

Comment élaborer une politique urbaine nationale

GUIDE PRATIQUE



ONU-HABITAT

How Comment élaborer une politique urbaine nationale pratique : GUIDE PRATIQUE

Publié pour la première fois à Nairobi en 2019 par ONU-Habitat

Droit d'auteur © Programme des Nations unies pour les établissements humains, 2019

Tous droits réservés

Programme des Nations unies pour les établissements humains (ONU-Habitat)

P. O. Box 30030, 00100 Nairobi GPO KENYA www.unhabitat.org

Tel: 254-020-7623120 (Central Office)

www.unhabitat.org

Numéro HS : HS/016/19E

Contribution financière et soutien : Gouvernement de la Corée du Sud

Nous remercions tout particulièrement le Centre de recherche urbaine de la Royal Melbourne Institution of Technology (RMIT) pour avoir accueilli l'atelier de rédaction de ce guide

Remerciements

Co-rédacteurs : Daniel Biau, Debolina Kundu, Gianluca Crispi, Jago Dodson, Jose Brakarz, Michele Acuto, Okju Jeong, Remy Sietchiping, Sara Stace, Thomaz Ramalho, Yele Williams Oyekola.

Contributeurs : Charles Ebikeme, Sue Parnell, Se Hoon Park, Shipra Narang-Suri, Wendy Steele

Éditeur : Vicky Quinlan

Conception et présentation : Jean Robert Gatsinzi

Avis de non responsabilité

Les désignations employées dans cette publication et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les opinions exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles du Programme des Nations Unies pour les établissements humains, des Nations Unies ou de ses États membres.

La présente publication peut être librement reproduite ou citée, en tout ou partie, à condition qu'il soit fait mention de la source.

Comment élaborer une politique urbaine nationale

GUIDE PRATIQUE



ONU-HABITAT

AVANT-PROPOS



J'ai le plaisir de vous présenter le guide pratique sur l'élaboration d'une politique urbaine nationale.

Les villes sont des centres de démocratie, d'innovation, de développement économique et de chaos. Elles peuvent "faire ou défaire" la réalisation des programmes mondiaux sur la durabilité environnementale, l'adaptation aux effets du changement climatique et leur atténuation, la réduction de la pauvreté et la lutte contre la faim et les inégalités socio-économiques. Des mesures efficaces à l'échelle mondiale, régionale, nationale et infranationale sont donc nécessaires pour assurer leur succès.

Fondamentalement, l'urbanisation durable nécessite des politiques urbaines nationales et infranationales qui puissent tirer parti des possibilités offertes par les villes pour les transformer en pôles dynamiques catalysant la prospérité mondiale.

L'ouvrage illustre le processus d'élaboration d'une politique urbaine, notamment les acteurs de son élaboration et de sa mise en œuvre, son mode de

financement, son alignement sur les cadres de développement internationaux et le rôle des gouvernements infranationaux dans sa mise en œuvre.

Ce guide peut aider à identifier les enjeux et les processus à prendre en compte pour qu'une politique urbaine nationale (1) réponde aux priorités de développement du pays, (2) repose sur des preuves solides et (3) soit axée sur les résultats.

Il contient également des pratiques exemplaires en matière d'élaboration de politiques qui garantissent des villes plus équitables, efficaces, économiquement avancées, innovantes et écologiquement durables.

Ce guide arrive à point nommé. En effet, selon le rapport mondial conjoint sur les politiques urbaines nationales (2018) de l'ONU-Habitat et de l'OCDE, 58 pays en sont aux premières étapes de l'élaboration d'une politique urbaine nationale. Ce guide peut donc constituer une ressource précieuse pour ces pays.

La conception d'une politique urbaine n'est pas la seule étape du processus d'élaboration d'une politique urbaine nationale, ni la dernière. C'est cependant l'élément le plus important du processus.

D'après mon expérience, la manière d'élaborer une politique a une incidence importante sur sa réussite. La caractéristique la plus importante d'une politique urbaine réussie (tant en termes de processus que de résultats) est sans doute son caractère inclusif.

Ce guide met donc fortement l'accent sur l'implication des parties prenantes, en insistant sur le fait que pour pouvoir être mise en œuvre, toute politique urbaine nationale doit être acceptée par l'ensemble des parties prenantes.

Je suis convaincu que ce guide fournira les orientations nécessaires pour élaborer efficacement des politiques urbaines nationales. Je souhaite plein succès à tous les pays et à toutes les parties prenantes engagées dans cet exercice.



Ms. Maimunah Mohd Sharif
Under-Secretary-General
Executive Director
UN-Habitat

TABLE OF CONTENTS

AVANT-PROPOS	IV
SOMMAIRE	VIII
INTRODUCTION	XI
1. PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE NUP	6
1.1 Quelques éléments à prendre en considération avant de s'engager dans l'élaboration de la NUP	6
1.2 Suggestions d'étapes et de produits de la phase d'élaboration	7
1.3 Comment déterminer les meilleures options politiques	9
1.4 Suggestion de modèle pour le document de la NUP	10
1.4.3 Objectifs, buts et résultats	11
2. CONTENU DE LA NUP	15
2.1 La gouvernance urbaine	15
2.2 La durabilité spatiale	18
2.3 La viabilité financière	20
2.4 La viabilité économique	21
2.5 La durabilité sociale	22
2.6 La durabilité environnementale	23
3. MISE EN ŒUVRE ET SUIVI	26
3.1 Plan de mise en œuvre	26
3.2 Plan de suivi	27
Renforcement des capacités nationales en matière de connaissances urbaines	27
Indicateurs de performance clés de la NUP	28
Forum urbain national	28
Révision de la politique urbaine nationale	28
Évaluation	28
Financement	29
Coordination et phasage	29
CONCLUSION	31
FAQS	33



SOMMAIRE

L'adoption d'accords internationaux tels que le Nouvel agenda urbain (NUA) et l'Agenda 2030 constitue un impératif et une justification pour les pays d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques ainsi que des cadres urbains nationaux inclusifs et participatifs. Cela est d'autant plus urgent qu'avec le rythme actuel d'urbanisation, 5,17 milliards de personnes vivront dans des zones urbaines d'ici à 2030, contre 4,22 milliards en 2018.

L'urbanisation présente de nombreuses caractéristiques qui peuvent être mises à profit pour améliorer les moyens de subsistance de l'ensemble des citoyens, qu'ils vivent en milieu rural, périurbain ou urbain. Les zones urbaines aident un pays à être compétitif et offrent la possibilité d'améliorer les résultats économiques, environnementaux et sociaux, mais une opportunité ne se réalise que si un plan est mis en place pour en tirer parti. Sinon, les problèmes liés à l'urbanisation (chômage, bidonvilles, maladies par exemple) seront le scénario futur probable, d'où la nécessité d'une politique urbaine nationale. L'un des principaux objectifs d'une NUP est d'améliorer le bien-être de tous et de veiller à ce que personne ne soit laissé pour compte.

Cet objectif peut être atteint, par exemple, par la réduction de la pauvreté, l'amélioration des conditions environnementales et de la résistance au climat, le développement économique, l'intégration sociale et spatiale, une meilleure gouvernance et la planification institutionnelle. Ce guide fournit un cadre pour entreprendre l'élaboration d'une NUP.

Il propose des étapes pratiques et un processus coordonné pour élaborer une politique urbaine respectueuse des cinq principes clés que sont la participation, l'inclusion, l'accessibilité financière, la durabilité et l'applicabilité.

Il s'adresse principalement aux personnes intervenant dans l'élaboration, la mise en œuvre ou la révision de la politique urbaine, en particulier les décideurs politiques, les départements et les ministères du développement urbain, mais il peut être utile à toute personne désireuse de comprendre ou de s'engager dans le processus de politique urbaine et sa mise en œuvre.

De nombreux gouvernements éprouvent des difficultés à élaborer une NUP en raison de l'insuffisance des capacités, de la constante évolution du contexte politique, de la complexité des relations entre les ministères et les services gouvernementaux et de pressions politiques exercées par des groupes d'intérêt. La consultation est essentielle pendant la phase d'élaboration afin de parvenir à un consensus. Une bonne élaboration de politiques nécessite une volonté politique, un leadership visionnaire, un savoir-faire organisationnel, des mécanismes consultatifs efficaces et de bonnes compétences de négociation de la part du ministère ou du département chargé des questions urbaines. Ce guide suggère qu'il est essentiel, avant le début du processus d'élaboration, de procéder à un diagnostic approfondi du secteur urbain, avec une collecte, un examen et une analyse approfondis des données.

Il est également conseillé d'évaluer les capacités disponibles (humaines, financières, institutionnelles et techniques). Ensuite, les aspects à prendre en compte dans l'élaboration d'une NUP sont notamment la sélection de l'organe directeur, la qualité des données et des informations disponibles, la manière dont les différentes parties prenantes participeront, les ressources disponibles, la manière dont le processus sera coordonné et le contexte - les besoins et les questions qui encadreront la politique.

L'efficacité de la politique et le succès de sa mise en œuvre dépendent de la qualité du processus d'élaboration, plus précisément, de la qualité du leadership, de la participation active, inclusive et éclairée de l'ensemble des parties prenantes. Une consultation et une analyse approfondies sont suivies d'une évaluation des options politiques. L'organe directeur est généralement l'organe chargé de comparer les options entre elles en ce qui concerne leur faisabilité, leur adoption et leur mise en œuvre, et de veiller à ce que toutes les parties prenantes soient tenues informées.

Il existe plusieurs façons d'appliquer et d'activer une politique urbaine nationale, mais il est important que les recommandations et les engagements soient effectivement intégrés dans la planification et la budgétisation annuelles du gouvernement et que la NUP finalisée soit largement partagée.

Le contenu substantiel de la NUP variera énormément d'un pays à l'autre. Cela se reflétera dans le diagnostic urbain propre à chaque pays. Néanmoins, six questions importantes sont communes à tous les pays, à savoir : la gouvernance urbaine, la durabilité spatiale, la viabilité financière, la viabilité économique, la durabilité sociale, ainsi que la durabilité et la résilience environnementales.

La gouvernance urbaine: La bonne gouvernance urbaine doit être participative, responsable et transparente. Elle doit reposer sur deux piliers : un cadre institutionnel solide et un cadre réglementaire favorable.

La durabilité spatiale: un pays doit gérer son système de villes, où les grands centres métropolitains tirent généralement la croissance économique.

La viabilité financière: les gouvernements locaux ont besoin de sources de financement durables et prévisibles pour développer et maintenir les infrastructures de base ainsi que les services locaux

afin de répondre à la croissance urbaine rapide, à la congestion et à d'autres défis. En l'absence de bons mécanismes de financement, le rôle des gouvernements locaux est considérablement compromis.

La viabilité économique : pour assurer la viabilité économique et la prospérité, la NUP doit se concentrer sur la fourniture et l'entretien des infrastructures, ce qui nécessite un investissement public important, une coordination étroite entre les sphères gouvernementales, un phasage prudent et la continuité des interventions.

La durabilité sociale : le logement et un abri adéquat font partie intégrante d'une stratégie visant à favoriser l'inclusion sociale, une préoccupation majeure de la NUP et une politique globale du logement doit tenir compte des besoins de toutes les couches de la société, tout en se concentrant à terme sur les besoins des pauvres des villes.

La durabilité environnementale : Toutes les NUP devraient viser à réduire les impacts environnementaux des villes, à accroître leur résilience aux catastrophes naturelles et à protéger leur population des effets du changement climatique. La réalisation de ces objectifs nécessite une approche intégrée impliquant la planification de la croissance urbaine et la fourniture de services publics, des mesures d'incitation à l'efficacité énergétique dans les entreprises et les foyers, ainsi que la coopération entre les instances en vue d'une utilisation optimale des services publics et des infrastructures.

Comme pour toute élaboration de politique, il est essentiel que les orientations et les décisions politiques soient traduites en actions susceptibles d'apporter des changements tangibles et positifs. Au cours du processus d'élaboration de la NUP, l'autorité dirigeante doit envisager de produire un plan de mise en œuvre de la NUP.

Une politique urbaine nationale doit également être assortie d'un plan de suivi pour aider l'autorité dirigeante et les autres parties prenantes à suivre la mise en œuvre de la NUP ; elle doit suivre les mesures politiques prises et observer l'évolution des conditions urbaines.

Le plan de suivi nécessite un organe de suivi spécialisé de la NUP qui se situe de préférence au niveau national du gouvernement, mais qui est au moins partiellement indépendant de l'autorité dirigeante de la NUP. Chacune des actions politiques de la NUP doit avoir des indicateurs de performance clés, et un cadre de gestion des données dans le cadre de la NUP est nécessaire.

Les politiques urbaines nationales identifient généralement les nouvelles actions politiques qui nécessitent un financement. À son tour, un cadre de financement approprié devra être conçu pour lever les fonds nécessaires, et ce, dans les limites des capacités des acteurs nationaux, sous-nationaux, métropolitains et locaux.

Cependant, il n'existe pas de mécanisme de financement national unique qui puisse être prescrit pour les politiques urbaines nationales - celles-ci doivent être conçues en fonction du contexte et des besoins du pays.

Le plan de mise en œuvre doit répartir clairement les responsabilités des actions entre les organes et les échelons de gouvernement concernés. Il doit en outre préciser les rôles de la société civile, du secteur privé et des universités. Au minimum, cela devrait prendre la forme d'un tableau détaillant les actions de mise en œuvre, l'organe responsable, les délais d'exécution et la source de financement (si nécessaire).

Les questions urbaines sont vastes et, bien qu'il n'existe pas d'approche "unique" du développement urbain, celles mises en lumière dans ce guide sont celles qui sont considérées comme essentielles et qui doivent être abordées au minimum.

INTRODUCTION

L'adoption d'accords internationaux tels que le Nouvel agenda urbain (NUA) et l'Agenda 2030 constitue un impératif et une justification pour les pays d'élaborer et de mettre en œuvre des politiques ainsi que des cadres urbains nationaux inclusifs et participatifs.

Objectif de développement durable 11

Faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables.

Les politiques urbaines nationales sont particulièrement utiles pour atteindre l'objectif 11.a, à savoir: « Favoriser l'établissement de liens économiques, sociaux et environnementaux positifs entre zones urbaines, périurbaines et rurales en renforçant la planification du développement à l'échelle nationale et régionale »



L'INDICATEUR ACTUEL POUR 11. A

« La proportion de la population vivant dans des villes qui mettent en œuvre des plans de développement urbain et régional intégrant les projections démographiques et les besoins en ressources, par taille de ville ».

Un examen de l'indicateur actuel par des experts et des partenaires travaillant sur le développement régional et les politiques urbaines nationales a mis en lumière plusieurs défis majeurs pour la mise en œuvre et le suivi de l'indicateur. L'un d'entre eux est que l'indicateur est difficile à mesurer, est ambigu et ne convient pas au renforcement de la planification du développement national et régional. Au cours des consultations d'experts, il a été convenu qu'un bon indicateur de substitution pour mesurer les plans de développement urbain et régional des villes passe par l'évaluation des politiques urbaines nationales (NUP), ce qui a abouti à une nouvelle proposition d'indicateur.

L'INDICATEUR PROPOSÉ POUR 11. A



INDIQUE:

Le nombre de pays disposant de politiques urbaines nationales ou de plans de développement régional qui :

- (a) répondent à la dynamique de la population ;*
- (b) assurent un développement territorial équilibré et (c) accroissent l'espace budgétaire local.¹*

Nouvel agenda urbain

1. UN-Habitat (2018). SDG 11 Synthesis report

Le nouvel agenda urbain (NUA) souligne la nécessité d'une vision commune de l'urbanisation qui repose sur cinq piliers :

- (i) les politiques urbaines nationales ;
- (ii) la législation et la réglementation urbaines, (iii) la planification et l'aménagement urbains, (iv) l'économie locale et les finances municipales, et (v) la mise en œuvre locale. Le NUA reconnaît la corrélation entre l'urbanisation durable et le développement social, économique et environnemental.



PARAGRAPH 86 OF THE NUA

Nous inscrivons la mise en œuvre effective du Nouveau Programme pour les villes dans des politiques urbaines inclusives, applicables et participatives, selon qu'il conviendra, pour intégrer le développement urbain et territorial durable dans le cadre des stratégies et plans de développement intégré, appuyées, selon qu'il convient, aux niveaux national, infranational et local, par des cadres

institutionnels et réglementaires, en veillant à ce qu'ils soient suffisamment associés à des mécanismes de financement transparents et responsables.



Qu'est-ce qu'une politique urbaine nationale (NUP) ?

Une politique urbaine nationale (NUP) est :

« Un ensemble cohérent de décisions fondées sur un processus délibéré mené par le gouvernement avec pour ambition de coordonner et de rallier les différents acteurs autour d'une vision et d'un objectif communs orientés vers la promotion d'une stratégie de développement urbain plus transformatrice, plus productive, plus inclusive et plus résiliente à long terme. » (ONU-Habitat, 2014).

Une NUP est destinée à exploiter les opportunités et à relever les défis de l'urbanisation. Pour ce faire, elle adopte une approche intégrée de la planification urbaine et territoriale et de sa gestion qui permettra d'améliorer les conditions économiques, sociales et environnementales des communautés et des régions environnantes.

Pourquoi disposer d'une NUP ?

Dans le monde, les zones urbaines sont plus nombreuses que les zones rurales. En 2018, 4,22 milliards de personnes vivaient dans des zones urbaines et à l'horizon 2030, ce chiffre atteindra 5,17 milliards.² Bien que la majeure partie de la croissance se produise en Afrique et en Asie, l'urbanisation a lieu à la fois dans les pays développés et dans les pays en développement.

L'urbanisation présente à la fois des défis et des opportunités:

« Les opportunités telles que l'amélioration des services sociaux, les possibilités d'emploi, la fourniture de meilleurs logements et services de base, le développement économique local et la compétitivité économique à l'échelle nationale sont contrastées par les défis urbains tels que le

chômage, la multiplication des bidonvilles, la propagation des maladies et le manque de services de base."²

Certaines caractéristiques clés de l'urbanisation sont soulignées ci-dessous :

- les zones urbaines font partie intégrante de l'économie et de la prospérité future du pays, et offrent donc la possibilité de tirer parti de l'urbanisation vieillissante pour améliorer les résultats économiques, environnementaux et sociaux ;
- les zones urbaines favorisent la compétitivité d'un pays dans l'économie mondiale en matière d'investissement, de commerce et de main-d'œuvre qualifiée ;
- le changement climatique affecte la résilience des populations urbaines à l'échelle mondiale et locale, et contribue à l'exode rural;
- dans certains pays développés, le vieillissement de la population se traduit par une diminution du nombre de travailleurs ; dans les pays en développement, le défi consiste à faire en sorte que les jeunes soient éduqués et employés afin de contribuer à la croissance économique ;
- les pays en développement n'ont pas la capacité suffisante pour gérer l'ampleur et la rapidité de l'urbanisation, et des problèmes tels que l'inadéquation du logement ainsi que l'insuffisance services de base et des infrastructures sont omniprésents.

2. UN-Habitat (2016). National Urban Policy: A guiding framework, p.3.

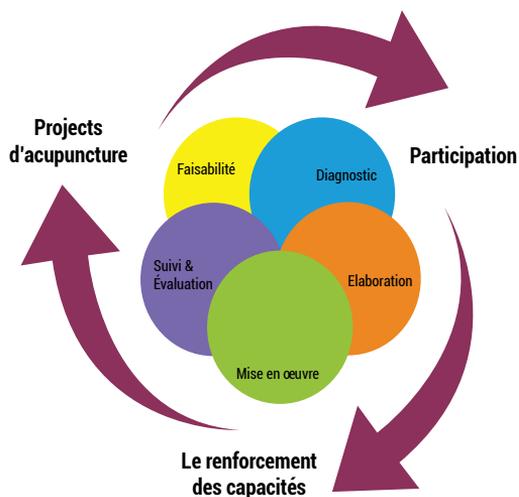
- La responsabilité de la gestion des défis de l'urbanisation est souvent fragmentée entre plusieurs échelons et institutions de gouvernement et les principales parties prenantes, qui n'ont souvent qu'une capacité limitée à élaborer des réponses cohérentes et coordonnées aux problèmes urbains.

Ce sont quelques-unes des raisons pour lesquelles il est important de disposer d'un cadre à l'échelle nationale pour coordonner et maximiser les avantages de l'urbanisation tout en atténuant ses difficultés.

Éléments d'une NUP

Une NUP est un ensemble de processus, de produits et de résultats. Le processus comprend une série d'étapes, décrites au chapitre 1 de ce guide, qui impliquent un engagement, une participation et une inclusion importants des parties prenantes.

Figure 1. Cadre d'orientation de la politique urbaine nationale³



Le produit est un document ou un ensemble de documents qui définissent la vision, les objectifs et les principes du développement urbain, ainsi que l'engagement des gouvernements et des agences à mettre en œuvre la NUP.

L'un des principaux résultats de la NUP est de parvenir à un meilleur bien-être pour tous, en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte, grâce par exemple à la réduction de la pauvreté, à l'amélioration des conditions environnementales et de la résistance au climat, au développement économique, à l'intégration sociale et spatiale, à une meilleure gouvernance et à la planification institutionnelle.

Le guide recommande que l'élaboration d'une NUP respecte cinq principes clés : participation, inclusion, accessibilité financière, durabilité et applicabilité.

Comment utiliser ce guide

Ce guide est destiné à servir de référence tout au long de l'élaboration d'une NUP et à être habilitant plutôt que prescriptif. Il ne saurait être exhaustif et remplacer la consultation de conseils approfondis sur les aspects du cadre institutionnel, des processus législatifs et financiers, mais il s'emploie à couvrir les éléments essentiels de l'élaboration d'une NUP durable.

Ce guide vise à :

- fournir des conseils pratiques, étape par étape, sur l'élaboration des politiques urbaines nationales ;
- présenter un processus coordonné qui favorise et encourage une large appropriation nationale de la politique et de l'accord par les ministères ou les départements, les différents niveaux de gouvernement, le secteur privé et les communautés ;
- Fournir les principaux outils disponibles lors de la phase d'élaboration du processus de la NUP ;

3. UN-Habitat (2014) National Urban Policy: A Guiding Framework

- Faire des recommandations thématiques fondées sur les bonnes pratiques et capitaliser les expériences pratiques internationales sur le terrain;
- établir une compréhension commune entre les parties prenantes nationales et internationales du processus souhaitable d'élaboration de la NUP.

À qui s'adresse ce guide ?

Le guide a été coproduit par des experts issus de différents contextes géographiques et de différents milieux professionnels, notamment des universitaires, des membres de la société civile et des professionnels de la politique urbaine.

Il est conçu en tant que document de référence pour aider les décideurs politiques, les départements et ministères du développement urbain à élaborer, mettre en œuvre et réviser une NUP.

Il est principalement destiné aux fonctionnaires impliqués dans l'élaboration, la mise en œuvre ou la révision de la politique urbaine, mais peut être utile à toute personne désireuse de comprendre ou de s'engager dans le processus de la politique urbaine et sa mise en œuvre. Il est également utile aux responsables politiques à tous les échelons du gouvernement, à l'industrie et à leurs partenaires en tant que norme de bonne pratique.

Ce guide vise à aider les décideurs politiques qui formulent des NUP à identifier les questions et les processus à prendre en compte pour s'assurer qu'un NUP repose sur des preuves solides, est axé sur les résultats, est tourné vers l'avenir et qu'il répond aux exigences du pays.

Comment ce guide est-il structuré ?

Le guide comporte trois grands chapitres. Le chapitre 1 porte sur le processus d'élaboration d'une NUP ; le chapitre 2 aborde la structure et le contenu de la NUP tandis que le chapitre 3 traite de la planification de la mise en œuvre et du suivi.

Ce guide particulier s'appuie sur une série de documents, notamment la Politique urbaine nationale : Un cadre d'orientation de la politique urbaine nationale (2015) : Cadre pour un diagnostic rapide (2015), et le Guide de faisabilité de la Politique urbaine nationale (2018).



1

PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE NUP

La manière d'élaborer une NUP est tout aussi importante que le produit final. Il est également conseillé d'examiner certaines questions avant de commencer. Ce chapitre porte essentiellement sur la bonne conception de cette partie du processus de la NUP et aborde les difficultés éventuelles. Chaque élément est examiné, et des suggestions sont formulées pour garantir que cette étape se déroule sans heurts.

1. PROCESSUS D'ÉLABORATION D'UNE NUP

De plus en plus d'éléments indiquent que le mode d'élaboration des politiques urbaines est important pour la réussite de leur mise en œuvre. Habituellement, un processus de NUP comporte cinq étapes, à savoir : la faisabilité, le diagnostic, l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi et évaluation. Des guides ont été élaborés par ONU-Habitat pour aider les pays durant les phases de faisabilité et de diagnostic de la NUP. Ce guide porte sur l'étape critique qu'est l'élaboration de la NUP.

De nombreux gouvernements éprouvent des difficultés à mettre en place des NUP efficaces et applicables. Cela s'explique en partie par l'insuffisance des capacités (financières, humaines et institutionnelles), mais ces difficultés sont aggravées par l'évolution rapide du contexte politique, la complexité des relations entre les ministères et les services gouvernementaux, ainsi que les pressions politiques exercées par les groupes d'intérêt. Le succès dépend en grande partie de l'attention accordée aux processus et au cadre institutionnel selon lesquels la NUP est élaborée.

La phase d'élaboration du processus NUP peut également être considérée comme la phase de conception. C'est à ce moment que les décideurs politiques s'assurent qu'ils sont d'accord sur la vision, les objectifs, les principes, les options, les stratégies et les actions à entreprendre.

La consultation est essentielle pendant la phase d'élaboration afin de parvenir à un consensus.

Une bonne élaboration de politiques nécessite une volonté politique, un leadership visionnaire, un savoir-faire organisationnel, des mécanismes consultatifs efficaces et de bonnes compétences de négociation de la part du ministère ou du département chargé des questions urbaines.

Des outils tels que des ateliers et des forums urbains peuvent servir à faire participer les parties prenantes, échanger des idées, améliorer les capacités humaines, discuter de diverses propositions, tester différents scénarios et faire des recommandations. La phase d'élaboration d'une NUP suit les phases de faisabilité et de diagnostic et précède les phases de mise en œuvre et de suivi et évaluation.

1.1 Quelques éléments à prendre en considération avant de s'engager dans l'élaboration de la NUP

Un gouvernement national doit tenir compte des éléments suivants avant de commencer à élaborer une NUP :

- **Organisme principal** : le choix de l'organe/département/ministère responsable pour faciliter l'élaboration et la mise en œuvre de la NUP. Le processus devrait idéalement être dirigé par l'organe exécutif du gouvernement ayant la capacité de coordonner et de superviser les autres départements gouvernementaux. Le département gouvernemental chargé du développement urbain peut jouer le rôle technique et de secrétariat.

- **la qualité des données et des informations (collecte et analyse) :** des données de qualité (quantitatives et qualitatives) sont essentielles pour élaborer une NUP fondée sur des preuves. Les données pertinentes et appropriées collectées pendant la phase de faisabilité et, plus important encore, la phase de diagnostic, pourraient être utilisées pour établir des bases de référence. Plus tard dans le processus, un observatoire urbain, par exemple, pourrait être mis en place pour appuyer le suivi et l'évaluation de la politique.
- **les parties prenantes, la participation et l'engagement du public :** une NUP réalisable est généralement celle où toutes les parties prenantes clés ont été associées et ont participé activement. Une stratégie visant à impliquer les parties prenantes pourrait être élaborée afin de garantir leur participation, leur consultation et leur inclusion. Elle pourrait comporter des forums urbains, des ateliers de consultation régionaux, des groupes de travail thématiques, des équipes de travail, des plateformes en ligne et des débats.
- **la disponibilité des ressources :** voici quelques-unes des questions clés à aborder : y a-t-il suffisamment de ressources pour garantir le succès de l'élaboration de la NUP ? Comment mobiliser de nouvelles ressources ? Quels sont les personnels, les institutions et les ressources spécialisées disponibles et/ou nécessaires pour l'élaboration de la politique ?
- la coordination et la faisabilité institutionnelle : l'harmonisation interministérielle et l'alignement de la NUP sur les priorités nationales de développement sont essentiels. Il est également important que l'élaboration de la NUP soit soutenu constitutionnellement et légalement. L'autorité/instance responsable du développement urbain doit posséder des compétences juridiques et institutionnelles et

assurer une coordination efficace entre les ministères ainsi que verticalement entre tous les échelons de gouvernement.

- **la pertinence locale :** il convient de réfléchir à la manière dont la NUP peut répondre aux besoins et aux problèmes locaux. Les points de vue des représentants locaux et de la société civile doivent être pris en compte de manière exhaustive dans le processus d'élaboration, notamment lors de la fixation des priorités.

1.2 Suggestions d'étapes et de produits de la phase d'élaboration

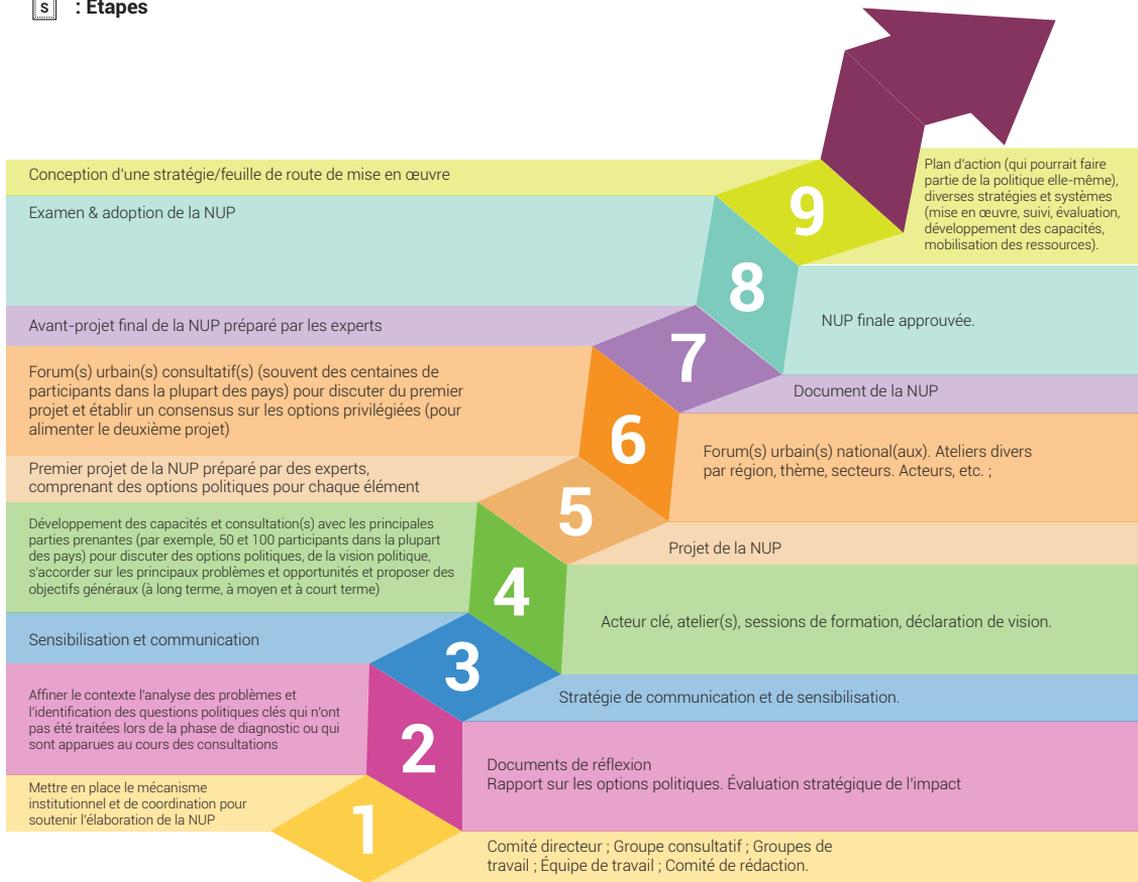
L'applicabilité et l'efficacité d'une NUP dépendent de la qualité et de l'étendue des étapes préparatoires menant à son élaboration, ainsi que des dispositions prises pour sa mise en œuvre. Le leadership du gouvernement, par exemple par le biais du ministère ou du département chargé des questions urbaines, est fondamental car le gouvernement sera le principal acteur de soutien dans l'élaboration et la mise en œuvre de la NUP. Afin de s'assurer que les parties prenantes s'y impliquent et que les différents secteurs acceptent de collaborer à la mise en œuvre de la NUP, le processus d'élaboration doit être mené de manière participative.

Mais avant cela, il est essentiel de réaliser un diagnostic approfondi du secteur urbain, avec une collecte, un examen et une analyse approfondis des données.

Il est conseillé d'évaluer la capacité (humaine, financière, institutionnelle et technique) à élaborer et à adopter la NUP. Une évaluation et une atténuation des risques de la phase d'élaboration pourraient également être effectuées.

Ci-après figurent les étapes et les produits suggérés de la phase d'élaboration.

S : Étapes



P : Produits

Figure 2. Étapes et produits de la phase d'élaboration

Le processus d'élaboration de la politique pourrait impliquer diverses parties prenantes, notamment :

Acteurs potentiels de la NUP à associer



Le bras exécutif du gouvernement



Le Bras législatif du gouvernement
(Parlement/Congrès/Sénat)



Agences publiques



Secteur privé



Autorités gouvernementales
infranationales



Représentants de diverses
communautés



Les organisations professionnelles
telles que les urbanistes, les géomètres,
les architectes et les ingénieurs



Organismes de recherche



Organisation non-gouvernementale



Milieu universitaire



Institutions financières



Propriétaires fonciers
et promoteurs immobiliers



Médias



Partenaires de développement etc.

1.3 Comment déterminer les meilleures options politiques

Après une consultation et une analyse approfondies des options et de leurs impacts, toutes les options politiques doivent être comparées quant à leur faisabilité, leur adoption et leur mise en œuvre.

L'organe directeur pourrait examiner les critères permettant d'évaluer les options politiques et recommander le meilleur afin d'obtenir le résultat souhaité. Voici quelques critères d'évaluation et de hiérarchisation :

- la conformité aux priorités du gouvernement ;
- l'alignement sur les programmes/cadres internationaux de développement ;
- l'efficacité dans le traitement des problèmes urbains, l'exploitation des opportunités et le soutien du résultat escompté ;
- les coûts/bénéfices économiques;

- les impacts stratégiques (économiques, environnementaux et sociaux) ;
- la faisabilité de la mise en œuvre ;

La principale responsabilité du ministère/département directeur est de préparer les options de politique urbaine. Son rôle consiste également de veiller à ce que toutes les parties prenantes reçoivent les informations dont elles ont besoin pour prendre des décisions.

On ne saurait trop insister sur l'importance d'une analyse objective et de la recherche d'un consensus à ce stade. Le processus exige une direction visionnaire, des cadres consultatifs transparents et efficaces, un esprit ouvert et de bonnes compétences en matière de négociation.

Tout progrès peut reposer sur l'organisation de forums urbains dans lesquels les principales parties prenantes échangent des idées, débattent de divers scénarios et propositions et formulent des recommandations.

Planification de la mise en œuvre

Selon les circonstances nationales et les caractéristiques de la NUP, il pourrait y avoir plusieurs façons de l'appliquer et de l'activer, notamment une adoption formelle par le gouvernement national suivie (ou associée) d'une loi votée ou ratifiée par le parlement.

Toutefois, des processus d'approbation de niveau inférieur peuvent également avoir lieu, notamment la simple approbation par le conseil des ministres, par décret du chef de l'État, par arrêté du premier ministre ou du ministre chargé des questions urbaines, par des modifications des lois, règles et instructions administratives en vigueur, etc.

Dans d'autres cas, la NUP peut être exprimée sous forme d'énoncé de politique ou de manifeste, éventuellement lié à un plan de développement national. L'important est de s'assurer que les recommandations et les engagements sont effectivement intégrés dans les processus annuels de planification et de budgétisation du gouvernement et que la NUP finalisée est largement partagée avec l'ensemble des couches socio-économiques. De plus amples informations sur le processus de mise en œuvre figurent au chapitre 3.

La façon dont le document de la NUP est structuré est également essentielle pour sa communication et la sensibilisation. La section ci-dessous fournit un modèle commun pour élaborer le document de la NUP.

1.4 Suggestion de modèle pour le document de la NUP

Un document NUP peut comporter les éléments suivants :

Table des matières

Avant-propos

Sommaire

Introduction ou contexte Objectifs,

buts et résultats Défis et opportunités

Structure et contenu (voir Chapitre 2)

Administration de la politique

Date d'entrée en vigueur

The section below expands on each components

Avant-propos

L'avant-propos peut être un résumé d'une page qui expose les objectifs de la politique et engage le gouvernement à veiller à la mise en œuvre de la NUP.

Afin d'améliorer la visibilité de la NUP, l'avant-propos devrait idéalement être rédigé et signé par le chef du gouvernement concerné, notamment le Premier ministre.

Sommaire

Le sommaire est un bref résumé (de 2 à 5 pages) du contenu de la NUP. Elle permet au lecteur de comprendre rapidement l'ensemble du document et son objectif et doit contenir de façon brève :

- Une synthèse des objectifs et des résultats de la NUP, en mettant l'accent sur les résultats escomptés pour les communautés urbaines, l'environnement et l'économie. Les objectifs doivent être en rapport avec les objectifs de développement durable (ODD) ;
- les principaux défis et opportunités pour les zones urbaines (expliquant la nécessité d'une NUP) avec quelques faits et preuves, tels que la croissance de la population urbaine, la contribution des zones urbaines au produit intérieur brut et les principaux leviers de la croissance urbaine dans le pays ;
- les priorités à traiter (ce qu'il faut faire) ;
- les mesures ou recommandations de mise en œuvre (comment et quand il faut le faire) et les organes responsables (qui mettent en œuvre les mesures).

Introduction ou contexte

L'introduction ou le contexte donne un aperçu de l'état actuel du contexte urbain dans le pays, de l'avenir probable avec ou sans intervention, et indique l'objectif de la NUP.

Cette section peut également contenir une brève description de l'élaboration de la NUP et du processus entrepris pour collaborer avec les parties prenantes, notamment celles qui seront chargées de l'exécution ou de la mise en œuvre de certaines de ses composantes.

Elle doit mentionner les principaux problèmes d'ordre général auxquels le pays est confronté et les principaux documents politiques auxquels la NUP se rapporte (par exemple, la santé publique, la sécurité routière, le développement économique).

1.4.3 Objectifs, buts et résultats

Cette section fournit une description plus détaillée des objectifs de la NUP. Elle doit mettre en évidence la manière dont la NUP contribuera à obtenir de meilleurs résultats pour les communautés urbaines, l'environnement et l'économie et comment ceux-ci sont liés aux ODD. Ils ne sont pas nécessairement dans le même ordre de priorité que les ODD, mais doivent y faire référence et les aborder.

Défis et opportunités

Cette section doit décrire les principaux défis auxquels sont confrontées les zones urbaines du pays, et doit être étayée par des faits et des preuves illustrant l'importance de ces questions. Elle doit se concentrer sur les problèmes urbains ou les problèmes qui sont exacerbés dans les zones urbaines (plutôt que dans les zones rurales). Les questions peuvent inclure le taux de croissance démographique et les migrations, le logement, l'assainissement, la sécurité, la mortalité, la pollution, la surpopulation, etc.

Une description des principales opportunités offertes par les zones urbaines du pays doit être incluse. Ces opportunités sont souvent liées aux problèmes, mais la NUP s'efforcera d'exploiter leur potentiel. Cela pourrait passer par un meilleur accès à l'éducation et à l'emploi, par la fourniture efficace de services tels que l'assainissement, l'électricité, l'eau, les écoles et les transports publics, et par la productivité économique des zones urbaines par rapport aux zones rurales. Cette section devrait également décrire comment les opportunités peuvent être exploitées pour surmonter les problèmes.

Structure et contenu (voir chapitre 2)

Ce chapitre doit définir les priorités de la NUP et doit comprendre des sections sur tous les domaines du développement urbain qui ont des dimensions politiques importantes. Ces éléments clés sont les composantes de base de la NUP et couvrent les questions techniques pertinentes. Ils doivent être présentés en sections ou sous-sections avec des titres clairement définis et disposés dans un ordre logique.

La section peut être structurée autour de différents domaines thématiques qui traitent des problèmes et des opportunités identifiés précédemment (par exemple, les questions sociales et de santé ; les questions environnementales, telles que le changement climatique, la pollution et l'assainissement ; les questions économiques et d'égalité ; et la gouvernance). Là encore, il peut être utile de revenir sur les ODD et le NUA pour obtenir des orientations complémentaires.

Des stratégies devraient être élaborées pour atteindre les objectifs politiques spécifiques. Idéalement, il convient de les hiérarchiser de manière à ce que les points les plus importants soient traités. Le choix de ces priorités peut être fondé sur le nombre le plus élevé de personnes touchées, sur les gains les plus efficaces à réaliser ou sur d'autres critères.

Administration de la politique

La NUP doit être administrée et contrôlée par un organe ou un comité, notamment un

conseil de développement urbain, dont la fonction est expliquée dans le document d'orientation. Cet organe pourrait être chargé de la révision périodique de la NUP. Il faudra également expliquer comment les différents organes et parties prenantes (par exemple, les gouvernements locaux, les ministères) seront associés et rendront compte au comité administratif.

Mise en œuvre de la politique

Cette section doit décrire les procédures de mise en œuvre de la politique. Idéalement, elle devrait énumérer :

- les actions à mettre en œuvre, par ordre de priorité (plan d'action) ;
- les responsables de l'exécution de chaque élément (par exemple, des organes gouvernementaux spécifiques, les gouvernements locaux) ;
- les délais d'action (court, moyen, long terme) ;
- le mode d'évaluation des progrès ;
- les données de base clés (si on peut les obtenir).

La section peut inclure une estimation des ressources et des structures nécessaires à la mise en œuvre ainsi que la manière dont elles seront évaluées ou vérifiées à l'avenir.

Date d'entrée en vigueur

La date à laquelle la politique entrera en vigueur.



2

STRUCTURE ET CONTENU DE LA NUP

Ce chapitre se concentre sur le corps de la NUP et les six éléments de base importants qui sont communs aux NUP de tous les pays. Il s'agit de la gouvernance urbaine, de la durabilité spatiale, de la viabilité financière, de la viabilité économique, de la durabilité sociale, de la durabilité et de la résilience environnementales. Les raisons pour lesquelles chacun de ces éléments est important sont expliquées en détail et, pour chacun d'entre eux, de nombreuses interventions sont proposées.

2. CONTENU DE LA NUP

Le contenu substantiel de la NUP variera énormément d'un pays à l'autre. Cela se reflétera dans le diagnostic urbain spécifique au pays, une des premières étapes du processus d'élaboration. Néanmoins, il existe un certain nombre de questions importantes qui sont communes à tous les pays et qui sont présentées sous la forme de six piliers. Certains pourraient être scindés ou fusionnés, et d'autres piliers pourraient être créés et développés au cours du processus d'élaboration. Plus important encore, ces piliers sont interdépendants et nécessiteront des actions transversales, c'est-à-dire qu'une intervention sur un sujet donné pourrait être associée à deux ou plusieurs piliers. Chaque pilier est présenté en deux parties : la première souligne l'importance de la question, tandis que la seconde suggère comment le gouvernement peut l'aborder par le biais de plusieurs interventions ciblées dans le cadre de l'élaboration de la NUP.

Dans chaque pilier, la première version de la NUP peut suggérer plusieurs options politiques qui seront discutées au cours du forum consultatif proposé⁴. Pour ce faire, l'annexe du présent document contient une liste de questions à débattre, qui pourrait aider à identifier et à clarifier différentes questions politiques dans un document de réflexion.

Il devrait y avoir une certaine congruence entre le diagnostic urbain, la NUP (par exemple, des structures similaires) et la stratégie de mise en œuvre.

2.1 La gouvernance urbaine⁵

Pourquoi la gouvernance urbaine est-elle une composante indispensable de toute NUP ?

La mise en œuvre de la politique urbaine nationale dépend non seulement des actions publiques, mais plus largement des méthodes de gouvernance urbaine utilisées dans chaque pays. La bonne gouvernance urbaine doit être participative, responsable et transparente. Elle doit reposer sur deux piliers : un cadre institutionnel solide et un cadre réglementaire favorable. Ces cadres sont indispensables pour établir et mettre en œuvre des principes et des processus de gouvernance pour des institutions efficaces, responsables et transparentes, pour promouvoir l'égalité et l'inclusion des personnes vulnérables et pour façonner ce que les citoyens peuvent attendre de l'État. Les gouvernements nationaux doivent travailler avec les principales parties prenantes à construire et renforcer ces piliers.

⁴ Voir le chapitre 1 ci-dessus.

⁵ Urban governance is understood here as the multi-level governance system which impacts and organizes the overall management of the urban sector.

Pour mettre en œuvre une NUP, il est essentiel de disposer d'un cadre institutionnel adéquat. De nombreuses institutions publiques interviennent dans un processus de NUP, et les responsabilités doivent être bien établies avec des organes de supervision et de coordination clairement définis. En règle générale, les gouvernements nationaux pilotent la définition et l'élaboration de la NUP, tandis que les gouvernements infranationaux et locaux coordonnent sa mise en œuvre par le biais de procédures et de processus de planification et de gestion. Les gouvernements

infranationaux et locaux doivent être soutenus pour concevoir des stratégies et des plans d'action territoriaux et environnementaux spécifiques basés sur la NUP.

En outre, les autorités publiques, en particulier les gouvernements infranationaux et locaux, doivent associer les acteurs privés, notamment les propriétaires fonciers, les investisseurs, les banques, les promoteurs, les entreprises de construction, les fournisseurs de services privés, les architectes et les consultants, les agences de planification, les géomètres, etc. Elles doivent prévoir des mécanismes de consultation des organisations de la société civile, des associations de résidents et d'usagers, des organisations de femmes et de jeunes, des centres de recherche, du secteur informel et autres.

Le cadre institutionnel devrait tenir compte du fait que la plupart des pays évoluent vers une plus grande décentralisation et de la nécessité de renforcer l'autonomie, les pouvoirs ainsi que les ressources des autorités locales.

Cela a fait l'objet des Lignes directrices internationales sur la décentralisation, adoptées en 2007 par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat.⁶ Mais la décentralisation ne signifie pas qu'il faut laisser les autorités locales seules pour concevoir des politiques locales autonomes. Les décisions locales devraient être liées par des cadres nationaux et infranationaux.

Un cadre juridique et réglementaire favorable est le deuxième pilier de la bonne gouvernance urbaine. Trop souvent, l'absence d'un cadre fonctionnel entrave la mise en œuvre des politiques. Les cas de réglementations urbaines surabondantes, obsolètes, mal appliquées, inapplicables ou simplement ignorées sont légion. Les principales réglementations à évaluer et à adapter sont les autorités et les autres parties prenantes, la qualité des bâtiments, la protection de l'environnement, les droits de l'Homme et la protection des personnes vulnérables. Dans tous les domaines, il convient d'adopter des règles simples, faciles à comprendre et à appliquer, qui soient plus facilitantes que punitives.

La réglementation foncière constitue un noyau important de la gouvernance urbaine. Les droits d'occupation, le zonage, les transactions et l'enregistrement fonciers, les règles de préemption et d'expropriation, la régularisation des établissements informels, les normes d'aménagement du territoire, les permis de construire sont autant d'éléments qui doivent être soumis à des lois, règlements et codes nationaux à même de garantir l'équité sociale, l'efficacité économique et la qualité de l'espace urbain.

6. 7. NUA Para 85. Nous prenons acte des principes et des stratégies énoncés dans les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales et les Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous adoptées par le Conseil d'administration du Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat).

Il s'agit d'un défi important qui nécessite une volonté politique forte. L'aménagement et la gestion du territoire devraient être une priorité absolue des gouvernements locaux, qui pourraient être évaluées en fonction de leurs performances en la matière. Les relations entre propriétaires et locataires ainsi que les relations contractuelles entre les autorités

locales et les fournisseurs de services (eau, transport, etc.) doivent également être soumises à des réglementations. Les premiers devraient encourager le développement du secteur du logement locatif et les seconds devraient permettre des partenariats public-privé profitables aux utilisateurs et aux contribuables.

INTERVENTIONS PROPOSÉES

- i. La NUP devrait donner la priorité aux dispositions institutionnelles qui régissent les villes et les territoires afin de garantir la convergence des politiques publiques, la transparence, la participation et la responsabilité des processus décisionnels, la décentralisation et le renforcement des autorités locales, la gestion inter-municipale des villes et des partenariats public-privé-population (PPPP) efficaces
- ii. La NUP pourrait également proposer d'éliminer les lois et décrets obsolètes, de consolider les règlements qui se chevauchent et de proposer une nouvelle législation urbaine complète
- iii. Une législation efficace devra avoir un objectif clair, introduire des mécanismes d'application cohérents et bien pensés qui traitent de manière réaliste les problèmes ciblés, introduire des règles et des obligations claires, précises et non ambiguës et permettre un suivi et une évaluation systématiques des résultats de la législation dans la vie réelle
- iv. Dans la NUP, il convient de mentionner le cadre législatif de l'urbanisation, potentiellement axé sur la réglementation foncière pour stimuler l'offre de terres, contribuer à la densification du tissu urbain, régulariser les établissements informels et favoriser un développement urbain ordonné

2.2 La durabilité spatiale⁷

Pourquoi la durabilité spatiale est-elle une composante indispensable de toute NUP ?

Une politique urbaine nationale devrait se préoccuper de l'équilibre des systèmes urbains. Cela signifie qu'un pays devrait avoir un système hiérarchisé de villes, où les grands centres métropolitains portent généralement la croissance économique du pays en abritant les activités économiques les plus innovantes et les plus dynamiques, où les centres régionaux et les villes de taille moyenne apportent un soutien à leurs régions respectives et où les petites villes font le lien avec leur environnement rural.

7 NUA Para 49: Nous nous engageons à appuyer les systèmes territoriaux qui intègrent les fonctions urbaines et rurales dans les cadres spatiaux nationaux et infranationaux et les systèmes des villes et des établissements humains, ce qui favorise la gestion et l'utilisation durables des ressources naturelles et des terres et permet de disposer de chaînes d'approvisionnement et de valorisation fiables, qui mettent en relation l'offre et la demande des milieux urbain et rural de façon à promouvoir un développement régional équitable dans le continuum urbain-rural et à combler les écarts sociaux, économiques et territoriaux.

NUA Para 50: Nous nous engageons à promouvoir : les échanges et la connectivité entre le milieu urbain et le milieu rural en améliorant les transports durables et l'écomobilité, ainsi que les réseaux et les infrastructures des technologies de l'information et des communications, grâce à des instruments de planification s'inscrivant dans une démarche urbaine et territoriale intégrée, l'objectif étant de tirer parti au maximum du potentiel de ces secteurs pour améliorer la productivité ; la cohésion sociale, économique et territoriale ; la sécurité et la viabilité environnementale. Dans cette perspective, il importe d'assurer la connectivité entre, d'une part, les villes, leurs environs, les zones périurbaines et les zones rurales et, d'autre part, les zones terrestres et les zones maritimes, selon que de besoin

En cas de déséquilibres, tels que la disparité de taille des principales agglomérations métropolitaines par rapport au reste des villes, des politiques correctives sont nécessaires pour permettre une répartition démographique et économique plus équilibrée du système des établissements humains.

Dans la plupart des pays, le développement socio-économique est étroitement associé à l'urbanisation. Le processus suit un schéma de migration des zones rurales vers les zones urbaines, avec souvent une "escale" dans les villes intermédiaires.

Le rôle de ces villes secondaires et de ces capitales provinciales est essentiel pour leur économie régionale et le bien-être de leur population. La NUP devrait maximiser les possibilités de croissance, de productivité et de contribution au développement économique local des villes secondaires. Il convient de noter que toutes les villes ne se développent pas. La NUP devrait également relever le défi des villes en décroissance et aborder la question des villes.

Les autorités locales, métropolitaines et régionales jouent un rôle de plus en plus important dans la planification et la gestion urbaines et territoriales. Ce rôle a récemment été souligné dans les Lignes directrices internationales sur l'aménagement urbain et territorial, approuvées par le Conseil d'administration de l'ONU-Habitat.⁸

8 NUA Para 93 : Nous prenons acte des principes et des stratégies de planification urbaine et territoriale énoncés dans les Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale, approuvées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat dans sa résolution 25/6 du 23 avril 2015.

Celles-ci guideront la réforme de la planification urbanisme et favoriseront des approches de planification adaptées à différents contextes et échelles. Elles comprennent des principes universels et des recommandations destinées aux gouvernements nationaux et aux autorités locales.

Ces Lignes directrices invitent les autorités locales à prendre des mesures clés, notamment pour : (i) approuver et mettre à jour les plans urbains et territoriaux, (ii) associer la planification urbaine à la gestion municipale,

(iii) coopérer au niveau inter-municipal pour intégrer la gestion des infrastructures et des services urbains, (iv) mettre sur pied des systèmes de transport public sûrs et fiables à l'échelle régionale et locale, et (v) établir des plans comprenant des mesures de préparation et d'adaptation au changement climatique et qui renforceront la résilience, en particulier dans les quartiers vulnérables.

INTERVENTIONS PROPOSÉES

- i. La NUP doit avoir une stratégie socio-économique et environnementale qui privilégie les fonctions urbaines en fonction du potentiel de chaque agglomération
- ii. Des outils pratiques pour promouvoir la croissance urbaine devraient être inclus dans la NUP afin de: (a) planifier les investissements productifs (dans les communications, la logistique, les transports) dans les villes ou le long des corridors économiques, (b) améliorer la qualité de vie (logement, services sociaux) dans les villes en vue d'accroître leur habitabilité et leur attractivité, (c) utiliser des outils réglementaires tels que les incitations fiscales, et (d) mettre en œuvre des innovations institutionnelles, telles que la création d'autorités de développement régional ou métropolitaines pour attirer les investissements privés;
- iii. La NUP devrait promouvoir des méthodes innovantes de planification et de gestion urbaines

2.3 La viabilité financière⁹

Pourquoi la viabilité financière est-elle une composante indispensable de toute NUP ?

Les gouvernements locaux ont besoin de sources de financement durables et prévisibles afin de développer et d'entretenir les infrastructures de base et les services locaux nécessaires pour faire face aux défis de la croissance urbaine rapide ainsi que de la congestion et d'autres externalités négatives qui en découlent.

En l'absence d'instruments financiers adéquats, le rôle des gouvernements locaux dans le cadre d'une NUP est considérablement compromis. Dans le monde entier, les gouvernements locaux sont tributaires de deux sources de financement essentiels : les transferts intergouvernementaux et les sources de revenus propres. En ce qui concerne les transferts, les règles de base sont les suivantes : (i) ils doivent être proportionnels aux responsabilités attribuées à l'échelon de gouvernement correspondant et (ii) ils doivent être automatiques ou fondés sur une formule, afin d'éviter les traitements discrétionnaires.

Les gouvernements locaux peuvent compter sur la fiscalité foncière comme l'une de leurs sources de revenus propres. Elle pourrait répondre aux besoins d'infrastructure requis par l'urbanisation. Deux facteurs permettent d'élaborer et d'adopter de tels instruments. Le premier est d'ordre économique : le prix des terrains urbains est beaucoup plus élevé que celui des terrains ruraux et, dans les économies de marché, il augmente rapidement avec la croissance et la densification urbaines. Le second est politique : les autorités publiques peuvent décider de l'attribution et de l'exploitation des terrains urbains et en tirer un revenu considérable. C'est en quelque sorte le miracle de l'urbanisation : elle peut s'alimenter en produisant son propre fioul et son propre financement.

Les termes de l'équation sont clairs : (i) l'expansion urbaine impose aux gouvernements locaux de développer les infrastructures de base; (ii) l'urbanisation augmente la valeur des terres et crée des richesses foncières ; (iii) les autorités publiques doivent faire tout leur possible pour capter des portions significatives de ces bénéfices et les affecter à la couverture des coûts d'investissement et de fonctionnement, parachevant ainsi un cycle vertueux.

INTERVENTIONS PROPOSÉES

- i. La NUP devrait promouvoir la capacité des autorités publiques à augmenter de manière significative les revenus des municipalités et à assurer la transparence ainsi que l'équité des transferts entre gouvernements;
- ii. La NUP devrait faire une référence explicite aux avantages de l'exploration des revenus fonciers, notamment (a) les taxes sur la propriété, les terres et les occupations immobilières, (b) les taxes sur les plus-values dans les transactions foncières et sur l'aménagement du territoire, (c) les bénéfices de la saisie de la valeur des terres provenant des investissements publics qui profitent aux propriétaires privés
- iii. L'expansion urbaine doit être planifiée, réglementée et gérée par les pouvoirs publics afin de répondre aux besoins des communautés locales. Les priorités consisteront à réduire l'étalement urbain et les inégalités spatiales, à réglementer les marchés fonciers et immobiliers.

9. See NUA para 132 -138.

2.4 La viabilité économique

Pourquoi la viabilité économique est-elle une composante indispensable de toute NUP ?

Pour assurer la durabilité et la prospérité économiques, la NUP doit se concentrer sur la fourniture et l'entretien des infrastructures. De nombreuses villes présentent des niveaux élevés de congestion. Toute politique devrait donner la priorité aux réseaux de transport dans le cadre du plan global pour les routes principales et de desserte. La règle devrait être de promouvoir une variété de modes de transport, en mettant fortement l'accent sur les transports publics et les transports actifs (marche et vélo). Parmi les autres priorités essentielles pour la viabilité économique d'une ville, on peut citer la disponibilité adéquate des réseaux d'eau et d'électricité. Au cours des dernières décennies, nombre de villes ont fait de grands progrès en matière d'approvisionnement en eau, mais la mobilité urbaine s'est partout détériorée. Les infrastructures sociales telles que les établissements d'enseignement et de santé devraient également être développées et rendues plus accessibles.

La stratégie en matière d'infrastructures devrait encourager les gouvernements locaux à associer la planification des infrastructures à l'aménagement du territoire et à lier le développement matériel à la planification financière. Une meilleure connectivité et l'intégration de la technologie dans la planification des infrastructures à tous les niveaux territoriaux constituent une condition préalable à une croissance économique soutenue.

Le développement des infrastructures nécessite des investissements publics importants, une coordination étroite entre les sphères gouvernementales, un phasage prudent et une continuité des interventions. L'échange de bonnes pratiques pourrait également être utile. Par exemple, de nombreux pays en développement pourraient s'inspirer des pays émergents prospères dont les progrès réalisés au cours des dernières décennies sont étroitement liés aux investissements stratégiques dans les infrastructures (routes, chemins de fer, métro, ports, aéroports, etc.). La coopération Nord-Sud, Sud-Sud et triangulaire pourrait être très utile à cet égard. En outre, pour ce qui est de l'adaptation au changement climatique, les infrastructures devraient être une priorité absolue, en particulier dans les pays en développement.

INTERVENTIONS PROPOSÉES

- i. Le développement et l'investissement dans les infrastructures de transport doivent être considérés comme une priorité dans la NUP afin de promouvoir la connectivité des villes, les transports publics et la multimodalité
- ii. La NUP devrait faire une référence explicite à l'approche de la « ville intelligente » qui nécessitera une utilisation accrue de la technologie dans la planification, l'exploitation et la maintenance des réseaux d'infrastructures ainsi que le renforcement de la participation communautaire¹⁰

10. NUA Para 66. Nous nous engageons à adopter le concept de ville intelligente, qui tire parti des perspectives ouvertes par la numérisation, les énergies et les technologies propres ainsi que les transports innovants, offrant ainsi aux habitants les moyens d'opérer des choix plus respectueux de l'environnement et de favoriser une croissance économique durable, et aux villes la possibilité d'améliorer leur offre de services.

- iii. La NUP devrait aborder le changement climatique comme un défi majeur et inclure une stratégie d'adaptation à ce phénomène. Pour réduire l'impact du changement climatique, en particulier l'inondation des établissements exposés, des infrastructures (nouvelles digues, drains et infrastructures résistantes au climat) et des infrastructures axées sur l'écosystème (protection des zones humides, de la végétation riveraine naturelle, des bassins versants, des récifs coralliens, etc.) seront nécessaires dans les zones côtières et les bassins hydrographiques et devraient bénéficier d'un financement adéquat;
- iv. La NUP devrait mettre en lumière les stratégies de répartition géographique et d'accessibilité des équipements publics afin de mieux coordonner le développement des infrastructures socioéconomiques.

2.5 La durabilité sociale¹¹

Pourquoi la durabilité sociale est-elle une composante indispensable de toute NUP?

Le logement et un abri adéquat font partie intégrante d'une stratégie visant à promouvoir l'inclusion sociale, qui est une des principales préoccupations d'une NUP. Partout dans le monde, les dépenses de logement représentent en moyenne entre 25 et 30 % des revenus des ménages et le secteur est un puissant mobilisateur de l'épargne nationale.

Dans de nombreux pays, cependant, les stratégies de logement ont longtemps été limitées à la production publique de logements pour la classe moyenne et à la facilitation de la fourniture privée de logements destinés à la classe moyenne supérieure. De nombreux gouvernements ignorent encore la réalité et le potentiel du logement locatif, qui peut être une option majeure pour les pauvres des villes.

Une politique globale du logement doit prendre en compte les besoins de tous les niveaux de la société, tout en se concentrant à terme sur les besoins des pauvres des villes.

Elle doit faciliter la création d'un marché local de prêts hypothécaires abordables et prévoir des mesures d'incitation à l'épargne personnelle. Les prêts à court terme peuvent soutenir la construction de logements par les ménages eux-mêmes, ce qui est la méthode la plus courante dans les pays en développement.

2.6 La durabilité environnementale

Pourquoi la durabilité environnementale est-elle une composante indispensable de toute NUP ?

Les villes sont les principaux générateurs de gaz à effet de serre (GES) en raison de leur concentration d'industries, de véhicules et d'autres sources de pollution de l'air et de l'eau. Les villes représentent déjà environ 75 % des émissions mondiales de GES et ce pourcentage est en augmentation. Elles sont également très vulnérables aux catastrophes, étant donné la concentration de personnes exposées aux risques d'inondations, de tremblements de terre et d'autres phénomènes naturels.

Toutes les NUP devraient viser à réduire les impacts environnementaux des villes, à accroître leur résilience aux catastrophes naturelles et à protéger leur population des effets du changement climatique.

11. Voir NUA para 107 -109

La réalisation de ces objectifs nécessite une approche intégrée impliquant la planification de la croissance urbaine et la fourniture de services publics, des mesures d'incitation à l'efficacité énergétique dans les entreprises et les foyers, ainsi que la coopération entre les instances en vue d'une utilisation optimale des services et des infrastructures publics (notamment la collecte des déchets, les transports publics, etc.).

De nombreuses villes en développement s'étendent rapidement, et leurs périphéries empiètent sur les terres agricoles. Cette expansion non planifiée se caractérise par de faibles densités, des poches de pauvreté et des communautés fermées. L'étalement urbain a un impact environnemental négatif en augmentant l'empreinte des villes, en consommant des espaces verts et en augmentant les distances à parcourir. Il oblige les gouvernements locaux à étendre leurs services ou à laisser des zones sans services sociaux et urbains de base. L'étalement urbain est généralement le produit d'un manque de planification territoriale appropriée qui a, à son tour, entraîné l'extension des limites urbaines au-delà des zones de services existantes.

La réponse est d'utiliser la planification territoriale comme un outil de promotion de villes plus compactes, qui utilise plus efficacement les infrastructures existantes et peut être un outil efficace pour la planification intégrée des services et l'expansion démographique.

Dans les zones métropolitaines, la coordination entre les instances est essentielle à une planification adéquate. Les liens intersectoriels et interjuridictionnels entre les services publics et les infrastructures doivent être pris en compte pour assurer une offre intégrée et cohérente. Il convient de mettre l'accent sur la coopération entre certains fournisseurs de services, notamment les responsables de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement, de la gestion des déchets et des transports publics. Il est également important d'établir : (i) des objectifs et des normes quantitatives et qualitatives pour la fourniture de services, (ii) des règles claires pour la sélection des fournisseurs de services et, si possible, un cadre juridique pour déléguer et/ou privatiser les services.

INTERVENTIONS PROPOSÉES

- i. La NUP devrait contenir une stratégie de programmation et de gestion de la fourniture de services urbains de base. Cette stratégie devrait promouvoir une approche multisectorielle et coordonnée ainsi que des relations contractuelles adéquates entre les autorités publiques et les fournisseurs de services, en tenant pleinement compte de leurs impacts sur l'environnement et la santé publique
- ii. La NUP devrait proposer des mesures visant à promouvoir la consommation d'énergie propre, l'amélioration de la qualité de l'air et la modification des nœuds de mobilité (moins de voitures personnelles, plus de transports publics et des options non motorisées)
- iii. La NUP devrait promouvoir de nouvelles formes urbaines et de construction pour encourager un développement urbain compact, connecté et à faible émission de carbone ainsi que de GES
- iv. La NUP devrait donner la priorité à l'égalité des sexes dans la conception, la production et l'utilisation des espaces et des services urbains afin de garantir que les besoins de tous sont identifiés et pris en compte.

Pour conclure ce chapitre, il convient d'accorder une attention particulière à l'intégration, à la combinaison des interventions et à l'exploitation des avantages connexes des actions multiples. L'accent mis sur le bien-être est souvent à la croisée de plusieurs interventions et stimule l'activité économique. La NUP doit mettre en lumière les domaines où il existe des avantages communs, ainsi que leurs points de levier éventuels.

Il faut souligner que parmi les sections « Interventions proposées » des piliers ci-dessus, le gouvernement devrait établir un ordre de priorité fondé sur les implications politiques, juridiques et financières des options envisagées. Cela conduira à la stratégie de mise en œuvre présentée dans le chapitre suivant. Dans certains pays, la stratégie de mise en œuvre peut être une composante spécifique de la NUP, tandis que dans d'autres, elle peut être distincte. Dans de nombreux cas, l'élaboration de la stratégie de mise en œuvre chevauche dans le temps l'élaboration de la NUP



3

**MISE EN ŒUVRE ET
SUIVI**

3. MISE EN ŒUVRE ET SUIVI

Pour qu'une NUP puisse être mise en œuvre, elle doit être traduite en étapes opérationnelles dans un plan de mise en œuvre qui comporte des objectifs et des résultats clairs, des indicateurs pour la suivre et l'évaluer, ainsi que des rôles et responsabilités clairement attribués à ses acteurs en vue de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation. Ce chapitre présente les différents éléments du plan de mise en œuvre.

3.1 Plan de mise en œuvre

Une NUP nécessite un plan de mise en œuvre clair qui établit une stratégie et un programme national pour atteindre ses objectifs.

Comme pour toute élaboration de politique, il est essentiel que les orientations et les décisions politiques soient traduites en actions susceptibles d'apporter des changements tangibles et positifs. Au cours du processus d'élaboration de la NUP, l'autorité dirigeante doit envisager de produire un plan de mise en œuvre de la NUP, soit parallèlement à la rédaction de la NUP, soit juste après, pour garantir que la politique est suivie et dûment mise en œuvre. Ce plan de mise en œuvre peut faire partie de l'énoncé de politique principal de la NUP ou être un document autonome accompagnant la politique principale.

Un plan de mise en œuvre de la NUP doit servir de cadre d'orientation qui énonce :

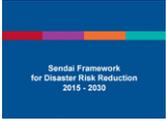
1. les actions et délais convenus de la NUP ;
2. le cadre de coordination des organes et institutions responsables de la NUP ;
3. une agence de suivi de la mise en œuvre de la NUP ;
4. des mécanismes clairs pour le financement des actions de la NUP ;

5. un programme de suivi continu de la NUP, y compris les cadres d'indicateurs ;
6. un programme d'évaluation de la NUP visant à évaluer les progrès par rapport aux engagements ;
7. des efforts explicites pour renforcer les capacités de connaissance du gouvernement et du secteur urbain ;
8. l'alignement du suivi national sur les principaux cadres urbains mondiaux.

Même si cela intervient lors de la phase d'élaboration de la NUP, les mesures de mise en œuvre nécessaires doivent être envisagées à tous les stades de l'élaboration de la NUP pour s'assurer que les décisions sont réalisables. De nombreux plans sont élaborés avec de bonnes intentions mais échouent au stade de la mise en œuvre parce que le travail de transformation des objectifs en actions n'est pas suffisamment développé.

Les responsabilités de mise en œuvre doivent être claires quant aux tâches respectives des différents ministères, gouvernements infranationaux et autorités locales. Les capacités institutionnelles, les cadres législatifs et réglementaires ainsi que les modalités de financement doivent être améliorés et renforcés.

Des indicateurs urbains ainsi que des mécanismes de suivi et d'adaptation des actions, impliquant des partenaires publics et privés, des associations professionnelles et la société civile, doivent être élaborés. Le défi consiste à mettre en œuvre de manière participative une politique ambitieuse, souple et cohérente qui réponde aux besoins et aux aspirations des citoyens.



Le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophe



L'Accord de Paris sur les changements climatiques



Engagements et objectifs des objectifs de développement durable



Plan d'action du Cap pour les données sur le développement durable



Le Nouvel agenda urbain

3.2 Plan de suivi¹²

Une NUP nécessite un plan de suivi (MP) clair qui permet à l'autorité dirigeante, aux institutions de soutien et aux parties prenantes de suivre les performances de la NUP par rapport à ses objectifs et résultats. Au minimum, le plan de suivi de la NUP doit prévoir un cadre technique et scientifique détaillé pour la collecte des données et des informations nécessaires à l'évaluation de la performance de la NUP ainsi qu'un calendrier d'action pour la collecte de ces données. Un plan de suivi doit aider l'autorité dirigeante et les autres parties prenantes à suivre la mise en œuvre de la NUP en termes de mesures politiques prises et à observer l'évolution des conditions urbaines. Le suivi appuie également la production de rapports périodiques et l'évaluation de la NUP auprès des publics à diverses échelles nationales et internationales.

Le plan de suivi nécessite un organe de suivi spécialisé de la NUP qui se situe de préférence à l'échelon national du gouvernement mais qui est au moins partiellement indépendant de l'autorité dirigeante de la NUP.

L'organe doit travailler avec l'autorité dirigeante, l'agence statistique et le système statistique à rassembler, organiser les données sur la NUP et publier régulièrement des informations sur les conditions urbaines.

Renforcement des capacités nationales en matière de connaissances urbaines

Le plan de suivi des actions de la NUP devrait renforcer la capacité technique et scientifique des autorités urbaines du pays à observer et à comprendre l'urbanisation. Il s'agit notamment de veiller à ce que tous les échelons de gouvernement élaborent des cadres pour acquérir, rassembler, organiser et diffuser des données sur les processus urbains pour leur territoire, et ce, en accord avec le renforcement du système statistique national (SSN) du pays.

Le plan de suivi devrait impliquer les universités locales, la société civile et le secteur privé en vue d'un suivi efficace. Il devrait s'appuyer sur l'expertise locale préexistante dans la mesure du possible, mais aussi envisager d'utiliser la NUP pour améliorer les capacités techniques et scientifiques en matière de données urbaines.

Le plan de suivi devrait également faire appel à l'expertise mondiale et aux sources de données scientifiques pertinentes, ainsi qu'à ceux qui étudient les tendances de l'urbanisation et la durabilité, par exemple dans le cadre du DAESNU.

Indicateurs de performance clés de la NUP

Des indicateurs clairs et tangibles des progrès de la politique urbaine nationale sont nécessaires.

L'autorité dirigeante devrait les élaborer en collaboration avec les parties prenantes engagées dans le processus d'élaboration de la NUP. Les indicateurs doivent être basés sur les objectifs, les actions et les résultats attendus de la NUP.

12. Voir NUA para 158 – 160

Chacune des actions politiques de la NUP doit être assortie d'indicateurs de performance clés. Ceux-ci doivent être spécifiques aux actions de la NUP ; toutefois, ils peuvent être utilisés de manière plus générale pour suivre les conditions urbaines dans le pays et à l'échelle sous-nationale, métropolitaine et urbaine. Certains indicateurs peuvent être spécifiques à des contextes, notamment lorsque le pays possède une seule mégapole à laquelle des actions spécifiques sont destinées.

Le programme national de suivi de la politique urbaine devrait s'aligner sur les principaux engagements internationaux en matière de rapports.

Notamment, un cadre de gestion des données dans le cadre de la NUP est nécessaire et devrait être coordonné par le système statistique national conformément aux bonnes pratiques internationales. Le plan d'action des Nations unies pour le Cap propose un ensemble de principes et de mesures pratiques pour le développement des capacités de données solides au sein des systèmes statistiques nationaux, régionaux et locaux. La collaboration avec les agences statistiques internationales est encouragée.

Forum urbain national

Le Forum urbain national (NUF) pourrait servir d'outil de suivi de la NUP. Il peut conduire à une évaluation sectorielle plus vaste de la NUP et favoriser un débat transparent, participatif sur les performances de la NUP et les conditions urbaines en général.

Révision de la politique urbaine nationale

Un groupe d'experts peut être créé pour assurer un examen et fournir des conseils indépendants sur l'avancement de la NUP, à l'image du Comité national de l'habitat qui a été établi dans le cadre du Nouvel agenda urbain et des dispositions d'Habitat III pour soutenir le développement urbain durable.

Évaluation

La NUP exige un programme d'évaluation qui s'appuie sur les informations recueillies par l'activité de suivi pour évaluer les progrès de la mise en œuvre. L'évaluation est une appréciation stratégique systématique menée en externe et

de manière indépendante à des moments précis afin de jauger l'étendue et la qualité des progrès globaux dans la réalisation des résultats de la NUP par rapport à des critères spécifiques.

L'évaluation doit, dans la mesure du possible, être effectuée par un groupe d'experts indépendant identifié au niveau national ou par une entité chargée de superviser l'avancement de la NUP et de conseiller l'autorité dirigeante. L'évaluation de la NUP pourrait inclure des contributions internationales.

Financement

Les politiques urbaines nationales identifient généralement les nouvelles actions politiques qui nécessitent un financement. Le besoin de financement exigera à son tour la mise en place d'un cadre de financement approprié qui permette d'atteindre les objectifs de financement en fonction des capacités des acteurs nationaux, sous-nationaux, métropolitains et locaux. Dans la mesure du possible, les organes de coordination régionaux à l'échelle supranationale devraient être associés au processus. Le gouvernement national est le principal responsable de l'identification des options de financement de la NUP, idéalement en consultation avec ces autres échelons de gouvernement.

Le plan de mise en œuvre du financement doit comprendre les ressources nécessaires à la coordination de la NUP, y compris l'organe directeur et le programme de suivi et d'évaluation. Il doit également identifier le financement des actions et des interventions urbaines entreprises dans le cadre de la NUP.

Ces actions doivent être identifiées et développées dans le cadre du processus d'élaboration de la NUP, chaque action devant être assortie d'un coût prévisionnel et d'une source de financement. Certaines actions peuvent nécessiter une étude et un développement plus approfondis, en particulier lorsqu'elles doivent être entreprises par des gouvernements régionaux, métropolitains ou locaux.

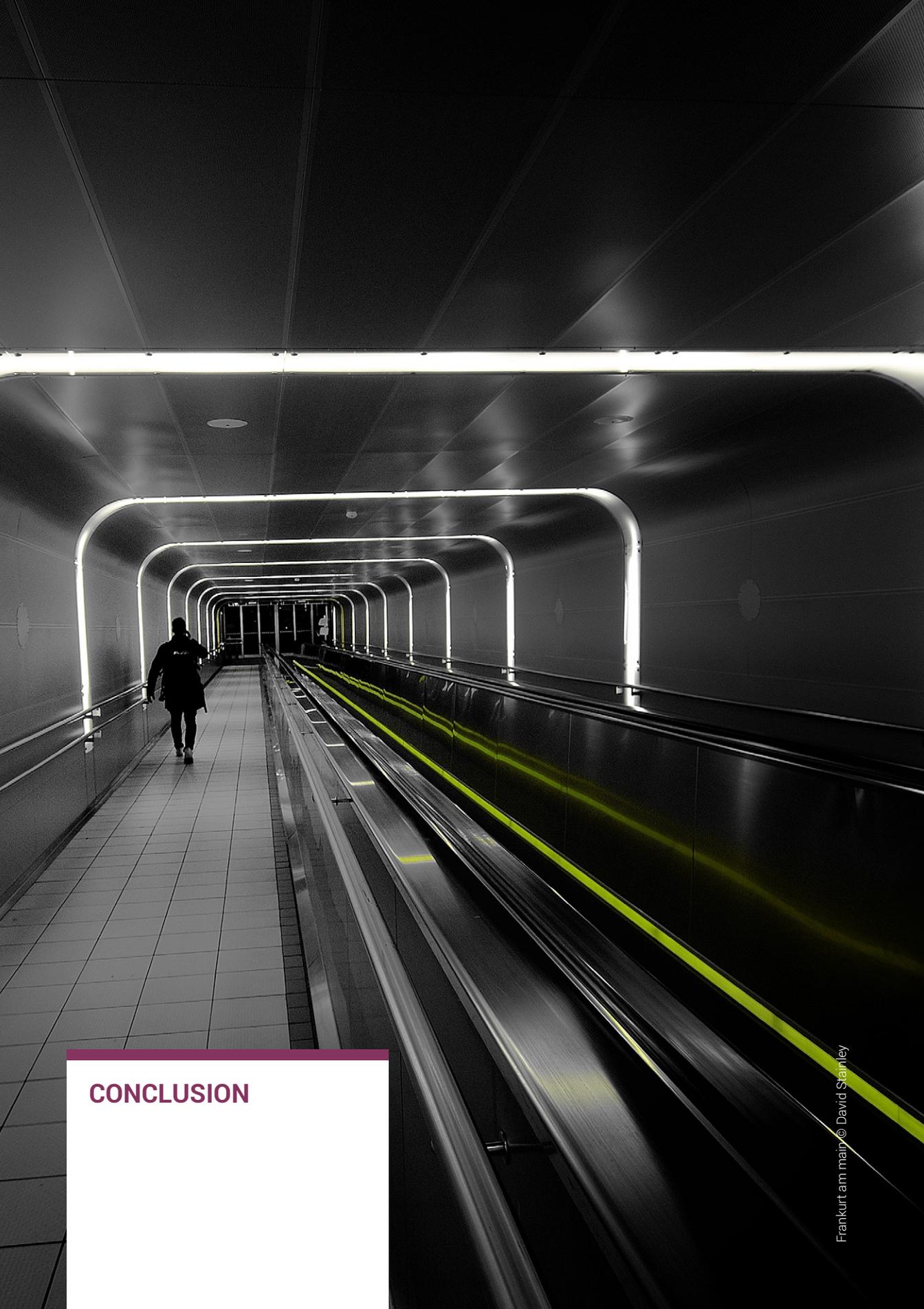
Il n'y a pas de prescription unique de mécanisme de financement national pour les politiques urbaines nationales. Celles-ci doivent être conçues en fonction du contexte et des besoins du pays.

Le rôle du secteur privé dans le financement de la politique urbaine nationale, notamment en ce qui concerne les actions à l'échelle urbaine, devrait être pris en compte dans le plan de mise en œuvre du financement et être défini avec une attention particulière pour les deux principales sources de financement et de suivi, autant que pour garantir que cet engagement permette toujours une participation effective des communautés locales, des ONG et du monde universitaire.

Coordination et phasage

Le plan de mise en œuvre exige une répartition claire des responsabilités en ce qui concerne les actions entre les organes et les échelons de gouvernement concernés ainsi que des rôles de la société civile, du secteur privé et des universités. Au minimum, il devrait prendre la forme d'un tableau détaillant les actions de mise en œuvre, l'organe responsable, les délais d'exécution et la source de financement (si nécessaire). Une évaluation de la capacité nationale de mise en œuvre est également nécessaire, les actions d'amélioration des capacités se poursuivant si elles s'avèrent insuffisantes.

Un ensemble clair de mécanismes de coordination visant à encourager la collaboration intersectorielle dans la mise en œuvre est nécessaire. Un plan de communication indiquant clairement l'objectif, les actions et les délais de la NUP aux autres échelons de gouvernement, au secteur privé et aux populations est nécessaire.



CONCLUSION

CONCLUSION

Malgré l'urgence d'une gestion urbaine durable, de nombreux pays n'ont toujours pas mis en place les cadres de gestion urbaine requis, notamment une NUP, ce qui a affaibli la capacité des gouvernements à traiter de manière adéquate les problèmes urbains.

Ce guide propose un processus d'élaboration d'une NUP et décrit les éléments clés susceptibles de servir de cadre dans différents contextes. Le guide souligne qu'une NUP réalisable doit être élaborée en adoptant une approche participative qui prend en compte les points de vue de l'ensemble des parties prenantes, s'appuie sur une analyse approfondie du secteur urbain et est soutenu par tous les échelons de gouvernement (national, régional et local) avec les mesures juridiques et les ressources nécessaires à une mise en œuvre efficace.

Les questions urbaines sont vastes et il n'existe pas d'approche "unique" du développement urbain. Les questions soulignées dans ce guide sont celles qui sont considérées comme essentielles au développement urbain et qui doivent être abordées au minimum.

Le type de NUP qui émergera du processus d'élaboration varie grandement d'un pays à l'autre, puisque chaque NUP est basée sur les besoins et la vision particuliers des parties prenantes ainsi que sur le contexte national. L'objectif final sera toutefois le même : assurer un développement urbain à grande échelle pour tous, en veillant à ce que personne et aucun lieu ne soit laissé pour compte.

Une NUP bien élaborée où les intérêts du gouvernement et de toutes les parties prenantes sont équilibrés et protégés peut avoir un impact positif énorme sur la situation socio-économique des pays.

Voici les principaux enseignements tirés de diverses expériences en matière d'élaboration de NUP

- Il existe de nombreuses approches à la rédaction d'une NUP. Certains pays ont intégré un niveau élevé de participation alors que d'autres ont des approches qui impliquent relativement peu de participants. Bien qu'une plus grande participation prolonge le délai nécessaire à l'élaboration de la NUP, elle permet de créer un consensus et une dynamique en faveur de la politique et raccourcit souvent le délai nécessaire à son approbation. Par conséquent, les approches hautement participatives peuvent prendre moins de temps que celles qui reposent sur un petit groupe d'experts et nécessitent ensuite des années pour obtenir l'approbation de la politique. L'expérience montre que les processus les plus inclusifs et les plus participatifs produisent les politiques les plus faciles à mettre en œuvre. Comme les externalités urbaines affectent toutes les parties des zones urbaines, seules les NUP élaborées par un processus participatif peuvent exprimer les voix de toutes les parties concernées.
- Nombre de pays n'ont pas les ressources nécessaires pour mettre en œuvre l'ensemble des éléments de la NUP en même temps. Dans de nombreux cas, c'est l'occasion pour les groupes d'intérêt de prendre l'initiative de plaider en faveur de la mise en œuvre des composantes spécifiques de la NUP qui les concernent. Pour garantir l'uniformité de la mise en œuvre, le gouvernement doit avoir effectué une analyse financière approfondie visant à évaluer sa capacité à élaborer et à mettre en œuvre la NUP.

Bien qu'elle soit une composante essentielle du processus de développement urbain, l'élaboration de la NUP ne doit pas être considérée comme l'étape finale. Les pays doivent renforcer la capacité des gouvernements nationaux, sous-nationaux et locaux à participer efficacement au processus de prise de décision en matière de développement urbain.¹³

Ce guide complète les autres outils pratiques mis au point par ONU-Habitat pour soutenir l'élaboration et la mise en œuvre de la NUP dans divers pays.¹⁴ D'autres outils sont en préparation.

13. NUA Para 148. Nous nous emploierons à promouvoir le renforcement des capacités des administrations nationales, infranationales et locales, y compris les associations de collectivités locales, le cas échéant, afin de les rendre mieux à même de collaborer avec les femmes et les filles, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les personnes handicapées, les peuples autochtones, les communautés locales et les personnes en situation de vulnérabilité, ainsi qu'avec la société civile, les milieux universitaires et les instituts de recherche, à l'élaboration de modalités de gouvernance organisationnelle et institutionnelle propres à leur permettre de participer efficacement à la prise de décisions concernant le développement urbain et territorial.

14. Voir page 35.

FAQs

Questions fréquemment posées pour guider le(s) document(s) de réflexion(s)

Questions à débattre sur le point 2.1 (institution) :

- i. La NUP doit-elle être coordonnée par un ministère de tutelle spécialisé doté d'un mandat et de ressources puissants ou doit-il être géré selon un modèle horizontal avec plusieurs points focaux et une coordination souple ?
- ii. Serait-il utile de créer un Conseil de la politique urbaine pour établir un consensus et diriger l'élaboration et la mise en œuvre de la NUP ?
- iii. Faut-il limiter les ressources et les responsabilités qui sont transférées aux autorités locales ?
- iv. Sur quel secteur gouvernemental les efforts de renforcement des capacités devraient-ils se concentrer ?
- v. Les gouvernements infranationaux et les autorités locales devraient-ils être autorisés à s'écarter de la NUP et disposer de politiques urbaines locales autonomes ?
- vi. Les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux devraient-ils se concentrer sur les institutions inter-municipales et métropolitaines pour assurer une gestion efficace des grandes agglomérations ?

Questions à débattre sur le point 2.1 (Législation) :

- i. Comment rationaliser le cadre législatif existant et éviter les complications législatives ?
- ii. Quels sont les domaines qui ont le plus besoin de nouvelles réglementations ?
- iii. Comment les lois et les règles existantes pourraient-elles être mieux appliquées ?
- iv. Les procédures administratives pourraient-elles être simplifiées ? Dans quels domaines ?
- v. Les autorités locales devraient-elles être habilitées et encouragées à élaborer des règles et réglementations locales en plus des règles et réglementations nationales ?

Questions à débattre sur le point 2.2 (Planification)

- i. Quels instruments et capacités pourraient être développés pour améliorer l'aménagement du territoire au niveau national ?
- ii. La planification urbaine opérationnelle pourrait-elle être entièrement sous la responsabilité des autorités locales ?
- iii. Comment orienter les investissements privés pour éviter une concentration géographique excessive ?
- iv. Faut-il répartir les investissements publics en fonction des besoins des villes secondaires ou de leur potentiel de développement ?
- v. Comment décentraliser la planification régionale vers les gouvernements infranationaux ?

- vi. La planification urbaine opérationnelle pourrait-elle être entièrement sous la responsabilité des autorités locales ?
- vii. Les villes en déclin peuvent-elles être revitalisées et dans quelles conditions ?

Questions à débattre sur le point 2.3 (Finances) :

- i. Les ressources financières devraient-elles être mobilisées en priorité au niveau municipal ?
- ii. Les transferts financiers devraient-ils être guidés par les besoins ou par la dynamique des autorités urbaines ?
- iii. Le système de suivi des finances urbaines pourrait-il être amélioré et comment ?
- iv. Quels types de ressources fiscales devraient être au centre des interventions gouvernementales ?
- v. Le recouvrement de l'impôt devrait-il être centralisé ou décentralisé ?
- vi. Quels services devraient être la cible principale des subventions publiques ?
- vii. Comment améliorer et augmenter les ressources financières basées sur la terre ?
- viii. Le financement urbain et le financement du logement pourraient-ils être liés et comment ?

Questions à débattre sur le point 2.3 (Terre) :

- i. Comment empêcher la hausse des prix des terrains et rendre les terrains d'habitation plus abordables ?
- ii. Est-il conseillé et possible de promouvoir la compacité et des densités plus élevées ?
- iii. Comment des densités plus élevées pourraient-elles réduire la mobilité et les problèmes de transport ?
- iv. Comment promouvoir une planification urbaine et territoriale participative afin que tous les groupes sociaux en bénéficient ?
- v. Est-il possible d'adopter des règlements de zonage progressifs pour encourager l'utilisation mixte des terres et l'inclusion sociale ?
- vi. Les systèmes d'information foncière, d'enregistrement des titres et de transactions foncières pourraient-ils être améliorés, et comment ?
- vii. Les établissements informels doivent-ils être régularisés pour garantir la sécurité de la propriété foncière ?
- viii. Les pouvoirs publics pourraient-ils créer des banques foncières (réserves foncières) pour influencer et stabiliser les marchés fonciers ?

Questions à débattre sur le point 2.4 (infrastructure) :

- i. Comment faire en sorte que le développement des infrastructures ne soit pas autonome mais fasse partie d'une stratégie globale de planification urbaine ?
- ii. Comment financer les grands axes routiers et autres réseaux d'infrastructures en utilisant des ressources à plusieurs niveaux et en récupérant une partie de l'investissement public par des taxes d'amélioration ?
- iii. Les normes et les réglementations pourraient-elles être revues et adaptées pour garantir que les infrastructures répondent aux besoins des villes tout en restant financièrement viables ?
- iv. Les procédures de passation des marchés pour les travaux d'infrastructure pourraient-elles être rationalisées et rendues plus transparentes ?
- v. Quelle forme de PPP pourrait être adoptée et dans quelles conditions ?
- vi. Est-il possible de mobiliser des capitaux privés, ainsi que des fonds d'assurance et de pension pour investir dans les infrastructures ?
- vii. Quelles institutions (nationales, métropolitaines, locales) doivent superviser l'exploitation et la maintenance des infrastructures ?

Questions à débattre sur le point 2.5 (Logement) :

- i. Comment la politique urbaine pourrait-elle contribuer à fournir un logement à tous ?
- ii. Comment interfinancer les programmes et services de logement au profit des communautés à faibles revenus ?
- iii. Comment combiner et privilégier l'amélioration du logement, les travaux d'aménagement et les nouvelles promotions ?
- iv. Quelles incitations financières, fiscales et foncières pourraient être fournies pour encourager les investisseurs privés à fournir des logements plus adéquats et plus abordables et décourager la spéculation ?
- v. Comment promouvoir et réglementer le logement locatif privé ?

Questions à débattre sur le point 2.6 (Services de base) :

- i. Un cadre juridique pour la délégation et/ou la privatisation des services a-t-il été mis en place ?
- ii. Les normes et les mécanismes de tarification sont-ils financièrement et socialement adéquats, notamment en ce qui concerne l'eau potable et l'électricité ?
- iii. Les services de base sont-ils coordonnés et intégrés dans les plans et stratégies urbains ?
- iv. La collecte et l'élimination des déchets solides pourraient-elles être améliorées ?

- v. Les services publics et parapublics doivent-ils développer leurs capacités et améliorer leur zone de couverture ?
- vi. Comment promouvoir des transports publics efficaces sur le plan énergétique et non polluants par le biais d'incitations et de sanctions ?
- vii. Des objectifs quantitatifs et des systèmes de surveillance pourraient-ils être mis en place pour réduire les émissions de gaz à effet de serre dans les villes ?

RESSOURCES SUPPLÉMENTAIRES

EUROPE & NORTH AMERICA
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

ASIA
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

The Evolution of
National Urban Policies
A Global Overview

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

Cities Alliance
Cities without Borders

ARAB STATES
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

SUB SAHARAN AFRICA
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

National Urban Forum
to Support Participatory and Inclusive
National Urban Policy

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN
NATIONAL URBAN POLICY REGIONAL REPORT

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

GLOBAL STATE OF NATIONAL URBAN POLICY
2018

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

OECD

ADDRESSING CLIMATE CHANGE IN NATIONAL URBAN POLICY
A Policy Guide for Low-Carbon and Climate-Resilient Urban Development

CITIES AND CLIMATE CHANGE INITIATIVE
POLICY NOTE NO. 4

UN@HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

UNEP
Thematic
Guides



POLICY NOTE FOR LIBERIA

IMPLEMENTING THE NEW URBAN AGENDA THROUGH NATIONAL URBAN POLICY



Cities Alliance
Cities Without Slums



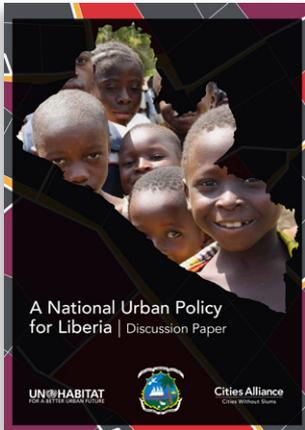
NOTE DE

POLITIQUE URBAINE NATIONALE

DU CAMEROUN



National Urban Forum to Support Participatory and Inclusive National Urban Policy



A National Urban Policy for Liberia | Discussion Paper



Cities Alliance
Cities Without Slums

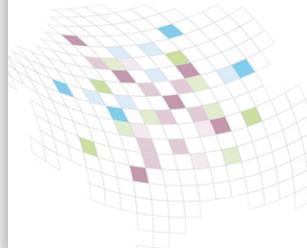


IMPLEMENTING THE NEW URBAN AGENDA
BY STRENGTHENING URBAN-RURAL LINKAGES
Leave No One And No Space Behind

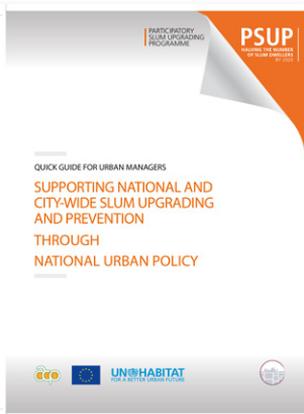


The National Urban Policy Programme: Implementing the New Urban Agenda

UN Habitat, OECD, Cities Alliance

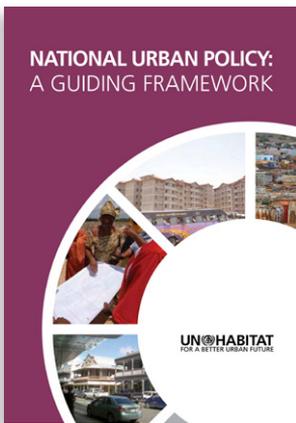
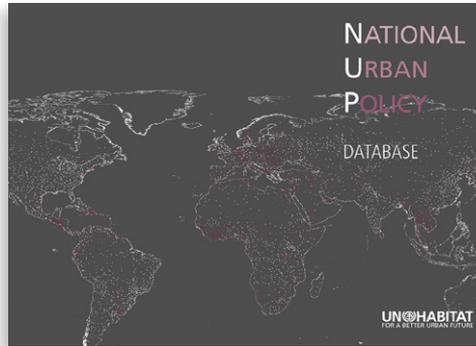
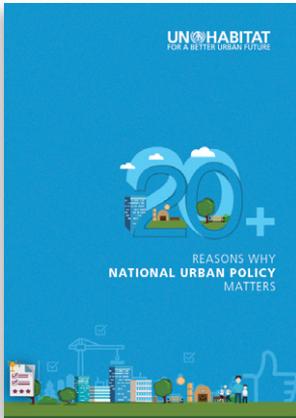
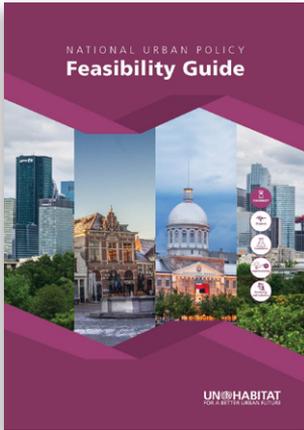


NATIONAL URBAN POLICY FRAMEWORK FOR A RAPID DIAGNOSTIC



Progress and Support for Defining Indicator 11.a.1





Il devient impératif de gérer l'ampleur sans précédent de l'urbanisation dans les pays en développement, notamment parce que les dix prochaines années verront près d'un milliard de personnes supplémentaires dans le monde se déplacer vers les zones urbaines.

Les gouvernements doivent se préparer à cette situation et aux exigences que cette croissance entraînera pour les infrastructures, les ressources et les finances urbaines en élaborant une politique urbaine nationale qui réponde de manière adéquate aux défis de l'urbanisation. L'élaboration d'une telle politique est l'objet du présent document. Il fait partie d'une série de documents produits par ONU-Habitat qui, collectivement, aident toutes les parties prenantes à élaborer une politique urbaine nationale.

Couvrant des questions telles que les responsabilités des différentes parties prenantes, les options politiques possibles, la provenance des fonds et les responsables de la mise en œuvre, ce guide est une référence indispensable pour les décideurs politiques, les départements de développement urbain et les ministères.

www.unhabitat.org

✕ | @ : UNHABITAT

▶ | 📺 : UN-Habitat worldwide | UN-Habitat

www.urbanpolicyplatform.org

✕ | @ : @PLG_UNHABITAT

▶ | 📺 : PLG UNHABITAT

HS/016/19E

Pour plus d'informations, veuillez-vous adresser :

Unité de planification régionale et métropolitaine d'ONU-Habitat Direction de l'urbanisme et de la conception (UPDB) unhabitat-updb-rmpu@un.org

www.unhabitat.org



ONU-HABITAT