratives, elles se montrent très utiles pour développer des partenariats entre autorités territoriales différentes et constituer des scènes de dialogue entre acteurs. Enfin, elles sont des outils puissants d'aide à la décentralisation. Ce type d'outil se diffuse dans certaines villes du Sud pour répondre à la dispersion des données et des décisions, et par un certain manque de coordination des acteurs et/ou des politiques publiques. Elles sont très utiles pour développer des partenariats entre autorités territoriales différentes, favoriser la mutualisation et constituer des scènes de dialogue entre acteurs favorisant les stratégies concertées. Les bailleurs de fonds internationaux (Banque mondiale, banques régionales ou agences bilatérales de développement) s'intéressent de plus en plus à ce type de structures qui présentent l'avantage de proposer un guichet unique

d'information sur la vision, les projets et les données socio-économiques d'une ville.

● **Des structures de développement ou de coordination de services thématiques**

(transport urbain, économie, énergie, environnement) dans lesquelles les collectivités délèguent ou mutualisent certaines de leurs compétences. Par exemple les autorités publiques organisatrices de transport pilotent la politique de transport d'un espace large associant plusieurs collectivités, ou les agences de développement économique assurent la promotion d'un territoire, ou les agences de gestion de bassin des fleuves.

● **Des structures ou agences de projet territorial ou urbain**

Elles interviennent sur des espaces géographiques dans une logique d'approche intégrée. Elles peuvent être pérennes dans le temps comme les parcs naturels régionaux (France, Espagne, Italie) ou les agences de sauvegarde de patrimoine urbain (Agence de sauvegarde de la médina de Tunis). Elles peuvent également être limitées dans le temps dans le cadre d'un projet donné comme les IBA (Internationale Bauausstellung) développées dans les villes allemandes (Emscher Park, Hambourg, Bale-Mulhouse) pour conduire un projet innovant comme des projets dédiés à la résorption de bidonvilles. Cities Alliance a ainsi financé près de 200 City développement strategies (CDS) allant de la planification urbaine à la conduite de projets prioritaires.

● **Des agences d'aménagement urbain opérationnelles**

(foncier, aménagement urbain...). Elles interviennent, à l'aval de la planification urbaine, dans la mise en œuvre opérationnelle des projets: action foncière, mise en œuvre de grands projets urbains, réalisation de lotissements et conduite d'opération de toutes tailles dont les opérations très structurantes comme le développement de nouveaux réseaux lourds de transport en commun (par exemple à Rabat pour le développement du tramway, Kochi pour le métro en Inde ou Ethiopian railway corporation pour le LRT d'Addis Abeba). Ces structures peuvent être totalement publiques, associer le public et le privé (sociétés d'économie mixte) ou être totalement privées, avec un suivi et un contrôle plus ou moins fort de l'autorité publique.

● **Des plateformes multi-acteurs**, privés et publics. Ce sont souvent dans des cadres de gouvernance partagée qui permettent la coalition des acteurs autour d'un projet commun comme une mutation métropolitaine, l'accueil des grands événements comme à Barcelone (Generalitat de Cata-

lunya, Mairie de Barcelone), à Londres (Greater London Authority, London first) ou à Bilbao.

● **Des plateformes partenariales dépendant des universités**

comme aux États-Unis. Celles-ci s'appuient sur le monde de la recherche académique pour développer des solutions partenariales aux défis de l'urbanisation.

● **Les instituts des métiers de la ville (IMV)**,

structures souples d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de formation qui assurent le renforcement local des capacités de la maîtrise d'ouvrage des villes et des échanges de savoir-faire. C'est le cas à Hanoi, Hô Chi Minh Ville et Antananarivo notamment.

● **Des ateliers professionnels** comme les UPATs d'ISOCARP (le réseau international

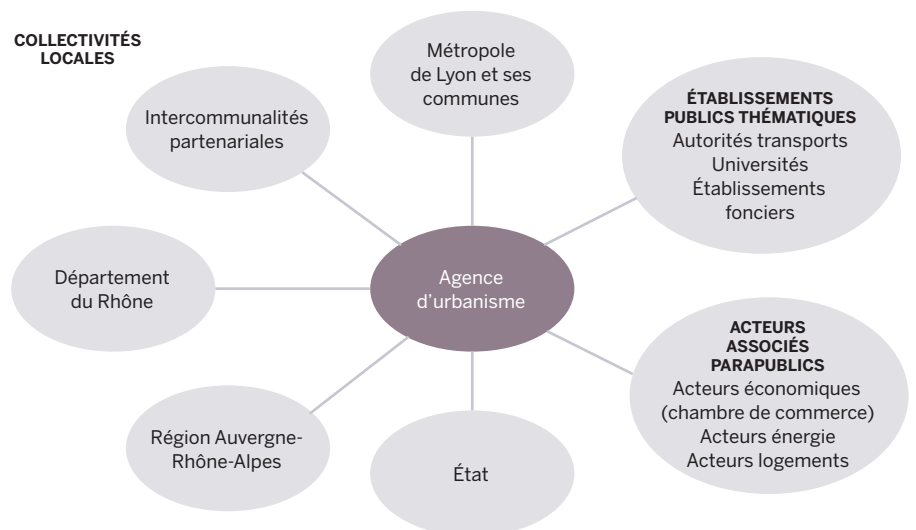
des urbanistes), les urban labs d'ONU-Habitat ou les Ateliers de maîtrise d'œuvre urbaine de Cergy-Pontoise, qui organisent chaque année des ateliers pour produire une vision d'aménagement de quartier ou de territoires sur la base de scénarios.

● **Des réseaux de professionnels nationaux**

(APA aux États-Unis, SFU en France...), régionaux (European Council of Spatial Planners, EAROPH (urbanistes d'Asie), Federation Iberoamericana Urbanistas, Commonwealth association of planners), et globaux (Habitat professional Forum, Isocarp, Inta, International federation for Housing and Planning, Global planning network). Ces structures sont dédiées au partage de connaissances, des expériences et des savoir-faire pour un développement urbain intégré.



**La galaxie des partenaires de l'agence d'urbanisme et de la Métropole de Lyon** © URBALYON ET FNAU



# LES DOMAINES D'ACTION DES AGENCES URBAINES

Les agences urbaines inscrivent leurs actions dans différentes phases des projets territoriaux et urbains, conjuguant la construction du projet territorial, l'élaboration et la mise en œuvre des documents de planification et l'accompagnement de projets urbains et de politique publiques.

## Projet territorial, planification, aménagement

La planification territoriale est le cœur de métier des agences urbaines. Elle permet de façonner la ville selon des objectifs politiques portés sur le long terme qui servent de cadre de référence et d'action à l'ensemble des acteurs publics et privés pour l'aménagement et les services urbains.

### CURITIBA, BRÉSIL

## L'IPPUC, institut de recherche et de planification urbaine

Curitiba, capitale de 1,7 millions d'habitants, de l'État du Parana au sud du Brésil, est souvent présentée comme un exemple de développement urbain durable, de ville planifiée avec intelligence, dotée d'un système de mobilité particulièrement efficace.

### ● UN DÉVELOPPEMENT URBAIN AVEC UNE GRANDE CONTINUITÉ DANS LE TEMPS

L'IPPUC, l'institut de recherche et de planification urbaine de Curitiba (l'instituto de pesquisa e planejamento urbano de Curitiba), depuis sa création en 1965, a joué un rôle clef, dans la conception et la mise en œuvre de ces politiques innovantes et a ainsi permis de les déployer avec une remarquable continuité dans le temps. L'IPPUC, a été notamment l'outil d'élaboration du master plan qui organise le développement périphérique de la ville sur une trame urbaine très structurée accompagnée d'un maillage d'équipements.

### ● UNE PLANIFICATION INTELLIGENTE ET DURABLE

Dans le même temps, Curitiba a été une des premières villes à valoriser son patrimoine urbain historique et à aménager des espaces publics piétonniers centraux. Dans les années 1990 sous l'impulsion de son maire Jaime Lerner, Curitiba est devenue une ville, pionnière du développement durable avec une approche basée sur la coresponsabilité et l'intégration de populations fragiles qui a permis la reconversion

de friche, le maillage des « phares de la culture », équipements offrant un cadre de développement culturel et d'éducation populaire dans tous les quartiers et surtout le développement dans les années 2000 d'un système de transports très innovant basé sur un offre très dense de bus urbains conçue de manière hiérarchisée et maillée entre niveaux de services (du bus express au boucles de proximité). Ce système de transports urbains a représenté l'ossature du développement urbain récent. Dans les années 2010-2015, l'IPPUC a réalisé la révision du master plan, affirmation de la

dimension métropolitaine de Curitiba.

L'IPPUC est une structure originale qui associe planification urbaine, mais aussi action pré-opérationnelle et centre de ressources sur la ville.

Dès l'origine l'IPPUC a été doté d'un conseil d'administration présidé par le maire de Curitiba et rassemblant toutes les administrations urbaines et s'est inscrit dans des démarches participatives. Dans les années 2000 a été associé au conseil d'administration une instance consultative rassemblant l'ensemble des acteurs de la gouvernance métropolitaine.



Accès aux bus de Curitiba  
© BRIGITTE BARIOL-MATHAIS/FNAU

**MUMBAI, INDE****La Metropolitan Region Development Authority, porteuse de la métropole économique indienne**

La Mumbai Metropolitan Region Development Authority (MMRDA) a été fondée en janvier 1975 en application du Mumbai Metropolitan Development Act. Dirigée par un commissaire nommé par le premier ministre (chief secretary) de l'État du Maharashtra, la MMRDA est organisée en départements d'ingénierie, de finance, de planification métropolitaine, d'urbanisme, de transports et de communication. La MMRDA est responsable de la planification à long terme de la métropole, de la promotion de nouveaux pôles urbains, de la mise en œuvre de projets stratégiques et du financement d'infrastructures. Le Plan régional (4.300 km<sup>2</sup>, 22 millions d'habitants) élaboré par la MMRDA fixe le cadre stratégique de développement de la région métropolitaine de Mumbai. L'objectif est de renforcer le pôle économique de Mumbai en améliorant la qualité de vie et développant les infrastructures de la métropole mumbaïote.

La MMRDA planifie, formule les politiques métropolitaines et les programmes d'actions, met en œuvre les grands projets d'infrastructures et les grands projets urbains et facilite l'orientation des investissements dans la métropole. Ses principales responsabilités sont les suivantes : préparer les plans d'aménagement et de développement régionaux ; apporter une assistance financière aux grands projets régionaux ; soutenir les collectivités locales et leurs projets d'in-

frastructures ; coordonner l'exécution de projets et de schémas de la région métropolitaine et contrôler les activités pouvant nuire au développement de la région métropolitaine. En particulier, la MMRDA conçoit, promeut et assure le suivi-évaluation des grands projets structurants visant à développer de nouveaux centres urbains et à améliorer les transports, le logement, l'approvisionnement en eau potable et l'environnement de la région.

Son rôle métropolitain doit s'articuler avec les collectivités locales, dont Greater Mumbai Municipal Corporation (435 km<sup>2</sup>, 12,4

millions d'habitants). La décentralisation administrative a notamment favorisé l'émergence d'entités territoriales de planification subrégionale qui amènent à modifier les méthodes de planification en tenant compte du principe de subsidiarité. De même, la conduite de grandes opérations d'aménagement par la MMRDA (nouveaux centres d'affaires, autoroutes urbaines, zones touristiques et de loisirs) couvre de grands territoires qui sont exclus des documents de planification des autorités locales, posant des questions d'intégration des grands projets dans la ville.



Une rue de Mumbai  
© FLICKR/ADAM COHN

**SÉOUL, CORÉE DU SUD****Le Seoul Institute, un centre de ressources**

Seoul Institute, appelé jusque récemment le Seoul Research Institute, a été fondé en 1992 par le gouvernement métropolitain de Seoul. Son objectif est d'établir la vision à moyen et long terme de Seoul et de proposer des politiques sociales, culturelles, d'éducation, de développement industriel, de gestion urbaine, de transports, de sécurité et d'environnement.

Seoul Institute est un institut de recherche pluridisciplinaire centré sur les politiques urbaines. Il est structuré en plusieurs départements : Société, Economie, Gestion urbaine, Systèmes de transports, Sécurité et environnement, Planification urbaine, Données et information, Prospective et Gestion de l'investissement public. Il conduit un

large spectre d'enquêtes, de recherches et d'études et recueille l'opinion publique sur son site web en permanence. Il aide le gouvernement métropolitain de Seoul dans ses prises de décisions. Il a en effet pour but d'élaborer les politiques territoriales du gouvernement métropolitain de Seoul et d'améliorer la qualité de vie par des études de niveau professionnel. Il mobilise ses connaissances approfondies de l'administration municipale, son expertise technique et son vaste réseau international. Il mène en outre des échanges et des programmes de recherche en coopération avec des organismes locaux et internationaux.

Seoul est souvent considéré comme un exemple réussi d'aménagement d'une

métropole de pays émergent. En dépit d'une croissance démographique considérable dans les années soixante, Seoul a su en effet rapidement fournir les infrastructures urbaines et améliorer l'habitat des habitants. Mais aujourd'hui, l'approche normative et quantitative du développement urbain est inapplicable dans une période de faible croissance économique, de conflits sociaux et de demandes d'amélioration de la qualité de vie. Cela requiert de nouvelles approches des services publics et des politiques urbaines innovantes qui sont conçues et expérimentées dans ce véritable laboratoire de l'urbain.

## LYON, FRANCE

# Planifier pour mieux penser le territoire

Lyon est au centre d'une région métropolitaine de 3 millions d'habitants. Le Schéma de cohérence territoriale de l'agglomération lyonnaise a été élaboré entre 2004 et 2009 et approuvé en 2010. L'Agence d'urbanisme de Lyon en a été le maître d'œuvre. Le document, au-delà du droit des sols, se veut un projet d'agglomération à l'horizon 2030. Ces principales orientations portent sur une organisation urbaine multipolaire, sur la consolidation d'un réseau express de transport public et sur une trame verte d'agglomération continue qui permette de mettre la nature à portée de tous.

### ● L'ORGANISATION MULTIPOLAIRE

Première orientation importante du SCoT, celle d'une organisation territoriale multipolaire. Chaque polarité, chaque bassin de vie, doit participer à sa mesure à la construction d'une métropole dynamique, équilibrée, et solidaire. Le choix a été fait de conforter vingt-deux polarités dans une logique polycentrique. Il est de nature à faire contribuer au développement de l'agglomération tous les bassins de vie, en fonction de leur identité et à mesure de leur potentiel respectif.

### ● UN RÉSEAU EXPRESS DE TRANSPORT PUBLIC

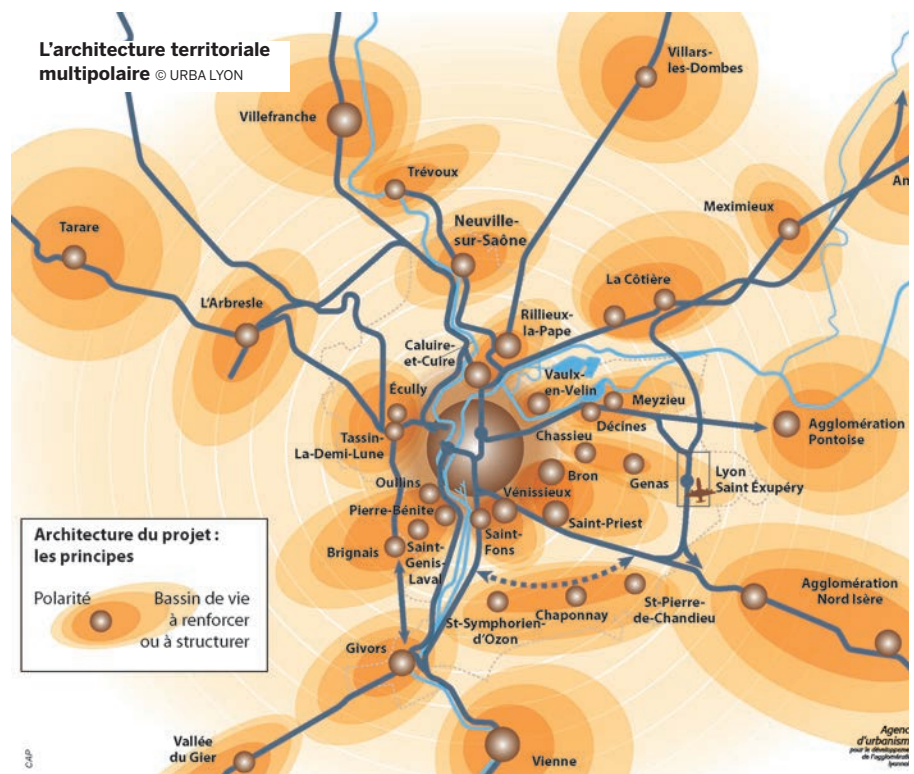
Parmi les orientations que nous avons déclinées dans le SCoT de l'agglomération lyonnaise, une comptait plus que tout autre : celle de bâtir un réseau express ferroviaire métropolitain interconnecté au réseau TGV international. Ce réseau et ses 40 gares est un élément fondamental de l'organisation multipolaire. Les gares doivent devenir l'ossature des urbanisations nouvelles : quartiers d'habitat, zones de bureaux et de services, commerces, grands équipements.

### ● POUR QUE LA VILLE RETROUVE LE CONTACT AVEC LA NATURE

Dans une logique d'inversion du regard, l'agence d'urbanisme a proposé de stimuler la ville autour d'un réseau d'espaces agricoles et naturels et fluviaux. Les espaces agricoles sont l'élément principal de l'organisation de l'agglomération. La mise en réseau des parcs, des vallons boisés, des zones humides, des parcs périurbains, la valorisation des berges des fleuves et des canaux, doit permettre d'aboutir à un réseau maillé qui puisse mettre la nature à portée de tous.

### ● UN PROJET DÉCLINÉ À L'ÉCHELLE DE L'AIRE MÉTROPOLITAINE

Dans le même temps que celui de l'élaboration du projet de SCoT, a été mise en place la démarche inter-SCoT, démarche de coordination des documents de planification spatiale à l'échelle de l'aire métropolitaine portée par les Agences d'urbanisme de Lyon et de Saint-Étienne (13 documents couvrant une superficie de 12 000 km<sup>2</sup> et 3,2 millions d'habitants). Grâce à cette démarche innovante, un projet métropolitain a pu voir ses orientations reprises à la grande échelle à travers un chapitre commun.



## LYON, FRANCE

# La gouvernance d'une agence d'urbanisme à la française

Lyon fait partie des 50 agences d'urbanisme françaises. Dans la complexité du système territorial français, l'agence de Lyon peut compter sur une quarantaine de partenaires, dont la Métropole de Lyon. Elle apporte une ingénierie pluridisciplinaire aux territoires de l'aire métropolitaine lyonnaise, qu'ils soient urbains, périurbains ou ruraux.

Elle permet un dialogue entre collectivités de l'aire métropolitaine pour se mettre d'accord sur une vision commune ou la définition de politiques sectorielles partagées. Favorisant la planification stratégique et l'émergence d'une commande opérationnelle structurée, elle favorise un meilleure commande publique et laisse au secteur

privé, avec lequel elle collabore activement notamment dans le cadre des études de projet urbain, un vaste champ d'intervention. L'agence d'urbanisme crée une plateforme partenariale entre les acteurs du territoire et est en relation avec avec de nombreux acteurs publics, privés et la société civile.



Paris et Londres sont les deux métropoles majeures d'Europe. La région Île-de-France, la ville de Paris et la nouvelle institution métropole du Grand Paris créée en 2016 ont des compétences complémentaires sur les transports, le développement économique et universitaire, l'organisation de l'espace... Pour répondre aux enjeux de cet ensemble territorial, deux agences d'urbanisme travaillent en complémentarité sur le territoire : l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France et l'Atelier parisien d'urbanisme.

## ÎLE-DE-FRANCE, FRANCE

### L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme pour planifier le développement régional de l'Île-de-France

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France (IAU îdF) a été créé en 1960 par l'État pour planifier la métropole parisienne. Piloté depuis 1982 par la Région Île-de-France, son rôle s'est amplifié avec les nouvelles approches de la planification territoriale. Lieu de dialogue des acteurs du territoire et lieu d'innovation, l'IAU fait référence en France et à l'étranger en matière de stratégie territoriale et de planification régionale.

Le schéma directeur de la région Île-de-France 2030 (Sdrif), élaboré par l'IAU-ÎdF pour la Région Île-de-France fixe les orientations d'aménagement d'une région agréable, attractive, solidaire et robuste.

La décentralisation a conduit à modifier le contenu même du document de planification régionale et sa méthode d'élaboration. Le débat public a été largement ouvert aux par-

tenaires privés et aux citoyens, via l'enquête publique, l'envoi de questionnaires à tous les ménages, la tenue d'une « conférence des citoyens » et de « tables rondes citoyennes », de forums et d'un débat sur l'avenir du Grand Paris. Le document a pris un contenu plus flexible visant à fixer les grandes orientations tout en laissant des marges de manœuvre importantes aux municipalités.

Son contenu met la priorité sur l'adaptation et l'atténuation du changement climatique et la solidarité territoriale ce qui amène à limiter l'étalement urbain, concevoir une métropole compacte et polycentrique, mettre la priorité sur le renouvellement urbain et la mixité fonctionnelle et sociale et favoriser les modes collectifs et alternatifs de la mobilité. Pragmatique, le document identifie les moyens de mise en

œuvre et met en place un outil de suivi-évaluation annuel. Le Sdrif 2030 met en relation les politiques sectorielles dans un cadre territorial cohérent. Document transversal, il est un outil de coordination nécessaire pour les négociations des contrats de plan, des programmes d'actions d'aménagement et de développement.



Carte du Sdrif sur les potentiels et contraintes de l'aménagement urbain © IAU ÎdF

## PARIS, FRANCE

### Les nouvelles limites du Grand Paris

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, la Métropole du Grand Paris a été officiellement créée. Elle rassemble Paris et 11 territoires, formant un ensemble de 131 communes. Elle accueille 7,15 millions d'habitants et 4,1 millions d'emplois. Entre 2016 et 2018, la Métropole sera dotée de quatre compétences obligatoires stratégiques : politique locale de l'habitat, protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie ; développement et aménagement économique, social et culturel ; aménagement de l'espace métropolitain. Pour documenter la Métropole du Grand Paris, les territoires et Paris, l'Apur a entrepris un élargissement territorial de ses bases de données. Aujourd'hui, l'Atelier met ainsi à disposition plus de 60 jeux de données à l'échelle de la métropole en accès libre régulièrement actualisés, et un portail cartographique qui permet de suivre les évolutions des territoires.

L'Apur réalise par ailleurs chaque année plu-

sieurs types de travaux à la demande de son comité de programme comme :

- l'accompagnement de la Métropole du Grand Paris, de Paris Métropole et des 11 territoires qui composent avec Paris la Métropole avec en particulier un appui quant à l'élaboration des documents stratégiques de coordination et de planification des compétences opérationnelles ;
- des études thématiques (énergie, mobilité, économie, qualité de vie, etc.) ;
- l'observatoire des quartiers de gare du Grand Paris avec la Société du Grand Paris et les services de l'État ;
- et l'accompagnement des acteurs publics dans la mise en œuvre de grands projets structurants de la métropole (contenu/méthodes/pratiques) comme l'Arc de l'innovation, Réinventer la Seine, Inventons la Métropole, l'axe Seine, ou encore la candidature parisienne aux Jeux Olympiques de 2024.

### IAU-IDF ET APUR, LA COMPLÉMENTARITÉ DE DEUX AGENCES POUR LA MÉTROPOLE

Pour rendre lisible le nouveau territoire du Grand Paris, ses dynamiques et ses projets, l'Atelier parisien d'urbanisme et l'IAU Île-de-France ont conjugué leurs expertises et leurs outils pour produire un atlas métropolitain, l'Abécédaire de la future métropole du Grand Paris, qui sert aujourd'hui de base aux différentes institutions pour dialoguer et co-construire un projet commun.

## MEDELLIN, COLOMBIE

## Appui de l'Apur à l'élaboration du plan stratégique Bio 2030

Les agences urbaines s'enrichissent de coopérations et d'échanges pour partager les méthodes et les expériences et contribuer à enrichir les pratiques professionnelles de part et d'autre. Les agences d'urbanisme ont souvent des coopérations avec leurs homologues souvent en appui de la coopération entre villes. Ainsi les agences d'urbanisme d'Ile de France, de Paris ou de Lyon ont développé des coopérations sur la planification avec d'autres villes et régions dans le monde notamment en Afrique, Asie et Amérique latine.

La ville de Medellin développe depuis plusieurs années dans le cadre de Projets urbains intégrés un urbanisme social qui a réussi à transformer le paysage social et urbain de la ville et améliorer les conditions de vie des habitants de nombreux quartiers populaires. Medellin souhaite que ces actions s'inscrivent dans une vision d'avenir globale et cohérente à l'échelle métropolitaine et a dans ce cadre élaboré un schéma directeur métropolitain intitulé le BIO 2030. L'AFD a sollicité l'Apur pour appuyer Medellin et l'équipe universitaire d'Urbam en charge de la stratégie de développement BIO 2030. La mission d'appui aux équipes en charge du plan « Medellin 2030 » vise à :

- préciser la méthodologie et définir les besoins de l'équipe d'étude ;
- former les membres de l'équipe à la préparation et à la rédaction du document ;

- contribuer à la réflexion sur un développement urbain respectueux de l'environnement et solidaire ;

- appuyer les membres de l'équipe aux différentes étapes de la construction de la stratégie.

Cela s'est concrétisé en 2010 et 2011 par six actions.

**1. Présentation de la contribution de l'Apur** à la réalisation de travaux similaires dans d'autres villes du monde : réalisation des plans d'aménagement unifiés des villes de Rabat et Salé, Maroc (en cours), assistance à la réalisation du schéma directeur de la région de Téhéran (2005), réalisation du plan de revitalisation du centre de Rio de Janeiro (2008)...

**2. Diagnostic des données disponibles et des besoins en informations et formations** pour l'équipe projet.

**3. Préparation et organisation de quatre séminaires.**

- Définition des enjeux et méthodologie de construction d'une stratégie de développement urbain à l'horizon 2030 : outils pour une vision métropolitaine, outils pour l'analyse concernant la démographie, la sociologie, le transport, le projet urbain, le montage opérationnel et

financier, le plan climat, le SIG.

- Examen du diagnostic et premiers échanges sur une vision stratégique.

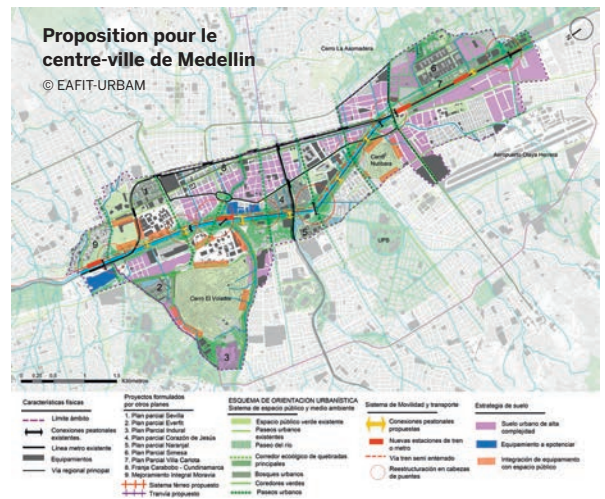
- Discussions sur les scénarios.

- Expertise du document final.

**4. Travail interactif avec les membres de l'équipe** entre les séminaires.

**5. Mobilisation de compétences complémentaires** sur le volet « mobilité » et « urbanisme » ; articulation densité – pôles de transport, développement des transports collectifs, espaces publics praticables à pied et à vélo. Conférences sur la politique vélo.

**6. Contribution à la préparation d'une exposition en 2011.**



## RIO DE JANEIRO, BRÉSIL

## Une coopération active entre Rio et Paris sur un grand projet urbain

Dans le cadre d'une coopération entre la ville de Paris et la ville de Rio de Janeiro, l'Apur a participé entre 2004 et 2007 à un plan de revitalisation du quartier de São Cristóvão (800 ha) dans le centre de Rio. Il portait sur les espaces publics, le logement, les espaces verts, les espaces publics, l'activité économique avec un objectif d'une meilleure mixité sociale.

La Banque Interaméricaine de Développement (BID) et la mairie de Rio ont souhaité étendre cette démarche à l'ensemble du centre de Rio (2000 ha) et ont confié sur appel d'offre international cette étude à l'Apur, en collaboration avec l'Institut Peirero Passos, et l'Institut Brésilien des Administrations Municipales. Le plan de revitalisa-

tion du centre de Rio a été élaboré en 8 mois en 2008, il portait à la fois sur les quartiers existants patrimoniaux ou de favelas et sur de grandes emprises mutables pouvant accueillir des projets urbains majeurs. Au-delà du dessin des projets urbains, il incluait des propositions sur le montage juridique, opérationnel et financier du projet.

Le projet propose la réalisation sur 30 ans de 14 millions de m<sup>2</sup>, ce qui en fait le plus grand projet en Amérique Latine depuis la construction de Brasilia. Le programme se répartit en 9 millions de m<sup>2</sup> de logements (1/3 de logements sociaux, 1/3 de logements intermédiaires et 1/3 de logements haut standing), 3 millions de m<sup>2</sup> de bureaux autour de la future gare TGV Rio Sao Paulo,

et 1 million de m<sup>2</sup> de commerces et services. Ceci fera passer le centre de Rio de 210 000 à 560 000 habitants et de 522 000 à 770 000 emplois

Le montage prévoit la création d'une SEM ville de Rio, État de Rio et état fédéral associés à un acteur privé, l'équilibre financier est assuré par la vente aux enchères de droits de surdensité : 2,4 milliards US\$ de recettes, 1,4 milliards US\$ de dépenses, 1 milliard US\$ de bénéfices. En août 2009, la réglementation urbaine a été modifiée pour se conformer au projet et la SEM a été créée suite à un accord entre le président Luiz Inácio Lula da Silva, le gouverneur Sergio Cabral et Eduardo Paes, maire de Rio. Le projet est en cours de réalisation.

**JOHANNESBOURG, AFRIQUE DU SUD****Une action municipale pour une transformation spatiale**

Johannesbourg est le cœur économique de l'Afrique du Sud. C'est aussi historiquement l'une des villes les plus inégalitaires du monde en termes de répartition des revenus. La ségrégation spatiale historique, liée à l'activité minière et consolidée par l'apartheid, s'est accompagnée dès les années 1960 d'un large phénomène d'expansion urbaine. Ce phénomène a été aggravé ensuite par la politique post-apartheid de construction massive de logements en accession sociale de faible qualité en grande périphérie. L'étalement et la fragmentation spatiale de la ville ont contribué à maintenir les différentes formes d'exclusion.

La municipalité a fait de la transformation spatiale la priorité de son action. La stratégie consiste à « recoudre le territoire » en concentrant le développement de Johannesburg sur le centre-ville, les townships de Soweto et

Alexandra et le long des axes reliant ces trois pôles. Cette zone comprend plus de la moitié de la population de la ville, mais également 2/3 de la population en situation de pauvreté. Cette stratégie est assortie d'un programme très ambitieux d'investissements publics sur ce périmètre à travers des projets de logement social, d'électricité, d'eau, d'assainissement et de transport public urbain. Dans ce cadre, l'AFD accompagne la mise en œuvre de cette stratégie à travers :

- un financement de 120 millions d'euros affecté au financement du programme d'investissement municipal ;
- un programme de coopération technique qui vise à maximiser les impacts de cette politique.

Lancé courant 2014, ce programme permet de mobiliser de l'expertise française (l'Institut de Morphologie Urbaine, Métropole

Européenne de Lille, Ville de Paris). Il a notamment appuyé l'élaboration de son document de planification urbaine, validé mi-2016, et qui vise à la fois à :

- réduire les inégalités sociales en favorisant l'accès des populations les plus pauvres à un logement décent, aux infrastructures publiques et aux opportunités d'emploi ;
- résorber les fractures urbaines afin de rendre la ville plus efficace, ce qui permettra à terme de diminuer le coût des infrastructures pour les habitants ainsi que l'empreinte carbone de la ville.

Le défi que doit aujourd'hui relever la ville de Johannesburg est d'opérationnaliser sur plusieurs sites distincts ses documents de planification, en conservant l'ambition générale à l'échelle opérationnelle du quartier. C'est à cet objectif que s'attache désormais l'appui de l'AFD.



**JULIEN ALLAIRE**  
DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE LA CODATU

## La CODATU, Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains

À l'origine, CODATU voulait dire Conférence de Dakar sur le Transport Urbain. C'est en effet dans la capitale du Sénégal qu'a été organisé en 1980 un événement international consacré au transport urbain dans les pays en développement. Fort du succès de cette conférence qui a réuni des représentants de collectivités locales, d'administration publique, du secteur privé et du monde académique venus du monde entier, une association de droit français a été créée. Son nom : CODATU, pour Coopération pour le Développement et l'Amélioration des Transports Urbains. Depuis plus de trois décennies et grâce au soutien de ses membres, l'association traite des problématiques de mobilité dans les pays en développement en favorisant les échanges de savoirs et de savoir-faire. Ainsi tous les 2-3 ans, une conférence internationale éponyme réunit un vaste réseau de chercheurs et de praticiens.

CODATU développe également des formations à destination des décideurs des villes du Sud pour renforcer les compé-

tences sur le transport. Récemment, elle a été à l'initiative de la création d'un Master sur le Transport et la Mobilité Urbaine dans les Villes africaines.

L'association s'appuie sur la coopération entre pouvoirs locaux afin de dynamiser le partage d'expériences et le transfert de bonnes pratiques et de favoriser le développement de politique de mobilité soutenable. Plus récemment, le soutien de l'Agence Française de Développement a permis à l'association de renforcer son implication auprès de collectivités locales ou de ministères de pays émergents ou en développement en charge des transports urbains. Elle développe ainsi des programmes de coopération technique en Inde, en Tunisie, au Pérou et en Egypte.

En 2015, CODATU a été à l'origine d'une initiative intitulée MobiliseYourCity qui vise à promouvoir la planification de la mobilité urbaine soutenable dans des villes en forte croissance afin d'atténuer les émissions de gaz à effet de serre tout en améliorant la qualité de vie des habitants.

Elle publie également de nombreux

ouvrages, guides méthodologiques, ou articles sur les enjeux ou les défis de la mobilité urbaine dans les villes du bassin méditerranéen, d'Amérique Latine, d'Asie ou d'Afrique. La production intellectuelle de l'association ainsi que les articles présentés pendant les conférences sont en accès libre sur son site internet.

L'adhésion à l'association est ouverte aux entreprises, collectivités locales, instituts de recherche autant qu'aux experts individuels.



Transports au Laos © CODATU. GEFFRIN

## INDE

## Les villes moyennes indiennes : un besoin de coordination des projets de transports et d'urbanisme

De nombreuses villes moyennes indiennes, comme Kochi (2 millions d'hab./État du Kerala) et Nagpur (2,5 millions d'hab./État du Maharashtra) développent actuellement ou préparent des grands projets urbains, pour certains dans le cadre du programme « Smart Cities » initié par l'État Fédéral (État Central) Indien pour booster l'équipement des villes. Il s'agit notamment de projets de lignes de métro aériens, de grands projets de réhabilitation et d'équipements de quartiers ou de grands projets d'assainissement de rivières ou de fleuves...

### ● UN BESOIN DE CONTINUITÉ DANS LE TEMPS

Si la planification urbaine faite au niveau métropolitain (Town and Country Planning Departments) ou au niveau des États fixe le droit des sols de ces villes, elle n'intègre pas toujours ces grands projets opérationnels conduits par des autorités ad hoc, qui par

conséquent s'improvisent urbanistes ou aménageurs, parfois au coup par coup. Cette réalité peut générer non seulement un manque de réflexion sur l'insertion et l'intégration urbaine de ces infrastructures mais elle révèle aussi un besoin de réflexion stratégique de développement urbain lié à ces grands projets d'infrastructures et notamment un besoin d'identification de projets urbains sur des sites stratégiques créés par ces grands projets.

Cette situation révèle tout l'intérêt d'élargir, au-delà du droit des sols, le rôle d'agences de planification, pour faire partager aux acteurs urbains une réflexion prospective et stratégique et identifier des projets urbains se situant dans la dynamique des grands projets décidés.

### ● DEUX CAS DE VILLES MOYENNES : KOCHI ET NAGPUR

À Kochi, dans le Kerala, l'appui de l'AFD et

des professionnels lyonnais qu'elle a sollicités, a permis à la maîtrise d'ouvrage indienne d'identifier des projets urbains liés au métro aérien en construction, notamment une rue semi-piétonne de 2 km sous le métro aérien dans l'avenue iconique de la ville et des centres secondaires avec espaces publics de qualité dans les centres d'échanges majeurs que le métro va créer en périphérie.

À Nagpur, ville située en plein centre de l'Inde, dans le cadre de sa candidature au programme Smart Cities, l'appui de l'AFD et de ses partenaires de l'ingénierie française, a permis l'identification de projets urbains à développer sur des sites stratégiques connectés aux stations majeures des lignes de métro et à la « Nagpur river » qui fait l'objet d'un vaste programme d'assainissement et de création d'espaces publics.



Métro aérien en construction dans MG Road, rue principale de Kochi © URBALYON

## CLIMATE CHANCE

## La planification dans les débats internationaux sur le climat

En préparation de la COP21, les acteurs non étatiques se sont organisés pour porter d'une voix commune les engagements que la société civile, les entreprises et les collectivités locales sont prêtes à prendre pour lutter contre le changement climatique.

Le Sommet Mondial Climat et Territoires qui s'est déroulé à Lyon, les 1 et 2 juillet 2015, a adopté un principe de rencontres annuelles de tous les acteurs non-étatiques, en prévision des COP, pour délivrer des engagements de principe et de mise en œuvre.

Au World Summit for Climate and Territories, à Lyon, et à Climate Chance, des 26 au 28 septembre 2016, la FNAU a piloté la Coalition Planification territoriale et urbaine durable, avec l'appui de l'Institut d'urbanisme d'Ile de France, de nrg4SD (association mondiale de régions pour le développement durable) et l'Atelier international du Grand Paris. Les réflexions portées ont permis de montrer que la planification est un cadre pour lutter contre le changement climatique mais qu'elle nécessite de dépasser certains obstacles, notam-

ment liés à un manque de décentralisation ou à une insuffisance de moyens. Plusieurs recommandations destinées à promouvoir le rôle de la planification territoriale dans l'action pour le climat avaient été formalisées :

- la planification comme processus de gouvernance ;
- la planification comme processus avec des engagements et des actions multi-niveaux ;
- soutenir et financer les initiatives des gouvernements locaux et régionaux pour agir sur le changement climatique ;
- la planification territoriale pour améliorer l'approvisionnement et la demande en énergie et organiser des mesures d'adaptation.

Une coalition d'acteurs non-étatiques, spécifiquement sur la planification, a d'ailleurs été lancée à l'occasion de Climate Chance ; elle sera pilotée par la FNAU. Parmi, les messages qui seront portés, ceux d'une planification urbaine et territoriale qui doit émaner des gouvernements locaux. Les collectivités sont souvent en charge du développement et de la mise en place des politiques, plans, straté-

gies, programmes et initiatives qui influencent directement l'émission de gaz à effet de serre et qui impactent le changement climatique. C'est le cas des politiques et des lois dans les domaines du foncier, de l'urbanisme (mobilité, logement, accès aux services de base, agriculture, espaces naturels), de l'inclusion des ressources (énergies, eau), de la gestion des déchets et de la protection contre les risques. Par ailleurs, 50 à 80% des mesures nécessaires d'adaptation au changement climatique sont ou vont être mises en place aux échelons locaux ou subnationaux.



Un champs d'éoliennes © AUDRSO



**RONAN DANTEC**

SÉNATEUR, PORTE-PAROLE CLIMAT DE CITÉS ET GOUVERNEMENTS LOCAUX UNIS (CGLU)

### Les agences urbaines au cœur des enjeux globaux

C'est devenu un lieu commun d'affirmer que les villes, qui concentrent maintenant plus de la moitié de la population mondiale, sont la réponse aux problèmes du monde, de souligner par exemple que, 70% des gaz à effet de serre mondiaux y étant produits, c'est par leur action volontaire de réduction des émissions que nous sauverons la planète. Le propos est un peu simpliste. Si l'enjeu urbain a longtemps été trop ignoré, nous ne pouvons et ne devons penser la ville en-dehors des autres échelles de territoires avec laquelle elle est en permanence en interaction.

Après avoir obtenu, par la mobilisation des réseaux de collectivités territoriales soutenus par nombre d'acteurs de la société civile, un Objectif de Développement Durable spécifique sur les « villes et communautés durables », nous devons nous appuyer sur cette feuille de route décidée par la communauté internationale sous l'égide de l'ONU, pour défendre notre vision de l'avenir de territoires

urbains, dont la durabilité passe par leur cohésion sociale, leurs choix énergétiques, leur maîtrise des flux alimentaires, leur dialogue avec les territoires ruraux... Ces questions devront être au cœur de l'agenda urbain qui sera décidé à Quito lors d'Habitat III.

Les messages que nous délivrons dans le cadre des négociations climat insistent particulièrement sur l'accès direct, ou tout du moins facilité, des collectivités et des acteurs territoriaux aux financements, notamment, pour les territoires du Sud, aux différents fonds climat décidés ces dernières années, qui pourraient se révéler de puissants leviers pour atteindre l'ensemble des objectifs précités. Dans ce cadre, il nous apparaît essentiel de renforcer les outils de connaissance territoriale, de planification et de maîtrise foncière, nécessaires à la construction de stratégie d'action cohérente et dans la durée.

Les agences d'urbanisme ont déjà montré leur efficacité, leur capacité de lecture

fine des évolutions, des interactions entre échelles de territoires. Elles doivent encore renforcer leur capacité de diagnostic et de prospective sur les questions climatiques, ou les flux migratoires, travailler sur des sujets émergents comme l'autonomie alimentaire des territoires ou la préservation de la biodiversité... Mais il n'y a plus à démontrer l'intérêt de l'outil agence. Ainsi, la coalition « planification territoriale », l'une des 16 coalitions thématiques multi-acteurs accueillies dans le cadre du Sommet « Climate Chance », insiste aujourd'hui, parmi ses propositions, sur l'enjeu du financement des outils de la planification territoriale par les fonds climat. C'est de bon sens, tant les sommes investies là présenteraient un ratio montant investi/résultat obtenu exceptionnel pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre (maîtrise de la mobilité, de l'habitat, du choix énergétique, etc.) mais plus largement pour renforcer la durabilité des territoires.

**Temple d'Anuradhapura**

© LAURENT PACOUD/AFD

**ANURADHAPURA, SRI LANKA****Mise en valeur d'un patrimoine mondial classé par l'UNESCO**

Anuradhapura, capitale de la province Nord-Centre (North Central) au cœur de la zone sèche de l'île, est une ville qui revêt une importance particulière à Sri Lanka du fait de son statut d'ancienne capitale et de site religieux de premier plan.

Le plan national d'aménagement (2011) la définit ainsi comme l'une des six villes « stratégiques » ayant vocation à structurer l'armature urbaine du pays. Compte tenu de ces ambitions, le Ministère en charge du développement urbain (Ministry of Megapolis & Western Development) a conçu en 2013 un programme multi-sites, visant à renforcer l'attractivité de quatre de ces six villes dans le cadre de projets urbains intégrés, mobilisant des financements de plusieurs bailleurs dont l'AFD.

Dans ce contexte, la préservation et la valorisation du patrimoine culturel et naturel d'Anuradhapura ont été identifiées comme un enjeu critique pour le développement équilibré du territoire.

En effet, la commune d'Anuradhapura est aujourd'hui dépendante des activités religieuses et touristiques liées à la « ville sacrée », site classé patrimoine Mondial de l'UNESCO depuis 1987, représentant 10% du territoire administratif de la ville (45 ha sur 350 ha).

Or les éléments constitutifs de ce patrimoine exceptionnel (temples et monastères bouddhistes, vestiges archéologiques, mais

également réservoirs et réseaux hydrauliques anciens) sont soumis à des pressions croissantes. Paradoxalement, le potentiel du site classé semble sous-exploité : si la fréquentation des pèlerins dépasse 1 millions de personnes sur les festivals de Vesak (mai) et Poson (juin), moins de 70.000 touristes internationaux visitent annuellement le site UNESCO, très étendu, peu lisible et bénéficiant d'aménagements touristiques de faible qualité.

L'agence d'urbanisme de Bordeaux (a'urba) est intervenue en deux temps, à la demande de l'AFD et des autorités sri-lankaises, entre 2014 et 2016. Une première mission d'appréciation des enjeux du site a été complétée par un accompagnement plus structurant, conduit sur quatorze mois et conçu comme un échange d'expériences, comprenant notamment l'accueil d'une délégation sri-lankaise dans le cadre d'un voyage d'études en France.

La mobilisation de l'agence d'urbanisme avait pour objectif d'appuyer les acteurs nationaux et locaux dans la définition d'une stratégie de valorisation patrimoniale de la ville ancienne, associée à des recommandations visant à améliorer ponctuellement le fonctionnement urbain du site, notamment en termes de mobilité.

Plusieurs missions de l'a'urba ont proposé une analyse des caractéristiques du site et permis d'engager, à partir d'un rapport

d'étonnement, un dialogue autour des enjeux du territoire. Cette étape a été suivie par la co-construction d'une philosophie générale et de principes d'intervention sur le site classé et la ville moderne, déclinés en douze opérations spatialisées et phasées, et accompagnées de recommandations en matière de gestion et de gouvernance. L'objectif étant d'améliorer les effets des investissements envisagés pour la mise en œuvre d'une stratégie de dynamisation du tourisme, en lien avec le potentiel naturel et culturel du territoire.

Une partie de ces recommandations ont été reprises dans la première phase d'investissements prioritaires financée par le prêt AFD à horizon court-moyen terme (cinq ans).

Le diagnostic territorial proposé par a'urba, malgré des contraintes très fortes en matière d'accès aux données (statistiques, cartographiques), a été structurant pour dégager un consensus autour des enjeux et priorités d'intervention sur le territoire. Plus globalement, les outils de concertation mobilisés par l'agence d'urbanisme pour établir ce diagnostic partagé, novateurs pour de nombreux interlocuteurs, ont permis d'enclencher une dynamique absolument nécessaire à la réussite du projet, caractérisé par un contexte institutionnel dense, avec de très nombreuses parties prenantes publiques et privées.

## RENNES, FRANCE

## Gérer le foncier par l'urbanisme

Rassemblant 43 communes et 427 000 habitants, l'agglomération rennaise, devenue Rennes Métropole en 2015, a mis en place des plans d'urbanisme efficaces pour protéger les terres agricoles d'un phénomène d'étalement urbain. L'agglomération est marquée à la fois par une polarisation importante des grandes fonctions métropolitaines, de la population et de l'activité dans le cœur de la métropole, et en même temps d'une structuration des bassins de vie autour de communes moyennes regroupant de nombreuses communes et des pôles de proximité.

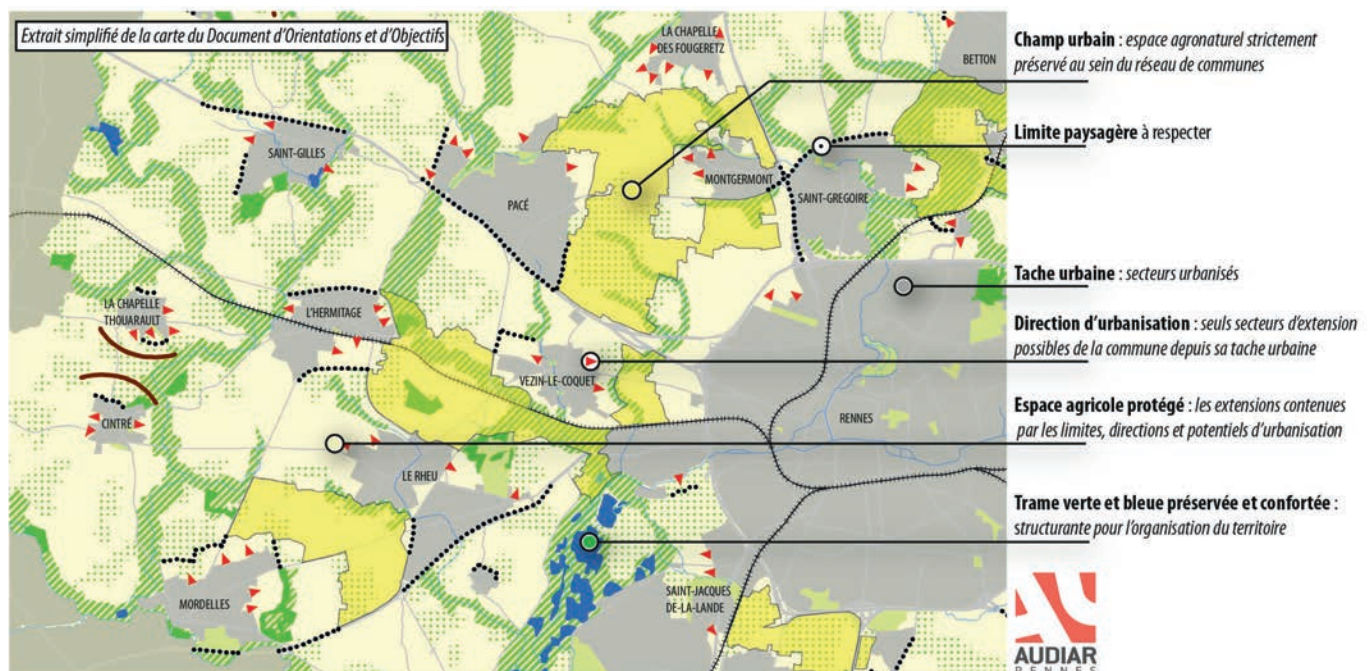
Cette structuration a permis au territoire d'assurer des fonctions importantes d'accueil de la croissance démographique que son attractivité a générée. Cependant, comme beaucoup de territoires, la métropole rennaise n'a pas pu endiguer, hormis depuis 2008 et son Programme local de l'habitat, un étalement urbain important en deuxième couronne de l'aire urbaine. La question qui se pose alors est la suivante : quel projet pour le périurbain en accompagnement du projet de métropole ? Grâce à ses plans d'urbanisme, Rennes Métropole a évité la plupart des effets négatifs – comme la discrimination sociale ou les embouteillages des principales villes – en développant

trois politiques principales. Tout d'abord, des règles d'urbanisme ont été créées afin que l'aire urbaine se développe comme une « ville archipel ». Dans cette Ville-Archipel, chaque territoire tient une place particulière et voit reconnaître sa/ses fonctions dans l'organisation globale de l'aire urbaine. En premier lieu est mis en avant le principe de la préservation et de pérennisation des espaces agricoles et naturels, et les moyens réglementaires pour le faire. Ensuite les villes en fonction de leur taille et de leur position dans l'armature urbaine se voient dotées de services plus ou moins importants. De telle sorte, chacune d'entre elles dispose à minima des services de base aux populations, et ses habitants peuvent trouver dans le pôle structurant du bassin de vie dans lequel ils sont, les services intermédiaires qui nécessitent un poids démographique et une densité suffisante pour fonctionner. C'est le concept de ville des proximités. Les « champs urbains » – c'est-à-dire les espaces précisément délimités – donnent la garantie aux fermiers que leurs terrains ne seront jamais utilisés pour quelque chose d'autre que l'agriculture. Afin de continuer à accueillir de nouveaux habitants, les deux derniers schémas directeurs

encouragent la création de centres urbains secondaires connectés par les transports au cœur de ville.

De plus, les centres urbains secondaires limitent l'étalement urbain et la baisse des terres cultivables. En accueillant de nouveaux riverains, ces villes intermédiaires sont de fait en charge de populations précieuses. Dans les banlieues, le renouvellement urbain et les nouvelles constructions tendent vers une plus forte densité, afin d'éviter l'utilisation du foncier. Enfin, une politique foncière a été mise en place à la fin des années 1970 pour gérer le foncier, pertinemment considéré comme une ressource limitée. Un outil dédié, l'établissement foncier public local a été créé. Chaque année Rennes Métropole achète des terres avant des opérations immobilières, ce qui conduit les prix du marché à baisser. Ces différentes politiques ont été établies de façon collaborative et créées dans un sens de solidarité entre toutes les villes. Le niveau d'équipements parmi les municipalités a augmenté significativement ; permettant à la métropole de traiter des questions environnementales, en particulier en matière de transition énergétique et de lutte contre le changement climatique.

**SCoT du Pays de Rennes 2015 : préservation des espaces agricoles et naturels et organisation de l'armature urbaine de la ville archipel** © AUDIAR



## Connaissance, suivi et évaluation

Le traitement des villes n'est pas fini une fois les projets territoriaux et urbains réalisés. Les agences urbaines doivent capitaliser sur leurs connaissances pour être des mémoires vivantes des territoires dans une logique prospective.

### ÎLE-DE-FRANCE, FRANCE

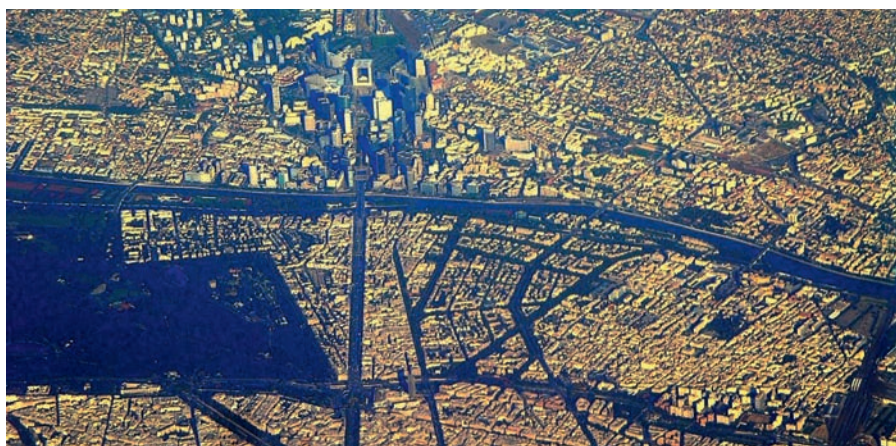
## Le suivi-évaluation de la planification métropolitaine entre flexibilité et transparence

L'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Ile-de-France est chargé d'assurer le suivi-évaluation du schéma directeur de la région Ile-de-France (Sdrif 2030). Le suivi et l'évaluation des documents de planification territoriale sont devenus indispensables pour permettre la flexibilité attendue des documents d'urbanisme afin de répondre aux mutations rapides de nos sociétés. Le but est de comparer régulièrement les réalisations et les résultats par rapport aux objectifs affichés, de communiquer les progrès et alerter sur les difficultés, examiner les relations causales conduisant des objectifs aux résultats, expliquer pourquoi certains résultats attendus n'ont pas été atteints, examiner la mise en œuvre, fournir des enseignements, améliorer l'efficacité, l'efficience, les effets et l'impact de la future programmation.

Le Sdrif 2030 prévoit une évaluation tous les 5 ans. Elle permettra de vérifier la pertinence des politiques et stratégies territoriales mises en place en vue de les ajuster, le cas échéant. Le suivi est un processus continu de collecte et d'analyse d'informations qui prend en compte le contexte, les

évolutions institutionnelles, législatives et politiques, et les réalisations des acteurs de l'aménagement, de la région et de ses partenaires. Il repose sur des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, et sur leur traduction spatiale. Ce suivi permet d'apprécier les modalités de mise en œuvre du schéma directeur, en mesurant l'état d'avancement des projets, puis en comparant les résultats

obtenus avec les objectifs affichés. Il permet de produire des notes d'analyse, d'alerte et de recommandation pour préparer et justifier les éventuelles mesures correctives. La diffusion des résultats participe à la consolidation des politiques publiques d'aménagement et de développement et permet aux citoyens de juger de la pertinence des outils de planification territoriale.



Vue aérienne de Paris et sa banlieue © IAU IDF

### BAMAKO, MALI

## La création d'une agence d'urbanisme pour suivre le schéma directeur de la métropole

Pour introduire un projet politique fort pour la capitale et exercer pleinement ses pouvoirs en développement urbain sur le long terme, le conseil municipal du district de Bamako a développé une approche collaborative pour améliorer et légitimer ses priorités programmatiques, principalement en matière de gestion des déchets, de mobilité, d'occupation des sols et de mobilisation des ressources financières. Le conseil municipal a appelé ses partenaires de coopération décentralisée en 2014, le Grand Lyon (deuxième plus grande ville de France, partenaire de coopération décentralisée depuis plus de 10 ans avec

Bamako) et l'Agence française de développement (AFD) pour soutenir la création d'une agence d'urbanisme permanente et partenariale, suite à une étude de faisabilité financière et administrative, et faire face à un développement urbain qui dépasse constamment les limites de la ville. Le rôle général de l'agence d'urbanisme de Bamako est d'augmenter les connaissances, de proposer des schémas directeurs pour le territoire du Grand Bamako et de soutenir les autorités compétentes dans la définition et la garantie de la cohérence des politiques publiques en matière de stratégies de développement urbain.

Un groupe de travail spécialement dédié à la création de l'agence a été mis en place dès 2012 grâce à l'assistance technique de Lyon, non seulement pour la création de l'agence mais également pour développer le nouveau schéma directeur et soutenir sur le long terme des projets de développement spécifiques du district comme les éléments du 4ème projet urbain au Mali (PUM4), incluant le projet d'aide aux communautés urbaines maliennes (PACUM), le projet d'assainissement et de développement urbain de Bamako (PADUB) et des projets de transports urbains (incluant le transport public).



## MARTINIQUE - LA RÉUNION - GUYANE, FRANCE

# Les agences urbaines d'Outre-mer, une ingénierie sur mesure

Les espaces ultra-marins présentent des originalités en rapport avec le territoire métropolitain.

Entre espaces insulaires confrontés à des risques majeurs pour la Martinique ou La Réunion et un vaste territoire sud-américain au cœur de la forêt amazonienne pour la Guyane, ces territoires avaient besoin d'outils spécifiques qui ne soient pas des copies de leurs homologues continentaux. Ingénierie reconnue au service des territoires d'Outre-mer, les agences d'urbanisme de Martinique, La Réunion et Guyane sont des laboratoires pour l'expérimentation et l'adaptation des politiques publiques nationales aux spécificités locales.

### ● DES AGENCES D'URBANISME À INVENTER FACE AU CONTEXTE LOCAL

Ces trois territoires sont soumis à des préoccupations qui leur sont propres et de fait, leurs agences ont dû créer leur modèle et définir des rôles et actions spécifiques dans leurs domaines de travail.

Sur les enjeux de planification, ces trois territoires doivent définir un SAR, Schéma d'Aménagement Régional, un document d'urbanisme à l'échelle régionale, qui fixe les orientations fondamentales à moyen terme en matière de développement durable, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ces documents prescriptifs sont élaborés par les agences, en co-construction avec les différentes échelles du territoire et doivent en fixer les orientations, mais aussi l'élaboration et l'évaluation des projets.

### ● UNE CONNAISSANCE FINE DES TERRITOIRES

Les agences d'urbanisme permettent aussi de prendre en compte des réalités locales très prégnantes, dans leur vision d'aménagement du territoire ; un contexte demandant de fait, une connaissance fine et précise des espaces. C'est particulièrement vrai concernant les risques naturels. Les agences ont ainsi mis en place des observatoires des risques naturels pour permettre une aide à la décision adaptée concernant les aléas. Les agences urbaines sont ainsi des espaces d'échanges pour l'intégration de ces différents risques (mouvements de terrain, cyclones, volcans, séismes, reculs des littoraux...) dans les politiques publiques. C'est aussi le cas concernant l'habitat, une problématique délicate. De l'habitat insalubre au

logement social, les agences se doivent de dresser une cartographie précise pour coller aux réalités et faire une planification adaptée. Par exemple, l'urbanisation spontanée, un processus informel très présent de production de la ville en Guyane, est un phénomène difficile à intégrer et à réguler, sans des observatoires précis.

### ● MUTUALISER POUR MIEUX CONNAÎTRE

Sur un grand nombre de thématiques, les agences ultramarines doivent produire elles-mêmes leurs données et développer des moyens originaux de diffusion de ces indicateurs. L'observation territoriale est

une mission-clé dans ces territoires en évolution permanente et aux identités multiples. Elle intervient aussi bien en amont des politiques de planification que dans des analyses thématiques et/ou territoriales pour notamment proposer des dispositifs pérennes d'animation des territoires. Conscientes de cela, les agences urbaines d'Outre-mer ont ainsi multiplié les partenariats pour produire et développer les espaces de collecte et de diffusion de données pour enrichir la planification. Ce travail de mutualisation permet d'assurer une large diffusion de la connaissance territoriale auprès du public, comme des acteurs des territoires.



L'habitat spontané périurbain en Guyane  
© AUDEG



Lisière côtière à La Réunion  
© AGORAH

## Gouvernance, coproduction, mise en capacité

Une planification nécessite des responsabilités pour toutes les institutions et une gouvernance urbaine élargie à tous les acteurs : entreprises, associations, sagers, habitants, chercheurs et professionnels.



**CHRISTINE AUCLAIR**

COORDINATRICE DE LA CAMPAGNE URBAINE MONDIALE POUR ONU-HABITAT

### Les partenaires de la Campagne urbaine mondiale ont pris la mesure des enjeux de la Conférence Habitat III

Dans la continuité des grandes conférences internationales de 2015 sur le développement durable et les changements climatiques, la conférence Habitat III d'octobre 2016 adopte un Nouvel Agenda Urbain qui soutient la mise en œuvre des objectifs du développement dans les aires urbaines. Alors que l'Agenda 2030 pour le développement durable fixe des objectifs d'inclusion et d'écologie durable, les villes deviennent des espaces critiques pour leur mise en œuvre. Les politiques et outils d'urbanisme, prennent dès lors une place centrale dans la réflexion sur ce nouvel agenda urbain. Les partenaires de la Campagne urbaine mondiale ont pris la mesure des enjeux de la Conférence Habitat III en organisant un plaidoyer multi-acteurs non-gouvernemental pour définir les ingrédients essentiels d'un « nouveau » paradigme urbain et contribuer aux grands axes du Nouvel Agenda Urbain. Le document unanimement porté de « La Ville qu'il nous faut », coproduits grâce à une série de 26 campus urbains, dont celui de Paris sur la « planification intelligente », appelle à une nouvelle cohérence urbaine, prônant la coordination des politiques et des actions sectorielles, s'inscrivant dans un système territorial cohérent, intégré et solidaire basé sur la coopération entre municipalités

pour permettre des économies d'échelle, optimiser les ressources et évacuer les compétitions délétères entre autorités locales et agences publiques. Les agences d'urbanisme seront des outils essentiels à la réalisation du Nouvel Agenda Urbain. Le manifeste de « La ville qu'il nous faut », « The City We Need », a été préparé grâce aux contributions de plus de 7800 personnes issues de 2137 organisations réunies dans une série de 26 Campus urbains qui ont eu lieu du 29 juin 2015 au 20 février 2016. Les recommandations faites par les Campus urbains ont été assemblées et synthétisées par un Comité de rédaction qui a conclu ses travaux le 12 mars 2016. Le Comité de pilotage de la Campagne urbaine mondiale a adopté le

document à l'unanimité le 16 mars 2016 à Prague, en République Tchèque. Les contributeurs appartiennent à quatorze collèges d'acteurs : collectivités locales, monde universitaire et de la recherche, organisations de la société civile, associations communautaires de base, représentants des femmes, parlementaires, organisations de la jeunesse, secteur privé, fondations et organisations philanthropiques, groupements professionnels, syndicats de travailleurs, agriculteurs, peuples autochtones et médias.

Document disponible en six langues (version française sur [http://www.worldurbancampaign.org/sites/default/files/documents/TCWN\\_French\\_final.pdf](http://www.worldurbancampaign.org/sites/default/files/documents/TCWN_French_final.pdf))



### LES 20 ET 21 JANVIER 2016 : LE CAMPUS URBAIN DE PARIS SUR LA PLANIFICATION INTELLIGENTE POUR LA VILLE DURABLE

En tant que membres de la campagne urbaine mondiale, la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région Île-de-France (IAU-ÎdF) et le Partenariat Français pour la Ville et les Territoires (PFVT) ont organisé le campus urbain de Paris accueilli à l'UNESCO, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science

et la culture, les 20 et 21 janvier 2016. Dans la lignée des six autres campus tenus en Europe, le campus urbain de Paris promeut le dialogue et les échanges pour un meilleur avenir urbain en réunissant entre autres entreprises, ONG, réseaux de pouvoirs locaux, collectivités, représentants étatiques et établissements de recherche. Les villes, les régions et les pouvoirs locaux

seront les cadres essentiels de la mise en œuvre des orientations du développement durable et d'un nouvel agenda urbain. Le campus urbain de Paris répondra à comment la planification stratégique urbaine et territoriale peut être une matrice pour une approche intégrée du développement et une gouvernance renouvelée.

**RIO DE JANEIRO, BRÉSIL****La réémergence d'une gouvernance métropolitaine**

La mise en place récente de la Câmara Metropolitana de Integração Governamental (CMIG) de Rio de Janeiro (12,4 millions d'habitants) s'inscrit dans le cadre de la récente loi sur les métropoles du Brésil visant à créer 53 métropoles. Le CMIG est l'organe de gouvernance partagée de la métropole regroupant l'État de Rio de Janeiro et 22 municipalités dont celle de la ville de Rio de Janeiro qui comprend la moitié de la population de la métropole. Le CMIG comprend un embryon d'agence métropolitaine d'urbanisme : le Grupo Executivo de Gestao metropolitana (GEGM) dirigé par le secrétaire d'État à l'Urbanisme.

Après 25 ans d'abandon de la gestion métropolitaine, on aboutit à de graves fragmentations des territoires. Les politiques sectorielles très coûteuses s'avèrent peu efficaces pour régénérer l'espace urbain dégradé, restructurer la ville, faire émerger de nouvelles centralités et limiter l'étalement urbain considérable.

L'objectif du GEGM est de promouvoir le développement intégré des municipalités notamment dans les domaines de la mobilité,

de la sécurité, des services urbains de base, de l'usage des sols, de la santé et de l'éducation. La première tâche de l'agence métropolitaine est d'élaborer un plan stratégique d'aménagement de la région métropolitaine, avec l'appui de la Banque mondiale, sur la base d'une cartographie renouvelée et d'un système d'information géographique facilitant la gestion intégrée de l'usage des sols et

du développement urbain. L'équipe restreinte mise en place oblige le GEGM à faire appel à des consultants extérieurs. De fait, les capacités propres d'études restent embryonnaires, limitant les capacités de capitalisation de la connaissance, d'aide à la décision dans la mise en œuvre des projets et le portage technique dans la durée du projet métropolitain.

**BECHIR ODEIMI**

PRÉSIDENT DE CITÉS UNIES LIBAN ET DIRECTEUR DU BUREAU TECHNIQUE DES VILLES LIBANAISES (BTVL), LIBAN

**Un outil d'appui à la bonne gouvernance locale au Liban**

Cités Unies Liban représente l'organisation mondiale Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) au Liban avec un réseau de près de 90 collectivités territoriales représentant environ 80% de la population. Le Bureau Technique des Villes Libanaises (BTVL) créé en 2001 à la demande des élus locaux libanais face au constat de la faiblesse de l'institution municipale, assiste les municipalités sur le plan technique et institutionnel en soutenant des programmes de coopération décentralisée et en mobilisant des financements en faveur de programmes d'appui à la bonne gouvernance et au renforcement institutionnel municipal.

Un des projets de coopération innovants au Liban « Vers une charte de territoire durable pour le Haut Metn » a ainsi été mis en œuvre avec l'appui de la Région Ile-de-France, l'assistance technique de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la

Région Île-de-France (IAU-ÎdF) et en partenariat avec Cités Unies Liban/BTVL. Il s'est appuyé sur une étude réalisée par un groupe franco-libanais de bureaux d'études (EDESSA, ECOMED et MADA) comprenant un diagnostic territorial, la définition commune d'objectifs de développement durable et l'élaboration de la charte ainsi que sur l'accompagnement et la sensibilisation des élus libanais sur le thème du parc naturel régional. Il a abouti en 2013 à la signature de la première

charte de territoire durable du Moyen-Orient par 52 maires et le président de la fédération de Municipalités du Haut Metn, engageant 64 municipalités autour d'un projet innovant pour un territoire classé parmi les « entités paysagères exceptionnelles » dans le Schéma Directeur d'Aménagement du Territoire Libanais (SDATL). Cités Unies Liban/BTVL a également assuré la dissémination des résultats de ce projet auprès des municipalités membres de son réseau.



## BÂLE-MULHOUSE, SUISSE FRANCE ALLEMAGNE

# IBA Basel 2020 : un outil pour une métropole transfrontalière

L'Internationale Bauausstellung (IBA) Basel 2020, traduite en français Imaginer et Bâtir l'Avenir, est un projet et une exposition internationale d'architecture et d'urbanisme mise en place par les collectivités de l'agglomération trinationale de Bâle pour travailler les questions urbaines et architecturales par-delà les frontières. En Allemagne, les expositions internationales d'architecture sont des instruments répandus dans le domaine du développement urbain et de l'aménagement du territoire depuis plus d'un siècle. Originellement dédiées à l'innovation et aux nouvelles formes d'habitat et d'architecture, les expositions sont désormais orientées vers des solutions d'avenir pour les régions urbaines complexes. L'IBA Basel 2020 est la première à exporter ce schéma allemand des expositions en dehors de ses frontières en agissant en Allemagne, en France et en Suisse. Par son

implantation transfrontalière, l'IBA vise à porter des solutions durables et cohérentes pour un territoire fragmenté par ses frontières, politiques, administratives et culturelles. Il s'inscrit toutefois dans la longue tradition de coopération transfrontalière entre les villes et les collectivités territoriales des agglomérations de Bâle, Mulhouse et Fribourg, comme l'illustrent la création de l'Eurodistrict Trinational de Bâle (ETB) ou la Stratégie commune de développement 2020.

Focalisée sur le développement transfrontalier autour de la ville, du paysage et du vivre-ensemble, l'IBA vise à faire tomber les frontières qui persistent dans la perception et l'identification avec la région. Le pôle « ville » permet de concentrer les projets d'aménagement, de développement urbain et de mobilité pour coordonner la planification complexe de la région urbaine et mobi-

liser les ressources nécessaires. Les qualités paysagères de la région forment un véritable atout pour l'agglomération. Les projets sélectionnés évoluent pas à pas jusqu'à l'exposition finale en 2020. Les projets réalisés servent d'exemples dans toute la région et permettent de développer les savoir-faire qui à terme doivent rayonner au-delà de l'IBA. C'est le cas de projets d'infrastructure, comme le prolongement du tramway 3 de Bâle en Suisse à Saint-Louis en France. L'institut permet des échanges d'expériences pour déclencher des partenariats adéquats et initier des projets.

Au niveau de sa structure, l'IBA Basel a été lancée par l'Eurodistrict Trinational de Bâle qui en assume le portage et est financée par 19 collectivités territoriales. Les partenaires et les porteurs de projets que l'IBA Basel rassemble brassent les sphères privées et publiques.

## ADDIS ABEBA, ÉTHIOPIE

# L'agence d'urbanisme : vers une structure pérenne et partenariale

Depuis plus de 16 ans et notamment depuis 8 ans dans le cadre de la coopération décentralisée entre la Métropole de Lyon et Addis Abeba, l'agence d'urbanisme de Lyon apporte son appui à l'agence d'urbanisme d'Addis Abeba (structure publique de 80 personnes) pour réviser les schémas directeurs successifs de la capitale de l'Éthiopie et préparer leur mise en œuvre.

Addis Abeba est une métropole de 4 millions d'habitants appelée à dépasser les 12 millions d'habitants dans un pays qui atteindra à terme les 120 millions d'habitants. Cet appui a notamment permis de passer d'une planification assez théorique de vocations des sols à une planification plus stratégique, articulée d'une part sur des axes de développement et des sites stratégiques notamment liés aux stations majeures du réseau de transport en commun en plein développement, et d'autre part sur la protection d'une trame verte (agriculture et parcs régionaux à créer) en étoile liée à la géographie.

Cependant, dans cette métropole en plein boom depuis plusieurs années, le rôle partenarial de cette agence d'urbanisme, qui va devenir pérenne, doit encore se développer

pour mieux intégrer dans la ville et sa stratégie de développement les grands projets des partenaires publics ou privés, notam-

ment les grands projets de transport en commun comme le LRT (light rail transit) qui a ouvert fin 2015.



Le LRT (light rail transit) mis en service fin 2015 © URBALYON

## HÔ CHI MINH VILLE, VIETNAM

### Le PADDI, centre de prospective et d'études urbaines

Depuis le début des années 1990, parallèlement à la politique d'ouverture économique (Doi moi), la métropole sud-vietnamienne a changé d'échelle et est en quête de nouveaux modèles urbains. Ho Chi Minh-ville ambitionne ainsi de devenir l'une des principales métropoles d'Asie du Sud-Est. Sa très forte croissance urbaine (3,2% par an), sa vitalité économique, ses grands projets et son urbanisme opérationnel très actif s'accompagnent de nombreux défis à relever. La région Rhône-Alpes (dorénavant Auvergne-Rhône-Alpes) et la province de Hô Chi Minh-Ville (HCMV) entretiennent un programme de coopération bilatérale depuis 1997 dans les secteurs de la formation, de la santé et de la gestion urbaine. Depuis 2001, les actions de la région Rhône-Alpes visent plus spécifiquement à apporter un appui aux autorités de HCMV qui font face à une série de défis en matière de gestion urbaine du fait d'une forte pression démogra-

phique, d'un contexte de transition économique accélérée et avec l'ambition de poursuivre la modernisation de la ville. C'est dans cette perspective que les deux collectivités partenaires, rejointes par le Grand Lyon (dorénavant Métropole de Lyon), créent en 2006 le PADDI, Centre de Prospective et d'Etudes Urbaines. Placé sous la tutelle du Comité Populaire de HCMV, le PADDI piloté par une co-direction franco-vietnamienne a pour principale mission d'apporter un appui institutionnel et technique aux services municipaux dans les champs variés de l'urbain (planification urbaine, aménagement, foncier, logement, transports, services urbains, développement durable, gouvernance et patrimoine). Partant des besoins des services d'HCMV, le PADDI a développé trois volets d'activités : la formation continue, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et le développement d'un centre de ressources.

Depuis 2006, le PADDI a organisé 60 ateliers de formation qui ont rassemblé plus de 2500 participants des départements techniques de HCMV et, ponctuellement, d'autres provinces du Vietnam. Ces sessions de formation ont mobilisé 50 experts issus de la Métropole de Lyon (Métropole, Ville de Lyon, Agence d'urbanisme, Syndicat des transports de l'agglomération lyonnaise, etc.), des collectivités et structures de la Région Rhône-Alpes, des organismes gouvernementaux, des consultants du secteur privé. Le PADDI a par ailleurs développé de nombreux partenariats avec l'Agence Française de Développement, la Banque Asiatique de Développement, la Banque Mondiale, CGLU, l'AIMF et l'Institut des Métiers de la Ville (Région Île-de-France). Il contribue par ailleurs au rayonnement de la coopération scientifique développée par les établissements de la région Auvergne-Rhône Alpes.

## ANTANANARIVO, MADAGASCAR

### L'Institut des métiers de la ville, parrain d'une future agence métropolitaine

Un IMV a été créé en 2008 par la Commune urbaine d'Antananarivo (CUA) et la Région Île-de-France. Pôle de compétences et de transfert de savoir-faire renommé nationalement, il dispose d'une équipe pluridisciplinaire de spécialistes malgaches, étroitement intégrée aux services de la CUA pour y mener des projets (transports, environnement, patrimoine, tourisme...). Un programme d'amélioration de la mobilité urbaine a été établi en concertation avec les partenaires locaux (ministères, transporteurs, usagers, etc.). Il vise à réorganiser le transport à travers la planification, la restructuration des réseaux, des aménagements et des formations. La réalisation de trois lignes de bus pilotes en constitue la première concrétisation.

Devant les grands défis de l'urbanisation tananarivienne, il devient nécessaire de disposer d'un outil plus puissant pour analyser, anticiper et proposer des politiques urbaines, des stratégies territoriales et des projets d'aménagement, afin de maîtriser l'organisation et la gestion du territoire. Cela implique une étroite collaboration entre les acteurs de l'aménagement urbain. La création d'une agence d'urbanisme est envisagée par la CUA avec l'appui de l'IMV

et d'agences du réseau de la FNAU (Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France et Agorah, l'agence d'urbanisme de la Réunion) avec un financement de l'Agence française de développement. Il s'agit d'un outil d'ingénierie territoriale mutualisé entre les trois principaux acteurs du territoire (État, région et communes). L'agence d'urbanisme constituerait un espace de dialogue destiné à faciliter l'arti-

culcation et la cohérence des politiques publiques. Cette agence serait conçue comme un outil d'aide à la décision, neutre et mobilisable par tous ; un outil de concertation permettant la construction, avec les acteurs, d'un discours commun, d'une conviction partagée et un outil d'appui pour une coopération décentralisée vers l'échelle territoriale de la CUA et des communes périphériques.



Vue sur la capitale malgache © FLICKR/FRANX'

# COMMENT CRÉER UNE AGENCE URBAINE ?

La création d'une agence urbaine est un processus à mener de manière itérative.

## Le processus de création

**Le processus de création de l'agence s'effectue en cinq étapes principales.**

### ● UNE INITIATIVE POLITIQUE TERRITORIALE

Le point de démarrage est le plus souvent lié à un changement permettant une prise de conscience des enjeux de développement et d'aménagement urbain, notamment de la nécessité de gérer le territoire de façon systémique. Une initiative politique territoriale impliquant plusieurs collectivités locales est la condition primordiale pour voir émerger une agence d'urbanisme. Celle-ci peut venir d'une municipalité ou de la convergence d'intérêt de plusieurs collectivités locales autour d'un projet ou d'une politique commune. Le contexte peut être favorable à l'émergence d'une volonté politique territoriale : celle-ci peut survenir lors d'une réforme institutionnelle, suite à une grande manifestation, pour la rédaction d'un document de planification ou encore la préparation d'un grand projet.

### ● UNE ÉTUDE DE FAISABILITÉ

L'étude de faisabilité doit permettre d'identifier avec les acteurs locaux mobilisés, les enjeux majeurs du territoire, les attentes et les stratégies communes et ainsi, d'envisager différents scénarios qui définissent le périmètre territorial, les modes de gouvernance, le cadre juridique, les missions de l'agence, son statut, les moyens (humains,

techniques et matériels) à mettre en œuvre et les modes de financement.

Cette étude doit être confiée à une équipe d'experts à la fois du contexte local (gouvernance et cadre juridique) et des agences urbaines. L'étude de faisabilité doit présenter les scénarios les plus larges avant d'engager les négociations en vue de la création d'une agence d'urbanisme.

### ● LES NÉGOCIATIONS : GOUVERNANCE ET FINANCEMENTS

La mise en place d'une agence urbaine nécessite des prises de décisions préalables de la part de l'ensemble des partenaires intéressés. C'est à ce stade que se définit le périmètre du territoire concerné, en fonction de la volonté des acteurs de s'impliquer dans la démarche. C'est aussi sur cette base que les moyens et les missions sont définis.

### ● LA MISSION DE PRÉFIGURATION (ENTRE 1 ET 3 ANS)

Entre 1 et 3 ans, elle constitue la période la plus fragile mais la plus essentielle pour la mise en place d'une agence. À cette étape, l'équipe de préfiguration doit mettre en place un dispositif qui met en évidence les différentes composantes de l'agence :

- Le cadre partenarial (comité des partenaires, ou conseil d'administration, signature de conventions, statut, financement...) et la gouvernance avec un comité technique de suivi.

- Le programme de travail : partenarial, conjoncturel et pérenne.

- La création d'une équipe (études, gestion), appuyée par des moyens (locaux, matériels).

- La mise en place d'outils spécifiques et de communication : système d'information géographique, site web.

- Le lancement des premiers travaux et études.

- Le règlement intérieur de l'agence.

- Les partenariats externes pour le partage des données.

- Le centre de documentation et d'information du public.

Cette période précise l'utilité de la structure en définissant principalement les projets les plus stratégiques (grands projets urbains, grands projets structurants) et permet de fournir les éléments d'appréciation nécessaires à la prise de décision par les membres partenaires. Les projets porteront principalement sur ceux ayant des composantes inter-territoriales, impliquant plusieurs collectivités locales.

### ● LA CONSOLIDATION

Cette phase permet à l'agence de prendre toute sa dimension. Les équipes sont redimensionnées pour répondre aux objectifs du territoire. Les budgets et moyens mis à disposition permettent une montée en puissance du périmètre et des missions de l'agence.

Processus de création d'une agence d'urbanisme

© URBALYON/ FNAU



## Les quatre champs à définir

Quatre facettes doivent définir l'agence urbaine pour qu'elle soit clairement caractérisée dans sa typologie.

### ● GOUVERNANCE

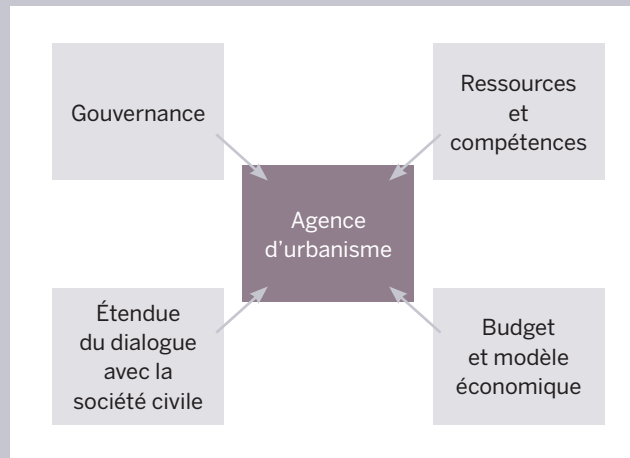
Pour ce volet, jeux d'acteurs, périmètre et partenariats (niveau de décentralisation, niveau d'intercommunalité et de financements mutualisés, relations avec les administrations...) sont discutés. Concernant la forme juridique, les statuts doivent permettre d'assurer le pilotage de l'agence par la gouvernance territoriale qui est par nature multi acteurs. Le statut doit être suffisamment souple pour permettre de bénéficier de financements publics et être susceptible d'évoluer en fonction des changements de périmètre ou de gouvernance (nouveaux acteurs). Un Conseil d'Administration rassemble les principaux membres qui forment la gouvernance de l'agence. Il se réunit au moins deux fois par an pour fixer les objectifs et vérifier le bilan des actions menées par l'agence.

### ● MISSIONS ET COMPÉTENCES

Les missions de l'agence portent sur les aspects suivants :

- la capitalisation de la connaissance ;
- l'observation et l'analyse urbaines : recueil et analyse de données, systèmes d'observation géographique ;
- la planification urbaine et territoriale ;
- l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- des analyses et l'élaboration de politiques sectorielles : mobilité, habitat, développement économique, environnement, climat, énergie, foncier ;
- les projets de territoire ;
- la gouvernance territoriale ;
- la prospective urbaine ;
- l'information, l'animation et la communication ;
- la sensibilisation des élus, des acteurs et de la population sur les questions urbaines et territoriales.

L'objet des agences urbaines n'est pas de nature opérationnelle mais plutôt d'aide à l'élaboration de politiques publiques et d'aide à la décision sur les stratégies territoriales et sur les grands projets. Ces études viennent s'appuyer sur une équipe pluridisciplinaire : architectes-urbanistes, ingénieurs, géographes, économistes, sociologues, politistes, juristes, sigistes, graphistes,



Les champs à définir d'une agence d'urbanisme © URBALYON/FNAU

environnementalistes, documentalistes, d'au moins une dizaine de personnes.

### ● BUDGET ET MODÈLE ÉCONOMIQUE

Le financement de l'agence d'urbanisme doit permettre le fonctionnement d'une équipe d'experts et d'un personnel d'appui. Il doit assurer une relative stabilité en s'appuyant sur une pluralité de ressources de ses partenaires, soit sous la forme de subventions (État, collectivités), de mise à disposition de personnels, de donations. Les membres doivent s'engager à verser des subventions ou dotations de manière pérenne. Des taxes dédiées peuvent être envisagées (taxe sur les permis de construire). L'agence peut aussi trouver des financements complémentaires à l'aide de bailleurs internationaux (par exemple l'ADF,

le Fond Vert pour le Climat) ou par des prestations rémunérées (études, ventes de publications). Les prestations extérieures ne doivent toutefois pas dépasser un plafond des recettes de l'agence afin qu'elle reste majoritairement au service de la gouvernance territoriale qui la mandate. Généralement, le budget de l'agence est en grande partie consacré aux dépenses salariales. Le reste concerne les locaux, les frais de production ou de sous-traitance spécialisée et de fonctionnement. En France, le budget des agences d'urbanisme varie entre 2 et 5 euros par an par habitant des territoires concernés.

### ● ÉTENDUE DU DIALOGUE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE

L'agence d'urbanisme vient apporter des éléments pour alimenter le débat public conduit par les élus dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques. Mais l'agence a en outre en charge de partager la connaissance sur les territoires, en animant le débat public directement à travers des ateliers, séminaires, forums ou conférences, et en développant des outils de diffusion (films, publications, expositions). Enfin, ces agences peuvent être le relais de politiques urbaines nationales et participer aux débats internationaux (COP, forums urbains, conférences ONU-Habitat) pour favoriser leurs mises en œuvre localement.



## Les conditions de réussite et les écueils à éviter

**La création d'une agence urbaine nécessite un fin arbitrage pour réunir les ingrédients de réussite et éviter les écueils.**

● **LES CONDITIONS DE RÉUSSITE SONT DE PLUSIEURS NATURES ET NÉCESSITENT UNE COMBINAISON DE FACTEURS**

• **Gouvernance partenariale**

Une agence d'urbanisme nécessite au préalable la volonté des acteurs de développement de partager une vision du territoire et de mettre en place des outils pour le gérer en commun.

• **Portage politique**

Une initiative politique visant à mettre en place ce partenariat est la première condition pour voir émerger un outil d'analyse, de prospective et d'élaboration de politique publique. Cette initiative doit être portée par un acteur politique en concertation avec d'autres acteurs élus ou représentants de la société civile. Il est utile de s'appuyer sur un projet porteur déclenchant qui facilite la décision (une étape de décentralisation, le lancement d'un projet stratégique).

• **Cadre législatif**

Le cadre législatif national doit être porteur. L'État doit faciliter la coordination entre les

collectivités locales. C'est donc principalement lié au contexte de décentralisation, qui doit reconnaître l'urbain et l'approche territoriale comme des prérogatives clairement à la charge des collectivités locales, et leur donner les ressources pour exercer leurs compétences.

• **Pérennité du modèle économique**

Le modèle économique doit être pérenne pour assurer un fonctionnement dans la durée. Cela suppose de disposer de ressources stables et diversifiées. Etant donné les fonctions des agences d'urbanisme, le financement doit être principalement supporté par les collectivités locales qui doivent être autonomes financièrement. Mais des financements complémentaires peuvent légitimement provenir de l'État. De même, les acteurs économiques peuvent trouver un intérêt à cofinancer les agences d'urbanisme afin de disposer d'un outil de connaissance et d'élaboration de politiques de développement.

• **Approche transversale**

L'agence doit être positionnée à un niveau transversal et de coordination. Les politiques sectorielles (transport, voirie, éclairage public, logement, eau, assainissement, santé, éducation, énergie, déchets) doivent

trouver dans les travaux de l'agence d'urbanisme une mise en relation dans toutes les composantes de la ville. Les décisions qui devront être prises devront être le cadre commun pour tous les acteurs, raison pour laquelle l'agence doit être pilotée par un acteur politique et/ou administratif en mesure de porter une vision globale et intégrée sur un territoire : maire, gouverneur... Ce décideur doit pouvoir imposer les choix et les mettre en relation avec les décisions budgétaires annuelles et pluriannuelles.

• **Légitimité de l'agence**

La mise en place d'une agence d'urbanisme nécessite un apprentissage. Celle-ci doit faire rapidement la preuve de son utilité vis-à-vis des décideurs pour trouver une forte légitimité. L'agence doit en priorité se mobiliser sur les projets les plus stratégiques qui intéressent les décideurs. Son apport est de deux natures : coordination des actions et politiques sectorielles sur ces grands projets ; mise en perspective par rapport à des enjeux plus larges d'échelle métropolitaine. Une agence doit toutefois pouvoir commencer avec une équipe d'experts suffisamment large et diversifiée pour remplir sa mission avec au minimum un directeur d'agence, un urbaniste senior et des experts mobilité, démo-





graphe/statisticien, économiste, environnement, habitat et cartographe.

#### • Travail dans la continuité

Une agence nécessite de travailler dans la durée. Sa réussite est liée à la qualité des personnes et à la continuité de leur action. Dans un domaine aussi complexe que celui des politiques territoriales, il est nécessaire de recruter des experts de haut niveau et de leur offrir de bonnes conditions de travail (salaires de bon niveau, contrats stables, moyens matériels) qui permettent leur maintien et l'approfondissement de leur mission dans la longue durée.

L'agence d'urbanisme n'est pas un bureau technique de mairie ou un consultant. Le rôle de l'agence d'urbanisme est bien de gérer et capitaliser la connaissance, de construire la mémoire et la stratégie du territoire de façon consolidée afin de porter les politiques publiques sur la base d'une connaissance partagée. Cela conduit l'agence à porter ses activités sur les chantiers majeurs en focalisant sur les enjeux stratégiques partagés :

- la planification urbaine et métropolitaine,
- les grands projets urbains,
- les infrastructures et leur insertion urbaine,
- les projets sociaux et environnementaux,
- l'évolution des secteurs informels ou défavorisés,
- ou encore les zones de développement économique.

La capitalisation et la transmission de cette mémoire urbaine se fait à travers des productions écrites, visuelles et orales.

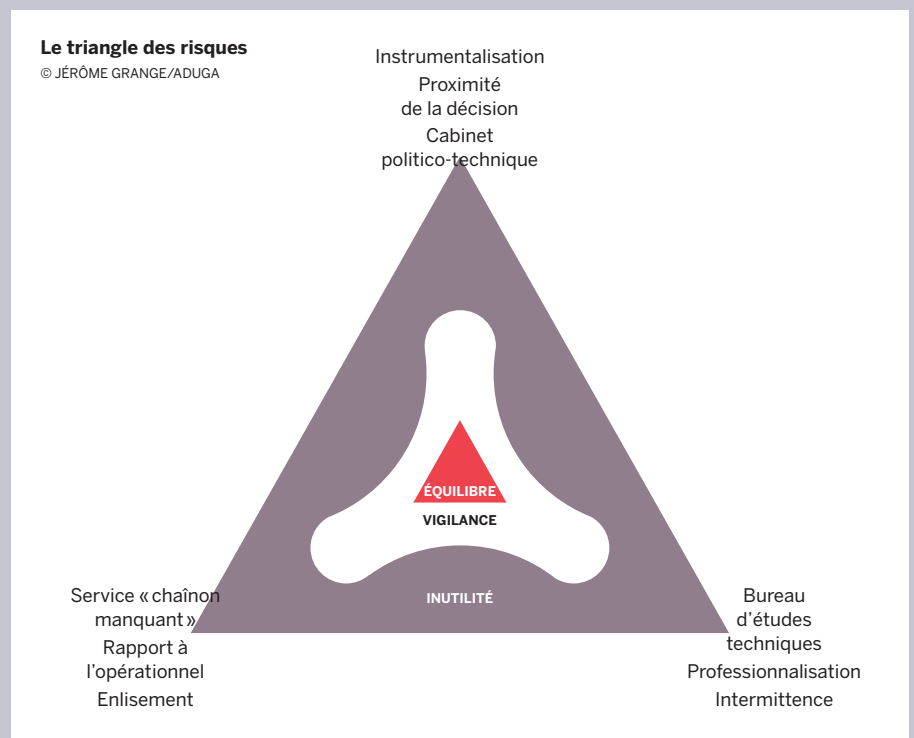
#### ● LES OBSTACLES À SURMONTER

Les risques de dérive sont nombreux pour maintenir l'équilibre nécessaire d'une agence d'urbanisme. De nombreux exemples de structures d'agences ayant connu des fermetures ou une forte réduction des activités viennent renseigner sur les risques pour la pérennité de ce type de structure. Ces derniers peuvent être une démarche ponctuelle, un enlèvement dans les actions quotidiennes des collectivités ou une instrumentalisation politique. La place pertinente d'une agence d'urbanisme se situe au point d'équilibre entre les forces d'attraction qui sont de trois natures et qui forment un triangle des risques. En s'éloignant trop de ces forces, des dérives peuvent apparaître.

La première de ces forces d'attraction est celle d'une agence positionnée par ces collectivités membres comme un bureau d'études techniques. La dimension négative d'une telle situation est celui d'un appel au cas par cas, d'une implication ponctuelle sur les dossiers selon un principe d'intermittence. Un positionnement déviant ainsi cor-



Paysage urbain de Bogotá © FLICKR/STEPHEN DOWNES



respond le plus souvent à une perte de relation directe de l'agence avec le politique. Ce sont alors les responsables des services des différentes collectivités membres qui font et défont le programme partenarial de l'agence d'urbanisme en fonction de leurs besoins sectoriels sans vision d'ensemble.

Le second positionnement est celui d'un service « chaînon manquant » selon un principe de service externalisé. La quasi intégration à une collectivité, qui en est le corollaire, présente l'intérêt d'un rapport privilégié aux politiques conduites et à l'action opérationnelle. Le danger est alors de s'enliser dans l'action au quotidien, de répondre aux

urgences continues, et ainsi de perdre toute projection dans l'avenir et tout regard distancé.

Enfin le troisième positionnement est celui de l'agence devenue cabinet politico-technique. L'adossement à un élu à l'aura parfois nationale, et marquant de tout son poids le territoire, favorise une très grande proximité à la décision politique, et une implication dans la formalisation de cette dernière. Le risque alors encouru par l'agence est celui d'une instrumentalisation, et celui d'une fragilisation dans la durée en fonction d'alternances politiques qui seraient susceptibles de se présenter.

## Les conditions de pérennisation et consolidation

**Pour s'établir sur le long terme, une agence d'urbanisme doit obéir à certaines règles. Ces règles concernant le financement, les ressources humaines, le cadre légal et le débat public, sont particulièrement nécessaires dans les pays du Sud.**

### ● PÉRENNITÉ DU FINANCEMENT ET CONTINUITÉ FINANCIÈRE

À la différence des villes de pays développés, les financements publics dans les villes du Sud sont souvent plus limités ou incertains d'une année sur l'autre. Cette réalité peut pousser les agences d'urbanisme à développer un modèle économique hybride où l'agence fait à la fois de l'amont à base de subventions publiques, mais aussi de l'aval opérationnel sur la base de marchés avec des partenaires publics ou privés. La difficulté liée aux financements publics fondée sur le principe de l'annuité budgétaire rend difficile le portage d'actions qui s'inscrivent sur plusieurs années. D'autant que les budgets des collectivités locales fluctuent en fonction des dotations de l'État et de leurs ressources propres. Une déconnexion par rapport aux budgets et aux décisions conduit rapidement à la réduction du rôle de l'agence à une fonction de producteur de données et de cartes ou de bureau d'étude, voire à sa disparition.

### ● RESSOURCES HUMAINES ET OUTILS TECHNIQUES

La question des ressources humaines se présente en des termes bien différents au Nord et au Sud. À titre d'exemple, la fonction publique territoriale française assure de bonnes rémunérations et des plans de carrière relativement attractifs. C'est plus rarement le cas des villes du Sud où les rémunérations faibles et le manque de perspectives de carrière produisent un « turn over » rendant difficile la continuité du développement urbain. Ce cas de figure est d'autant plus problématique si les compétences réelles en urbanisme peuvent être rares dans le pays, faute de formation ou de pratique. Les villes du Sud ont l'enjeu de constituer des corps techniques compétents et stables et de structurer une fiscalité efficace, réellement collectée, génèrent des budgets qui permettent d'assurer de bons salaires et de bonnes carrières.

### ● DISPONIBILITÉ DE CADASTRE ET DONNÉES URBAINES

Les données urbaines des villes du Sud sont bien souvent, éparpillées et très incomplètes. Dans ces conditions, le montage des

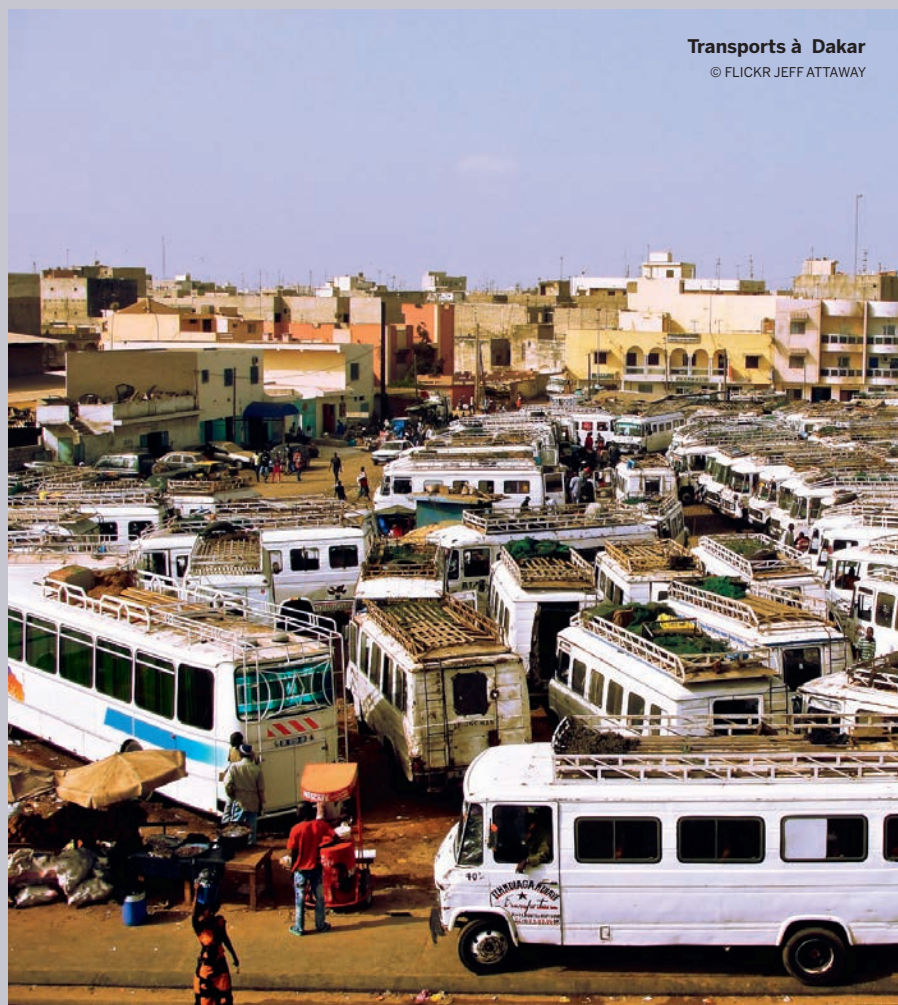
observatoires de données doit être progressif, continu et mutualisé avec d'autres partenaires. Ces observatoires constituent la base de bonnes décisions urbaines. Un élément déterminant est l'existence d'un cadastre fiable et actualisé permettant le suivi de politiques urbaines et aussi la pérennité d'une fiscalité locale.

### ● FORCE DU CADRE LÉGAL ET RESPECT DE LA RÈGLE

Beaucoup de villes des pays en développement ne disposent pas d'un cadre législatif suffisant pour créer des outils d'appui tant dans la planification urbaine que dans l'action foncière ou l'opérationnel. Ce manque de cadre légal s'accompagne souvent d'une faible acceptabilité de la règle et d'une difficulté pour les urbanistes et professionnels municipaux à défendre la règle face aux pressions dont ils font l'objet. Sans acceptabilité de la règle et sa défense, il est très difficile d'assurer des protections ou des interdictions dans le temps, éléments importants d'une planification réellement effective.

### ● DÉBAT PUBLIC

Aujourd'hui, la planification urbaine et territoriale ne se conçoit pas sans débat public et coproduction. Au-delà de la production technique indispensable pour l'alimenter, le débat public doit être organisé pour partager les enjeux et co construire des représentations communes sur les défis à porter et les orientations à conduire en vue de participer au développement. Le débat public doit être porté directement par les acteurs politiques et les agences doivent apporter les éléments de connaissance et de compréhension pour alimenter ce débat. Si son rôle se limite à une production technique sans prendre en compte les sensibilités et les représentations des acteurs et de la société civile, l'agence risque de passer à côté des besoins et des priorités des acteurs et de se trouver en contradiction dans les choix proposés avec ceux des décideurs et de la population. De fait, elle doit jouer pleinement son rôle de médiation entre la connaissance et les perceptions.



Transports à Dakar

© FLICKR JEFF ATTAWAY

# LES RÉSEAUX

Pour peser davantage dans le système politique et professionnel et échanger les bonnes pratiques en matière de ville durable, les agences urbaines peuvent s'établir en réseau qui leur permet aussi de rayonner à l'international.



**BRIGITTE BARIOL-MATHAIS**  
DÉLÉGUÉE GÉNÉRALE DE LA FNAU, FRANCE

## La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU), le réseau français des agences urbaines

La Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (FNAU) regroupe une cinquantaine d'organismes publics d'étude sur l'aménagement et le développement des grandes agglomérations françaises dont trois en Outre-mer. Les agences d'urbanisme ont, pour la plupart, un statut d'association où se retrouvent, autour des collectivités impliquées, l'État et les autres partenaires publics du développement urbain. La FNAU est une association à la fois d'élus et de techniciens qui offre un lieu privilégié de dialogue sur les questions urbaines. Elle prend position dans les grands débats nationaux, européens et internationaux sur les politiques urbaines et l'avenir des villes. Le réseau technique de la FNAU rassemble 1600 professionnels de l'urbanisme, ancrés dans les réalités locales. La Fédération leur permet de disposer d'un espace de rencontre et d'un réseau d'échanges où ils peuvent « capitaliser » leurs savoirs, partager leurs expériences et se mobiliser sur des projets collectifs. Ces agences d'urbanisme ont une expérience d'intervention à l'international, notamment en coopération.

Dans le cadre du renouveau de la planification territoriale, la FNAU valorise l'expertise française de l'urbanisme et fait l'interface entre les agences d'urbanisme françaises et les grands acteurs et bailleurs internationaux comme ONU-Habitat ou encore Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU). La FNAU a notamment contribué au Sommet Mondial Climat et Territoires en juillet 2015 à Lyon et a organisé en janvier 2016 avec le PFVT et l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme d'Île-de-France (IAU-IdF) le campus urbain de Paris dans le cadre de la World

Urban Campaign et au sommet Climate Chance des territoires pour le climat à Nantes en septembre 2016. Présente à Habitat III sur les questions de planification intelligente pour une ville durable, la FNAU crée des partenariats avec ses homologues internationaux, comme le

réseau MAJAL des agences urbaines marocaines depuis plus d'une vingtaine d'années ou le réseau AMIMP au Mexique. La FNAU a lancé une initiative à Habitat III d'un réseau mondial des agences urbaines comme outils pour mettre en œuvre le Nouvel Agenda Urbain.

Réseau des agences d'urbanisme de la FNAU © FNAU





**AMINE IDRISSE BELKASMI**  
DÉLÉGUÉ GÉNÉRAL DE MAJAL, MAROC

## MAJAL : un espace fédératif des agences urbaines marocaines

La fédération des Agences Urbaines au Maroc (MAJAL) est une association de droit marocain à but non lucratif. Elle est née d'une volonté conjuguée entre ses membres et l'autorité gouvernementale chargée de l'urbanisme en vue de mettre en réseau les agences urbaines que compte le Royaume.

Dans cet objectif, MAJAL, à travers ses 10 années d'existence, a mis l'expertise de ses membres au service des acteurs du domaine de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire, en s'érigeant en tant que force de proposition en matière d'élaboration et d'évaluation des politiques publiques dans ce domaine.

À cet effet, MAJAL veille notamment à :

- promouvoir et diffuser les connaissances acquises dans les domaines qui contribuent à la gestion, à l'aménagement et au développement des territoires ;
- encourager toutes réflexions, recherches et études communes de nature à contribuer à une meilleure organisation des espaces urbains et ruraux, à l'amélioration de l'environnement et des conditions de

vie de la population ;

- Favoriser la mutualisation des moyens et des efforts des agences urbaines dans le but d'accomplir des actions d'intérêt commun (études, formation, coopération...).

Afin d'atteindre cet objectif, MAJAL entreprend plusieurs actions qui visent à mettre en synergie les efforts des agences urbaines pour développer une ingénierie urbaine et au service de la compétitivité, de la cohésion et de la durabilité des territoires. Les principales activités du réseau dans ce cadre consistent en :

- le partage et la diffusion des bonnes pratiques à travers, l'organisation des rencontres nationales des agences urbaines ainsi que des séminaires et des clubs thématiques sur des questions en rapport avec les priorités stratégiques en matière d'urbanisme et de développement territorial ;
- la publication des rapports et d'études sur plusieurs thèmes en relation avec les métiers des agences urbaines ;
- l'accomplissement d'actions d'intérêt

commun dans les domaines des études, de la formation et de la coopération ;

- la promotion de partenariats avec les organismes nationaux et internationaux ayant des domaines d'intervention communs aux agences urbaines.

Il y a lieu de noter que depuis la création en 1984 de la première agence urbaine au Maroc, en l'occurrence celle de Casablanca, le Réseau des Agences Urbaines n'a cessé de se développer. Actuellement, le territoire national est couvert par 30 agences comptant 1700 experts et praticiens du fait urbain. Ces organismes déconcentrés, placés sous la tutelle du ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, sont des établissements publics dotés de compétences en matière d'urbanisme et de développement territorial qui concernent, essentiellement, la planification urbaine, l'examen des demandes d'autorisations en matière d'urbanisme, le contrôle des chantiers de construction et l'accompagnement des collectivités territoriales dans leurs stratégies de développement.

### ALGÉRIE

## L'ANURB ou la mutualisation de bureaux d'études algériens publics en réseau d'agences d'urbanisme

L'Agence Nationale d'urbanisme d'Algérie est un établissement public à caractère industriel et commercial doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a été créée par décret en 2009. Elle est placée sous la tutelle du ministre de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Ville. L'ANURB est l'outil principal de l'État en matière d'urbanisme (planification, suivi d'aménagement, conseil législatif...) et constitue le pôle de compétence et d'expertise technique au service des acteurs publics locaux ou nationaux.

### ● NEUF FILIALES

Elle dispose de neuf filiales, sous la forme d'Établissement public à caractère économique, qui couvrent le territoire algérien. La

principale est à Alger (CNERU) et les huit autres agences (URBA) sont situées à Blida, Constantine, Annaba, Oran, Sétif, Tlemcen, Tiaret et Batna. Elles comptent 2250 agents dont la moitié est constituée d'architectes, ingénieurs, sociologues, économistes, démographes et techniciens supérieurs.

### ● UNE MUTATION EN MARCHÉ

Pour devenir de véritables agences d'urbanisme partenariales, ces agences locales évoluent de leur rôle historique de bureau d'études « commercial », sous-traitants exécutants, à celui de partenaire co-traitant d'études urbaines en charge de l'intérêt général. Cette mutation implique des donneurs d'ordres locaux (en distinguant

les agences d'urbanisme des bureaux privés), et d'autre part la nécessité pour l'ANURB de travailler en réseau.

Ce changement est important, et c'est une des raisons pour lesquelles plusieurs filiales de l'ANURB travaillent avec des agences d'urbanisme françaises : Alger avec l'IAU-IDF pour l'élaboration du Schéma directeur d'aménagement de l'aire métropolitaine, Sétif avec l'Agence de Lyon pour la formation en urbanisme des cadres locaux, Annaba avec l'Agence de Dunkerque pour monter des conférences débats et Constantine avec l'Agence de Marseille, pour l'étude du schéma directeur.



**SALVADOR HERRERA MONTES**

DIRECTEUR EXÉCUTIF DE L'AMIMP, ASSOCIATION MEXICAINE DES INSTITUTS MUNICIPAUX DE PLANIFICATION, MEXIQUE

## L'association mexicaine des instituts municipaux de planification (AMIMP) : les institutions locales comme réponse aux pressions du développement

Le Mexique a une histoire de planification au niveau local peu connue aussi bien à l'intérieur du pays qu'à l'extérieur. Il s'est écoulé 22 ans depuis la création du premier institut municipal de planification dans la ville de León et 13 ans depuis la création de l'association mexicaine des instituts municipaux de planification (AMIMP). Aujourd'hui il existe 56 instituts regroupés par l'AMIMP, la plaçant comme la principale organisation d'agences urbaines publiques et locales dédiées à la planification territoriale et urbaine en Amérique latine. Étonnamment, le Mexique est le seul pays d'Amérique latine qui a reproduit massivement l'expérience brésilienne d'Institut de Planification et d'études, IPPUC de Curitiba, fondé en 1965.

Selon le Catalogue du Système national

urbain du Mexique, le pays comporte 384 villes de plus de 15 000 habitants, représentant 72,3% de la population. Seulement 56 villes soit 15% de ces villes ont un institut municipal de planification (IMPLAN est leur nom générique, bien qu'il y en ait certains qui portent un nom en partie différent). De par la création en 2013 du Secrétariat de développement rural, agricole et urbain et le Programme National de développement urbain et de logements 2013-2018, il y a un précédent de politique publique inédit dans le pays par rapport au vide institutionnel de plus de deux décennies. Durant cette période, le Mexique avait donné peu d'importance aux politiques urbaines et territoriales.

Les membres de l'AMIMP, les instituts municipaux de planification sont des

organismes techniques, consultatifs et de participation publique en matière de planification pour le développement urbain. Ce sont les institutions responsables de la conduite des processus de planification pour un développement urbain. Elles promeuvent la participation active et responsable de la société et le développement d'une culture urbaine. Elles sont un instrument des municipalités pour étoffer leurs capacités de gestion. Il s'agit de centres de réflexions et d'enquêtes qui réalisent des études et préparent des projets en thèmes essentiellement locaux et urbains. Elles articulent les efforts des différents acteurs du local (publics, privés et de la société civile) renforçant les capacités, les compétences et les ressources.

### INDE

## Le National Institute of Urban Affairs, le think tank des villes indiennes

Le National Institute of Urban Affairs (NIUA), créé en 1976, est un institut de recherche, de renforcement des capacités (c'est-à-dire de formation) et de dissémination de la connaissance dans le secteur urbain en Inde. Il conduit des recherches sur l'urbanisation, les politiques et la planification urbaines, les finances municipales, la gouvernance locale, l'économie foncière, la mobilité, la qualité de la vie, l'environnement, le changement climatique et la ville numérique.

Le NIUA a été fondé pour faire le lien entre la recherche et la pratique professionnelle, apporter un regard critique et des analyses objectives sur les tendances et les orientations du développement urbain. Il apporte une assistance dans la formulation des politiques publiques, l'évaluation des programmes et un suivi évaluation du ministère fédéral du développement et de l'aménagement urbain auprès des gouvernements des états fédérés, des agences de planification métropolitaines, des agences multilatérales et des acteurs privés. Il contribue à la National Commission on Urbanisation, et a

notamment participé à l'élaboration d'amendements constitutionnels et de politiques nationales urbaines. Ses activités irriguent les réflexions des agences de planification en Inde.

Le NIUA cherche à promouvoir les solutions intégrées d'aménagement et de développement urbain en Inde. Il entreprend des recherches et des expertises en vue de favoriser l'innovation dans le secteur urbain et leur dissémination à travers des échanges, des formations et un appui au développement de capacités. Il organise des ateliers prospectifs, des conférences, des séminaires et des formations. Il publie des ouvrages, un journal et des newsletters. Il monte des projets de recherche et d'expertise, notamment sur le changement climatique, l'urbanisation, les finances locales ou

la ville numérique. Il participe à des projets de coopération internationale sur la ville durable. Son rôle de véritable think-tank sur l'urbanisation en Inde contribue à l'innovation dans les méthodes de planification pour accompagner les changements importants et considérables que connaît le pays-continent indien.



Transports à Calcutta © FLICKR/EDUARDO M.C.



Campus urbain  
© FNAU

## RÉSEAU MONDIAL DES AGENCES URBAINES

La FNAU a pris l'initiative de lancer un réseau mondial des agences métropolitaines d'urbanisme pour la conférence Habitat III. Le projet se construit autour d'une charte qui implique dès son origine de très grandes agences comme celles de Paris/Île-de-France, Beijing, New-York, Sao Paulo et North Delhi ainsi que des réseaux nationaux comme ceux de France, de Chine, d'Inde, du Mexique, d'Algérie et du Maroc. Des partenariats sont envisagés avec des réseaux de villes (CGLU, Metropolis, C40, ICLEI...), des structures multilatérales (UN-Habitat, Union européenne, UNESCO, Cities Alliance, OCDE...), le milieu professionnel de l'urbain (Habitat Professionals Forum, Isocarp, International trademarks association (INTA), International federation for housing and planning (IFHP), Global Planners Network (GPN)...), la société civile (Campagne urbaine mondiale, GAP), des fondations et des banques de développement (Agence française de développement, Banque mondiale...).

### ● RENFORCER LES CAPACITÉS DES MÉTROPOLIS ET VILLES MOYENNES

Cette initiative part du constat que les métropoles émergent à un rythme sans précédent : plus de 500 métropoles de plus d'un million d'habitants aujourd'hui ; plus d'une dizaine de nouvelles métropoles chaque année. Devant l'ampleur des développements et la com-

plexité des actions à engager, ces métropoles et villes moyennes nécessitent une ingénierie territoriale solide qui facilite le dialogue entre les acteurs à partir de réflexions approfondies. L'élaboration de politiques métropolitaines, de stratégies territoriales et de projets urbains inclusifs, surs, résilients et durables (cf. ODD n°11) doivent s'appuyer sur des analyses prospectives et des concertations larges. De fait, pour faire face à leurs énormes besoins, les grandes métropoles et villes moyennes se dotent majoritairement d'importantes agences d'urbanisme destinées à produire les politiques de développement et les stratégies d'aménagement indispensables pour anticiper le changement et accompagner les mutations économiques, sociales, technologiques et environnementales.

Parmi les plus connues dans le monde, on compte notamment Regional Plan Association de New York, Seoul Institute, Emplasa de Sao Paulo, Beijing Municipality Planning and Design Institute, Mumbai Metropolitan Region Development Authority, l'Institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France et l'Atelier parisien d'urbanisme. Certains pays se sont dotés de structures nationales visant à promouvoir cet outil d'ingénierie territoriale comme la Fédération nationale des agences d'urbanisme (FNAU) en France, l'Asociacion mexicana de Institutos municipales de planeacion (AMIMP) au Mexique, China Urban Planning Society (CUPS) en Chine, National Institute of Urban Affairs (NIUA) en Inde,

Association of Planning Organizations (APO) aux USA, Agence Nationale de l'Urbanisme (ANURB) en Algérie, réseau des agences urbaines marocaines (MAJAL), General Organization of Physical Planning (GOPP) en Egypte... Ces agences et réseaux d'agences publiques et parapubliques disposent d'une expérience unique à partager.

### ● METTRE EN RÉSEAU LES AGENCES URBAINES

Cette initiative s'inscrit dans l'agenda des solutions d'Habitat III. La mise en réseau des agences d'urbanisme a pour ambition d'aider à la création et au renforcement de l'ingénierie territoriale des métropoles et villes moyennes. Cela se traduit par des échanges visant à favoriser l'innovation, développer de nouvelles méthodes de planification et d'élaboration de projets de territoires, des formations, de l'expertise en appui aux agences, des urban labs sur des projets urbains et territoriaux, des outils de suivi de politiques et stratégies territoriales. Une plateforme d'échanges sera mise en place et des moments particuliers d'échanges (comme des congrès) visant à innover pour mieux répondre aux défis contemporains. Le réseau mondial des agences d'urbanisme participe à la mise en œuvre du Nouvel agenda urbain et se veut un outil d'appui à ONU-Habitat et aux principaux acteurs globaux travaillant sur la planification des métropoles et villes moyennes.

**CHARTRE****Vers une mise en réseau mondiale des agences d'urbanisme****A global network of metropolitan and territorial planning agencies MTPA-gn**

En tant qu'agences d'urbanisme et réseaux nationaux et régionaux d'agences d'urbanisme – organisations publiques ou à but non lucratif préparant des politiques et stratégies urbaines et territoriales et surveillant les développements métropolitains et territoriaux. Elles sont mémoire, base de connaissance, conceptrices, laboratoires urbains permanents et fournisseurs de visions urbaines.

Nous considérons que les agences d'urbanisme sont des instruments clés pour la mise en œuvre du nouvel agenda urbain, adopté à l'échelle internationale durant la conférence Habitat III pour atteindre les objectifs de développement durable (ODD) adoptés à New York en 2015 par les Nations Unies, particulièrement l'objectif n°11 sur les villes et établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.

Nous considérons que les prochaines décennies vont faire face à des défis colossaux en ce qui concerne la planification territoriale et les politiques publiques qui doivent être accompagnées par des agences d'urbanisme. De nouvelles zones métropolitaines et régions vont apparaître et les agences d'urbanisme sont des outils clés pour aider la gouvernance et pour préparer des documents d'urbanisme intelligents (stratégies et politiques urbaines). Plusieurs zones métropolitaines émergentes vont avoir besoin de soutien pour créer de nouvelles agences d'urbanisme.

Nous considérons que la planification intelligente est source importante de mutation en ce qui concerne le développement inclusif, le changement climatique, le nouveau paradigme territorial et les systèmes de gouvernance. Cependant, la planification intelligente nécessite des outils spécifiques de financement, de mise en œuvre et de suivi pour se concrétiser. La mise en réseau internationale des agences d'urbanisme favorisera le conseil pour les décideurs internationaux et nationaux afin de trouver la façon de soutenir la planification intelligente.

Nous considérons que les échanges techniques entre agences d'urbanisme homologues sont un moyen puissant de produire des recommandations et des références communes et d'aider les décideurs à préparer le futur de leurs villes. La connaissance, les analyses et les recommandations doivent être bâties par des experts des zones métropolitaines en partenariat avec tous les acteurs, y compris la société civile, les chercheurs et les décideurs. Cette construction de la connaissance est une contribution cruciale au nouvel agenda urbain et à son suivi.

Nous considérons le besoin d'inviter des acteurs internationaux, des États, des autorités locales, des bailleurs, des professionnels du développement urbain, des universitaires, des chercheurs et des entreprises pour soutenir l'initiative de création d'un réseau d'agences d'urbanisme.

Nous décidons de lancer la démarche de mise en réseau des agences d'urbanisme durant un « networking event » à la conférence Habitat III avec le soutien de plusieurs agences d'urbanisme, mais aussi de réseaux de ces agences et d'acteurs internationaux. Nous invitons les agences d'urbanisme et les réseaux d'agences d'urbanisme à rejoindre cette initiative, pour définir le statut, le rôle, les objectifs, les résultats et la gouvernance de cette mise en réseau des agences urbaines.

Nous sommes d'accord pour partager nos expériences et méthodes sur la planification métropolitaine et territoriale, la gouvernance, les stratégies et politiques urbaines avec le but de construire une connaissance commune des pratiques développées dans chaque contexte.

Nous sommes d'accord pour assister et aider, si besoin à la création et à la consolidation des agences d'urbanisme.

Le 19 octobre 2016, à Quito

---

**DIRECTRICE DE LA PUBLICATION :** Brigitte Bariol-Mathais, Déléguée Générale de la FNAU  
**CONCEPTION ET RÉDACTION :** Pierre-Arnaud Barthel (AFD), Patrice Berger (UrbaLyon), Éric Huybrechts (IAU-ÎdF),  
Marianne Malez et Alexia Moreau (FNAU)

**Avec la participation de** Julien Allaire (CODATU), Christine Auclair (WUC), André-Marie Bourlon (APUR),  
Ronan Dantec (CGLU), Jean-Pierre Elong M'bassi (CGLU-A), Julien Gicquel (APUR), Jérôme Grange (Aduga),  
Salvador Herrera (AMIMP), Amine Idrissi Belkasmî (Majal), Leïla Khaldi (AFD), Bechir Odeimi (Cités Unies Liban/BTVL),  
Nicole Madariaga (AFD), Anne Odic (AFD), Fanny Quertamp (PADDI), Olivier Richard (APUR), Olivier Roussel (UrbaLyon),  
Henri-Noël Ruiz (AUDIAR), Rafael Tuts (UN-Habitat)

**CRÉDIT PHOTOGRAPHIQUE DE LA COUVERTURE :** Ville de Montréal, Avenue McGill College  
**GRAPHISME :** Héroïse Tissot - **IMPRESSION :** imprimé avec des encres végétales par l'Imprimerie de la Centrale Lens,  
62302 Lens, juin 2016 - **ISBN :** 979-10-90777-04-0

Document téléchargeable sur [www.fnau.org](http://www.fnau.org)

---

