

# Identification de critères de mise à l'examen de projets urbains durables dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée



## Rapport final

Ce rapport a été établi par Sylvain Houpin, chargé de mission « Villes » au Plan Bleu.

Avec l'appui de :

Sara Fernandez, chargée de mission « Eau », Plan Bleu  
El Habib El Andaloussi, chargé de mission « Energie », Plan Bleu  
Oliver Keserue, chargé de mission « Déchets », Plan Bleu

Et de

Julie Enjalbert, consultante externe, Plan Bleu  
Anne Burlat, consultante externe, Plan Bleu

# Sommaire

## Préambule

Contexte et finalités de la démarche	4
Cadrage méthodologique	4
Nature des projets concernés	5

## Introduction

De Rio aux villes Méditerranéennes	7
------------------------------------	---

## I Enjeux des projets urbains pour les villes méditerranéennes

Construire des villes décentes, pour les habitants et les usagers	10
Favoriser des modes de consommation durables	13
Articuler les différentes échelles du cycle de l'eau dans les villes	14
Aider à la consolidation des maîtrises d'ouvrage urbaines, politiques et techniques	15

## II Enseignements des retours d'expériences européens

L'émergence de politiques publiques en faveur de villes plus durables	20
Des réponses locales à des enjeux globaux	25
Une logique d'offre fondée sur l'innovation technique	28
La construction progressive d'une culture partagée	31

## III Recommandations pour l'élaboration d'une grille d'analyse

Vers la création d'un label méditerranéen	36
...pour favoriser des approches intégrées	37
...pour privilégier le progrès à la performance	39
...pour favoriser des logiques « acteur » à des approches projets	41
...pour développer un cadre de coopération régionale	42

## **IV Propositions de critères de mise à l'examen**

Une grille de questionnement à destination des porteurs de projet	44
Répondre aux besoins des usagers, pour offrir des conditions de vie décentes aux habitants	44
Favoriser le développement territorial, pour la construction de villes plus durables	45
Minimiser les impacts écologiques, pour préserver les milieux naturels	46
Consolider les maîtrises d'ouvrage, pour garantir la faisabilité des projets	46

## **Conclusions**

Des mesures d'accompagnements complémentaires sont nécessaires	48
--	----

## **Annexes**

**Annexe 1** - Grille d'analyse pour l'examen des projets, tableau de synthèse

**Annexe 2** - Plan Bleu, Diagnostic des villes méditerranéennes, novembre 2010

**Annexe 3** - Alain CLUZET, Ville libérale ou ville durable ? Territoires, décembre 2007

**Annexe 4** - Franck FAUCHEUX, « EcoQuartiers » contribution du MEEDDM, novembre 2010

**Annexe 5** - Taoufik SOUAMI, Montage et conduite de projets de quartiers durables en Europe, Octobre 2010

**Annexe 6** - Anne GRENIER, De l'AEU au Plan Ville Durable, regard critique sur 10 années de pratiques, Octobre 2010

**Annexe 7** - Aurélien BOUTAUD, Les OQADD : Se poser les bonnes questions pour choisir ou construire le bon outil, Octobre 2010

**Annexe 8** - Pierre-Arnaud BARTHEL, Premiers quartiers urbains "durables" dans les pays arabes: Enseignements et doutes sur une génération spontanée (Espaces et sociétés n°144, 2011)

**Annexe 9** - Anne BURLAT, Les projets du petit cycle de l'eau au regard des extensions urbaines dans des villes de pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : Services publics, services essentiels ou services urbains, Octobre 2010

**Annexe 10** - Myriam BAKHOUM, Orascom développement, Développeurs privés, une approche innovante, novembre 2010

**Annexe 11** - Jacques BARBIER, Confluence consultant, Note sur le thème « Quels projets pour la construction de villes durables » novembre 2010

**Annexe 12** - Veolia Environnement-2EI Accompagner les projets de villes et territoires durables.

**Annexe 13** - PARQUExPO, Lisbonne. Le point de vue d'un aménageur public.

**Annexe 14** - Séminaire technique du 10 Novembre, Liste des participants.

# Préambule

## *Contexte et finalités de la démarche*

A la demande de la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée, la Banque Européenne d'Investissement s'est engagée dans une démarche visant à bâtir un consensus sur l'intérêt partagé des Etats et des bailleurs de fonds présents en Méditerranée à faciliter la mise en œuvre de projets urbains durables et innovants dans les villes méditerranéennes.

Il s'agit de **déterminer des critères communs de mise à l'examen de ces projets, dans le cadre d'un futur appel à projet, qui devra être lancé en 2011 sous l'égide de l'UpM.**

Cette initiative devra permettre de pré-identifier des projets à priori innovants, ne correspondant pas au « mainstream » habituel des projets instruits par les bailleurs.

Ces critères de mise à l'examen devront avoir été définis **à partir des enjeux des villes méditerranéennes et dans la perspective de la mise en œuvre d'une stratégie partagée en faveur de la construction de villes durables en Méditerranée.**

Dans ce contexte, le Plan Bleu a été sollicité pour contribuer aux côtés de la BEI à l'animation technique d'une démarche multi partenariale, visant à convenir de critères communs de mise à l'examen de projets urbains durables et innovants.

Les recommandations proposées à l'issue de cette démarche constitueront un apport technique des bailleurs, porté par la BEI lors d'une conférence ministérielle de l'UpM.

## *Cadrage méthodologique*

La démarche conduite par le Plan Bleu s'articule autour de plusieurs idées forces :

- ***Une synthèse des pratiques et outils existants***

De nombreuses initiatives ont déjà été conduites tant en matière d'urbanisme durable que dans des secteurs spécifiques (tel que les transports, l'eau, l'assainissement, les déchets, l'énergie...) afin de constituer des référentiels techniques en faveur de pratiques plus durables. Sans prétendre à toute forme d'exhaustivité, une analyse des travaux académiques, des politiques publiques

engagées par les pays méditerranéens, ou des initiatives locales menées par des praticiens des secteurs public et privé, a permis d'étayer la réflexion.

- ***Une prise en compte des spécificités méditerranéennes***

La transposition simple de pratiques vertueuses ne peut suffire à constituer des critères d'analyse pertinents dans un contexte aussi spécifique que l'espace méditerranéen. Aussi, l'analyse des pratiques et outils innovants devra être spatialisée et territorialisée afin de permettre l'intégration dans la réflexion des grandes spécificités régionales.

- ***Une validation scientifique et technique***

Un collège d'experts issues de sphères institutionnelles, opérationnelles et académiques, a été mobilisé aux côtés des experts du Plan Bleu lors d'un séminaire technique pluridisciplinaire. Ce collège d'experts, limité en nombre mais représentatif de la diversité des acteurs engagés dans la production de la ville, a permis de tester et de valider les recommandations proposées. (*cf. Liste complète des experts mobilisés en annexe 13*)

- ***La perspective d'approfondissements ultérieurs***

Loin de prétendre à l'établissement d'un état de l'art complet et exhaustif des pratiques innovantes en matière de projets urbains, comme à la définition de critères objectivable dès cette première phase d'analyse, il s'agira plutôt de proposer des recommandations quant à la nature des projets, leurs finalités et les modalités de mise en œuvre. Ces grandes orientations sont susceptibles d'être précisées et déclinées ultérieurement, sous des formes plus élaborées (critères/indicateurs/grilles d'analyses).

### *Nature des projets concernés*

Préalablement à la définition de recommandations pour la définition de critères de sélection de projet, il est nécessaire de préciser les champs géographique (milieux urbains, métropoles, agglomérations et/ou villes moyennes) et thématique (transports, eau, assainissement, énergie, risques et environnement, développement économique, etc...) des projets concernés.

Afin de cerner l'étendue de la réflexion, trois conditions à la définition de ce que peut être un « projet urbain » sont proposées comme un postulat initial :

1. **Les projets doivent être situés en milieu urbain.** Par définition, les projets concernés devront être situés au sein de villes, de leurs périphéries (et ce sans distinction de taille) et plus largement de territoires sous influence urbaine (territoires multipolaires et métropolisés).
2. **Les projets doivent être d'une échelle « infra-urbaine »** (inférieure à l'échelle de fonctionnement des territoires urbains dans lesquels ils sont situés). Il apparaît nécessaire de distinguer ce qui relève de la construction d'une politique publique de long terme, comprenant notamment la coordination d'un ensemble d'actions et d'initiatives de nature différentes, ou le cas échéant de la construction d'un cadre législatif, (un réseau urbain (transport, eau, assainissement, etc...)), de ce qui peut relever d'une opération limitée simultanément dans le temps et dans l'espace (un quartier, une infrastructure, un équipement).
3. **Les projets devront être de nature « multisectorielle ».** A ce titre, ils doivent comporter plusieurs composantes et privilégier des démarches territorialisées à des approches exclusivement sectorielles et fonctionnelles. A titre d'exemple, un projet de requalification de voirie au sein d'une agglomération, s'il intègre, outre ces dimensions fonctionnelles classiques de gestion de la circulation, la restructuration du quartier dans son ensemble avec des aspects fonctionnel (requalification urbaine), esthétique (qualité urbaine) et économique (valorisation foncière) est un véritable projet urbain. A contrario un projet dont les objectifs restent strictement fonctionnels ne peut être considéré comme un véritable projet urbain.

# Introduction

⇒ *De Rio aux villes méditerranéennes*

- *L'émergence progressive du développement durable dans les villes*

Les problématiques écologiques et environnementales, issues des excès de la société industrielle, se sont imposées aux pays européens dans les années 1970. En 1987, conscient de l'ensemble systémique qu'est tout projet de développement, le rapport Brundtland établit une première définition d'un développement respectueux des générations futures : « the sustainable development ». La diffusion par la communauté européenne du livre vert sur l'environnement urbain en 1990, puis le plan d'action Agenda 21 issu du sommet de Rio en 1992, et enfin la chartre d'Aalborg en 1994, entérinent la prise en compte de l'environnement dans les politiques de développement aux côtés des problématiques économiques et sociales : le concept du développement durable est fondé.

Aujourd'hui, les objectifs partagés d'un développement durable sont :

- **environnementaux**, avec la minimisation des prélèvements et des rejets sur les milieux : les gestions de l'utilisation des ressources et de la transformation des milieux engendrée ;
- **sociaux**, avec la participation des populations concernées pour une adhésion aux (appropriation des) choix effectués avec elles, mais aussi sociétaux, avec la prise en compte des impacts sur les autres territoires habités ;
- **économiques**, avec la nécessité implicite de son financement et la prise en compte des externalités réelles.

A partir des années 2000 et la reconnaissance<sup>1</sup> de la nécessité de limiter la production de gaz à effet de serre (GES), les états européens mettent en place des outils législatifs destinés à promouvoir des actions en ce sens. Les deux principaux champs incriminés en Europe pour l'émission de CO<sub>2</sub> sont les transports et l'habitat. Le poids des enjeux de l'urbanisation est au premier plan. En 2008, le basculement d'une population mondiale devenue majoritairement urbaine relance avec acuité la question de la croissance importante des métropoles.

---

<sup>1</sup> Protocole de Kyoto 1998, 3<sup>e</sup> rapport du GIEC 2001, film *an Inconvenient Truth* 2006, etc.

En Europe, des actions réalisées dans les villes rendent compte de ce processus de prise de conscience en faveur d'un développement urbain durable. Dès les années 1980, des groupes de travail permettent d'engager une réflexion stratégique sur de larges territoires urbanisés (Leicester, Munich, etc.). Un peu plus tard, les premiers écoquartiers sont réalisés dans des villes déjà engagées antérieurement dans une réflexion ou des actions au bénéfice de l'environnement. Ces projets fondateurs sont souvent réalisés à l'occasion d'évènements exceptionnels du début du 21<sup>e</sup> siècle. (Hammarby, Kronsberg, Bo01, etc.) ; ils peuvent être initiés par des personnes engagées qui fédèrent des collectifs et deviennent des interlocuteurs dans les projets institutionnels (Les cas pionniers de BedZed, de Vauban dans les années 1990).

- ***Une forte croissance urbaine dans un environnement fragile***

En Méditerranée, une trentaine de capitales politiques ou économiques et quelques métropoles de plusieurs millions d'habitants concentrent les activités, les ressources financières et les populations les plus aisées, tout en n'abritant qu'un tiers des populations urbaines des pays. Au delà des deux mégapoles de taille mondiale du Caire et d'Istanbul (respectivement près de 16 et 11 millions d'habitants, 13<sup>ième</sup> et 28<sup>ième</sup> plus grosses villes du monde), environ 18 % des citadins vivent dans 85 villes de taille intermédiaire (entre 300 000 et un million d'habitants), et la quasi moitié des urbains vit dans plus de 3000 villes de moins de 300 000 habitants.

Dans les pays du pourtour méditerranéen, deux habitants sur trois vivent déjà dans des espaces urbains. Vers 2050, dans les pays de la rive européenne, la population urbaine pourra se stabiliser pour atteindre près de 170 millions (140 millions en 2005), alors que dans les pays de l'Est et Sud, celle-ci devrait doubler pour atteindre plus de 300 millions d'habitants (151 millions en 2005). Le moteur de cette croissance urbaine y est de plus en plus endogène, alimenté par des redistributions internes, des migrations interurbaines et un exode rural dont les flux se tarissent (Égypte, Tunisie...) ou se maintiennent (Turquie, Syrie, Maroc). Un gros tiers de cette croissance aura lieu dans les régions côtières méditerranéennes et plus particulièrement dans les villes littorales.

Si des progrès ont été enregistrés depuis plus de vingt ans en matière d'offre de services, de forts déséquilibres persistent entre grandes et petites villes, zones urbaines centrales et zones périphériques, quartiers favorisés et quartiers démunis. Les transformations structurelles que connaissent les villes (étalement urbain et métropolisation) nécessitent que les modalités de gouvernance puissent être adaptées aux nouvelles échelles de fonctionnement de ces grandes agglomérations.

Dans les pays du Sud et de l'Est, les villes moyennes et petites connaissent une forte croissance, alors qu'elles manquent de ressources et de capacités techniques. Les exercices de planification urbaine, lorsqu'ils existent, sont souvent inopérants et peu respectés. Les logiques opérationnelles prédominent et la capacité à réguler le secteur privé s'amenuise.

C'est dans ce contexte qu'il s'agit, à travers l'identification de critères de sélection de projets urbains durables, de promouvoir de nouvelles conceptions et de nouvelles pratiques susceptibles de répondre aux enjeux considérables auxquels sont confrontés les villes méditerranéennes.

# I Enjeux des projets pour les villes méditerranéennes

⇒ *Construire des villes décentes pour les habitants et les usagers*

Les perspectives de croissance des villes méditerranéennes ne font que préfigurer une aggravation de problèmes actuels déjà inquiétants : une consommation foncière excessive (artificialisation des sols, perte irréversible de terres arables) ; une accélération de la dégradation du patrimoine culturel bâti ; une pollution des nappes phréatiques ; une gestion des déchets inefficace ; et des effets cumulatifs de tous ces facteurs sur les milieux et la santé des populations.

- ***Améliorer l'accès aux services essentiels en offrant des réponses à l'étalement urbain et la ségrégation socio spatiale***

Presque partout dans les pays méditerranéens, les villes, autrefois compactes, se déploient en tâche d'huile, souvent le long des littoraux. Elles envahissent leurs périphéries, absorbent de petits villages jusque-là indépendants, et consomment des terres agricoles périurbaines. Il en résulte à la fois une artificialisation importante d'espaces naturels accentuant la pression sur les milieux naturels, en particulier sur les espaces littoraux, ainsi qu'une pollution atmosphérique importante au niveau local et des émissions de gaz à effet de serre en forte croissance. Cela entraîne également des dynamiques de fragmentation et de spécialisation des espaces urbains, qui se traduisent par un éloignement toujours croissant des classes les moins favorisées, assorti d'une concentration de la pauvreté et des populations en difficultés, mettant en question la cohésion des populations urbaines.

Pour les agglomérations de la rive Nord, les évolutions récentes sont marquées par la dispersion de la population et de l'emploi, et un double mouvement de périurbanisation et de métropolisation sur des territoires toujours plus étendus, où l'accès au logement pour les populations les plus démunies reste un défi à relever. Au Sud et à l'Est de la Méditerranée, l'extension des villes a longtemps été nourrie par le dynamisme de l'habitat dit « spontané ». Selon les pays et les agglomérations, entre 30 et 70 % des citoyens ne parviennent à construire leur logement qu'en recourant à des filières informelles. Ceci se traduit par un développement de friches sociales en périphérie et des conditions difficiles d'accès à l'eau, à l'assainissement et autres services urbains de base. La forte concentration des populations dans les villes engendre des problèmes difficiles à gérer en termes d'emploi (chômage des jeunes supérieur à 30 % dans plusieurs pays), d'accès aux équipements et de services essentiels (eau, assainissement), de gestion des déchets ménagers.

- *Intégrer les filières informelles présentes dans les activités urbaines*

Face à une création insuffisante d'emplois, les activités informelles permettent la survie de millions de gens (environ 30 % des actifs urbains en Turquie, 45 % en Égypte et en Tunisie, 40 % en Algérie ou au Maroc).

Au delà de la sur-densification des habitats anciens, observée dans de nombreuses villes méditerranéennes (Égypte Maroc...) dont elle provoque la dégradation, l'inadéquation entre la croissance des populations urbaines et l'offre de logements et les disponibilités foncières a imposé à de nombreux arrivants ou citadins le seul recours à la filière informelle. Cela a ainsi favorisé l'extension des villes de manière non contrôlée, non équipée, non structurée et non décente. L'émergence de secteurs entiers sous-équipés a engendré une ségrégation socio-spatiale par la création de poches de pauvretés (bidonvilles) et par l'éloignement. La Tunisie est sans doute la première à avoir reconnu le problème, et dès le début des années 1980, elle s'est engagée dans plusieurs actions et a transformé l'ensemble de ses « gourbivilles », qui ont été équipés et intégrés à la ville régulière. Le Maroc a lancé le plan Villes sans Bidonvilles, auquel l'INDH (Initiative Nationale pour le Développement Humain) a donné un cadre opérationnel. Pour autant, les actions publiques dédiées à la résorption des quartiers sous-intégrés ne s'adressent qu'aux citadins (irréguliers), n'anticipant pas la croissance en cours.

En matière de transports urbains, face aux insuffisances de l'offre collective conventionnelle, le développement de transports spécialisés- scolaire, universitaire, administratif ou privé- se renforce. Réponse immédiate aux besoins de mobilité quotidienne, ces dispositifs entrent en concurrence directe avec les transports publics. Les transports artisanaux, taxis collectifs, et minibus, comptent aussi parmi les principaux acteurs des transports urbains. Leur développement accompagne les dynamiques d'urbanisation extensives où l'offre institutionnelle ne peut suivre l'évolution de la demande. Adossé à des investissements privés et fortement créateur d'emplois, il constitue un secteur socio économique de toute première importance. Ces situations complexifient la coordination des opérateurs et nuisent à la constitution d'une offre de transport globale et intégrée à l'échelle des villes.

Enfin, en matière de collecte et de traitement des déchets, la réactivité du secteur informel permet d'offrir des services essentiels, mais sur les secteurs les plus rentables. Seul moyen de subsistance pour de nombreuses populations, elle offre un service limité. L'extension de ces services au tout venant et dans certains quartiers pauvres reste difficile.

- ***Expérimenter des solutions innovantes pour la construction de stratégies d'adaptation au changement climatique***

La région méditerranéenne est soumise à de nombreux et puissants aléas. Elle est particulièrement sensible aux accidents météorologiques en particulier aux séismes, dont les villes, par leur concentration additionnent les conséquences. Ainsi les zones d'habitat spontané, très densément peuplées, sont particulièrement vulnérables aux risques naturels – séismes, inondations, glissements de terrain. Par ailleurs les inondations catastrophiques, liées aux précipitations parfois violentes du climat méditerranéen, mais aggravées par le déboisement, l'artificialisation des sol et les constructions sur les pentes, constituent un risque majeur pour bon nombre de villes méditerranéennes en Espagne, France, Italie, Algérie, Grèce ou en Turquie.

La vulnérabilité historique des villes méditerranéennes est désormais renforcée par les conséquences du changement climatique. La Méditerranée est l'une des régions du monde dans lesquelles le réchauffement climatique devrait marquer le plus l'environnement et les activités humaines. Les impacts y seront plus importants que dans de nombreuses autres régions du monde. Une diminution générale des précipitations moyennes sur l'ensemble du bassin méditerranéen est attendue, ainsi qu'une plus grande occurrence d'événements extrêmes (vagues de chaleur et sécheresses continentales en nette augmentation) d'ici 2100.

Toute une série d'aléas météo-physiques déjà présents en Méditerranée voient d'ores et déjà leurs conséquences aggravées par l'urbanisation accélérée des côtes et le changement climatique : les glissements de terrain, les inondations ou encore les feux de forêt. Parmi les zones méditerranéennes les plus vulnérables se trouvent les zones côtières, qu'elles soient au nord ou au sud du bassin, ainsi que les zones à forte croissance démographique (rives Sud et Est) où se trouvent les villes denses et les banlieues.

Les villes méditerranéennes, pourtant moins émettrices de GES, mais plus impactées que d'autres régions du monde, sont donc en première ligne pour l'élaboration des stratégies d'adaptation au changement climatique.

⇒ *Favoriser des modes de consommation plus durables*

- ***Maîtriser des dynamiques de motorisation de masse et une dépendance croissante à la voiture***

Si la marche reste un mode de déplacement dominant dans les villes méditerranéennes du Sud et de l'Est, l'usage croissant de la voiture individuelle, ainsi que le déclin de la qualité de service des transports collectifs, ont engendré une extension urbaine incontrôlée et une dépendance croissante à la voiture dans la plupart de villes.

Ce modèle urbain étalé, alimenté par des politiques en faveur de l'équipement des ménages, peine à fonctionner sans réel développement économique. La perte de temps pour les populations liées à la congestion des axes de déplacement, mais aussi le poids de la facture énergétique et son impact en matière de balance commerciale des pays méditerranéens, pour la plupart importateurs de pétrole, en sont les principales conséquences. Les coûts induits pour la collectivité sont vraisemblablement très élevés, et ses dysfonctionnements impactent lourdement la compétitivité et l'attractivité des villes méditerranéennes.

- ***Maîtriser une demande croissante d'énergie dans le bâtiment et la construction***

Sous l'effet conjugué de la pression démographique et de la croissance économique, la région est soumise à une forte augmentation de la demande en énergie et en électricité qui devraient être multipliée par 1,5 d'ici 2030. Cette demande devrait croître 4 à 5 fois plus rapidement dans les PSEM que celle des pays de la rive nord, jusqu'à représenter en 2030 plus de 42 % de la demande d'énergie du Bassin méditerranéen, contre 30 % en 2007.

En Méditerranée, le secteur du bâtiment représente environ 38 % de l'énergie finale consommée (ce pourcentage varie entre 27 % et 65 % dans les PSEM). Le secteur résidentiel consomme entre 21 % et 51 % des productions nationales d'électricité. Ces tendances ne devraient pas s'infléchir dans les années à venir étant donné la croissance de la population de la région et une augmentation du niveau de vie global.

Le secteur « résidentiel » représente à lui seul 70 % des émissions GES du secteur du bâtiment. Il s'agit d'un secteur à fort enjeu, car il permet d'agir à la fois sur la demande (mesures d'efficacité énergétique) et sur l'offre (intégration d'énergies renouvelables). Responsable à lui seul de plus d'un tiers de la consommation d'énergie des pays méditerranéens, le secteur pourrait permettre jusqu'à 60 % d'économies d'énergie à des coûts relativement compétitifs.

- ***Anticiper sur l'évolution la consommation des ménages pour maintenir la salubrité dans les villes***

L'évolution de la consommation dans les pays du sud et des pressions que cela exercera sur la production et la composition des déchets est un enjeu majeur. Pour les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, l'évolution des revenus des ménages se traduit par une évolution plus importante de la consommation courante à fort potentiel de déchet (élasticité de la demande dans un rapport de 1,5 à 2,2).

En Tunisie, l'évolution du volume de déchet est de 3 %/an. Cette consommation et production des déchets devraient évoluer surtout en zone urbaine. Au Maroc, la part des déchets d'origine urbaine est désormais de 5 MT sur les 6,5 MT produites, dont seulement 15 % sont mis dans des décharges contrôlés.

Des taux de croissance urbaine de 0,7 % /an en Espagne et Grèce, et de 3,6% au Maroc et en Tunisie ont impacté différemment la capacité des villes à suivre la cadence des besoins en infrastructures de ces services essentiels.

Au « nord » l'obligation de préserver les ressources et maîtriser les impacts des filières de recyclage et de traitement dans une urbanisation moins dense se traduit par un effort de logistique supplémentaire, tout en intégrant les contraintes environnementales des installations de traitement. Toutefois, la crise des déchets de Naples rappelle aussi que rien n'est définitivement acquis en la matière.

Au « Sud » les périphéries des villes sont la plupart du temps constituées par de l'habitat spontané qui rend l'accès aux services de base difficile. L'enjeu principal dans les villes du Sud reste donc l'accès et le maintien de la salubrité des villes et d'un cadre de vie digne.

⇒ *Articuler les différentes échelles du cycle de l'eau*

- ***Limiter la dépendance vis-à-vis de ressources en eau éloignées***

Dans certains pays méditerranéens, une partie des approvisionnements en eau des régions côtières, en particulier pour l'eau potable des grandes villes mais aussi pour l'irrigation, procède aujourd'hui de sources non durables : surexploitation de nappes souterraines littorales alors exposées au risque d'intrusion d'eau salée (Espagne, Gaza, Tunisie...), ou transfert d'eau provenant de l'exploitation minière de ressources non renouvelables, hors du bassin méditerranéen (Libye).

Les ressources en eau locales, notamment souterraines, des régions côtières tendent à diminuer et à voir leur qualité baisser, du fait des impacts de l'urbanisation (réduction d'apports, effets de drainage du fait des aménagements urbains souterrains, pollutions diverses...), et à plus long terme, des incidences du changement climatique. L'élévation du niveau de la mer (évaluée à 35 cm en moyenne d'ici la fin du siècle) pourrait entraîner des problèmes accrus de salinisation dans les estuaires et d'apparition de biseaux salés.

Dans les régions côtières, les prélèvements en eau sont dès à présent supérieurs aux ressources locales naturelles renouvelables (et a fortiori aux ressources exploitables) dans la plupart des pays du Sud et de l'Est. Dans ces pays, les demandes en eau sont en partie satisfaites via des adductions d'eau depuis les arrière-pays, comme c'est le cas pour l'approvisionnement en eau d'Athènes, Marseille, Tel-Aviv ou encore Tripoli, ou par le recours aux ressources en eau non conventionnelles, comme c'est le cas en Algérie, Espagne, Israël, Chypre, Tunisie....

- ***Réduire les pollutions à la source et privilégier des approches territorialisées***

L'hypothèse souvent retenue d'une économie d'échelle permise par un réseau urbain unique de distribution et d'évacuation ne se vérifie pas nécessairement du fait, en particulier, des coûts énergétiques associés aux fonctions de circulation de l'eau au sein du réseau, même dans les situations où la topographie peut permettre un fonctionnement gravitaire.

Le mélange des flux de qualité différente tend aussi à rendre plus complexe et donc plus coûteuse leur gestion conjointe (eaux usées domestiques et eaux d'orage, traitement conjoint des eaux grises et des eaux noires, etc...). Le financement de ces investissements et les coûts de fonctionnement qui leur sont associés, ainsi que la répercussion sur les factures d'eau, présentent des enjeux sociaux forts en matière de politiques publiques.

Des sommes de plus en plus considérables sont investies pour traiter la pollution après qu'elle ait rejoint les milieux aquatiques (solutions dites du type « *end of pipe technologies* »). Leur efficacité devient de plus en plus limitée, conduisant à proposer des solutions relevant davantage du génie de l'environnement et permettant de réduire les pollutions à la source, avec des approches territoriales.

Il s'agit donc de généraliser le traitement des eaux usées, avec des techniques et des échelles de gestion variables, selon la densité de population, la pression foncière, etc.

⇒ *Consolider les maîtrises d'ouvrage urbaines*

- *Accompagner une prise de conscience progressive des enjeux du développement durable dans les villes*

"Plusieurs projets affichés comme "éco-quartiers" ou "quartiers durables" ont vu le jour depuis ces quatre dernières années dans les pays de la rive sud de la Méditerranée, et plus largement du monde arabe. Apparue en 2006, Masdar à Abu Dabi est sans doute le premier signal de ce nouveau type d'espace. Cette tentative de ville "zéro carbone" correspond d'une certaine façon, à l'importation des nouveaux standards de l'urbanisme international, empreints de nouvelles préoccupations environnementales.<sup>2</sup>

Toutefois, s'ils sont effectivement porteurs de nouvelles approches et de nouvelles valeurs, ils se traduisent par des "îlots de standing environnemental"<sup>3</sup> qui ne sauraient répondre aux fondements d'un développement urbain durable, tant ces projets sont peu articulés ou soutendus par des politiques urbaines.

En matière de transports urbains, le métro d'Alger, l'extension de celui du Caire, les lignes à haut niveau de service d'Istanbul, les projets de tramway au Maroc et en Tunisie sont les fruits de politiques publiques en faveur du développement de transports collectifs. Ces exemples illustrent une prise de conscience récente des pouvoirs publics des enjeux associés aux questions de mobilité urbaine. Mais les démarches intégrées transport/urbanisme restent rares. Le plus souvent, les pratiques des acteurs publics et privés restent régies par des logiques opérationnelles plutôt que par des préoccupations territoriales. Cela se traduit par l'importation de produits urbains génériques, encore clairement dépendants de l'automobile.

Enfin, des pratiques innovantes émergentes se développent aujourd'hui, pour une durabilité de l'eau dans les villes méditerranéennes. Il s'agit par exemple de la réutilisation des eaux usées (qui contribue à redonner une « valeur » à l'eau usée), des techniques alternatives d'assainissement pluvial par infiltration locale plutôt que par évacuation hors de la ville, des techniques d'assainissement décentralisé, en particulier dans les zones à faible densité de population.

La gestion de la « demande en eau urbaine », déjà engagée dans certaines villes avec une réduction de l'utilisation par habitant à Tel-Aviv et Tunis, contribue à limiter les tensions sur l'eau ou à accroître le nombre d'usagers desservis sans redimensionnement des réseaux.

---

<sup>2</sup> Pierre-Arnaud BARTHEL, Premiers quartiers urbains "durables" dans les pays arabes: enseignements et doutes sur une génération spontanée (Maroc, Tunisie et Egypte), Annexe 8

<sup>3</sup> Pierre-Arnaud BARTHEL, annexe 8

- ***Aider à une meilleure gouvernance de vastes territoires urbains interdépendants***

Au Sud, à l'Est comme au Nord, l'étalement urbain déborde des frontières administratives et tend à déconnecter l'organisation administrative du territoire de son fonctionnement réel.

Dans la plupart des pays, les conditions d'une nécessaire coordination des politiques publiques territoriales et sectorielles restent à être inventées entre l'ensemble des acteurs techniques et politiques, en particulier au sud de la Méditerranée qui reste une région fortement centralisée. Les Etats y jouent un rôle prépondérant dans la planification et la gestion urbaine. Lorsque ces compétences sont décentralisées auprès des autorités locales, la répartition des responsabilités peut encore sembler incertaine.

La confusion dans la répartition des compétences, et les rivalités institutionnelles peuvent engendrer des effets de concurrence entre institutions sur les territoires et réduisent la cohérence de l'action publique. La création fréquente d'agences autonomes chargées de la mise en œuvre d'un projet territorial ne conforte pas les structures administratives conventionnelles. Nombre d'instances de coordination ne sont pas dotées des pouvoirs de tutelle suffisants pour exercer leur fonction d'arbitrage.

La faible attractivité de la fonction publique et la dispersion de l'ingénierie urbaine dans de multiples institutions publiques ou privées affaiblissent les capacités techniques des maîtrises d'ouvrages locales. Les exercices de planification urbaine, lorsqu'ils existent, sont souvent inopérants et peu respectés. Les logiques opérationnelles prédominent et la capacité à réguler le secteur privé s'amenuise. Les extensions urbaines se caractérisent par des dynamiques par projet<sup>4</sup> qui s'imposent au territoire et aux politiques sectorielles.

- ***Aider à l'encadrement d'une offre privée alimentant la fragmentation urbaine***

Devant l'incapacité des pouvoirs publics à répondre à la demande en logements, sans cesse renouvelée par la croissance urbaine, les investisseurs et les développeurs se sont imposés dans la plupart des villes méditerranéennes par une offre de quartiers résidentiels, éloignés du centre où la qualité de vie en vase clos est valorisée. Relevant la plupart du temps d'opportunité foncière (déclassement de terre agricole, vente de terrains publics) plus que d'un exercice de planification

---

<sup>4</sup> Anne BURLAT - Les projets du petit cycle de l'eau au regard des extensions urbaines dans des villes de pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : Services publics, services essentiels ou services urbains ?, (Etude réalisée pour l'ISTED et l'Académie de l'Eau), Annexe 9

stratégique, leurs échelles conséquentes leur confèrent généralement le statut de projet national qui s'impose à la maîtrise urbaine locale si elle existe, et leur assure un fort soutien des autorités centrales.

Les projets réalisés se juxtaposent à leur environnement initial, voire en sont volontairement coupés (« gated communities » et autres condominiums surveillés). Ils n'envisagent pas les impacts de leur développement, ni en terme urbain (ils génèrent une fragmentation urbaine), ni en termes environnementaux.

- ***Contribuer à l'élaboration d'un cadre réglementaire et normatif***

Dans les PSEM, la majorité des bâtiments résidentiels sont construits sans isolation thermique (sauf en partie en Israël et en Turquie). Plusieurs pays de la région ont tenté d'adopter une réglementation thermique (Turquie, Tunisie, Algérie, Liban, Syrie, etc.). Des normes d'isolation thermique ont été développées ou sont en cours de développement dans ces pays mais leur application reste faible voire inexistante.

Différentes tentatives plus ou moins abouties de mise en place d'une réglementation thermique ont concerné les PSEM. Si Israël possède une réglementation thermique depuis 1998 et a, depuis 2005, développé une norme volontaire Green Buildings, au Maroc et en Algérie, seule la première phase du projet concernant les études préparatoires a été mise en œuvre. La Tunisie, en revanche, possède depuis 2005 une réglementation thermique pour les bâtiments neufs. Néanmoins, il ne s'agit que d'une démarche volontaire qui aura permis la réalisation de différentes opérations exemplaires à des fins de démonstration et de sensibilisation des acteurs du bâtiment.

Toutefois, ces réglementations thermiques sont parfois calquées sur des modèles importés qui ne correspondent pas toujours à la réalité du climat et des savoir-faire locaux ou encore aux matériaux et technologies disponibles localement.

- ***Lever des freins à la diffusion des solutions techniques existantes pour aider à l'évolution des filières de production***

Les barrières au développement d'un marché à grande échelle de la maîtrise de l'énergie dans le secteur du bâtiment dans les pays méditerranéens sont de plusieurs types : informationnelle, économique, organisationnelle et technique. Ces barrières n'ont rien de spécifiques aux PSEM mais sont particulièrement importantes dans le contexte économique, social et énergétique des PSEM.

Les projets qui aujourd'hui souhaitent implanter des solutions techniques respectueuses de l'environnement se heurtent à une absence de savoir-faire, qui rend impossible la mise en œuvre de solutions simples et avérées. Les métiers de la construction ne se sont pas encore mobilisés pour organiser les filières permettant la mise en place de réponses techniques efficaces et ne nécessitant pas nécessairement un haut niveau de technicité.

Enfin, l'indisponibilité d'une offre locale crédible des solutions énergétiques et des matériaux nécessaires à leur application (CES, matériaux d'isolation, appareils électroménagers performants, etc.) peuvent constituer un obstacle majeur à la mise en œuvre de tout scénario de maîtrise de l'énergie dans les bâtiments.

- ***Des usagers encore peu considérés comme acteurs des projets***

Même si cela dépend évidemment pour beaucoup du contexte politique et culturel de chaque pays, la participation des citoyens et plus largement de la société civile (entreprises, associations...) à la définition des besoins, au cœur des principes du développement durable, n'est pas une pratique encore très développée dans les villes méditerranéennes.

L'inadéquation de la réponse aux besoins (non)exprimés des habitants non consultés est souvent relevée dans de nombreuses opérations.

Les premiers échecs des cités d'habitat social à Tripoli (Liban)<sup>5</sup> comme ailleurs et le rythme soutenu de la mobilité résidentielle rappellent la nécessité de l'appropriation des lieux par les habitants, pour la pérennité des projets.

Toutefois, les réalisations de maisons plurifamiliales, d'Idmaj Sakan<sup>6</sup> à Casablanca, d'autres réalisations novatrices<sup>7</sup> dédiées également à l'habitat social en Egypte, montrent une prise de conscience récente des opérateurs pour considérer, par delà les morphologies bâties, le rôle déterminant des espaces publics et des équipements ainsi que l'importance d'une gestion partagée pour l'exploitation des installations.

---

<sup>5</sup> Anne BURLAT, annexe 9

<sup>6</sup> Anne BURLAT, annexe 9

<sup>7</sup> Myriam BAKHOUM, Orascom développement, Développeurs privés, une approche innovante, annexe 10

## II Enseignements des retours d'expériences européens

Des premières actions militantes à la mise en place de politiques publiques, vingt années d'actions ont permis l'émergence de démarches opérationnelles de développement urbain durable dans des villes d'Europe. Elles permettent d'identifier les points cruciaux de leurs succès ou de leurs faiblesses.

⇒ *L'émergence de politiques publiques en faveur de villes plus durables*

- ***Un cadre de référence européen en construction***

Face à la nécessité de mettre en œuvre des politiques de nature multisectorielle, d'associer l'ensemble des parties prenantes et de coordonner les actions aux différents échelons (locaux, nationaux et régionaux), une série d'accords, de chartes, de déclarations ou de stratégies ont été élaborées entre les pays afin de préciser les grandes orientations censées guider un développement urbain durable.

Ils se situent pour la plupart dans la mouvance des déclarations prononcées à l'occasion des grands sommets de la Terre (Rio en 1992, Johannesburg en 2002 etc...). Ces différents documents ont pour objectif de dessiner un cadre incitatif davantage que réglementaire. Leur valeur et portée prescriptive résident donc principalement dans les débats d'idées qu'ils suscitent, dans la valorisation des échanges d'expériences qu'ils encouragent et dans la définition des principales orientations qu'il conviendrait de suivre pour aboutir à un développement urbain durable.

L'édiction de « stratégies » de développement durable relève de cette logique. Bien qu'elles couvrent des échelles territoriales différentes (à l'instar de la stratégie méditerranéenne pour le développement durable ou de la stratégie nationale française de développement durable), elles se présentent sous la forme de stratégies-cadre dont l'objet est d'adapter les engagements internationaux ou régionaux à des échelles territoriales toujours plus fines, de préciser les orientations à suivre et d'initier des partenariats dynamiques. Elles sont bien souvent assorties d'une batterie d'indicateurs permettant d'assurer un suivi régulier et d'évaluer les efforts accomplis.

A l'origine des nombreux accords, chartes et déclarations visant à préciser les termes de développement urbain durable, ville durable et éco-quartier en Europe, la publication en 1990 du Livre vert sur l'environnement urbain et les conclusions du sommet de la Terre en 1992 sur la

nécessité de réorienter le développement au XXIème siècle ont permis d'ouvrir la voie à de nouvelles réflexions sur l'urbanisme.

D'une part la signature de la Charte d'Aalborg et les suites qui vont lui être données dans le cadre de la conférence des villes et municipalités durables témoignent de la volonté des autorités locales européennes d'assumer leur rôle dans la mise en œuvre des modes opératoires de développement durable.

D'autre part, une série d'accords et de recommandations politiques, conclus au sein des institutions européennes et par les ministres des Etats-membres en charge de l'urbanisme lors de réunions informelles, ont permis de préciser les orientations de l'Union européenne en matière de développement urbain durable.

- ***Une conception du développement urbain durable en évolution***

La signature de l'accord de Bristol en 2005, l'adoption de la stratégie thématique pour l'environnement urbain en 2006, la rédaction de l'agenda territorial de l'Union européenne et la charte de Leipzig sur la ville européenne durable en 2007 sont quelques-unes des étapes qui ont marqué l'évolution de la conception d'un développement urbain durable en Europe. Il s'agit essentiellement de documents de nature politique visant à inciter les collectivités territoriales à intégrer l'environnement et les préoccupations sociales dans leur politique territoriale et à susciter le débat sur la manière d'intégrer des préoccupations sur le développement urbain durable aux différents niveaux politiques.

Au terme des travaux et discussions qui ont rythmé la conférence interministérielle de Bristol les 6 et 7 décembre 2005, la définition d'une communauté durable (ou quartier durable, éco-quartier) a été précisée.

Au final, selon les termes de l'accord de Bristol, toute « communauté durable » devrait donc pouvoir se prévaloir des caractéristiques suivantes : (1) **être active, ouverte à tous et sûre** (favoriser la cohésion sociale et l'émergence d'une forte culture locale) (2) être bien gérée et donner **la priorité aux processus participatifs** (3) être **convenablement desservie par les transports** (4) proposer des **services de qualité** qui répondent aux besoins de tous, dans les secteurs publics, privés et associatifs (5) proposer un **cadre de vie respectueux de l'environnement** (6) **être prospère**, en favorisant l'émergence d'une économie locale florissante, diversifiée et innovante (7) résulter d'un **urbanisme bien conçu** (8) être **équitable**.

Au mois de janvier 2006, une communication de la Commission européenne au parlement et au conseil sur la stratégie thématique sur l'environnement urbain met en exergue une série de mesures susceptibles de favoriser une approche intégrée de la gestion environnementale au niveau local.

Tout d'abord, en vue d'élaborer une vision à long terme du développement de la ville, cette stratégie thématique invite à définir clairement les objectifs et les cibles choisis, à établir une procédure de suivi des travaux et à consulter régulièrement les citoyens (à l'instar des initiatives volontaires de l'agenda local 21 et des engagements d'Aalborg). L'accent est également mis sur l'importance du développement des plans de transports urbains durables. Enfin, l'échange des meilleures pratiques dans toute l'Union européenne à travers la mise en réseau et la mise en œuvre des projets de démonstration est vivement encouragé.

Quelques mois plus tard, en septembre 2006, en adoptant cette résolution, le parlement européen réitère les recommandations de la Commission et encourage les agglomérations de plus de 100 000 habitants à établir des plans de gestion urbaine durable et des plans de transports urbains durables.

Dans la lignée de l'accord de Bristol, la réunion informelle à Leipzig en Mai 2007 des ministres européens en charge de l'aménagement du territoire a, elle aussi, débouché sur deux textes susceptibles de préciser les orientations à privilégier pour s'engager sur la voie de la construction de villes durables.

D'une part, l'agenda territorial de l'Union européenne (qui se penche sur tous les types de régions) invite les acteurs européens en charge de l'urbanisme à promouvoir « le développement polycentrique et l'innovation par la mise en réseau des aires métropolitaines et des villes », ainsi qu'à « renforcer les structures écologiques et les ressources culturelles, porteuses de valeur ajoutée pour le développement ».

La charte de Leipzig, qui est quant-à-elle exclusivement centrée sur la ville, dégage deux principaux axes de travail :

Il s'agit dans un premier temps de tirer partie des approches menées en faveur d'une politique de développement urbain durable intégrée. En d'autres termes, il est rappelé qu'une politique de développement urbain ne peut être durable qu'à la condition qu'elle associe l'ensemble des parties prenantes.

Dans un second temps, les ministres signataires de la charte de Leipzig s'engagent à lancer un débat sur l'importance d'accorder un intérêt particulier aux quartiers urbains défavorisés, via notamment leur mise en conformité avec les exigences de qualité architecturale, de confort et d'efficacité énergétique actuelles.

Par ailleurs, à l'image de la majeure partie des textes politiques portant sur le développement urbain durable, il est fait mention de l'importance de réaliser des études de cas et de favoriser l'échange d'expériences, notamment via le canal du réseau européen des centres de ressources sur les politiques urbaines (EUKN – European Urban Knowledge Network).

- ***Une mise en réseau des villes pour privilégier l'expérimentation locale et l'échange d'expériences***

Dans le sillage de l'adoption par les 173 chefs d'Etat de l'agenda 21 à Rio, en 1992, l'adoption au Danemark de la Charte d'Aalborg le 27 mai 1994 par de nombreuses villes européennes marque l'émergence des collectivités locales, et principalement des villes, comme des acteurs centraux pour relever les défis du développement urbain durable, et s'engagent à « utiliser les instruments politiques et techniques dont elles disposent pour parvenir à une approche éco systémique de la gestion urbaine ».

La Charte d'Aalborg correspond donc à une initiative de réseau de villes (la campagne européenne des villes durables) par laquelle les collectivités locales s'engagent à réaliser un agenda 21 local. L'expérimentation et la mise en réseau sont donc préférées à l'approche réglementaire.

Depuis 16 ans, cette campagne européenne des villes durables a connu un succès croissant. Les documents qui ont été produits lors des conférences qui se sont tenues à Lisbonne (1996) et Hanovre (2000) ont permis de réaffirmer l'engagement des villes signataires. Plus particulièrement, les engagements d'Aalborg (Inspiring Futures Aalborg + 10), signés le 11 juin 2004 lors de la 4<sup>ème</sup> conférence des villes et municipalités durables, réitérent les engagements précédents et font état de nouveaux objectifs qualitatifs dans une logique de transversalité des approches urbaines. Ils prônent entre autres choses un recours accru à la démocratie participative dans les processus décisionnels, la mise en place de cycles efficaces de gestion (et notamment d'évaluation régulière qualitative et quantitative) des actions entreprises (agendas locaux 21 etc...), la reconnaissance des liens entre transports, santé et environnement...

- *Le Plan ville durable en France : une politique incitative singulière*

Suite aux rencontres du Grenelle de l'environnement, organisées entre juillet et septembre 2007 par le gouvernement français dans l'objectif de refonder sa politique environnementale, le MEEDDAT (Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de l'Aménagement du Territoire) a engagé en octobre 2008 une politique publique à travers le Plan ville durable. Celui-ci s'appuie notamment sur deux actions complémentaires, d'échelles différentes : le concours EcoQuartiers<sup>8</sup>, et la démarche EcoCité.

A l'inverse de la démarche EcoCité inscrite dans le plan de relance nationale, qui bénéficie de financements spécifiques issue du « grand empreint », l'initiative « EcoQuartiers », n'est pas accompagnée de financements dédiés de la part de l'Etat vers les collectivités porteuses des projets.

L'appel à projets « EcoQuartiers » souhaite valoriser des projets urbains exemplaires appliquant les principes du développement durable. Un dossier de candidature permet aux collectivités candidates de présenter en quoi leur projet répond aux orientations du MEEDDM.

Au delà de l'objectif de labellisation et de l'effet vitrine attendu, cette initiative permet à l'Etat d'apporter une assistance technique (par les équipes spécialisées du ministère) aux collectivités lauréates pour la réalisation de projets durables. Elle est aussi l'occasion d'une réflexion partagée et conjointe avec (et entre) les élus de ces mêmes collectivités. Elle a donné lieu à la création d'un club Opérationnel « EcoQuartiers » restreint pour favoriser les échanges d'expériences entre et avec les seuls porteurs de projets sur les problématiques opérationnelles rencontrées lors de la mise de ces projets urbains durables innovants. Ces échanges doivent permettre le partage, donc la diffusion et l'émulation entre les porteurs de projets qui en France sont des collectivités locales.

Au delà des réalisations proprement dites, la démarche « EcoQuartiers » vise à la construction commune de cultures techniques et de projets partagés pour la mise en œuvre des projets urbains durables.

Les qualités et lacunes relevées dans les réponses du premier appel à projet « EcoQuartiers » ont mis en évidence la valeur de l'outil pédagogique que représente cette première étape. La réalisation du dossier de candidature nécessite pour la collectivité territoriale candidate une réflexion préliminaire de (re)construction d'ensemble du projet qui n'avait pas été nécessairement

---

<sup>8</sup> Franck FAUCHEUX « EcoQuartiers » contribution du MEEDDM, novembre 2010, Annexe 4

réalisée. Cet enseignement a été aussitôt instrumentalisé et traduit dans la grille « EcoQuartiers» 2011<sup>9</sup> par une quatrième dimension "Démarche et processus" instituée aux côtés des trois piliers constitutifs du développement durable. Dans ce même travail de caractérisation de la démarche, et pour une meilleure compréhension opérationnelle, ceux-ci ont été renommés :

- Cadre de vie et usages (pour le pilier social & sociétal)
- Développement territorial (pour le pilier économique)
- Les performances écologiques (pour le pilier environnement)

*In fine*, la démarche en elle-même de l'appel à projet, en amont de la labellisation, est un outil efficient pour atteindre les collectivités territoriales et communiquer avec elles.

⇒ *Des réponses locales à des enjeux globaux*

- ***Une intégration progressive de nouvelles préoccupations environnementales***

Le développement durable a été entendu en premier lieu au bénéfice d'actions sur l'environnement, avec en parallèle des débats sur la gouvernance (introduite par les agendas 21 de Rio en 1992) et sa mise en pratique dans des actions participatives.

Les traductions qui ont été apportées dans les projets urbains durables en Europe rendent compte des priorités effectives données aux dimensions **écologiques, économiques et sociales** (et sociétales).

- **La densité urbaine** apparaît comme une finalité de nombreux projets. Elle doit permettre de limiter la pression sur les milieux naturels induite par l'urbanisation. Il s'agit de favoriser, par une plus grande proximité entre logement, activité et équipements, et par une optimisation des grands équipements et infrastructures urbaines (transport, assainissement, déchets, etc.), la mixité fonctionnelle et la cohésion sociale, la limitation des déplacements de personnes et de matières et enfin de maîtriser l'étalement urbain.
- **La prise en compte des externalités négatives des projets justifie souvent les projets, tout en étant la plupart du temps que très partielle.** Malgré l'affichage de très bonnes performances environnementales sur des aspects ponctuels (performance

---

<sup>9</sup> Franck FAUCHEUX - annexe 4

thermique des bâtiments, etc.), les impacts environnementaux globaux (bilan carbone à l'échelle du territoire, énergie grise nécessaire lors des processus de production, conditions de prélèvements des ressources naturelles mobilisées), qui conditionnent la durabilité effective du projet, sont souvent peu évalués faute de données suffisantes ou en raison de la complexité des analyses.

- **La participation de la société civile et l'appropriation du projet par les populations concernées** apparaissent alors comme des enjeux clés dans les projets. Les projets innovants appellent la plupart du temps à des changements de comportements des différentes parties prenantes (maîtres d'ouvrages, opérateurs et usagers). Ils ne peuvent être mise en œuvre durablement que s'ils sont pleinement acceptés par la population et les usagers concernés.

Toutefois, ces trois dimensions ne peuvent être considérées de manière isolée : elles font système et ne peuvent qu'être appréhendées ensemble. Au delà des critères de toute grille d'analyse, l'enjeu de durabilité réside dans la capacité à établir une certaine corrélation entre chacune des dimensions du projet.

- ***Un levier possible pour la mise en œuvre de stratégies locales***

Dans de nombreuses villes engagées dans la mise œuvre de projets innovants, il s'est avéré que souvent l'antériorité d'une politique environnementale n'était pas nécessaire. ../.. Souvent celle-ci était établie en parallèle des écoquartiers, chacun alimentant la réflexion au bénéfice de l'autre<sup>10</sup>.

La mise en œuvre de projets expérimentaux est une opportunité pour les collectivités volontaires pour tout à la fois ouvrir les débats et répondre à des questions pragmatiques sur les nouveaux enjeux environnementaux à intégrer dans les conceptions et pratiques des projets urbains.

Toutefois, la nécessité de prendre en considération l'existence des contextes mitoyens, de ne considérer que le périmètre du projet, de ne pas travailler à partir de la « table rase » pour finalement agir au sein d'une politique de développement établie, ne fait pas débat.

Un projet urbain durable ne peut être envisagé et défini ex nihilo, quelle que soit sa nature ; il doit être conçu et piloté en corrélation avec son contexte. Cela implique que la collectivité territoriale a déjà, en amont, réfléchi et réalisé des choix de développement.

---

<sup>10</sup> Taoufik SOUAMI, Montage et conduite de projets de quartiers durables en Europe, Octobre 2010, Annexe 5

Ces opérations innovantes sont aussi pour les décideurs locaux comme pour les autorités de niveaux supérieures (Etat, région) l'occasion de tester et de mettre en œuvre de nouveaux dispositifs de pilotage et de gouvernance des projets, de permettre des évolutions législatives et normatives (législations nationales, documents de planification locales et règlements techniques).

- ***Une communication environnementale au cœur des projets***

Dans les premières expériences, novatrices et militantes, la communication effectuée autour des projets puis leur médiatisation ont eu un rôle à part entière dans leur genèse. « Les quartiers durables » sont initiés au sein de problématiques socioéconomiques locales comme un moyen pour, ou comme l'occasion de, travailler l'image et l'identité locale.

Pour être efficace, cette médiatisation s'est attachée à construire des symboles. Pour ce faire, elle s'est appropriée des objets tangibles (identifiables, visibles). En matière de construction, les panneaux solaires, les toitures « végétalisées » ou l'utilisation du bois sont ainsi devenus les emblèmes des projets durables. Cette tendance a également été transcrite dans des grilles de critères où les solutions techniques, isolées de leur contexte, sont autant d'injonctions à "bien faire".

« En mettant en place des quartiers présentant des "performances environnementales" inédites, l'objectif est bien d'extraire les sites concernés et plus largement les villes de leurs représentations passées .../... L'image de performance environnementale de ces quartiers est utilisée par les collectivités comme un outil puissant de communication, de valorisation du territoire, voire comme levier pour l'inversion d'un processus de dévalorisation sociale et économique".<sup>11</sup>

- ***La tentation de l'autarcie dans l'ancrage territorial des projets***

Dans les premiers projets d'éco quartiers, une certaine autonomie des opérations, notamment dans la gestion des flux (assainissement et petit cycle de l'eau, production locale d'énergie renouvelable) ou dans les services associés (crèche indépendante, aide à domicile) à été souvent recherchée.

Une certaine indépendance des projets vis-à-vis des territoires, de la collectivité dans lesquels ils s'inscrivent est parfois revendiquée dans un esprit « militant ».

---

<sup>11</sup> Taoufik SOUAMI, Ecoquartiers secrets de fabrication, Analyse critique d'exemples européens, Les carnets de l'info Paris, 2009

Au-delà des objectifs environnementaux initiaux, et de la recherche d'une empreinte écologique maîtrisée à l'échelle du quartier et de la « communauté », les motivations véritables des porteurs de projets et des habitants sont sûrement multiples : réaction à des services urbains insuffisants ou défaillants, volonté de vivre « entre soi », refus d'une solidarité territoriale... !?

Ainsi, différents dysfonctionnements générés par ces opérations sur leurs territoires ont pu être constatés. Ils peuvent être relevés par les quartiers mitoyens (telle la recrudescence de véhicules privés des habitants des écoquartiers, comme à Vauban - Fribourg-en-Brisgau). Ils peuvent aussi engendrer des ségrégations socio-spatiales, amplifiant les dynamiques de fragmentation urbaine et à l'œuvre dans la plupart des villes contemporaines.

**Certains écoquartiers ne seraient ils qu'une version renouvelée des « gated communities » ?**

Toutefois, quelle que soit la nature des opérations observées, l'externalisation de l'indésirable (et donc son report sur les secteurs mitoyens) est inhérent à tout processus de fragmentation par la simple juxtaposition de projets introvertis.

Ce type de préoccupations se retrouve couramment chez de nombreux opérateurs et porteurs de projets sectoriels soucieux de limiter les risques inhérents aux opérations complexes en milieu urbain.

⇒ *Une logique d'offre fondée sur un pari technologique :*

- ***Des laboratoires pour l'innovation technique***

Aujourd'hui, quelle que soit la nature des opérations, tous les projets durables intègrent des techniques récentes ou proposent des solutions spécifiques par leur utilisation issues des technologies de pointes dans les domaines de la construction, de la production d'énergie renouvelable, de l'assainissement ou d'autre. Certaines innovations portées par les industriels et fabricants des secteurs concernés<sup>12</sup> ont trouvé dans ces opérations exceptionnelles un terrain d'expérimentation très favorable.

Les grandes opérations, qui font l'objet de toute l'attention des décideurs locaux, sont de véritables vitrines pour les industriels, les constructeurs et les différents opérateurs intervenant

---

<sup>12</sup> Taoufik SOUAMI, Ecoquartiers secrets de fabrication, Analyse critique d'exemples européens, Les carnets de l'info Paris, 2009

dans la production et la gestion de la ville. Ces derniers sont présents très en amont des opérations, tant pour leurs capacités techniques que financière. Dans la perspective d'investissements considérables pour les collectivités, ils sont ainsi souvent parties prenantes des prises de décisions dans les phases de programmation.

Dans de nombreuses villes européennes, tel que Berlin, Hanovre, Nantes, Grenoble ou encore Paredes au Portugal, les grands fournisseurs de services urbains (eau, assainissement, énergie et communication) sont parties prenantes, voire directement à l'initiative des grandes opérations urbaines.

Ces contextes opérationnels sont propices à un certain « suréquipement » et/ou une surenchère technologique sans que le bénéfice global soit véritablement convaincant, comme l'on peut ainsi le constater dans les orientations et choix techniques de nombreuses opérations dites « pilotes ».

- ***Des situations d'exceptions difficilement « répliquables »***

De nombreuses réalisations de référence dans le monde (Dongtan en Chine, Masdar à Abu Dabi pour les plus connues) sont liées à des évènements exceptionnels. Elles sont produites hors des procédures d'aménagement courantes ou bénéficient d'une concentration exceptionnelle de moyens. Elles bénéficient ainsi d'un cadre d'exécution et de financement spécifiques sur des territoires ou qui focalise toute l'attention des acteurs locaux.

Dans les villes européennes, la communication faite autour de ces projets a eu un impact incitatif très fort, et sans doute plus important que les effets induits directs.

- Hammarby (Suède). Dans le cadre de la candidature pour l'organisation des J.O. de 2004, la Suède a lancé un plan de reconversion d'un ancien site industriel pour aménager un village olympique à la pointe de l'innovation environnementale.
- Kronsberg (Allemagne). L'exposition universelle de 2000 a permis de réaliser le projet de développement, qui faisait partie intégrante de l'exposition, abordant les thèmes "humanité - nature - technologie"
- Bo01 (Suède). Bo01 a été réalisé sur friche industrielle dont les sols étaient contaminés et l'environnement affecté pour l'exposition internationale de l'habitat en 2001. Il est la première phase d'un grand projet Västra Hamnen (le port ouest).

Toutefois, la viabilité économique des projets durables reste rarement considérée. Construire durable a un (sur)coût. Pour un quartier, le surcoût est estimé<sup>13</sup> de 30 % à 40 %. Ces budgets sont actuellement assurés par des financements exceptionnels par définition non pérennes. Le surcoût est de 15 à 20 % pour une construction vertueuse<sup>14</sup> (à l'échelle du bâtiment).

La question de la reproductibilité de ces projets est posée comme celle des effets de synergie ou de concurrence avec le fonctionnement du reste du territoire. (A l'exemple de la planification *ABC* aux Pays-bas).

Dans la plupart des projets innovants « les externalités économiques ne sont pas regardées et les externalités environnementales ont un coût très élevé »<sup>15</sup>.

Toutefois ces contextes opérationnels très particuliers limitent la portée des enseignements que l'on pourrait en tirer pour des situations plus courantes. Or la ville durable nécessiterait de s'intéresser à des tissus ordinaires, banals, et en premier lieu à son renouvellement, au recyclage de l'urbain.

- ***Passer de l'expérimentation à l'exemplarité,***

Les résultats escomptés, quant aux objectifs globaux à atteindre par les projets pionniers n'ont pas toujours été atteints. La médiatisation dont les premiers « écoquartiers » ont été l'objet, a conduit à un certain glissement sémantique. Cela a pu parfois laisser supposer que des projets expérimentaux étaient de fait des projets exemplaires, dédiés à l'excellence *obligée*. Ce glissement discret a empêché ces projets de profiter pleinement des marges de manœuvre indispensables à une démarche expérimentale, et dont les besoins n'ont pas été reconnus et accordés : Les innovations ne sont souvent possibles que *en limite* (hors) des cadres réglementaires. La reconnaissance de l'expérimentation doit alors pouvoir être reconnue et accompagnée, y compris dans son exception au règlement, qui doit pouvoir le cas échéant évoluer au plan local comme au plan plus global (réglementation technique).

Souvent la mise en œuvre de technologies nouvelles n'a pas été considérée avec suffisamment d'attention (temps supplémentaire) ou n'a pas été envisagée dans toute sa complexité. (Interactions sectorielles, inertie des cultures professionnelles, etc.). Le bon fonctionnement des solutions retenues est souvent tributaire de la précision de leur mise en œuvre.

---

<sup>13</sup> Alain CLUZET, *Ville libérale ou ville durable ? Répondre à l'urgence environnementale*, 2007 cf. Annexe 3, *Ville libérale ou ville durable ?*, in *Territoires* décembre 2007

<sup>14</sup> Françoise-Hélène JOURDA, in *La ville autrement*, 2009

Enfin, quelque soit le domaine concerné (transport, énergie eau assainissement etc...) les évolutions attendues supposent d'agir simultanément sur l'offre comme sur la demande. Le pari du « tout technologique » observé dans de nombreux projets n'a que peu d'incidence sur l'évolution des modes de consommation et des comportements qui s'avèrent pourtant incontournables dans la perspective d'un développement urbain plus durable.

### ⇒ *La construction progressive d'une culture partagée*

- ***La nécessité d'un portage politique fort***

Si les étapes d'un projet urbain durable correspondent aux séquences habituelles d'une opération d'aménagement<sup>16</sup>, elles s'inscrivent dans un mode opératoire issu d'une pensée holistique bien différente des modes opératoires courants. Cela suppose de pouvoir :

- **S'affranchir des cloisonnements sectoriels et concurrences institutionnelles fréquemment rencontrés au sein des maîtrises d'ouvrages**

Il s'agit de permettre la constitution de maîtrises d'ouvrages pluridisciplinaires, jusque-là spécialisées et autarciques : maîtrises d'ouvrage urbaines (logement, équipements publics), celles de l'environnement, des grandes infrastructures urbaines (transport, eau, énergie) celle des politiques sociales, celles relevant de la promotion économique ou de la communication.

"Il ne s'agit pas de travailler à une transversalité entre les décideurs et de les réunir malgré leur grand nombre. Dans les écoquartiers, il faut les faire participer à des choix qui ne concernent pas leur périmètre habituel d'intervention et, à partir de là, à modifier leurs modes de décision, les contenus de ces décisions et les modalités de leur application."<sup>17</sup>

- **Inscrire le projet dans une action de nature politique, à l'échelle de la ville, en cohérence avec des objectifs stratégiques préétablis**

Au travers la mise en œuvre de projets urbains durables et innovants, on ne peut espérer que contribuer à l'émergence de villes plus durables, en favorisant notamment le recyclage urbain, la constitution de réseaux collectifs (services urbains) et la mutualisation de grands équipements. Les opérations innovantes observées en Europe montrent que la durabilité d'un projet n'est

---

<sup>16</sup> Franck FAUCHEUX, annexe 4

<sup>17</sup> Taoufik SOUAMI, Ecoquartiers secrets de fabrication, Analyse critique d'exemples européens, Les carnets de l'info Paris, 2009

avérée que s'il est lié à une stratégie territoriale volontaire en faveur d'un développement urbain durable.

"Quel que soit l'outil développé ou l'appel à projet lancé, la définition *a priori* de ce qu'on veut faire, la discussion des finalités et des cibles s'avèrent être les éléments les plus fondamentaux. Cela peut paraître d'évidence, mais prendre le temps de clarifier quels enjeux sont poursuivis, pourquoi, quels partenaires doivent être associés pour atteindre ces enjeux, quelle nature de projets et donc quels acteurs doivent être recherchés ou mobilisés, quels moyens financiers et humains sont utilisables, permet souvent de mettre en exergue dans les projets collaboratifs ou partenariaux que chaque expert travaille avec son lot de non dits évidents et que les certitudes des uns sont souvent différentes des certitudes des autres. Ces définitions fondamentales doivent obtenir l'adhésion de chacun des parties prenante du projet, et être consignées quelque part pour ne pas être perdues de vue.../...Les défis climatiques, énergétiques et environnementaux, font système par eux-mêmes et d'autant plus lorsqu'ils s'ancrent sur le territoire. Pour être efficaces, les mesures doivent être non antinomiques, convergentes, cohérentes... Ce qui est à rechercher en général, c'est un compromis ou un consensus plus qu'un optimal pour chacun des enjeux ou objectifs poursuivis par le projet. Cela engage donc forcément vers des démarches systémiques ou tout au moins multicritères." <sup>18</sup>

Ces aspects fondamentaux supposent **une implication forte, effective et continue des autorités politiques locales**. C'est une des conditions de réussite d'une approche intégrée des politiques publiques sur un territoire, et notamment pour la coordination des nouvelles maîtrises d'ouvrages pluridisciplinaires.

C'est aussi un gage de réussite quant à aussi la mobilisation des financements hétéroclites et fragmentés propre aux opérations innovantes comme à la capacité d'influence à des niveaux institutionnels supérieurs sur l'évolution du cadre législatif et normatif souvent nécessaire à la mise en œuvre de solutions techniques innovantes...

- ***Des dispositifs de maîtrise d'ouvrage innovants***

Dans la plupart des opérations de référence observées en Europe, on observe que l'innovation sur les « process » compte tout autant que celle sur les « produits ». Ainsi, bien plus que les solutions techniques ou technologiques retenues, la capacité à combiner plusieurs dispositifs techniques de manière atypique, est souvent déterminante dans le processus d'innovation.

---

<sup>18</sup> Anne GRENIER (ADEME : Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) - *De l'AEU au Plan Ville Durable, regard critique sur 10 années de pratiques ?*, Annexe 6

La mise en œuvre de solutions techniques innovantes ou même simplement hors des « process » de production courants suppose de pouvoir dépasser les clivages habituels entre maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre, public/privé, gestionnaires/opérateurs etc.).

Il s'agit d'associer les partenaires techniques de l'ingénierie urbaine, agences municipales et entreprises publiques, maîtrises d'œuvre urbaine et sectorielle, exploitants, opérateurs et constructeurs dans les réflexions amont, et de faciliter le profond renouvellement des pratiques et usages des acteurs de l'ingénierie urbaine comme des filières de production.

Pour cela, des partenariats innovants et renouvelés susceptibles de faciliter l'évolution des cultures et pratiques professionnelles sont la plupart du temps nécessaires.

La constitution d'un « noyau dur » composé de ces différentes maîtrises d'ouvrage est une solution fréquemment utilisée. .../...Le *leadership* est assumé par différents services de la municipalité, des entreprises publiques ou des agences municipales des à tour de rôle selon les tâches mais aussi des rapports de force et de leur stabilisation." <sup>19</sup>

Toutefois, au delà de la constitution de ce cadre spécifique, la clé de la réussite tient dans la qualité du partenariat opérationnel que la maîtrise d'ouvrage est capable d'instaurer ou non. Ce qui peut être simple sur le papier est très difficile à mettre en œuvre. "La coordination et la mise en cohérence ne se décrètent pas".<sup>20</sup>

Ainsi le changement par rapport aux pratiques traditionnelles est d'importance et a nécessité la création d'outils dédiés, comme en témoignent le développement des outils<sup>21</sup> de questionnement et d'analyse en matière de développement durable (OQADD). Ils concernent avant tout la définition du projet puis son évaluation, au regard de la compréhension du développement durable (auquel quelques outils d'approche sont consacrés) et ils traduisent le besoin des maîtrises d'ouvrage à établir leur propre outil, en adéquation avec leur démarche « contextualisée ».

En relation avec une démarche d'expérimentation, si l'évaluation en elle-même ne garantit pas la réalisation d'un projet durable, **l'évaluation pratiquée de manière itérative le long du processus de projet apparaît fondamentale** dans la mise en œuvre de solution innovante tant sur le plan technique que managériale.

---

<sup>19</sup>Taoufik SOUAMI - Montage et conduite de projets de quartiers durables en Europe, Annexe 5

<sup>20</sup> Taoufik SOUAMI, Ecoquartiers secrets de fabrication, Analyse critique d'exemples européens, Les carnets de l'info Paris, 2009

<sup>21</sup> Aurélien BOUTAUD (ABOCO Consultant)- Les OQADD : se poser les bonnes questions pour choisir ou construire le bon outil, Annexe 7

Enfin l'importance des échanges d'expériences pour la construction d'un savoir émergent *durable* a déjà été relevée à travers le *club* « *EcoQuartiers* ». Ils permettent également de "nuancer" l'importance des *bonnes pratiques*. Dialoguer, échanger, partager des idées sur ce qui peut être ou ne pas être de bonnes pratiques est positif pour stimuler l'innovation. Par contre, les bonnes pratiques deviennent problématiques, voire catastrophiques, lorsqu'elles deviennent des normes, des règles à appliquer pour assurer le développement urbain. Les bonnes pratiques perdent de leur bon sens au moment où elles deviennent un modèle à imiter, ou encore un ensemble de critères presque universels".<sup>22</sup>

- ***Une plus grande implication des habitants et des usagers***

En Europe, **l'ensemble des projets innovants témoignent de la volonté des collectivités d'associer les habitants et les usagers aux projets**. Certaines collectivités, comme Breda (Pays-Bas), ont développé une méthodologie spécifique (Ecotech-Ecotouch) incluant la participation des usagers et des habitants dès les prémices des projets. "Quand l'Etat ou la ville arrivent devant un quartier avec un projet, ils sont des usurpateurs, une menace ; il nous faut en être conscients et, avant de pouvoir construire des ambitions pour l'avenir, assumer ce rôle de perturbateurs. Cela nous demande de venir devant les habitants avec des idées (pas des évidences), quitte parfois à énoncer une mauvaise idée qui fait peur. Les techniciens et les habitants s'acculturent mutuellement : les uns reconnaissent la valeur des lieux et des gens, sur le terrain ; les autres sont amenés à abandonner leur méfiance."<sup>23</sup> Avec à la clé, la construction de la confiance et la crédibilité de l'institution publique, si utile pour un portage efficient.

Dans le cas de restructuration de secteur existant les habitants et usagers sont présents et les analyses menées sur les projets pionniers de Fribourg-en-Brisgau (Vauban et Rieselfeld), rappellent que **la participation citoyenne ne saurait remplacer le projet politique et son portage**. "Les démarches d'initiatives citoyennes ne garantissent pas une composition sociale mixte : la préférence généralisée pour l'entre-soi peut orienter le peuplement des quartiers vers une plus grande homogénéité sociale". "Il semble plus facile de réaliser une mixité sociale dans un quartier planifié par le haut que dans un quartier élaboré par ses habitants".<sup>24</sup>

Les projets une fois réalisés, leur durabilité effective dépend de l'efficacité de leur gestion. La plupart du temps, le bon fonctionnement des dispositifs mise en place est **directement corrélé à l'évolution des pratiques quotidiennes des habitants et des usagers**. Dans de nombreuses

---

<sup>22</sup> A.BOURDIN, Entretien du 07 avril 2010 réalisé par Terre.tv, pour GDF SUEZ, en partenariat avec Néoplanète

<sup>23</sup> Hans THOOLEN, in BREDa, faire la ville durable, 2008

<sup>24</sup> Yves BONNARD, Verena SCHAEFFER, David GAILLARD, in *La ville autrement*, 2009

situations, **les usagers sont responsabilisés et sollicités pour faire évoluer leurs comportements.** Ainsi l'appropriation du projet par les usagers est déterminante. Qu'il s'agisse d'entretien ou de nouveaux comportements à instaurer, les usagers et gestionnaires sont les garants du fonctionnement adéquat et, par là, de la pérennité de la durabilité programmée.

Toutefois, certains écoquartiers réhabilités (comme Kreuzberg), avec une population habitante antérieure au projet, montrent une démobilisation progressive de la population une fois l'enjeu de sa réalisation terminé. Cette question de l'appropriation sera d'autant plus cruciale lors du renouvellement des habitants et usagers durant la vie du projet.

### **Les nouveaux arrivants et usagers seront-ils prêts à changer certaines habitudes ?**

C'est effectivement tout l'enjeu de la ville durable, qui se traduit d'abord par les projets urbains durables puis par l'appropriation des populations concernées, et au delà par son acceptation par l'ensemble des usagers. **N'est pérenne que ce qui est accepté, donc porté par la population.**

Ces premiers enseignements rappellent l'importance de la possible *mutabilité* des réalisations : "associer la durabilité à la pérennité des organisations urbaines et des constructions relève d'une évidente confusion et d'un contresens : n'est durable que ce qui s'adapte et permet d'éviter des constructions *ex nihilo*".<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Alain CLUZET, Ville libérale ou ville durable ? Répondre à l'urgence environnementale, 2007

### III Recommandations pour l'élaboration d'une grille d'analyse

⇒ *Vers la création d'un label méditerranéen...*

- ***Un message politique adressé aux porteurs de projets***

Les pays du Sud de la Méditerranée ont souhaité accorder plus d'importance au secteur urbain dans l'agenda de l'Union pour la Méditerranée. La démarche engagée s'inscrit dans la perspective de la mise en place d'un « label » en faveur de projets urbains durables et innovants élaborés sous l'égide de l'UpM. Dans ce cadre, il s'agit de déterminer le point de vue des bailleurs de fonds sur des critères communs de mise à l'examen des projets susceptibles d'être labélisés.

Toutefois, il ne s'agit pas de définir les priorités de l'UpM dans le domaine urbain mais plutôt **d'inciter les porteurs de projet à se poser les bonnes questions, de fédérer les bonnes pratiques sans mobiliser de financements spécifiques.** Il s'agit donc d'une démarche essentiellement politique, s'adressant aux autorités locales nécessairement impliquées aux côtés des porteurs de projets.

Ainsi, l'identification des critères de sélection de projet en lien avec une démarche de labellisation est une démarche bien distincte d'une évaluation de projets en lien avec des processus de financement. Si la première relève pleinement de la démarche engagée par l'UpM, la deuxième restera une prérogative des bailleurs dans le processus habituel d'instruction des projets (analyse des risques, pertinence des projets etc...)

- ***Des projets déclencheurs du changement en faveur d'un urbanisme durable***

**La ville durable n'existe pas...encore !?** A travers la mise en œuvre de projets urbains durables et innovants, on ne peut qu'espérer **contribuer à l'émergence de villes plus durables**, en favorisant notamment le recyclage urbain, la constitution de réseaux collectifs (services urbains) et la mutualisation de grands équipements.

Les expériences européennes examinées, montrent qu'**un projet durable n'est possible que s'il est soutenu par une stratégie territoriale volontaire en faveur d'un développement urbain durable.** Dans ces situations, les projets urbains tiennent une place centrale dans la mise en œuvre de stratégies globales en faveur d'un développement urbain plus durable, et ce à l'échelle de territoires urbains entiers.

Dans les villes méditerranéennes, il faudra être attentif à ce que les projets puissent faire la preuve de leur parfaite **articulation avec des stratégies locales en faveur de fonctionnements plus durables (rôle de laboratoire grandeur réelle)**, mais aussi de leur capacité à **faciliter le développement de l'innovation technologique et méthodologique par l'expérimentation et la dissémination de techniques et savoirs faire** et en particulier dans l'établissement des normes et des règlements techniques.

- ***Anticiper sur une Stratégie Méditerranéenne du Développement Urbain Durable***

En Europe, un cadre stratégique existe pour les politiques publiques en matière de développement urbain durable. On rappellera pour mémoire :

- La Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable (2005)
- La charte des villes européennes pour la durabilité (Aalborg 1994 et Aalborg+10 2004)
- L'agenda territorial de l'UE (constitution d'un cadre de référence européen pour les villes durables)
- La Charte de Leipzig (2007).

En Méditerranée, la labellisation de projets urbains durables supposerait de pouvoir s'appuyer sur un cadre stratégique régional. Des stratégies sectorielles nationales existent dans les pays. Les Institution Financières Internationales disposent de leurs propres stratégies d'interventions, mais **une démarche de convergence** de ces stratégies d'interventions dans le domaine urbain serait souhaitable pour **constituer un cadre de référence commun de l'évaluation des projets**.

Dans le prolongement de la Stratégie Méditerranéenne de Développement Durable et de son volet urbain, on peut appeler à l'élaboration d'une **Stratégie Méditerranéenne du Développement Urbain Durable (SMDUD)** qui pourrait être établie sous l'égide de l'UpM, et dont le cadre de référence européen existant (et encore en développement) pourrait être source d'inspiration.

⇒ *Favoriser des approches intégrées du développement urbain*

- ***Vers un changement en profondeur des cultures professionnelles***

Les pratiques innovantes récentes en matière de développement urbain durable montrent qu'au delà des innovations sur les formes urbaines et les techniques constructives, il est question

d'engager un profond renouvellement des concepts et des pratiques chez les acteurs et professionnels de la gestion et de la production de la ville.

Dans de nombreux secteurs, **avant même d'avoir besoin de technologies innovantes, des solutions techniques éprouvées existent et sont souvent connues**, mais les points de blocage quant à leur mise en œuvre, sont la plupart du temps liés à une grande inertie des milieux professionnels tant dans leurs organisations que dans leurs pratiques.

Des évolutions structurelles profondes sont nécessaires dans un contexte de changements globaux majeurs (croissance démographique, urbanisation généralisée, mondialisation des échanges, pressions sur les milieux et épuisement des ressources naturelles, changements climatiques, etc.). Il s'agit d'inviter les acteurs et professionnels de la ville à un double changement de paradigme :

- **Privilégier des approches systémiques (démarches intégrées et inclusives)** aux logiques fonctionnelles pour développer une vision holistique de la ville et des milieux urbains.
- **Privilégier des approches pragmatiques fondées sur des projets locaux** issues d'expérimentations pratiques et spécifiques (logiques itératives) à des visions de « la » ville fondée sur des modèles issus de théories urbaines (logiques normatives)

- ***Pour que les projets urbains puissent faire « systèmes »***

Dans une logique d'efficacité, les maîtres d'ouvrage et opérateurs (publics comme privés) sont naturellement enclins à rechercher une certaine autonomie des projets par rapport à leur contexte, notamment dans la gestion des flux générés par l'opération (mobilité interne, énergie, cycles de l'eau et des déchets).

Au nord comme au sud, pour des opérations courantes comme pour des opérations plus ambitieuses, on peut constater la rareté des tentatives de régulations des dynamiques urbaines et en conséquence, **la prédominance des logiques opérationnelles sur des logiques territoriales.**

Cela se traduit par des analyses préalables, des propositions et **des évaluations circonscrites au périmètre de l'opération, ne prenant que très peu en compte les interactions entre les projets et leur milieu**, renforçant par là même les dynamiques de fragmentation spatiale en cours dans la plupart des villes.

Le développement urbain durable nécessite une rupture avec des logiques fonctionnalistes visant à la spécialisation des espaces urbains, pour tendre vers une plus grande polyvalence des aménagements, une plus grande mixité des fonctions et la constitution de véritables « systèmes urbains ».

Sans toutefois négliger les interactions et conséquences sur les politiques sectorielles (eau, énergie, déchets, transport, logement, etc.), **il s'agit d'appréhender le fonctionnement d'une échelle de territoire cohérente pour l'analyse d'un projet.**

Pour cela, les projets devront montrer leur capacité à prendre en compte **la diversité des usages et des fonctions ainsi que leurs multiples interactions aux échelles territoriales supérieures et inférieures concernées.**

- ***Définir des échelles d'analyses pertinentes pour la mesure des impacts sociaux, environnementaux et économiques***

Si des outils d'analyse performants existent ou sont en développement, leur mise en œuvre opérationnelle reste dépendante de données territorialisées souvent trop partielles et/ou d'une volonté des maîtres d'ouvrage parfois insuffisante.

La prise en compte des externalités réelles, l'amortissement des investissements, les coûts de fonctionnement et plus largement les contraintes liées à l'exploitation en phases de programmation et de conception des projets est une difficulté récurrente dans toutes les opérations urbaines observées.

La performance environnementale n'est pas une garantie sur la durabilité des comportements et des modes de vies. La nécessité de privilégier des **approches intégrées conduit à exiger des échelles d'analyse distinctes des périmètres opérationnels.** Ces échelles d'analyses sont à définir en fonction des problématiques observées.

⇒ *Privilégier le progrès à la performance*

- ***Privilégier des critères relatifs à des critères absolus***

En Méditerranée, la plupart des villes des rives Sud et Est, sont confrontées à un double enjeu :

- **Rattraper des retards structurels considérables liés à un modèle urbain presque partout en crise et marqué par :**
  - des dynamiques de développement extensives non maîtrisées générant étalement urbain et ségrégation sociale ;
  - des difficultés d'accès à des services urbains de base (logement décent, accès à l'eau potable, raccordement aux réseaux d'assainissement, de distribution d'électricité etc.) ;
  - de lourds impacts environnementaux locaux et globaux exerçant une pression croissante sur les milieux naturels ;
  - une faiblesse des autorités locales, des cloisonnements sectoriels et institutionnels de l'ingénierie urbaine, et des usagers peu considérés dans la conception des projets ;
- **Répondre à une demande croissante de services, d'équipements et de logements liée à une forte croissance démographique comme à l'évolution rapide des modes de consommations**, souvent soutenue par des politiques en faveur de l'équipement des ménages alimentant des dynamiques de motorisation de masse, une demande croissante en énergie primaire et une augmentation des déchets ménagers.

Compte tenu des conditions de vie actuelles dans ces villes mais aussi de la faiblesse relative de leurs niveaux d'émission de GES et de consommation d'énergie, l'amélioration des conditions de vies du plus grand nombre d'habitant doit être une priorité absolue. On ne peut que **privilégier l'émergence d'une ville « décente » avant d'envisager celle d'une ville durable...**

Il s'agira donc de **privilégier des critères relatifs, évaluant les marges de progrès visées, à des critères absolus, évaluant la performance intrinsèque des opérations.**

- ***Privilégier l'innovation sur les « processus » plus que sur les « produits »***

De nombreuses initiatives « durables » remarquables, mobilisant des dispositifs techniques innovants ont été très souvent réalisées dans des contextes exceptionnels (expositions internationales, projets d'intérêt national, etc.). Elles se caractérisent systématiquement par des surcoûts importants qu'il est difficile de financer dans des contextes plus courants : **l'innovation technologique n'est pas durable si elle n'est pas viable financièrement.**

Dans plusieurs opérations européennes emblématiques, des évaluations globales au delà des périmètres opérationnels peuvent infirmer des bilans pourtant positifs des opérations. **L'innovation technologique n'est pas une garantie d'efficacité globale.** Dans d'autres

projets européens, l'innovation consiste souvent à combiner plusieurs dispositifs techniques de manière atypique plutôt qu'à développer des technologies spécifiques.

Enfin, **l'innovation sur les « processus » plutôt que sur les « produits » est souvent plus déterminante dans les opérations de référence observées.** Aussi il conviendra d'accorder une attention particulière à l'évolution des pratiques de management mises en œuvre dans la conduite des projets, autant qu'aux solutions techniques retenues par les porteurs de projets.

⇒ *Favoriser des logiques « acteurs » à des approches « projets »*

- ***Respecter le cycle normal d'évaluation des projets***

S'il est essentiel de **distinguer clairement ce qui relève d'une démarche d'évaluation, d'une démarche de sélection de projet**, un certain nombre d'aspects fondamentaux apparaissent comme des déterminants incontournables à la mise à l'examen de projets. Un certain nombre d'éléments doivent être appréciés très en amont des projets, et notamment :

- Le portage politique des projets par les « bons acteurs » (« Ownership ») ;
- La maîtrise foncière des opérations ;
- La crédibilité des porteurs de projets (évaluation de leur fiabilité au regard des antécédents) ;
- L'appropriation des projets par les populations concernés (participation des habitants et des usagers).

Il s'agit d'**intégrer, au-delà d'une approche « projet » classique, une approche « acteur » dans le processus d'examen global des projets.**

- ***Construire des maîtrises d'ouvrage urbaines à la hauteur des enjeux et de leur complexité***

Dans le contexte méditerranéen de forte centralisation des pouvoirs, de faiblesse des maîtrises d'ouvrage urbaines locales, de cloisonnements sectoriels et institutionnels, **la décentralisation ne peut toutefois être présentée comme un postulat initial à la mise en œuvre des projets.** Des mesures d'accompagnement sont la plupart du temps nécessaires (réformes structurelles, évolutions réglementaires).

Les initiatives innovantes existantes sont toujours le fruit de volontés politiques volontaires en faveur de pratiques plus durables. Elles s'accompagnent la plupart du temps de dispositifs de gouvernance adaptés et performants (cadre institutionnel et instances de pilotage technique et politique spécifiques).

**Les projets devront être appréciés au regard de la qualité des dispositifs mis en place pour leur pilotage** (répartition des compétences, autonomie, clarification de responsabilités, moyens mobilisés, choix managériaux effectués).

Enfin, les approches intégrées nécessaires en matière de conception et de mise en œuvre d'opérations urbaines complexes demandent à dépasser les barrières techniques et culturelles internes existantes au sein de la plupart des maîtrises d'ouvrage locales.

Les porteurs de projets devront montrer leurs capacités à générer **des dispositifs de pilotage et d'accompagnement pluridisciplinaires** associant de manière effective l'ensemble des institutions concernées par les projets.

- *Construire ses propres outils pour intégrer de nouvelles pratiques*

Le développement de méthodologies et d'outils de pilotage en continu pour la conception, le pilotage et l'évolution des projets, est une composante à part entière des projets urbains durables et innovants observés en Europe.

Cela se traduit la plupart du temps par l'élaboration d'outils spécifiques plutôt que la transposition de démarches et de techniques préétablies.

**Les projets devront être appréciés au regard de leurs capacités à initier un processus d'expérimentation collectif pour faciliter l'émergence d'initiatives locales et de solutions spécifiques en matière de management opérationnel.**

⇒ *Développer un cadre de coopération régionale*

L'Union pour la Méditerranée se veut une démarche politique visant à l'intégration régionale par les projets. Cela constitue une véritable opportunité pour le renforcement (mobilisation de nouvelles ressources) et le développement de dispositifs d'accompagnements innovants aux porteurs de projets (assistance technique, coopérations décentralisées, partenariats avec les milieux académiques, le secteur privé, etc...)

La constitution d'un club restreint des maîtres d'ouvrage est un des facteurs clés du succès de la démarche française de l'appel à projets « écoquartier ». Ainsi, **le renforcement des capacités d'ingénierie locales par la capitalisation et l'échange d'expériences au plan régional devrait être une composante à part entière des projets.**

Les porteurs de projets devront montrer leurs capacités à mettre en place des dispositifs capables de faciliter l'accès à des ressources externes (mobilisation de réseaux professionnels, et développement des analyses comparatives) par **la constitution de partenariats techniques et politiques effectifs au plan régional.**

## IV Proposition de critères de mise à l'examen des projets

⇒ *Une grille de questionnement à destination des porteurs de projet*

Une démarche d'appel à projet dans la perspective d'une labellisation sans financements spécifiques consiste à **envoyer un message politique aux porteurs de projets, afin de les inciter à ce poser les bonnes questions**. Tel que cela a été mis en place dans l'expérience française du plan ville durable et de l'appel à projet « écoquartier », et notamment du dossier de préinscription, il s'agit donc d'établir un questionnement fondé sur de grands objectifs stratégiques partagés plutôt qu'une grille d'évaluation structurée par des critères objectivables.

Ainsi au cours de cette étape préalable de présélection, il s'agira d'**exiger du porteur de projet qu'il justifie ses choix aux regards d'objectifs généraux sans privilégier des solutions techniques et des modèles prédéfinis**.

Il s'agit d'« inverser la charge de la preuve » pour **amener les porteurs de projet à préciser eux-mêmes les objectifs opérationnels recherchés**, les solutions techniques retenues, les moyens à mobiliser et les dispositifs de suivi et d'évaluation à mettre en place au regard de grands objectifs communs.

Dans ce sens, la démarche partenariale engagée avec l'appui d'un collège d'experts de haut niveau, diversifié et représentatif, a permis de dégager quatre objectifs fondamentaux au regard desquels les projets devront être justifiés.

Pour chacun d'entre eux, une déclinaison en termes d'objectifs opérationnels et de critères plus spécifiques est proposée. Cette grille d'analyse se décline comme suit :

⇒ *Répondre aux besoins des usagers, pour offrir des conditions de vie décentes aux habitants*

Pour cela il s'agira d'exiger du porteur de projet qu'il précise :

- *L'implication des acteurs concernés par les conséquences socio-économiques du projet*

Cela devrait se traduire par :

- L'identification de toutes les parties prenantes (clients, usagers, habitants, filières professionnelles et secteurs informels) ;
- La mise en place d'un dispositif de concertation en continue dès la conception du projet.

- ***L'adéquation du projet aux besoins des usagers et habitants***

Cela devrait se traduire par :

- L'élaboration d'un diagnostic territorial préalable et partagé des besoins (et non des attentes) des habitants et usagers ;
- L'élaboration de réponses "équitables" aux besoins de chacun dans une logique d'inclusion sociale (y compris mesures compensatoires et réparation etc.).

⇒ *Favoriser le développement territorial, pour contribuer à la construction de villes plus durables*

Pour cela il s'agira d'exiger du porteur de projet qu'il précise :

- ***La cohérence du projet avec les politiques et stratégies territoriales locales***

Cela devrait se traduire par :

- La compatibilité du projet avec les politiques menées aux échelles supérieures ;
- La conformité du projet avec les documents stratégiques de planification et d'aménagement du territoire comme avec les plans de prévention des risques.

- ***L'intégration du projet dans son territoire***

Cela devrait se traduire par :

- L'identification des domaines et secteurs concernés directement et indirectement par le projet ; (filiales de production, acteurs économiques et sociaux...)
- La définition de périmètres d'analyse et d'évaluation distincts du périmètre opérationnel (ces périmètres doivent être établis en fonction des différentes thématiques concernées par le projet (bassin de vie, d'emploi, bassin versant, zone de chalandise, etc...)).

⇒ *Minimiser les impacts écologiques, pour préserver les milieux naturels*

Pour cela il s'agira d'exiger du porteur de projet qu'il précise comment :

- ***Limiter l'impact du projet sur les milieux naturels***

Cela devrait se traduire par :

- Des études d'impacts fondées sur des critères relatifs (comparaison entre un état initial/évaluation des progrès envisagés) et sur des périmètres d'analyse distincts du périmètre opérationnel ;
- L'établissement d'un bilan carbone global de l'opération (construction/exploitation).

- ***Optimiser l'utilisation de ressources non renouvelables pour limiter les prélèvements de ressources non renouvelables***

Cela devrait se traduire par :

- Une « Analyse des cycles de vie » pour chaque composante du projet ;
- Une évaluation de l'énergie grise utilisée pour chaque élément du projet.

⇒ *Consolider les maîtrises d'ouvrage politique et technique, pour garantir la faisabilité des projets*

Pour cela il s'agira d'exiger du porteur de projet qu'il puisse justifier :

- ***D'une gouvernance effective et partagée***

Cela devrait se traduire par :

- Une implication effective de toutes les autorités compétentes dans le portage du projet ;
- Une répartition claire des responsabilités entre les autorités compétentes ;
- Une pleine et entière maîtrise foncière de l'opération.

- ***D'un management opérationnel efficace et responsable***

Cela devrait se traduire par :

- Une structure de pilotage technique dédiée, pluridisciplinaire, autonome et compétente ;
- Un dispositif d'évaluation en continue avec la construction d'un outil spécifique pour le suivi et l'évaluation des projets et des modalités pratiques précisées (comités, calendrier) ;

- Un dispositif d'accompagnement à la maîtrise d'ouvrage fondé sur un partenariat régional garantissant un appui technique en continu (renforcement des capacités, capitalisation et d'échange d'expériences).

*(Un tableau de synthèse est proposé en annexe 1)*

## Conclusions

En l'absence d'une « stratégie méditerranéenne du développement urbain », la mise en œuvre d'une démarche de labellisation sans financements spécifiques, consiste avant tout à envoyer un message politique aux porteurs de projets. Il s'agit de déterminer les objectifs fondamentaux à atteindre en matière de développement urbain durable afin d'établir une trame de questionnement partagée au regard desquels les projets devront être justifiés.

La démarche engagée autour d'un collège d'experts a permis de dégager une grille d'analyse structurée autour de quatre objectifs fondamentaux :

- ➔ **Répondre aux besoins des usagers, pour offrir des conditions de vie décentes aux habitants.**
- ➔ **Favoriser le développement territorial, pour permettre la construction de villes plus durables.**
- ➔ **Minimiser les impacts écologiques, pour préserver les milieux naturels et limiter les prélèvements de ressources non renouvelables.**
- ➔ **Consolider les maîtrises d'ouvrage politique et technique, pour garantir la faisabilité des projets.**

De ces 4 objectifs, 18 critères plus spécifiques de mise à l'examen sont proposés dans une grille d'analyse synthétique permettant de s'assurer de l'orientation des projets examinés en faveur de la construction de villes méditerranéennes plus durables. (cf. annexe1)

Enfin, l'initiative de l'Union pour la Méditerranée offre une réelle opportunité pour proposer un cadre de coopération régionale renforcé entre décideurs, professionnels et opérateurs du développement urbaine en Méditerranée. Ainsi, il serait souhaitable que le processus d'appel à projet puisse s'accompagner de :

- La mise en place des dispositifs d'accompagnement à la conduite du changement des pratiques professionnels (capitalisation, échange d'expériences...) déterminantes dans la réussite des projets innovants en matière de développement urbain durable.
- L'élaboration d'un véritable cadre stratégique de référence pour le développement urbain en Méditerranée : ***une Stratégie Méditerranéenne du Développement Urbain Durable (SMDUD)*** susceptible d'inciter les décideurs méditerranéens à répondre collectivement aux défis considérables auxquels les villes sont dès à présent confrontées.

# Identification de critères de mise à l'examen de projets urbains durables dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée



## Annexes

Plan Bleu  
Centre d'Activités Régionales PNUE/PAM



Sophia Antipolis  
Janvier 2011

## Liste des annexes

**Annexe 1** - Grille d'analyse pour l'examen des projets, tableau de synthèse.

**Annexe 2** - Plan Bleu, Diagnostic des villes méditerranéennes, novembre 2010.

**Annexe 3** - Alain CLUZET, Ville libérale ou ville durable ?, Territoires, décembre 2007.

**Annexe 4** - Franck FAUCHEUX, « EcoQuartiers » contribution du MEDDLT, novembre 2010.

**Annexe 5** - Taoufik SOUAMI, Montage et conduite de projets de quartiers durables en Europe, Novembre 2010.

**Annexe 6** - Anne GRENIER, ADEME, De l'AEU au Plan Ville Durable, regard critique sur 10 années de pratiques, Octobre 2010.

**Annexe 7** - Aurélien BOUTAUD, Les OQADD : Se poser les bonnes questions pour choisir ou construire le bon outil, Octobre 2010.

**Annexe 8** - Pierre-Arnaud BARTHEL, Premiers quartiers urbains "durables" dans les pays arabes: Enseignements et doutes sur une génération spontanée (Maroc, Tunisie et Egypte), (à paraître dans Espaces et sociétés n°144, 2011)

**Annexe 9** - Anne BURLAT, Les projets du petit cycle de l'eau au regard des extensions urbaines dans des villes de pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : Services publics, services essentiels ou services urbains, Octobre 2010.

**Annexe 10** - Myriam BAKHOUM, Orascom développement, Développeurs privés, une approche innovante, novembre 2010.

**Annexe 11** - Jacques BARBIER, Confluence consultant, Note sur le thème « Quels projets pour la construction de villes durables » novembre 2010.

**Annexe 12** - Veolia Environnement-2EI Accompagner les projets de villes et territoires durables.

**Annexe 13** - PARQUExPO, Lisbonne. Le point de vue d'un aménageur public.

**Annexe 14** - Séminaire technique du 10 Novembre, Liste des participants

## Annexe 1 : Grille d'analyse pour l'examen des projets, tableau de synthèse

Objectifs globaux	Objectifs opérationnels	Critères spécifiques
<b>I Répondre aux besoins des usagers</b>	<b>I.1 Impliquer tous les acteurs concernés par les conséquences socio-économiques du projet</b>	I.1.1 Identification de toutes les parties prenantes et évaluation de leurs besoins.
		I.1.2 Mise en place d'un dispositif de concertation en continu dès la conception du projet
	<b>I.2 Adéquation du projet aux besoins essentiels des usagers et habitants.</b>	I.2.1 Compatibilité avec les politiques menées aux échelles supérieures
		I.2.2 Etudes d'impacts socio économiques fondées sur des critères relatifs
<b>II Favoriser le développement territorial</b>	<b>II.1 Concevoir un projet en cohérence avec les politiques et stratégies territoriales locales</b>	II.1.1 Compatibilité avec les politiques menées aux échelles supérieures
		II.1.2 Conformité avec les documents stratégiques de planification territoriale comme avec les plans de prévention des risques
	<b>II.2 Intégrer le projet dans son territoire</b>	II.2.1 Identification des domaines et secteurs concernés directement et indirectement par le projet
		II.2.2 Etudes d'impacts sectoriels fondées sur des critères relatifs et des périmètres d'analyses distincts des périmètres opérationnels
<b>III Minimiser les impacts écologiques</b>	<b>III.1 Limiter l'impact du projet sur les milieux naturels</b>	III.1.1 Etudes d'impacts environnementaux fondées sur des périmètres d'analyse distincts du périmètre opérationnel
		III.1.2 Etablissement d'un bilan carbone global de l'opération (phases construction et exploitation)
	<b>III.2 Optimiser l'utilisation de ressources non renouvelables pour la mise en œuvre du projet</b>	III.2.1 « Analyse des cycles de vie » de chaque composante du projet.
		III.2.2 Evaluation de l'énergie grise utilisée pour chaque élément du projet
<b>IV Consolider les maîtrises d'ouvrage</b>	<b>IV.1 Mise en place d'une gouvernance effective et partagée.</b>	IV.1.1 Implication effective de toutes les autorités compétentes dans le portage du projet
		IV.1.2 Répartition claire des responsabilités entre les autorités compétentes
		IV.3 Maitrise foncière pleine et entière de l'opération
	<b>IV.2 Mise en place d'un management opérationnel efficace et responsable</b>	IV.2.1 Constitution d'une structure de pilotage technique dédiée, pluridisciplinaire, autonome et compétente
		IV.2.2 Dispositif d'évaluation en continu avec la construction d'un outil spécifique pour le suivi et l'évaluation des projets
		IV.2.3 Dispositif d'accompagnement à la maitrise d'ouvrage fondé sur un partenariat régional renforcé

## Annexe 2 - Plan Bleu, novembre 2010

### Diagnostic des villes méditerranéennes,

#### Le contexte régional

Si plus de la moitié de la population mondiale est désormais urbaine, dans les pays du pourtour méditerranéen deux habitants sur trois vivent déjà dans des espaces urbains. Vers 2050, dans les pays de la rive européenne, la population urbaine pourra se stabiliser pour atteindre près de 170 millions (140 millions en 2005), alors que dans les pays Est et Sud celle-ci devrait doubler pour atteindre plus de 300 millions d'habitants (151 millions en 2005). Le moteur de cette croissance urbaine y est de plus en plus endogène, alimenté par des redistributions internes, des migrations interurbaines et un exode rural dont les flux se tarissent (Égypte, Tunisie...) ou se maintiennent (Turquie, Syrie, Maroc). Un gros tiers de cette croissance aura lieu dans les régions côtières méditerranéennes et plus particulièrement dans les villes littorales.

Les transformations structurelles que connaissent les villes du pourtour méditerranéen (étalement urbain et métropolisation) nécessitent que les modalités de gouvernance puissent être adaptées aux nouvelles échelles de fonctionnement de ces grandes agglomérations. Dans les pays méditerranéens du Sud et de l'Est, les villes moyennes et petites connaissent une forte croissance alors qu'elles manquent de ressources et de capacités techniques.

#### 1 La situation des villes méditerranéennes

##### ➔ *Les nouvelles échelles des villes méditerranéennes*

En Méditerranée, une trentaine de capitales politiques ou économiques et quelques métropoles de plusieurs millions d'habitants concentrent les activités, les ressources financières et les populations les plus aisées, tout en n'abritant qu'un tiers des populations urbaines des pays. Au delà des deux mégapoles de taille mondiale du Caire et d'Istanbul (respectivement près de 16 et 11 million d'habitants, 13<sup>ème</sup> et 28<sup>ème</sup> plus grosses villes du monde), environ 18% des citoyens vivent dans 85 villes de taille intermédiaire (entre 300 000 et un million d'habitants), et la quasi moitié des urbains vit dans plus de 3000 villes de moins de 300 000 habitants. Si des progrès ont été enregistrés depuis plus de vingt ans en matière d'offre de services, de forts déséquilibres persistent entre grandes et petites villes, zones urbaines centrales et zones périphériques, quartiers favorisés et quartiers démunis.

Les aires métropolitaines de la rive Nord, constituées par l'intégration de vastes aires sous influences urbaines, à de multiples réseaux de transport, de recherche, de connaissance ou de financement, sont peu nombreuses à disposer d'une position dominante à l'échelle internationale. Pour les pays du Sud et de l'Est, les perspectives sont encore plus contrastées et restent marquées par un fort degré d'incertitude quand à leur rayonnement économique et culturel, que ce soit à une échelle

nationale, régionale ou mondiale. Avec l'ouverture croissante de leur économies et notamment avec la perspective de la constitution d'une libéralisation des échanges en méditerranée, les disparités territoriales y compris à l'intérieur des métropoles elles mêmes, semblent encore un peu plus accentuées.

### ➔ *Un défaut de gouvernance de territoires sous influences urbaines*

Au Sud, à l'Est comme au Nord, l'étalement urbain déborde des frontières administratives et tend à déconnecter l'organisation administrative du territoire de son fonctionnement réel.

Dans la plupart des pays, les conditions d'une nécessaire coordination des politiques publiques territoriales et sectorielles restent à inventer entre l'ensemble des acteurs techniques et politiques, en particulier au sud de la Méditerranée qui reste une région fortement centralisée. Les Etats y jouent un rôle prépondérant dans la planification et la gestion urbaine. Lorsque ces compétences sont décentralisées auprès des autorités locales, la répartition des responsabilités peut encore sembler incertaine. La confusion dans la répartition des compétences, et les rivalités institutionnelles peuvent engendrer des effets de concurrence entre institutions sur les territoires et réduisent la cohérence de l'action publique. La création fréquente d'agences autonomes chargées de la mise en œuvre d'un projet territorial ne conforte pas les structures administratives conventionnelles. Nombre d'instances de coordination ne sont pas dotées des pouvoirs de tutelle suffisants pour exercer leur fonction d'arbitrage. La faible attractivité de la fonction publique et la dispersion de l'ingénierie urbaine dans de multiples institutions publiques ou privées affaiblissent les capacités techniques des mairies locales. Les exercices de planification urbaine, lorsqu'ils existent, sont souvent inopérants et peu respectés. Les logiques opérationnelles prédominent et la capacité à réguler le secteur privé s'amenuise. Sur le pourtour méditerranéen, moins de 600 agglomérations se sont engagées dans des démarches de type Agenda 21.

Enfin même si cela dépend évidemment pour beaucoup du contexte politique et culturel de chaque pays, la participation des citoyens et plus largement de la société civile (entreprises, associations...) à la définition des besoins, au cœur des principes du développement durable, n'est pas une pratique encore très développée dans les villes méditerranéennes.

### ➔ *Des dynamiques de croissance non durables pour des villes étalées et fragmentées*

Les perspectives de croissance des villes méditerranéennes ne font que préfigurer une aggravation de problèmes actuels déjà inquiétants : Une consommation foncière excessive (artificialisation des sols, perte irréversible de terres arables) ; Une accélération de la dégradation du patrimoine culturel bâti, Une pollution des nappes phréatiques ; Une gestion des déchets inefficace ; et des effets cumulatifs de tous ces facteurs sur les milieux et la santé des populations.

Presque partout dans les pays méditerranéens, les villes, autrefois compactes, se déploient en tâche d'huile, souvent le long des littoraux. Elles envahissent leurs périphéries, absorbent de petits villages jusque là indépendants et consomment des terres agricoles périurbaines. Il en résulte à la fois une artificialisation importante d'espaces naturels accentuant la pression sur les milieux naturels, en particulier sur les espaces littoraux, ainsi qu'une pollution atmosphérique importante au niveau local et des émissions de gaz à effet de serre en forte croissance. Cela entraîne également des dynamiques de fragmentation et de spécialisation des espaces urbains qui se traduisent par un éloignement

toujours croissant des classes les moins favorisées, assorti d'une concentration de la pauvreté et des populations en difficultés mettant en question la cohésion des populations urbaines.

Pour les agglomérations de la rive Nord, les évolutions récentes sont marquées par la dispersion de la population et de l'emploi et un double mouvement de périurbanisation et de métropolisation sur des territoires toujours plus étendus où l'accès au logement pour les populations les plus démunies reste un défi à relever. Au Sud et à l'Est de la Méditerranée, l'extension des villes à longterm été nourrie par le dynamisme de l'habitat dit « spontané ». Selon les pays et les agglomérations, entre 30 et 70 % des citadins ne parviennent à construire leur logement qu'en recourant à des filières informelles. Ceci se traduit par un développement de friches sociales en périphérie et des conditions difficiles d'accès à l'eau, à l'assainissement et autres services urbains de base. La forte concentration des populations dans les villes engendre des problèmes difficiles à gérer en termes d'emploi (chômage des jeunes supérieur à 30 % dans plusieurs pays), d'accès aux équipements et de services, essentiels (eau, assainissement) de gestion des déchets ménagers. Face à une création insuffisante d'emplois, les activités informelles permettent la survie de millions de gens (environ 30 % des actifs urbains en Turquie, 45 % en Égypte et en Tunisie, 40 % en Algérie ou au Maroc).

Si la marche reste un mode de déplacement dominant dans les villes méditerranéennes du Sud et de l'Est, l'usage croissant de la voiture individuelle, ainsi que le déclin de la qualité de service des transports collectifs, ont engendré une extension urbaine incontrôlée et une dépendance croissante à la voiture dans la plupart de villes. Ce modèle urbain étalé largement dépendant de l'automobile, peine à fonctionner sans réel développement économique. La perte de temps pour les populations liées à la congestion des axes de déplacement mais aussi le poids de la facture énergétique et son impact en matière de balance commerciale des pays méditerranéens, pour la plupart importateurs de pétrole en sont les principales conséquences. Les coûts induits pour la collectivité sont vraisemblablement très élevés, et ses dysfonctionnements impactent lourdement la compétitivité et l'attractivité des villes méditerranéennes.

### **➔ *Des villes en première ligne face au changement climatique***

La région méditerranéenne est soumise à de nombreux et puissants aléas. Elle est particulièrement sensible aux accidents météorologiques en particulier aux séismes, dont les villes, par leur concentration additionnent les conséquences. Ainsi les zones d'habitat spontané, très densément peuplées, sont particulièrement vulnérables aux risques naturels – séismes, inondations, glissements de terrain... Par ailleurs les inondations catastrophiques, liées aux précipitations parfois violentes du climat méditerranéen, mais aggravées par le déboisement, l'artificialisation des sol et les constructions sur les pentes, constituent un risque majeur pour bon nombre de villes méditerranéennes en Espagne, France Italie , Algérie, Grèce ou en Turquie.

La vulnérabilité historique des villes méditerranéennes est désormais renforcée par les conséquences du changement climatique. La Méditerranée est l'une des régions du monde dans lesquelles le réchauffement climatique devrait marquer le plus l'environnement et les activités humaines. Les impacts y seront plus importants que dans de nombreuses autres régions du monde. Une diminution générale des précipitations moyennes sur l'ensemble du bassin méditerranéen est attendue, ainsi qu'une plus grande occurrence d'événements extrêmes (vagues de chaleur et sécheresses continentales en nette augmentation) d'ici 2100.

Toute une série d'aléas météo-physiques déjà présent en méditerranée voient d'ores et déjà leurs conséquences aggravées par l'urbanisation accélérée des côtes et le changement climatique : Les glissements de terrain, les inondations ou encore les feux de forêt. Parmi les zones méditerranéennes les plus vulnérables se trouvent les zones côtières, qu'elles soient au Nord ou au Sud du bassin, ainsi que les zones à forte croissance démographique (rives Sud et Est) où se trouvent les villes denses et les banlieues :

- Même si l'ampleur de la montée du niveau de la mer en méditerranée est à ce jour encore incertaine, sur les rives Sud et Est, plus de 50% de la population urbaine (18% de l'ensemble des espaces urbains) vit actuellement dans des espaces littoraux situés à moins de 10 mètres ou moins du niveau actuelle de la mer. Ces populations sont aujourd'hui d'ores et déjà menacées.
- Les villes méditerranéennes présentent des risques sanitaires spécifiques, pour partie du aux effets de la pollution de l'air (Ozone, particules) aux îlots de chaleur localisés et au stress hydrique. Ainsi entre 1990 et 2000, la mortalité y a été plus importante que dans le reste des villes européennes par les vagues de chaleur.
- Enfin, les migrations déjà observées, probablement renforcées par de nouvelles pressions liées au CC en particulier dans des pays arides, auront pour conséquences des pressions croissantes sur les infrastructures et les services urbains.

Les villes méditerranéennes, pourtant moins émettrices de GES mais plus impactées que d'autres régions du monde sont donc en première ligne pour l'élaboration des stratégies d'adaptation au changement climatique.

## **2 L'accès aux services urbains essentiels**

### ***2.1 Mobilité urbaine, un enjeu central pour l'avenir des villes méditerranéennes***

Si la marche reste un mode de déplacement dominant dans les villes du Sud et de l'Est, des politiques publiques favorisant une motorisation de masse, ainsi que le déclin de la qualité de service des transports collectifs, ont engendré une extension urbaine incontrôlée et une dépendance accrue à la voiture dans la plupart de villes.

#### **➔ *Des situations peu soutenables avec des perspectives préoccupantes***

Dans la plupart des villes du Sud et de l'Est, mais aussi dans certaines villes de la rive Nord, l'on retrouve des tendances contrastées mais convergentes :

- - Une augmentation constante de la demande de déplacement fortement liée à l'étalement urbain et au découplage emploi/habitat.
- - Une congestion généralisée des grands axes de déplacement et, par voie de conséquences, une diminution des vitesses de circulation.
- - Des dynamiques de motorisation de masse favorisées par l'ouverture des marchés et la mise en place de crédits à la consommation.
- - Des insuffisances récurrentes de l'offre de transports collectifs, tant en termes de niveau de service, de dessertes, que d'inter-modalité.
- - Une augmentation constante des émissions de GES liées au secteur des transports,

principalement routier, largement dépendant des énergies fossiles.

➔ ***Une prise de conscience progressive des enjeux liés à la mobilité urbaine***

Les processus d'urbanisation des villes du Sud et de l'Est mais aussi de certaines villes de la rive Nord sont caractérisés par la prédominance de logiques extensives qui engendrent des dynamiques de développement spontané et non maîtrisé. Toutefois, le métro d'Alger, l'extension de celui du Caire, les lignes à haut niveau de service d'Istanbul, les projets de tramway au Maroc et en Tunisie sont les fruits de politiques publiques en faveur du développement de transports collectifs. Ces exemples illustrent une prise de conscience récente des pouvoirs publics des enjeux associés aux questions de mobilité urbaine. Mais les démarches intégrées transport/urbanisme restent rares. Le plus souvent, les pratiques des acteurs publics et privés restent régies par des logiques opérationnelles plutôt que par des préoccupations territoriales. Cela se traduit par l'importation de produits urbains génériques, inspirés des standards internationaux et clairement dépendants de l'automobile.

A l'exception du Caire, la marche reste le mode de déplacement principal dans les villes du Sud et de l'Est. Alors qu'à Barcelone ou à Lyon, ils jouent un rôle central dans les logiques de rabattement vers les grands réseaux collectifs, les modes doux sont, la plupart du temps, absents des préoccupations des concepteurs publics de projets urbains. Le traitement de l'espace public au cœur des approches intégrées urbanisme/transport, en matière d'inter-modalité, d'accessibilité piétonne ou de régénération urbaine, fait défaut dans la plupart des projets.

La densité de voitures dans les villes ne cesse de croître sans toutefois atteindre les niveaux du Nord. Les politiques publiques peinent à concilier la nécessité de réduire la dépendance à la voiture avec les aspirations des populations à des modes de consommation des pays plus développés.

➔ ***Une offre de service insuffisante en matière de transports collectifs.***

Au Sud et à l'Est, les transports collectifs offrent rarement des conditions de confort, de régularité de service ou de sécurité satisfaisantes. L'inter modalité est peu développée. Les lignes sont surchargées, les véhicules souvent vétustes, rarement climatisés; en l'absence de conditions de circulation prioritaires, les temps de trajets sont longs, les tarifications ne permettent pas toujours des correspondances. De ce fait, ils gardent une image négative et semblent s'adresser à des populations captives, sans accès à l'automobile.

Face à ces insuffisances, le développement de transports spécialisés, scolaire, universitaire, administratif ou privé, se renforce. Réponse immédiate aux besoins de mobilité quotidienne, ces dispositifs entrent en concurrence directe avec les transports publics.

Les transports artisanaux, taxis collectifs, et minibus, comptent aussi parmi les principaux acteurs des transports urbains. Leur développement accompagne les dynamiques d'urbanisation extensives où l'offre institutionnelle ne peut suivre l'évolution de la demande. A l'exception de Tunis, le secteur artisanal représente un segment de marché important, voire même central à Tanger.

➔ ***Des impacts environnementaux significatifs***

La région présente un ensemble de facteurs naturels spécifiques favorisant la formation d'ozone. Les temps anticycloniques calmes génèrent des phénomènes d'inversion de température pouvant

engendrer des dômes de pollution quasi permanents dans de nombreuses villes, comme Athènes, Le Caire, Gênes, Barcelone, Marseille-Aix. Ces phénomènes concentrent les principaux polluants chimiques (CO, NOx, SO2) et physiques (particules fines), susceptibles de créer ou d'aggraver des pathologies respiratoires (allergie, asthme).

Plusieurs exemples de politiques publiques volontaristes visant à réduire les émissions liées aux transports existent: systèmes de péages écologiques, bonus-malus et primes à la casse au Nord, renouvellement du parc de taxis au Gaz Naturel Véhicule au Caire ou conversion de bus/véhicules au Gaz de Pétrole Liquéfié-carburant en Turquie et en Algérie. Toutefois, les transports urbains constituent une des causes principales de la pollution locale par la concentration de particules fines. La vétusté des parcs automobiles, des bus et des taxis collectifs, ainsi que la diminution des vitesses de circulation engendrée par une congestion importante des réseaux routiers sont des facteurs nettement aggravants des émissions.

### ➔ *Une faible capitalisation de la connaissance*

Dans la plupart des villes, l'on constate une insuffisance récurrente de données: manque de fiabilité, caractère lacunaire voire absence totale d'informations. Lorsqu'elles existent, les données sont souvent produites dans le cadre de projets, limités dans le temps et dans l'espace. En matière de qualité de l'air, des stations de mesures existent, mais leur maillage, leur suivi et la diffusion de leurs résultats sont encore insuffisants et il faut déplorer l'absence d'indicateurs d'impacts sur la santé publique, en particulier en ce qui concerne les maladies respiratoires.

Dans ces conditions, les éléments de connaissance fondamentaux font généralement défaut aux praticiens locaux et aux décideurs dans la conception comme dans l'évaluation des plans et programmes sectoriels.

## **2.2 Energie: Une croissance non maîtrisée de la demande**

L'énergie est un des facteurs qui détermine l'augmentation de l'empreinte écologique urbaine, de la pollution de l'air et, plus généralement, de la dégradation de l'environnement. Les villes sont, par définition, des points centraux de la consommation d'énergie. Particulièrement dans les PSEM, la dépendance «fossile» des pays et donc des villes dépasse les 90%, et n'est pas prévue de baisser selon le scénario tendanciel à 2030.

### ➔ *Une prépondérance des villes dans la consommation totale d'énergie*

Entre 60%-80% de la consommation d'énergie et d'électricité au niveau mondial proviennent des villes, ce qui montre l'ampleur de la consommation urbaine. Les PSEM ne dérogent pas à ce constat puisque, en moyenne, entre 60%-70% de la consommation d'énergie finale proviennent des secteurs résidentiel/tertiaire. La Banque mondiale (2003) attire également l'attention sur « l'augmentation spectaculaire de la consommation d'énergie liée à l'urbanisation » et estime que l'augmentation des résidents urbains prévue pour 1990-2025 de 150% va déclencher une augmentation de quatre fois de la consommation totale d'énergie. Dans ces conditions, un changement radical du mode de vie de tous les acteurs urbains est souhaitable, particulièrement en Méditerranée.

Les PSEM connaissent une urbanisation accélérée (plus des 3/4 de la population des PSEM sera urbaine en 2030) qui s'accompagne d'une demande massive de logements. A l'horizon 2030, les experts prévoient un besoin de près de 42 millions de logements supplémentaires par rapport à aujourd'hui.

Sous l'effet conjugué de la pression démographique et de la croissance économique, la Méditerranée est soumise à une forte augmentation de la demande en énergie et d'électricité qui devraient être multipliée par 1,5 d'ici 2030.

Cette demande dans les PSEM devrait croître 4 à 5 fois plus rapidement que celle des pays de la rive nord jusqu'à représenter en 2030 plus de 42% de la demande d'énergie du Bassin Méditerranéen contre 30% en 2007. D'autre part, la dépendance énergétique des PSEM s'accroît progressivement au fil du temps, laissant présager d'inévitables tensions dans le futur. Dans ce contexte, répondre à cette demande croissante va représenter un véritable défi pour les PSEM dans les années à venir et impliquer de lourds investissements. Le développement des infrastructures, des réseaux de distribution d'électricité et du gaz naturel ainsi que des installations des sources d'énergies renouvelables, sous l'angle du développement durable, devraient concourir à la réalisation des objectifs affichés dans la SMDD. Ces investissements concerneront en partie les infrastructures de réseaux engendrés par les projets urbains.

Le Bâtiment, qui représente le premier secteur consommateur d'électricité et le second pour les énergies fossiles (après le transport), constitue un secteur à fort enjeu car il permet d'agir à la fois sur la demande (mesures d'efficacité énergétique) et sur l'offre (intégration d'énergies renouvelables). En guise d'exemple, au niveau mondial, il est estimé que le potentiel d'économies d'énergie dans ce secteur est de l'ordre de 40% et ce en grande partie via des mesures dès à présent économiquement viables. En Méditerranée, responsable à lui seul de plus d'un tiers de la consommation d'énergie des pays méditerranéens, le secteur du bâtiment pourrait permettre jusqu'à 60% d'économies d'énergie à des coûts relativement compétitifs.

### **➔ *Le secteur du bâtiment comme principal levier de la maîtrise de la demande***

En Méditerranée, le secteur du bâtiment représente environ 38% de l'énergie finale consommée (ce pourcentage varie entre 27 et 65% dans les PSEM). Le secteur résidentiel consomme entre 21% et 51% des productions nationales d'électricité. Ces tendances ne devraient pas s'infléchir dans les années à venir étant donnée la croissance de la population de la région et une augmentation du niveau de vie global qui implique un taux d'équipement croissant.

Un potentiel important d'économie d'énergie existe dans ce secteur. Des projets pilotes ont montré qu'avec un surcoût de 10 à 25% à la construction, jusque 60% d'économies d'énergie pouvaient être réalisées.

Parmi les divers types de bâtiments existants (résidentiels, administratifs, commerciaux...) le « résidentiel » représente à lui seul 70% des émissions GES du secteur du bâtiment.

Il est entendu que les actions réglementaires, techniques et financières pour l'« existant » devront faire l'objet également d'une attention particulière. Toutefois, au regard de l'ampleur des objectifs de construction en terme de nouveaux logements dans les PSEM, comme de la plus grande facilité à

influer sur les processus de production inhérente à ce secteur le résidentiel « neuf » du secteur formel devrait constituer une priorité pour la maîtrise de la demande en énergie dans les PSEM au travers une plus grande l'efficacité énergétique dans le bâtiment résidentiel.

Si le retard par rapport à l'autre rive de la Méditerranée est grand, l'anticipation et un infléchissement des différents scénarios est encore possible.

➔ **Un cadre réglementaire et normatif à construire:**

Plusieurs pays de la région ont tenté d'adopter une réglementation thermique (Turquie, Tunisie, Algérie, Liban, Syrie, etc.). Dans les PSEM, la majorité des bâtiments résidentiels sont construits sans isolation thermique (sauf en partie en Israël et en Turquie).

Pour autant, l'isolation thermique des bâtiments est devenue depuis deux décennies au centre des politiques énergétiques gouvernementales. La prise de conscience qu'une réglementation thermique est un socle indispensable pour l'action est désormais partagé par de nombreux acteurs locaux. Des normes d'isolation thermique ont été développées ou sont en cours de développement dans ces pays mais leur application reste faible voire inexistante.

Différentes tentatives plus ou moins abouties de mise en place d'une réglementation thermique ont concerné les PSEM. Au début des années 1990, la Commission Européenne a ainsi cofinancé un projet de Réglementation Thermique Maghrébine des Bâtiments (RTMB) concernant l'Algérie, le Maroc et la Tunisie.

Au Maroc et en Algérie, seule la première phase du projet concernant les études préparatoires a été mise en œuvre. Au Maroc, un projet du Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM) sur la période 2008-2012 avec un budget de 15 millions de dollars doit permettre de développer une réglementation thermique dans les secteurs résidentiels, les bâtiments commerciaux et les hôpitaux.

La Tunisie, en revanche, est aujourd'hui le pays du Maghreb le plus avancé sur le plan de la réglementation thermique puisqu'un projet FEM/FFEM/AFD mené de 2000 à 2006 a permis d'aller au bout de la démarche engagée par le projet RTBM. La Tunisie possède donc depuis 2005 une réglementation thermique pour les bâtiments neufs. Toutefois, il ne s'agit que d'une démarche volontaire. Différentes opérations exemplaires ont été réalisées à des fins de démonstration et de sensibilisation des acteurs du bâtiment.

Un autre projet soutenu par le FEM (2002-2005) au Liban et dans les Territoires palestiniens a permis la mise en place d'un document simplifié et théorique sur l'enveloppe thermique des bâtiments mais sans trouver d'application réelle à ce jour, d'autant que ce document est volontaire. Au Liban, cette initiative faisait suite à un projet pilote pour la promotion de l'efficacité énergétique dans le bâtiment (ALMEE-ADEME ; FFEM-AFD) qui avait pour objectif de démontrer la faisabilité technique et économique de l'amélioration énergétique dans l'habitat collectif, notamment via 5 sites de démonstration.

En Egypte, un projet PNUD/FEM (Energy Efficiency Improvement and Greenhouse Gas Reduction) a permis d'aboutir à la formulation d'une réglementation thermique pour les bâtiments neufs résidentiels dont le décret d'application date de décembre 2005. Cette réglementation est cependant basée sur le volontariat et reste à ce jour largement inappliquée.

Pour la Syrie, un projet “Energy Efficient Building Codes in Syria” lancé par le PNUD et le FEM s’est concrétisé par une réglementation thermique obligatoire fin 2008 mais qui reste à ce jour non appliquée.

Israël possède une réglementation thermique depuis 1998 et a, depuis 2005, développé une norme volontaire *Green Buildings*.

Toutefois, ces différents programmes de coopération en faveur d’une réglementation thermique peinent à déboucher sur une application concrète. Ces réglementations thermiques sont parfois calquées sur des modèles importés et ne correspondent pas à la réalité du climat et des savoir-faire locaux ou encore aux matériaux et technologies disponibles localement.

Enfin plusieurs obstacles s’opposent à la mise en œuvre effective de la réglementation :

- Le surcoût d’investissement qu’elle engendre, reste parfois difficilement absorbable par le marché de la construction, notamment pour les logements sociaux ;
- La difficulté et le coût élevé de contrôle de sa mise en œuvre ;
- L’insuffisance, voire l’absence d’offre de service et de matériaux pouvant répondre à cette demande créée par cette réglementation, etc.

➔ ***Des freins à la diffusion des solutions techniques existantes :***

Les barrières au développement d’un marché à grande échelle de la maîtrise de l’énergie dans le secteur du bâtiment dans les pays méditerranéens sont de plusieurs types : barrière informationnelle, économique, organisationnelle, et technique. Ces barrières n’ont rien de spécifiques aux PSEM mais sont particulièrement importantes dans le contexte économique, social et énergétique des PSEM.

Les barrières d’ordre technique sont liées essentiellement au manque de savoir-faire et de maîtrise des technologies relatives aux mesures d’efficacité énergétique par les professionnels du bâtiment, à tous les niveaux :

- Les concepteurs, intégrant les architectes et les ingénieurs conseils. Ces derniers sont de ce fait incapables d’identifier les solutions techniques les plus appropriées à chaque contexte et les intégrer efficacement dès la phase de conception du bâtiment ;
- Les entreprises de construction qui ne disposent pas d’une main d’œuvre qualifiée dans ce domaine et capable de réaliser les solutions techniques dans les règles de l’art.

Par ailleurs, l’indisponibilité d’une offre locale crédible des solutions énergétiques et des matériaux nécessaires à leur application (CES, matériaux d’isolation, appareils électroménagers performants, etc.) peuvent constituer un obstacle majeur à la mise en œuvre de tout scénario de maîtrise de l’énergie dans les bâtiments.

## **2.3 Le cycle de l'eau et les villes: des enjeux à plusieurs échelles**

### **➔ Les services d'eau et d'assainissement : un enjeu sanitaire et environnemental**

Associé à l'accès à l'eau potable, l'assainissement est le plus souvent présenté avec une double finalité, sanitaire et environnementale : évacuer les eaux usées de l'habitat ou du voisinage immédiat et permettre leur épuration avant retour dans le milieu naturel.

Dans la région méditerranéenne, plus de 18 millions de personnes situées principalement en zones rurales n'ont aujourd'hui pas accès à l'eau potable et plus du double, environ 47 millions de personnes, n'ont pas accès à un assainissement de base. Ainsi, la question de l'accès aux services d'eau potable et d'assainissement apparaît comme particulièrement cruciale en milieu rural, mais aussi en milieu périurbain, en particulier dans des quartiers périphériques où le foncier n'est pas régularisé.

Si les populations urbaines semblent mieux desservies, avec un taux d'adduction à l'eau potable et à l'assainissement de base moyen supérieur à 95 % dans la plupart des pays, la question de la qualité, de la continuité et de la pérennité des services d'eau et d'assainissement n'en reste cependant pas moins importante, dans une région caractérisée par une urbanisation accélérée.

« L'assainissement de base » correspond à une évacuation des eaux usées sans traitement, ce qui pose des enjeux sanitaires et environnementaux considérables, pour les hydrosystèmes et les usagers à l'aval. En 2003, on estimait que près de la moitié des grandes villes côtières (plus de 100 000 habitants) n'avaient pas de station d'épuration. Dans les villes littorales, l'eau est donc le plus souvent directement déversée en mer sans traitement, avec des impacts environnementaux significatifs pour les écosystèmes marins, et sanitaires en particulier pour les eaux de baignade.

### **➔ Un accroissement de la demande de services d'eau potable et d'assainissement**

Un tiers de la population méditerranéenne vit dans les régions côtières soit sur 13% de la superficie des pays riverains. En 2000, on dénombrait déjà sur le littoral méditerranéen (zone plus restreinte que les régions côtières), 70 millions d'urbains, 584 agglomérations côtières, 175 millions de touristes, 238 usines de dessalement. Selon un scénario tendanciel à l'horizon 2025, la population des régions côtières pourrait croître de 17 %, soit 170 millions d'habitants dont 130 millions en milieu urbain, croissance essentiellement dans les pays du Sud et de l'Est de la région. Selon ce même scénario, les flux touristiques doubleraient presque (+ 137 millions de touristes dans les régions côtières).

La tendance se caractérise donc par une croissance de la population permanente et saisonnière, sa concentration dans les très grandes villes, situées principalement sur le littoral. A ces phénomènes sera associée une perte d'une partie significative des meilleures terres agricoles, une imperméabilisation accrue des sols contribuant à un accroissement des risques d'inondation.

### **➔ Une dépendance accrue vis-à-vis de ressources en eau éloignées**

Dans les régions côtières, les prélèvements en eau sont dès à présent supérieurs aux ressources locales naturelles renouvelables (et a fortiori aux ressources exploitables) dans la plupart des pays du Sud et de l'Est, où les demandes en eau sont en partie satisfaites via des adductions d'eau depuis les arrière-pays, comme c'est le cas pour l'approvisionnement en eau d'Athènes, Marseille, Tel Aviv ou

encore Tripoli, ou par le recours aux ressources en eau non conventionnelles, comme c'est le cas en Algérie, Espagne, Israël, Chypre, Tunisie....

Dans certains pays méditerranéens, une partie des approvisionnements en eau des régions côtières, en particulier pour l'eau potable des grandes villes mais aussi pour l'irrigation, procède aujourd'hui de sources non durables : surexploitation de nappes souterraines littorales alors exposées au risque d'intrusion d'eau salée (Espagne, Gaza, Tunisie...), ou transfert d'eau provenant de l'exploitation minière de ressources non renouvelables, hors du bassin méditerranéen (Libye).

Enfin, les ressources en eau locales, notamment souterraines, des régions côtières tendent à diminuer et à voir leur qualité baisser, du fait des impacts de l'urbanisation (réduction d'apports, effets de drainage du fait des aménagements urbains souterrains, pollutions diverses...), et à plus long terme, des incidences du changement climatique. L'élévation du niveau de la mer (évaluée à 35 cm en moyenne d'ici la fin du siècle) pourrait entraîner des problèmes accrus de salinisation dans les estuaires et d'apparition de biseaux salés.

Quantitativement et à l'échelle annuelle, le tourisme n'impacte pas significativement la demande en eau domestique (respectivement 20 et 5% de la demande en eau domestique à Chypre et en Tunisie, 5% de la demande totale en eau à Malte par exemple). Cependant, lors des pointes saisonnières, le tourisme peut se traduire par un doublement de la population, avec des demandes en eau domestique unitaires généralement largement supérieures à celles des résidents permanents (jusqu'à 500-800 l/j pour les hôtels de luxe). Le tourisme influence donc le dimensionnement et la gestion des réseaux d'eau et d'assainissement, pour une demande très concentrée dans le temps. Il stimule aussi le développement d'activités de loisirs fortement utilisatrices d'eau comme les golfs qui utilisent autant d'eau à l'hectare que le riz (10 000 m<sup>3</sup>/an). Enfin, les périodes touristiques coïncident souvent avec les périodes d'étiage et les pics de prélèvements en eau par l'agriculture. Ainsi, la satisfaction des demandes en eau potable, en particulier touristiques, tend de plus en plus à être assurée par le dessalement de l'eau de mer (ressources en eau non conventionnelles), comme c'est le cas à Malte, à Chypre, aux Baléares, en Tunisie ou dans certaines îles grecques.

#### **➔ Des pressions d'ordre qualitatif sur les ressources en eau**

Les rejets d'eaux usées non épurées, du fait d'un manque de systèmes d'épuration des eaux usées ou d'une faible proportion de la population raccordée constituent la principale source de pollutions organiques affectant les eaux côtières. Un effort considérable d'équipement et de gestion des systèmes de traitement reste donc à déployer. Les marges de progrès sont également importantes pour ce qui est du traitement des rejets des procédés industriels. Il s'agit donc de généraliser le traitement des eaux usées, avec des techniques et des échelles de gestion variables, selon la densité de population, la pression foncière, etc.

#### **➔ Des pratiques innovantes émergentes pour une durabilité de l'eau dans les villes méditerranéennes**

Des pratiques innovantes se développent aujourd'hui, avec des applications en Méditerranée. Il s'agit par exemple de la réutilisation des eaux usées (qui contribue à redonner une « valeur » à l'eau usée), des techniques alternatives d'assainissement pluvial par infiltration locale plutôt que par évacuation hors de la ville, des techniques d'assainissement décentralisé, en particulier dans les zones à faible densité de population.

La gestion de la « demande en eau urbaine », déjà engagée dans certaines villes avec une réduction de l'utilisation par habitant à Tel-Aviv, Tunis contribue à limiter les tensions sur l'eau ou à accroître le nombre d'usagers desservis sans redimensionnement des réseaux.

➔ ***La question cruciale de l'échelle de développement des services d'eau et des techniques associés***

Des sommes de plus en plus considérables sont investies pour traiter la pollution après qu'elle ait rejoint les milieux aquatiques (solutions dites du type « end of the pipe technologies »). Leur efficacité devient de plus en plus limitée, pour les pollutions ponctuelles mais surtout en ce qui concerne les pollutions diffuses, conduisant à proposer des solutions relevant davantage du « génie de l'environnement » que du « génie chimique » ou encore du « génie hydraulique », afin de réduire les pollutions à la source, avec des approches davantage territorialisées.

L'hypothèse souvent retenue d'une économie d'échelle permise par un réseau urbain unique de distribution et d'évacuation ne se vérifie pourtant pas nécessairement du fait, en particulier, des coûts énergétiques associés aux fonctions de circulation de l'eau au sein du réseau, même dans les situations où la topographie peut permettre un fonctionnement gravitaire. Le mélange des flux de qualité différente tend aussi à rendre plus complexe et donc plus coûteuse leur gestion conjointe (eaux usées domestiques et eaux d'orage, traitement conjoint des eaux grises et des eaux noires, etc....).

Enfin le financement de ces investissements et les coûts de fonctionnement qui leur sont associés, ainsi que sa répercussion sur les factures d'eau, pose des enjeux forts en matière de politiques publiques à plusieurs échelles.

## **2.4 Déchets : une concentration des nuisances dans les villes**

La concentration de l'activité humaine dans les villes est par définition fortement génératrice de rejets solides et liquides et donc d'externalités. La salubrité des villes a depuis toujours été un enjeu de développement urbain. En Méditerranée, la situation en matière des déchets est très contrastée et complexe. Les quantités de déchets par habitant et par an (kg/h/an) varient de 230 en Tunisie, 270 au Maroc et Egypte, dont environ 60% sont des déchets putrescibles, à près de 600 kg/h/an en France dont la part des putrescibles est de 32% et 11% de plastique.

Par contre, avec le développement du principe de la Responsabilité Élargie du Producteur (REP) qui est au centre des nouveaux textes de loi en matière de déchets en France, la part des déchets ménagers (résiduels) qui sont sous la responsabilité des collectivités est maintenant descendue à 350kg/h/an. Cela illustre à quel point l'Europe a pris conscience de la non durabilité de l'évolution des volumes de déchets ménagers et du besoin d'impliquer les industriels dans l'objectif de sortir les matières du cycle des déchets vers des filières de recyclage et de mieux répartir cette charge aux acteurs économiques. Le coût d'une telle transition n'est pas anodin, en France le coût total de la gestion de déchet est passé de 9.6 Md€ en 2000, à 11.6M€ en 2006, soit 0.7% du PIB. Le privé contribue à moitié des investissements dans ce secteur. Toutefois, La crise des déchets de Naples nous rappelle aussi que rien est acquis ...

### **→ Une consommation des ménages en forte progression dans le sud et à l'est**

L'enjeu de l'évolution de la consommation dans les pays du sud et des pressions que cela exercera sur la production et la composition des déchets est donc un enjeu majeur. Pour les Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée, il faut noter que l'évolution des revenus des ménages se traduit par une évolution plus importante de la consommation courante à fort potentiel de déchet (élasticité de la demande dans un rapport de 1,5 à 2,2). En Tunisie l'évolution du volume de déchet est de 3%/an. Cette consommation et production des déchets devrait évoluer surtout en zone urbaine. Au Maroc la part des déchets d'origine urbaine est désormais de 5 MT sur les 6,5 MT, dont seulement 15% sont mises dans des décharges contrôlées. La Banque Mondiale estime à 2.2 Md de Dirhams Marocains (environ 2.6 milliards d'Euros (Novembre 2009), soit une augmentation annuelle des budgets municipaux de 14.% pour recouvrir les besoins d'investissement, dans un contexte où les déchets cela représentent déjà jusqu'à 50% du budget municipal.

### **→ Une dynamique urbaine contrastée entre nord et sud**

La dynamique de l'urbanisation sur la période 1970-2000 explique en partie la capacité de villes et des quartiers à anticiper ou palier aux besoins en termes de gestion des déchets. Des taux de croissance urbaine de 0.7% /an en Espagne et Grèce, et de 3.6% au Maroc et en Tunisie ont impactés différemment la capacité des villes à suivre la cadence des besoins en infrastructures de ces services essentiels. Les périphéries des villes dans les pays du sud sont la plupart du temps constitués par de l'habitat spontané qui rend l'accès aux services de base difficile. L'enjeu principal dans les villes du Sud reste donc l'accès et le maintien de la salubrité des villes et d'un cadre de vie digne.

Au « nord » l'obligation de préserver les ressources et maîtriser les impacts des filières de recyclage et de traitement dans une urbanisation moins dense se traduit par un effort de logistique supplémentaire tout en y intégrant les contraintes environnementales des installations de traitement.

### ➔ ***Une place prépondérante du secteur informel dans la collecte et le traitement des déchets***

La réactivité du secteur informel permet d'offrir des services essentiels, mais sur les secteurs les plus rentables. La collecte porte à porte dans les quartiers aisés du Caire par les Zabaleen est motivée par la recherche de la valeur résiduelle contenue dans les déchets. 80 000 Zabaleen opèrent au Caire<sup>1</sup> et en Syrie, on estime à 50% le volume des déchets « géré » par le secteur informel. Au Caire, ce n'est qu'avec l'autorisation accordé par la Cairo Cleanliness and Beautification Board et la perception d'une redevance, que le service à pu s'étendre au tout venant et dans certains quartiers pauvres. Cela rectifiait une privatisation mal conçue qui avait privée le secteur informel de son seul moyen de subsistance et pour un service médiocre.

Cette évolution du cadre institutionnel au Caire a été été rendu possible par le développement de capacités de contrôle et de surveillance du secteur informel. Cette séparation des rôles reste défailante en Méditerranée et entrave le développement et la gouvernance du secteur privé. A cela s'ajoute une fiscalité locale inadéquate pour recouvrir les coûts de collecte et de traitement : un autre obstacle à l'afflux d'investissements privés.

### ➔ ***Un cadre institutionnelle de gestion de déchet complexe mais émergeant***

Les filières doivent s'adapter à un cadre institutionnel disparate. Accélérateur mais souvent frein aux capacités d'adaptation des villes aux enjeux de développement au nord comme au sud, la bonne gouvernance est essentielle au développement des filières et est aussi un gage pour la mobilisation des investissements. Les retours des initiatives d'assistance technique financés entre autres par la Banque Mondial (programme METAP), la politique de voisinage Européenne (EUROMED, ENPI South) portant essentiellement sur le développement du cadre institutionnel restent par contre difficiles à appréhender. Si l'engagement des Etats est indéniable, le reporting environnemental par les pays sud Méditerranéen dans le cadre du questionnaire conjoint EUROSTAT /OCDE se base surtout sur des estimations. Evaluer l'emprise territoriale des institutions publiques et des services de collecte reste donc une entreprise difficile et entrave aussi le développement d'une stratégie et la programmation nationale et territoriale: autre facteur qui nuit a l'afflux d'IDE.

### ➔ ***Un passif environnemental qui se creuse***

Le bilan environnemental des 330 millions d'urbains vivants dans les pays qui bordent la Méditerranée n'est pas réjouissant. Ce sont les villes qui constituent la majorité de « hotspots » répertoriés dans le programme Euromed H2020. C'est sont également les villes qui contribuent principalement au phénomène des macro-déchets en mer, un indicateur de l'insuffisance voire de l'absence de gestion de déchets solides dans les zones côtières.

Dans ce contexte, la durabilité des services de gestion des déchets dépend de la disponibilité d'un service et d'un cadre institutionnel approprié. Cependant l'évolution des coûts de gestion des services et l'accumulation des manques d'investissement nous rappellent que la recherche de la durabilité devrait être appréhendée dans une approche globale de la gestion des externalités, tout en privilégiant des solutions de traitement local à l'échelle des quartiers.

---

<sup>1</sup>

## **Définitions :**

### **Espaces urbains :**

En ce qui concerne les données démographiques issues du *World Urbanisation Prospect 2008 révision, UN population division* :

La distinction entre l'urbain et la population rurale ne fait pas encore l'objet d'une définition unique et simple qui serait applicable à tous les pays ou, pour la plupart, même aux pays dans une région, à cause des différences nationales. Là où il n'y a aucune recommandation régionale en la matière, les pays établissent leur propre définition conformément à leurs spécificités. Pour plus d'information sur ces définitions se reporter à : <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49.htm>.

En ce qui concerne les notions d'«espaces urbain» et de «ville» tel qu'elles sont utilisées dans le présent document, l'on pourra considérer, au-delà des centres urbains denses dans une certaine continuité bâtie, qu'il s'agit plutôt d'espaces sous influences urbaines au sens le plus large du terme recouvrant une véritable diversité morphologique.

### **Méditerranée:**

L'espace méditerranéen considéré dans le présent document concerne spécifiquement les 21 pays riverains. Lorsque l'on évoque les villes méditerranéennes, il s'agit donc des espaces sous influence urbaine des 21 pays riverains.

## **Sources :**

Séminaire régional de Skirat, DGCL Maroc, World Bank, AFD, MEEDDAT, Ville de Marseille, CODATU, Plan bleu (2008) Les déplacements en Méditerranée, Guide de recommandations.

Plan d'action pour la Méditerranée (2005) Stratégie méditerranéenne pour le Développement durable

Plan Bleu (2005). Méditerranée, les perspectives du Plan Bleu sur l'environnement et le développement, dirigé par G. Benoit et A. Comeau. Éditions de l'Aube. Chapitre « Les espaces urbains », pp. 193-243.

Chaline C. (2001) L'urbanisation et la gestion des villes dans les pays méditerranéens. Évaluation et perspectives d'un développement urbain durable. Rapport pour le Plan Bleu.

UN Habitat. State of the Harmonious Cities 2008/2009 World's report.

Migrations et changements climatiques, recherche N°31, Oli Brown, Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Mobilité urbaine et développement durable en Méditerranée, Diagnostic Prospectif Régional, S Houpin, Plan Bleu, Avril 2010.

Les Cahiers du Plan Bleu N°6 (Mars 2010), "Infrastructures et Développement énergétique durable en Méditerranée : Perspectives 2025"

Plan Bleu, en cours 2010, "Energie, changement climatique et bâtiment en Méditerranée : perspectives régionales", avec le support de la BEI.

Plan Bleu (2010): rapport de stage Master II, Amandine GNONLONFIN- Déchets et flux de matières en Méditerranée

Plan Bleu (2010) : Etude National sur la gestion des déchets en Egypte.

## Ville libérale ou ville durable ?

**Le développement urbain généralisé échappe au contrôle public dans nombre de pays, au détriment d'une gestion économe et durable de l'espace, de la sauvegarde de la biodiversité comme du climat. Quelles clés pour l'action publique ?**

La population mondiale augmente de façon rapide et comptera neuf milliards d'individus en 2050, même si un ralentissement devrait s'opérer du fait de moindres taux de fécondité dans les pays en développement. Cette croissance sans précédent est avant tout urbaine. Dès 2025, la population urbaine aura doublé et atteindra cinq milliards d'êtres humains. Le monde connaît ainsi un triple défi : assurer l'autosuffisance alimentaire et les soins de santé, offrir éducation et logements décents, multiplier les emplois selon un rythme très soutenu. Mais la croissance économique, même si elle était au rendez-vous dans la durée, ne masquerait pas un réel danger de surpopulation. Car les ressources de la planète sont consciencieusement pillées depuis deux siècles à la suite d'une triple explosion : industrielle, démographique et urbaine. L'explosion urbaine entraîne pollution, congestion, bidonvilles, délinquance et inégalités sociales renforcées. Mais, plus insidieusement encore, elle provoque une rupture des hommes avec leur milieu, dont l'exploitation sans limite devient la règle, alors que les générations passées, composées pour l'essentiel d'agriculteurs, savaient qu'une exploitation excessive une année faisait perdre les récoltes suivantes, et qu'une relative harmonie avec l'environnement devait toujours être recherchée.

### L'espace, simple marchandise ?

L'espace a perdu toute valeur identitaire dans la nouvelle économie mondiale. Seule sa valeur marchande



■ Par **Alain Cluzet**, docteur en aménagement, directeur adjoint du département de l'Essonne. Il a présidé le Conseil français des urbanistes et est l'auteur de *Au bonheur des villes* (L'Aube, 2003) et de *Ville libérale, ville durable, répondre à l'urgence environnementale* (L'Aube, 2007), [alaincluzet.fr](http://alaincluzet.fr)

est reconstruite. Déterritorialisé, l'espace n'est plus que foncier, et la géographie, simple accident de terrain, est tout au plus la justification ponctuelle de surcoûts de production. L'idée

**Le territoire est balisé par une logique de développement systématique qui ne supporte aucune entrave.**

même de développement véhicule le plus souvent la notion d'infini. Dans une logique keynésienne de production industrielle de masse, le développement ne se conçoit pas dans un univers limité. La croissance alimente la croissance, facilitée par l'évolution des techniques de production, la standardisation, l'optimisation des coûts fixes, la consommation de masse et le gain de nouveaux marchés. Selon cette logique de croissance continue, le

monde s'avère très vite limité. Il ne peut donc être envisagé d'en abandonner une partie, d'en geler le développement, alors que dans le même temps on repousse à grand prix les limites terrestres en gagnant sur la mer, comme au Japon. L'urbanisation ne connaît pas de limites et le territoire planétaire est parcouru de réseaux de communication toujours plus denses. Le territoire est unifié, banalisé et balisé par une logique de développement systématique qui ne supporte aucune entrave, aucune régulation. Dans une économie de plus en plus monétariste et fluide, une implantation rentable aujourd'hui peut être remise en cause demain, ce qui ne peut s'accompagner que d'une grande gabegie d'espace, et la production de nombreuses friches urbaines. Comment le marché pourrait-il se prêter de lui-même à l'aménagement du territoire, alors que ses seules règles sont concurrence, valeur ajoutée et bénéfices ?

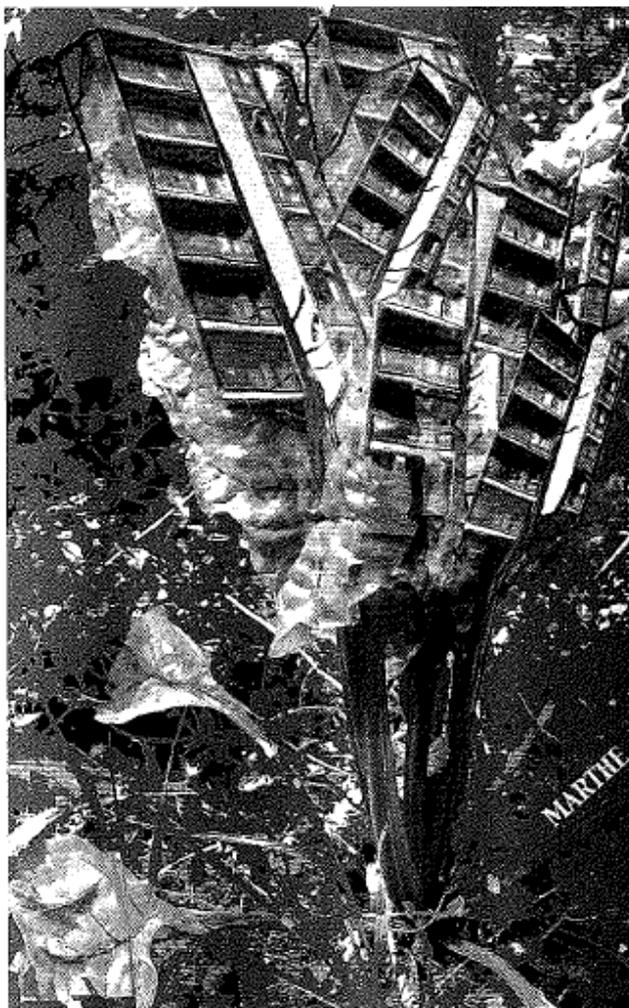
### Exercice d'équilibriste

Le marché roi soumet chacun à une double accélération : croissance de l'espace consommé et réduction des délais de retour d'investissement, deux critères aux antipodes de toute logique de développement durable. En France particulièrement, pays de culture urbaine très récente, l'espace n'est pas perçu comme rare et précieux. De nombreux facteurs pèsent pour une occupation la plus extensive et la plus erratique de l'espace, au profit d'implantation d'activités libérées des contraintes et des coûts urbains et d'un habitat individuel isolé, évitant congestion, pollution, stress, rareté des espaces verts, regard des autres... Dans le domaine du foncier, de son mode d'appropriation comme de sa gestion, la logique de marché joue à

plein depuis trente ans, et avec elle le primat de la construction d'opportunités au hasard des héritages et cessions foncières de terres agricoles. Science récente, l'aménagement du territoire est un exercice d'équilibriste qui vise à prendre en compte les besoins de chaque territoire, définis de la façon la plus floue et la plus extensive possible. En légitimant le droit à un développement illimité pour tous, il est devenu un formidable facteur de surcroissance, mais trop souvent aux dépens de la seule ressource locale : la qualité des espaces naturels. Et ce n'est pas faire injure aux élus des petites communes que de rappeler qu'ils ne sont pas toujours armés, avec la meilleure bonne volonté, pour résister aux promoteurs, entrepreneurs ou simples voisins, pour définir et défendre presque seuls un intérêt général éthéré qui ne passerait pas par l'implantation d'activités, l'accroissement de la population ou l'enrichissement des habitants propriétaires.

### Le délitement des régulations

En vingt-cinq ans, la planification à la française issue de l'État providence a battu en retraite, puis a presque totalement abandonné le terrain. Qu'en est-il de la planification initiée au début des trente glorieuses par Jean Monnet, un des pères de l'Europe ? Les plans quinquennaux qui ont rythmé la croissance nationale se sont progressivement étalés dans le temps, délités et récemment transformés en contrats de projets, ce qui présente l'avantage très relatif de ne pas imposer de rechercher de nouveau sigle mais traduit à la perfection le passage d'une économie sociale régulée à une politique de coups,



d'opportunités, et de laisser-faire, à l'inverse du volontarisme des pères fondateurs. L'exercice de planification devient très conventionnel et incantatoire et n'engage guère les collectivités concernées. Les diagnostics sont aussi nombreux et élaborés que les prescriptions rares et floues. En 2007, plus de sept ans après leur création, les schémas de cohérence territoriale (Scot) ne couvraient qu'une infime partie du territoire national, au total moins de 1 %, dont certes quelques agglomérations moyennes et de rares grandes

agglomérations, mais fort peu d'espaces sensibles comme les abords du littoral. C'est bien peu, quasiment dérisoire car, dans le même temps, l'urbanisation généralisée s'installe très rapidement et partout. Quant aux plans locaux d'urbanisme (Plu), ils n'échappent pas au syndrome connu des anciens plans d'occupation des sols (Pos), auxquels ils ressemblent furieusement : ils sont en révision permanente ou entre deux modifications ponctuelles pour intégrer tel ou tel projet d'importance toute relative. Consulter un plan de déplacement urbain est également un exercice très instructif. Additionnant bons principes et lieux communs, ils ne comportent aucune programmation réelle, ni aucune disposition volontariste qui puisse permettre un transfert même partiel du trafic routier sur les transports collectifs, ni même des dispositions liant les futurs investissements en infrastructures à la densité de population desservie. La planification urbaine, devenue incantatoire, ne bénéficie plus d'aucune couverture nationale, alors même que le processus de développement urbain touche l'ensemble du territoire. À chacun son projet, sa compétence, son originalité, son autonomie. L'écologie de proximité se nourrit largement de ce localisme exacerbé. Ce phénomène n'est pas spécifique à la France. Dans tous les pays industrialisés, le même modèle d'étalement urbain débridé est à l'œuvre à des degrés divers, >>>

» même si la France semble réaliser le plus grand écart entre le dire et le faire. Sur l'échelle de Richter du risque d'étalement urbain, le modèle français égale le niveau sept du risque sismique, avec la prise en charge par l'impôt collectif des coûts d'équipement souvent massifs générés par une nouvelle urbanisation, tandis que le propriétaire foncier et l'aménageur se partagent le bénéfice des plus-values. C'est un soutien unique aux dynamiques d'étalement urbain et un des obstacles les plus redoutables à toute politique de développement durable.

#### Ce n'est pas un problème technique

Le plus important n'est pas tant de trouver la solution technique appropriée – elle est toujours connue – que d'oser la mettre en œuvre, c'est-à-dire d'assumer la caractéristique d'intérêt général d'une gestion durable et donc arbitre de l'espace, quel que soit le foisonnement des enjeux et des lobbies. Les critiques récurrentes – et justifiées – sur le surcroît de règles traduisent certes une bureaucratisation à outrance des procédures décisionnelles, mais ne doivent pas masquer la quasi absence de régulation stratégique publique dans l'immense majorité des projets d'urbanisation, quelle qu'en soit la taille. Nous proposons l'application des préceptes des premiers libéraux, lesquels, à la différence de leurs successeurs, n'envisageaient ni l'externalisation des coûts collectifs ni l'extension du domaine géré par le marché à tous les secteurs de la vie sociale. L'introduction de vraies régulations, ou bien souvent la simple mise en œuvre de régulations existantes mais aujourd'hui réduites à l'état de principes généraux inappliqués, peut produire dans des délais assez brefs des résultats tangibles susceptibles d'inverser le processus catadysmique en cours. Il n'est pas indispensable de présenter une alternative globale à notre modèle de développement pour en limiter rapidement les nuisances les plus importantes et, notamment, préférer une croissance qualitative, économe et hiérarchisée à la croissance tous azimuts et désordonnée aujourd'hui

permise. Mais, le refus actuel de toute remise en cause de notre modèle de développement, et particulièrement de l'organisation matérielle des échanges, comme de l'indispensable lien urbanisme-transports, au profit de solutions cosmétiques de confort moral, ne peut que nous engager davantage dans une voie sans retour où le réchauffement nourrirait le réchauffement, par la seule réverbération sur le bouclier de carbone. Développer sur l'ensemble de la planète un mode de production et de consommation réservé jusque-là à 20 % de la population mondiale n'est viable que si cette croissance est complètement auto-régulée, au sens libéral du terme. Or, ce n'est pas le cas, dans la mesure où 80 % des ressources de l'humanité sont déjà nécessaires pour nourrir le moteur de la croissance. La biosphère, déjà fragilisée par la surconsommation des ressources naturelles des pays développés, ne pourrait en aucun cas absorber une croissance comparable à l'échelle de la planète.

#### Doit-on miser sur l'épuisement des hydrocarbures ?

L'étalement urbain est notamment dû à une autonomie, certes provisoire, mais sans précédent vis-à-vis des sources d'énergie et des moyens d'approvisionnement. Après tant de siècles de sous-consommation et de dépendance collective pour l'approvisionnement, le chauffage et les dépla-

**80 % des ressources de l'humanité sont nécessaires pour nourrir le moteur de la croissance.**

cements, il n'est pas neutre que chacun puisse, principalement grâce aux hydrocarbures, accéder à une grande autonomie énergétique dans les pays du Nord. Au regard de l'histoire de l'humanité, la facilité des déplacements reste une faculté très récente et est loin d'avoir produit tous ses effets quand on mesure qu'aux États-Unis, par exemple, entre 1970 et 1990, la population s'est accrue de 20 % mais, dans le même temps, le

nombre de kilomètres parcourus en automobile a doublé. Cette autonomie n'a pas été remise en cause par la hausse des produits pétroliers, du fait de l'accroissement encore supérieur du niveau de vie moyen de la population des pays les plus développés. Elle ne le sera que par la raréfaction des matières premières. Mais celle-ci va très vite s'avérer redoutable pour la majorité des périurbains, endettés et prisonniers du modèle « pavillon plus deux voitures ».

#### Oser le recyclage urbain à grande échelle

L'enfoncement progressif des villes et bourgs dans la sacralisation du bâti vernaculaire sous le label de patrimoine est contraire à la logique du développement durable, qui se nourrit de recyclage, de transformation, de changement d'usage, même si certains s'ingénient à brouiller les pistes en prônant le *statu quo* et le maintien des villes à l'écart de la modernité au nom de la qualité de vie. Les grandes opérations de rénovation de l'après-guerre, certes très brutales, sont vécues comme autant de traumatismes : du trou des halles Baltard à Paris, à Bordeaux Mériadeck, Lyon Part-Dieu ou Toulouse Saint-Georges, la plupart des grandes villes ont connu leurs grandes opérations de table rase, de purification des centres anciens, amplifiant le rejet des mutations. Mais l'écologie est parfois instrumentalisée au nom de l'écologie, la protection de son pré carré individuel. Associer la durabilité à la pérennité des organisations urbaines et des constructions elles-mêmes, dans leur forme et souvent dans leur usage, relève d'une évidente confusion et d'un contresens : n'est durable que ce qui s'adapte et permet d'éviter des créations *ex nihilo*. L'histoire de l'humanité en est l'exemple le plus abouti. Le recyclage, procédé consistant à réintroduire des objets usagés dans un processus de fabrication, doit-il être réservé aux cartons d'emballage et aux bouteilles en verre ou plastique ? Dans la nature, c'est un processus permanent et généralisé, et si les citadins choisissent massivement d'habiter hors des villes, au plus près de la nature, c'est pour avoir

compris que celles-ci ne sont plus un cadre de vie quotidien adapté à leurs nouveaux modes de vie. Par ailleurs, trop souvent la ville traditionnelle n'est pas saine, au regard des niveaux d'exigence de la population. Pour être durable, la ville doit avant tout préserver la santé des individus, elle génère des pathologies spécifiques. Elle est aussi anxiogène voire mortifère. La pollution de l'air, peu visible par définition, souvent niée dans sa gravité au-delà des quelques cercles d'initiés, en est un des principaux révélateurs. Toutes les études confirment cet état de fait : les villes connaissent une importante surmortalité liée à la mauvaise qualité de l'air.

#### La vitrine des éco-quartiers

Les éco-quartiers sont de formidables laboratoires techniques et sociaux, et d'exceptionnelles vitrines pour les éco-énergies, mais leur mode de production totalement hors du marché en fait des produits artificiels que le marché s'empresse de récupérer en les affectant de la vraie valeur lors de la vente des logements, celle qui intègre les surinvestissements publics consentis. Leur capacité à produire des alternatives à grande échelle, la seule qui compte du point de vue climatique, est donc encore faible, d'autant que la doctrine autarcique et communautariste qui les anime empêche toute recherche de gestion de la grande échelle. « *Penser global, agir local* » est une philosophie communément revendiquée parmi les acteurs pro-actifs du développement durable. Mais, autant elle apporte la cohérence et la pédagogie de l'exemple, autant elle s'épuise à ignorer, au sein du nouveau refuge communautariste, les conditions de production et d'échanges de la globalisation. Ce n'est pas la façon la plus efficace d'appréhender le nouveau village planétaire, que de le refuser sans alternative globale.

#### Pour des politiques d'habitat durables

Le socle d'une politique d'aménagement durable dynamique est avant tout dans une redéfinition des aides au logement selon des critères durables,

certes dans leur mode de construction, mais aussi et surtout dans leur choix d'implantation et leur densité minimale à l'échelle de l'ilot et du quartier, pas seulement pour les logements sociaux. Dès lors que 40 % des logements construits en France bénéficient d'aides publiques directes ou indirectes, l'effet levier de critères durables serait immédiat, *a fortiori* si des accords étaient passés avec les groupements bancaires. Imaginons un instant que la défiscalisation des crédits bancaires soit conditionnée par le respect de critères environnementaux. Les aides publiques au logement, dont le montant total est colossal, devraient également être

**« Penser global, agir local » est une philosophie qui s'épuise à ignorer les conditions de production de la globalisation.**

réorientées vers les agglomérations et non plus les extensions urbaines, compte tenu de leur impact environnemental. Et les taux d'imposition devraient encourager à un entretien des sols et non à la spéculation foncière. Les moyens susceptibles d'introduire plus de responsabilité dans l'urbanisation, pour une gestion plus économe de l'espace, et plus d'équité dans la répartition de ses coûts et bénéfices sont bien réels. Ils ont fait preuve de leur validité dans différents pays, même sous des formes souvent partielles et de plus en plus fragilisées ces dernières années.

#### Intégrer les coûts écologiques

L'évaluation des coûts collectifs environnementaux est désormais possible, la démonstration en a été faite à de nombreuses reprises. Il ne manque plus que la volonté politique de les transformer en écotaxe. Le principe pollueur-payeur est une des avancées les plus prometteuses de ces dernières années. Il ne manque désormais plus que la généralisation de son application, à des niveaux qui n'auraient plus rien de symbolique, mais au vrai coût économique des pollutions. Cela éviterait méca-

quement, par le seul marché, la commande parfois inutile de produits locaux à des entreprises situées à l'autre bout de la planète.

#### La clé des transports publics

Il n'est pas de réponse réelle à cette équation redoutable d'accessibilité pour tous, de préservation de l'environnement et de moindre consommation énergétique sans développement urbain canalisé le long de réseaux de transports collectifs. Les transports sont la première cause du réchauffement de la planète. Les transports publics doivent devenir une des toutes premières priorités de financement public. Et si la référence à un nouveau plan Marshall est trop souvent utilisée pour illustrer la nécessité de recourir à un effort budgétaire exceptionnel dans des champs divers qui ne le justifient pas toujours autant, le retard des transports publics dans le développement du réseau comme dans la qualité des services est tel que seul le recours à des financements tout à fait exceptionnels est susceptible, au-delà de quelques opérations phares sans portée réelle à l'échelle nationale, de compenser partiellement l'extraordinaire retard accumulé par les transports en commun, retard qui continue à s'accroître, sur les déplacements sur route, en ville comme à l'échelle territoriale, pour les déplacements individuels comme pour le transport de marchandises. Compte tenu de l'urgence écologique et de l'enjeu principal des déplacements, la priorité devrait donc aller à la réalisation au plus vite d'un réseau national de fret ferré modernisé et d'un vaste réseau territorial, à maillage serré et en site propre, de bus à haut niveau de service, quitte à leur affecter dans certains secteurs l'emprise complète de voiries existantes, seule solution économe, rapide, moderne et à l'échelle globale ; la seule qui vaille du point de vue climatique et environnemental. Les solutions existent. À nous de les saisir et de remettre le confort cosmétique au rayon parapharmacie. La fièvre ne pourra être soignée avec des placebos. C'est un des enjeux principaux des suites du Grenelle. ■

# Annexe 4 - Franck FAUCHEUX, « EcoQuartiers » contribution du MEEDDM, novembre 2010.

## SOMMAIRE

1. Qu'est-ce qu'un EcoQuartier? .....	25
2. Les étapes d'un EcoQuartier? .....	26
Le Diagnostic amont: QUELLE OPPORTUNITE POUR L'ECOQUARTIER?.....	26
Les Etudes préalables: QUELLE FAISABILITE POUR L'ECOQUARTIER? .....	26
La programmation urbaine: QUELLES EXIGENCES ESSENTIELLES POUR L'ECOQUARTIER?.....	26
La conception : QUELS OBJECTIFS POUR L'ECOQUARTIER?.....	27
la réalisation : QUEL SUIVI DES OBJECTIFS PENDANT LA MISE EN OEUVRE DE L'ECOQUARTIER?.....	27
la gestion : QUELLE TRANSMISSION DES OBJECTIFS AUX ACTEURS DE LA GESTION DE L'ECOQUARTIER? .....	27
l'évaluation : QUELLE EVALUATION DES OBJECTIFS APRES LA MISE EN OEUVRE DE L'ECOQUARTIER? .....	27
3. Les outils déjà disponibles pour les EcoQuartiers .....	28
Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 1 et 2: les Outils de cadrage de l'Etat.....	28
Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 3 et 4: les outils de décisions des collectivités locales .....	29
Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 5 et 6: les outils opérationnels du projets .....	30
Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 7 : les outils d'évaluation...	31
4. Les Ambitions d'un EcoQuartier.....	31
5. PRESENTATION DE LA NOUVELLE GRILLE ECOQUARTIER MEEDDM - 2010 .....	34
I. Sur l'initiation et la formulation des problèmes.....	40
Affichage environnemental vERSUs problématiques socio-économiques et urbaines .....	40
Politiques environnementales antérieures : faibles liens ou freins.....	41
Changements d'approches et de visions.....	41
Temporalités : construire vite pour le long terme ?.....	41
Recentrement du périmètre spatial : les échelles du résidentiel de proximité.....	41
Changements dans les approches techniques : QUELQUES écueils.....	42
Associer les futurs résidents comme gestionnaires du quartier.....	42
Montage de projets .....	43
Une maîtrise d'ouvrage composite et mouvante : noyau dur et pilotage distant .....	43
Les entreprises de services urbains a l'amont des décisions .....	44
Des outils juridiques sur mesure pour solidariser les partenaires de la maîtrise d'ouvrage et pérenniser leurs engagements.....	44
Composer des financements hétéroclites et fragmentés.....	45
Maîtrises d'œuvre et expertises.....	46
La conduite du projet pour sa réalisation .....	47
Introduction .....	57
1. Comprendre ce qu'est un OQADD : définition et typologie .....	57
1.1. Définition .....	57

1.1. Typologie des OQADD : Analyser quoi ? Politiques, plans, programmes, projets, actions ?.....	63
1.2. ...Et analyser quand ? Avant, pendant, après ?.....	63
2. Choisir et utiliser un OQADD : les principales questions à se poser.....	63
2.1. Quelle complexité/exhaustivité de la grille ? .....	63
2.2. Qui va instruire l'OQADD ? Seul ou à plusieurs ?.....	64
2.3. A quelle occurrence désire-t-on utiliser l'OQADD ? Systématiquement ou occasionnellement ? .....	65
2.4. Quelle universalité/particularité ? Un OQADD pour tout faire ou un OQADD pour chaque type de projet ou chaque discipline ?.....	66
Conclusion en forme de question subsidiaire : construire son OQADD ou utiliser un outil existant ? De la nécessité de contextualiser.....	67
Eléments bibliographiques pour aller plus loin.....	68
Construire un OQADD : les principales phases.....	69
Des outils intégrés d'évaluation et d'amélioration de l'impact environnemental d'une ville ou d'un territoire : quelques exemples .....	99
Les opérateurs optimisent l'empreinte carbone de leurs services par une prise en compte du cycle de vie.....	99
Au-delà du carbone, la relation avec le milieu naturel doit être traitée dans son ensemble pour une Gestion intégrée des zones côtières.....	101
S'adapter en amont au contexte sociétal permet de définir un équilibre économique de long terme.....	103
Faire plus avec les mêmes installations.....	103
Mettre en œuvre des politiques tarifaires adaptées et acceptables socialement.....	104
Développer les branchements individuels sociaux.....	104
Création d'un nouveau mode d'accès à l'eau collectif, sécurisé et personnalisé, pour ceux ne pouvant avoir accès aux branchements individuels.....	104
Développer des services clientèles de proximité, adaptés aux populations .....	105
Face aux mutations des villes, la nécessité d'une planification urbaine pour des choix techniques adaptés.....	105
Suivre les mutations rapides dans les villes émergentes .....	105
Adapter les services environnementaux aux formes urbaines ou adapter les formes urbaines aux services environnementaux ?.....	106

## 1. Qu'est-ce qu'un EcoQuartier ?

Un écoquartier est une opération d'aménagement, qui articule de façon plus affirmée trois politiques publiques fondamentales que tous les acteurs doivent avoir en tête:

- **l'urbanisme et l'habitat:** un EcoQuartier est une opération qui participe à la construction voire à la rénovation de la ville en répondant en premier lieu au besoin de logement.
- **Le transport, le déplacement et le stationnement:** un EcoQuartier est un morceau de ville où s'affirme de façon claire et affichée le changement des comportements, et le changement le plus important attendu est celui du déplacement; en effet, la perspective d'une vi(II)e sans essence se prépare dès aujourd'hui en investissant dans des modes de transport collectif, fonctionnant avec d'autre énergie, et selon des comportements nouveaux ; une vi(II)e sans essence c'est aussi dessiner des quartiers dont la place de la voiture est déjà conçue pour évoluer dans 1 ou 2 générations, aussi le stationnement doit dans un EcoQuartier faire preuve d'inventivité et d'imagination dès aujourd'hui. Le transport est un élément majeur à penser dans les EcoQuartiers, car le déplacement est un élément fondateur de nos modes de vie: nous nous déplaçons pour aller travailler, pour aller à l'école, pour faire les courses, pour aller se divertir. Notre mode de vie est fondamentalement mobile. Il faut donc prendre en compte cet élément de mode de vie dans le bilan (carbone) des Ecoquartiers. Une approche uniquement liée aux logements et aux réseaux eau / énergie / multimédia dans les EcoQuartier risquerait de nous faire perdre tout le gain gagné dans les maisons dans l'énergie, le temps et l'argent dépensé dans nos voitures.
- **le développement économique:** un EcoQuartier ne peut penser le développement résidentiel sans le développement économique; c'est déjà une assurance de réussite pour l'opération car les services et activités associés aux logements, sont un élément d'attractivité indéniable pour la commercialisation de l'opération; en terme de création de valeur, la proximité, d'école, de structure d'accueil pour la petite enfance et les personnes âgées, les stations de transport en commun, les centres commerciaux, les centres de soins, sont autant d'éléments qui valorisent le logement. La construction et la rénovation de logement sont aussi à mettre en perspective du renforcement des activités à installer, une solvabilité pour les commerces. L'activité est aussi à penser de façon dynamique comme un élément d'animation du quartier voire de paix social: quelles activités en semaine? En soirée? En week-end? Penser le développement économique dans toutes ces dimensions, c'est assuré une attractivité de l'opération pour un éventail plus large de clientèle: célibataire, famille, personnes âgées... et soutenir à cette égard la mixité sociale, intergénérationnelle et fonctionnelle de l'EcoQuartier. Un EcoQuartier, c'est un morceau de ville en tant que tel et ne peut se limiter à une offre de logements plus environnementaux.

Un EcoQuartier c'est donc une opération d'aménagement qui renouvelle l'offre de logement (Politique de l'HABITAT), dans la perspective de construire dès aujourd'hui la ville de demain (URBANISME), en faisant levier sur nos comportements (TRANSPORT, DEPLACEMENT, STATIONNEMENT), et sur le développement économique local (DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE et COMMERCIAL).

Un EcoQuartier n'est pas uniquement un acte économique et technique, c'est bien une décision politique qui s'articule dans les politiques publiques, via des décisions locales avec des objectifs de performance et d'innovation. Il s'agit donc :

- de maîtriser les grandes orientations et le cadrage des politiques nationales,
- de maîtriser les outils de la compétence des collectivités,
- de comprendre les vrais enjeux pour définir des objectifs à la hauteur de l'urgence liée au changement climatique.

## **2. Les étapes d'un EcoQuartier ?**

Un EcoQuartier est D'ABORD une opération d'aménagement. De ce fait, il répond aux mêmes séquences que tout aménagement, quelque soit la procédure choisie.

### **Le Diagnostic amont: QUELLE OPPORTUNITE POUR L'ECOQUARTIER ?**

L'enjeu de cette étape est de connaître les besoins du contexte local. Ce diagnostic devrait d'ailleurs être permanent pour juger de l'opportunité réelle de l'opération (combien de villes se lancent dans des lotissements, alors que le centre ville est plein de logements vacants, sans même lancer une étude de faisabilité de la rénovation du centre-ville?). Ce diagnostic doit (au moins) être fait sur le logement, le transport et les déplacements et sur l'emploi pour savoir dans un premier temps comment orienter les politiques de l'Habitat, du transport/déplacement/stationnement et du développement économique.

### **Les Etudes préalables: QUELLE FAISABILITE POUR L'ECOQUARTIER ?**

La volonté de faire de la part des élus est fondamental mais elle ne doit pas être admise d'emblée. Le devoir de conseil de l'ensemble des acteurs du (futur) projet est l'enjeu de cette phase. Sur la base du diagnostic de l'étape précédente, qui assure l'opportunité du projet, il s'agit de tester la faisabilité (technique, financière et culturelle) du projet: la collectivité a-t-elle les reins financiers assez solides pour soutenir la construction et/ou la rénovation de 10, 100, 1000 logements avec les services qu'ils supposent (école, hôpitaux, assainissement, gestion des déchets...).

### **La programmation urbaine: QUELLES EXIGENCES ESSENTIELLES POUR L'ECOQUARTIER ?**

En général, cette phase est quasiment systématiquement oubliée pour passer directement à la conception, pour décharger la « volonté » politique de faire sur la maîtrise d'œuvre urbaine (l'architecte et/ou l'aménageur). C'est-à-dire que l'on passe de « je veux faire » à « faites » sans décider ce que l'on veut faire! Cette phase de programmation est bien une phase qui concerne la maîtrise d'ouvrage urbaine pour donner le périmètre de l'action engagée (est-ce un projet de quartier ou un projet qui va impacter toute l'agglomération?), les limites à lui donner (financières notamment) et les acteurs essentiels à mobiliser (financiers notamment, comme les autres niveaux de collectivités: communauté de communes, d'agglomération, le département et la région, mais

aussi les Agences Nationales comme l'ADEME, l'ANAH, l'ANRU, les partenaires naturels des projets comme les promoteurs et les bailleurs sociaux...).

## **La conception : QUELS OBJECTIFS POUR L'ECOQUARTIER ?**

A ce stade, il s'agit bien de rentrer dans la spécificité de l'EcoQuartier. En quoi l'EcoQuartier projeté se distingue-t-il d'un aménagement classique? C'est dans cette étape qu'il faut mobiliser toute la compétence qui se développe en France et en Europe sur les bâtiments durables (depuis 15 ans), sur les quartiers durables / les EcoQuartiers, et sur la ville durable où tout est à construire. Néanmoins, le choix des objectifs doit respecter des règles de base: les objectifs doivent être PERTINENTS (ils doivent parler à tous que l'on soit élus, acteurs techniques ou citoyens), PARTAGES (si un des acteurs n'est pas d'accord sur le choix de l'objectif, celui-ci est voué à l'échec) et LEGITIMES (le décideur doit prendre des décisions de sa compétence ou s'adjoindre l'aide de l'autorité compétence sur le sujet; c'est pour cela qu'un EcoQuartier en touchant aux politiques croisées d'Urbanisme, d'Habitat, de Transport, de Déplacement et de Stationnement, de Développement économique et Commercial, doit souvent mettre en place un comité de pilotage avec différents niveaux de décisions politiques, voire les acteurs des réseaux urbains qui prendront ensuite la gestion, notamment pour l'énergie, l'eau, les transports et les déchets).

## **la réalisation : QUEL SUIVI DES OBJECTIFS PENDANT LA MISE EN OEUVRE DE L'ECOQUARTIER ?**

On entre dans les étapes, où actuellement tout est à construire. Il existe bien des outils, des expériences, mais actuellement nous n'avons pas encore le recul pour juger de leur pertinence, de leur efficacité et de leur reproductibilité. C'est un des enjeux du nouvel appel à projet.

## **la gestion : QUELLE TRANSMISSION DES OBJECTIFS AUX ACTEURS DE LA GESTION DE L'ECOQUARTIER ?**

C'est un des enjeux majeurs, pour ne pas créer de contre performance. Cela aussi signifie que cette étape doit en fait démarrer très en amont (dès la phase de la conception en fait). En effet, mieux vaut faire des choix moins innovant mais qui sont partagés avec les acteurs postérieurs au projet, que dépenser à perte dans des technologies qui ne dépasseront pas l'année de parfait achèvement. C'est un des principes de base: les objectifs doivent être PERTINENTS, PARTAGES et LEGITIMES. On entre dans les étapes, où actuellement tout est à construire. Il existe bien des outils, des expériences, mais actuellement nous n'avons pas encore le recul pour juger de leur pertinence, de leur efficacité et de leur reproductibilité. C'est un des enjeux du nouvel appel à projet.

## **l'évaluation : QUELLE EVALUATION DES OBJECTIFS APRES LA MISE EN OEUVRE DE L'ECOQUARTIER ?**

On entre dans les étapes, où actuellement tout est à construire. Il existe bien des outils, des expériences, mais actuellement nous n'avons pas encore le recul pour juger de leur pertinence, de leur efficacité et de leur reproductibilité. C'est un des enjeux du nouvel appel à projet. L'évaluation est indispensable, et finalement c'est un élément qui prépare le diagnostic pour les prochaines opérations d'EcoQuartiers. On reboucle finalement avec l'étape 1, en débordant sur l'évaluation des politiques publiques. Si actuellement, nous avons peu de retour sur l'évaluation des EcoQuartiers,

dont la plupart sont à peine finis, il apparaît que pour être adopté, l'évaluation peut se faire de façon évolutive et cadencée à des moments d'étape admises par les acteurs techniques :

- évaluation à la livraison
- évaluation + 1 an, à la fin de la garantie de parfait achèvement,
- évaluation + 2 ans, pour tenir compte de levées de réserves des livraisons,
- évaluation + 5 ans, lors des premières reventes immobilières
- évaluation + 10 ans, lors des levées des garanties décennales,
- ...

### **3. Les outils déjà disponibles pour les EcoQuartiers**

#### **Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 1 et 2: les Outils de cadrage de l'Etat**

A ce stade, les outils qui sont à la disposition des collectivités en phase de diagnostic et des études préalables, sont pour la plupart issus de l'Etat.

- **Des outils d'aide à la définition de la stratégie Développement Durable de territoire:** il s'agit d'outils globaux, avec une approche transversale sur le développement durable, sur le périmètre du territoire. Ces outils sont en général non réglementaires. L'enjeu est la construction de la VILLE DURABLE. On peut lister:
  - le cadre de référence Ville Durable Européenne (Fiche 1.1) ;
  - le cadre de référence Agenda 21 (Fiche 1.2) ;
  - la Stratégie Nationale de Développement Durable (Fiche 1.3) ;
  - la Stratégie Nationale de Biodiversité (Fiche 1.4);
- **Des outils d'aide à la définition au programme d'action:** il s'agit d'outils sectoriels selon les politiques publiques. Ces outils sont en général non réglementaires. Ces outils sont des outils qui font la promotion de pratiques durables sectorielles :
  - Le plan Climat (fiche 2.1),
  - le plan Nature en Ville (fiche 2.2),
  - le PNRU (fiche 2.3),
  - le PNRQAD (fiche 2.4),
  - le Plan de Lutte contre le changement climatique (fiche 2.5),
  - le Pacte de solidarité écologique (fiche 2.6),
  - ...
- **Des outils de cadrage de la qualité et/ou de la performance des actions et des performances des projets urbain / des projets d'aménagement / des projets de réhabilitations et des projets de constructions:** il s'agit des outils opérationnels réglementaires imposés par la loi aux acteurs technique des projets. On pourra lister:
  - les textes liés à la construction et aux priorités du moment :
    - le CCH (fiche 3.1),

- le Grenelle 1 (fiche 3.2),
- la RT 2012 (fiche 3.3),
- l'accessibilité (fiche 3.4),
- la loi POPE (fiche 3.5),
- ...
- les textes liés à l'urbanisme et l'aménagement :
  - le CU (fiche 3.5),
  - la loi Grenelle 2 (fiche 3.6),
  - la loi 110 (fiche 3.7),
  - la loi 121.1 (fiche 3.8),
  - la SRU (fiche 3.9),
  - ...

## Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 3 et 4: les outils de décisions des collectivités locales

A ce stade, le cadrage de l'Etat doit être maîtrisé à ce stade, et il s'agit pour les collectivités de prendre des décisions à partir des outils dont elle a la compétence. Ces décisions sont forcément local, et concernent la définition des politiques publiques (dont la politique d'aménagement local) :

- **les documents d'urbanisme:** il s'agit des outils de base des élus locaux, et se déclinent aux différentes échelles politiques. Dans la déclinaison de ces outils, seul le PLU est opposable. Néanmoins les autres (SCOT, PLH, PDU...) doivent être en cohérence avec le PLU et la loi Grenelle 2 instaure l'obligation de cohérence. On peut lister :
  - le SCOT (fiche 4.1)
  - le PLH (fiche 4.2)
  - le PDU (fiche 4.3)
  - le PLU (fiche 4.4) ;
  - ...
- **Les procédures d'aménagement:** au delà des règles qui sont imposées à tous dans les documents d'urbanisme et surtout dans le PLU, une opération d'aménagement se définit juridiquement et dans ses délais selon des procédures qui permettent la mobilisation et l'acquisition du foncier, définissent le périmètre de l'opération et les équipements finançables via la charge foncières. Le choix est fait par la collectivité selon le mode de financement des espaces et des équipements publics. On peut lister :
  - le PC (fiche 5.1),
  - le permis d'aménager (ex procédure lotissement, fiche 5.2)
  - la ZAC (fiche 5.3)
  - le PUP (fiche 5.4),
  - le PAE (fiche 5.5),

- les OPAH (fiche 5.6)
  - les OPATB (fiche 5.7)
  - les outils de la fiscalités de l'Aménagement (TLE... fiche 5.8 ) ;
  - ...
- **Les commandes de services publics urbains:** les opérations d'aménagement peuvent ne concerner que la construction de bâtiment, qui se raccordent aux réseaux urbains conçus et gérés par la ville. Aussi, un projet d'aménagement peut aussi choisir des procédures simples comme le PC que la collectivité articule elle-même avec ses politiques internes de gestion des services urbains: adduction de l'eau potable, assainissement, évacuation des déchets, gestion des espaces verts... Une collectivité peut avoir des politiques de développement durable ambitieuses en tant que maîtrise d'ouvrage dans ses commandes publiques que celles-ci soient réalisées en régie, en MOA déléguée, en délégation de service publique... On citera notamment parmi les compétences de la collectivité (pour beaucoup déclinées dans le L121.1) :
- les espaces verts (fiche 6.1),
  - la gestion de l'eau potable (fiche 6.2),
  - la gestion de l'eau pluviale (fiche 6.3),
  - la gestion de l'assainissement (fiche 6.4),
  - l'évacuation des déchets (fiche 6.5),

## Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 5 et 6: les outils opérationnels du projet

A ce stade, l'opération est maintenant en phase opérationnel: la décision de faire est prise, le cadre juridique et financier de l'opération choisi, le périmètre de l'opération et sa programmation définis. La collectivité s'est doté de moyens internes (en régie) ou externe (aménageur) pour porter son projet. Ses objectifs minimaux et les grandes orientations de ses politiques sont cohérentes voire soutenues avec les outils d'Etat, inscrits dans les outils et les politiques locales. Reste maintenant à passer au réel, avec des objectifs concrets à imposer et/ou négocier avec les acteurs techniques de l'aménagement et de la construction, et les entreprises. Cette phase concernent l'EcoQuartier. On peut citer comme outils de base :

- **les contrats:** il s'agit des documents majeurs qui engagent maîtres d'ouvrage et maître d'œuvre :
- le CCCT (fiche 7.1),
  - le Cahier des Charges de Consultation de l'Aménageur (fiche 7.2),
  - le Cahier des Charges des Contrats de Services Urbains (fiche 7.3)
  - le Cahier de Prescription technique et architecturale (fiche 7.4),
  - les Documents de Consultation des Entreprises (fiche 7.5),
- **les certifications:** il s'agit des contraintes volontaires que les maîtres d'ouvrage et les maîtres d'œuvre choisissent pour signifier leurs exigences de moyens et de résultats. On peut citer :
- ISO 14001 (fiche 8.1),

- ESAM (fiche 8.2),
  - HQE bâtiment (fiche 8.3),
  - CERQUAL (fiche 8.4),
  - Passiv'Haus (fiche 8.5)
  - Minergie (fiche 8.6)
  - ...
- **les engagements volontaires:** il s'agit de tout document, charte; ... que les collectivités et les acteurs dont elles s'entourent peuvent signer pour s'engager mutuellement. La limite de ces chartes est souvent qu'elle n'engagent que ceux qui les signent. Ces engagement sont nombreux et souvent locaux, mais il en existe des nationaux (comme les AEU de l'ADEME - fiche 9.1, et les actions des EcoMaires) voire internationaux comme le programme PRIVILEGE (fiche 9.2) ou les actions portée par WWF, One Planet Living (fiche 9.3)...

## Les outils mobilisables par toutes les collectivités en phase 7 : les outils d'évaluation

L'évaluation est certainement la phase qui manque actuellement du plus d'outils. Néanmoins des outils existent à l'échelle mondiale, européenne et françaises, selon des approches transversales ou très sectorielles. Le choix des outils d'évaluation doit par contre se faire le plus en amont possible des opérations pour pouvoir être opérationnels en phase aval. On peut lister :

- BREAM (fiche 10.1)
- CASBEE (fiche 10.2)
- @D (fiche 10.3)
- le bilan Carbone (fiche 10.4)
- ...

### **4. Les Ambitions d'un EcoQuartier**

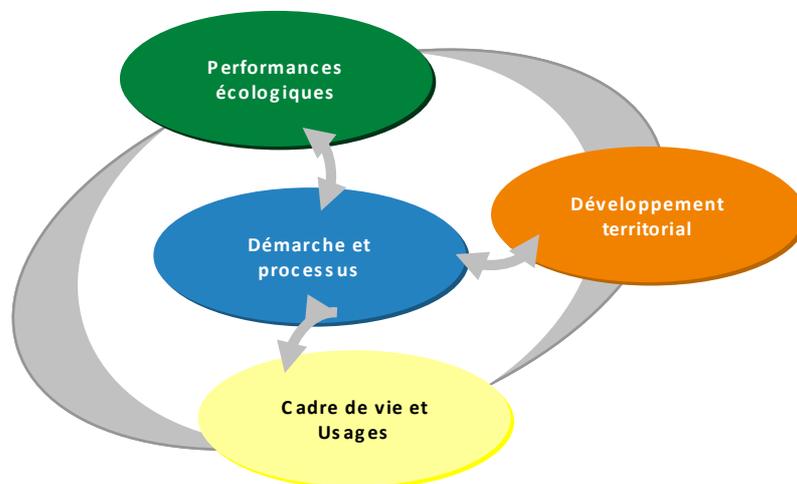
Après maintenant deux ans de travail sur le concept d'EcoQuartier, 1 palmarés en 2009 et un an d'échange d'expérience et de réflexion avec les collectivités dans le cadre du Club EcoQuartier, le MEEDDM met déjà à disposition les outils disponibles à tous et indispensable à la conception, la réalisation, la conduite et la gestion d'un EcoQuartier.

Ce document vous présente les avancées conceptuelle sur le concept d'EcoQuartier d'une part et sur les outils à mobiliser.

En 2008, la première Grille EcoQuartier proposait aux collectivités d'évaluer la qualité de leur projet au travers des 3 piliers fondamentaux du Développement Durable: un pilier social et sociétal, un pilier économique et un pilier écologique. L'analyse des 160 dossiers déposés en mars 2009 par pas moins de 80 experts internes au MEEDDM d'une part et de 60 experts externes d'autre part, et enfin avec le regard des services locaux de l'Etat, les échanges dans le club EcoQuartier en 2010, nous ont montré que pour que les objectifs des ces trois piliers soient mis en œuvre avec efficacité , il faut :

- mettre en œuvre une gouvernance équilibrée entre portage politique, engagement des professionnels et implication des citoyens en amont et l'appropriation des habitants en aval,
- intégrer la conduite de ces projets dans les procédures normales prévues dans le code de l'urbanisme, en quoi les autorisations ne sont pas possibles,
- dépasser le périmètre et les délais de l'opération d'aménagement proprement dit dans la réflexion pour faire levier sur la ville durable.

Aussi, un nouveau pilier est rajoutée à la Grille EcoQuartier 2010: Démarche et processus. Pour davantage de précision, les piliers de 2008 sont aussi renommées: cadre de vie pour le pilier social et sociétal, développement territorial pour le pilier économique et les performances écologiques pour le pilier environnemental.



De même, entre 2008 et 2010, le contexte global s'est enrichi, notamment en ce qui concerne les orientations stratégiques et les avancées législatives françaises. On peut noter le cadre de référence Ville Durable Européenne, le nouveau cadre de référence Agenda 21, la loi Grenelle 1 et 2 qui sont désormais votées, la nouvelle stratégie nationale pour la biodiversité...

En croisant les avancées méthodologiques nationales et les échanges d'expérience dans le Club EcoQuartier, les 4 « dimensions » d'un EcoQuartier tel que présenté ci-dessus, s'articulent autour de 20 ambitions qui vont référence à des outils / méthodes / lois / procédures et réglementations.

Démarche et processus	Cadre de vie et usages	Développement territorial	Performances écologiques
1 - Piloter et concerter	6 - Promouvoir le vivre-ensemble	11 - Assurer la mixité fonctionnelle	16 - Réduire les émissions de Gaz à Effets de Serre, s'adapter au changement climatique
2 - Bien situer et définir son projet	7 - Promouvoir des modes de vie solidaires et responsables	12 - Organiser au mieux les déplacements et diminuer la dépendance à l'automobile	17 - Optimiser les besoins en énergie et diversifier les sources
3 - S'assurer de la faisabilité financière, technique et juridique du projet	8 - Offrir un cadre de vie agréable et sain	13 - Promouvoir des modes de déplacements alternatifs et durables	18 - Assurer une gestion qualitative et économe des ressources en eau
4 - Savoir gérer et évaluer son projet	9 - Valoriser le patrimoine local et l'identité du quartier	14 - Inscrire le projet dans la dynamique de développement local	19 - Utiliser de manière raisonnée les ressources non renouvelables, limiter la production de déchets
5 - Pérenniser la démarche	10 - Dessiner un quartier dense et adapté au contexte	15 - Valoriser les relations avec le milieu agricole et forestier	20 - Préserver la biodiversité, restaurer et valoriser la nature en ville

Loi Grenelle 1

Loi Grenelle 2



Nature en ville

Plan d'action en faveur des territoires ruraux



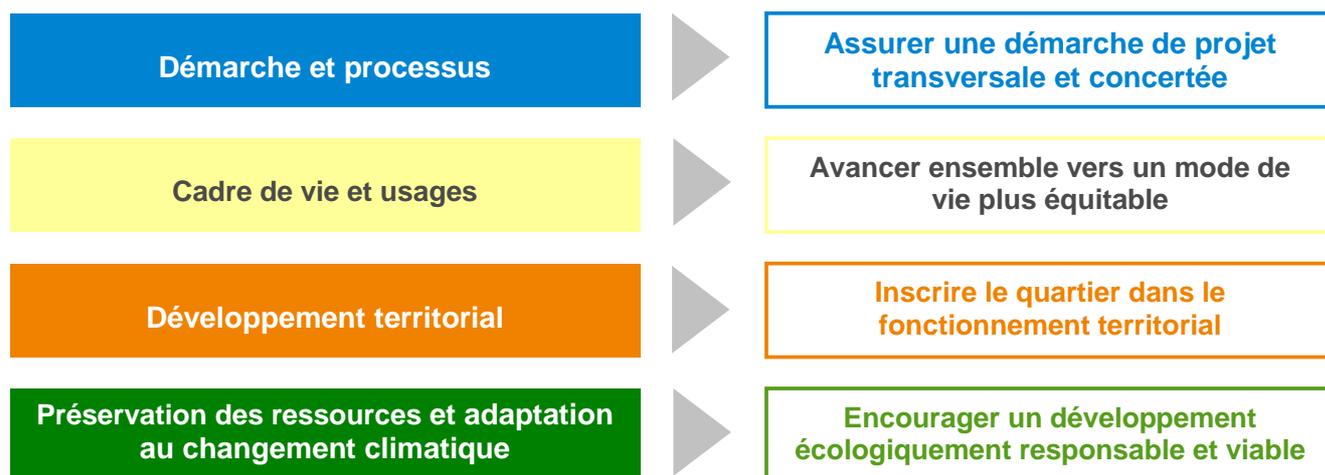
Néanmoins, cette grille reste « statique » et ne rend pas compte de la dynamique propre à la conduite d'une opération d'aménagement, c'est pourquoi, ces 20 ambitions et les références législatives et réglementaires précédemment citées doivent être présentés selon les différentes étapes de l'aménagement.

## 5. PRESENTATION DE LA NOUVELLE GRILLE ECOQUARTIER MEEDDM - 2010

L'appel à projets EcoQuartier 2010-2011 souhaite valoriser des projets urbains exemplaires appliquant les principes du développement durable. Ce dossier de candidature permet aux collectivités candidates de présenter en quoi leur projet répond aux orientations du MEEDDM.

La nouvelle grille est le fruit des enseignements tirés du premier appel à projets, des travaux du Club National EcoQuartier ainsi que des apports du comité scientifique EcoQuartier. La prise en compte des trois piliers - économique, écologique et social - du développement durable, demeure la trame de fond d'un projet d'EcoQuartier, mais il s'agit désormais de prendre en compte de manière prépondérante la dimension « démarche et processus », qui vient compléter les trois dimensions « cadre de vie et usages », « développement territorial », et « préservation des ressources ».

Présentées en quatre volets, chacune de ces dimensions nécessite cependant une prise en compte transversale, en particulier pour la première dimension. L'ordre de présentation des trois autres dimensions ne correspond à aucune hiérarchisation, mais plutôt à l'emboîtement des échelles et des enjeux auxquelles elles répondent.



La partie suivante développe une à une ces **4 dimensions** à travers **20 ambitions EcoQuartier** affichées et près de **80 critères d'appréciation**.

## Démarche et processus

Assurer une démarche de projet transversale et concertée

1. Piloter et concerter dans une optique de transversalité	Organiser et structurer la maîtrise d'ouvrage
	Associer au projet les riverains, les (futurs) habitants et les usagers
	Mobiliser dans la durée les partenaires
	Savoir s'entourer : choisir et manager les équipes de maîtrise d'œuvre et AMO
	Pouvoir justifier d'une démarche de projet transversale sur l'ensemble des thématiques entre les acteurs et les partenaires au cours des différentes phases.
2. Bien situer et définir son projet	Connaître son territoire : diagnostiquer ses contraintes, ses opportunités et ses enjeux pour l'avenir
	Développer un urbanisme <b>économe en ressources foncières et en lien avec la ville existante</b>
	Réduire la vulnérabilité des biens et des personnes aux risques naturels et aux risques technologiques
	Définir les besoins, les enjeux et les priorités de la collectivité
	S'interroger sur la programmation du projet
	Vérifier la cohérence du projet vis-à-vis des documents d'orientations généraux et des choix politiques de planification
3. S'assurer de la faisabilité financière, technique et juridique du projet	Connaître la tension du marché foncier et immobilier, suivre et réguler ses évolutions
	Organiser la maîtrise de son foncier
	Choisir une procédure adaptée à son projet, assurer la cohérence entre outils juridiques et outils contractuels
	Optimiser le montage en fonction d'objectifs qualitatifs, assurer sa pertinence en intégrant le coût global du projet et sa durée de vie.
	Maîtriser la temporalité, mener un projet adaptable et évolutif
4. Savoir gérer et évaluer son projet et son quartier	Assurer un chantier exemplaire en matière de développement durable
	S'assurer que les objectifs initiaux sont atteints et respectés
	Penser et organiser la mise en service, l'usage, l'entretien et la gestion quotidienne du quartier
5. Pérenniser la démarche	Organiser la coopération entre les acteurs économiques et la formation continue des élus et de l'ensemble des acteurs de l'aménagement
	Sensibiliser le grand public aux enjeux du développement durable
	Favoriser et développer la recherche et l'innovation à tous les niveaux

## Cadre de vie et usages



Avancer ensemble vers  
un mode de vie plus équitable

<b>6. Promouvoir le vivre-ensemble</b>	Réduire les phénomènes d'exclusion et de ségrégation socio-spatiale
	Promouvoir la mixité sociale
	Renforcer les liens sociaux et intergénérationnels
	Favoriser les initiatives citoyennes et la gestion de biens communs
<b>7. Promouvoir des modes de vie solidaires et responsables</b>	Promouvoir la mutualisation des services urbains et des espaces
	Créer des lieux de vie accessibles, partagés et appropriables par tous
	Créer une "voirie pour tous", atténuer la place de l'automobile au sein de l'espace public et favoriser de nouveaux usages
	Promouvoir des aménagements urbains et des espaces communs qui favorisent la rencontre
<b>8. Offrir un cadre de vie agréable et sain</b>	Anticiper l'évolution des bâtiments, prévoir la réversibilité des aménagements
	Préserver la santé de tous
	Réduire les pollutions et les nuisances
	Concevoir des logements confortables et adaptés à tous
<b>9. Valoriser le patrimoine local, l'histoire et l'identité du quartier</b>	Créer des lieux de promenade et de détente, développer les activités récréatives
	Prendre en compte les besoins actuels et futurs liés au vieillissement de la population
	Rendre la culture accessible à tous
	Préserver le patrimoine naturel
	Mettre en valeur le paysage urbain et le patrimoine architectural
<b>10. Intensité, compacité et densité : dessiner un quartier adapté au contexte</b>	Favoriser la réhabilitation, réutilisation, reconversion du bâti existant
	Valoriser le patrimoine culturel banal (usages et coutumes), conserver la mémoire des lieux
	Promouvoir une densité cohérente et acceptable
	Concevoir un urbanisme bioclimatique
Promouvoir la qualité architecturale et urbaine	
Hiérarchiser les espaces et les rendre lisibles	

## Développement territorial

## Inscrire le quartier dans le fonctionnement territorial

11. Assurer la mixité fonctionnelle	Diversifier les fonctions urbaines à l'échelle du quartier, de l'îlot, de l'immeuble, pour assurer l'animation du quartier
	Assurer la proximité directe des services urbains
	Implanter le quartier à proximité des zones d'emplois
12. Organiser au mieux les déplacements et diminuer la dépendance à l'automobile	Limiter les besoins en déplacements des personnes et le transport de marchandises
	Favoriser l'intermodalité
	Organiser la mixité des flux de transports et de déplacements
	Promouvoir les moyens de maîtriser les déplacements individuels motorisés : mener une politique audacieuse de stationnement et de régulation de la vitesse
13. Promouvoir des modes de déplacements alternatifs et durables	Développer le réseau et l'accès aux transports en commun pour tous et à tout moment
	Encourager l'utilisation des modes doux
	Promouvoir l'utilisation collective de l'automobile
	Organiser les flux de marchandises au sein du quartier de manière à réduire leur impact écologique et à améliorer le confort des riverains comme des commerçants
14. Inscrire le projet dans la dynamique de développement local	S'assurer des retombées locales du développement économique
	Adapter la création d'emploi aux qualifications de la main d'œuvre locale et aux ressources du territoire
	Favoriser une économie locale sociale et solidaire
	Augmenter les performances sociales du développement économique
	Privilégier les circuits courts de production, de distribution et de consommation
	Anticiper les évolutions en matière de Technologie de l'Information et de la Communication (TIC) et de <i>green tech</i>
15. Valoriser les relations avec le milieu agricole et forestier	Protéger, restaurer et valoriser les forêts
	Préserver la viabilité économique des exploitations agricoles urbaines et péri-urbaines
	Sensibiliser les citoyens aux bienfaits de l'agriculture urbaine ou de proximité, favoriser la consommation de produits issus de l'agriculture locale,

**Préservation des ressources  
et adaptation au changement climatique**



**Encourager un développement  
écologiquement responsable et viable**

<b>16. Réduire les émissions de Gaz à Effet de Serre, s'adapter au changement climatique</b>	Prendre en compte les risques naturels
	Réduire les pollutions, la combustion d'énergies fossiles et les émissions de Gaz à Effet de Serre
	Anticiper et s'adapter au changement climatique
<b>17. Optimiser les besoins en énergie et diversifier les sources</b>	Favoriser la sobriété énergétique dans tous les domaines (éclairage public, entretien, etc.) en maîtrisant leurs impacts sur l'environnement.
	Concevoir des bâtiments économes en énergie, prévoir la rénovation durable du parc existant (matériaux, usages, confort thermique)
	Recourir aux énergies renouvelables, aux énergies propres et aux réseaux de chaleur
	Installer des équipements publics exemplaires, durables et performants
<b>18. Assurer une gestion qualitative et économe des ressources en eau</b>	Réduire la consommation d'eau, en particulier d'eau potable, des habitants et de la collectivité
	Gérer localement les eaux pluviales et les eaux de ruissellement
	Traiter les eaux usées et polluées, promouvoir la qualité des eaux de surface
<b>19. Utiliser de manière raisonnée les ressources non renouvelables et limiter la production de déchets</b>	Limiter, trier et recycler les déchets de chantier et valoriser leur réutilisation
	Réduire à la source le volume des déchets ménagers et issus de l'activité économique
	Promouvoir l'utilisation responsable des sols, des matières premières et favoriser l'écoconstruction
	Faciliter la réutilisation et le recyclage des déchets au sein du territoire, valoriser les déchets organiques
<b>20. Préserver la biodiversité, restaurer et valoriser la nature en ville</b>	Développer la connaissance de la biodiversité locale et des fonctions écologiques associées
	Préserver, valoriser et assurer la gestion de la biodiversité ordinaire et remarquable
	Développer les espaces de nature sur le site du projet, en quantité et en qualité, en instaurant une trame verte et bleue

# Annexe 5 - Montage et conduite de projets de quartiers durables en Europe,

Taoufik Souami, Institut Français d'Urbanisme, novembre 2010.

Taoufik Souami Consultant et Chercheur- [taoufik.souami@univ-paris8.fr](mailto:taoufik.souami@univ-paris8.fr)

Les quartiers durables sont l'objet d'un intérêt grandissant en France, se traduisant par la multiplication des articles, des visites et des échanges sur ces projets. A la lecture ou à l'écoute de ce qui se raconte en France, assez souvent circule l'idée d'une exemplarité des réalisations dans les pays du Nord de l'Europe, en contrepoint d'un retard français sur le sujet.

La note ici propose d'aller au-delà des résultats produits, qu'ils soient perçus comme positifs ou négatifs, pour comprendre comment ces quartiers ont été conçus, conduits et réalisés.

Comment les porteurs de ces projets ont monté et mis en œuvre des projets urbains qui sont aujourd'hui communément qualifiés de durable ?

Cette note est fondée en particulier sur une recherche qui a porté sur six quartiers répartis dans trois pays en Europe. Ces quartiers ont été analysés sur la base d'un échantillon d'une trentaine de cas ayant une dizaine d'année de vie et permettant un recul de l'observation suffisant. Les enseignements tirés sont donc fondés sur l'analyse comparée et critique des quartiers suivants : Kreuzberg (Berlin) et Kronsberg (Hanovre) pour l'Allemagne, GWL Terrein (Amsterdam) et Eva-Lanxmeer (Culemborg) pour la Hollande, Bo01 et Augustenborg (Malmö) pour la Suède.

## I. Sur l'initiation et la formulation des problèmes

### ***Affichage environnemental vERSUs problématiques socio-économiques et urbaines***

L'histoire des quartiers durables montre que ces projets naissent de problématiques territoriales, urbaines, sociales et économiques qui dépassent largement les thématiques environnementales. Ces contextes socio-économiques et urbanistiques étaient à chaque fois différents : contexte économique prospère, crises socio-économiques aiguës, recomposition politique et institutionnelle, paupérisation, etc. Cette diversité montre qu'il n'existe pas un terreau contextuel plus propice qu'un autre pour initier un quartier durable.

Dans tous les cas, les quartiers durables sont initiés comme un moyen pour travailler l'image et l'identité locales. L'objectif est d'extraire les sites concernés et plus largement leurs villes de leurs représentations passées. Cette construction d'image est partie prenante de l'élaboration des politiques publiques à l'échelle de toute la ville. La caractérisation d'un quartier par ses performances environnementales participe d'un travail de construction de l'identité du quartier et de l'approfondissement du sentiment d'appartenance des habitants du périmètre. Le lieu ne serait

plus alors identifié par son histoire, son peuplement, son animation ou sa fréquentation. Il serait d'abord vécu à travers l'image de performance environnementale qu'il véhicule à l'extérieur.

### ***Politiques environnementales antérieures : faibles liens ou freins***

La préexistence d'approches et d'actions en matière environnementale ne constitue pas toujours un atout pour le développement de projets opérationnels visant le développement durable. Dans certains cas, certaines politiques environnementales trouvent des traductions à l'occasion de projets urbains durables. Dans d'autres cas, les collectivités concernées n'ont pas pu ou su mobiliser les acquis de leurs politiques antérieures pour initier et mener des projets opérationnels de qualité environnementale. Parfois, les quartiers durables ne sont pas précédés de politiques environnementales antérieures. En ce sens, trois constats sont à faire :

- il n'y a pas un préalable de politique environnementale ou un pré-requis en matière de développement durable pour initier des quartiers durables ;
- les quartiers durables sont souvent menés parallèlement à la construction de politiques locales de développement durable. Les projets urbains durables contribuent parfois à initier et construire des politiques locales de développement durable ;
- les quartiers durables ne sont pas la mise en œuvre opérationnelle de politiques de développement durable antérieures apportant la preuve de leur efficacité.

## **Changements d'approches et de visions**

### ***Temporalités : construire vite pour le long terme ?***

Les projets visant la qualité environnementale se sont déroulés dans les délais classiques : sept à huit années entre la décision de lancer le projet et l'achèvement des travaux. La spécificité de ces projets réside dans la répartition de cette durée entre les différentes activités de montage et de mise en œuvre. On constate un prolongement du temps consacré à la prise de décision et l'élaboration des orientations générales pour approfondir les apprentissages et les connaissances, retrouver des repères communs sur la qualité d'un projet et parfois redéfinir des standards et des normes, etc.

Pour prolonger le temps de la maturation tout en gardant les mêmes délais de réception des bâtiments et des aménagements, les responsables des projets ont donc réduit le temps de la réalisation et des chantiers. Cette réduction des temps de mise en œuvre a été différemment assumée selon les cas. Parfois, ce délai court a contribué à une démobilitation relative sur les dimensions environnementales. D'autres fois, le rythme soutenu de conception et de réalisation ont conduit à des erreurs techniques importantes (surdimensionnement des réseaux, dysfonctionnements des installations techniques). Dans un cas, la compression des délais de conception et de mises en œuvre a modifié la planification des différentes tâches. Ainsi, au lieu de les enchaîner chronologiquement comme dans un schéma classique, ces tâches ont été lancées et réalisées en parallèle. Cela a supposé un travail de coordination plus lourd.

### ***Recentrement du périmètre spatial : les échelles du résidentiel de proximité***

Dans les projets de quartiers durables, on assiste à un processus de focalisation sur l'espace du quartier, quasi-systématiquement abordé comme le périmètre de l'espace résidentiel et de la vie de proximité de l'habitant. Ces quartiers sont ainsi principalement vus à travers le prisme de l'habitant

et de ses usages, même s'ils prévoient l'intégration de quelques équipements, bureaux et espaces pour les éventuels visiteurs.

En ce sens, les approches des quartiers durables étudiés considèrent assez peu la complexité des espaces et des périmètres qu'utilisent réellement les habitants. Par exemple, l'évaluation réalisée sur la mobilité à GWL Terrain, quartier sans voiture, montre que les habitants utilisent moins leur voiture mais ne réduisent pas pour autant leurs déplacements à l'extérieur du quartier, bien au contraire : le bilan final des réductions des gaz à effet de serre (GES) n'est donc pas à la hauteur des espérances.

En fait, les porteurs des projets urbains durables visent explicitement ou implicitement, une exemplarité du quartier. L'image du projet doit donc se donner un périmètre précis. Les réflexions convoquent à partir de ce périmètre le travail sur les autres périmètres et espaces de la ville. Autrement dit, les autres échelles sont mises au service de ce périmètre de manière à fournir au quartier les multiples services, équipements et aménagements. Elles sont soumises à ses impératifs d'exemplarité. Par conséquent, les autres périmètres paraissent devoir assurer la compensation des inconvénients ou des manques que présentent ces quartiers durables.

### ***Changements dans les approches techniques : QUELQUES écueils***

Les quartiers durables ne présentent pas des innovations techniques majeures. Nous retrouvons le même package de techniques : panneaux solaires et photovoltaïques, co-génération notamment par biogaz, réseaux de récupération des eaux pluviales et leur utilisation pour l'arrosage voir les chasses d'eaux, toitures végétalisées, aménagement réduisant la présence de la voiture et favorisant les mobilités douces, etc.

Dans une grande partie des cas, la recherche de la performance environnementale conduit à rompre avec le déploiement systématique du même dispositif pour tout le quartier. Les responsables de projets ont essayé d'adopter, pour chaque domaine environnemental, une multiplicité de solutions.

Le changement et la diversification des dispositifs technique ne se sont pas toujours accompagnés d'une modification des compétences techniques et des organisations de chantiers. En effet, cette diversification des dispositifs techniques et leur combinaison dans un même site n'a pas été sans poser de multiples problèmes de mises en œuvre. Les dysfonctionnements constatés sont en grande partie liés à l'absence des compétences requises lors de la conception ou pendant la mise en œuvre des dispositifs.

La recherche de la qualité environnementale amène à dépasser les approches paysagères et topographiques pour considérer le site comme une entité physique complète et complexe.

### ***Associer les futurs résidents comme gestionnaires du quartier***

Dans de nombreux cas, les habitants étaient initiateurs de ces quartiers. Ils se sont situés d'emblée comme des acteurs bien actifs au cours du montage et pas seulement lors de la conception ou l'appropriation. Partant, les habitants sont largement associés au travail de communication et promotion de leurs quartiers. Ils deviennent dans nombre de cas, les acteurs de la valorisation du quartier durable avant même qu'il ne soit construit.

Les habitants sont associés très à l'amont comme résidents mais surtout comme futurs gestionnaires, voire exploitants, du quartier. Pour les concepteurs des projets, politiques, techniciens

et même habitants, les solutions environnementales adoptées dépendaient d'un bon usage mais surtout d'une gestion attentive et directe effectuée par ceux qui sont sur les lieux.

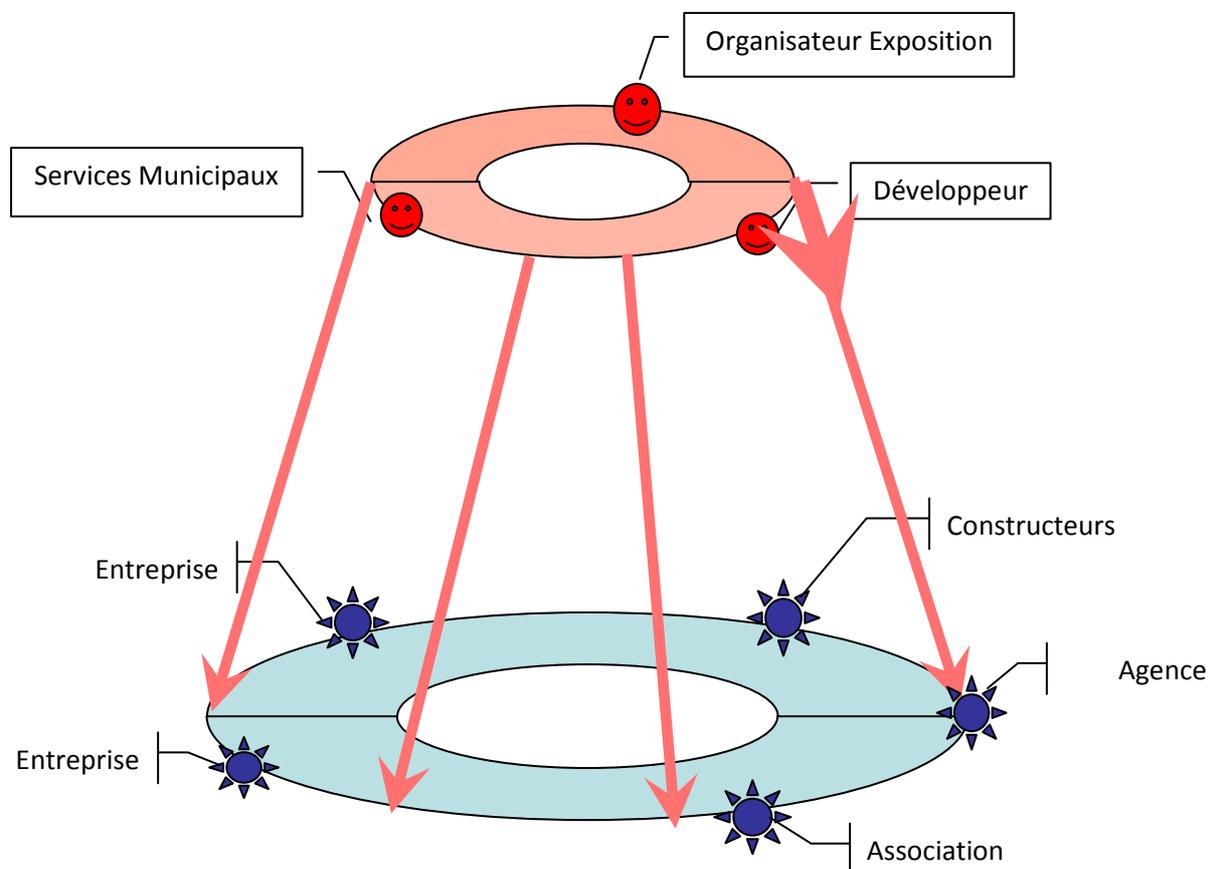
Cette vision où la gestion serait assurée au mieux par les seuls habitants, est sous-tendue par nombre d'idées sur le contrôle social qui ressurgissent à cette occasion. Ces impératifs comportementaux sont présentés comme vitaux pour la réussite du projet dans le temps.

## Montage de projets

### ***Une maîtrise d'ouvrage composite et mouvante : noyau dur et pilotage distant***

Les quartiers durables ont conduit à croiser des maîtrises d'ouvrages différentes, jusque là spécialisées et autarciques : les maîtrises d'ouvrage urbaine et architecturale, celles de l'environnement, celle des politiques sociales, celles relevant de la promotion économique ou de la communication.

Pour ce faire, la solution la plus utilisée a été la constitution d'un noyau dur composé de ces différentes maîtrises d'ouvrage. Ce noyau dur devait s'adapter en fonction des missions et des phases : le centre de gravité de la maîtrise d'ouvrage se déplaçant d'une composante à l'autre en fonction des périodes et des thématiques à traiter. Le leadership est assumé par différents services de la municipalité, des entreprises publiques ou des agences municipales à tour de rôle selon les tâches mais aussi des rapports de force et de leur stabilisation.



Ainsi, l'image qui résume les montages institutionnels observés dans les projets visant la qualité environnementale est le cône tronqué :

- au sommet de ce cône se situe un cercle de décideurs principaux mais qui n'occupent pas toujours la même position ;
- de ce sommet découlent des cascades d'acteurs et d'opérateurs regroupés parfois en fonction du domaine concerné (énergie, eau, etc.) et d'autres fois selon les délégations de rôles et les sous-traitances de tâches qui se mettent en place.

Ainsi, l'enjeu premier à l'amont de la mise en place des quartiers durables est la construction d'une maîtrise d'ouvrage environnementale de l'urbain.

### ***Les entreprises de services urbains a l'amont des décisions***

La remontée des « exploitants » plus amont dans le processus de décision et de pilotage n'est pas une spécificité des quartiers durables. Toutefois, les « exploitants » concernés ici sont particuliers. En plus des promoteurs et des bailleurs, sont associés les entreprises de services urbains : distributeurs d'énergie, d'eau, assainissement, ramassage et recyclage des déchets...

Cette association des entreprises de services urbains n'a pas toujours pris les mêmes formes. Elle a souvent été difficile, voire sans résultat. Ces difficultés et ces résistances ne sont pas uniquement liées aux contraintes économiques, aux risques de surcoûts financiers ou au manque de rentabilité des nouvelles solutions techniques. Ces entreprises ne souhaitent pas rompre avec leur modèle technique, modifier une partie de leurs réseaux, de leur organisation de travail et de contrôle, ou encore renouveler les compétences de leurs techniciens.

Ainsi, les nouvelles délégations de responsabilités avec ces entreprises ne peuvent se satisfaire des partenariats et des contrats antécédents. La mise en place d'un projet de construction et d'urbanisme visant une qualité environnementale supérieure conduit à reconsidérer les accords et les alliances passées, en particulier dans un contexte mutation des marchés des services urbains et surtout de l'énergie.

Cette déstabilisation des partenariats et des positions établies concerne en fait un ensemble plus large d'acteurs locaux : les bureaux d'études (publics ou privés), les entreprises de construction et les artisans locaux. Tous ces acteurs constituent la cascade d'intervenants intégrés dans les projets de quartiers durables.

### ***Des outils juridiques sur mesure pour solidariser les partenaires de la maîtrise d'ouvrage et pérenniser leurs engagements***

Le montage de maîtrises d'ouvrage complexes, l'ouverture des partenariats à de nouveaux

opérateurs, le regroupement d'acteurs peu habitués à collaborer autour d'objectifs

environnementaux, eux-mêmes relativement neufs, ont posé deux problèmes majeurs :

- la constitution du cadre d'échange et de coopération (comment ces acteurs travaillent ensemble ?) : autrement dit, le confortement des liens entre les composants de la maîtrise d'ouvrage ;

- la formalisation et la pérennisation des objectifs environnementaux au sein d'engagements précis (pourquoi ces acteurs travaillent-ils ensemble ?).

Le registre juridique et institutionnel a été utilisé pour répondre en partie à ces questions. Les responsables des projets de quartiers durables n'ont pas initié ou inspiré de nouvelles lois ou un bouleversement du cadre législatif. Ils n'ont pas privilégié la contrainte réglementaire uniquement.

Ils ont utilisé deux strates d'outils juridiques :

- ils ont mobilisé dans les limites de la légalité et de la légitimité socio-économiques (viabilité, adhésion des promoteurs et des habitants), les documents réglementaires (plans d'urbanisme, permis de construire) pour contraindre à certaines options environnementales ;
- ils ont essayé de mobiliser des solutions juridiques non réglementaires, existantes ou émergentes au début des années 1990, pour former le cadre institutionnel de la construction de leur quartier durable.

Cette mobilisation des ressources juridiques non réglementaires a été différente selon les cas et les spécificités des partenariats à consolider. En effet, pour chaque situation, des solutions ont été construites sur mesure. Aucune solution n'a été systématiquement reproduite. Les initiateurs de ces quartiers ont interprété des formats contractuels ou créé un organisme de gestion ou de communication en fonction des besoins des projets. Certains contrats ou organismes étaient prévus pour une durée de vie courte. D'autres devaient servir à fixer les engagements sur un domaine ou une partie du projet.

Trois types de montages juridiques non réglementaires se dégagent dans les cas observés :

- Des montages juridiques pour construire et consolider la maîtrise d'ouvrage environnementale de l'urbain. Leur rôle était d'unifier les composantes de la maîtrise d'ouvrage, en conforter les liens, les situer dans un cadre d'interdépendance juridique et institutionnel, expliciter davantage leurs interdépendances économiques.
- Des montages juridiques pour formaliser et stabiliser les engagements communs en matière environnementale. Il s'agit principalement de contrats et de conventions. L'ensemble de ces observations souligne deux aspects importants qui déterminent la capacité des contrats à stabiliser et pérenniser les engagements en matière environnementale : - ces contrats doivent préciser les engagements, les prescriptions techniques correspondantes et surtout les modalités de contrôle de ces prescriptions ; - ces engagements et ces prescriptions doivent être inscrits dans les documents juridiques régulant les différentes étapes de la production du quartier durable : de la planification générale à la mise en œuvre opérationnel.
- Des montages juridiques pour assurer un rôle ou une fonction particulière dans le projet. Ces outils juridiques permettent ainsi de gérer une partie du projet ou de regrouper des moyens divers pour assurer une fonction particulière dans la conduite du projet.

### ***Composer des financements hétéroclites et fragmentés***

La cascade d'acteurs décrite plus haut et la recherche de solutions techniques à chaque fois différentes et adaptées ont conduit à construire des budgets fragmentés selon les sources de financements. Il s'agit souvent de financements parallèles ou emboîtés qui viennent se compléter

pour mettre en œuvre dans le même bâtiment ou espace public des énergies renouvelables, des réseaux de récupération d'eaux, des isolations plus performantes, des matériaux écologiques, etc.

Chacune de ces solutions techniques relève d'un mode de financement, d'un budget ou d'un fonds spécifique et spécialisé. Pour y avoir accès, il est nécessaire de remplir des conditions techniques et de suivre des démarches propres à l'organisme financeur, ce dernier se préoccupant peu des autres composantes du bâtiment ou de l'aménagement à réaliser. La fragmentation des fonds destinés à l'amélioration de la qualité environnementale dans le bâti transparaît dès lors dans le montage financier. La complexité des montages financiers ne provient pas uniquement des efforts pour choisir à chaque fois des solutions techniques adaptées. Elle résulte également des opportunités de financement qui s'offrent au projet et du souhait des responsables des quartiers durables de capter un maximum de ces opportunités. Autrement dit, les opportunités financières pilotent les choix tout autant que les impératifs ou objectifs techniques.

## **Maîtrises d'œuvre et expertises**

Les quartiers durables analysés ont posé trois ensembles de questions concernant l'organisation des expertises et des professions de la conception :

- La première est celle de la constitution des groupes d'experts et de concepteurs. Doit-on modifier les pools de spécialistes couramment constitués pour des projets urbains classiques ? Quelle « dose » de spécialité de l'environnement intégrer ? Les différentes villes observées couvrent tout le spectre des approches : entre une large mobilisation des équipes transdisciplinaires (une quarantaine à Kronsberg) et le recours à quelques architectes-urbanistes peu spécialisés dans questions de développement durable.
- Le deuxième ensemble de question est relatif à la validité des expertises livrées et la légitimité des experts consultés et mobilisés. Si, à l'échelle du bâtiment, les expertises et les compétences sont en partie validées, elles ne le sont pas encore pour des actions durables à l'échelle urbaine. Ainsi, les responsables de projets et les collectivités ont procédé par tâtonnement, rectification, contre-expertise pour s'assurer de la validité ou de la pertinence de certains avis et conseils. Chaque collectivité et maître d'ouvrage essayent de trouver un moyen pour faire produire des études et des expertises valides et pertinentes. Dans un domaine en cours de formation, il n'existe pas encore de repères pour juger de la qualité d'une expertise et de son prix. Le marché de l'étude environnementale dans le champ urbain n'étant pas constitué, les commanditaires sont encore plus méfiants et précautionneux.
- Le troisième ensemble est lui relatif à la capitalisation et à l'organisation de ces expertises à plus long terme et au-delà de l'expérience que constitue un quartier durable dans une ville. Dans tous les cas, les quartiers durables ont permis à un ensemble de professionnels locaux et internationaux de se former et d'acquérir une expérience pragmatique. De ce point de vue, les quartiers durables peuvent se révéler des espaces d'apprentissage particulièrement efficaces. Il pourrait dès lors être mobilisé dans une politique de formation et de constitution de compétences à l'échelle d'un territoire.

## La conduite du projet pour sa réalisation

La principale spécificité des projets visant la qualité environnementale réside dans la volonté du maître d'ouvrage de maintenir une vue et une maîtrise sur la totalité des réalisations. Il vise ainsi le maintien dans le temps et pour toutes les échelles d'intervention :

- d'une coordination des actions et des acteurs malgré la multiplication des domaines (environnementaux, urbanistiques et constructifs) et des sous-projets,
- d'une garantie du respect des engagements dans la durée et par tous les acteurs du projet.

Cela conduit à procéder à des changements dans la manière de conduire le projet pour étendre ses capacités de contrôle :

- spatialement à différentes échelles de conception et de réalisations, de l'urbain au détail constructif dans le bâtiment (voire son usage) ;
- temporellement pour intervenir depuis la phase de planification urbaine et architecturale jusqu'à l'évaluation des performances après mise en œuvre.

Pour effectuer ces changements, les responsables des projets ont travaillé sur trois registres majeurs :

- La synchronisation des études et des actions menées à différentes échelles. La qualité environnementale étant assurée par ces détails techniques, de conception ou de coordination, il était essentiel de les aborder dès le début du processus de conception et de réalisation du projet. La maîtrise des choix à différentes échelles amène les responsables des projets visant la qualité environnementale à conduire en parallèle plusieurs tâches qui étaient consécutives dans le schéma traditionnel. Ainsi, la conduite de projet s'organise autour de missions parallèles menées par plusieurs pools de professionnels et d'acteurs, coordonnés par les directions techniques des collectivités. Le travail de ces professionnels a été organisé selon une chronologie resserrée avec des rendus qui se succèdent rapidement.
- La mise en place de différents dispositifs de coordination. Les projets visant la qualité environnementale ont développé trois registres de coordination. Le premier registre est l'imposition d'exigences et d'obligations à faire respecter par tous les protagonistes. Ce registre utilise l'ensemble des plans d'urbanisme et des clauses contractuelles comportant les objectifs environnementaux. Ces exigences constituent de fait un cadre d'action commun. Le deuxième registre passe par l'organisation de lieux d'échange et de concertation. Il fonctionne par des réunions directes et multiples. Les discussions premières concernent d'ailleurs les exigences du cadre commun à inscrire dans les documents de planification, les textes réglementaires et contractuels. Le troisième registre est la coordination indirecte par l'instauration d'un référentiel commun du quartier et du projet. Il passe par une communication plus générale et plus flottante. Les colloques et conférences thématiques, les réunions publiques et les expositions locales sont multipliés dans ce registre pour instituer et réalimenter constamment une image commune du projet et du quartier.
- L'utilisation de différents moyens pour contrôler la qualité pendant les phases de réalisation et de construction. Dans les quartiers durables observés, les conventions, habitudes ou routines de production du cadre bâti se sont avérées insuffisantes pour assurer le maintien de la qualité environnementale, du début à la fin de la mise en œuvre des projets. Pour

s'assurer que les nouvelles exigences environnementales inscrites dans les plans seraient bien mises en œuvre, les responsables de projets ont eu recours à deux procédés différents :

- a-** Les habitants garants de la qualité environnementale et du respect des engagements en développement durable. Ils devaient assurer eux-mêmes la qualité environnementale des parties qui leurs étaient confiées. Ils devaient exercer un rôle de contrôleur sur les autres parties puisqu'ils étaient présents directement sur les chantiers comme auto-constructeurs et/ou comme occupants du lieu. Les habitants ont souvent été démunis pour réaliser ce contrôle et ont parfois eu recours à des bureaux d'études spécialisés.
- b-** La formalisation d'un outil de contrôle. La formalisation d'outils permettant le contrôle de la qualité pendant la réalisation n'a pas été poussée au même degré dans tous les quartiers analysés : un guide dans certains cas, une procédure formalisée et détaillée dans d'autres situations. Dans cette dernière configuration, le suivi n'était pas entendu comme un travail fragmenté constitué de contrôles successifs et thématiques à réaliser sur la base de normes établies pour juger. Il était surtout conçu comme le moyen de maintenir la qualité et d'aider les opérateurs à se hausser à ce niveau de qualité. Le dispositif permettrait ainsi d'accompagner les entreprises dans l'amélioration de leur prestation en fonction de la qualité attendue. L'assurance qualité semble avoir été le prétexte de continuer un travail d'échange et de coordination resserré avec les entreprises, les artisans et les techniciens pour maintenir un état d'esprit, une vigilance globale, voire une adhésion plus longue à certains objectifs environnementaux et à l'image attendue du projet.

# Annexe 6 - Anne GRENIER, de l'AEU au Plan Ville Durable, regard critique sur 10 années de pratiques, Octobre 2010.

Anne GRENIER  
Architecte urbaniste qualifié

Service Organisations Urbaines  
ADEME Centre de Sophia Antipolis  
500 route des Lucioles  
06 560 Valbonne, France  
[anne.grenier@ademe.fr](mailto:anne.grenier@ademe.fr)

## 1 Introduction

Du fait de ses missions - engagées en réponse au triple défi climatique (atténuation et adaptation), énergétique (maîtrise des consommations et diffusion des énergies propres et renouvelables) et environnemental (maîtrise des ressources et limitation des impacts des activités anthropiques) -, l'ADEME a du très vite s'intéresser à la question de la durabilité urbaine. Afin de remplir ses objectifs dans les domaines d'abord des transports (pour lutter contre la dépendance automobile), puis des bâtiments (convaincue que de leur localisation dépendait leur bilan énergétique global), une territorialisation des politiques et des actions menées à du être engagée. Ainsi quelques outils d'aides à la décision (AEU®, Cit'Ergie, HQE®, Bilan Carbone®) ont été développés, ainsi qu'une implication au côté du Ministère du développement durable pour la mise en œuvre de son plan « Ville durable » ou la définition du cadre de référence pour des villes européennes durables. Référent technique de la constitution ou de l'utilisation de ces outils au service de la durabilité urbaine puis des travaux d'évaluation menés sur ces actions en qualité d'urbaniste à l'ADEME depuis 10 ans, un regard critique sur ces actions est proposé afin de dégager quelques enseignements dans la perspective d'une éventuelle transposabilité de cette expérience française. Toutefois, ces propos n'engagent que leur auteur !

## 2 Présentation succincte des outils et démarches

### 2.1 Les outils et méthodes ADEME ou portés par l'ADEME

**AEU®** : L'Approche Environnementale de l'urbanisme se définit avant tout comme une démarche systémique visant à faire évoluer l'économie générale des projets d'urbanisme vers un « mieux » climatique énergétique et environnemental. Elle a été pensée pour s'appliquer aussi bien aux opérations d'aménagement qu'aux documents de planification urbaine. A partir de 2001, fortes des acquis des premières opérations, un dispositif complet a été mis en place pour accompagner sa diffusion :

- la définition d'une procédure d'aide financière pour inciter les collectivités territoriales à recourir à une telle démarche pour leurs projets d'aménagement ou de planification,
- la publication d'un guide « Réussir un projet d'urbanisme durable AEU® », pour faciliter le respect des principes et méthodes définis dans la démarche, plutôt à destination des praticiens,
- la mise en place en interne d'un réseau d'animation AEU pour former et sensibiliser les agents ADEME des Directions Régionales à sa promotion,
- la mise en place de sessions de sensibilisation locales des maîtres d'ouvrage et de formation des maîtres d'œuvre, à l'initiative des Directions régionales de l'ADEME,
- la formation de formateurs, le succès de la campagne nécessitant une certaine démultiplication des moyens.

**Cit'Ergie** : Cit'Ergie est l'appropriation française du label européen Energy Efficiency Award, dont l'ADEME a acquis les droits. Il s'agit ici d'un label reconnaissant une démarche de progrès d'une collectivité engagée pour 4 ans dans la mise en place d'une politique énergétique globale sur son territoire. Sur la base d'un outil d'évaluation, un conseiller Cit'Ergie assiste la collectivité à définir son plan d'action en fonction d'un état des lieux territorial et de ses possibilités. Le label scande à terme l'atteinte des objectifs contextuellement fixés. Au-delà d'indicateurs qualitatifs d'initiation ou de réalisation de l'action, la version française a complété l'outil d'objectifs et d'indicateurs quantitatifs simples. Dans tous les cas, l'appréciation des résultats est confiée au conseiller Cit'Ergie ou EEA. Les expériences sont capitalisées au niveau européen dans une banque de données spécifique permettant des retours d'expériences comparées. Les décisions d'évolution du dispositif sont également discutées au niveau européen. Au niveau national, les marges de manœuvre d'appropriation doivent respecter scrupuleusement les enjeux, objectifs et leviers d'actions définis au niveau supérieur.

**HQE®** : La Haute Qualité Environnementale de la construction a été étendue aux projets d'aménagement : La démarche HQE a marqué un premier pas pour la prise en compte d'une approche globale au service de l'énergie et de l'environnement dans le bâtiment incluant les aspects du cycle de vie (réflexion en coût global - investissement et fonctionnement-, intégrant les différentes phases de vie d'un projet de construction : conception, chantier, mise en service...). Elle propose un système de management environnemental permettant au maître d'ouvrage ou au maître d'œuvre de s'engager sur des objectifs de performance sur 14 cibles, réparties en 4 familles : écoconstruction, écogestion, confort, santé. La capitalisation des expériences par l'association HQE, dont l'ADEME est membre fondateur, a progressivement mobilisé l'ensemble des acteurs du domaine de la construction. De leurs débats et des acquis ont pu être définis des référentiels servant la certification des opérations par des certificateurs indépendants. Cette certification est également portée à l'international via le SB Alliances (Sustainable Building et Green Building Challenge).

Très vite l'élargissement de la démarche a été revendiqué aux opérations d'aménagement. Un premier travail au début des années 2000 a concerné les Zones d'Activités. Il a eu peu de résonance. A partir de 2005, une approche méthodologique et pratique, adossant à l'AEU® un système de management environnemental issu des réflexions HQE® pour l'élaboration de lotissements a été mise au point à l'initiative de l'ADEME, de la DHUP en partenariat avec l'Association HQE et le SNAL. Une expérimentation sur une dizaine de lotissements et de ZAC considérées comme simples a été menée. De ces expériences, un guide pratique est en cours de rédaction.

**Bilan Carbone Territoire®** : La lutte contre le réchauffement climatique impose un suivi des émissions de gaz à effet de serre. Ce qui est vrai au niveau national, l'est tout autant au niveau local ! Aussi, afin d'encourager et d'aider les entreprises et les collectivités à mettre en œuvre un plan d'action réaliste et cohérent, l'ADEME a défini la méthode Bilan Carbone® qui, comme son nom l'indique, permet à l'entreprise ou à la collectivité d'établir un bilan, une photographie à un instant T de ses émissions de gaz à effet de serre par secteur d'activités. Cette photographie permet alors de repérer les secteurs les plus émetteurs et d'appréhender les actions pertinentes à mettre en œuvre pour améliorer ce bilan. Le Bilan carbone® propose ainsi un tableau de bord de suivi des émissions de GES. Pour chacune des cibles, entreprise ou collectivité, il existe une version spécifique de l'outil. Le Bilan carbone collectivité® comporte 2 « modules » : le module « collectivité » proprement dite qui la considère comme une entreprise spécifique et le module « territoire » qui tente d'évaluer les

émissions globales sur son territoire ainsi que celles indispensables à son fonctionnement (approvisionnement par exemple).

En 2007, la DHUP a voulu tester l'applicabilité du module territoire du Bilan Carbone collectivités® aux documents et opérations d'urbanisme, l'idée étant, au sortir du Grenelle de l'environnement, d'évaluer l'opportunité d'imposer un critère carbone à l'urbanisme. L'étude et les expérimentations menées ont conduit à une inefficience de l'outil et ceux-ci pour 3 raisons principales :

- l'outil n'est pas dynamique dans le temps,
- il n'est pas spatialisé mais propose une quantification par secteur d'activités,
- il ne permet pas de transposer un usage des sols en émissions potentielles et de les programmer !

A l'issue de ce travail, il a été décidé l'élaboration d'un nouvel outil permettant explicitant de répondre à la question de la prise en compte et de l'anticipation des émissions de GES dans l'urbanisme. Ce travail est en cours.

## **2.2 La contribution de l'ADEME aux outils partenariaux « Plan Ville durable » et « Cadre de référence européen »**

**L'accompagnement du « Plan ville durable » du MEEDDM :** Jean-Louis Borloo a présenté et lancé, lors d'une communication en Conseil des ministres le 22 octobre 2008, le Plan Ville durable qui vise "à favoriser l'émergence d'une nouvelle façon de concevoir, construire, faire évoluer et gérer la ville". Le lancement du concours "EcoQuartiers", le projet des "EcoCités", l'appel à projets "transports collectifs", le séminaire « restaurer la nature en ville » sont les principales initiatives de ce plan, à l'articulation entre la recherche et la comparaison des méthodes et pratiques professionnelles à toutes les échelles du développement urbain durable.

Pour accompagner sa mise en œuvre une commission a été mise en place, présidée par un élu et dont la vice-présidence a été confiée au Prédésent de l'ADEME. Cette commission associe des professionnels du bâtiment ou des énergies, des collectivités, quelques universitaires et des institutionnels. Seuls 3 architectes urbanistes reconnus en font partis. Les premiers appels à projets en 2009 ont été couronnés d'un succès relatifs :

- 17 projets ont été reçus à l'AAP Ecocités dont 13 ont été retenus pour un dialogue itératif autorisant leur mise en œuvre bien qu'aucun ou presque ne respectait les critères d'éligibilité notamment en matière de croissance démographique ;
- 160 projets ont été reçus en réponse au concours Ecoquartiers dont plus de 100 concernés des villes de moins de 2000 habitants ! De plus ces projets présentaient des stades d'avancement très différents, imposant à revenir sur les grilles d'analyse et les critères de reconnaissance.

Aujourd'hui, le dispositif de pilotages est étoffé d'un comité scientifique, d'un comité des partenaires et d'un club des Ecoquartiers. Ce dernier réunit régulièrement autour d'un thème et dans une région différente à chaque fois les porteurs de projets déposés.

Un second appel à projet a été lancé pour 2010, rédigé cette fois avec l'appui du comité scientifique, qui travaille également sur les critères de sélection et les grilles d'évaluation. Il réfléchit aussi au recensement des méthodologies pouvant être mobilisées pour réaliser un écoquartier et à la constitution d'un référentiel en respect du cadre de référence européen pour les villes durables (en cours de finalisation, cf. ci-dessous). Il n'est pas prévu de relancer l'AAP Ecocités.

**Le soutien aux travaux prénormatifs Ecoquartiers de l'AFNOR, à la plateforme « Quartiers d'affaires durables » et à « ISO IWA » :** En 2009, l'AFNOR a initié une

commission prénormative Ecoquartiers que l'ADEME a décidé de soutenir. Cette commission regroupe des représentants diversifiés des professionnels du bâtiment, des collectivités, quelques chercheurs, des institutionnels, l'association HQE. Elle a pour ambition de définir l'expression « Ecoquartier » en terme d'enjeux à remplir. Cette démarche est distinct de celle du MEEDDM.

Parallèlement et suite à un travail partenarial entre l'ADEME, la SFU (Société Française des Urbanistes) et l'EPAD autour des Journées Mondiales de l'Urbanisme 2006 dédiées à la question « Les quartiers d'affaires peuvent-ils être durables ? », 2 initiatives sont également suivies par l'Agence. Après mise en place d'un club mondial « Sustainable Business District » à l'initiative de l'EPAD, un travail pré normatif a été engagé au niveau international visant à définir ce qui est entendu par « quartier d'affaire » et à produire un document de référence type charte pour des quartiers d'affaires durables. Il s'agit de l'ISO IWA. La charte devrait être rendue publique en Novembre en Chine.

Au niveau national, ciblant une échelle de quartier plus modeste, une plateforme d'échange est en train d'être mise en place. Elle vise également à réfléchir sur les formes et les modalités de production et de gestion de « quartiers d'affaires plus durables ». Ce travail tiendra compte de ce qui aura été fait au niveau international ainsi que des expériences territoriales réunies dans la plateforme. Il est prévu sur 3 ans.

**L'élaboration du « cadre de référence européen pour des villes durables » :** A la suite de la Déclaration de Marseille du 25 Novembre 2008, un groupe de travail européen de haut niveau a été mis en place par la France et le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer (MEEDDM) pour développer, avec et pour les villes, un cadre de référence pour les villes durables européennes.

Ce groupe de travail a développé, durant l'année 2009-2010, un panel d'outils qui pourraient aider les autorités locales, les décideurs et les acteurs publics à prendre des décisions sur leurs stratégies, politiques ou projets. Ces outils pourraient également aider à organiser l'évaluation de la durabilité et le suivi des politiques et projets, ainsi que trouver des exemples de politiques. Ce cadre de référence prend en compte le développement durable, le développement urbain intégré, en rendant opérationnelle la Charte de Leipzig (2007).

A l'issue des phases de tests avec un large panel de villes européennes, le développement final du prototype et son entière opérationnalité sont prévus pour la fin de l'année 2011, sous présidence polonaise de l'Union Européenne. Sa large diffusion et la communication autour de l'outil sont prévues pour le premier semestre 2012, sous présidence Danoise de l'Union Européenne.

### **3 Quels enseignements en tirer ?**

#### **3.1 Clarifier les cibles et les finalités**

Quel que soit l'outil développé ou l'AAP lancé, la définition a priori de ce qu'on veut faire, la discussion des finalités et des cibles s'avèrent être les éléments les plus fondamentaux. Cela peut paraître d'évidence, mais prendre le temps de clarifier quels enjeux sont poursuivis, pourquoi, quels partenaires doivent être associés pour atteindre ces enjeux, quelle nature de projets et donc quels acteurs doivent être recherchés ou mobilisés, quels moyens financiers et humains sont utilisables, permet souvent de mettre en exergue dans les projets collaboratifs ou partenariaux que chaque expert travaille avec son lot de non dits évidents et

que les certitudes des uns sont souvent différentes des certitudes des autres. Ces définitions fondamentales doivent obtenir l'adhésion de chacun des belligérants du projet, et être consignées quelque part pour ne pas être perdues de vue.

Pour exemple, l'évaluation en cours de la démarche AEU® tend à montrer que les professionnels trouvent que le guide technique « Réussir un projet d'urbanisme durable AEU® » manque de contenu technique quand les maîtres d'ouvrages le trouvent trop difficile d'accès. Au départ, 3 types de documents étaient prévus :

- un fascicule de sensibilisation des maîtres d'ouvrages,
- un guide technique à destination des praticiens de l'urbanisme (agences, bureaux d'études ou techniciens territoriaux),
- un kit pédagogique.

Au fil du temps, des réorganisations, des passages de mains et des contraintes éditoriales, le guide est proposé comme support pédagogique aux stagiaires des formations en même temps qu'il est vendu en librairie aux praticiens ou remis aux collectivités qui recourent à la procédure d'aide ADEME pour le montage de leur opération ! La cible s'est perdue, et ceci a failli remettre en cause tout le dispositif !

Clarifier les cibles et les finalités, c'est aussi poser les cadres de son action, savoir si l'on vise une démarche de certification comme Cit'Ergie ou une approche méthodologique comme l'AEU®. Dans le premier cas, il sera indispensable dès le début d'envisager une procédure de contrôle externalisée, pas dans le second cas où pourtant il s'avère nécessaire de mesurer l'intérêt et l'efficacité de la démarche en regard de ses objectifs.

### **3.2 Rigueur et méthode sont les clés du progrès climatique énergétique et écologique**

Les défis climatiques, énergétiques et environnementaux, font système par eux-mêmes et d'autant plus lorsqu'ils s'ancrent sur le territoire. Pour être efficaces, les mesures doivent être non antinomiques, convergentes, cohérentes... Ce qui est à rechercher en général, c'est un compromis ou un consensus plus qu'un optimal pour chacun des enjeux ou objectifs poursuivis par le projet. Cela engage donc forcément vers des démarches systémiques ou tout au moins multicritères. Cette complexité inhérente, en même temps que les évolutions sociétales imposant de plus en plus aux pouvoirs publics de rendre des comptes, obligent à la mise en œuvre de méthodologies reposant sur :

- la clarification des enjeux,
- la définition d'objectifs contextualisés et leur partage par tous les acteurs parties prenantes
- la définition de mesures réactives ou proactives,
- le suivi des effets des mesures en regards des enjeux,
- donc la clarification des rôles, des actions, des moments d'interventions de chacun, donc les modalités de gestion de projet.

Dans toutes les expériences précédentes, la première et les 2 dernières étapes s'avèrent être intimement liées et fondamentales mais malheureusement pas systématiques !

On a vu au cours de la dernière décennie de nombreuses méthodes de suivi évaluation se développer (grille RST02, Grille d'évaluation des Agenda 21 locaux, Label EEA...). Ces méthodes ont pu être qualifiées de méthodes qualitatives ou « à points » visant à vérifier que les bonnes questions avaient été posées. Force est de constater, et c'est un autre enseignement de l'évaluation en cours du dispositif AEU®, qu'il ne suffit pas de se poser la bonne question pour avoir la bonne réponse et qu'au-delà des approches qualitatives,

l'engouement ou l'effet mode actuel pour le « durable » impose d'apprécier, d'objectiver la solution apportée au problème. C'est ce qui a incité l'ADEME à proposer des indicateurs quantitatifs en plus des indicateurs qualitatifs dans Cit'Ergie. C'est le motif qui la pousse à être militante dans l'appropriation nationale du cadre de référence européen pour des villes durables de la proposition d'objectifs et d'indicateurs quantifiés.

Aujourd'hui les référentiels se multiplient de partout sans pour autant définir le seuil de ce qui est bon ou non, la référence objective de la qualité. Ils se présentent soit comme des repères méthodologiques, soit comme des catalogues de bonnes pratiques. Pourtant, en matière d'aménagement, les solutions ne sont jamais directement transposables, tout au plus appropriables !

En même temps, cette évaluation nécessite aussi la comparaison. C'est ce qui a motivé l'élaboration du cadre de référence européen mais un outil défini à cette échelle doit forcément être retranscrit pour tenir compte des particularités de chaque état. Nous l'avons particulièrement mesuré avec l'acquisition des droits EEA®. Cet outil, développé à la base par la Suisse, était difficilement ou trop facilement applicable en France, car notre législation est beaucoup plus régalienne que celle de nos voisins transalpins ! Ainsi la mise en conformité réglementaire pouvait suffire à obtenir dans certains cas un label gratifiant !

### **3.3 La diffusion nécessite toujours un accompagnement maîtrisé**

La définition d'un outil ne garantit pas son usage. Combien d'outils ont été inventés et « invendus » ? Trois causes principales m'apparaissent :

- ils ne correspondaient pas aux besoins des acteurs ciblés, d'où l'importance de bien les connaître ;
- ils n'étaient pas connus de leur public cible ;
- ou d'un usage trop compliqué !

Ces constats sont issus, entre autres, des premières évaluations de la procédure Analyse Environnementale de l'Urbanisme (« ancêtre » de l'AEU®) menées en 1996, et 2001. C'est pourquoi la réforme de cette AEU a conduit à proposer le dispositif précédemment décrit.

Les pionniers des démarches sont les premiers à revendiquer un accompagnement dans le temps des démarches expérimentées. Ceci se manifeste par le succès des clubs mis en place tel le club Ecoquartiers en France ou EEA pour Cit'Ergie qui réunit les lauréats et/ou répondants.

Pour l'AEU® cela s'est manifesté en interne, auprès des ingénieurs de l'ADEME qui ont eu besoin d'échanger entre eux mais aussi entre les formateurs formés. Les conseillers Cit'Ergie aussi sont constitués en réseaux.

Pour autant toute démarche, surtout si elle connaît du succès, porte en elle des risques de déviance ou de récupération. Anticiper ce risque a conduit l'ADEME à rechercher le partenariat pour entreprendre le travail hybridant AEU® et HQE®, mais aussi à proposer un nouvel outil partenarial de quantification des GES adaptés aux documents d'urbanisme après avoir mesuré l'inadaptation de son Bilan Carbone territoire®.

Autre exemple, l'AEU® est une démarche. La formation associée n'est pas qualifiante et est d'ailleurs davantage vécue comme une sensibilisation approfondie ! Pour autant, un manque de rigueur de communication a pu être observé de certains maîtres d'ouvrages imposant, en réponse à leurs cahiers des charges, des maîtres d'œuvre *qualifiés AEU®*, irritant de fait

l'ensemble de la profession des urbanistes qualifiés engagés par signature de la charte professionnelle européenne au service du développement durable des territoires !

### **3.4 La force des partenariats n'affranchie pas de vigilance quand aux effets collatéraux des procédures développées**

Toute procédure visant à faire évoluer une filière ou une pratique a des effets au-delà de la seule procédure mise en place. Ainsi par exemple, le renforcement des réglementations thermiques et des normes ou certifications bâtiment s'est accompagné au début d'un surcoût induit des constructions, surcoût certes difficilement appréciable précisément. Pour autant, on pourrait s'attendre par transposition à ce que de nouvelles exigences au niveau de l'aménagement urbain entraînent également des surcoûts préjudiciables à la rentabilité des opérations. Pour autant, une enquête interne a pu mettre en évidence que la « qualité environnementale se vendait » pour les promoteurs immobiliers ou les aménageurs publics qui expérimentent en même temps de nouveaux montages financiers. Ainsi, la ZAC de Bonne à Grenoble, 1<sup>ère</sup> lauréate du concours Ecoquartier du MEEDDM s'avère être l'une des rares ZAC rentables au dire de ses porteurs. Cette rentabilité dépend de la maîtrise foncière qui s'avère déterminante pour tous, aménageurs et promoteurs publics et privés, dans le bilan des opérations.

Au niveau de la planification en revanche, il peut être facile d'avancer que plus d'intelligence dans un projet ne renchérit pas forcément les coûts. Ceci est vrai théoriquement mais dans la pratique, il apparaît que les enveloppes dédiées à la planification sont maigres et relativement stables et que d'aider à l'amélioration de la prise en compte des défis climatiques énergétiques et environnementaux peut se faire au détriment des enjeux premiers de la planification urbanistique qui est la réflexion sur l'usage des sols, le développement économique et sociale, la qualité du vivre ensemble en ville.... Au mieux, elle conduit à un gonflement de la facture globale sinon à une distribution différente des moyens en fonction des enjeux privilégiés.

Enfin tout partenariat ne saurait être exhaustif ! Aussi une grande vigilance est à mettre dans la représentativité des personnes surtout si l'action vise à imposer à certains professionnels des exigences venant d'autres métiers ! Une certaine hybridation des métiers est en marche pour intégrer le développement durable, mais il serait regrettable qu'elle se fasse au profit de certains corporatismes partisans ! Il convient de respecter les professionnels et les métiers de chacun pour que chacun s'investisse au service d'enjeux sociétaux partagés.

## **4 Conclusions sur la transposabilité à l'internationale des expériences françaises**

L'expérience française est riche aujourd'hui d'enseignements méthodologiques qui dans l'approche systémique et la gestion de projet concertée peuvent être facilement transposés. Pour autant, chaque contexte a son identité, ses règles, ses particularités. Les enseignements ici ne sont pas forcément acceptables ailleurs. Les rapports d'échelles sont différents. La crise du logement en France se pense îlot par îlot alors qu'au Maroc par exemple elle évoque la construction de villes nouvelles ! L'effort en France doit se centrer sur la réhabilitation de l'existant quand au Brésil par exemple, elle va d'abord viser l'éradication des bidons villes et la construction de masse. Autre exemple sectoriel, en France le défi climatique et énergétique indexe fortement l'usage de véhicules motorisés

individuels. Dans un pays où la motorisation individuelle (au sens de la généralisation du système automobile) est encore à faire, cet objectif doit-il avoir la même place ? Et peut-on éthiquement entraver le rêve de la mobilité pour tous dans les pays émergents ?

Autre exemple, la transposition des enseignements des Passive Houses ou autre label nord européen se heurtent aux exigences climatiques méditerranéennes en France et aux modes de vie ! Qui acceptera à Marseille, Montpellier ou Avignon de vivre sans ouvrir la fenêtre ?

La hiérarchisation des enjeux et des objectifs ne peut être que territoriale et contextuelle et préside à la mobilisation des moyens organisationnels, financiers, techniques et cognitifs à mobiliser. C'est là, selon moi, toute la difficulté dans un territoire à la fois identitaire et si fondamentalement diversifié qu'est le pourtour méditerranéen !

# Annexe 7 - Aurélien BOUTAUD, Les OQADD : Se poser les bonnes questions pour choisir ou construire le bon outil, Octobre 2010.

## **Introduction**

Depuis son émergence il y a de cela une vingtaine d'années, le développement durable s'est progressivement imposé dans le discours politique à toutes les échelles de territoire. Rarement, sans doute, l'apparition d'un concept aura suscité autant d'engouements et de tentatives d'appropriation en une période si courte. Mais du concept à l'action, de la formulation de l'idée à son application concrète, il y a un pas... parfois difficile à franchir. Et c'est dans cette tentative de passage des principes aux actes que l'on a pu voir naître depuis une quinzaine d'années une multitude d'outils qui visent à intégrer le développement durable dans les processus de conduite des projets ou des politiques. A partir d'une analyse de cas et d'une enquête menée en 2004-05<sup>2</sup> dans les pays d'Europe francophone, cet article se propose de présenter ces outils, que nous appellerons ici de manière générique OQADD – pour Outils de Questionnements et d'Analyse en matière de Développement Durable.

De quoi s'agit-il ? A quoi servent ces dispositifs ? Quelles sont leurs forces et leurs faiblesses ? Comment construire ou choisir un OQADD pour en faire la meilleure utilisation possible ? C'est ce que nous allons tenter de comprendre...

## **1. Comprendre ce qu'est un OQADD : définition et typologie**

### **1.1. Définition**

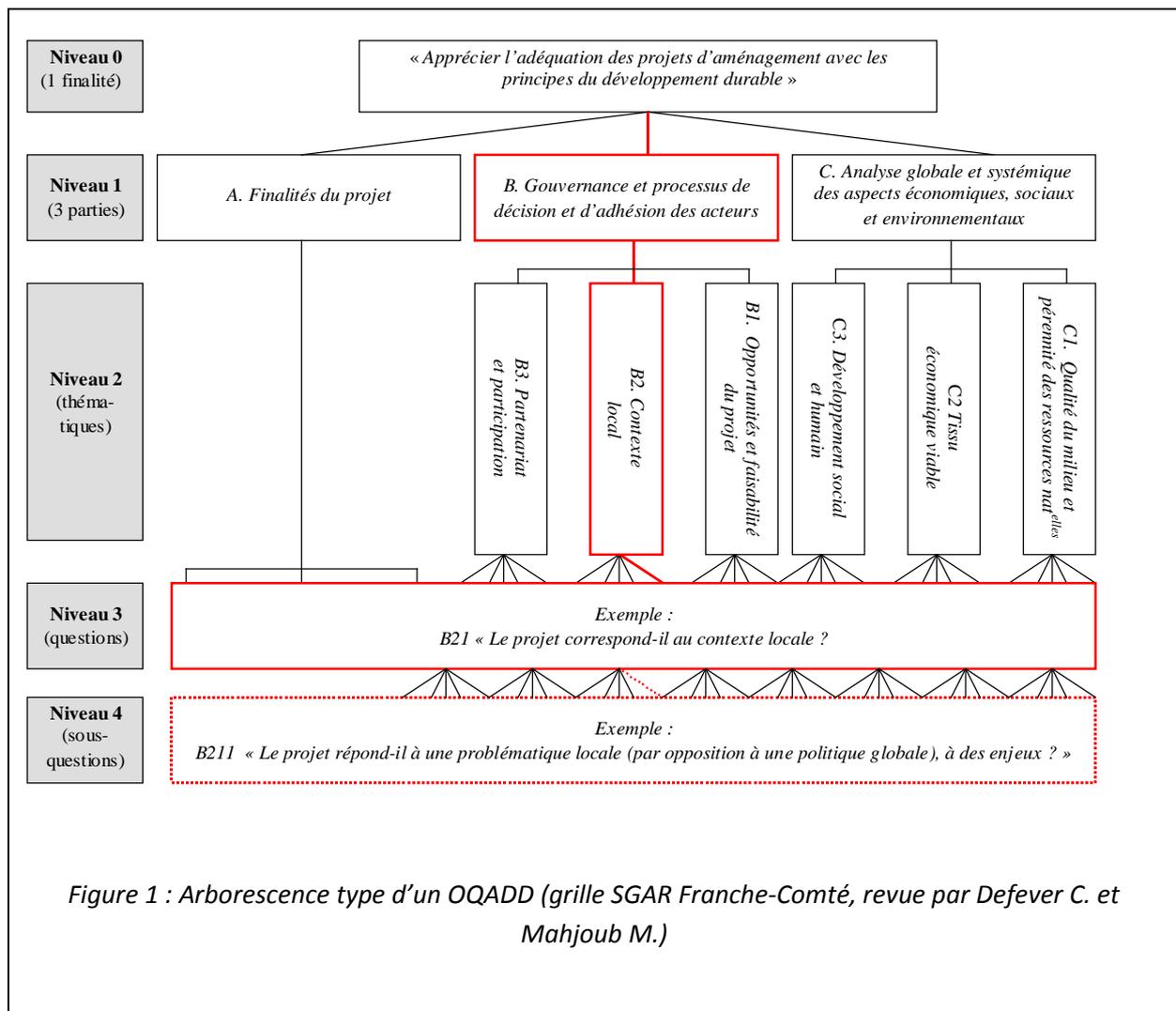
Parfois plus simplement appelés « grilles développement durable », les Outils de Questionnement et d'Analyse vis-à-vis des critères du Développement Durable (OQADD) sont des objets très hétéroclites développés par des acteurs divers : associations, gouvernements, collectivités, entreprises, etc. Nous avons regroupé sous cet intitulé des dispositifs qui ont deux particularités communes :

- ⇒ leur *finalité* consiste à évaluer, à analyser ou plus simplement à questionner des politiques ou des projets (dont l'état d'avancement est variable) par rapport aux exigences du développement durable ;
- ⇒ leur *forme* est le plus souvent celle d'une grille de critères correspondant aux différentes dimensions du développement durable. Ces critères sont généralement organisés et hiérarchisés en arborescence, et formulés sous forme de questions dont les résultats peuvent être (mais ne sont pas nécessairement) notés, puis éventuellement agrégés et pondérés entre eux. Ex. Figure 1.

---

<sup>2</sup> Cet article s'appuie en particulier sur les résultats d'une thèse de doctorat menée en partenariat avec l'Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME, France), Rhônalpénergie-Environnement et la Communauté urbaine de Lyon : Boutaud A., 2005. *Le développement durable : penser le changement ou changer le pansement ?* Thèse de doctorat, Ecole Nationale Supérieure des Mines, Saint-Etienne.

Les OQADD prennent généralement la forme d'une grille d'analyse multicritère en arborescence, déclinant les différentes dimensions du développement durable (par ex. économie, écologie, social, gouvernance, autres principes) en plusieurs thèmes (Figure 1). Ces thèmes sont le plus souvent énoncés sous forme de questions ouvertes ou fermées qui interrogent directement la politique ou le projet identifié. Le projet ou la politique analysée peut ainsi, selon les cas, être soumis à plusieurs dizaines de questions. Il en ressort en général un profil qui vise à faire apparaître des forces et des faiblesses dans la prise en compte des différentes dimensions du développement durable. Ce profil peut par exemple prendre la forme d'un graphique (Figure 2).



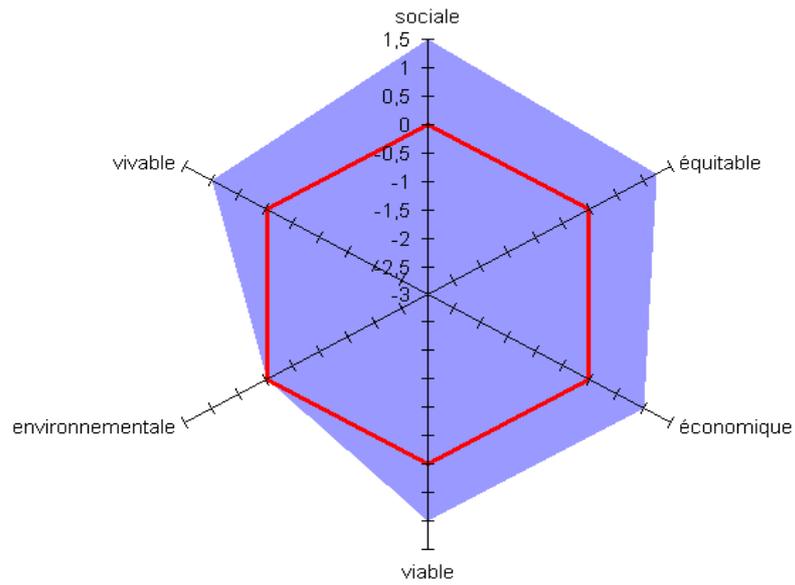


Figure 2 : Rendu graphique d'un OQADD (grille RST02 du CETE)

Comme en témoigne le tableau 1, il existe une très grande variété d'OQADD (plusieurs dizaines si on se contente des outils francophones recensés en France et en Suisse, et probablement plusieurs centaines si on élargit à d'autres territoires et d'autres langues). Tous ces OQADD n'ont pas exactement la même finalité. On peut ainsi dresser une typologie des OQADD en fonction du type d'objets qu'ils visent à analyser et en fonction du moment auquel ils sont utilisés.

**Tableau 1** : Quelques outils recensés en France et en Suisse (principales sources : Boutaud A., 2005 ; Office Fédéral du développement Territorial, 2004 & 2007).

	Intitulé de l'OQADD	Organisme	Fonction de l'OQADD
1	Grille de lecture développement durable	Commune d'Athis-Mons (FR)	Analyse ponctuelle (non systématique) de projets et politiques, ex-ante
2	Grille de lecture pour l'analyse de projets et préavis	Commune de Vevey (CH)	Analyse systématique des projets et préavis soumis au financement de la commune, ex-ante
3	Grille de lecture pour l'analyse développement durable des projets et préavis	Commune de Gryon (CH)	Analyse systématique des projets et préavis soumis au financement de la commune, ex-ante
4	Grille d'analyse des projets et actions au regard du développement durable	Ville de Marseille (FR)	Analyse ponctuelle de projets ou actions, plutôt ex-ante et in-itinere
5	Grille de critères de développement durable	Ville de Grenoble (FR)	Analyse ex-ante des politiques publiques et projets structurants
6	Grille d'analyse développement durable	Communauté d'agglomération du Val d'orge (FR)	Analyse de projets en cours ou à venir
7	Grille d'analyse des projets au regard des critères du développement durable	Communauté d'agglomération de Bayonne Anglet Biarritz (FR)	Analyse ponctuelle de projets communautaires de tous types
8	Grille d'analyse des projets au regard des principes du développement durable	Communauté urbaine de Bordeaux (FR)	Analyse ponctuelle de projets, ex-ante ou ex-post
9	Grille de questionnaire développement durable	Communauté urbaine de Dunkerque Grand Littoral (FR)	Analyse ponctuelle de projets, en particulier dans le cadre du contrat d'agglomération
10	Grille de critères de qualité des projets MIEL 21	Communauté urbaine de Lille (FR)	Sélection de dossiers dans le cadre d'un appel à projets
11	Grille de questionnaire développement durable	Communauté urbaine de Lyon (FR)	Analyse ponctuelle de projets ou politiques, ex-ante et ex-post
12	Grille d'analyse de la prise en compte du développement durable	Conseil Régional Centre (FR)	Analyse des politiques du Conseil Régional, ex-post et ex-ante
13	Grille d'évaluation d'après les critères de développement durable	Conseil d'Etat Vaudois (CH)	Analyse (ponctuelle ? systématique ?) de projets de tous types (lois, projets d'aménagements, etc.) soumis au Conseil d'Etat Vaudois.
14	Grille d'analyse d'un projet // développement durable	Conseil Régional Guyane (FR)	Analyse de projets soumis ddns le cadre des contrats de développement territoriaux.
15	Grille d'analyse de la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques régionales	Conseil Régional Nord-Pas de Calais (FR)	Evaluation ex-post des politiques de la Région.
16	Grille d'analyse des projets du CDRA	Contrat de Développement Rhône-Alpes Alpes-Sud-Isère (FR)	Evaluation ex-post des actions soumises à financement dans le cadre du CDRA

17	Grille d'analyse des actions qui s'inscriront dans le CDRA Grésivaudan	Contrat de Développement Rhône-Alpes Grésivaudan (FR)	Evaluation ex-post des actions soumises à financement dans le cadre du CDRA
18	Grille d'analyse développement durable	ADEME, délégation Aquitaine (FR)	Analyse ex-ante ou ex-post de projets d'aménagement, infrastructures, équipement...
19	Développement durable : évaluer votre projet	ADEME – Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (FR)	Analyse ponctuelle de projets, ex-post ou ex-ante
20	Grille d'évaluation des projets	MEEDDM - Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la Mer (FR)	Evaluation des dossiers soumis dans le cadre des appels à projets sur les agendas 21 locaux (jusqu'en 2003)
21	Grille de lecture développement durable RST-02	RST - Réseau Scientifique et Technique du ministère de l'équipement (FR)	Analyse ponctuelle de projets, ex-post, ex-ante ou in-itinere
22	Guide d'aide à la prise en compte du développement durable dans les prestations d'études	CETE - Centre d'Etude Technique de l'Equipement (FR)	Analyse ponctuelle de projets, ex-post, ex-ante ou in-itinere
23	Grille pour l'analyse de projets locaux au regard du développement durable	SGAR Franche-Comté (FR)	Analyse ex-post de projets soumis au financement dans le cadre de contractualisation avec l'Etat
24	Fiche d'évaluation grille de lecture développement durable des actions ARENE	ARENE Île-de-France (FR)	Evaluation des actions menées par l'ARENE, ex-ante, ex-post ou in-itinere
25	Grille d'analyse D2MIP	ARPE Midi-Pyrénées (FR)	Evaluation des politiques territoriales, réalisation de diagnostics, élaboration de programmes d'actions, analyse/évaluation de projets
26	Diagnostic développement durable urbain	ARPE Midi-Pyrénées (FR)	Diagnostic de politiques, ex-ante
27	Grille de lecture commune développement durable	Alsace Qualité Environnement (FR)	Analyse de projets, ex-ante
28	Grille de lecture développement durable pour une investigation élémentaire	CERDD – Centre de Ressources sur le Développement durable (FR)	Analyse d'actions ou projets divers
29	Evaluation des politiques des villes en matière de développement durable : grille de référence et d'analyse	RhôneAlpénergie-Environnement / Ecole des Mines de Saint-Etienne (FR)	Diagnostic de politiques ou programmes, ex-ante
30	Démarche d'analyse des territoires – diagnostics territoriaux	Certu – Centre d'Etudes sur les Réseaux, les Transports et l'Urbanisme (FR)	Diagnostic de territoires, ex-ante
31	Boussole Bernoise du développement durable	Canton de Bern (CH)	Analyse ponctuelle de projets, ex-ante ou ex-post
32	Boussole Vaudoise du développement durable	Etat de Vaud (CH)	Analyse ponctuelle de projets, ex-ante ou ex-post
33	Grille d'évaluation de projets Aequo-3D	Commune d'Yverdon-les-Bains (CH)	Analyse systématique de projets soumis au Conseil communal
34	WinWin22	Sanu/Formation pour le	Analyse de projets, ex-ante ou ex-post

		développement durable (CH)	
35	Evaluation de la durabilité	Office Fédéral du Développement Territorial (CH)	Analyse de projets, programmes ou politiques, ex-ante ou ex-post
36	Albatros	SIA – Société suisse des Ingénieurs et Architectes (CH)	Analyse de projets de construction, ex-ante
37	NISTRA	Office Fédéral des Routes (CH)	Analyse de projets d'infrastructures routières, ex-ante
38	Facteur 21	Suisse Energie pour les communes (CH)	Evaluation des politiques communales de développement durable
39	Scan DD	Canton de Vaud (CH)	Analyse de l'impact développement durable de projets, ex-post ou ex-ante
40	Priorité21	Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (CH)	Analyse de la durabilité des actions d'une commune
41	Impact 21	Association Nature & Culture (FR)	Analyse de la durabilité de projets ou actions, ex-ante ou ex-post
42	Référentiel pour l'évaluation des projets territoriaux de développement durable	MEEDDM - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la Mer (FR)	Evaluation de stratégies locales de développement durable (Agendas 21 ou autres).  NOTE : en France de très nombreux outils « locaux » sont aujourd'hui basés sur le cadre de référence du MEEDDM (déclinaisons locales).
43	Local Evaluation 21	Commission Européenne (UE)	Evaluation de stratégies de développement durable (Agendas 21 locaux ou autres)
44	Baromètre du développement durable	Réseau Cohérence (FR)	Evaluation comparative des pratiques des communes en matière de développement durable
45	Grille concours écoquartier	MEEDDM - Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du développement durable et de la Mer (FR)	Outil d'évaluation des dossiers soumis à l'appel à proposition « concours écoquartier »
46	Grille d'évaluation des PLU au regard du développement durable	DDEA Haute-Savoie (FR)	Outil d'évaluation des documents d'urbanisme, ex-post ou ex-ante
47	Grille d'analyse des projets du Conseil Général au regard du développement durable	Conseil Général Val-de-Marne (FR)	
48	Grille d'évaluation ex-ante d'un projet sportif durable	Observatoire Sport et Développement Durable (FR)	Analyse de projets relatifs au sport, ex-ante (aide à la décision, amélioration de la prise en compte du développement durable)
...	Etc.		

## **1.1. Typologie des OQADD : Analyser quoi ? Politiques, plans, programmes, projets, actions ?**

On n'évalue pas forcément une politique sociale et un projet d'aménagement avec les mêmes outils. Si certains OQADD se veulent le plus polyvalent possible, d'autres sont au contraire spécialisés dans l'analyse d'un type d'action bien spécifique. Dans la catégorisation traditionnelle des politiques publiques, on distinguera des ensembles de plus en plus en large : action, projet (ensemble cohérent d'actions sur un périmètre restreint), programme (ensemble de projets), politique (ensemble de programmes). La première question à se poser lorsque l'on élabore ou choisit un OQADD est donc la suivante : « quel type d'action vais-je devoir évaluer ? »

La plupart des OQADD recensés et évalués dans notre enquête en 2004-05 se voulaient polyvalents, et ceux qui étaient spécialisés l'étaient généralement sur des projets.

## **1.2. ...Et analyser quand ? Avant, pendant, après ?**

On n'utilisera pas non plus le même outil selon qu'il s'agisse de sélectionner des projets existants dans un appel d'offre ou de construire un projet de toutes pièces. On distingue trois types de suivi-évaluation en fonction du moment de sa réalisation : ex-ante (avant la conception du projet), in-itinere (tout au long de sa réalisation) et ex-post (après sa réalisation). La seconde question à se poser est donc la suivante : « à quel moment vais-je utiliser cet outil dans le processus de décision ? »

Les outils ex-post sont le plus souvent destinés à sélectionner des actions ou projets dans le cadre d'appels d'offre (ils permettent de sélectionner les meilleurs projets soumis). Les outils in-itinere ou ex-ante sont davantage conçus comme des outils d'aide à la décision intégrés dans le processus d'élaboration et ils sont pilotés par les acteurs des projets ou politiques (afin de mieux prendre en compte le développement durable).

## ***2. Choisir et utiliser un OQADD : les principales questions à se poser***

Une fois ces deux premières questions posées (« que vais-je évaluer et quand ? »), il faut ensuite choisir plus précisément le type d'outil auquel on va faire appel. Ce choix se fait en fonction de questions très pragmatiques sur la méthode et les moyens mobilisables (« comment vais-je évaluer ? »)

### **2.1. Quelle complexité/exhaustivité de la grille ?**

« Quel est le degré d'exhaustivité que je désire obtenir ? Quelle finesse d'analyse veut-on atteindre ? » Certains OQADD comportent plusieurs dizaines, voire dans certains cas plusieurs centaines de questions évaluatives, parfois accompagnés d'indicateurs. D'autres se réduisent à une dizaine de critères et questionnements qualitatifs. Il va de soi que dans le premier cas le principal avantage tiendra à l'exhaustivité des thématiques abordées, au risque d'un découragement des utilisateurs (grille trop complexe, trop lourde à utiliser). Dans le second cas, la grille pourra plus facilement être systématisée, au risque cette fois-ci de rester trop superficielle (Cf. tableau de synthèse des avantages/inconvénients).

<b>Complexité</b> (grille)		<b>Simplicité</b> (grille)	
<b>questions</b> : nombre de critères, de questions, temps nécessaire pour l’instruction par une personne			
<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>	<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>
Exhaustivité des thèmes traités	Lourd à manipuler	Facile à manipuler	Peu exhaustif
Respect de la complexité du concept	Long à instruire (demande du temps)	Rapide à instruire	Souvent superficiel, ou laissant place à des interprétations diverses
Aspects pédagogiques pour les personnes qui conçoivent l’outil	Difficile à approprier pour les néophytes	Pédagogique pour les non-experts, facile à approprier	Risques d’affichage, de manipulation
Moins de risque de subjectivité dans les réponses (vocabulaire plus précis, plus détaillé)	Risque de décourager (abandon de l’outil)	Se prête plus facilement à des utilisations collectives, en groupes	
	Plutôt réservé aux « experts » (porteurs de projets), difficile à utiliser en groupes	Plus facile à systématiser et à intégrer en amont de la prise de décision	
	Difficile à systématiser		

## 2.2. Qui va instruire l’OQADD ? Seul ou à plusieurs ?

Autre question fondamentale : « qui va utiliser l’outil ? Qui va instruire les questions, porter un jugement ? » La réponse à cette question détermine en grande partie la qualité de l’analyse, et il est généralement conseillé d’utiliser les OQADD comme des outils de dialogue entre les acteurs d’un projet. Si on en croit les utilisateurs, c’est souvent ce type d’usage partagé qui permet de construire l’analyse la plus pertinente et exhaustive. L’analyse gagnera également en neutralité si des points de vue divergents ont pu s’exprimer – ce point est particulièrement important car les OQADD sont des outils soumis à la subjectivité, puisqu’ils font appel à des jugements de valeur. Il sera par contre plus difficile de systématiser l’utilisation de tels outils avec des processus participatifs, car le travail d’animation est conséquent.

<b>Acteurs</b> (groupe)		<b>Porteur de projet</b> (seul)	
<b>question</b> : utilisation experte par le porteur de projet ou bien utilisation participative ?			
<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>	<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>
Mise en débat du projet, mise en débat des questions posées et des réponses apportées Plus d'objectivité (présence de contradicteurs, d'avis divergents)	Nécessite des moyens humains pour l'animation	Facile à mettre en oeuvre	Pas de débat contradictoire, risque de manipulation et de subjectivité
Construction de consensus plus aisée	Nécessite du temps (instruction plus longue)	Peu de moyens humains nécessaires	Risque de technocratisation du dd
Transparence	Risque de favoriser le consensus local au détriment des exigences globales	Plus facile à systématiser et à ancrer dans les habitudes	
Aspects pédagogiques pour les acteurs (appropriation dd)	Difficile à systématiser		

### 2.3. A quelle occurrence désire-t-on utiliser l'OQADD ? Systématiquement ou occasionnellement ?

La réponse aux deux questions précédentes doit se faire en prenant en compte cette nouvelle question : « à quel degré d'occurrence vais-je utiliser l'OQADD ? » Une autre façon de poser la question est la suivante : « combien de temps suis-je prêt à consacrer à sur une telle analyse/évaluation ? »

Le temps dont l'on dispose n'étant pas infini, il faut en effet souvent faire des choix : une grille simple et utilisée par une seule personne pourra facilement être systématisée car son instruction demandera peu de temps. Au contraire, une grille plus complexe et/ou instruite en groupes sera beaucoup plus difficile à généraliser (le risque est alors de ne réserver l'analyse développement durable qu'à un nombre très restreint de politiques ou de projets).

<b>Systematique</b> ←.....→		.....→ <b>Occasionnel</b>	
<b>question</b> : application de l'outil à tous les projets et/ou politiques, ou seulement à un nombre très restreint			
<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>	<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>
Permet de développer des réflexes, d'ancrer le dd dans les habitudes, de systématiser la prise en compte du dd à tous les niveaux	Nécessite beaucoup de volonté (temps et moyens)  Les outils utilisés sont souvent simples, le traitement superficiel (risques de manipulation)	Permet d'entrer plus dans le détail, de consacrer du temps au traitement	Quid des autres projets et politiques ? Risque de ghettoïsation du dd

## **2.4. Quelle universalité/particularité ? Un OQADD pour tout faire ou un OQADD pour chaque type de projet ou chaque discipline ?**

Enfin, la question de l'universalité de l'OQADD se pose : « désire-t-on un seul et même outil pour différents objets et différentes disciplines, ou préfère-t-on des outils plus spécifiques ? » Dans le premier cas, l'utilisation d'un OQADD très généraliste oblige à reformuler les questions à partir d'un critère donné (exemple : biodiversité). L'aide d'un « expert développement durable » ou d'un animateur est alors utile (par exemple dans le cas du critère « biodiversité » dans un projet de bâtiment, il faut faire formuler des questions qui ne sont pas forcément évidentes : par exemple concernant le bois utilisé : Est-il certifié ? Utilise-t-on des essences rares ? L'exploitation de la forêt menace-t-elle des espèces endémiques ?). Dans le second cas, les outils sont alors suffisamment spécifiques pour que les utilisateurs soient rapidement autonomes : les questions sont plus ciblées, parfois des indicateurs sont même proposés. Alors qu'au début des années 2000 la plupart des OQADD étaient généralistes, il existe aujourd'hui des OQADD spécialisés dans de nombreuses thématiques : éco-quartiers, bâtiments durables, etc.

<b>Universel</b>		<b>Particulier</b>	
<p>question : outil appliqué à toutes disciplines ou spécialisé dans un domaine</p>			
<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>	<i>avantages</i>	<i>inconvénients</i>
<p>Possibilité de travail commun entre différentes disciplines pour la conception</p> <p>Comparabilité entre domaines différents</p> <p>Transparence et lisibilité vers l'extérieur (un seul outil)</p>	<p>Nécessité de réinterpréter les questions ou critères selon les disciplines</p> <p>Risque de rester à un stade trop conceptuel et général, pas assez appliqué</p> <p>Difficulté d'appropriation par les différents spécialistes</p>	<p>Questionnement adapté, pratique, concret</p> <p>Outil plus proche des préoccupations des praticiens, permettant une meilleure appropriation</p>	<p>Outil sectoriel, difficile à réutiliser tel quel dans d'autres disciplines (ou d'autres types de projets)</p> <p>Démarche lourde à généraliser à tous les secteurs et services pour une collectivité</p>

### **Zoom sur... Quelques facteurs de réussite des OQADD**

Parmi les facteurs de réussite ou de pérennité, on peut noter les points suivants :

- L'implication d'un panel suffisamment large (en interne et avec d'autres acteurs, société civile et élus) en amont, lors de la conception de l'outil.
- L'implication de la hiérarchie.
- Le portage politique.
- La position transversale de la cellule porteuse de la démarche (en interne).
- La capacité de la grille à questionner pertinemment des projets divers.
- La qualité d'animation de l'utilisation, ou la capacité de la grille à être instruite facilement.

### ***Conclusion en forme de question subsidiaire : construire son OQADD ou utiliser un outil existant ? De la nécessité de contextualiser***

En conclusion, on retiendra de ce compte-rendu qu'il existe aujourd'hui de très nombreux OQADD, dont la forme et les finalités peuvent être assez variables. Au fil des ans, et au gré des opportunités, des dizaines, probablement même des centaines d'acteurs ont construit des outils qui correspondaient à leurs attentes et leurs contextes particuliers en se posant à chaque fois les mêmes questions – celles que nous avons évoqué ci-dessus. La dernière question à se poser pour un acteur qui déciderait d'utiliser un tel outil est donc la suivante : « vaut-il mieux utiliser un outil existant pour ne pas réinventer la roue ? Ou au contraire construire un outil qui correspondra le plus précisément possible à ma vision du développement durable et à mes besoins ou mon contexte spécifiques ? »

Si la première alternative permet de gagner du temps (à condition de s'y retrouver dans le foisonnement d'outils existants), la seconde a en revanche le grand avantage de permettre à ses concepteurs de poser clairement sur le papier leur vision du développement durable et leurs attentes en la matière. Il faut noter à ce propos que le développement durable n'est pas un modèle universel et qu'il doit être appliqué dans des contextes géographiques, politiques et culturels très variés, qui nécessitent une remise en contexte. Par exemple, les notions de ville durable ou d'éco-quartier renvoient certes à des caractéristiques universelles, mais cela peut signifier des réalités concrètes et des priorités très différentes selon les contextes rencontrés. Importer directement un référentiel européen dans un pays africain n'est sans doute pas la meilleure idée : construire un OQADD adapté au nouveau contexte peut alors s'avérer judicieux. A ce propos, l'Annexe 1 rappelle quelles sont les grandes lignes de conception d'un OQADD, et l'Annexe 2 fournit un exemple d'OQADD appliqué aux projets d'éco-quartiers.

## ***Éléments bibliographiques pour aller plus loin***

### **Recensement des OQADD en France en 2004-05 :**

Boutaud A., 2005. *Les Outils de Questionnement et d'Analyse des politiques et projets en matière de Développement Durable (OQADD). Bilan et analyse : quelques éléments de synthèse à l'attention des praticiens et des acteurs publics*, document téléchargeable sur le site de l'ADEME :

<http://www2.ademe.fr/servlet/getBin?name=CA5E776686803FD351A19464BE56E4FB1116835765266.pdf>

### **Recensement des outils d'évaluation de la durabilité en Suisse en 2004/07 :**

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2004. *Guide des outils d'évaluation de projet selon le développement durable*, Ed. Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne.

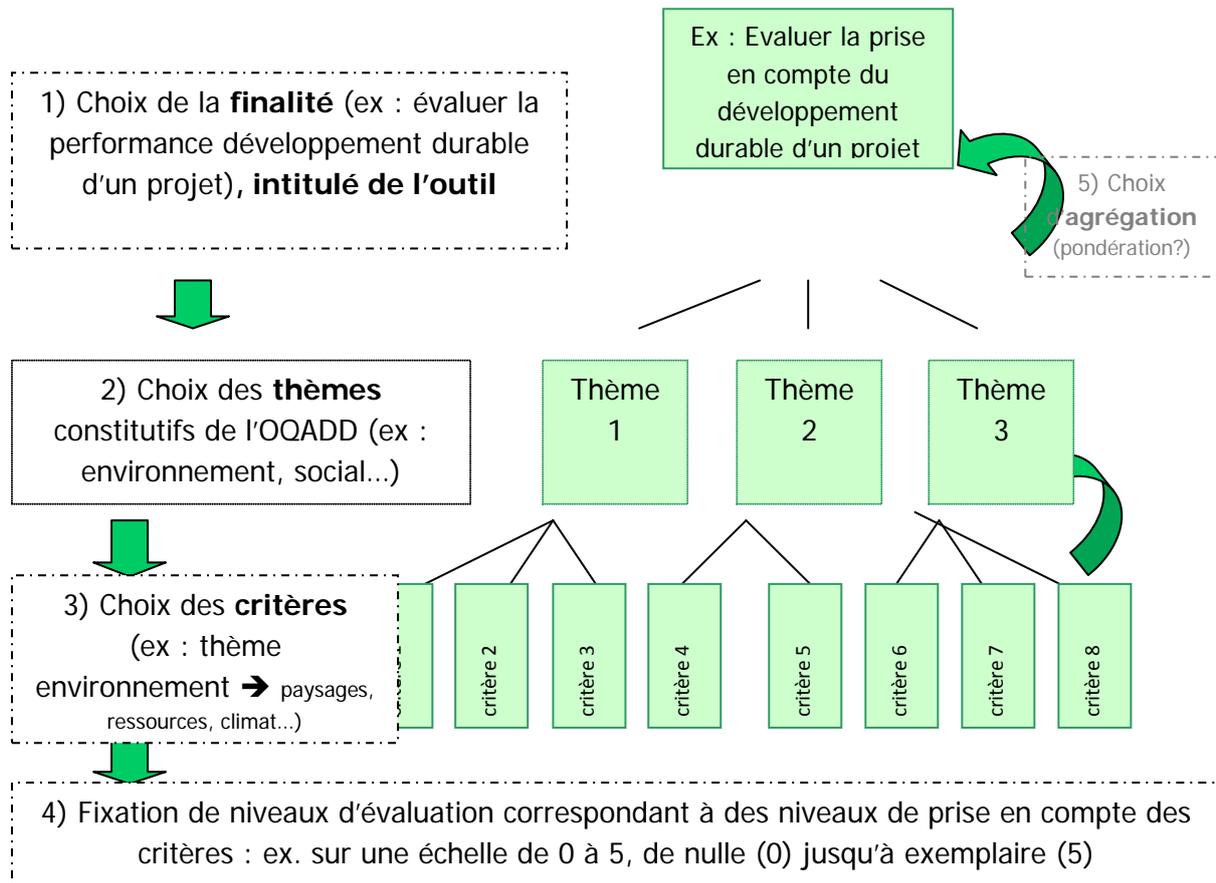
<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/index.html?lang=fr>

Office fédéral du développement territorial (ARE), 2007. *Evaluer la durabilité des projets dans les cantons et les communes*, Ed. Office fédéral du développement territorial (ARE), Berne.

<http://www.are.admin.ch/dokumentation/publikationen/00014/index.html?lang=fr>

## Construire un OQADD : les principales phases

La conception d'un OQADD fait inévitablement intervenir une certaine forme de subjectivité. On peut retenir essentiellement cinq phases déterminantes pour la construction d'un tel outil :



### Les étapes clés en vue de la construction d'un OQADD :

#### 1) Choix de la finalité de l'OQADD

La première étape consiste évidemment à s'accorder sur ce que l'on va véritablement chercher à mesurer. Quelle réalité veut-on traduire ? Quelle vision du développement durable est proposée ?

#### 2) Choix des thématiques à aborder, choix du découpage général

La vision du développement durable peut s'exprimer d'abord sous la forme d'un certain nombre de thématiques (environnement, social, thèmes transverse, gouvernance, etc.).

### **3) Choix des critères**

Une troisième étape consiste à décliner pour chaque thématique un certain nombre de critères plus spécifiques. Par exemple dans une même thématique environnement, on peut retrouver des critères comme le changement climatique ou les paysages, les ressources naturelles et la biodiversité... Là encore il s'agira de coller le mieux possible à la vision du développement durable qui est en jeu, et de coller au mieux aux enjeux soulevés par le genre de projet ou de politiques qui va être examiné.

### **4) Choix des niveaux de notation pour chaque critère**

Une fois les critères établis, il faudra alors choisir des niveaux de notation (par exemple de 0 à 5) correspondant à un niveau de prise en compte du critère dans la politique ou le projet évalué (prise en compte nulle à excellente). Pour objectiver l'évaluation, il est possible d'identifier à chaque fois, pour chaque critère, les actions les plus exemplaires qui sont aujourd'hui réalisées (par exemple en Europe). Ceci afin d'identifier les marges et les pistes d'amélioration possibles.

### **5) Option : choix du niveau d'agrégation et de rendu visuel**

Enfin, il est possible de prévoir une forme de rendu visuel de l'évaluation du projet ou de la politique, en faisant apparaître sur un graphique (radar ou autre) les performances obtenues et les marges de progression possibles.

**Annexe 8 - Pierre-Arnaud BARTHEL, Premiers quartiers urbains "durables" dans les pays arabes: Enseignements et doutes sur une génération spontanée (Maroc, Tunisie et Egypte),**

**Pierre-Arnaud Barthel**

(CNRS Espaces et Sociétés, Université de Nantes ; CEDEJ, Le Caire, MAEE/CNRS)

Adresse :

CEDEJ – Le Caire

Institut de Géographie et d'Aménagement de l'Université de Nantes

Rue de la Censive du Tertre

44300 Nantes cedex

[pierre-arnaud.barthel@univ-nantes.fr](mailto:pierre-arnaud.barthel@univ-nantes.fr)

[barthel@cedej-eg.org](mailto:barthel@cedej-eg.org)

**Article à paraître dans un prochain numéro de la revue *Espaces et sociétés*, dossier « Ville durable » coord. par C. Emelianoff et Albert Lévy, parution 2011.**

**Première version sans modifications de l'auteur**

Novembre 2010

# Introduction

Plusieurs projets affichés comme des « éco-quartiers » ou « quartiers durables » ont vu le jour depuis ces quatre dernières années dans les pays de la rive sud de la Méditerranée<sup>1</sup>, et plus largement du monde arabe. Apparue en 2006, Masdar à Abu Dhabi est sans doute le premier signal de ce nouveau type d'espace. Conçu par Foster and Partners et financé par le fond souverain Mubadala Development Company, cette tentative de ville « zéro carbone » est, d'une certaine façon, une nouvelle figure de la ville néolibérale. Mais si l'impératif de la durabilité vient désormais imprégner le *design* d'aménagements hyper capitalistiques, une diversité d'expériences peut être tout de même présentée alors même que, d'un pays à l'autre, le contexte est encore peu, voire pas favorable à ce type de production urbaine.

Ainsi nous partons d'une première discussion sur l'agenda des politiques urbaines dans le monde arabe qui traduit un néolibéralisme fort, une gouvernance malaisée en raison de pouvoirs parfois très autoritaires, et en même temps une volonté affichée par les autorités de prendre en compte le durable à travers l'action urbaine. Une présentation de plusieurs études de cas nous servira à montrer une diversité d'approches et d'acteurs (avec une prépondérance du secteur privé) et à questionner cette « génération spontanée » de projets présentés par leurs auteurs comme durables. Comment comprendre ces premières initiatives alors que la donne est tout à fait différente par rapport aux pays démocratiques et riches du « Nord » ? Notre hypothèse est que, sauf exceptions (comme nous le verrons) le durable sert avant tout à renouveler la boîte à outils des aménageurs (nationaux ou étrangers) guidés par leur *business plan* et à mettre sur le marché une « offre urbaine » ciblée, conforme à un certain air du temps de l'urbanisme international. En cela les liens de l'éco-urbanisme au néolibéralisme sont particulièrement étroits dans cette aire culturelle et la mise en œuvre des principes de la « ville durable » n'est d'une certaine façon pas encore pour demain...<sup>2</sup>

## Monde Arabe, néolibéralisme et développement durable urbain

*Un agenda néolibéral de « mise à niveau » peu compatible avec l'impératif du développement durable*

« *The Evolving Arab City* », pour citer le titre du livre stimulant édité par Y. Elsheshtawy (2008) est composé de portraits de métropoles arabes toutes saisies dans un contexte partagé de néo-libéralisme imprégnant l'action urbaine et qui est appelé à se redéfinir en ces temps de crise (Bourdin, 2010). Cet agenda se traduit notamment au plan opérationnel par une nouvelle culture du projet urbain qui est selon nous un tournant majeur dans la façon de concevoir, produire et gérer les espaces urbains dans cette aire culturelle (Barthel, 2008). Tout particulièrement sur le double registre du prestige et de la mondialisation, une génération de mégaprojets est repérable depuis les années 90 (le Lac de Tunis était un signe avant-coureur dans les années 80). Et la tendance s'est accélérée entre 2005 et 2008 (avant la crise internationale) par l'arrivée simultanée de capitaux des pays du Golfe dans les pays « frères » via des sociétés comme Sama Dubai, Emaar, Saudi Oger, Qatari Diar, « mariés » à l'occasion à des partenaires locaux (Mawared en Jordanie et Caisse de Dépôt et de Gestion au Maroc...). Cette spectaculaire mutation urbanistique signe la diffusion d'un urbanisme libéral générique – au sens où il se retrouve partout dans le monde – puisant ses références dans des concepts internationaux (marina, gated community, city sport, CBD...) et reproduisant comme ailleurs des formes urbaines standardisées (tours, compound, objets architecturaux signés par des « starchitectes » du gotha international tels Zaha Hadid, Jean Nouvel ou encore Rem Koolhaas). Ainsi du Maroc au Proche-Orient, un changement systémique est reconnaissable au moins pour les grandes villes de cette aire : émergence d'élites capitalistes arabes en capacité à la fois d'être acteurs et destinataires des aménagements produits, circulations transnationales de capitaux arabes et étrangers, exportation des expériences conduites à Dubai ou ailleurs et constitution de holdings d'aménagement puissantes

<sup>1</sup> En particulier au Maroc : Rabat Al Bustan, Bab Drâa près de Tan Tan ou encore Sindbad à Casablanca ; en Tunisie : Kélibia, Sfax-Taparura ; ou en Égypte : Westown et Eastown situés dans le Grand Caire (cf tableau 1).

<sup>2</sup> Dans le cadre du programme de recherche « Stratégies et projets urbains en Égypte et le monde arabe » (2008/2010) hébergé au CEDEJ (Centre de recherche français en sciences sociales, situé au Caire), l'article est essentiellement basé sur des entretiens réalisés entre juin 2009 et février 2010, avec les professionnels en charge de l'éco-planification et sur la documentation recueillie auprès des aménageurs et dans la presse et les sites web des développeurs et des consultants. Parce qu'ils sont pionniers sur ce type d'affichage, le Maroc, la Tunisie et l'Égypte ont été ciblés. Notre étude porte ainsi sur la rive sud-méditerranéenne. Les pays du Golfe sont exclus de notre analyse faute de pouvoir y avoir mené un travail de terrain.

adossées à des banques ou fonds de pension cotés en bourse. « Al-Abdali » à Amman, « Solidere » à Beyrouth, « Saphira » et « Bou Regreg » à Rabat, « Uptown Cairo », autant de morceaux de ville à haut niveau de rentabilité, dédiés aux élites, raccordés à la ville par des autoroutes intra-urbaines souvent suspendues permettant de « schinter » au passage les quartiers informels et historiques congestionnés.

Deuxièmement, les pays de cette aire culturelle sont toujours plongés dans une période de « mise à niveau » des territoires et des réseaux qui se traduit par la planification d'équipements structurants (stade, centre d'affaires, plate-forme logistique), d'infrastructures lourdes (routes, échangeurs, port en eaux profondes), de pôles en tous genres (industriels, halieutiques, technologiques, agro-alimentaire...), de stations touristiques (le Plan Azur au Maroc) et autres « villes nouvelles » (un outil toujours pleinement d'actualité en Egypte, au Maroc ou en Algérie) qui font partie de la palette des réponses classiques de l'urbanisme pour répondre à la croissance urbaine et créer de la richesse. Dans cette course à la performance sur fond de concurrence entre Etats et capitales, les autorités centrales (ministères), et plus récemment locales dans certains pays (gouvernorats, wilayas), mettent sur le marché leurs terres (avec une corruption qui peut être monumentale comme dans le cas des terres du désert qui ont servi à édifier le « New Cairo » cf Denis, 2006) et vendent tous azimuts ce que l'on pourrait appeler les « biens publics » (forêts, bords de mer, lagunes,...). Pour faire bref, ajoutons que la privatisation est une tendance de fond accentuée depuis une décennie, signalant désengagement de l'Etat, repositionnement sur des missions de contrôle et régulation que ce soit dans la promotion immobilière sur des pans entiers du marché ou les services urbains (transports, énergie, déchets) avec des retours d'expériences qui livrent des résultats parfois mitigés, voire contestés sur le plan de la justice sociale et même de la performance de l'action.

Troisièmement, l'agenda des politiques urbaines conduites par les Etats reflète la diffusion significative du néo-libéralisme, mais en même temps ne s'y réduit pas complètement. On ne peut être complet ici, et les variations sont nettes d'un pays à l'autre à travers ces deux exemples. En Jordanie, les politiques régionales (l'unité pan-arabe) et sociales ne semblent plus être une priorité par rapport à la gestion privée des biens publics (Daher, 2008). En revanche, au Maroc, l'agenda est plus subtil avec le Roi Mohammed VI qui tient en parallèle, d'un côté, la mutation de l'action urbaine en faveur d'une privatisation via des projets capitalistiques visant les élites et la création de territoires relais pour la mondialisation et, de l'autre côté, un projet politique de « démocratisation » visant notamment à promouvoir une plus grande justice urbaine à travers des programmes clés comme le programme « Villes sans bidonvilles » (Barthel, Zaki, 2010). Et, enfin, l'agenda de l'action urbaine se nourrit désormais de l'idéologie de la ville durable. Cette dernière fonctionne comme un référentiel nouveau qui parvient à s'articuler aisément aux priorités sociales que certains Etats arabes affichent et mettent en œuvre. En revanche, son lien à l'urbanisme néolibéral est beaucoup plus complexe. Il nous paraît ambivalent et donne lieu à une hypothèse esquissée dès l'introduction qui mériterait d'être creusée à l'avenir. Si elle est prise au sérieux comme un levier puissant d'une nouvelle intelligibilité de la ville conduisant à repenser l'avenir, l'idéologie de la ville durable vient entrer en conflit avec l'agenda néolibéral métropolitain du monde arabe. En même temps, peu de signes indiquent une telle appréhension de la ville durable et, l'on fait plutôt l'hypothèse que la « ville durable » sert davantage à renouveler les produits des développeurs et décideurs gagnés par le modèle de l'urbanisme libéral. Les « *playscapes* » ainsi désignés par Elsheshtawy (centres commerciaux, golfs, *gated communities*, *resorts*, etc) et autres territoires de grands projets coexistent désormais avec des « champs » d'éoliennes, des projets de quartiers affichés comme « durables », de nouvelles infrastructures « vertes » pour les transports publics (tramway en construction à Rabat, bus à haut niveau de service en projet et nouvelles lignes de métro au Caire ou à Damas...), des panneaux photovoltaïques... Des signes qui s'intègrent souvent bien aux projets conduits par des holdings cotées en bourse.

### *Une problématique cruciale pour les pays arabes : l'inévitable diffusion de la ville durable*

L'idéologie de la durabilité vient comme on sait du « Nord » et des bailleurs de fonds internationaux depuis le rapport Brundtland qui a fait date dans les années 80. Une généalogie de la diffusion géographique de la notion peut être brièvement établie. Le référentiel a fait l'objet de débats et d'expérimentations dans les pays d'Europe du Nord (Emelianoff, Stegassy, 2010) et même d'Amérique du Nord dès les années 70 et 80 (dans des villes comme Portland, Austin, Cleveland),

mais c'est dans les années 90 qu'il s'impose comme un horizon incontournable dans l'Europe méditerranéenne (France incluse). Il a depuis largement circulé, et est repris depuis les années 2000 par les pays du Sud et notamment dans le monde arabe.

Deuxièmement, l'après-pétrole et le réchauffement climatique planétaire sont deux éléments de contexte au Sud de la Méditerranée qui viennent interférer dans les débats prospectifs sur la ville et rencontrer les discours mobilisant la notion de durabilité. Malgré le fait que de nombreux pays arabes soient producteurs de pétrole, les pouvoirs centraux commencent à prendre conscience de l'enjeu qu'il y a à préparer l'avenir quand le pétrole sera devenu rare et trop cher. Même en Egypte, où le pétrole est extrêmement subventionné, les autorités en lien avec la GTZ (coopération allemande) viennent d'impulser une nouvelle politique d'efficacité énergétique et d'emploi des énergies renouvelables dans un contexte de forte hausse démographique. Dans une aire géographique marquée par un climat sec et chaud, le changement climatique préoccupe également les pouvoirs publics surtout quand les perspectives annoncent que le Moyen-Orient en 2030 devrait être une des zones les plus polluantes de la planète (Srouf-Gandon, 2010). Ce nouvel horizon, particulièrement critique pour les pays méditerranéens du Sud appelle de nouvelles solutions. En Egypte encore, le Ministère du logement et de la planification maintient l'option des « nouvelles communautés » ou appelées encore « villes nouvelles ». Nul autre choix que de projeter les nouvelles villes dans le désert, afin d'économiser autant que faire se peut les terres arables de la vallée du Nil (IDSC, 2009). Aussi, depuis 2 ans, la réflexion porte sur le comment construire des communautés « durables » dans le désert avec l'idée d'une économie du foncier, d'une gestion plus efficace de l'eau, d'une meilleure intégration au site et d'une plus forte articulation aux tissus existants environnants) et qui permettent d'éviter les erreurs du passé sur la première génération de « villes nouvelles » (Elseragy et Elnokaly, 2008).

S'il est vrai que l'impératif de la ville durable vient de l'étranger et peut être considéré comme une nouvelle contrainte imposée par les pays riches, le changement vers le durable est cependant déjà un processus interne dans les pays arabes qui touche tous les niveaux de la gouvernance urbaine (les acteurs à l'échelle centrale gardant un rôle prépondérant du fait de pouvoirs urbains locaux faibles ou inexistantes et de sociétés civiles encadrées). Certains Etats arabes n'ont en effet pas attendu le Sommet de Rio pour prendre conscience de l'importance des questions environnementales. Certes de façon très inégale selon les pays arabes, les politiques portant sur l'environnement urbain existent depuis plusieurs décennies (ainsi dans le cas de la Tunisie, depuis les années 70 ; en Egypte, depuis les années 90). Et d'une manière similaire à ce qui s'est passé en Europe (Emelianoff, 2007, Souami, 2009, Hamman, 2009), les autorités ont commencé par « s'attaquer » aux questions d'environnement urbain (gestion des déchets, transports ou espaces verts), en lien plus ou moins étroit avec des ONG (parfois sous contrôle étroit comme en Tunisie). La période des années 2000 est marquée par la gestation encore incertaine et inachevée de politiques plus intégrées articulant les grands secteurs traditionnels et l'urbanisme<sup>3</sup>. En Europe, ce passage de l'environnement au développement durable urbain a été accéléré grâce à des moments clés tels que la Charte d'Aalborg, signée en 1994, le rôle joué par de puissants réseaux internationaux et européens unissant pays et acteurs locaux autour d'expérimentations (ICLEI, Energie Cités, CGLU) et par l'Union européenne elle-même (Emelianoff, 2007). Sur la rive sud, on relève inversement l'absence d'une structure supra-nationale au-dessus des Etats arabes, et l'inexistence de cadres aussi puissants de mise en lien des pionniers du développement durable urbain. Il faut donc souligner ce point que les premières expériences d'urbanisme affiché comme « durable » s'inscrivent dans ce contexte d'approches politiques encore timides, essentiellement impulsés dans des Etats caractérisés par des formes certaines d'autoritarisme qui brident et les initiatives venues de la base et la formation de véritables pouvoirs locaux. Absent dans sa dimension contestataire, un développement durable urbain « institutionnel » est donc en route impulsé surtout « d'en-haut », encore inégal et fragile et qui s'illustre par quelques rares initiatives locales (cf plus loin l'exemple de Kélibia). Sur la base de cette première discussion, venons-en à l'analyse des premières expériences de projets urbains présentés par leurs auteurs comme « durables ».

### **Des éco-quartiers spectaculaires aux actions modestes avec les habitants : trois exemples**

<sup>3</sup> Sur cette évolution des politiques urbaines au Maroc, nous renvoyons à Pierre-Louis, L.; Philifert, P.; Biehler, A., 2007.

Au cours des quatre dernières années, des projets affichés comme « éco-quartiers » ou « quartiers durables » ont été lancés dans plusieurs pays arabes, principalement dans les métropoles, mais pas exclusivement comme nous le verrons. Disons d'emblée que les développeurs autoproclament certains de leurs projets urbains sous cette étiquette, alors même qu'il n'y a pas de système de suivi, d'évaluation et de certification dans les pays arabes au sujet de l'éco-aménagement et que, comme nous l'avons dit, les politiques publiques ont encore peu évolué en conformité avec l'idéologie du développement durable. En Europe, nous constatons une tendance similaire à multiplier les projets de quartiers dits durables (en France, depuis la dernière décennie), mais la différence est que cette nouvelle production s'accompagne ou a été préparée par une forte évolution des politiques urbaines et des documents de la planification (Emelianoff, 2007 ; Souami, 2009). Dans ce contexte, et compte tenu de forts doutes et réserves qui peuvent *a priori* être émis quant à la soi-disante « durabilité » des premières opérations, nous avons choisi de partir de trois études de cas pour illustrer simplement la diversité d'approche des quartiers dit « durables » – une pluralité repérée également en Europe, qui n'a ainsi rien de particulièrement original sur la rive sud-méditerranéenne.

*Etude de cas 1: "La ville verte" de Benguerir (Maroc) fondée sur le partenariat public-privé et l'appui du Roi*

Les éco-projets sont principalement situés dans les grandes villes (cf tableau 1). Le projet situé dans Benguerir au Maroc donne un exemple de la diffusion de l'urbanisme durable dans les villes moyennes. La « ville verte » de Benguerir, aussi appelée « la ville verte Mohamed VI », est présentée par les médias en 2009 comme un des grands laboratoires au Maroc du développement durable urbain. Située à 72 km de Marrakech dans la région du Rehamna, Benguerir (70 000 habitants environ) est connue pour sa production de phosphates et pour accueillir depuis longtemps la plus grande base militaire au Maroc. L'idée a germé d'expérimenter un projet de ville durable suite à l'association de trois acteurs :

- Premièrement, l'Office Chérifien des Phosphates (OCP) a été créé en 1920 et a depuis une image de grand pollueur. Il possède 450 ha de terres et veut compenser les impacts par un projet territorial qui est celui de créer une véritable « capitale sociale » organisée autour de l'entreprise. L'idée est de produire des logements pour le personnel de l'entreprise et d'autres ménages désireux de s'installer et de « payer sa dette en donnant de nouveaux équipements sur le territoire » (pour citer notre entretien<sup>4</sup>).

- Deuxièmement, une fondation privée – la Fondation Rehamna pour le développement durable –, est liée à ce projet. Le député de la région, Fouad Ali El Himma, en est le président. Et en raison de sa proximité avec le roi, ce dernier préconise un ensemble de mesures environnementales pour faire de ce projet d'extension urbaine sur le foncier de l'OCP une ville très écologique.

- Troisièmement, la Caisse de Dépôt et de Gestion, avec sa filiale CDG Développement (la plus puissante holding marocaine privée créée en 2004) est impliquée pour piloter le projet et accompagnée par Valyans (une société de conseil marocaine spécialisée dans l'accompagnement auprès de la maîtrise d'ouvrage) et l'urbaniste français Yves Lion pour les études de planification conjointement avec d'autres consultants français spécialistes d'éco-ingénierie (Transolar, Citec, Sol Paysage pour les citer).

Couvrant un foncier conséquent, la future ville a pour objectif d'être exemplaire en matière de gestion des déchets et par l'utilisation massive des énergies renouvelables (éolienne, solaire, biomasse). Les exigences sont calquées sur les spécifications servant à obtenir la certification « LEED ND ». Au niveau de la conception, la « ville verte » sera construite autour d'un corridor vert qui intègre la ville existante de Benguerir. Et elle comprendra également des complexes sportifs, une nouvelle université, un complexe hospitalier, des programmes résidentiels (23 000 logements), des équipements publics et des espaces dédiés aux activités valorisant le territoire local (autour de filières comme le cactus, le bois). Fondé sur un partenariat public-privé impliquant la Fondation Rehamna pour le développement durable, l'OCP et d'autres investisseurs publics et privés, le projet devrait être exécuté en trois phases d'ici 2020.

---

<sup>4</sup> Cf un long entretien avec S. N., directrice adjointe de Valyans, sur le projet de la « ville verte » (19 janvier 2010).

## *Etude de cas 2: le bipole Westown / Eastown dans le Grand Caire ou la privatisation de l'éco-urbanisme en Egypte*

Le cas du Caire livre une autre expérience qui montre surtout comment le secteur privé travaille, sélectionne, priorise certaines dimensions du développement durable. D'abord, première priorité, les vertus de la mixité fonctionnelle sont célébrées dans un binôme de projets conduits par l'égyptien Sodic qui s'est associé avec le libanais Solidere (développeur bien connu coté en bourse en charge de la reconstruction du centre-ville de Beyrouth). A 50 km de distance l'une de l'autre, situées de chaque côté de la zone centrale hyper-centrale du Caire (enceinte par le périphérique), Eastown (du côté du New Cairo, et sur un terrain bien placé car voisin du nouveau campus de l'université américaine) et Westown (dans le secteur Sheikh Zayed / Six Octobre) sont fondées sur les principes suivants : haute densité, compacité, programmes à usage mixte, espaces publics permettant des cheminements piétons (une rareté dans la capitale égyptienne !) et une volonté d'ouvrir les espaces (pas de clôture autour du périmètre du projet). En bref, ces deux opérations offrent une véritable alternative aux enclaves horizontales de villas luxueuses bordées par un sempiternel terrain de golf, opérations fermées qui ont fleuri dans le désert du Caire depuis la fin des années 90 (comme Dreamland, Beverly Hills, Allegria – cf Denis et Séjourné, 2009 ; Florin, 2005). Qui plus est, l'échec des pouvoirs publics (pour partie reconnu) à construire de véritables centres pour les « villes nouvelles » du Caire est posé sans artifice dans la communication de Sodic-Solidere. Et cette question cruciale de la centralité est ainsi prise en charge dans l'esprit des deux promoteurs par ce double aménagement. Ces derniers veulent faire de leurs opérations des « cœurs de ville » pour les banlieues Ouest et Est du Caire. L'idée est de cibler les élites pour des programmes résidentiels et de bureaux, mais aussi d'offrir des services urbains calibrés pour une aire géographique rassemblant pas moins de 3 millions de citoyens pour chacun des projets (d'après entretien avec M. El K., chef de projet à Sodic, le 15 juin 2009).

L'ambition est bien d'expérimenter le développement durable dans les deux projets. D'après les documents de promotion, l'idée est de cibler « le mélange des usages et des services, la gamme des options d'habitation et la capacité de marcher ou faire du vélo dans un cadre de vie quotidienne éco-friendly ». La luxueuse brochure en anglais intitulée « Inspirations derrière le développement de centres urbains à usage mixte » est explicite : « Sodic et Solidere sont déterminés à devenir les premiers opérateurs conscients de l'importance de préserver l'environnement et de concevoir des aménagements intelligents en Egypte ». Ainsi, dans Westown, pour prendre cet exemple, « environ 38% du projet sont consacrés aux parcs et aux espaces publics qui seront reliés par un boulevard paysagé et ponctué d'arcades piétonnes – une large allée centrale inspirée par le vieux Caire [ici le Caire « moderne » bâti à la fin du 19<sup>ème</sup> siècle sur le modèle de Paris] et Barcelone sur le modèle pittoresque des Ramblas ». Renforcer le potentiel piétonnier (et donc mécaniquement dans l'esprit des promoteurs, la qualité de vie) est une gageure et une nécessité dans une mégapole si orientée sur la voiture en dépit de ses deux lignes de métro et d'un réseau de tramway ô combien obsolète. Pour Eastown, les urbanistes Silveti Machado et associés (Etats-Unis) ont ainsi conçu différents matériaux de revêtement pour accélérer ou ralentir la circulation des piétons. Au-delà des espaces publics, la « vision écologique » est considérée comme un « enjeu intégral » pour Sodic-Solidere. Elle se décompose en plusieurs volets : le contrôle du vent, la minimisation de l'exposition au soleil sur les trottoirs et une ventilation naturelle des programmes.

L'utilisation de normes internationales et d'éco-technologies comme preuves du développement durable, au moins au niveau de l'environnement sont systématisées. L'emploi des techniques d'énergies renouvelables est intense : « Beaucoup de bâtiments devront intégrer des panneaux solaires pour bénéficier de cette ressource abondante en Egypte » (entretien cité). Un exemple est le bâtiment à énergie positive programmé à Westown conçu par Wilkinson Eyre Architects (Royaume-Uni). Cette structure commerciale sera couverte de 30 000 m<sup>2</sup> de panneaux solaires. L'énergie produite devrait être utilisée pour alimenter des petits bus électriques collectifs qui monteront et descendront les principales rues piétonnes. Les études bio-climatiques sont généralisées pour créer des espaces extérieurs vivables compte tenu des fortes chaleurs au Caire : « De vastes études sur l'ensoleillement et les ombres ont été menées pour déterminer le tracé optimal et la distribution des rues et des bâtiments dans les deux cœurs de ville » (entretien cité). L'idée est clairement de limiter l'utilisation de la climatisation à haute intensité énergétique. Un deuxième volet de l'approche bio-climatique fondées sur des études météorologiques vise à encourager la ventilation naturelle des bâtiments notamment par les vents

nord-ouest (appelés « Bahary »). Inversement, les bâtiments ont été massés afin de créer un bouclier contre le vent du désert (appelé le « Khamaseen », très chaud et sableux). Enfin, au niveau de l'aménagement paysager, la stratégie est de planter des plantes résistantes appropriées en raison de la rareté de la ressource en eau. Une rupture de taille quand l'on songe à tous les golfs et espaces extrêmement végétalisés qui trahissent une difficulté au Caire à assumer le désert ! Les concepteurs Ilex-France et Pegg-Royaume-Uni ont ainsi projeté des systèmes complexes d'irrigation (reprenant le principe du goutte à goutte) qui redistribue les eaux grises recyclées. En limite de périmètre, arbres et plantations devraient fournir une protection contre le bruit et la poussière apportés par les vents.

*Etude de cas 3: le projet "Quartier durable" à Kélibia (Tunisie): une initiative venant de la société civile locale*

Les premiers éco-projets se concentrent principalement sur la création de nouveaux morceaux de ville composés de logements ou d'activités à faible empreinte écologique. Mais le projet de Kélibia (ville de 50 000 habitants environ situé dans le Cap Bon, à l'Est de Tunis) montre une autre façon de comprendre la transformation des espaces et vient révéler une démarche fondée sur un quartier déjà existant. Cette étude de cas montre aussi que l'initiative peut venir de la société civile. A ce jour et à la lumière de notre enquête qui est en cours, peu de projets de ce type sont repérables.

Le projet « Quartier durable » à Kélibia en Tunisie est l'initiative de l'Association pour l'Environnement de Kélibia (AEK), créée en septembre 2001. Sur la base de plusieurs projets antérieurs, y compris un projet pilote portant sur la gestion durable des déchets (financé par le Fonds pour l'environnement mondial – FEM), l'association est dynamique et son président, Wahid Jenhani, également directeur du Département de l'Environnement de la Ville de Kélibia, enchaîne les actions à peine une est-elle en passe d'être terminée. Le lien est évident entre l'association et la municipalité et « les habitants savent très bien que j'ai une double casquette et en même temps font bien la différence entre les deux. Une confiance s'est instaurée car j'ai réussi à faire co-financer des projets à la fois par la municipalité et par des bailleurs internationaux », pour citer Wahid Jenhani rencontré le 4 février 2010 à Kélibia<sup>5</sup>. Profitant de cette synergie et fort du succès des projets précédents, l'association a ainsi proposé au début de l'année 2009 au FEM (lequel a rapidement accepté) de financer un nouveau projet sur une période de 18 mois dans une perspective plus intégrée, abordant plusieurs problématiques à l'échelle d'un quartier de vie pour expérimenter et ensuite répliquer le cas échéant. Le quartier appelé « La Cité du Stade » a été choisi par AEK parce que « c'est à proximité de l'association ; nous connaissons bien les familles par notre précédent projet de gestion différenciée des déchets et l'échelle n'est pas trop élevée [240 familles vivent dans un tissu urbain composé d'environ 200 villas] » nous a confié le président de l'AEK. Quatre actions principales ont été retenues dans le dossier de financement par le FEM (la municipalité co-finance certaines des actions) :

- Développer et populariser une nouvelle approche de gestion de l'énergie par la généralisation des lampes à basse consommation données gratuitement aux familles ;
- Augmenter sensiblement le nombre de ménages optant pour l'utilisation de chauffe-eau solaires au moyen de subventions (l'objectif porte sur 50 familles dans une première étape à faire équiper) ;
- Augmenter le nombre de ménages optant pour la séparation des déchets et le compostage des déchets verts ;
- Améliorer la biodiversité locale par la plantation de bigaradiers et d'oliviers. La municipalité donne ainsi le corset pour protéger l'arbre et l'association donne gratuitement l'arbre (via les fonds du FEM) et les résidents en échange doivent préparer les trous en face de leur maison, planter et arroser sur le long terme.

Dans ce projet, le local de l'association est un lieu clé pour les familles qui y viennent chercher les éco-lampes, les sacs spéciaux pour le recyclage, les arbres et les composteurs. De nombreuses réunions ont été et sont organisées avec les habitants du quartier, des experts et les enfants viennent aussi dans ce contexte de proximité géographique. Enfin, grâce à des actions clés visant à modifier les pratiques des habitants, le projet est basé sur la pédagogie et l'acceptabilité par les bénéficiaires. Les comptes-rendus des réunions montrent que l'AEK souhaite influencer sur les modes de vie des habitants du quartier : plus

---

<sup>5</sup> Suite à une mission rapide à Kélibia effectuée avec Lamia Zaki, chercheuse à l'Institut de Recherches sur le Maghreb Contemporain en février 2010.

de modération dans la consommation d'énergie au-delà de l'utilisation des lampes à basse consommation, prendre part directement dans l'amélioration de la qualité de vie de leur quartier.

### Le durable comme nouvelle technique de projet urbain pour les développeurs

Une pluralité d'initiateurs a été évoquée dans les études de cas précédentes. Mais il nous semble que de tous les types d'acteurs, le privé joue au sud de la Méditerranée un rôle plus fort encore qu'en Europe dans l'expérimentation de l'éco-urbanisme dans les pays arabes. Ce rôle doit être souligné au moins pour trois raisons. Tout d'abord, on peut citer la volonté de diversifier leur portefeuille opérationnel. Deuxièmement, ces développeurs veulent améliorer leur image avec des opérations à la fois pionnières et rentables. Troisièmement, les entreprises se rendent compte qu'elles peuvent faire des économies avec ce genre d'approche qui se répercutent sur le bilan financier de l'opération et dans un même temps, elles mettent ainsi sur le marché des produits immobiliers plus efficaces sur plusieurs niveaux tels que la consommation d'énergie ou l'utilisation de l'eau (qui fait défaut). Le relais semble pris quasi simultanément au Maroc ou en Tunisie, avec un peu de décalage en Egypte, par les opérateurs publics ou para-publics. Au Maroc, Al Omrane (un établissement privé, mais placé sous l'égide directe du Ministère du logement et d'urbanisme pour la construction des nouvelles villes du pays avec une partie importante dédiée au logement social et abordable) a décidé en 2009 d'étudier la conception de deux « villes nouvelles » à énergie positive (Sahel Lakhayta et Chrafat) et de concevoir un ensemble d'« éco-villages » dans la campagne marocaine (deux étaient à l'étude fin 2009).

Toutefois, parce que les politiques urbaines de développement durable ne sont pas (encore) formalisées, que les réglementations ne sont pas stabilisées (dans un contexte où peu de règles définies par les codes sont opposables aux constructeurs) et que la tendance est à l'urbanisme néolibéral dans une période de privatisation et financiarisation de la ville, il est difficile d'interpréter le sens que ces expériences revêtent. S'expliquent-elles par un milieu local particulièrement innovateur (une société civile, des élus mobilisés) ? Kélibia donne un exemple, mais on serait tenter d'y voir un cas d'espèce encore bien isolé compte tenu de la structuration de la gouvernance urbaine dans ce pays. Ou bien peut-on comprendre ces expériences comme une traduction de politiques urbaines cadres articulées au durable ? Nous l'avons dit, la diffusion du référentiel commence à faire son chemin et à se traduire avec plus ou moins de lisibilité dans certains secteurs comme l'énergie, l'habitat ou les transports. Le Maroc semble présenter un début de synergie entre des orientations politiques (la politique énergétique est stabilisée depuis 2009) et des traductions opérationnelles via des projets urbains conduits par des développeurs nationaux (comme Al Omrane ou la Caisse de Dépôt et de Gestion). Mais l'articulation nous semble encore timide, voire absente dans d'autres pays.

Dernière piste, il nous semble que ces premières tentatives viennent plutôt illustrer le souhait des développeurs (au moins le secteur privé) de renouveler leur boîte à outils pour être dans l'air du temps, capter la demande (ou bien la susciter) émanant des classes sociales aisées « circulantes », perméables aux effets de mode observés à l'étranger et qui sont sensibilisées aux questions environnementales. Une « offre urbaine » standardisée semble se dessiner qui imprègne le *design* des projets cairotes ou bien marocains et qui n'est guère différente du « package » proposé partout ailleurs dans le monde : la priorité mise sur les éco-technologies (en Europe, cf. Souami, 2007), la création d'une appartenance à des espaces à échelle humaine (un enjeu de taille surtout au Caire ou à Casablanca), la conception d'espaces extérieurs et intérieurs vivables, la végétalisation du morceau de ville tout en optant pour la modération dans la consommation des ressources sont les principales caractéristiques. Certaines « bonnes pratiques » de l'urbanisme durable sont également testées dans la conception et la mise en œuvre de ces opérations : les études bio-climatiques, « l'Approche environnementale en urbanisme » (un outil copyrighté en France qui est par exemple expérimentée en 2010 par l'Ademe et le Grand Lyon en coopération avec l'agence urbaine de Rabat Salé et la Caisse de Dépôt et Gestion sur « Rabat Al Boustan »). Le recours à des labels internationaux est présent dans certains projets indiquant le souhait des développeurs d'inclure leurs projets dans une lignée de "success stories". Par exemple, le Groupe Alliances souhaite obtenir le label « One Planet Living » de BioRegional et du WWF (qui a démarré avec le célèbre BedZed situé dans la banlieue de Londres) pour sa ville nouvelle "Bab Drâa" au Maroc. L'expertise mobilisée pour le *design* des premiers projets est largement internationalisée (voir tableau 1). En cela on retrouve, comme dans d'autres aires culturelles (cf pour la Chine, Obringer,

2009) un mélange d'experts et ici pour la rive sud des experts anglo-saxons, arabes et francophones (Verdeil, Souami, 2006). Une étude approfondie est d'ailleurs à conduire sur la constitution des nouveaux experts arabes du durable.

L'éco-quartier apparaît donc davantage et avant tout comme une nouvelle technique de projet urbain plaçant les développeurs sur un nouveau créneau. L'inauguration d'Eastown et Westown par Sodiq Solidere à laquelle nous nous sommes rendus en novembre 2009 au Caire présentait cette nouvelle offre... dans les salons de l'hôtel de luxe « *Four Seasons* » ! Même si les initiatives d'éco-projets émanent pour une bonne partie de promoteurs privés cotés en bourse, et pour lesquels la question de la mixité sociale n'est pas du tout la priorité, ces nouveaux quartiers misant sur le *standing* environnemental sont pourtant à la manière des lieux d'apprentissage. « C'est des niches dont il faut se saisir pour expérimenter, même si les intentions des développeurs ne sont pas pures. Ce sont des gros promoteurs, alors pourquoi ne pas profiter essayer de faire des choses intéressantes? Et d'ailleurs les expériences réussissent dans certains cas, même si l'étiquette « durable » n'est pas toujours justifiée car la priorité est seulement environnementale », pour reprendre les mots de Habib Debs, urbaniste d'Eastown pour Sodiq-Solidere (entretien réalisé en juin 2009 à Beyrouth).

Pris dans ce contexte culturel, l'éco-quartier s'illustre ainsi par sa fongibilité (perméabilité et solubilité) dans l'urbanisme néolibéral au risque de contradictions parfois criantes. Un exemple est donné par le projet de « station-ville durable » à Tifnit sur un site sensible de nature littorale, en plein parc naturel du Souss-Massa, à plus de 40 km d'Agadir. Le groupe privé Alliances a remporté le foncier mis sur le marché par l'Etat marocain, déconnecté de tout et loin des premiers tissus urbanisés. Les fondements de la commande sont ainsi plus que problématiques, même si les concepteurs (Françoise-Hélène Jourda en l'occurrence et Philippe Madec) ont tenté à l'échelle du projet de maximiser les économies d'énergie et de ne consommer que 10% du foncier pour le projet<sup>6</sup>.

## Conclusion

Positivement à travers les premières tentatives de « quartiers durables », on peut citer de nouvelles approches pour la conception (intégration bio-climatique, approche intégrée des coûts, prise en compte du cycle de vie des bâtiments et des ressources du site), de nouvelles valeurs (faible consommation d'énergie, qualité de vie, de la planification axée sur la nature en milieu urbain, composer « avec », « rendre au territoire »), de nouvelles expertises (sur les énergies renouvelables, gestion de l'eau en plein air, l'aménagement paysager adapté à des zones sèches), un nouveau type d'offre urbaine ciblée pour des ménages aisés, inédite dans les pays arabes, mais proche du « package » éco-urbain proposé ailleurs dans le monde. Mais toutefois les interrogations demeurent sur leurs effets et le sens que ce type d'action prend tant ces projets sont peu articulés ou sous-tendus par des politiques urbaines dans une optique de durabilité, tant les pouvoirs sont encore très concentrés, peu démocratisés, tant la chaîne de production n'est pas encore prête, des concepteurs aux artisans (« à quoi ça sert de prévoir une isolation *high tech* triple vitrage si les fenêtres seront posées avec un centimètre de jour », nous a confié la chargée de mission Maghreb / Moyen-Orient de l'Ademe lors d'un entretien au Caire le 13 avril 2010).

En Europe, la diffusion de la ville durable oblige actuellement les acteurs urbains à agir à tous les niveaux de la chaîne de co-production, de la conception à la maintenance en passant par la gestion du chantier, ce qui est loin d'être le cas du côté sud de la Méditerranée et pose problème dans des pays caractérisés par l'informel (comment former les corps de métier dans ce contexte ?). Elle est également malaisée car la ville durable n'est pas (quelques avancées au Maroc, en Egypte ou en Tunisie sont notables toutefois) un véritable modèle d'intelligibilité de la ville pour la repenser et préparer son avenir. Et la production d'îlots de *standing* environnemental ne saurait alors suffire. Toute l'action devrait à terme intégrer la palette de « stocks » de bâtis hérités de périodes très diverses (arabe, pré-colonial, colonial, post-indépendance) et de morphologie différente (logement social, logement historique, quartiers informels...). Un autre regard sur les quartiers déjà construits serait

---

<sup>6</sup> Notre propos fait suite à une présentation faite du projet au colloque « Villes durables au Maghreb et en Méditerranée » organisé à Tunis-Hammamet par le CEDEJ et l'IRMC fin janvier 2010. Les réactions ont été nombreuses !

alors nécessaire<sup>7</sup>. Un autre rapport au temps également, par-delà le désir du rapide retour sur investissement, par-delà les soubresauts du marché, par-delà l'admiration (bien qu'avec beaucoup de distance, malgré tout) portée à l'expérience de Dubaï...

## Bibliographie

- Barthel P.-A., Zaki L. 2010. « Les holdings d'aménagement, nouvelles vitrines techniques de l'action urbaine au Maroc : les cas d'Al Omrane et de CDG Développement », in Lamia Zaki (dir.), *Enjeux professionnels et politiques de l'action urbaine au Maghreb*, Karthala, à paraître.
- Barthel P.-A. 2008. « Faire du « grand projet » au Maghreb. L'exemple des fronts d'eau (Casablanca et Tunis) », *Geocarrefour*, Varia, 83/1, pp.25-34.
- Bourdin, A. 2010. *L'urbanisme d'après crise*, Paris, L'aube
- Daher, R. 2008. "Amman: Disguised Genealogy, Recent Urban Restructuring and Neo-liberal Threats", in Yasser Elsheshtawy (ed), 2008, *The Evolving Arab City: Tradition, Modernity and Urban Development*, Londres, Routledge
- Denis E., Séjourné M. 2009. « Le Caire, métropole privatisée » in Pacquot T. (ed.), *Ghettos de Riches - Tour du monde des enclaves résidentielles sécurisées*, éditions Perrin
- Denis, E. (2006), From the Walled City to the Walled Community: Spectres of Risk, Enclaves of Affluence in Neo-liberal Cairo. In D. Singerman and P. Amar (ed). *Cairo Cosmopolitan: Politics, Culture, and Urban Space in the New Middle East*, p. 41-71, Cairo - New York: The American University in Cairo Press
- Elseragy, A., Elanokaly, A. 2008. "Proposal of Sustainable and Eco-exurban Communities at the Western Desert Development Corridor in Egypt", In Moustafa, J. Al-Qawasmi and K. Mitchell (ed). *Instant Cities: Emergent Trends in Architecture and Urbanism in the Arab World*, CSAAR Publication Press
- Elsheshtawy Y. (dir.). 2008. *The Evolving Arab City: Tradition, Modernity and Urban Development*, Londres, Routledge
- Emelianoff, C., Stegassy R., 2010, *Les pionniers de la ville durable. Récits d'acteurs, portraits de villes en Europe*, Paris, Autrement
- Emelianoff, C. 2007. « Les quartiers durables en Europe : un tournant urbanistique ? », *Urbia : les Cahiers du développement urbain durable*, pp. 11-30.
- Florin B. 2005. « Vivre en parallèle ou à l'écart ? L'évolution des villes nouvelles du Grand Caire », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, n° 98, octobre 2005, pp. 97-105
- Hamman P., Blanc C. 2009. *Sociologie du développement urbain durable. Projets et stratégies métropolitaines françaises*, Bruxelles, P.I.E Peter Lang, 260p.
- Hamman, P. (dir.) 2008. *Penser le développement durable urbain : regards croisés*, Paris, L'Harmattan
- IDSC. 2009. *Sustainable cities in Egypt. Learning from Experience: Potentials and Preconditions for New Cities in Desert Areas*, rapport pour le Premier ministre, 112 p.
- Obringer F. 2009, « Les éco-villes en Chine. Du rêve nécessaire à la réalité marchande », *Mouvements*, 2009/4, n° 60, pp. 29-36
- Pierre-Louis L., Philifert P., Biehler A., 2007. *Le développement durable : un concept planétaire au risque de dynamiques territoriales maghrébine et sahélienne (Maroc - Burkina Faso)*, Paris : Institut d'Urbanisme de Paris; Université de Paris 12 : Université de Paris 10 ; Université de Paris 1, 267 p.
- Sauter, R. and Watson, J. (2008), *Technology Leapfrogging: A Review of the Evidence. A Report for DFID*, Brighton, SPRU/University of Sussex
- Souami, T. 2009. *Eco-quartiers. Secrets de fabrication*, Paris, éditions Les Carnets de l'info
- Souami, T., 2007, « L'intégration des technologies énergétiques dans l'action urbaine. Eclairages théoriques d'expériences européennes », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, « la ville dans la transition énergétique, n°103, pp. 7-17.
- Souami T. 2006, « Quartiers durables : mythes et réalités », *Etudes foncières*, n°130, pp. 12-16

---

<sup>7</sup> Par manque de place, la question des modèles urbains convoqués dans les premières tentatives n'est pas évoquée ici. Relue comme une réponse avant l'heure au défi du réchauffement climatique, la grammaire urbaine de la médina est actuellement redécouverte pour ses mérites. Une sorte de « ville durable » avant l'heure....

# Annexe 9 - Anne BURLAT, Les projets du petit cycle de l'eau au regard des extensions urbaines dans des villes de pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée : Services publics, services essentiels ou services urbains, Octobre 2010.

Anne Burlat

Note de synthèse de l'étude réalisée en 2009, pour l'ISTED et l'Académie de l'Eau

---

## UN QUESTIONNEMENT INVERSE POUR APPREHENDER L'OPERATIONNALITE DU DEVELOPPEMENT URBAIN

Dans des pays où les processus informels ont une part importante de la construction de la ville et/ou divers types de *projets d'investissements* peuvent être développés et réalisés en un temps très bref, force est de constater l'impact limité de la recommandation de planification en amont. Pour autant, les services essentiels doivent être assurés et le sont, de manière plus ou moins régulière, voire satisfaisante. Dans les quartiers périurbains sous-intégrés, l'eau, nécessaire à l'établissement humain, est souvent accessible aux habitants d'une manière très contraignante et non satisfaisante en termes d'hygiène et de santé. Des projets sont mis en œuvre pour assurer cet accès à l'eau potable et en relation, à l'assainissement. Des problèmes sont rencontrés, des actions sont réalisées et des processus mis en place, spécifiquement destinés à ces territoires périurbains.

A partir d'une inversion du questionnement, où l'objet n'est plus la ville à édifier mais les projets d'adduction d'eau et d'assainissement mis en œuvre pour les secteurs d'extension de la ville, nous avons fait l'hypothèse que les processus suivis pouvaient être utiles pour fédérer de l'urbanité ; c'est à dire, pour instaurer des *morceaux* de ville en lieu et place de secteurs d'habitat, informels ou non, y compris l'intégration des habitants en citoyens locaux,.

L'impératif d'un temps très court (mai-août 2009), son objet (des projets récents, en cours ou terminés, éventuellement à venir) et les différents contextes urbains envisagés (Tanger, Casablanca, Tripoli (Liban) et Tunis), ont privilégié un travail à partir de retours d'expérience à dire d'acteurs.

Poser la question à partir des interventions opérationnelles destinées à la réalisation d'infrastructures a mené à mettre en exergue le développement actuel pragmatique des extensions urbaines des quatre villes étudiées. Ces pratiques d'urbanisation que l'on peut caractériser de **dynamique par projet** s'imposent au territoire, comme à ses modes actuels de planification, organisés sectoriellement.

### **L'extension urbaine stigmatisée par une ville à deux visages**

Les extensions de la ville se concrétisent à travers deux types de projets. D'une part, des quartiers irréguliers, illégaux, clandestins, marginaux, anarchiques etc. se sont constitués à travers une somme d'interventions individuelles et sont souvent le sujet de l'attention d'acteurs internationaux. D'autre part, des quartiers résidentiels neufs sont le fait d'investisseurs, de promoteurs immobiliers de développeurs (parfois publics) et donc sont généralement soutenus par les pouvoirs locaux et/ou nationaux : ils sont destinés à une population à minima solvable, et plus généralement à une classe aisée. Enfin des quartiers dits *de recasement* sont le fait d'acteurs institutionnels ; leurs difficultés (raison sociale) comme leur temporalité d'exécution (conditions financières particulières) entraînent des caractéristiques de développement territoriales relativement similaires.

Dans tous les cas, les quartiers et leurs limites sont facilement identifiables, leur caractéristique *de projet* se traduit par une juxtaposition aux territoires environnants, et non par une liaison cherchée, anticipée, construite. Le mot quartier n'a ici plus qu'un sens générique en liaison avec le projet opérationnel, sans rapport avec une échelle de territoire, tant ces projets peuvent présenter des réalités d'échelle diverses. Enfin, leur principale différence, est l'établissement - ou non - du domaine public.

### **Des projets *politiquement* portés, viables (financièrement) et trop immédiats pour être planifiés**

Dans un contexte où le besoin en logements est patent et connu, l'émergence de grands projets résidentiels d'investisseurs est, dans les trois pays étudiés, soutenue par les pouvoirs publics. Les projets sont alors politiquement portés et les institutions concernées devront faire le nécessaire (études et prévision d'équipement spécifiques si nécessaires) pour permettre leur édification. Puis, l'ensemble est intégré dans les SD (Schémas Directeurs urbains et sectoriels) qui correspondent alors à des prévisions de réalisations et non à des planifications stratégiques.

### **Quartiers *sous-intégrés* : l'enjeu *politique* du foncier**

Contrairement à l'électricité, majoritairement transmise en réseau aérien et dont la mise en place n'implique pas physiquement une délimitation du domaine public, un réseau public d'adduction d'eau, mais surtout d'assainissement, nécessite cette action au préalable. Le propre même d'un quartier clandestin, loti sans l'avis ni l'aval de l'autorité publique, sur un foncier convoité, est de s'être "structuré" à partir d'une somme d'intérêts privés juxtaposés. Vouloir équiper ces quartiers de réseaux publics, *a posteriori*, commence par soulever le problème de l'emprise des infrastructures, publiques par définition dans ce cas.

Les expériences d'Amendis à Tanger comme de la Lydec à Casablanca sont comparables. Elles ont chacune travaillé seules initialement, puis ont toutes les deux butées au moment de poser de manière opérationnelle la question de l'accès au foncier aux autorités responsables. Chacune, a dû initier un lieu de discussion multipartenarial, lieu de décision effective que l'INDH (Initiative Nationale du Développement Humain) a favorisé.

### **Une planification trop sectorielle ne permet pas l'ajustement sur ces territoires en mutation**

Enfin, des exemples traduisent une planification *décisionnelle*, où de larges secteurs sont officiellement ouverts à l'urbanisation, et où les projets se font attendre, alors que les premiers lotissements ou bâtiments se construisent dans les lieux les plus inaccessibles aux réseaux, qui ne sont pas encore construits (et ne sont pas prêt de l'être dans leur totalité, car d'autres territoires se sont construits sans avoir été prévus et imposent des actions en conséquence). Il est alors demandé au développeur de réaliser des infrastructures provisoires supplémentaires. Infrastructures qui risquent de durer longtemps et ne sont satisfaisantes pour aucunes des parties. Suite à ce constat, l'agence urbaine de Casablanca et la Lydec ont convenu de la nécessité de travailler ensemble pour une planification opérationnelle, bien au delà des SD sectoriels.

## **EAU ET ASSAINISSEMENT :**

### **DE L'ACCES INDIVIDUEL AU SERVICE, A L'ENJEU COLLECTIF DE L'ENVIRONNEMENT**

Le cycle de l'eau en milieu urbain a deux versants, envisagés de manière complémentaire : adduction (d'eau potable) - évacuation (et dépollution). Mais la diversité des besoins auxquels chacun répond et surtout leur échelle d'impact, les a fréquemment séparés dans les pays étudiés.

Si l'accès à l'eau potable, besoin essentiel aujourd'hui reconnu comme un droit, s'impose en terme de résultats, la palette des possibles est grande entre l'évacuation des eaux usées et l'impact de leurs rejets dans l'environnement, tous rassemblés sous le vocable assainissement. De fait, l'assainissement est souvent abordé en termes de moyens. Traiter l'assainissement en terme de résultat supposerait avoir défini, au préalable, l'échelle (les échelles) du territoire considéré et qualifié les impacts acceptés. L'exemple du Liban montre si besoin les difficultés et limites de cette démarche..

### **La Lydec (Casablanca) : de projets sociaux (hier) aux normes clientèles (actuelles)**

Devant les faibles résultats de sa politique initiale de branchements sociaux, la Lydec (société délégataire des services de l'eau, de l'assainissement et de l'électricité à Casablanca) s'est recentrée sur son mandat d'un service public et, par là, sur l'usager qu'elle appréhende comme un client quelque soit son statut. Cette action implique la reconnaissance de l'habitant-client comme citoyen, d'où le nécessaire aval et la participation des autorités.

Cette démarche souligne le sens spécifique du service *public*, accessible (et dû) à tout membre de la collectivité. On aura compris que **la référence au service public est donc inclusive, créé pour les besoins des citoyens locaux ; celui-ci implique en retour la reconnaissance de cette citoyenneté par la société.**

### **Amendis (Tanger) : le préalable de l'assainissement pour accéder à un branchement au réseau d'eau potable**

Le niveau de pollution atteint dans la baie de Tanger n'a pas été étranger au choix d'une délégation de service. Dépolluer la baie signifie empêcher tout *rejet au milieu naturel* pour le territoire versant dans la baie. Dans cet objectif, le Comité de suivi de la délégation du service a imposé que tout branchement sur le réseau d'eau potable soit conditionné par un accès à l'assainissement collectif. Ces choix interviennent après les opérations de branchements sociaux des années 1980-2000, destinés à l'alimentation en eau potable, mais qui ne portaient pas sur l'assainissement. Seule, une décision commune du délégataire et de l'autorité délégante pouvait établir un tel choix : il est donc bien celui de la collectivité.

Le sens du service public porte en lui la question de la réponse aux demandes des usagers (du *service*) en relation avec le besoin de la collectivité (le *public*). Cette question renvoie implicitement au propre de la ville qu'est la vie *collective* du citoyen soit, à **l'intérêt particulier au regard de l'intérêt collectif, et à la définition non consensuelle de ce dernier.**

**L'assainissement, avec sa dimension nécessairement collective, implique ou traduit les choix effectués.** Cette définition de la dimension collective choisie est particulièrement importante dans le cadre urbain, car elle renseigne sur les choix ou les outils de gestion mis en place pour permettre aux habitants de *vivre ensemble*.

### **Tripoli, l'habitude du puits, l'impossible gestion de son existence multipliée**

Les évènements libanais de la fin des années 1970 ont provoqué des coupures d'approvisionnement en eau, conséquentes et récurrentes. Pour faire face à cette défection (du service public), les habitants de Tripoli ont creusé des puits, la première nappe phréatique se situant à environ 10 m de profondeur. Cette habitude s'est installée puis maintenue pour la réalisation des chantiers de construction des nouveaux projets. Mais une fois le puits creusé et en fonctionnement, un réservoir est construit sur le toit du bâtiment pour alimenter un circuit interne et les appartements sont vendus, sans branchement du bâtiment aux réseaux. Actuellement, plus de la moitié des immeubles de Tripoli ont un puits et l'utilisent pour leurs besoins domestiques et non alimentaires, estimant cette eau non potable, alors même que le système d'alimentation en eau potable a été entièrement réhabilité et que le service est aujourd'hui assuré en continu à Tripoli.

Au Liban, la copropriété n'existe pas, l'accès aux services publics *a posteriori* est alors quasiment impossible, d'autant que ces nouveaux immeubles, élevés, nécessitent actuellement pour l'accès à l'eau potable un surpresseur individuel au dessus du cinquième étage (la mauvaise qualité des réseaux privés des bâtiments de la médina ne permettent pas l'utilisation d'une pression supérieure). Ceci implique aujourd'hui la constitution de deux réseaux d'adduction, un en eau potable, et l'autre en eau domestique.

Mal gérés, les immeubles se dégraderont, provoquant une mobilité résidentielle particulièrement élevée, avec pour résultat une ségrégation socio-spatiale de plus en plus marquée, accompagnée d'une paupérisation des secteurs les plus anciens. Le processus est déjà observable.

### **Le refus de l'immeuble collectif dans les projets de régularisation et de recasement**

Au Maroc le refus des immeubles collectifs par les habitants des quartiers sous-intégrés est à mettre en relation avec les gestions inexistantes des copropriétés, qui provoquent dégradation puis stigmatisation. Celles-ci sont particulièrement sensibles dans les secteurs populaires où le coût de la gestion du bien commun comme de l'entretien ne va pas de soi.

**Ainsi, à l'heure où le développement durable a été défini (voire dogmatisé) par la densité, les sociétés urbaines n'ont pas pris la mesure de l'importance des éventuels outils permettant une gestion des lieux de vie collectifs.**

En fait, nous sommes en train de dire que les projets du petit cycle de l'eau sont initialement abordés sereinement par les administrations concernées, car sectoriels et donc ne représentant pas une ingérence dans les affaires politiques de la ville considérée. Ils sont abordés comme un problème technique auquel répond une solution technique. Mais les problèmes sociaux (quartiers sous-intégrés), les enjeux économiques (projets d'investisseurs) et la prise en compte de l'environnement (assainissement), ont tous mis en avant des processus "marginaux" bien au-delà des planifications sectorielles réalisées.

Nous venons de voir que pour être efficaces et pérennes, ces projets impliquent une maîtrise d'ouvrage transversale, voire un lieu dédié aux échanges, dialogues et décisions, dans des cadres multi-partenariaux. Ainsi, l'étude tend à montrer que **le basculement de l'efficacité à l'efficience se fait à l'intégration (ou non) de la complexité de ce développement urbain, au sein des processus d'échanges et décisionnels mis en œuvre par la maîtrise d'ouvrage.**

*In fine*, les choix effectués de gestion de l'eau urbaine sous ses différentes formes sont des indicateurs comme des outils de la construction collective. Et cette construction collective, à l'heure où chacun s'accorde à souhaiter le développement durable bien au-delà des nécessités d'un service technique d'accès à l'eau ou à l'assainissement, pose des questions concernant :

- la gestion de la vie collective promue par la densité voulue, et donc la nécessité de caractériser cette densité de manière qualitative ;
- la définition du territoire physique (et humain) pris en considération, dès lors que les impacts sur l'environnement sont pris en compte ;
- la solidarité entre territoires, quand les projets se veulent autonomes ;

Les projets étudiés montrent tous l'émergence de l'adaptabilité des maîtrises d'ouvrages, nécessairement transversales, comme l'importance du "portage" de projets, urbains plus que d'infrastructures, dans les réponses opérationnelles mises en œuvre.

Annexe 10 - Myriam BAKHOUM, Orascom  
développement, Développeurs privés, une  
innovante, novembre 2010.

# Développeurs privés

Une approche innovante

## Le Développeur Privé: quand et pourquoi

- Etat absent ou peu actif
- L'Etat n'a pas les moyens de satisfaire les besoins / la demande
- A la demande de l'Etat, pour des développements spécifiques (Sultanat d'Oman, Jordanie,)

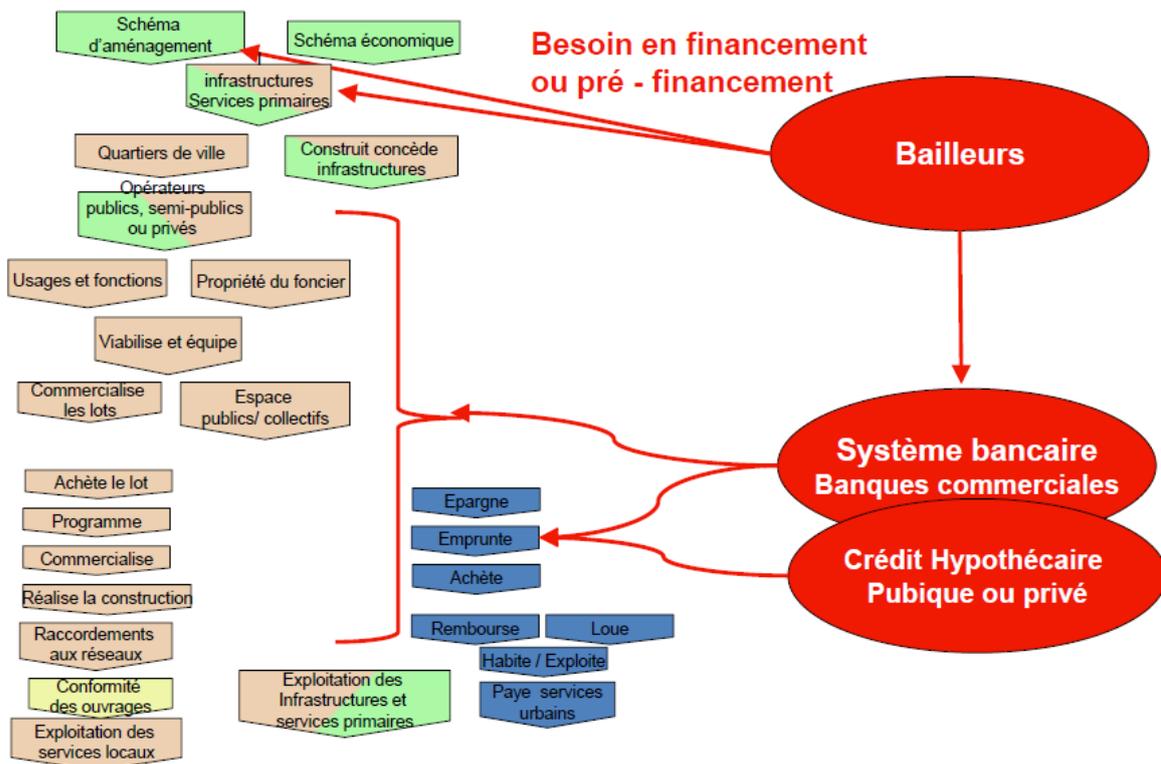
En un mot, l'opérateur privé ne se substitue pas à l'Etat mais est une solution parmi d'autres

# L'approche et les contraintes

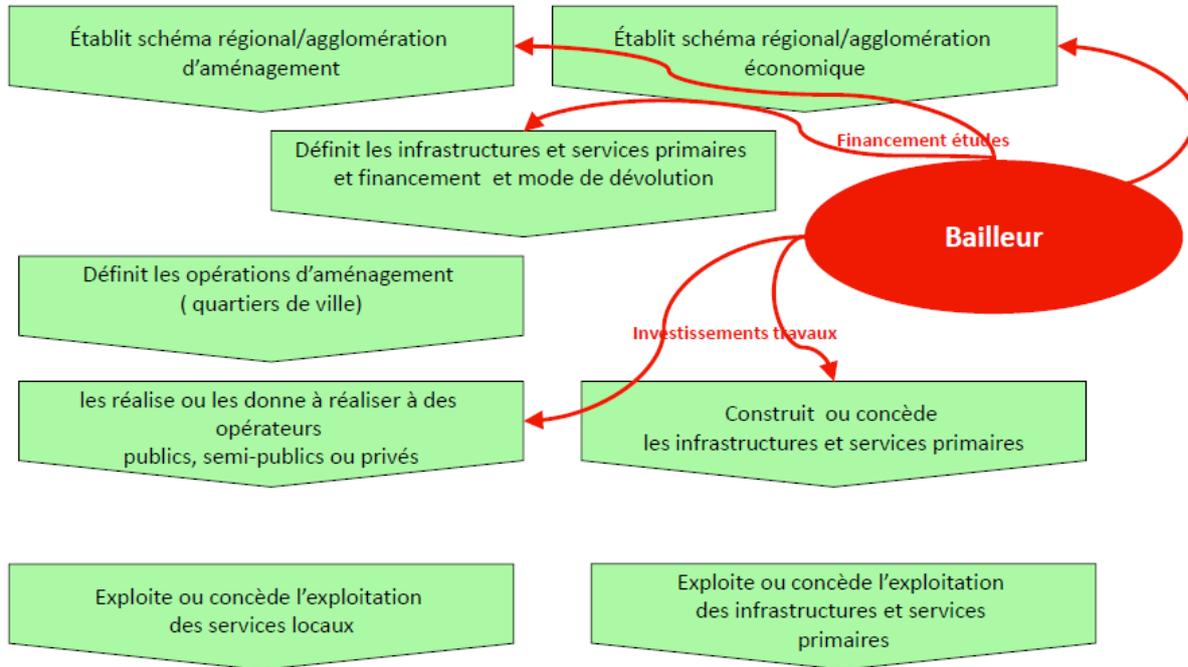
- **Le projet urbain pour un développeur privé doit être viable financièrement:**
  - Prix du terrain par rapport à l'utilisation (Land usage, land utilisation)
  - Vente de l'immobilier
  - Environnement urbain accueillant sans lequel l'immobilier ne se vendra pas (community services)
- **Durabilité / vision à long terme**
  - Mixité à créer autour d'un noyau dur (product diversification)
  - Le développeur reste et gère l'espace urbain créé

Le développeur privé répond à une logique de marché et à une logique financière ce qui n'est pas le cas de l'Etat  
 La garantie de durabilité (le développeur comme gestionnaire) est souvent la principale cause de conflit avec les autorités locales

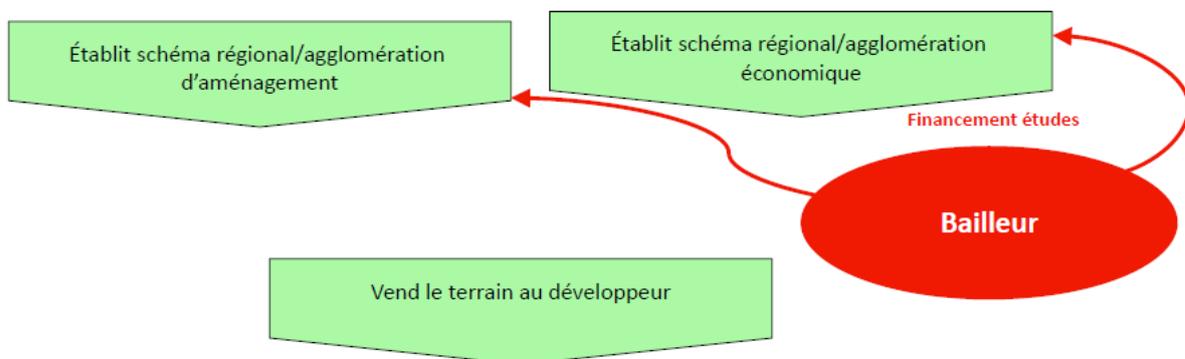
## Développement Urbain Durable: le processus complet



# Le schéma traditionnel: Autorité(s) publique(s)



# Le schéma Développeur Privé



Dans la mesure où l'autorité publique n'est plus que vendeur du terrain, quels moyens de contrôle a-t-elle? :

- Critères d'utilisation (objet du développement urbain) dans les conditions de vente
- Prix préférentiel conditionné par l'utilisation du terrain (objet principal)
- Conditions d'utilisation du sol (densité, services communautaires, etc.)
- Contraintes sur les prix d'exploitation des infrastructures et des services primaires (marge maximum au delà des prix du service public)
- Enfin et surtout, l'Autorité publique et/ou le Bailleur peuvent devenir actionnaire minoritaire avec ou sans minorité de contrôle dans le projet( Egypte, Oman, Monténégro, Maroc)

## Intervention spécifique du bailleur

- Si le Bailleur finance les études de l'Autorité Publique qui vend le terrain au développeur, le Bailleur peut imposer des critères sur les éléments ci pré cités
- Mais peu aussi introduire des critères, des contraintes mais aussi de suggestions environnementales ou autres (exemple prêts Proparco ou SFI)

# Points forts du modèle de développement privé

- Le développeur privé a une vision globale du projet et en assume l'entière responsabilité
  - Dans des environnements où les autorités publiques sont peu présentes, c'est un grand atout
  - Cela oblige le développeur à prendre une position à long terme et à assurer la durabilité de son investissement
  - C'est d'autant plus important, que le développeur portera les conséquences de ses erreurs aussi bien au niveau opérationnel qu'au niveau financier
  
- Flexibilité
  - Le développeur privé est sensible aux forces du marchés auxquelles il doit réagir et s'adapter. Contrairement aux autorités publiques, il peut ralentir ou accélérer le développement en fonction des conditions du marché
  - En termes opérationnels, il est à l'écoute des demandes de la population (ses clients) et réagit plus rapidement qu'une autorité publique

- Effet multiplicateur
- Impact positif sur la croissance et la création d'emplois (construction, gestion, activités secondaires, effets multiplicateurs, etc.). Parce qu'il en a besoin, il a une approche dynamique envers les créations de commerce ou autres activités
- Couverture d'un besoin dans le cas du logement social

## Assurer la durabilité du projet

L'opérateur aménageur et l'opérateur développeur ont une vision à court terme parce que leur risque est seulement à court terme (construire et céder - vente de l'immobilier). Il convient donc d'imposer au développeur une vision et donc un risque à long terme:

- Imposer la gestion de la ville au développeur: Cela l'oblige à avoir une vision à long terme
- Cette condition est toutefois la principale difficulté rencontrée car elle implique le partage des tâches (et donc des revenus) avec les autorités locales / municipales (exemple du Maroc)

# Les points faibles

- Finance: Les éléments clés de la viabilité financière d'un projet urbain privé sont:
  - ✓ Le prix net du terrain (achat plus infrastructures primaires plus les équipements collectifs – *community services*)
  - ✓ La pré vente de l'immobilier
  - ✓ Atteindre une taille critique

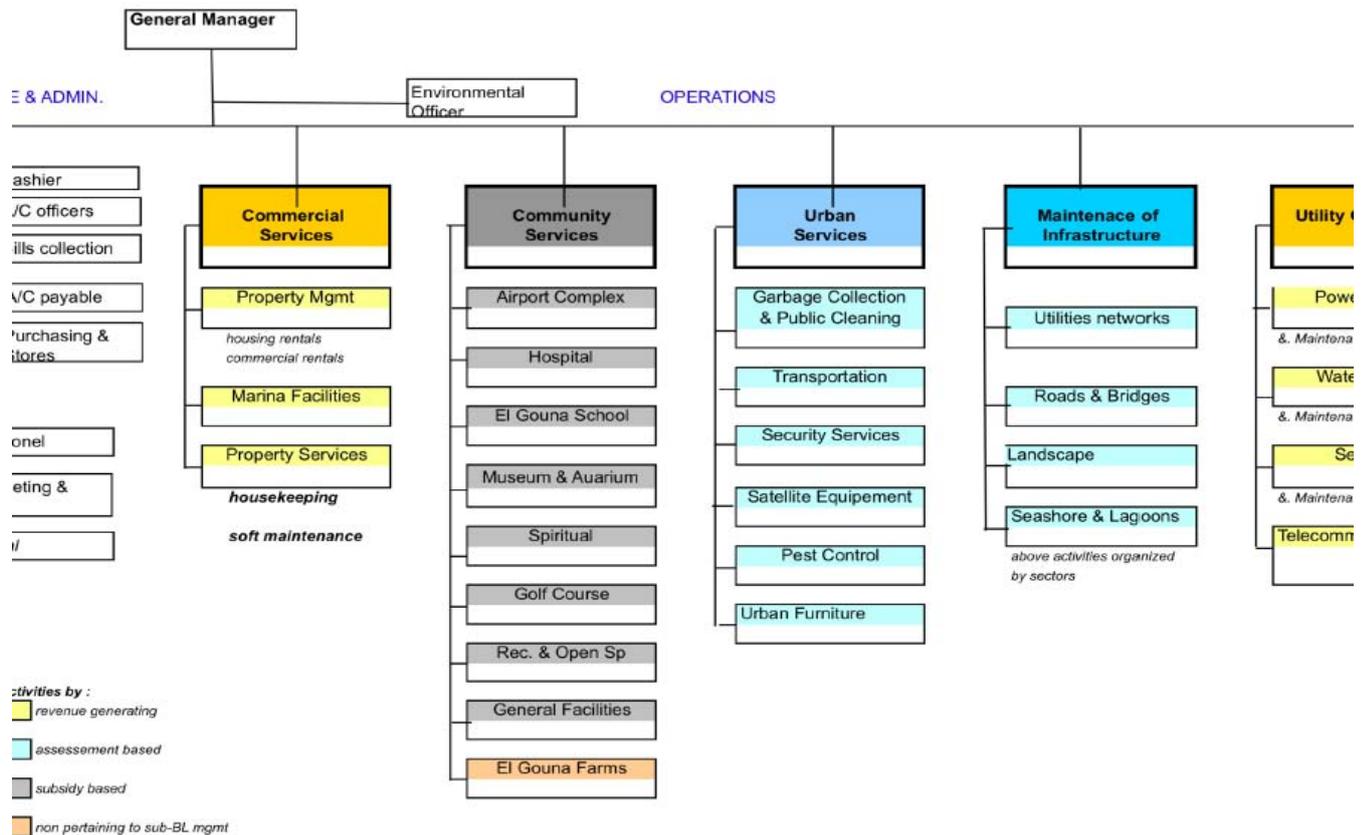
Un financement à long terme pour les infrastructures et les conditions de paiements du terrain sont donc des éléments essentiels à la viabilité financière du projet

- Difficulté rencontrée dans le transfert de la gestion de la ville

# Gestion de la ville

- Le problème qui se pose est le conflit entre le développeur/gestionnaire privé qui tient:
  - ✓ à assurer la gestion de « son investissement » et
  - ✓ à en assurer la qualité

face à l'autorité locale qui n'a souvent pas les moyens d'assurer correctement les services primaires mais veut recevoir les taxes locales perçues pour délivrer ces services (Egypte, Maroc – Jordanie/ Oman).



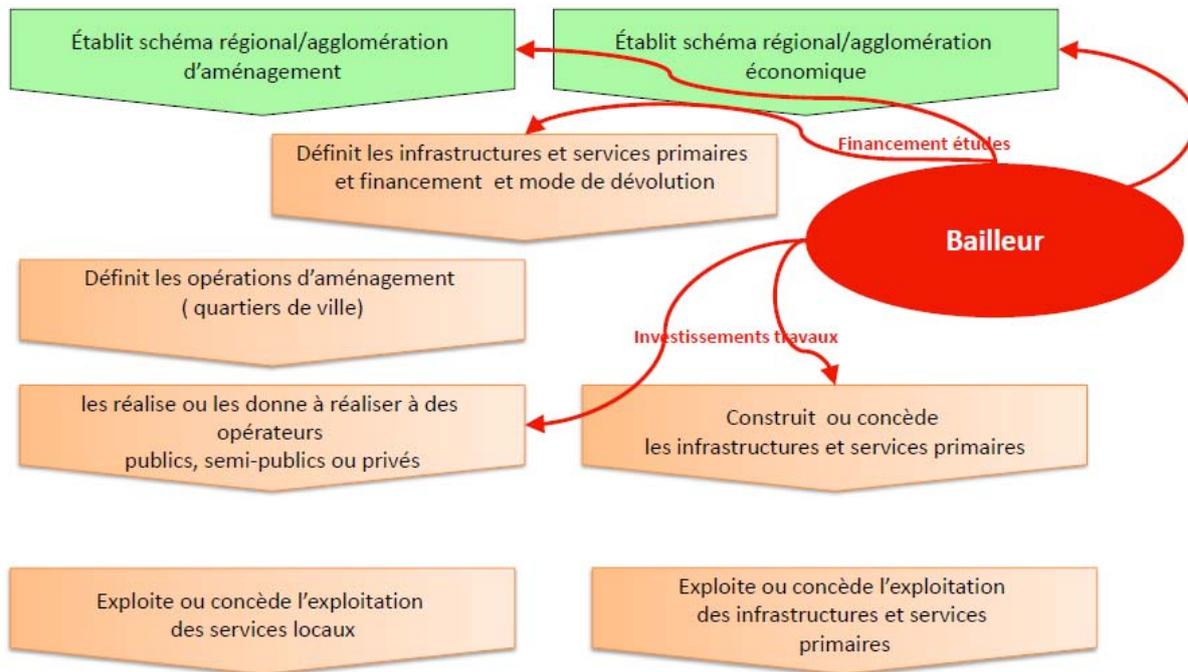
## Rationaliser l'approche

Afin de faciliter la mise en œuvre de projets urbains durables, les étapes du processus sont un bon support de réflexion pour définir sur qui et sur quoi il faut intervenir pour influencer positivement la mise en œuvre de projets urbains durables

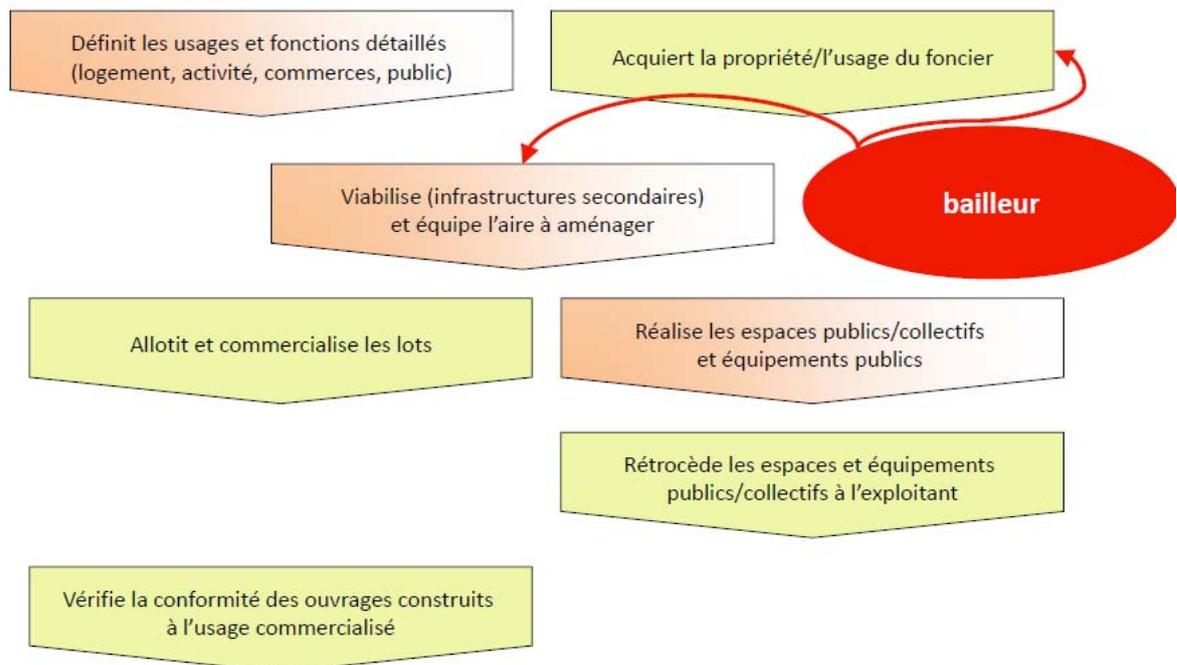
Sur qui:

- ❖ L'autorité publique,
- ❖ l'opérateur aménageur, et
- ❖ l'opérateur promoteur
- ❖ Ou dans le cas d'un développeur privé sur l'autorité publique et le développeur

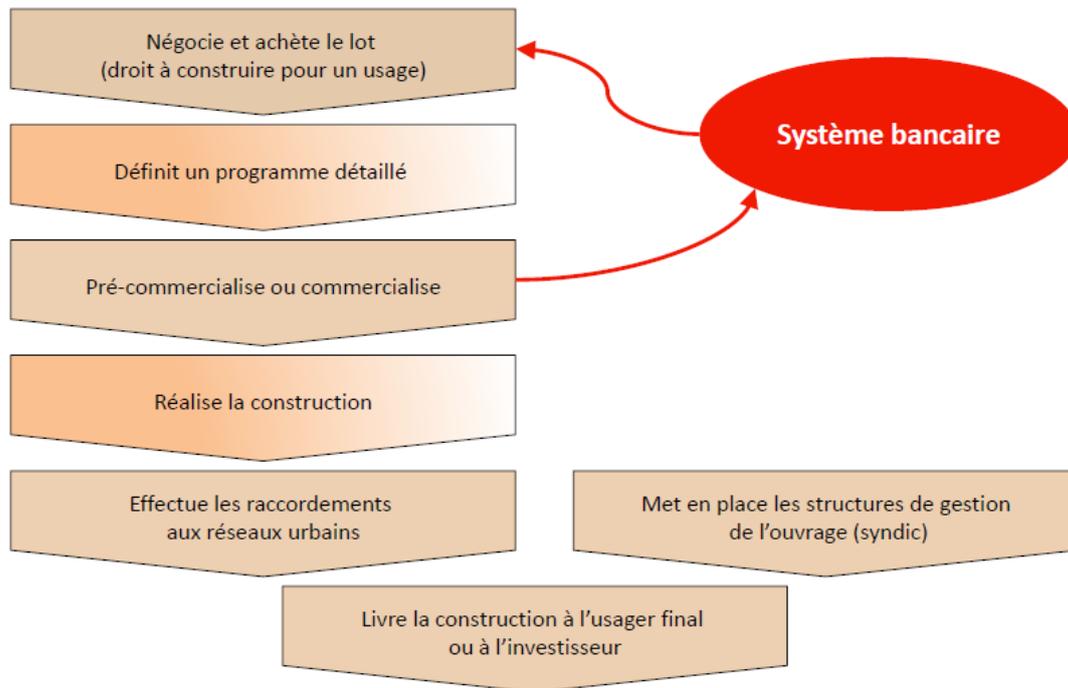
# Rationaliser l'approche: Agir sur quoi



# Opérateur aménageur



# Opérateur promoteur



## ❖ Sur quoi:

- Les infrastructures (quantité et qualité,)
- Les services primaires (nature, qualité, etc.)
- Exploitation des infrastructures (prix maximum)
- Exploitation des services primaires (prix maximum)
  
- Usages et fonctions détaillés
- Infrastructures secondaires
- Equipement public
  
- Programme détaillé (promoteur)
- Construction

Dans chacun de ces domaines, le bailleur peut imposer des critères mais devrait aussi faire des propositions de solutions alternatives

# Annexe 11 - Jacques BARBIER, Confluence consultant, Note sur le thème « Quels projets pour la construction de villes durables » novembre 2010.

## Les problèmes des villes du Maghreb. Évolution passée et durabilité

### 1. Bref rappel de caractéristiques des villes du Maghreb

- Forte croissance de la population par immigration d'origine rurale, dans la période 1970-1990. puis inflexion vers une croissance moins rapide
- Croissance forte moyenne (à 2% depuis 1990), mais sur des effectifs importants, alimentée pour l'essentiel par la croissance naturelle
- Faible action de réhabilitation des centres villes
- Croissance rapide des périphéries, désordre et morceaux de ville guidés par les seules opportunités foncières
- Faible moyens effectifs de planification et de régulation.
- Prédominance des acteurs étatiques, faible participation des autorités urbaines et pas de prise en compte des populations.
- Difficultés de coordination au plan territorial.

### 2. Résultats et problématique au cours de dix dernières années

La demande sociale est insatisfaite et se concentre sur les problèmes de logement, d'infrastructures de base et d'équipements. Les Etats et les villes sont placés dans l'obligation de donner des réponses dans l'urgence, ce qui entraîne :

La politique de logement se substitue à l'urbanisme. Elle implique deux sortes de conséquences :

- Le laxisme à l'égard de toutes solutions informelles et illégales permettant d'atténuer la demande (bidonvilles, habitat non réglementaire) qui répondent à 30 – 50% des besoins en logements neufs dans la période avant 2000
- La recherche de l'efficacité à court terme, la primauté du quantitatif sur le qualitatif dans la production formelle (lotissements, cités, ZHUN, villes nouvelles). Cette production est en grande partie non adaptée et non durable.
- Les extensions sont surtout dictées par les opportunités foncières. L'action publique est dépendante des terrains publics. Dans aucun des trois pays on n'est parvenu à articuler le droit public (réglementation de l'affectation des sols) sur le droit privé (propriété foncière).
- Les nouveaux produits de logement sont mal articulés entre eux, sous équipés et sous intégrés.
- L'éclatement périphérique précède de beaucoup la mise en place de systèmes de transports
- La croissance démographique et spatiale des agglomérations ne s'accompagne pas d'une vision adaptée de la centralité (les centres traditionnels sont délaissés et ne parviennent plus à desservir correctement la population de toute l'agglomération)
- Les options technocratiques visant à l'efficacité de la production de logements et les « grands projets » sont conçus et pilotés par l'Etat et ne laissent qu'une place congrue aux autorités locales et surtout à la population dans la conception des villes.

- Les interventions dans les centres anciens sont rares en raison de leur difficulté. Ces centres (médiinas ou quartiers centraux issus de la colonisation) se densifient, se dégradent et se taudifient.

Cette évolution dans l'urgence ne fait pas de place aux préoccupations de « développement durable ». Globalement on peut conclure cette partie en disant qu' « *aux grands ensembles inadaptés produits par l'Etat dans le cadre du développement planifié, s'ajoutent les ensembles spontanés (non réglementaires) et les centres villes abandonnés à leur sort* »<sup>3</sup> pour constituer la problématique actuelle des villes maghrébines.

### 3. Quelques recommandations pour la ville durable

De façon générale, mais avec les limites énoncées ci dessus, les villes des trois pays du Maghreb ont mis en place des politiques extrêmement semblables pour faire face aux problèmes du logement. Ces actions orientées vers la production d'habitat pour le plus grand nombre sont indispensables mais ne sont pas durables. Comme les actions développées en Europe lorsque les conditions d'urgence étaient semblables, (politique des « grands ensembles » des années 1950 à 1970) elles souffrent d'un déficit qualitatif réhivitoire sur le plan *social* (concentration de ménages semblables dans des grands ensembles monofonctionnels, ségrégués et sous intégrés), *qualitatif* (immeubles répétés partout ; lotissements identiques voués à l'autopromotion et le plus souvent à l'auto construction) et *urbanistique* (développement anarchique de projets sans vue d'ensemble). Pour répondre aux besoins durables, les projets devraient répondre aux critères suivants :

- Intégration claire et crédible à l'ensemble urbain au plan spatial, fonctionnel et institutionnel, notamment au plan des transports et des équipements.
- Complexité justifiant des moyens exceptionnels et fonctionnalité avérée sur le long terme (notamment réhabilitation des médiinas et des centres villes dégradés ou menacés de dégradation)
- Orientation vers des besoins sociaux difficiles à satisfaire (habitat menaçant ruine, restructuration de quartiers d'habitat insalubre, réglementaires ou non réglementaires)
- Maîtrise d'ouvrage assurant une véritable participation des populations concernées (au moins par leurs représentants (maîtrise d'ouvrage sociale, et non simple accompagnement social destiné à rendre acceptables par les « bénéficiaires » les options prises au niveau central)

---

<sup>3</sup> En italique citation de M, SAIDOUNI : « Quel projet pour le grand Alger ? Entre le discours et la méthode ».

## Annexe 12 - Veolia Environnement-2EI

### Accompagner les projets de villes et territoires durables.

*2EI est le bureau d'études de Veolia Environnement pour accompagner les projets de villes et territoires durables. Il s'appuie sur l'expérience opérationnelle du groupe, tant dans les domaines techniques, scientifiques qu'économiques et sociaux. L'éclairage proposé ici a pour objectif d'inviter à la réflexion à partir de 3 angles différents*

### **Des outils intégrés d'évaluation et d'amélioration de l'impact environnemental d'une ville ou d'un territoire : quelques exemples**

---

L'empreinte environnementale des villes réside principalement dans leur phase de fonctionnement, la phase de construction représentant en général une part limitée de l'empreinte sur l'ensemble du cycle de vie des espaces urbains (moins de 10%, étude WWF, one planet living). La réflexion d'ensemble sur la gestion des services environnementaux s'impose donc dès la genèse des projets urbains. Les problématiques de performance et d'approvisionnement énergétique, de pollution urbaine, de gestion des déchets, de conditions de mobilité, de gestion hydrologique sont déterminantes de la qualité de vie, de la durabilité et de l'attractivité d'une zone urbaine.

#### ***Les opérateurs optimisent l'empreinte carbone de leurs services par une prise en compte du cycle de vie***

Veolia Eau a développé la méthode Eolia® pour évaluer les performances environnementales des filières :

- De production d'eau potable
- De gestion des boues d'épuration urbaines

L'outil permet de réaliser des bilans énergétiques et bilans d'émissions de gaz à effet de serre des différentes filières suivant une méthodologie d'Analyse de Cycle de Vie, en conception de projet comme en étude de filières existantes.

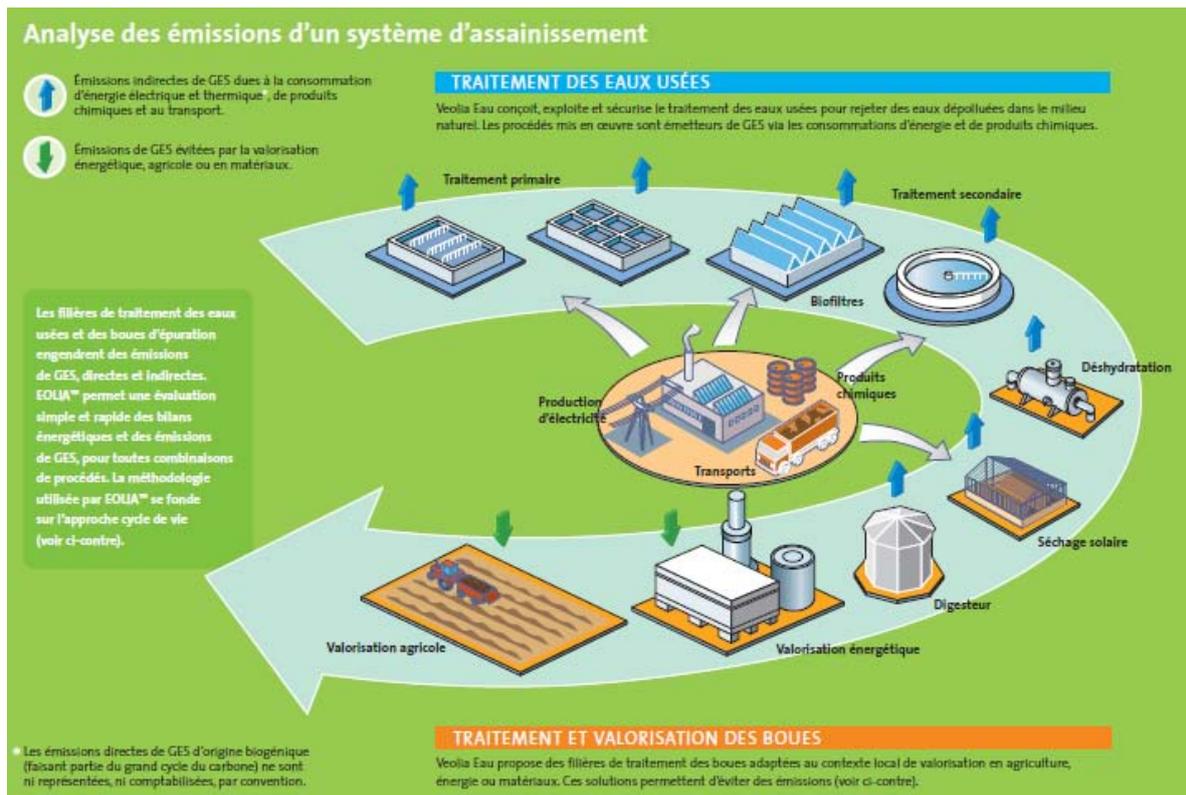


Figure 1: Eolia®

Veolia Propreté a développé lui aussi GHG Tracker®, un outil de calcul de l'empreinte carbone des services de gestion des déchets fournis à ses clients municipaux, industriels et commerciaux, en France et à l'étranger.

Cet outil couvre l'ensemble des étapes du cycle des déchets : collecte et transport, traitement, valorisation. Cet outil permet d'obtenir l'inventaire des émissions de GES d'un contrat, d'une prestation, d'un site... sur une période donnée (par exemple une année) :

- Calcul des émissions directes et des émissions indirectes associées à la gestion des déchets (énergie consommée pour le transport et le traitement par exemple),
- Calcul des émissions évitées associées à la valorisation énergétique (production et vente d'énergie thermique et d'électricité sur les incinérateurs et centres de stockage) et à la valorisation matière (recyclage).

Il permet d'effectuer un suivi des évolutions des émissions au fil du temps, ou de réaliser des comparaisons entre plusieurs solutions de gestion des déchets (stockage, incinération, méthanisation, stockage sous forme d'hydrogène pour pile à combustible, etc.).

L'évaluation de l'empreinte carbone permet ainsi d'orienter les choix d'équipements les plus adaptés à chaque contexte urbain.



Figure 2: exemple d'étude de cas avec GHG Tracker

***Au-delà du carbone, la relation avec le milieu naturel doit être traitée dans son ensemble pour une Gestion intégrée des zones côtières***

Le bassin méditerranéen est lieu d'une vulnérabilité spécifique liée à l'interface mer/terre.

Il subit corrélativement une poussée de son activité touristique et un phénomène d'urbanisation intense. Les villes côtières sont des sources potentielles de pollution pour le milieu naturel, principalement liées (par ordre de priorité) : aux rejets directs d'eaux usées au milieu naturel (rejets en mer ou dans un cours d'eau débouchant dans la mer), aux débordements du réseau d'assainissement par temps de pluie et aux rejets directs d'eaux pluviales dus à une imperméabilisation croissante des zones côtières.

La restauration de la qualité des eaux côtières est un enjeu de poids, en matière de sécurité sanitaire, de développement économique (tourisme) et de protection des milieux naturels.

La gestion intégrée des eaux et de l'assainissement des zones urbaines côtières requiert la mise en place d'un programme d'amélioration/optimisation du système d'assainissement existant, et d'autre part la création de prescriptions rigoureuses s'appliquant à tous les nouveaux projets d'aménagement du bassin versant (réduction des rejets à la source, prétraitements obligatoires,...) définies conjointement avec le gestionnaire local du service des eaux.

Dans une démarche progressive, où l'ensemble des flux ne peut être traité immédiatement, l'approche prédictive GIRAC (Gestion Intégrée des Rejets d'Assainissement Côtiers) permet de hiérarchiser les investissements à réaliser, par la modélisation notamment de la pluviométrie, des réseaux et des courants.

Veolia a développé ces initiatives dans le cadre de la restauration de la qualité des eaux des baies de Tanger (Maroc) et d'Antibes (France).

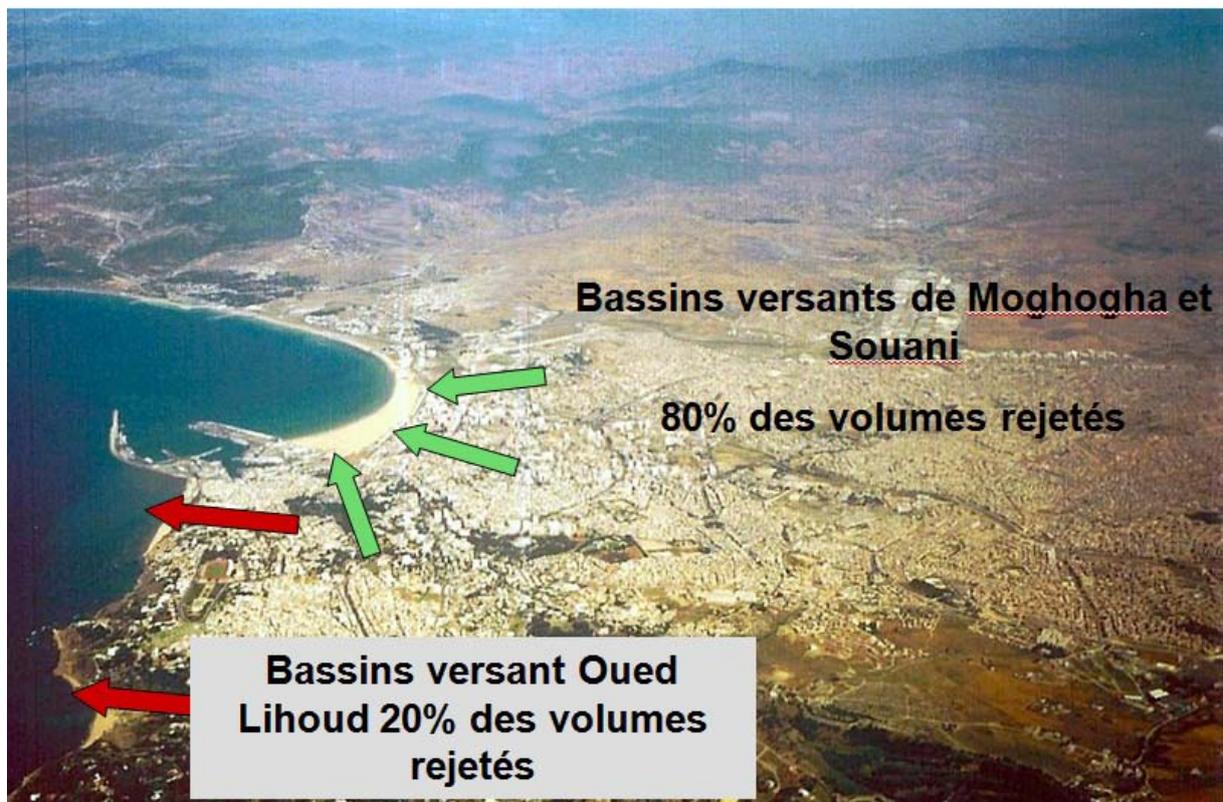


Figure 3: bassins versants étudiés pour GIRAC - Tanger

## **S'adapter en amont au contexte sociétal permet de définir un équilibre économique de long terme**

---

Une ville durable est nécessairement une ville « opérante », « qui fonctionne » ; il s'agit nécessairement d'une ville conçue en anticipant les usages réels de ses habitants et leurs besoins en services urbains essentiels. Ces problématiques doivent être traitées de manière intégrée dès la conception de la ville afin d'optimiser l'efficacité des services environnementaux essentiels.

Prenons le cas des projets d'adduction d'eau et d'assainissement dont les aspects techniques, financiers, marketing, communication et juridiques, peuvent être pris en compte dès la conception.

Ce qu'illustre bien ici l'exemple du Maroc et les principaux fondements de la démarche adoptée par Veolia dans le cadre de l'Initiative Nationale du Développement Humain (INDH) lancée fin 2005 par le Roi Mohamed VI.

Dans ce pays notamment, Veolia Eau mène, en relation avec les autorités délégantes, des programmes d'accès aux services essentiels pour les populations non desservies en eau, en assainissement, ainsi qu'en d'électricité. Cet aspect de ses missions l'a amené à développer une nouvelle ingénierie sociale intégrant les domaines technique, financier, marketing, communication et juridique, et à travailler avec de nombreuses parties prenantes disposant d'expertises complémentaires des siennes.

Ces outils d'expertise dans le domaine de l'eau potable , regroupés sous le label ACCES, permettent la mise en place de solutions performantes pour atteindre une partie des objectifs sociaux attendus dans un programme de ville durable pour des pays en développement du monde méditerranéen :

### ***Faire plus avec les mêmes installations***

Notre première mission est d'exploiter au mieux les infrastructures existantes : usines de production d'eau et de dépollution, réseaux d'eau et d'assainissement, réservoirs etc., ce qui contribue notamment à pouvoir desservir plus de personnes avec les mêmes capacités et les mêmes ressources, sans attendre la création de nouveaux ouvrages.

En Inde, depuis 2006, dans le cadre d'un contrat de performance passé avec trois villes de l'Etat du Karnataka, Veolia a réussi, en optimisant le service, en particulier en posant des compteurs et en réduisant les fuites d'eau, à alimenter en continu 200.000 personnes supplémentaires qui n'avaient, pour les mieux desservies, droit qu'à 3 à 4 heures d'eau tous les 4 jours.

## ***Mettre en œuvre des politiques tarifaires adaptées et acceptables socialement***

Le tarif d'un service essentiel doit être socialement acceptable. L'application du principe « *l'eau paie l'eau* », en vigueur dans les pays développés, est irréaliste dans bon nombre de pays en développement. Les investissements à réaliser y sont beaucoup trop lourds pour être supportés uniquement par les abonnés du service. Dans ces pays, la notion de « *recouvrement acceptable des coûts* » sur l'abonné doit se substituer au principe de « *recouvrement intégral des coûts* ».

Pour qu'un service soit acceptable socialement, il faut que le prix à supporter par l'utilisateur soit adapté aux revenus des familles bénéficiaires ; il est donc aussi nécessaire que des mécanismes financiers soient conçus pour payer les charges du service qui ne peuvent pas être supportées par les bénéficiaires.

Au Maroc, les tarifs décidés par les autorités comportent plusieurs tranches dont une première dite « sociale » (6 m<sup>3</sup> par mois revendu à un prix inférieur à son prix d'achat au producteur national, l'ONEP). A travers une politique de développement du « piquage social » (comptage divisionnaire), Veolia étend la portée de ce dispositif pour le plus grand nombre de familles.

Au Gabon, les ménages les moins favorisés ont accès à un tarif social spécifique rendu possible grâce à un système de péréquation réalisé sur l'ensemble des services d'eau et d'électricité gérés par la SEEG, filiale de Veolia Water AMI.

## ***Développer les branchements individuels sociaux***

Réduire le prix du service pour l'utilisateur ne suffit pas si la plupart des ménages n'ont pas accès aux réseaux publics d'eau. Le coût à payer pour se raccorder aux services publics est hélas souvent dissuasif pour de nombreuses familles.

Au Maroc, afin de rendre possible l'accès aux branchements individuels, Veolia a développé des démarches de branchements sociaux mettant en œuvre des mécanismes financiers originaux conçus avec les autorités délégantes tels que des crédits sur mesure, l'utilisation de recettes locales, et l'expérimentation de financements avec des partenaires de la coopération nationale et internationale. De plus, de nouveaux services, orientés vers les clients à faibles revenus ont été créés dans toutes ses activités pour développer et gérer les opérations branchements sociaux. Entre 2003 et 2009, près de 300 000 personnes ont pu ainsi disposer d'un accès à l'eau à domicile grâce à ce système et près de 120 000 à l'assainissement.

## ***Création d'un nouveau mode d'accès à l'eau collectif, sécurisé et personnalisé, pour ceux ne pouvant avoir accès aux branchements individuels***

Veolia a mis au point et proposé aux autorités marocaines un système permettant aux familles les plus défavorisées, celles qui ne peuvent avoir accès au branchement social individuel, de disposer par mois de plusieurs m<sup>3</sup> d'eau prépayés par les communes (6 à Tanger et Salé, 4 à Téméra), à partir d'une borne-fontaine à accès individualisé et sécurisé. Il s'agit du système SAKAYTI (« ma fontaine »)

en langue arabe) qui complète l'offre branchements sociaux en milieu urbain en permettant de desservir même les plus indigents, tout en réduisant les gaspillages d'eau constatés aux bornes-fontaines à accès libre.

Cette innovation permet de conserver un accès gratuit à une eau potable à hauteur des besoins essentiels ciblés vers les populations les plus sensibles et de limiter les contraintes sur la ressource en eau. Elle contribue ainsi à une gestion rationnelle et durable, et à un partage équitable de l'eau.

### ***Développer des services clientèles de proximité, adaptés aux populations***

La conception de solutions sur mesure pour les populations défavorisées s'effectue en partenariat avec les élus et les habitants eux-mêmes dont les suggestions sont fondamentales pour Veolia. Quel que soit le niveau de vie des abonnés, Veolia offre le service « clientèle et commercial » le plus adapté, en ciblant les besoins de ses clients.

Par exemple, Veolia a mis en place des « Agences mobiles » : ce sont des bus aménagés en agences d'accueil clientèle, disposant d'un personnel formé spécifiquement, où l'on peut effectuer de nombreuses opérations administratives telles que la demande d'un branchement social, l'abonnement ou le paiement des factures. Ces agences se rendent dans les quartiers les plus éloignés des centres villes, et dans les villages, à des dates fixées à l'avance avec les représentants des habitants. Ainsi, les clients, y compris les plus éloignés et ceux dépourvus de moyens de transport, ont accès au même service clientèle sans avoir à se déplacer chaque mois. Ces innovations sont d'autant plus appréciées par la population que celle-ci est faiblement bancarisée et paye en liquide l'essentiel des factures.

De même, des systèmes de pré-paiement ont été mis en place avec succès au Gabon pour la distribution de l'électricité.

## **Face aux mutations des villes, la nécessité d'une planification urbaine pour des choix techniques adaptés**

---

Bien concevoir et adapter les infrastructures nécessaires aux services environnementaux, non seulement contribue à l'efficacité environnementale, mais garantit la sécurité des services et permet l'irrigation de l'ensemble du tissu urbain.

### ***Suivre les mutations rapides dans les villes émergentes***

Le rythme de l'urbanisation et d'accroissement de population dans certaines villes émergentes est souvent difficile à prévoir avec précision du fait d'un manque de documents de planification. Le déploiement des infrastructures (ex : réseau eau potable) et le modèle contractuel associé s'adaptent nécessairement à ces incertitudes (ex : points de distribution d'eau collectifs temporaires

en attendant la viabilisation de zones urbaines précaires), et rencontrent de surcroît parfois des complications techniques supplémentaires (ex : indisponibilité de terrains initialement dévolus à la pose de réseaux ou à la construction d'ouvrages).

Ces complications mettent en lumière la nécessité d'une planification urbaine concertée pour améliorer l'accès des populations aux services essentiels, l'efficacité des services, et donc réduire l'empreinte environnementale des villes tout en améliorant les conditions de vie.

### ***Adapter les services environnementaux aux formes urbaines ou adapter les formes urbaines aux services environnementaux ?***

Fournir un service de qualité dans des quartiers ou zones urbaines difficiles d'accès nécessite d'adapter les technologies, matériels et services. Ainsi, dans les très anciennes médinas de Rabat, Salé, Tanger et Tétouan, des mini-hydrocureuses sont utilisées, plus compactes que les engins traditionnels.

Mais dès lors qu'un projet urbain prévoit l'urbanisation de friches ou la création de nouveaux quartiers hors des sites historiques, il convient d'intégrer les critères d'efficacité des services environnementaux dans les prescriptions urbanistiques. Par exemple, il s'agit de concevoir la voirie et les conditions de trafic pour créer un service de bus efficace, qui est le meilleur gage d'appropriation par la population. Il s'agit également de prévoir au niveau des bâtiments, des espaces publics et de la voirie les espaces de stockage de déchets et les aires dédiées aux camions effectuant les tournées de collecte.

# Annexe 13 - PARQUEXPO, Lisbonne.



## IDENTIFICATION DE CRITÈRES DE MISE À L'EXAMEN DE PROJETS URBAINS DURABLES DANS LE CADRE DE L'UNION POUR LA MÉDITERRANÉE

Séminaire technique | Banque européenne d'investissement (BEI) au Luxembourg, 10 novembre 2010

Contribution de Parque EXPO, Lisbonne

### 01. Préambule

Cette contribution s'inscrit dans le cadre du travail mené par la Banque européenne d'investissement (BEI), à la demande de la mission interministérielle de l'Union pour la Méditerranée (UPM), visant à identifier les critères de mise à l'examen des projets urbains – consensuels entre États et institutions financières internationales – afin de sélectionner des projets urbains durables et innovants dans le contexte des villes méditerranéennes et de faciliter leur mise en œuvre ainsi que leur financement.

Cette contribution est centrée sur les conclusions du séminaire technique organisé par la BEI, qui s'est tenu au Luxembourg le 10 novembre dernier. Les connaissances et l'expérience acquises par Parque EXPO dans le domaine de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme lui permettent de formuler un ensemble d'observations susceptibles de compléter, voire d'enrichir, les conclusions fort utiles et déjà fructueuses en soi issues de cette rencontre.

Ces observations se fondent essentiellement sur l'expérience acquise par Parque EXPO au Maghreb, où elle a réalisé un ensemble très varié d'études, de plans et de projets, en Algérie, au Maroc et en Tunisie. Elles se déclinent autour d'une approche globale qui s'efforce d'encadrer et d'étayer les contributions spécifiques destinées à identifier les critères de mise à l'examen des projets urbains durables.

Nous développerons ainsi, dans un premier temps, une vaste réflexion centrée sur les points suivants : compréhension de la problématique posée par l'urbanisation dans l'arc méditerranéen (chapitre 2 - Les villes méditerranéennes – une urbanisation à plusieurs vitesses) ; identification des concepts et des principaux enjeux que revêtent une ville et un projet urbain durables (chapitre 3 – Ville durable / projet urbain durable) ; et systématisation des principaux piliers sur lesquels s'appuie un projet urbain durable (chapitre 4 – Critères de mise à l'examen d'un projet durable). Dans la dernière partie de cette contribution, nous présenterons une réflexion développée à partir des conclusions tirées et axée sur l'identification des critères spécifiques de mise à l'examen d'un projet urbain durable (chapitre 5 – Critères de mise à l'examen d'un projet urbain durable).

Nous espérons que cette réflexion apportera une contribution utile et positive à la production du rapport final,

GRUPO PARQUEXPO

PARQUE EXPO 98, S.A. | SEDE: AV. D. JOÃO II, LOTE 1.07.2.1 | 1998-014 LISBOA | TEL: 218 919 898 | FAX: 218 919 003  
DELEGAÇÃO NORTE: EDIFÍCIO TOWER PLAZA | ROTUNDA ENG.º EDGAR CARDOSO, N.º 23 – 8.º D | 4400-076 VILA NOVA DE GAIA | TEL: 220 130 103 | FAX: 220 131 081  
[www.parqueexpo.pt](http://www.parqueexpo.pt) | [info@parqueexpo.pt](mailto:info@parqueexpo.pt)

Capital Social 32.642.250,00 Euros | Matriculada na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa sob o N.º 503.000.019 | Contribuinte N.º 503.000.019

ainsi qu'au renforcement d'un cadre d'évaluation efficace, afin de favoriser la mise en œuvre de projets urbains durables, créatifs et innovants qui contribuent à mettre en valeur et à dynamiser les centres urbains, de manière à stimuler les importants processus de développement économique et urbain des communautés de l'arc méditerranéen.

## 02. Les villes méditerranéennes – une urbanisation à plusieurs vitesses

L'arc méditerranéen, le «territoire-cible» de cette initiative, couvre un vaste territoire qui renferme des réalités urbaines très diverses. Tandis qu'au nord, sur le continent européen, les villes connaissent aujourd'hui une expansion urbaine relativement stable, qui s'explique essentiellement par la stagnation de la croissance démographique, la crise économique et la chute du marché immobilier – qui touche lourdement les pays du sud de l'Europe, en particulier la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal –, au sud, sur le continent africain, la réalité est toute autre : on observe une grande expansion urbaine – surtout sur le littoral – induite par la vitalité économique, par les politiques d'aménagement et de développement territorial et par la forte croissance de la population dans les centres urbains, sous l'effet d'un exode rural intense, motivé par l'appauvrissement des zones rurales de l'intérieur et par l'augmentation de l'insécurité dans ces zones, causée par les conflits nationaux et régionaux.

Cette dernière réalité, que l'on peut observer aujourd'hui aussi bien en Algérie qu'au Maroc (les pays où Parque EXPO développe actuellement son activité), est typique des pays en franc développement, engagés sur la voie d'une société plus urbaine, avec tous les avantages et tous les inconvénients qui adviennent de ce processus rapide d'urbanisation.

Au Maroc, par exemple, on estime qu'en 2014 la population urbaine atteindra 23 millions d'habitants, soit 65% de la population totale<sup>1</sup>. Cette progression suit la tendance constatée à l'échelle mondiale selon laquelle, en 2030, la population urbaine pourrait représenter plus de 60%<sup>2</sup> de la population totale de la planète.

En Algérie, près de 60% de la population totale vit actuellement dans les centres urbains<sup>3</sup>. Le scénario volontariste de rééquilibrage territorial établi par les autorités nationales indique qu'en 2025, dans la région Nord, la population pourrait atteindre 28 millions d'habitants, soit environ 65% de la population totale du pays estimée pour la même période (42,5 millions d'habitants)<sup>4</sup>, et la majeure partie installée dans les centres urbains. Ces chiffres reflètent la forte concentration urbaine et humaine et la conséquente pression urbanistique exercée sur le littoral méditerranéen, sous l'effet de la migration massive vers les centres urbains des populations de

---

<sup>1</sup> Cadre d'Orientation pour une Stratégie Nationale de Développement Urbain, Royaume du Maroc, 2008

<sup>2</sup> Prévission des Nations Unies

<sup>3</sup> WB Sima - "Dashboard of Sustainability", WSSD

<sup>4</sup> Schéma National d'Aménagement du Territoire (SNAT 2025) - MATE, 2006.

« l'intérieur » sud algérien, un phénomène qui a commencé durant la période coloniale mais qui a été amplifié par les politiques de développement économique de l'après-indépendance et par les conflits internes des années 1990.

Selon un document récent de la BEI<sup>5</sup>, «d'ici à 2030, l'avenir social et économique de la région se jouera en grande partie sur la gestion du "fait urbain". Avec 100 millions d'urbains supplémentaires, près de 80% de la population sera concentrée, au sud de la Méditerranée, sur 10% du territoire : le littoral».

Les avantages de ce phénomène d'urbanisation sont clairs, puisque les villes jouent un rôle de plus en plus important dans le cadre de la compétitivité internationale. Elles sont en effet les principaux acteurs dans l'attraction des personnes, des biens et des investissements et ce sont elles qui regroupent les grands centres de production et de consommation. Bref, les villes sont aujourd'hui les grands moteurs de développement et de production de richesse à l'échelle planétaire.

Mais les inconvénients de la croissance des villes sont eux aussi évidents. Elle entraîne, surtout lorsqu'elle se caractérise par un urbanisme éclaté et fragmenté – comme c'est le cas du sud de la Méditerranée –, un processus d'épuisement des ressources naturelles (sol, eau, énergie), avec d'importants impacts sur l'environnement (diminution de la surface agricole et forestière, dégradation du système humide et du littoral, etc.), et la constitution de réseaux inefficaces de services, d'équipements et d'infrastructures qui deviennent ingérables<sup>6</sup>. La croissance urbaine éclatée et désordonnée entraîne aussi des phénomènes inquiétants de ségrégation spatiale et fonctionnelle et d'exclusion sociale, qui nuisent à la fonction des villes en tant que moteurs de développement humain et économique.

En somme, la dynamique d'expansion urbaine qui caractérise les villes du sud de la Méditerranée offre aujourd'hui l'opportunité de renforcer le rôle des villes du sud dans l'arc méditerranéen, mais cette opportunité comporte aussi des risques et exige donc des mesures intégrées et pragmatiques, afin de répondre efficacement aux nouveaux enjeux et aux attentes des États et de la population.

D'ailleurs, les décideurs des pays du sud de la Méditerranée sont désormais bien conscients de l'importance du rôle des villes dans le développement de ces sociétés, mais aussi des risques qui y sont associés et de la nécessité de définir une politique de la ville fondée sur des stratégies territoriales et urbaines claires qui répondent au mieux aux dynamiques constatées.

En résumé, le processus d'urbanisation des villes du sud de la Méditerranée se décline actuellement en trois types d'interventions prioritaires et décisives pour leur développement et leur renforcement :

<sup>5</sup> Exposition «Médinas 2030» - Le Catalogue, 2009

<sup>6</sup> À Alger, capitale de l'Algérie, la surface construite au cours des 5 dernières décennies a augmenté de 1.900 ha à 25.000 ha, pour accompagner la croissance de la population, qui a doublé sur la même période (3 millions d'habitants à l'heure actuelle, contre 1,5 million d'habitants en 1962).

- > La **réhabilitation et la revitalisation des centres historiques** – les médinas en sont un bon exemple<sup>7</sup> –, espaces singuliers et notables, mémoires de l'identité de la ville, lieux de convergence et de sédimentation des différentes cultures et civilisations de la Méditerranée, actuellement marqués par des phénomènes inquiétants de dégradation physique et d'exclusion sociale qui doivent être combattus afin de transformer les centres historiques en espaces vitaux de la ville ;
- > La **régénération des zones urbaines précaires et monofonctionnelles** (zones de logement individuel) et la **reconversion des zones urbaines obsolètes et dégradées** (friches industrielles) : dans le premier cas, par la création de zones urbaines plus denses et compactes dotées d'un réseau efficace de services, d'infrastructures et d'équipements de proximité ; dans le deuxième cas, par la mise en place de nouvelles polarités urbaines avec des profils fonctionnels spécialisés, capables d'attirer de nouvelles fonctions qualifiées qui dynamisent ces espaces ;
- > La **création de nouvelles zones urbaines**, afin de répondre aux besoins pressants de croissance urbaine et de nouveaux logements<sup>8</sup>, fondées sur un modèle d'urbanisme inclusif, qui traite les différentes dimensions de l'intervention (spatiale, socioéconomique, fonctionnelle et écologique) d'une manière intégrée et qui combatte l'exclusion et la ségrégation par l'intégration (fonctionnelle, sociale, économique et spatiale).

Tels sont les grands axes de la stratégie d'intervention urbaine préconisée par Parque EXPO pour les territoires du Maghreb, où elle a eu l'occasion de mettre en œuvre des solutions planifiées et programmées permettant de « construire » des villes plus compétitives, plus solidaires et plus écologiques, en s'efforçant de réinventer le territoire et ses villes, pour reprendre la devise qui guide et qui résume la mission de la société Parque EXPO.

<sup>7</sup> Dans ce contexte, il faut citer l'initiative «Médinas 2030», lancée par la BEI en octobre 2008, qui propose de formuler la réhabilitation des médinas de la Méditerranée dans une perspective à long terme et qui appuie des projets-pilotes de référence devant constituer le socle du partage d'expériences réussies entre villes méditerranéennes, dans le domaine de la réhabilitation. Cette initiative reconnaît l'importance des médinas pour la cohésion du territoire et des villes et le besoin de mettre en œuvre des opérations de requalification et de revitalisation qui préservent et renforcent leur identité, fondées sur des solutions nouvelles et innovantes au plan économique, social, culturel et urbain, permettant d'éradiquer les foyers de pauvreté et d'inégalité et de configurer de nouveaux paramètres de qualité de vie pour les populations qui y habitent.

<sup>8</sup> En Algérie, après l'indépendance, l'explosion urbaine provoquée par le fort exode rural a fait naître d'importants besoins en matière de logement, en particulier dans la capitale. L'urgence d'une réponse dans le domaine de l'habitat, afin d'enrayer la prolifération des bidonvilles, a conduit l'État à faire du logement une priorité politique d'intervention. Cette démarche a conduit à la définition d'un important ensemble de programmes et d'actions, parmi lesquels l'initiative présidentielle de construire un million de nouveaux logements, décidée au début de cette décennie, et qui a redonné un nouveau souffle à l'offre de logements sociaux. Selon le nouveau programme quinquennal 2010-2014, plus de 500.000 logements de différentes catégories sont en cours de construction, sur les 1,5 million programmés pour cette nouvelle période. Au Maroc également, le logement est une priorité d'intervention. Plusieurs mesures ont été adoptées pour encourager le financement privé dans ce secteur et des programmes publics de logement social sont mis en œuvre pour promouvoir un habitat digne pour tous les citoyens. Selon le site officiel du Ministère marocain de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement de l'Espace, le gouvernement s'est fixé comme objectif, pour la période 2003-2007, le doublement de la production d'habitat social, pour atteindre le rythme de 100.000 unités par an. Or, cette réponse, si nécessaire et si urgente, non seulement pour répondre à un besoin élémentaire de la population, mais aussi pour assurer le développement durable territoire et des villes, est venue démontrer combien les politiques sectorielles sont fragiles si elles ne s'accompagnent pas d'une politique de la ville globale et intégrée. Cette constatation, mise en évidence par Parque EXPO au cours de sa mission de révision du Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) de la Wilaya d'Alger, a mis l'accent sur la nécessité d'inscrire les actions et les projets structurants et prioritaires, notamment en matière de logement, dans une stratégie territoriale et dans une politique de la ville, obéissant à un modèle qui partage une vision commune et intégrée du territoire et à un programme d'exécution échelonné, afin de rationaliser les différentes opérations d'urbanisme.

Cette démarche suscite deux questions qui pourraient s'avérer utiles dans la formulation de la présente offre, d'une part, quant à la lecture et à la compréhension du territoire, indispensable à la définition du cadre d'évaluation des projets et, d'autre part, quant à la notion de projet urbain et à la définition de son champ d'intervention.

La lecture très synthétique du territoire qui est préconisée ici et la stratégie d'intervention territoriale sont des éléments essentiels au développement de la mission qui nous occupe. C'est d'ailleurs l'un des aspects repris dans le rapport. À ce propos, il conviendrait que l'état des lieux qui sera présenté ne mette pas seulement l'accent sur les menaces ou les faiblesses. Au contraire, il doit aussi mettre en valeur les atouts et les avantages offerts par ces territoires, en particulier :

- > Une position géostratégique très favorable, à la charnière entre trois continents (Afrique, Asie et Europe), qui contribue au processus d'internationalisation des villes du sud et à leur affirmation en tant qu'espaces de concentration de fonctions supérieures et qualifiées ;
- > L'engagement des pouvoirs publics dans la création d'une véritable politique de la ville et dans la mise en œuvre d'une stratégie de développement territorial et urbain durable, qui se traduit par un ensemble varié et récent de textes législatifs et d'initiatives d'aménagement ;
- > La grande vitalité démographique et la jeunesse de la population ;
- > Les importantes ressources endogènes ;
- > Le fort investissement dans l'habitat, les infrastructures, les équipements, les transports et les activités économiques.

Telles sont les « amarres » qui permettront de réaliser l'ambition de « construire » un espace méditerranéen plus cohérent et porteur de progrès et de prospérité, fondé sur un réseau intégré et compétitif de villes.

Quant à l'**incidence territoriale du projet urbain**, il faut considérer la réalité diffuse du processus d'urbanisation actuel, qui nous transporte vers des territoires où la traditionnelle dichotomie entre l'urbain et le rural et l'image de ville conventionnelle et compacte ne sont plus aussi évidentes – thème déjà amplement développé dans la littérature spécialisée (les villes région, les villes en réseau, etc.) – et qui nous amène à penser que le projet urbain ne peut pas – ne doit pas – se centrer uniquement sur les zones situées en milieu urbain – même si l'on peut admettre ici une préférence pour les actions de reconversion et de régénération de la ville existante –, mais aussi sur les zones qui, sans être encore aujourd'hui une ville telle que nous la concevons, pourraient constituer à l'avenir de nouveaux et d'importants pôles urbains (ex.: zones rurales de contrat/transition avec les agglomérations urbaines).

### 03. Ville durable / projet urbain durable

Avant de définir ce qu'est un projet urbain durable, il faut comprendre la notion de ville durable, avec toute la complexité et toute la controverse que suscite naturellement cette question. Si, pour la « construction » d'une ville durable les réponses sont nécessairement diverses, complexes et globales et exigent une approche et une pratique intégrées et intégratrices au plan social, économique, environnemental, culturel et urbain, fondées sur des solutions innovantes et créatives, pour le projet urbain aussi, envisagé ici en tant que véhicule de mise en œuvre d'une idée ou d'un projet de ville durable, les réponses/solutions doivent revêtir ces mêmes caractéristiques.

D'après la définition fournie dans une étude récente produite au Portugal sur le rôle des villes dans le développement du pays, le « concept de ville durable a pour objectif fondamental le bien-être de la population à long terme, ce qui comprend la satisfaction de ses besoins économiques et matériels, mais aussi d'ordre culturel, social et environnemental, en se fondant sur trois principes essentiels : compétitivité économique, justice sociale et environnement durable. Les villes doivent donc servir de centres stratégiques pour diffuser de nouveaux modèles de comportement et de nouvelles valeurs d'une écologie véritablement humaine. Par conséquent, la ville durable est un processus créatif, local et équilibré, qui s'étend à tous les domaines de l'administration territoriale, où la ville est envisagée comme un ensemble organique, au sein duquel sont visible les effets de ses actions significatives permettant aux citoyens des choix réfléchis qui garantissent la qualité de la vie urbaine »<sup>9</sup>.

La définition d'un modèle d'organisation et de développement durable de la ville exige donc une approche globale et intégrée – l'approche holistique évoquée dans le texte de synthèse –, qui conçoit la ville comme un système – ou un ensemble intégré de systèmes – dynamique et changeant en ce qui concerne ses dimensions sociale, économique, écologique, culturelle et territoriale/spatiale, sans se limiter à la seule préoccupation d'encadrer l'utilisation et l'occupation du sol et de « travailler » la forme urbaine, si caractéristique des plans fonctionnalistes et de zonage.

Partant, les projets urbains durables doivent eux aussi obéir à une approche multidisciplinaire et intégrée de l'espace urbain, en évitant les solutions centrées uniquement sur le « dessin de la ville » et sur les processus constructifs innovants et éco-efficients de l'infra et de la super structure, hautement technologiques et « respectueux de l'environnement », qui approfondissent la **dimension physique et la perspective de la durabilité économique** mais omettent les **dimensions économique, sociale et culturelle des villes**, des dimensions certes moins palpables, mais qui contribuent de manière décisive à leur différenciation, pour la compétitivité des organisations et pour le bien-être de la population.

---

<sup>9</sup>SaeR, 2010, « O Papel das Cidades no Desenvolvimento de Portugal » édition Jornal Sol, Lisbonne.

#### 04. Six piliers fondamentaux d'un projet urbain durable

Nous pouvons en conclure qu'un projet urbain durable doit s'appuyer sur un concept de ville créatif et innovant – de réinvention de la ville – qui apporte des réponses objectives, intégrées et efficaces dans ses multiples dimensions (territoriale, spatiale, économique, sociale et culturelle), résumées ici en cinq caractéristiques majeures du projet, cinq piliers incontournables du projet urbain durable :

##### > Projet partagé

Un projet qui implique les citoyens, dont les solutions répondent aux besoins et aux ambitions de la communauté locale, un projet dont les solutions sont le résultat d'un partage de points de vue et des intérêts des différents agents de la ville – le projet doit donc démontrer l'interaction développée avec la population et avec les élus locaux chargés de l'aménagement et de la gestion de la ville, afin de pouvoir justifier les décisions.

Cet état des lieux des problèmes et des besoins locaux est fondamental pour deux ordres de raison : (i) d'abord, pour définir des priorités et une suite logique et rationnelle de développement urbain – faut-il, par exemple, développer le tourisme dans les centres urbains à vocation touristique, sans avoir résolu avant un problème plus grave et prioritaire tel que la pollution de l'environnement ? ; (ii) ensuite, pour adapter les solutions au contexte, en évitant d'importer et de mettre en œuvre des solutions et des produits clairement éloignés de la réalité locale et des besoins réels, un risque d'ailleurs très élevé dans le contexte des pays du sud de la Méditerranée, où l'on peut déjà voir aujourd'hui des solutions complètement hors contexte.

##### > Projet fondé sur une stratégie

Un projet qui appréhende l'espace et le territoire sous ses différentes échelles (locale, régionale, nationale et internationale), qui comprend et interprète la spécificité de l'espace d'intervention et qui concilie les réponses locales – précisément le domaine d'intervention du projet urbain – avec les politiques et les stratégies de développement urbain durable établies à l'échelle nationale et régionale, afin de contribuer à la mise en œuvre de solutions cohérentes avec une politique de la ville intégrée et efficace – il faut donc démontrer la conformité du concept et des solutions implicites du projet avec la réalité locale et avec la stratégie de développement urbain, sous ses différentes échelles.

Dans les pays du sud de la Méditerranée, la forte dynamique d'expansion urbaine et la croissance significative de la population dans les villes créent des tensions qui poussent les pouvoirs politiques et administratifs à prendre des décisions rapides pour répondre aux besoins croissants de sol urbain et de logement. Ces décisions, urgentes, présentent le risque de s'appuyer sur des choix erronés qui

compromettent le développement durable des villes. Aussi est-il important d'adopter une stratégie territoriale et urbaine, intégrée et cohérente sous ses différentes échelles et ses différents aspects, qui indique clairement la voie à suivre quant aux options à adopter et qui doit naturellement se décliner dans les projets urbains à développer et à mettre en œuvre.

> **Projet intégré et résilient**

Un projet fondé sur des principes, interactif, suffisamment adaptable aux nouvelles exigences, qui intègre et gère les différentes couches d'information pour développer de nouveaux concepts de ville et des solutions innovantes et créatives, en tirant parti du potentiel endogène ainsi que des caractéristiques et des ressources particulières de chaque ville (« construire la ville » en tenant compte de la spécificité et de la matrice spatiale et culturelle du territoire, ainsi que des ressources et du savoir-faire disponibles pour sa pérennité), afin de créer une ville moderne, plus attractive et plus performante, axée sur les nouvelles formes d'organisation de la vie urbaine fondées sur des solutions intelligentes.

Dans ce contexte, la valorisation des principes est fondamentale, dans la mesure où les options retenues doivent pouvoir s'adapter aux circonstances et aux opportunités, compte tenu de la dynamique et de la mutabilité de la ville – le projet résilient. Par conséquent, les fondations de ces potentielles adaptations/mutations du projet sont les principes qui doivent toujours présider à la recherche des nouvelles réponses.

«La ville compétitive appelle une gestion éminemment qualifiée, ouverte, en dynamique stimulée des acteurs et des agents, qui rejette l'obsession de tout définir de façon définitive et incite au contraire à l'élaboration d'un projet de ville ouvert à la nouveauté, à l'incertitude, à l'opportunité, qui adapte les principes, mesure pour corriger, rétroagit en fonction des nouvelles informations, opérationnalise en fonction des opportunités, invite en permanence à la négociation et à la production de compromis utiles au projet, utiles à la ville»<sup>10</sup>.

Dans ce contexte, si nous nous centrons sur la réalité particulière du sud de la Méditerranée, un ensemble de principes directeurs et primordiaux peuvent être suivis. Même si leur application n'est pas facile au regard des fortes dynamiques qui s'y opposent, il faut en tenir compte dans le développement des solutions urbaines nouvelles et innovantes, notamment en ce qui concerne l'environnement, le développement urbain, la mobilité et l'urbanisation :

a) **Cohésion et qualité sociale**

Garder à l'esprit la nécessité de créer des environnements urbains sains, sûrs et attractifs, propices à la

---

<sup>10</sup> SacR, 2010, « O Papel das Cidades no Desenvolvimento de Portugal » édition Jornal Sol, Lisbonne.

cohésion et à la qualité sociale, en assurant un espace urbain inclusif et un accès facile tant au logement qu'aux équipements et aux services de proximité, sont autant d'objectifs cruciaux auxquels un projet urbain doit apporter une réponse. À cet effet, il faut absolument **renforcer les relations de voisinage et l'identité locale**, par la promotion et la mise en valeur des éléments historiques et culturels des sites, du brassage des couches sociales, de logements dignes, de l'espace public en tant qu'élément dynamisateur de l'interaction sociale, de l'accès facile aux services élémentaires de proximité (sociaux, culturels, éducatifs, médicaux, de sécurité et de transport public), du petit commerce et des zones de divertissement et de loisirs. Autant d'aspects qui, lorsqu'ils sont intégrés, induisent de nouveaux comportements et contribuent de manière décisive au bien-être de la population et à une meilleure urbanité dans les centres urbains.

Dans les pays du sud de la Méditerranée, il existe aujourd'hui une conscience sociale traduite par un ensemble de politiques et d'initiatives, où la promotion du logement social occupe une place importante. Il s'agit cependant de politiques et d'initiatives sectorielles, qui doivent être articulées de manière à générer un réel développement humain et social de cette région.

#### b) Environnement et risques

Dans ce domaine, il faut que les projets urbains répondent efficacement au besoin pressant, prioritaire et transversal de **rétablissement des équilibres écologiques**, très perturbés par l'occupation urbaine anarchique et par l'intense pollution de l'environnement. Les projets doivent donc proposer des solutions de régénération environnementale et paysagère des grands systèmes, d'une part, et développer des **solutions urbaines qui préservent la perméabilité des systèmes naturels**, en assurant la connectivité écologique nécessaire et la sauvegarde des zones à risque, tout en dotant les nouveaux quartiers d'espaces verts, articulés avec les systèmes naturels, propices à la jouissance de la nature et faisant de l'espace public un élément qui concourt à la qualité de vie de la population. Au fond, il s'agit de concevoir une **structure écologique fondamentale** qui intègre d'une manière équilibrée la ville et le système environnemental, en garantissant, au sein de ce dernier, sa double fonction de conservation et de production, nécessairement articulées avec les fonctions urbaines.

Il est également urgent de concevoir et de mettre en œuvre un **système de collecte, de tri et de traitement des déchets solides urbains**, précisément l'un des domaines d'action prioritaires dans les villes du sud de la Méditerranée. À ce niveau, les projets doivent suivre le schéma global et intégré, tout en développant des solutions locales qui permettent une collecte efficace de ces déchets et une prise de conscience des citoyens quant à l'importance d'adopter des comportements qui se traduisent par un espace urbain plus sain.

#### c) Développement urbain



L'augmentation de l'accessibilité des citoyens aux fonctions urbaines de proximité, par la mise en valeur de l'espace public et la création d'itinéraires commodes, sûrs et accessibles (piétonniers et cyclables), est une autre des options prioritaires.

e) Urbanisation

La meilleure façon de combattre la ségrégation spatiale et sociale qui caractérise aujourd'hui les sociétés urbaines – et aussi les villes du sud de la Méditerranée – consiste à promouvoir le mélange et la diversité. Dans ce cas, les projets urbains doivent s'efforcer de trouver des programmes fonctionnels et des solutions d'aménagement urbain qui favorisent le **mélange d'utilisations**, en intégrant les différentes fonctions urbaines, et le **mélange social**, en installant dans le même quartier les différentes couches sociales, de manière à générer de nouvelles formes de sociabilité et de partage de l'espace commun. Dans la pratique, il s'agit de promouvoir un urbanisme inclusif et de proximité, qui stimule l'intégration sur tous les plans – spatial, économique, culturel, fonctionnel et écologique. Appliquées au sud de la Méditerranée, ces solutions pourront inverser la logique sectorielle et casuistique suivie par l'intervention urbaine dans ces territoires, de manière à canaliser les forces et les réponses vers l'objectif commun de produire une ville et non pas seulement un espace urbanisé. Elles permettront aussi de développer un modèle d'habitat ambivalent de familles qui consomment et qui produisent localement, par la valorisation des micro-entreprises familiales, fondamentales pour encadrer l'économie informelle qui a ici un poids très significatif.

> Projet structurant

Dans le contexte des villes du sud de la Méditerranée, il est primordial de développer des projets urbains qui jouent un rôle structurant dans l'organisation et dans le développement du territoire : (i) des projets centrés sur les opérations fondamentales et « obligatoires » pour la mise en œuvre de la stratégie de développement territorial et urbain qui règle les problèmes réels de la ville et qui tire parti de ses atouts ; (ii) des projets dont les impacts positifs dépassent les limites de l'intervention et qui peuvent conférer au territoire un « levier » pour la réalisation d'autres actions et/ou projets issus de la multiplication de leurs effets – l'effet de contamination positive.

Il s'agit au fond de projets susceptibles d'impacter non seulement le territoire mais aussi les agents chargés de son aménagement et de sa gestion, les agents socioéconomiques et les citoyens, en stimulant leur participation active à la construction de la ville durable et, partant, le transfert de savoir-faire si important dans des pays qui sont en train de former des compétences et des qualifications indispensables pour engager un développement cohérent.

Du point de vue stratégique et de la politique de la ville, ce sont ces projets qui, par leur importance vitale pour la durabilité et le progrès de la ville, doivent avoir la priorité dans la mobilisation des moyens de différentes natures (financiers, humains et opérationnels).

> **Projet faisable**

Le projet urbain doit être conçu en tenant compte des structures techniques et des moyens physiques, humains et financiers disponibles pour sa mise en œuvre, ainsi que de la capacité à assurer sur le terrain une gestion efficace de l'opération.

Un projet urbain peut s'appuyer sur des concepts et des idées créatives et innovantes, mais il n'est vraiment durable que s'il est adapté aux conditions locales qui permettent d'assurer efficacement sa mise en œuvre.

La création de conditions institutionnelles et organisationnelles est une condition clé pour le succès d'un projet urbain. Dans cette mesure, il est fondamental que ce dernier revête un modèle institutionnel et organisationnel, permettant d'assurer une gestion intégrée et efficiente de l'intervention.

Pour ce, la création d'une structure dotée de pouvoirs qui concentrent en soi la décision, qui soit le véhicule pour la mise en place du projet urbain, qui soit son visage et qui assume de manière claire et objective la responsabilité du commandement des différentes interventions et de la concertation des différents intérêts impliqués est à recommander.

Le principe fondamental d'un territoire (espace d'intervention) comme dans le cas d'une entité gestionnaire, c'est probablement celui qui répond à l'objectif d'efficience d'un projet urbain.

Un autre aspect fondamental d'un projet urbain a trait au **modèle opérationnel** qui doit l'accompagner, et qui repose sur trois principes fondamentaux qui doivent être préservés :

a) **Durabilité économique**

Il est indispensable de posséder une **connaissance du cadrage**, avec la caractérisation du territoire, des marchés et des instruments de réglementation et d'exercice du droit, afin de s'assurer un modèle économique et financier auto-soutenable et fondé, tant que faire se peut, sur des partenariats solides. Cette durabilité est fondamentale pour le succès économique de l'intervention, créant les conditions capables d'engendrer de la richesse et un retour d'investissement important.

b) **Durabilité environnementale**

Il est également indispensable de détenir une **connaissance de l'activité** sur le territoire, en identifiant ses vocations et ses aptitudes, les contraintes et les potentialités pour, à partir de là, tracer une stratégie et des modèles d'intervention adaptés aux différents contextes territoriaux. Faire la gestion de l'endroit, en identifiant les facteurs critiques de l'intervention, voilà une condition indispensable à la gestion opérationnelle.

c) Durabilité sociale

En dernier lieu, il est aussi indispensable de posséder une **connaissance des outils opérationnels**, afin de garantir ainsi une gestion efficace du projet urbain, adapté au milieu social où il s'insère.

En synthèse, le projet urbain doit être accompagné d'un modèle (organisationnel, juridique, financier et opérationnel) dûment informé et fondé sur un ensemble de principes et sur une stratégie qui assurent une programmation et une gestion de l'intervention correctes.

Une fois l'intervention concrétisée (post-projet), il deviendra nécessaire de créer les conditions techniques et d'organisation pour une gestion urbaine efficace, qui assure une qualité permanente de l'espace urbain en matière de confort, de sécurité et d'image. Ce n'est qu'ainsi qu'il est possible d'éviter les phénomènes de dégradation et de déqualification des nouveaux espaces urbains.

Dans le cadre de la gestion urbaine, il est important que soient appliqués les outils modernes capables d'apporter une réponse informée et efficace, dans un espace temps court. Le système d'information géographique (SIG) et les plates-formes électroniques de partage et de gestion de l'information sont de bons exemples d'outils puissants, qui constituent, actuellement, un élément indispensable d'appui au projet urbain de grande envergure, tant pour la conception des interventions, comme aussi pour la gestion ultérieure de l'espace urbain.

> Projet différencié et différenciateur

Un projet urbain est **différencié et différenciateur** quand il intègre des solutions innovantes, créatives et efficaces, qui le distinguent des projets conventionnels. Toutefois, ces qualités sont seulement stimulées quand il existe la capacité de construire et de consolider une marque forte qui les projette, une marque qui permette de « conquérir » les différents publics-cible au processus collectif de création de la nouvelle urbanité.

Comme tel, il est nécessaire de valoriser le **marketing territorial** en tant qu'instrument fondamental de communication et de différenciation d'un projet urbain, qui repose sur quatre prémisses :

#### a) Communication

Les opérations urbaines à grande échelle négligent fréquemment l'interaction avec la population en général. Il ne s'agit pas du partage, déjà énoncé auparavant – dissiper les doutes, fournir des informations et accompagner la population locale directement impliquée dans l'intervention – mais de la population en général, que nous désignons habituellement d'« opinion publique ».

Une stratégie d'intervention sur le territoire, qui implique un nouveau modèle d'occupation encore inconnu, est toujours complexe, parce que c'est difficile à «expliquer» dans ses multiples dimensions, d'où, il est fondamental de savoir communiquer sur quelque chose qui n'existe pas encore, qui n'est encore qu'une intention, en anticipant aussi un avenir qui n'est pas encore devenu réalité.

Il faut également considérer qu'un projet urbain implique des délais parfois prolongés d'exécution, qui dans de nombreux cas, engendrent de l'insatisfaction de la part de la population. C'est pourquoi il est nécessaire de renouveler régulièrement des messages.

Au fond, le projet urbain constitue un événement de communication entre les agents du changement, d'une part, et les destinataires, de l'autre. Ceci étant, il est essentiel d'assurer la transmission efficace et régulière du message.

#### b) Publics

Toute l'opération de communication doit tenir compte de son public-cible. Il ne s'agit pas de la population locale qui, dans le cadre de l'intervention, est directement engagée selon le modèle participatif, mais oui du public élargi et/ou spécifique, c'est-à-dire de la population et des agents qui, pour une raison quelconque, ont un intérêt particulier dans l'intervention préconisée.

D'où l'importance d'assurer l'engagement direct et permanent des professionnels et des organismes associatifs directement impliqués dans les interventions urbaines (projeteurs, promoteurs immobiliers, opérateurs logistiques, entrepreneurs, etc.), le projet devant être accompagné d'un plan élargi de participation et de divulgation.

#### c) Un territoire de marques

Parler de *branding* pour les territoires qui sont encore en cours de transformation peut paraître prématuré, néanmoins, il faut être conscient que pour l'affirmation de l'identité de la nouvelle urbanité qui résultera de la mise en place du projet urbain, et, naturellement, pour sa commercialisation, il est important de construire des marques propres qui le différencient.

Ainsi, il est important que le projet urbain soit accompagné d'un schéma intégré qui mette en relief et qui valorise ses différences et ses singularités, en permettant d'engendrer des synergies qui consolident et qui projettent l'image d'une nouvelle urbanité qui va être créée.

d) E-Marketing

Créer des conditions favorables à la communication, grâce à des instruments qui soient des véhicules efficaces de l'interaction communicationnelle, c'est là un objectif qui ne doit pas être ignoré. Les portails électroniques jouent un rôle d'interface de divulgation, d'information et de promotion de l'intervention auprès des différents publics-cible du territoire : techniciens, institutions, entreprises et public en général, d'où il faut les valoriser en tant qu'élément qui accompagne un projet urbain.

En conclusion, la dimension de la communication d'un projet urbain ne peut – ne doit pas – être négligée, puisqu'elle peut faire toute la différence – c'est ce qui fait fréquemment la différence – entre un modèle de transformation territorial fondé sur une citoyenneté participative et un modèle de citoyenneté engagée, impliquée et consciente, où les agents du changement se fondent avec les destinataires en vue de la concrétisation d'un objectif commun, la « construction » d'un territoire et d'un espace urbain durable et qualifié.

#### 05. Critères de mise à l'examen d'un projet urbain durable

À partir de la compréhension du « territoire-cible » de cette initiative, nous nous sommes efforcés de développer une réflexion globale centrée sur les grands principes qui doivent présider à la conception des nouveaux centres urbains du sud de la Méditerranée et sur les caractéristiques primordiales d'un projet urbain, qui est qualifié de durable et qui se destine à « produire une ville durable ».

Parque EXPO, entité à caractère public qui s'assume comme un instrument privilégié en vue de la concrétisation des politiques et de l'aménagement du développement du territoire et véhicule d'un « regard public » sur la conception de nouvelles solutions urbanistiques, architecturales et paysagères, a rassemblé et consolidé, au fur et à mesure, une vision et une expérience qualifiée et diversifiée d'intervention sur le territoire et dans les villes, qui, de par sa capacité d'adhérence aux différents contextes territoriaux, de réponse aux différentes problématiques et de par la transdisciplinarité qu'elle prête à la conception et à l'opérationnalisation de ses projets, constitue aujourd'hui un référentiel important, au niveau national et international, dans le « dessin » des interventions qui visent la mise en valeur du territoire, de l'environnement et de ses villes.

L'apport, ici exprimé, tel comme cela a été signalé auparavant, est le reflet de cette expérience de conception de plans et de projets, d'opérationnalisation des interventions de requalification urbain et environnementale et de la

propre gestion de l'espace urbain, ici centrée sur les projets situés dans les régions du « pourtour méditerranéen ».

Au Portugal, nous devons mettre en relief le projet du *Parque das Nações* (1993-2007), de la responsabilité de Parque EXPO. Il s'agit probablement du plus ambitieux projet national de reconversion urbaine et de requalification environnementale du XXe siècle, qui a mené à la transformation d'une zone industrielle étendue, dégradée et vétuste de la ville de Lisbonne (330 hectares), située à l'extrême est de la ville et sur une bande de 5 km de rives du fleuve Tage, en un nouvel espace urbain multifonctionnel, doté de fonctions supérieures et spécialisées, d'une image différenciée et d'une accessibilité qualifiée. Cette nouvelle centralité, qui a accueilli l'exposition universelle EXPO'98, a conféré à la capitale une vitalité rénovée et un nouveau rôle dans le contexte métropolitain, constituant un modèle à succès et efficient qui projette cette intervention comme *case study* au niveau national et international, et qui a permis de dégager l'importance des opérations de renouvellement urbain en vue de la revitalisation des villes.

Cette intervention<sup>11</sup> de grande amplitude et de grande complexité, ancrée dans une vision particulière et intégrée de la ville et de ce qu'elle peut représenter à l'avenir, a représenté une opportunité unique de développement et d'application de concepts urbains et environnementaux neufs et modernes, dotant Parque EXPO d'une expérience conceptuelle et opérative uniques dans le domaine de la requalification et de la mise en valeur urbaine, qui peut et qui doit être reproduite sur d'autres territoires.

Au Maghreb, et plus particulièrement en Algérie et dans sa capitale, Alger, nous dégageons la révision du *Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (PDAU) de la Wilaya d'Alger*, elle aussi conduite par Parque EXPO. Ce processus a rendu encore plus évident le fait que, dans la quête d'un territoire plus équilibré et plus durable, il est indispensable de définir une stratégie qui partage une vision et un modèle d'organisation et de développement du territoire suffisamment étendus et intégrés – les liens de cohérence des interventions –, ainsi comme il est indispensable aussi qu'il y ait des projets structurants et prioritaires comme leviers du processus de transformation et de développement du territoire et de ses communautés. La stratégie territoriale et les projets

<sup>11</sup> Le projet du Parque das Nações, dont l'investissement évalué à environ 760 millions d'euros, a engagé un vaste ensemble d'opérations préliminaires, parmi lesquelles, l'élimination du passif environnemental (décontamination des sols et des eaux, fermeture d'une décharge, assainissement et dépollution et régularisation du tronçon final de la rivière Trancão), le relogement de la population résidente et délocalisation des activités industrielles et commerciales. Ces opérations préliminaires ont permis de démarrer le processus de construction d'une nouvelle centralité urbaine à l'est de la ville de Lisbonne, où il faut relever un réseau d'infrastructures étendu et complexe – dont une galerie technique d'environ 6,2 km destinée à accommoder les différents réseaux (eaux chaudes et froides, collecte de déchets à travers par aspiration, eau potable, arrosage, réseaux électriques et de télécommunications en fibre optique) – et l'ensemble d'équipements phare et de référence (l'océanarium, le pavillon multi-usages, le centre international d'expositions, le pavillon du Portugal, le pavillon de la connaissance, le théâtre Camões, la gare multimodale de l'Orient, etc.), auxquels se sont associées de nouvelles zones résidentielles (1.240.000 m<sup>2</sup> de SHOB), de services (480.000 m<sup>2</sup> de SHOB) et de commerce (200.000 m<sup>2</sup> de SHOB), disposées d'après un concept d'espace urbain qualifié et multifonctionnel, doté d'une grande qualité architecturale, d'un espace public généreux et agréable (6,4 ha) et d'une grande qualité environnementale et paysagère, matérialisée dans un réseau étendu et diversifié d'espaces verts (110 ha). Cette intervention a été accompagnée de la mise en place d'un nouveau réseau d'accessibilités et de transport, qui a permis d'intégrer différents modes de transport avec de grandes infrastructures routières et ferroviaires (pont Vasco da Gama, variante de l'autoroute du Nord, circulaire régionale intérieure de Lisbonne, lignes ferroviaires de banlieue, métro, réseau routier de la ville) et qui a été renforcé grâce à une nouvelle station intermodale de transport, la station Orient.

structurants sont de ce fait indissociables, et c'est au niveau de cette dichotomie que se joue la durabilité future des villes méditerranéennes.

Le PDAU d'Alger, qui est le fruit de la volonté des autorités locales, exemplifie un modèle de plan fondé sur une vision systémique et intégrée du territoire à forte vocation opérationnelle, qui s'efforce de « rompre » avec le modèle traditionnel d'aménagement fonctionnaliste pour, en se basant sur ses dimensions stratégique, réglementaire et opérationnelle, concilier et intégrer les initiatives d'aménagement du territoire et de régénération des centres urbains avec les initiatives de promotion de la compétitivité et de la cohésion sociale, de manière à conférer une expression territoriale aux processus de concentration d'activités, d'entreprises et de compétences et à constituer ainsi un instrument efficace de développement et de création de richesse.

Le PDAU d'Alger s'appuie sur un modèle de programmation et de mise en œuvre d'un ensemble diversifié de projets structurants (qui incluent des projets urbains prioritaires) dans les domaines les plus divers, tels que la réhabilitation du centre historique, la requalification et la reconversion du front de mer, la création d'une nouvelle centralité urbaine (El Harrach-Baraki), la construction de nouveaux équipements de référence, la reconversion et le réaménagement du Port d'Alger, l'extension et la refunctionalisation de l'aéroport international, la création d'un réseau de transport en commun en site propre, la création d'un nouveau réseau logistique, industriel et de services, la création d'un parc métropolitain, parmi tant d'autres.

Ce sont ces projets qui permettront, en intervenant d'une manière « chirurgicale » sur tous les domaines stratégiques et sur les secteurs présentant une importance vitale pour Alger, de mobiliser au long d'un cycle de vingt ans tous les agents autour de la construction d'un territoire durable et plus cohérent et de créer l'effet démonstratif souhaité, en perpétuant dans le temps et dans l'espace une action continue de transformation positive du territoire.

C'est, entre autres, sur cette expérience que se fonde la contribution de Parque EXPO. Nous espérons qu'elle sera utile à l'élaboration du cadre de critères de mise à l'examen des projets urbains durables, un cadre qui compte d'ailleurs déjà un ensemble de critères assez cohérent et suffisamment large pour évaluer la qualité d'un projet urbain : (i) qualité en ce qui concerne leur intégration et leur contribution à la mise en œuvre d'une stratégie fondée sur une vision globale et intégrée du territoire et des villes ; (ii) qualité et efficacité du projet ; (iii) qualité et efficacité de la gestion du projet ; et (iv) qualité et efficacité des cadres institutionnel, légal et financier disponibles.

Seules deux réserves se posent : (i) la première concerne la nécessité de créer un cadre d'évaluation suffisamment flexible et adaptable pour permettre de distinguer les différents contextes d'intervention – des réalités différentes exigent des solutions différentes ; (ii) la seconde concerne la nécessité de souligner le patrimoine culturel en tant que thème-clé pour la cohésion de ce vaste territoire, où la valorisation des mesures et des actions prévues dans les projets qui servent à renforcer les « ponts culturels » dans la Méditerranée et qui

inversent le processus de dégradation auquel le patrimoine a été voué ne manquera pas de constituer une valeur ajoutée pour le développement durable de ce vaste et important territoire.

En ce qui concerne les secteurs prioritaires identifiés, une réflexion plus approfondie sur le contenu du document qui nous a été présenté fait apparaître quelques omissions importantes dans le cadre des villes du sud de la Méditerranée, notamment : (i) le **patrimoine culturel**, l'un des vecteurs incontournables du développement des villes, tant au plan de la pérennité de leur identité historique et patrimoniale, que des possibilités offertes pour lancer les nouveaux cycles et les nouvelles dynamiques culturelles, sociales et économiques des villes du sud de la Méditerranée, avec une nette répercussion sur leur compétitivité ; (ii) la **logistique**, en mettant l'accent sur la création/reconfiguration des réseaux logistiques de stockage et de distribution des biens et leur intégration/relation avec le milieu urbain ; (iii) l'**industrie**, afin de répondre au besoin de repenser et de moderniser le système de zones d'affaires, par la reconversion des zones industrielles obsolètes et la création de nouvelles zones d'affaires offrant un niveau élevé d'infrastructures et une grande qualité environnementale, tournées essentiellement vers les industries propres (*clean tech*), innovantes et créatives, compatibles avec le milieu urbain ; (iv) les **services et le commerce**, essentiels à la vitalité des centres urbains, avec le développement de solutions intégrées qui valorisent et renforcent la multifonction de l'espace urbain ; et (v) l'**habitat**, thème déjà identifié comme prioritaire, où il faut non seulement répondre à la nécessité d'éradiquer les bidonvilles – déjà identifiée elle aussi –, mais également donner la priorité à la nécessité d'inscrire les politiques et les initiatives publiques de création de logement social dans une politique intégrée de la ville, afin d'éviter des solutions inadaptées qui ne font qu'aggraver les phénomènes déjà significatifs de ségrégation spatiale, fonctionnelle et sociale qui caractérisent les villes du sud de la Méditerranée.

Enfin, concernant le cadre stratégique à retenir, il faudrait accorder une certaine attention – du fait de la problématique et des solutions présentées – au Plan d'Action pour la Méditerranée (PAM), inséré dans le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), un plan fondé en 1975 et qui a pour base légale la Convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution (Convention de Barcelone), révisée 1995. Ce plan a donné lieu à l'élaboration d'un ensemble de plans d'aménagement côtier (PAC) pour la côte méditerranéenne (Croatie-Kastela, Turquie-Izmir, Grèce-Rhodes, Syrie, Albanie, Tunisie-Sfax, Égypte-Fouka, Israël, Malte, Maroc, Liban, Slovénie et Algérie), qui comportent d'importantes orientations pour le développement durable des villes de l'arc méditerranéen.

Lisbonne, le 12 janvier 2010

## Annexe 14 : Liste des participants au séminaire technique.

Mme. Maryse Gautier	Banque Mondiale/CDC
M. Thierry Gonzalez	Agence Française de Développement
M. Francesco Lanzafame	Banque Interaméricain de Développement
M. Olivier Lavinal	Banque Mondiale
M. Mario Aymerich	Banque Européenne d'Investissement
M. Guy Fleuret	Banque Européenne d'Investissement
Mme. Joyce Liyan	Banque Européenne d'Investissement
Mme. Marianna Ruiz Alvarado	Banque Européenne d'Investissement
Mme. Monica Scatasta	Banque Européenne d'Investissement
M. Franck Fauchoux	MEEDDM
M. Taoufik Souami	Institut Français d'Urbanisme
M. Alain Cluzet	Communauté d'agglomération du plateau de Saclay
M. Frédéric Schneider	2EI-Véolia environnement
Mme Myriam Bakhoum	Orascom Développement, Le Caire
M. Sérgio Ferreira Alves	Parquexpo Lisbonne
M. Jacques Barbier	Confluence, Rabat
Mme Anne Burlat	Plan Bleu
M Sylvain Houpin	Plan Bleu