

1. Les enjeux

Lors du *Congrès mondial des urbanistes* et du *Forum urbain mondial*, qui se sont tenus au mois de juin 2006 à Vancouver, plusieurs associations représentatives d'urbanistes issues de différents pays ont paraphé la *Déclaration de Vancouver*. Ce texte invite les professionnels du monde entier à se rassembler afin d'apporter des réponses efficaces et effectives aux défis posés par l'accélération de la croissance urbaine, l'aggravation de la pauvreté en milieu urbain et pour faire face aux bouleversements climatiques et aux catastrophes naturelles qu'ils entraînent. La présente contribution s'inscrit comme un complément à la *Déclaration de Vancouver*.

Elle définit les principes fondateurs d'une nouvelle approche de la gestion des établissements humains que nous appellerons le *Nouvel urbanisme*. Nous nous proposons de montrer en quoi il est indispensable qu'un esprit nouveau souffle sur l'urbanisme. En effet, la profession est pleinement légitime pour participer à la résolution des problèmes posés à l'échelle de la planète. La présente déclaration d'intention est le fruit d'un cycle de rencontres et d'échanges internationaux qui a rassemblé des urbanistes, des acteurs du développement local, et des représentants de la société civile comme du secteur privé. Elle n'engage que leurs auteurs, et en aucune façon les organismes pour lesquels ils travaillent ou dont ils sont membres

2. Les motivations

Le temps presse. La croissance urbaine connaît aujourd'hui une accélération rapide, et elle affecte l'ensemble des régions du monde, avec des conséquences qu'il faudra gérer pendant longtemps. Le coût social et l'impact environnemental liés au développement d'espaces urbains déséquilibrés risquent de s'avérer ingérables si rien n'est fait pour rendre ces territoires plus durables et pour rendre la vie en milieu rural plus supportable.

Si rien n'est entrepris pour renverser les tendances actuelles :

- la pauvreté urbaine deviendra un phénomène omniprésent. En 2002, 30% de la population urbaine mondiale vivait sous le seuil de pauvreté. Mais au rythme actuel, cette proportion avoisinera 50% à l'horizon 2020, représentant 1,6 milliards d'individus.
- Le nombre de réfugiés environnementaux et de personnes déplacées en raison de catastrophes climatiques plus fréquentes et plus graves, augmentera. Les espaces urbains, qui ne cessent de s'étendre, alimentent le changement climatique en produisant pollution et gaz à effet de serre.
- Ceux qui fuient les combats, continueront à trouver refuge dans les villes, mais celles-ci seront de plus en plus en proie à l'insécurité et au terrorisme.

L'accumulation de ces menaces conduit progressivement à une situation de crise généralisée à l'échelle planétaire, dont on peut d'ores et déjà percevoir les signes avant-coureurs. Comment ignorer le développement urbain sauvage, d'une ampleur sans précédent, la croissance irréversible du nombre de réfugiés, et l'explosion de l'insécurité ? Cette situation alarmante saute aux yeux dans les pays en voie de développement, mais les pays du Nord doivent eux aussi trouver le moyen de promouvoir le développement de villes durables.

Au fil du temps, notre planète est devenue plus petite. Pourtant, la plupart de nos politiques publiques continuent de fonctionner sur des schémas hérités du passé, pour lesquels les questions de développement urbain relèvent uniquement d'enjeux locaux, et qui analysent les catastrophes naturelles ou les flambées de violence urbaine comme des phénomènes isolés et imprévisibles. Les modes d'intervention conçus sur de telles bases sont voués à l'échec.

A l'inverse, le Nouvel urbanisme se caractérise par la recherche d'approches différenciées selon les contextes et la mise en œuvre de moyens dédiés, dans une logique de développement durable et participatif. C'est pourquoi les questions de planification urbaine sont au cœur du renouvellement de la gouvernance des établissements humains.

En 1996, l'accès à un toit pour tous et le développement durable des établissements humains ont été placés au cœur des priorités de l'action internationale en matière d'habitat. Cinq ans plus tard, l'Assemblée générale des Nations Unies, réunie en session extraordinaire, a réaffirmé ces principes. Enfin, en 2002, le Sommet mondial pour le développement durable a mis l'accent sur le développement urbain durable. Ce sont les bases du Nouvel Urbanisme, qui s'inscrit dans une logique résolue de soutien aux populations les plus modestes et promeut le développement durable dans toutes ses dimensions, sociales, économiques, et environnementales. A ce jour, les acteurs publics qui ont réalisé les investissements nécessaires pour se mettre en situation d'anticiper et de gérer la transformation des établissements humains restent pourtant trop rares.

Le degré de qualification des ressources humaines nécessaires pour la gouvernance des établissements humains ne correspond pas aux besoins, et il est nécessaire de combler rapidement ce retard. Pour y parvenir, il convient de ré-interroger le mode de formation des urbanistes, de réévaluer les compétences des urbanistes déjà en exercice, et d'ouvrir de nouveaux champs d'action aux autres acteurs du secteur, mais qui ne sont pas urbanistes de profession. Dans cette perspective, la formation des élites politiques constitue également un enjeu important.

Les modes de formation et les pratiques traditionnelles de l'urbanisme sont aujourd'hui dépassés face au rythme des mutations urbaines. Le Nouvel urbanisme se distingue des pratiques de planification urbaine qui ont été mises en œuvre tout au long du XX^e siècle, et qui dans de nombreux pays du tiers-monde, ont été appliquées dans un contexte colonial, sans jamais avoir été vraiment réactualisées. Au contraire, la croissance urbaine du XXI^e siècle implique *a minima*, un effort en faveur de l'innovation et de la créativité urbaines, le développement des transferts de connaissance et un effort accru dans le domaine de la formation. Le mode d'emploi du Nouvel urbanisme n'est pas gravé dans le marbre. Le Nouvel urbanisme relève plutôt d'un ensemble de principes de base, susceptibles d'être adaptés selon les contextes d'exercice rencontrés, en tenant compte des pratiques culturelles et des systèmes de gouvernement qui les caractérisent.

3. La valeur ajoutée du nouvel urbanisme

Réduire l'exposition au risque face aux catastrophes naturelles

Pour rendre les établissements humains plus vivables, et pour répondre plus efficacement aux défis environnementaux, il est urgent de prendre à la racine les causes du changement climatique et de gérer soigneusement la croissance des villes en réduisant la part de la population la plus exposée aux aléas du climat.

Créer des villes éco-compatibles

La croissance urbaine engendre de nombreux bouleversements de l'environnement, aussi bien à l'échelle locale qu'à l'échelle globale. Le Nouvel urbanisme milite pour le développement de modes de transport éco-compatibles, de modes de construction durables, et pour la préservation des atouts naturels. Il s'agit d'imaginer et de créer des formes urbaines plus économes en énergie et plus performantes, d'encourager les évolutions juridiques et les formes d'organisation politiques susceptibles de les accompagner. En effet, ces facteurs sont décisifs pour assurer la préservation durable de l'environnement.

Lutter contre la croissance de l'habitat informel et en taudis

L'Objectif du Développement du Millénaire qui appelle à améliorer avant 2020 les conditions de vie de 100 millions de personnes qui vivent actuellement en bidonville, sera probablement atteint. Mais si l'on en croit les tendances actuelles, la proportion de personnes habitant en bidonvilles dans le monde, passera de une sur six en 2001 à une sur trois en 2031. L'amélioration des conditions de vie dans les bidonvilles est nécessaire. Mais cela ne sera pas suffisant pour résoudre le problème de l'habitat informel et en taudis. Il est donc indispensable de mettre en œuvre de vraies politiques de planification et de développement urbain et de promouvoir des politiques foncières qui garantissent le droit de propriété. Il s'agit d'assurer à ces territoires urbanisés le raccordement aux services de transports et à la voirie ainsi qu'aux réseaux d'adduction d'eau, d'électricité etc. Cette démarche permettra de créer des villes plus sûres et plus accessibles.

Construire une croissance économique durable dans les zones aussi bien urbaines que rurales

La croissance urbaine est à la fois un moteur et une conséquence de la croissance économique et des opportunités qu'elle crée. En mettant l'accent sur la vie quotidienne, le Nouvel urbanisme peut aider à faire reculer la pauvreté urbaine et à endiguer les phénomènes d'exode rural. La mise en œuvre des principes du Nouvel urbanisme a permis de régénérer des villes et des centres-villes sur le déclin dans les pays du Nord et de gérer la croissance urbaine en Asie. Dès lors qu'ils répondent à un besoin réel, ces principes constituent un accélérateur du développement local. Le développement de l'habitat en milieu rural constitue également un axe de croissance essentiel, en offrant de nouveaux débouchés en termes de marchés et de services. Ainsi, le bénéfice de la planification peut s'étendre en dehors de espaces urbanisés et y garantir des conditions de vie acceptables.

Résoudre les conflits et créer des villes sûres

Le Nouvel urbanisme peut contribuer à renforcer la lutte contre la criminalité, et à améliorer la prévention. C'est un élément clef de la reconstruction de villes désagrégées dans des contextes d'après-conflit ou à la suite de catastrophes naturelles. Dans de tels situations, il s'agit de consolider la cohésion sociale et la citoyenneté. C'est ce que permet une politique de reconstruction planifiée associée à une stratégie de gouvernance qui privilégie des approches partenariales et des processus participatifs. Les projets d'urbanisme (*plans*) constituent un cadre qui permet de rassembler différents acteurs autour d'objectifs communs. Ils créent aussi un espace d'échange et de confiance, où les membres de la société civile aussi bien que les défenseurs d'intérêts publics et privés parfois divergents, peuvent définir et mettre en œuvre des politiques de développement partagées. Même dans les situations d'urgence où il s'agit avant tout de répondre aux besoins des populations victimes

de conflits ou de catastrophes naturelles, le Nouvel urbanisme peut garantir la prise en compte d'une approche à plus long terme des enjeux.

Le capital civique

La philosophie du Nouvel urbanisme repose sur la conviction selon laquelle, sans la mobilisation conjointe et l'implication des populations, des individus et de leurs communautés, les politiques de développement urbain (*planning*) ne pourront répondre aux défis du développement durable. Il s'agit pour cela de créer des contextes propices à l'instauration et à la compréhension de la notion de *biens communs* et de *mutualisation des intérêts individuels*. Pour y parvenir, tout l'enjeu sera d'inventer des modes de gouvernance qui puissent s'inscrire dans les habitudes et les pratiques locales pour y renforcer le sentiment d'appartenance collective.

L'objectif premier du Nouvel urbanisme consiste à améliorer la qualité de la vie dans les établissements humains. Traditionnellement, les urbanistes se sont attachés à apporter des réponses aux questions sociales et culturelles, mais également aux enjeux environnementaux et humains posés par l'installation de populations et la création des infrastructures correspondantes, dans des espaces jusqu'alors naturels. Le Nouvel urbanisme s'inscrit dans cette même perspective, mais il entend bien l'adapter au monde d'aujourd'hui. Ainsi, il part du principe la pauvreté constitue désormais un enjeu central pour le développement d'établissements humains.

4. Les dix principes fondateurs du Nouvel urbanisme

1. *S'inscrire dans la durée*

Les principes du développement durable tels qu'ils ont été définis lors du Sommet mondial pour le développement durable de 2002, constituent la pierre angulaire du Nouvel urbanisme. Ils ne sont évidemment pas l'apanage exclusif de l'urbanisme. Mais l'apport spécifique du Nouvel urbanisme consiste à mettre au centre des préoccupations une approche intégrée, qui réconcilie dans un même ensemble les aspects sociaux, économiques et environnementaux du développement d'établissements humains. Le Nouvel urbanisme prend pleinement en compte les implications des modes de croissance actuels pour les générations à venir. C'est en effet l'une des clefs pour assurer la préservation de l'environnement.

2. *Pour une approche intégrée des projets et des budgets*

Le Nouvel urbanisme ne se réduit pas à la prise en compte des questions économiques ou d'aménagement ou bien encore d'environnement. Il relève d'une approche intégrée. Dès lors que le contexte institutionnel s'y prête, et en privilégiant des stratégies qui s'enrichissent mutuellement plutôt qu'elles ne se contredisent, il peut être un vecteur d'efficacité et permettre la mise en œuvre effective des projets.

Ce n'est pas la planification à elle seule, ni même le recours aux mécanismes de l'offre et de la demande dans un marché dérégulé qui pourront permettre de créer des établissements humains plus durables. Il est indispensable de développer la cohérence entre planifications budgétaires privée et publique pour mettre effectivement en œuvre cette approche intégrée.

3. *Pour un urbanisme de partenariat*

Le Nouvel urbanisme donne les moyens de définir de façon négociée où et comment s'effectue la croissance urbaine. Dans ce processus, qui implique une coopération volontaire de chacun, tous les acteurs qui ont un intérêt sur un territoire sont partie prenante : les acteurs institutionnels, mais aussi les représentants des organisations du secteur privé et de la société civile ou du secteur associatif. Cette méthode de planification, qui ne consiste pas à réglementer et encadrer le travail des acteurs non institutionnels, mais qui bien au contraire accompagne leur action dans une logique participative, produira de meilleurs résultats. Il s'agit là d'une véritable rupture avec l'idée selon laquelle l'urbaniste serait un arbitre impartial, agissant au nom du seul intérêt général.

4. *Pour des procédures d'urbanisme transparentes et opposables*

Le Nouvel urbanisme relève plutôt d'un processus de bonne gouvernance qu'il ne constitue un outil de gouvernement. Il vise à favoriser l'élaboration de processus décisionnels créateurs de qualité urbaine et facteurs d'intégration sociale. Il s'agit de développer un sentiment collectif d'appropriation des réalisations produites. Parce que la planification par la demande est plus dynamique et plus concrète, parce que la prise en compte de la demande sociale est un facteur clef de la croissance des villes, la recherche permanente de nouvelles approches participatives fait partie intégrante du Nouvel urbanisme. Cette démarche va au-delà de l'information et de la consultation du public. Il s'agit de rendre les procédures d'urbanisme opposables et transparentes. Le droit de regard du public doit s'appliquer à tous les champs d'action, et s'incarner à travers des jurys citoyens, dans des contrats de confiance, ou d'autres dispositifs garantissant la prise en compte de la volonté populaire dans les décisions publiques.

5. *Pour une généralisation du principe de subsidiarité*

Le principe de subsidiarité devrait irriguer le Nouvel urbanisme et s'appliquer systématiquement à chaque fois qu'il est question du partage et de l'organisation du pouvoir. Il appartient certes aux gouvernements des Etats d'élaborer les principes des politiques de développement urbain à une échelle nationale, et de déterminer la nature des infrastructures et des réseaux nationaux ou

transnationaux qui permettront de nourrir la croissance. Mais la décentralisation est indispensable. Les collectivités locales, et à leurs côtés, les associations, dont la légitimité doit être renforcée, sont appelées à jouer un rôle de premier plan pour tout ce qui concerne les enjeux de proximité. L'élaboration de politiques publiques doit donc s'effectuer en prenant en compte les différents niveaux d'administration territoriale, gage de leur pérennité et de leur efficacité.

6. Pour une prise en compte du marché

Le Nouvel urbanisme est conscient du rôle prépondérant des marchés dans la régulation foncière et immobilière, et il tient compte de l'économie informelle qui constitue souvent un vecteur de croissance appréciable. Parce que toutes les formes de développement ne sont pas vertueuses, il importe de savoir composer avec les mécanismes de marché sans s'y soumettre entièrement. Sur les territoires dont le développement est menacé par un trop faible niveau de la demande et qui doivent faire face à une régression de l'investissement, des projets soutenus par des fonds publics peuvent permettre de recréer un climat de confiance. Le Nouvel urbanisme part du principe selon lequel, des projets de développement qui inspirent confiance sauront attirer des investissements privés. Cela implique d'évaluer dès le départ les effets induits, de limiter les risques et les externalités indésirables, afin de créer les conditions favorables à l'investissement

7. Pour rendre le foncier accessible à tous.

Pour répondre de façon équitable aux besoins de l'ensemble de la société, le développement urbain doit pouvoir s'appuyer sur des disponibilités foncières localisées dans des espaces sûrs et accessibles. L'urbanisme a trop longtemps sous-estimé les besoins, en particulier ceux des plus pauvres. La conséquence en est aujourd'hui que les catégories les plus défavorisées de la population urbaine dans le monde sont souvent aussi les plus exposées à l'insécurité et aux conséquences des calamités naturelles. Le Nouvel urbanisme doit être guidé par des principes de régulation de la propriété et de gestion de l'espace plus équitables. Les projets de développement ne peuvent ignorer l'existence des bidonvilles et de quartiers informels. Les droits de leurs occupants doivent être reconnus. Il s'agit de développer des démarches qui privilégient des solutions de relogement négociées, ou qui, à défaut, favorisent une amélioration des conditions de vie sur place.

8. Pour des dispositifs adaptés à leur contexte d'application

Ce n'est pas en essayant de réguler les modes d'occupation à une échelle micro-locale ni en privilégiant des politiques de développement à petite échelle que l'on parviendra à réguler la croissance urbaine. Au contraire, il convient d'adopter une approche stratégique qui tienne compte des besoins des populations défavorisées à l'échelle globale et propose des solutions qui visent à préserver les ressources et les milieux naturels par des moyens réalistes et à des coûts abordables.

Il n'y a guère que deux types de situations où l'on puisse se permettre d'exercer un contrôle étroit des modes d'occupation des sols : soit dans le cadre d'économies riches qui peuvent compter sur un cadre normatif élaboré et un réservoir de professionnels expérimentés et en nombre suffisant, soit dans certaines situations extrêmes caractérisées par une forte exposition aux risques naturels. Même si c'est un outil important, la gestion du droit des sols n'est qu'un instrument parmi d'autres pour la mise en œuvre de stratégies de développement urbain intégrées. En effet, les politiques coercitives sont inefficaces face aux phénomènes d'expansion urbaine à grande échelle. Leur coût s'avère même exorbitant, pour une efficacité très limitée, et elles sont productrices d'injustice. Il n'est pas acceptable que, sous prétexte de rationaliser l'usage des sols, on procède à l'expulsion et au déplacement forcé de populations défavorisées, parfois installées depuis longtemps sur les territoires qu'elles occupent.

9. Pour une action en faveur des plus modestes et un droit d'accès à la ville (qualité de vie et qualité de ville)

L'action en faveur des populations défavorisées est au cœur du Nouvel urbanisme, qui cherche à promouvoir un égal accès à la ville pour tous. Les politiques urbaines doivent refléter les diverses attentes exprimées par les acteurs qui composent la cité. L'urbanisme doit être un moyen de faire converger aujourd'hui les priorités de chacun, autour d'objectifs partagés et qui s'inscrivent dans la durée. Les processus classiques d'élaboration de politiques publiques ne tiennent pas compte de

l'avis de certaines catégories de la population. Il s'agit notamment des personnes âgées, des enfants, des personnes souffrant de handicaps, des femmes, des minorités ethniques, des sans-abris, des ménages à bas revenus etc. Or il est indispensable de leur porter une attention particulière. Chacun, homme ou femme, et quelle que soit sa condition, doit être consulté pour tous les problèmes qui le concernent directement, et jouir d'un droit égal d'accès à la ville.

10. Pour une prise en compte de la diversité culturelle

Les pratiques politiques diffèrent d'un pays à l'autre, et tous les pays ne disposent pas des mêmes moyens. Le Nouvel urbanisme pourra donc être appréhendé différemment selon les contextes. Contrairement aux normes rigides imposées par les anciennes méthodes de planification, la mise en pratique du Nouvel urbanisme et les résultats obtenus ne seront pas les mêmes, d'une région du monde à l'autre. En pratique, le Nouvel urbanisme se heurte à plusieurs obstacles, et notamment des cadres juridiques et des cultures administratives d'un autre temps, des ressources humaines insuffisantes et des institutions dépassées par la situation. Dans ce contexte, investir dans la formation ne pourra être que profitable, y compris en ce qui concerne les personnels non spécialistes qui oeuvrent par exemple dans le domaine associatif ou politique.

En conclusion...

Le Nouvel urbanisme constitue une réponse innovante face aux défis du monde contemporain, parce qu'il se présente comme un système apprenant et qu'il s'adapte à son environnement et à ses mutations. Il prend en compte les besoins de talents et d'expertise, dans un monde dominé par l'économie d'entreprise, qui place de l'individu au centre de la société, et où la culture politique privilégie les réalisations concrètes. Il réaffirme l'importance de combiner la prise en considération de la longue durée et l'efficacité d'actions menées à court terme. Il adapte au contexte du XXI^e siècle la vision des pères fondateurs de la profession pour lesquels l'urbanisme est un « espace de travail populaire ». Toutefois, il n'adhère pas aux approches technocratiques du changement social et d'organisation des milieux professionnels, qui ont guidé pendant trop longtemps les pratiques de planification urbaine.

Les contributeurs au texte (version originale en Anglais, du 14 novembre 2006) :

Paul Farmer (Directeur exécutif et Président Directeur Général de l'Association Américaine des Urbanistes)

Michel Frojmovic (Institut Canadien des Urbanistes)

Cliff Hague (Président et Directeur général de l'Association des Urbanistes du Commonwealth)

Clive Harridge (Président de l'Institut Royal d'Urbanisme)

Shipra Narang (Officier délégué aux établissements humains, UN-Habitat)

Ron Shishido (Ancien Président de l'Institut Canadien des Urbanistes)

Dave Siegel (Président de l'Association Américaine des Urbanistes)

Paul Taylor (Directeur du Bureau de Bruxelles de UN-Habitat)

Jan Vogelij (Président de ECTP, Conseil des Urbanistes et Aménageurs Européens)

Traduction et adaptation en Français : Nicolas Buchoud (Directeur de cabinet délégué au développement, ville de Clichy, urbaniste qualifié OPQU, membre de la SFU) & **Lan-Phuong Phan** (ancienne élève de l'Ecole normale supérieure ; université Paris IV-La Sorbonne)