

Accompagner les métropoles sur la voie d'un développement soutenable : acquis et perspectives du *Global Lab on Metropolitan Strategic Planning* de la Banque mondiale

Par Florence CASTEL

Ingénieur général des Ponts, des Eaux et des Forêts, directrice générale du pôle de compétitivité ADVANCITY

Plus de la moitié de la population mondiale vit aujourd'hui en milieu urbain et les projections à l'horizon 2050 amènent à fixer cette proportion à 7 habitants sur 10. Cette situation permet ainsi aux métropoles, à l'instar du Grand Paris, de contribuer largement à la croissance de leur PIB national (une part pouvant atteindre dans certains cas 70%). Elle produit toutefois des effets corollaires qui appellent autant de réponses adaptées (désertification des zones rurales et déséquilibre de développement des territoires, phénomènes de ghettoïsation dans les métropoles, évolution des peuplements des villes...).

Ainsi, investir dans les villes est devenu une priorité pour nombre de gouvernements, au regard de la création de richesses induite. Or, le faire dans le cadre d'un développement soutenable économiquement, socialement et environnementalement ne va pas sans difficulté.

Le *Global Lab on Metropolitan Strategic Planning* mis en place sous l'égide de la Banque mondiale en 2013 (dont la Banque simplifie également l'intitulé en parlant de « Metro Lab ») apporte de premiers éléments d'appréciation pour répondre – non pas de manière normative, mais dans le cadre d'une recherche permanente de dialogue – à cette question récurrente : comment évaluer une ville ?

Retour sur les origines du *Global Lab*

Le lancement de *Global Lab*, laboratoire mondial sur la planification stratégique métropolitaine, a eu lieu à New York City du 19 au 25 avril 2013, au cours de la session « *World cities* » de la 23^{ème} assemblée annuelle de la *Regional Plan Association* ⁽¹⁾.

Il s'agissait pour la Banque mondiale de mettre en place une communauté d'échange de pratiques composée de responsables municipaux venant de villes de plusieurs pays et continents.

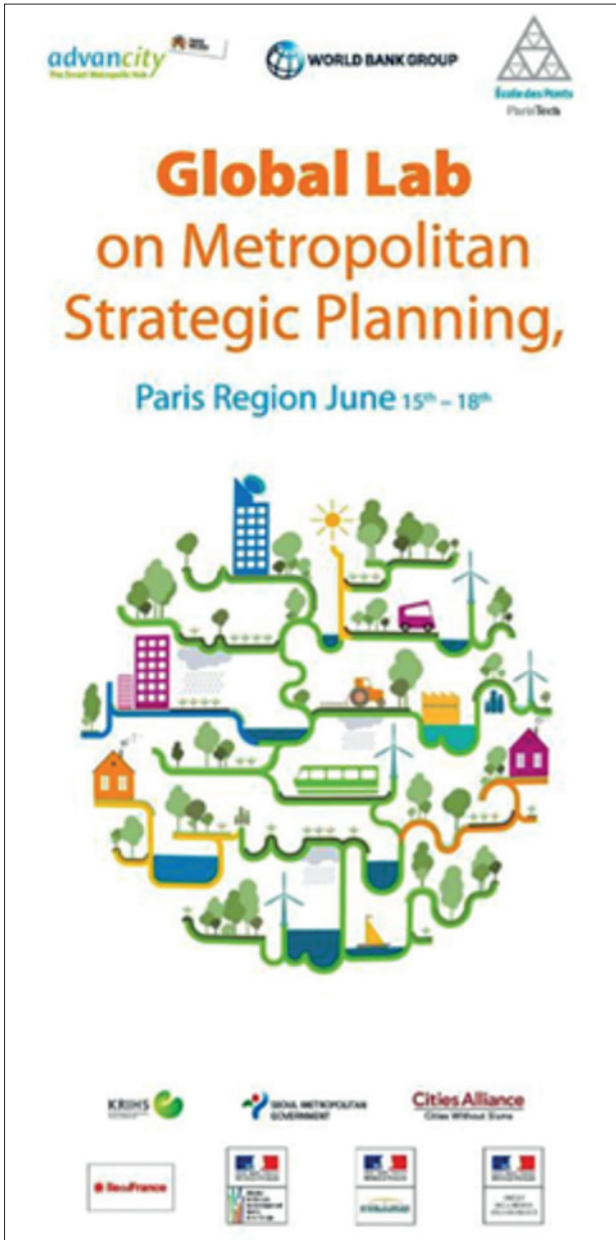
À sa création, le laboratoire a réuni les délégations de dix villes (Accra, Dar es Salam, Nairobi, Addis-Abeba, Ho Chi Minh-Ville, Karachi, Katmandou, Mumbai, Rio de Janeiro et Mexico), qui couvraient quatre régions différentes du

globe (l'Afrique, l'Asie de l'Est + le Pacifique, l'Asie du Sud et l'Amérique Latine + les Caraïbes).

Deux ans plus tard, en 2015, la réunion du *Global Lab* organisée à la demande de la Banque mondiale par le pôle de compétitivité ADVANCITY, en partenariat avec l'École des Ponts ParisTech et avec le soutien de la région Île-de-France et du ministère chargé de l'Écologie, a rassemblé (à Paris, du 15 au 18 juin 2015) une centaine de maires et de responsables de la planification urbaine de vingt villes : Accra, Amsterdam, Le Caire, Casablanca, Dakar, Dar es Salam, Guadalajara, Karachi, Kigali, Kisumu, Maharashtra, Mumbai, Nairobi, New York City (*Regional Plan Asso-*

(1) <http://www.rpa.org/about>

ciation), Panama City, Paris, Rio de Janeiro, Riyad, Seoul et Surabaya.



Le réseau des métropoles participantes permet aujourd'hui de couvrir des situations très diverses et d'explorer les solutions répondant à des préoccupations communes, en particulier en matière de développement économique, de résilience, d'équité sociale, de transports et de gouvernance.

Les atouts d'un fonctionnement en réseau

La particularité du fonctionnement de ce réseau réside dans le fait qu'il rassemble des villes présentant des stades de développement différents. Il s'agit d'une plateforme dédiée à la recherche de solutions permettant de gérer la croissance d'une manière qui soit à la fois inclusive et durable, et de réduire la pauvreté en promouvant une prospérité partagée.

Chaque ville a ses propres solutions. Mais à l'échelle planétaire, les problèmes sont communs, notamment dans le contexte du changement climatique. Les villes, qui consomment près des deux tiers de l'énergie mondiale et produisent plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre, ont en effet un rôle vital à jouer dans les efforts visant à stabiliser le réchauffement du globe au-dessous de 2 degrés Celsius. À mesure qu'elles se développent, leur exposition aux risques climatiques et aux risques de catastrophes naturelles augmente. Près d'un demi-milliard d'habitants des villes vivent en outre dans des zones côtières, ce qui accroît leur vulnérabilité aux ondes de tempête et, plus généralement, à l'élévation du niveau de la mer.

La communauté réunie dans le cadre du *Global Lab* donne une occasion exceptionnelle à chaque ville participante de tirer des enseignements des succès, mais également des erreurs, des autres villes du monde.

La méthode éprouvée consiste en des rencontres physiques deux fois par an complétées par des échanges dans le cadre d'un outil collaboratif spécifique mis en place par la Banque mondiale, de cours sur Internet et de séminaires en ligne (les *webinars*).

Ses activités ont été conçues en fonction des besoins et des aspirations des villes participantes : tables rondes, visites sur le terrain, et surtout échanges dans le cadre de groupes de travail sur les questions de planification métropolitaine spécifiques aux villes mondiales émergentes.

Objectifs et méthode

La Banque mondiale est impliquée dans des projets de développement dans plus de 120 pays, ce qui lui permet en tant que telle de bénéficier d'un retour d'expériences extrêmement utile sur les retombées des investissements réalisés.

Il était dès lors pertinent de mettre à profit ces résultats pour franchir l'étape suivante, celle de la définition d'indicateurs permettant d'évaluer *a priori* le caractère soutenable des projets, et donc l'intérêt pour la Banque mondiale de leur accorder un appui financier.

L'action de la Banque mondiale est en effet sous-tendue par deux principes fondamentaux qui sont en cohérence avec ceux portés par ADVANCITY dans l'évaluation en amont des projets soumis au pôle selon la méthode des 4 C (voir l'Encadré de la page suivante) :

- les métropoles doivent être inclusives et les bénéfices de l'urbanisation doivent être partagés ;
- toute croissance rapide est difficile à gérer : des outils de planification sont donc nécessaires.

Sur ces deux objectifs de base, auxquels les villes du monde entier sont confrontées, les solutions peuvent être différentes, mais il est possible de dégager des outils communs, par exemple en matière de diffusion de l'information ou d'association des différents acteurs intervenant dans les processus de fabrication de la ville, ou de définir des pratiques adaptées au contexte des territoires en matière de prise en compte des changements climatiques,

La méthode *advancity*® : évaluer les projets urbains durables le plus en amont possible, à l'aune des « 4C »

La métropole intelligente, efficiente et durable doit répondre à quatre enjeux majeurs : être compétitive pour être créatrice de richesses et de valeurs dans une économie mondialisée marquée par la rapidité des échanges ; être créative et innovante pour être à même de s'adapter à un monde en constante mutation en devant faire face aux effets du changement climatique et préparer la transition écologique ; être conviviale et inclusive pour lutter contre les phénomènes de ghettoïsation qui écartent certains quartiers des bénéfices du fonctionnement métropolitain ; enfin, être consensuelle grâce à une gouvernance appropriée permettant à tous ses habitants ou usagers de participer à sa conception, à sa transformation et à son fonctionnement.

Ces enjeux sont autant de défis que s'efforce de relever *ADVANCITY – The Smart metropolis Hub*®, qui est le seul pôle de compétitivité dédié en France à la ville et à la mobilité durables. C'est pourquoi tous les projets soumis aux comités stratégiques d'*ADVANCITY* sont évalués à l'aune de ces « 4 C », selon la méthodologie d'évaluation *Advancity*® qui s'appuie sur une batterie d'indicateurs pour chacun de ces items.

de résilience et de gestion des risques, de partage de la richesse créée du fait métropolitain et de maîtrise de l'urbanisation et de préservation des ressources non renouvelables, telles que les terres agricoles et naturelles, ainsi que d'adaptation des transports ou de gestion des déchets.

De surcroît, les villes doivent aujourd'hui agir en ayant pour objectif supplémentaire de concevoir leur développement dans le contexte du changement climatique.

Résumé du Grand Paris *Global Lab*

Le Grand Paris *Global Lab* a notamment ciblé la question de la planification urbaine dans le contexte du changement climatique, et ce, en droite ligne avec les thèmes de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (COP21), qui s'est tenue au Bourget du 30 novembre au 12 décembre 2015.

En plus des débats sur l'atténuation des effets du changement climatique et sur l'adaptation au changement climatique, les participants ont écouté des dirigeants municipaux présenter leurs approches respectives et leurs innovations dans les domaines de l'inondation, de la qualité de l'air et de la gestion des déchets solides en milieu urbain, ainsi que les perspectives des métropoles participantes en matière de transports, d'aménagement du territoire et d'expansion urbaine.

Les conclusions de cette édition peuvent être résumées comme suit :

- une planification de l'utilisation des ressources des sols (sols agricoles inclus) qui soit efficace et équitable, est

probablement la mesure d'atténuation la plus fondamentale pour réduire les effets du changement climatique ;

- l'attention prêtée aux formes urbaines (en ayant une approche urbanistique, et pas seulement architecturale), leur analyse en fonction des conditions de site, une utilisation innovante des espaces urbanisables et un développement stratégique des infrastructures sont des facteurs possibles d'atténuation des effets du changement climatique ;
- la planification de scénarios, sur la base d'analyses robustes, favorise les synergies et permet de promouvoir des mesures d'atténuation fortes ;
- l'innovation technologique est essentielle pour lutter contre les effets du changement climatique à l'échelle métropolitaine.

L'innovation ne se limite toutefois pas à la technologie, même si les innovations technologiques sont déterminantes. Il faut également être attentif aux innovations que l'on peut qualifier de méthodologiques, qui permettent d'induire des changements de comportement et des réflexions sur des services d'un nouveau type. En reliant les métropoles du monde entre elles, le *Global Lab* leur permet d'échanger sur les meilleures pratiques pour assurer une diffusion plus rapide des techniques de planification urbaine optimales et efficaces. Telle est d'ailleurs la devise du pôle de compétitivité *ADVANCITY*, qu'a portée M. Jean-Louis Marchand, président du pôle lors de l'événement grand-parisien de novembre 2015.

Les perspectives : vers un « classement de Shanghai » des villes durables ?

La mise en place d'un réseau fonctionnant de manière régulière et auquel chaque ville membre apporte une contribution équivalente n'est pas chose facile. Les services de la Banque mondiale effectuent un travail considérable pour mobiliser les délégations et arriver à synthétiser les productions de chacune des réunions physiques des membres du réseau. Compte tenu du niveau des responsabilités exercées par chacun des participants, arriver à concilier les plannings de chacun est un exercice délicat. Or, tout ne peut pas être fait de manière dématérialisée via la plateforme collaborative qui a été mise en place : la nécessité de regroupements physiques pour stimuler la collaboration avait été identifiée lors de la création, en France, des *clusters*, qu'il s'agisse de grappes d'entreprises ou de pôles de compétitivité.

Le travail mené au sein du réseau du *Global Lab* a amené la Banque mondiale à entreprendre un travail complémentaire en vue de définir des « indicateurs de ville durable », devant permettre d'apprécier le niveau de maturité des métropoles du réseau sur les grandes thématiques qui y sont abordées tant pour conforter la Banque mondiale dans le bien-fondé de son appui financier que pour permettre aux métropoles de définir leurs propres tableaux de bord. Il s'agit là d'un exercice particulièrement complexe qui a déjà été au centre de plusieurs initiatives, comme les pratiques d'évaluation par indicateurs qui se multiplient

dans les projets de durabilité urbaine, surtout en matière d'aménagement urbain durable.

Une initiative parmi d'autres est celle de la Ville de Paris qui élabore, depuis 2007, un tableau de bord d'indicateurs adossé au référentiel « Un aménagement durable pour Paris »⁽²⁾ dans le but d'évaluer les niveaux de performance des opérations d'aménagement au regard d'objectifs de développement durable.

À l'échelle nationale, pour permettre aux acteurs publics de décliner localement les enjeux du développement durable, le Commissariat général au développement durable (CGDD) et la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (l'ex-Datar, aujourd'hui le Commissariat général à l'égalité des territoires - CGET) ont construit, entre 2008 et 2010, un référentiel d'indicateurs de développement durable territoriaux⁽³⁾, qui est le fruit d'une large réflexion collective réunissant des experts, des représentants des associations d'élus et des associations environnementales, ainsi que des responsables de la production chiffrée d'indicateurs.

Parallèlement, l'État a lancé, dès 2008, la démarche Eco-Quartier⁽⁴⁾, qui s'est concrétisée en décembre 2012 par la création du label national EcoQuartier, et, en application de la loi de programmation du Grenelle de l'Environnement, la Stratégie nationale de développement durable (SNDD), qui a été adoptée par le gouvernement pour la période 2010-2013⁽⁵⁾ et qui a défini 54 indicateurs de développement durable faisant l'objet, depuis octobre 2011, d'une mise à jour dans le cadre de la remise au Parlement du rapport sur la mise en œuvre de la SNDD. Ces indicateurs, cohérents avec les indicateurs phare européens, se déclinent au niveau territorial (en métropole et dans les outre-mer) afin d'exprimer au mieux les préoccupations des populations et d'être ainsi au plus près possible du terrain.

À l'échelle européenne, le cadre de référence de la ville européenne durable – *Reference Framework for European Sustainable Cities (RFSC)* – est depuis février 2013 un outil-web (www.rfsc.eu/) qui propose un appui méthodologique aux villes afin de les aider à intégrer les principes de la durabilité et de l'approche intégrée dans leurs politiques et dans leurs projets, et ce, à différentes échelles de leur maillage urbain.

À l'échelle internationale, l'Organisation internationale de normalisation (ISO) a publié, en mai 2014, une norme (ISO 37120:2014), qui présente les indicateurs clés permettant d'évaluer les services urbains et la qualité de vie d'une

ville. Ces indicateurs qui vont de la gestion des déchets à la finance, en passant par la santé, les transports, l'énergie et les loisirs, sans oublier la gouvernance, doivent permettre de comparer les villes entre elles, et d'identifier et de partager les meilleures pratiques et politiques de développement. Une trentaine de villes se sont jusqu'ici inscrites pour prendre part à cette démarche⁽⁶⁾, mais elles ne couvrent pas tous les continents (on y trouve six villes européennes, mais aucune ville française). Une conséquence de cette pratique normative serait d'aboutir à une sorte de « classement de Shanghai » des villes dites durables.

Dans ce contexte, l'approche réseau de la Banque mondiale (qui est proche des principes français) apparaît vraiment pertinente, car elle ne place pas les villes en compétition les unes avec les autres, mais permet à toutes les villes, quel que soit leur niveau de développement, de bénéficier chacune à son propre rythme du retour d'expérience. C'est dans cet esprit qu'ADVANCITY a mis à la disposition de la Banque mondiale UrbanWiki®, ce wiki conçu par ADVANCITY – le premier au monde à être dédié aux innovations urbaines – vise à constituer un carrefour planétaire des innovations urbaines et à faciliter expérimentations et démonstrateurs sur les territoires par l'échange de bonnes pratiques et le recensement des écueils à éviter.

Plus que jamais, les défis majeurs économiques, sociaux, sociétaux et environnementaux auxquels nous sommes confrontés, nécessitent une approche collective afin qu'une réponse globale puisse leur être apportée. Les effets des désordres observés sont planétaires, mais ils touchent les continents et les métropoles de manière différenciée : la formule « *Penser global, agir local* » employée par René Dubos⁽⁷⁾ lors du premier Sommet sur l'Environnement, tenu en 1972, est plus que jamais d'actualité.

(2) <http://www.ekopolis.fr/amenager/outils/referentiel-un-amenagement-durable-pour-paris>

(3) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Des-indicateurs-de-developpement,37452.html>

(4) <http://www.logement.gouv.fr/les-ecoquartiers>

(5) <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Presentation-de-la-strategie,19662.html>

(6) <http://www.dataforcities.org/global-cities-registry/>

(7) Agronome, biologiste et écologue français émigré aux États-Unis, René Dubos (1901-1982) a participé aux travaux préparatoires du premier Sommet de la Terre (qui s'est tenu à Stockholm en 1972).