

De Vancouver 76 et Istanbul 96 à Quito 2016: une continuité des défis urbains et des engagements politiques

Daniel Biau, Ingénieur et sociologue, Ancien Directeur Adjoint d'ONU-Habitat

En 1976, lors de la Conférence fondatrice de Vancouver sur les établissements humains (Habitat I), le monde comptait 4.1 milliards d'habitants dont 1.4 milliard d'urbains (38%). En 1996, lors du Sommet d'Istanbul, il y avait 5.8 milliards de terriens dont 2.6 milliards d'urbains (45%) et en 2016, à l'heure d'Habitat III, la planète compte 7.3 milliards d'habitants dont 4 milliards d'urbains (55%).

La population urbaine du monde devrait augmenter de 750 millions d'habitants en 1950 (30% de la population totale) à 6.4 milliards en 2050 (66% de la population totale). L'humanité sera passée du rural à l'urbain en un siècle, une véritable révolution. Les démographes prévoient une stabilisation de la population mondiale autour de 10 milliards d'humains vers 2070 dont une large majorité vivra dans les villes, grandes et petites, et une immense majorité dans les pays que l'on disait jadis « du tiers monde ». Si la transition urbaine est quasiment achevée en Europe et en Amérique (du nord et du sud), elle est pleinement en cours en Afrique et en Asie. Cette transition n'est pas seulement démographique, elle est aussi économique avec dans la plupart des pays une réduction de la part de l'agriculture dans le PIB, une monétarisation et une financiarisation de l'économie et une expansion des services, et elle se traduit par d'importants changements sociaux avec un creusement des inégalités entre les pauvres et les riches, une croissance des classes moyennes et une urbanisation générale des modes de vie.

Le monde s'urbanise donc, irréversiblement. Les villes, quelles que soient leurs tailles, offrent aux citoyens la possibilité de partager des espaces publics, d'exercer leurs droits et de trouver des emplois. Elles permettent aussi de partager et d'adopter des valeurs communes et des modes nouveaux de gouvernance. Mais les villes sont loin d'offrir des conditions et des chances équivalentes à tous leurs habitants. La majorité des populations urbaines est soumise à de multiples contraintes d'ordre économique, social, culturel et environnemental. Dans de nombreuses villes, la fracture sociale et spatiale entre riches et pauvres constitue un évident facteur d'instabilité et génère des coûts économiques et sociaux, non seulement pour les populations déshéritées, mais également pour l'ensemble de la société. Cela est vrai dans les pays du Sud comme dans ceux du Nord.

Depuis sa création à la suite de la Conférence de Vancouver, le CNUEH (devenu ONU-Habitat en 2002) constitue le « think-tank » international de l'urbanisation durable, chargé de tirer les leçons des expériences nationales, de synthétiser les recherches, d'émettre des lignes directrices, de proposer des orientations politiques et d'aider les pays qui le souhaitent à améliorer les conditions de vie de leurs populations. Malheureusement la Question Urbaine est à la fois trop vaste (la ville est un espace complexe où se mêlent tous les secteurs d'activité et où convergent toutes les problématiques) et trop locale (chaque ville est spécifique) pour constituer une priorité internationale. C'est pourquoi, au cours des quatre dernières décennies, le système des Nations Unies a essayé de lui donner une orientation sociale et environnementale et de la lier à des priorités plus claires ou plus populaires comme le développement durable, la gouvernance

démocratique et l'éradication de la pauvreté. Cela a permis de mieux appréhender la transition urbaine, d'identifier et de mettre en évidence des options politiques locales et de conseiller nombre de gouvernements sur les meilleures méthodes à adopter pour élaborer et mettre en œuvre des stratégies efficaces du logement et du développement urbain.

Les grandes conférences mondiales sur les établissements humains, convoquées tous les 20 ans, constituent de remarquables jalons dans cette évolution des idées et des pratiques urbaines, elles offrent des occasions de faire le point sur les problèmes, de trouver un consensus sur les solutions et de les formaliser dans un Agenda universel.

Depuis 1976 le monde a connu de grands bouleversements politiques et économiques : fin de la guerre froide et prolifération des conflits régionaux, mondialisation accélérée, croissance des migrations internationales, montée en puissance des pays émergents, délocalisations industrielles, révolution numérique, etc. En revanche les problèmes urbains, malgré un évident changement d'échelle, sont restés qualitativement assez similaires. Comme on le verra ci-après en passant en revue les thématiques des trois Conférences, si l'explosion urbaine a accru l'amplitude quantitative des problèmes, les solutions préconisées pour assurer une urbanisation durable et un logement pour tous sont caractérisées par une grande continuité.

Habitat I (Vancouver, juin 1976) : le cri d'alarme

Les rapports de la Conférence de Vancouver comprennent une Déclaration de principes et des recommandations pour l'action nationale et la coopération internationale. La lecture de ces documents donne l'impression que tout avait été dit en 1976 et que peu de recommandations sont devenues obsolètes.

La Déclaration de Vancouver commence par un préambule affirmant que « les conditions de vie inacceptables dans les établissements humains risquent d'être aggravées par une croissance économique inéquitable et une urbanisation anarchique si des mesures positives et concrètes ne sont pas prises aux niveaux national et international ». La première mesure est « d'adopter des politiques d'habitat et des stratégies de planification fortes, significatives et efficaces (...) en considérant les établissements humains comme instrument et objet du développement ». La Conférence préconise une répartition plus équitable des retombées du développement, la planification et la réglementation de l'utilisation des sols, la protection de l'environnement, l'intégration des femmes et des jeunes, la réinstallation des personnes déplacées par les catastrophes naturelles ou causées par l'homme. Cela reste valable aujourd'hui. Dans les lignes directrices pour l'action sont définis les différents éléments d'une politique des établissements humains. L'accent est mis sur l'intégration sociale, la réduction des disparités entre zones rurales et urbaines, une urbanisation organisée, l'établissement de normes minimales et progressives et la participation communautaire. La Déclaration stipule que « l'accès à un logement convenable et aux services est un droit humain fondamental » et que « les gouvernements doivent aider les autorités locales à participer dans une plus grande mesure au développement national » – sujets encore très actuels. La Déclaration souligne avec insistance que « l'utilisation des sols doit être soumise à un contrôle public », une idée qui a perdu de son attrait dans les années 1990.

Le principal résultat de la Conférence est une série de 64 recommandations pour l'action nationale, regroupées dans un « Plan d'action ». Les politiques préconisées accordent une grande

importance à la répartition spatiale de la population et à la participation publique. Avec le recul la section sur les institutions est certainement la plus discutée car elle recommande la création de ministères et d'institutions financières spécialisées pour les établissements humains. Cela a été réalisé dans de nombreux pays, avec des résultats décevants.

La substance du Plan d'action de Vancouver figure dans les sections B (Planification urbaine), C (Logements, infrastructures et services) et D (Foncier). Dans la section B, on trouve un mélange de planification verticale dépassée et de déclarations visionnaires. Toutes sortes de planification sont recommandées, du niveau national au niveau des quartiers, y compris dans les zones rurales, temporaires et même "nomades" ! Mais l'amélioration des établissements humains existants n'est pas oubliée. Une attention particulière « doit être accordée aux grandes opérations de démolition qui ne doivent être menées que lorsque la conservation et la réhabilitation ne sont pas réalisables et si des mesures de réinstallation ont été prévues ». Le paragraphe sur l'expansion urbaine recommande d'une part, une législation et des institutions chargées de gérer l'acquisition des sols et le développement foncier et d'autre part, une mobilisation de ressources fiscales et financières afin de permettre le développement intégré des services essentiels. En revanche la question de savoir qui sont ou devraient être les planificateurs urbains n'est pas abordée. Parmi les objectifs prioritaires identifiés, on relève: « procurer une sécurité foncière pour les quartiers spontanés et proposer des parcelles assainies destinées spécifiquement à la construction par le secteur informel ». D'excellentes recommandations concernent également les politiques nationales du logement (fournir des terrains aménagés partiellement ou entièrement subventionnés, proposer des solutions alternatives, y compris la location, promouvoir l'auto-construction assistée) et les politiques d'infrastructures (mettre en place des systèmes de tarification visant à assurer un accès plus équitable, minimiser l'impact sur l'environnement, donner priorité à l'approvisionnement en eau potable et à l'élimination des déchets, encourager les transports collectifs et l'efficacité énergétique).

La section D sur le foncier commence en déclarant que « la propriété privée contribue à l'injustice sociale » et que « le contrôle public de l'utilisation des terres est par conséquent indispensable ». Elle préconise une politique foncière volontariste basée sur le zonage, les réserves foncières, les expropriations avec indemnisation, la redistribution des taxes foncières, la récupération des profits fonciers résultant de l'investissement public et le cas échéant, l'appropriation publique.

Les documents issus de la Conférence de Vancouver, qui reflètent un consensus keynésien qui disparaîtra avec la fin de la guerre froide, demeurent valables dans de nombreux domaines. Mais Vancouver fut avant tout un cri d'alarme, celui de Kurt Waldheim, alors Secrétaire général de l'ONU, constatant que « plus d'un tiers de l'ensemble de la population urbaine des pays en développement vit dans des bidonvilles et des quartiers informels ». Le Secrétaire général de la Conférence, Enrique Peñalosa y fit écho en déclarant: « la question primordiale est de savoir si la croissance urbaine continuera d'être un processus spontané et chaotique ou si elle pourra être planifiée pour répondre aux besoins des communautés ».

Habitat II (Istanbul, juin 1996) : l'émergence de la gouvernance

La Conférence d'Istanbul donna lieu à de vifs débats au cours de ses deux années de préparation, elle mobilisa 20.000 participants durant deux semaines et produisit un « Programme pour l'Habitat » (en anglais, Habitat Agenda) extrêmement dense et âprement négocié, paragraphe par

paragraphe, mot par mot, notamment entre l'Union Européenne et le Groupe des 77.

La Déclaration d'Istanbul rappelle les deux thèmes de la Conférence, le logement et l'urbanisation. Elle réaffirme le droit à un logement convenable et adopte les principes de partenariat (i.e. entre gouvernement et les autres acteurs urbains) et de participation (des populations concernées). Ce fut une grande nouveauté. Les états signataires ajoutent : « Considérant que les autorités locales sont nos partenaires les plus proches et qu'elles ont un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat, nous devons promouvoir la décentralisation au profit d'autorités locales démocratiques et chercher à renforcer leurs capacités financières et institutionnelles, tout en veillant à ce qu'elles agissent de manière transparente. » La gouvernance et la démocratie participative furent les idées forces du Sommet d'Istanbul, validées par l'Assemblée Générale de l'ONU.

Le Programme pour l'Habitat comprend quatre chapitres : Préambule, Buts et Principes, Engagements et Plan d'Action Mondial. Les engagements précisent la Déclaration d'Istanbul, y compris concernant l'égalité entre les sexes, un thème mis systématiquement en avant par toutes les instances de l'ONU. Comme dans la plupart des résolutions onusiennes ces engagements seront tenus à des degrés très divers par les 171 gouvernements signataires. Il est plus intéressant de parcourir le Plan d'Action et les Stratégies de mise en oeuvre figurant dans trois principales sections. La première section substantive est intitulée : « Un logement convenable pour tous », ce qui était le premier thème de la Conférence. La plupart des actions recommandées restent d'actualité : garantir la sécurité d'occupation, fournir des aides ciblées, appuyer les diverses composantes du secteur du logement, adopter des politiques de facilitation, ne pas oublier les sans-abri, les réfugiés et les personnes déplacées, mettre en place un cadre juridique, financier et réglementaire adéquat, encourager l'auto-construction et la participation communautaire, développer l'information et l'impôt fonciers, assurer l'accès aux infrastructures et services de base (ce sujet fera l'objet de Lignes Directrices Internationales adoptées en 2009, soit 13 ans plus tard), élaborer des plans d'aménagement pour fournir des terrains viabilisés et des espaces publics, densifier l'occupation des sols, développer les transports en commun. Tout y est. Tout ou presque : les questions de financement du logement et des services ne sont abordées que superficiellement tandis que l'amélioration et l'éradication des bidonvilles sont étrangement absentes. Il faudra attendre la Déclaration du Millénaire (septembre 2000) pour que l'amélioration des conditions de vie des habitants des taudis redevienne un Objectif de Développement. La gestion réglementée des sols ne constituait plus une priorité en 1996, tandis que le financement du logement et les finances municipales restaient dissimulés derrière le vœu très général de mobilisation des ressources.

La deuxième section substantive est intitulée : « Le développement durable des établissements humains dans un monde de plus en plus urbanisé » (jargon onusien signifiant « urbanisation durable »), ce qui était le second thème de la Conférence. Cette importante section a tout l'air d'un fourre-tout, elle souffre du mal chronique des textes onusiens, celui de la « multi-rédaction » (de nombreux intervenants ajoutant phrases et paragraphes de façon décousue et dont les apports sont intégrés par souci de consensus). Les actions recommandées ne sont pas très originales, elles comprennent la gestion de l'environnement, des déchets, des risques sanitaires, notamment de la pollution de l'air et de l'eau, les besoins des personnes vulnérables, la nécessité de densités appropriées et d'utilisation mixte des sols, de cadres juridiques et fiscaux, de partenariats public-privé, d'améliorer la sécurité urbaine. Elles mentionnent le besoin de

politiques urbaines et régionales intégrées et de nouvelles méthodes de planification, de conception, d'aménagement, de revitalisation et de gestion des villes, mais sans s'attarder sur ce sujet (qui fera l'objet de Lignes Directrices Internationales adoptées en 2015). Elles soulignent que « la dépendance actuelle, dans la plupart des centres urbains, à l'égard de sources d'énergie non renouvelables peut entraîner des changements climatiques, la pollution de l'air et, par contrecoup, une dégradation de l'environnement et des problèmes de santé pour les êtres humains ». Il faut donc « encourager l'utilisation de sources d'énergie renouvelables et de systèmes de transport non motorisés » (ce que la COP 21 hésitera à préconiser !). Il faut aussi prendre des mesures de prévention des catastrophes et de réduction de la vulnérabilité. Tous les sujets semblent donc couverts, mais de façon sectorielle et sans hiérarchisation.

C'est pourquoi le secrétariat et les négociateurs ont tenu à ajouter une troisième section substantive, non prévue au départ, intitulée « Renforcement des capacités et Développement des institutions ». Cette section, qui aurait pu s'appeler « Gouvernance Urbaine », est sans doute la plus innovante du Plan d'Action. Elle débute par recommander « une décentralisation effective des responsabilités, de la gestion des politiques, du pouvoir décisionnel et de ressources suffisantes, y compris du pouvoir de lever des impôts, au profit des autorités locales, qui sont les plus proches de leurs administrés et les représentent le mieux. » La décentralisation fera l'objet de Lignes Directrices internationales, longuement discutées et adoptées en 2007. La même section ajoute avec audace qu'il faut « encourager l'institutionnalisation de la participation élargie des citoyens à la prise de décisions et à la gestion au niveau local » et « mettre en place, à titre permanent, des mécanismes de consultation élargie pour associer la société civile à la prise de décisions ». Elle souligne l'importance « des systèmes d'information qui permettent la création de réseaux et l'accès aux ressources en temps voulu (Internet est cité) et l'échange, le transfert et la mise en commun de données d'expérience et de compétences ». Elle insiste sur la formation et le développement institutionnel et relève les spécificités de la gestion métropolitaine : « l'absence d'autorité métropolitaine ou de coopération efficace à l'échelle de la métropole pose des problèmes de gestion urbaine » et recommande de « mettre en place le cadre législatif et les structures administratives pour assurer de façon coordonnée, efficiente et équitable la fourniture de services, la mobilisation des ressources et le développement durable dans l'ensemble des zones métropolitaines.»

Il faut avoir à l'esprit que toutes ces recommandations ont été négociées et adoptées à l'unanimité par les états membres de l'ONU à une époque où le terme de gouvernance était encore tabou. En fait Istanbul a promu les paradigmes des années 1990, ceux de l'économie de marché (« permettre aux marchés fonciers de fonctionner ») mais aussi la bonne gouvernance et la démocratie participative, alors que les nations entraient dans un monde globalisé générant de nouvelles opportunités et des risques accrus. C'est un monde dans lequel la marge de manœuvre de l'action nationale allait être plus réduite qu'elle ne l'était en 1976. Ces évolutions ont eu un impact direct sur les politiques, les stratégies et les pratiques des établissements humains dans le monde entier. Et ONU-Habitat a pris une dimension nouvelle au début du siècle, créant le Forum Urbain Mondial dont les sessions biennales permettent aux nombreux acteurs de la scène urbaine de faire le point sur ces changements.

Habitat III (Quito, octobre 2016) : renouveler les engagements

A l'heure où sont écrites ces lignes la négociation du Nouvel Agenda Urbain (NAU) n'a pas

commencé. Il est donc trop tôt pour apprécier les apports d'Habitat III. On peut cependant espérer que le NAU constituera un guide pratique permettant aux gouvernements de revoir et de renforcer les politiques urbaines nationales (PUN).

On sait qu'une bonne gouvernance doit être participative, responsable et transparente et qu'une politique urbaine doit s'appuyer sur trois piliers essentiels : un dispositif institutionnel partenarial, un cadre réglementaire facilitateur, et des instruments financiers efficaces. Les PUN doivent être mises en œuvre par l'application de différentes stratégies concernant les terrains, le logement, les infrastructures et les services urbains. Des stratégies locales, des plans territoriaux et environnementaux, des opérations d'urbanisme permettent ensuite de transformer l'espace bâti au niveau de chaque ville, à l'initiative des collectivités locales. Cela devrait être rappelé à Quito.

On peut tenter de regrouper les recommandations attendues d'Habitat III en trois catégories. La première comprend celles visant à mettre à jour les concepts régissant le développement urbain. L'adaptation au changement climatique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la résilience face aux catastrophes, l'efficacité énergétique et la mobilité, les enjeux de la décentralisation et de la participation, la gestion des métropoles, telles sont (parmi d'autres) les priorités à revisiter. La seconde catégorie concerne les moyens de mise en œuvre, les politiques, les plans et les financements. Comme indiqué plus haut, Istanbul n'a pas beaucoup apporté sur les sujets essentiels que sont les finances municipales et le financement du logement. Quito devrait combler cette persistante lacune. Enfin la troisième catégorie concerne l'urbanisme proprement dit, l'organisation de l'espace, les formes urbaines. Il s'agira d'établir un consensus sur la compacité et la densité urbaines, la prévention de l'étalement territorial, la connectivité et la multi-modalité, les extensions urbaines, les espaces publics, le développement polycentrique des agglomérations, les corridors et méga-régions urbaines, autant de sujets absents d'Habitat II et qui renvoient aux débats des années 1970.

A l'échelle du temps long de l'urbanisation mondiale il n'y a qu'un pas entre Vancouver et Quito, mais les défis demeurent, d'autant que la communauté internationale s'est engagée à « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables» d'ici 2030 (Objectif 11 de développement durable, septembre 2015). Il faut donc souhaiter qu'Habitat III débouche sur un Plan d'Actions réaliste et hiérarchisé et que ces actions soient effectivement mises en œuvre.

Daniel Biau, juin 2016

Daniel Biau est ingénieur civil des Ponts et Chaussées et docteur en sociologie. Il a été Directeur exécutif adjoint de l'Agence des Villes de l'ONU (ONU-Habitat) et Directeur de la Coopération Technique de cette agence de 1994 à 2011. Il a conseillé plus de soixante pays dans les domaines de l'habitat et de l'urbanisme et publié de nombreux articles sur le développement urbain dans les différentes régions du monde. Consultant indépendant, il partage son temps entre Nairobi et Paris, d'où il poursuit son exploration des villes et son observation des modes d'urbanisation de la planète.