



# Chemin de Cordoue

## Groupe Focus - Stratégie

### Atelier de Cracovie (11-12 juin 2025)

#### Rapport

#### INTRODUCTION

Les quatre Groupes Focus (Narratif, Facteurs de Succès, Stratégie et Projet) sont une des activités du *Chemin de Cordoue*, dernière étape vers l'adoption du Nouveau Projet Urbain (NPU) lors du 18e Congrès mondial de l'OVPM à Marrakech en 2026. Ils ont pour objectif général de définir le *Cadre de référence* qui formalisera la vision politique des maires et leur engagement vis-à-vis de l'Habitabilité, ainsi que le *Cadre opérationnel* qui équipera les villes avec les outils, les méthodologies et les mécanismes nécessaires pour mener à bien cette vision.

Le Groupe Focus – Stratégie a pour objectif spécifique de préciser l'approche stratégique du *Nouveau Projet Urbain* de l'OVPM. Il est coordonné par le Groupe conseil.

L'atelier de Cracovie, premier d'une série, a intégré dans le Groupe Focus les représentants des villes de Bordeaux, Colonia del Sacramento, Cracovie, Luxembourg et Puebla<sup>1</sup>. Ils ont discuté des manières dont les villes conçoivent, structurent et mettent en œuvre des stratégies urbaines dans leurs centres historiques dans le but de déterminer la forme et le contenu d'une « stratégie globale ». Le Plan de gestion de Wesola à Cracovie a servi de cas d'étude. Le site de l'ancien complexe hospitalier illustre l'ampleur du défi visant à transformer 10 hectares d'activités monofonctionnelles hospitalières désuètes en un écosystème revitalisé incluant de l'habitat, des services de proximité, des infrastructures culturelles et entrepreneuriales, etc. En accord avec les Axes stratégiques de l'OVPM, la démarche promue par le Plan de gestion vise à « changer la charge symbolique du lieu » tout en préservant son patrimoine architectural remarquable et en tenant compte de sa localisation privilégiée dans la zone tampon du périmètre classé patrimoine mondial.

L'atelier de Cracovie a permis au Groupe Focus – Stratégie de tirer des enseignements utiles à la définition d'une Stratégie globale pour la régénération de l'habitabilité dans les centres historiques, qui, dans le cadre du futur NPU articule les Objectifs opérationnels de l'OVPM et intègre des indicateurs de suivi de l'Habitabilité.

#### 1. ENSEIGNEMENTS

Les présentations des expériences, méthodologies et conditions de gouvernance stratégiques par les participants ont confirmé une grande diversité des approches en raison des particularités culturelles ou des réalités juridiques propres à chaque ville. La discussion a cependant été facilitée par l'utilisation d'un référentiel de questions rendant possible une analyse systématique des pratiques, révélant les points communs et les différences. Les questions principales abordées portent, notamment, sur la cohérence et la hiérarchie entre les différents niveaux de plans, les compétences et la responsabilité de ceux qui les élaborent, le suivi de leurs effets et de leur pertinence dans le temps, etc.

---

<sup>1</sup> Voir liste des participants en annexe



Il ressort des discussions, le constat que la somme des documents et outils de planification, quels que soient leurs statuts, leurs qualités, qu'ils soient sectoriels ou transversaux, ne suffit pas à garantir la régénération de l'habitabilité des centres historiques. Face aux défis actuels et aux Enjeux identifiés par l'OVPM, il subsiste des obstacles, des points à améliorer. Le Groupe Focus – Stratégie est dès lors en mesure d'affirmer que le futur NPU de l'OVPM représente une opportunité pour proposer une « Stratégie globale », centrée sur l'habitabilité, facilitant la conception d'outils de planification holistique qui n'existent peut-être pas encore ou qui sont trop peu mis en œuvre ou encore qui pourraient rendre plus efficace ce qui existe. La « Stratégie globale » qui se dessine repose sur les attentes suivantes :

- a. Elle doit matérialiser une vision politique et s'appuyer sur une gouvernance compétente, constante et inclusive;
- b. Elle doit garantir la transversalité des Objectifs opérationnels, les articuler de manière à créer des synergies et à offrir une lecture holistique de la ville et de son avenir;
- c. Elle doit pouvoir être mise en œuvre à travers les outils de planification existants, propre à chaque ville, en les améliorant et en les rendant plus efficaces;
- d. Elle doit assurer le suivi de l'application de ces outils en fonction de l'amélioration de l'Habitabilité, mesurée et évaluée en permanence.

## 2. PRÉMICES

Les questions principales du référentiel utilisé lors de l'atelier de Cracovie soulignent quelques éléments essentiels pour définir plus précisément ce que sera la Stratégie globale du NPU. Les prémisses ci-après sont les résultats de l'atelier de Cracovie. Ils pourront faire l'objet des travaux ultérieurs du Groupe Focus – Stratégie :

### 1. Statut juridique.

Les processus de planification urbaine sont souvent déterminés par des cadres juridiques et procéduraux nationaux, régionaux et municipaux. Ces cadres établissent un ensemble de conditions qui déterminent les compétences des divers acteurs concernés. Les contraintes imposées conduisent à donner des statuts juridiques de diverses natures aux documents stratégiques, et fixent leurs hiérarchies. C'est le cas de documents opposables comme ceux de Bordeaux ou de Puebla. À l'opposé, et c'est le cas du « plan de gestion » du secteur Wesola de Cracovie, des démarches de planification sont menées en dehors de toute obligation juridique ou légale. Quoiqu'il en soit, dans tous les cas, il y a toujours un besoin et il faut créer une opportunité pour formuler une vision transversale pour la mise en valeur / la protection du centre historique qui établit un consensus entre les acteurs et les secteurs, qui transcende les intérêts particuliers pour le bien commun. Cette référence commune, sans autre statut nécessaire que le consensus, fruit d'un large débat, est suffisante pour guider et orienter l'élaboration des documents réglementaires.

### 2. Objectifs.

Les stratégies de planification servent des objectifs spécifiques (augmenter la population, gérer le tourisme, améliorer l'accessibilité, limiter les îlots de chaleur, etc.) en fonction des défis particuliers ou des priorités politiques dans chaque ville. L'OVPM a obtenu un consensus des maires sur quatre Axes stratégiques principaux à développer afin de répondre adéquatement aux enjeux identifiés. Des Objectifs opérationnels sont en cours de discussion (cinq ont déjà été identifiés lors de la Communauté de Pratique à Évora). Ce qui peut déjà être souligné dans la perspective du NPU c'est que les Objectifs opérationnels doivent être considérés ensemble et articulés dans le cadre d'une Stratégie globale destinée à régénérer l'habitabilité des centres historiques, ce qui implique de considérer la conception de projets structurants qui garantissent d'agir sur l'ensemble des objectifs visés.



### 3. Coordination

Au-delà de la question de qui dirige les processus de planification (le maire, les élus désignés ou les chefs de service), un constat s'impose. La réussite de toute démarche repose sur une réelle transversalité qui dépasse les habituels silos.

### 4. Thématiques

Les thématiques abordées varient selon la nature et la portée des documents de planification : le logement, la mobilité, l'utilisation des sols, le commerce, la biodiversité, l'infrastructure verte/bleue, la cohésion sociale, etc.)

### 5. Approche intégrée

Des démarches de planification tiennent compte des différentes échelles : le site, le voisinage, le reste de la ville. Cette prise en compte permet d'élargir les bénéfices des projets au-delà des limites du secteur visé. Le site de Wesola, dans la zone tampon, permettra par exemple de désengorger le noyau historique et d'offrir une autre destination culturelle dans la ville.

### 6. Quels sont sa portée géographique et son horizon temporel ?

Tout comme les thématiques abordées, les portées géographiques et les temporalités de planification varient selon les démarches. Certains documents s'inscrivent au cœur du centre historique, c'est le cas de Puebla, alors que d'autres, le plan de gestion de Wesola par exemple, ciblent un secteur particulier de la zone tampon. Certaines démarches s'inscrivent dans une perspective temporelle donnée avec des révisions à court terme - la planification de Colonia del Sacramento est revue aux 4 ans – tandis que d'autres s'inscrivent dans le long terme, comme l'horizon 2050 à Bordeaux.

### 7. Participation citoyenne

La consultation publique est un processus d'information et d'adaptation du projet qui inscrit la vision du projet dans un contexte d'intérêt général pour tous en :

- intégrant dans la consultation d'autres personnes que les habitants du secteur dont les usagers futurs du site, les voisins limitrophes et éloignés ;
- associant la consultation à un processus évènementiel, car la culture est importante pour établir des relations sociales dans un secteur en devenir.

### 8. Suivi

Les plans d'action doivent être accompagnés d'indicateurs qui permettent d'en mesurer l'atteinte, comme à Colonia del Sacramento. Leur mise en œuvre doit par ailleurs faire l'objet de révisions périodiques en fonction de cette évaluation ou d'un changement de contexte. À Bordeaux, ce suivi s'effectue sur la base d'un « radar multicritères » qui mesure notamment l'impact économique et social du projet. Ce suivi fait l'objet d'une reddition de compte annuelle.

### 9. Évaluation



Au-delà du projet Wesoła, Cracovie envisage d'appliquer ces apprentissages à d'autres projets de régénération urbaine, notamment dans le centre historique. L'approche « laboratoire d'innovation » pourrait, par exemple, être généralisée avec la création d'un budget municipal dédié à l'expérimentation urbaine.

### 3. OBJECTIFS OPÉRATIONNELS

Replacés dans une perspective stratégique, les 5 premiers Objectifs opérationnels identifiés par la Communauté de pratique à Évora (voir annexe) aident à comparer les méthodologies, prendre conscience des obstacles, et révéler des renforcements mutuels entre les objectifs.

L'examen méthodique des approches stratégiques dans les villes à la lumière des cinq objectifs a révélé des convergences remarquables malgré les contextes culturels distincts. Les objectifs sont en partie systématiquement pris en compte, pas nécessairement ensemble (dans les cas d'approches sectorielles). Les interrelations, les synergies, les économies d'échelles devraient être mieux identifiées afin de susciter des dynamiques. L'inscription de ces Objectifs dans une Stratégie globale doit notamment permettre de générer des projets structurants capables de déclencher des dynamiques urbaines fondées sur l'Habitabilité.

Pour déterminer dans quelle mesure les divers plans stratégiques contribuent effectivement à la régénération de l'habitabilité et donc comment les Objectifs stratégiques doivent être organisés, l'atelier de Cracovie a réévalué et générée des pistes de bonification des 5 objectifs d'Évora :

1. Transformer les centres historiques en laboratoires d'innovation : introduire la notion de promotion des centres historiques en laboratoires d'innovation afin de suggérer une approche plus progressive.
2. Instaurer une gouvernance transversale permanente : préciser que cette gouvernance souhaitée repose sur la création d'équipes intégrées et décisionnelles.
3. Impliquer les citoyens dans la co-construction : privilégier un engagement qualifié en s'inspirant du modèle des citoyens ambassadeurs.
4. Maintenir les populations et accueillir de nouveaux habitants : considérer une approche systémique de l'habitabilité misant sur l'offre de services, la réduction des nuisances et des mesures incitatives.
5. Repenser les emprises publiques et espaces publics : éliminer la précision relative aux « emprises » publiques afin de bien communiquer l'importance d'une vision plus large, ouvrant tous les espaces publics à un large horizon de possibles.

L'atelier de Cracovie a également proposé l'ajout d'un sixième objectif opérationnel à ceux confirmés à Evora :

6. Assurer un financement durable des interventions relatives au patrimoine : viser un financement prévisible et pérenne, notamment en diversifiant les sources de financement. À cette fin, démontrer la viabilité économique des interventions à mener.

Ces propositions seront confiées à la prochaine réunion de la Communauté de pratique afin de pousser plus loin la réflexion et d'adapter leur formulation.

### 4. PISTES DE SOLUTION

L'atelier de Cracovie et les échanges dynamiques entre les participants ont mis en évidence plusieurs idées qui peuvent être envisagées comme des Pistes de solutions. Les exemples mentionnés ci-après peuvent aussi être traités comme des Bonnes



pratiques à répliquer dans divers contextes. Ces avancées opérationnelles sont autant de matières qui pourront être utilisées dans la suite du processus d'élaboration du NPU, notamment par le Groupe Focus – Projets :

- La maîtrise foncière par la municipalité, comme outil pour garantir des interventions d'intérêt général;
- Des méthodes participatives innovantes qui s'ajoutent aux consultations classiques (méthode des « quatre hélices » : gouvernement, habitants, ONG/science, business, ateliers-citoyens). Partenariats locaux (institutions publiques, ONG, universités, secteur privé) dans la création et la mise en œuvre de plans/stratégies augmentent la durabilité des projets et permettent aux autorités municipales de ne pas porter seules la mise en œuvre de toutes les activités, par exemple :
  - Le conseil des équipes urbaine pour la revitalisation ou le réaménagement de l'espace,
  - Des accords sectoriels à long terme (logement, climat, culture),
  - Des fonds communs pour la mise en œuvre de projets locaux.
- Le recours aux occupations temporaires pour préserver les bâtiments jusqu'à leur destination finale ;
- La réintégration de la biodiversité par des plantations en pleine terre et l'augmentation de la perméabilité des sols ;
- Le suivi de l'évolution du bilan énergétique d'un projet ;
- Des indicateurs de suivi de l'habitabilité s'inspirant du « radar multicritères » de Bordeaux pour mesurer notamment l'impact économique et social d'un projet.
- Des mesures incitatives comme le « taux zéro fiscal » de Puebla pour attirer de nouveaux résidents.
- Une gouvernance participative sur le long terme, s'inspirant du modèle « groupe promoteur » de Colonia pour assurer la continuité post-réalisation.
- Une gouvernance intégrée avec des équipes multidisciplinaires possédant un pouvoir décisionnel pour les centres historiques.
- Un recours à l'innovation encadré et soutenu avec un budget dédié à l'expérimentation.
- La formation et le conventionnement de citoyens-ambassadeurs pour une participation citoyenne stratégique.
- Une révision périodique des objectifs, basée sur l'évolution des indicateurs.
- Un tableau de bord intégré pour suivre simultanément les six objectifs d'Évora.
- Des projets pilotes conçus et mis en œuvre avec la population, qui intègrent plusieurs objectifs (ex: espaces publics, participation, économie).
- Une évaluation de l'impact sur le patrimoine des changements/investissements/transformations prévus dans le centre historique de la ville/la zone classée.

## 5. INDICATEURS DE L'HABITABILITÉ

Suivre la mise en œuvre des projets issus de la stratégie et son impact sur la ville est nécessaire dans le cadre d'une gouvernance responsable. L'évaluation de l'impact des actions permet d'ajuster en permanence les plans et les politiques publiques pour en maintenir la cohérence avec un contexte en évolution tout en conservant leur acceptabilité sociale.

L'impact sur la ville s'exprime par l'amélioration de l'habitabilité des centres historiques. L'atelier de Cracovie a ainsi initié la réflexion sur les indicateurs à inscrire dans la Stratégie globale et produit cette première série. Cette réflexion est à poursuivre afin de compléter leur identification, leur mode de collecte ainsi que leurs modalités de mise à jour périodique.

### I. L'évolution démographique :

- Population résidente
- Répartition des tranches d'âge
- Taux de vacance résidentielle



- Ratio logements occupés par propriétaires/logements locatifs
- Taux de logements loués en courte durée/total de logements

II. L'accès aux services de proximité et au centre historique :

- Offre de commerces quotidiens/offre commerciale totale
- Commerces quotidiens et services municipaux accessibles à pied
- Offre de transport collectif avec une fréquence importante, en nombre et en fréquence, vers et dans le centre historique
- Offre de commerces quotidiens/commerces touristiques.
- Offre de logements/commerces généraux dans le centre historique.

III. L'amélioration de l'environnement et du bien-être :

- Superficie d'espaces verts par habitant
- Surfaces perméables\surfaces imperméables
- Niveaux de bruit

IV. Le comportement économique du centre et l'évolution du coût de la vie :

- Coût de la vie comparé
- Nombre de résidants bénéficiaires de mesures incitatives fiscales

V. Le lien social et la participation du public :

- Taux de participation citoyenne aux activités de consultation et de participation publique
- Nombre et fréquence d'événements communautaires locaux organisés par les habitants

## 6. ÉLÉMENTS DE CONTENU D'UNE STRATÉGIE GLOBALE

L'exercice de Cracovie a été enrichi autant par la présentation de la ville hôte et des villes de Bordeaux, Colonia del Sacramento, Luxembourg et Puebla que par les échanges qui se sont déroulés sur les deux journées de l'événement. Émane des documents de planification présentés et étudiés la nécessaire élaboration et l'adoption par chaque ville partie prenante du NPU d'une stratégie globale. Ici aussi, le travail de réflexion est à poursuivre, mais, déjà, il est établi que cette stratégie globale reposera sur :

- a. Une ambition et des valeurs en réponse aux défis : la vision pour la transformation / l'aménagement des centres historiques portée par les élus et à laquelle adhère l'ensemble des acteurs locaux (mandat / justification qui motive l'action collective sur le moyen et long terme)
- b. Les acteurs : Identification / désignation / reconnaissance des différents acteurs, leurs rôles, leurs relations
- c. Le statut : L'intégration de la Stratégie globale dans le cadre juridique local / hiérarchisation par rapport aux plans / Définition d'une portée juridique ou non pour assurer la pérennité des actions
- d. Un plan d'action : Objectifs opérationnels et interventions requises / critères / hiérarchisation des actions / articulation et synergies / échéanciers / financements
- e. Des indicateurs de suivi : le suivi continu des actions / évaluation des résultats / impacts / rapport - partage / ajustements - révision périodique



f. La communication et la diffusion des bonnes pratiques contribuent à renforcer le soutien social et politique à la transformation :

- créer une plateforme pour l'échange d'expériences et de matériel (par exemple, catalogues de projets, films, modèles 3D, rapports de mise en œuvre),
- diffuser les résultats des activités non seulement parmi les experts, mais aussi dans les médias locaux et les écoles/universités,
- développer l'image de marque locale des centres historiques en fonction de leur nouvelle fonction (par exemple, « cœur vert de la ville », « quartier créatif »).

## 7. CONCLUSION

La régénération de l'habitabilité des centres historiques n'est pas une utopie, mais un enjeu réalisable. Les outils existent, les méthodes se précisent, les volontés convergent. L'habitabilité apporte indéniablement une dimension politique et stratégique pour penser la ville de demain. Le Nouveau Projet Urbain doit formaliser cette dynamique collective et outiller concrètement les villes pour relever les défis de notre époque en faisant des centres historiques des laboratoires d'innovation urbaine au service du bien-être et du vivre ensemble.

La prise en compte des Objectifs opérationnels pour imaginer des Stratégies transversales et le développement d'indicateurs de suivi de l'habitabilité renforce l'intérêt du NPU. L'articulation avec les quatre axes stratégiques (requalifier l'habitat, rafraîchir la ville, transformer les mobilités, régénérer l'urbain) s'en trouve clarifiée et opérationnalisée à travers des mécanismes de coordination concrets.



## ANNEXE 1 : LISTE DES PARTICIPANTS

Groupe conseil : M. Yves Gendron, Agence d'urbanisme de Strasbourg Rhin supérieur) et M. Luc Gagnon, Services conseil et stratégies – Urbanisme et mobilité)

Villes membres : Bordeaux : M. Didier Jeanjean, Adjoint au maire délégué à la nature en ville et aux quartiers apaisés, Bordeaux;

Colonia del Sacramento : M. Walter Debenedetti, Architecte, Directeur de la Planification et du Patrimoine ;

Cracovie : Mme Dorota Szatała, Directeur adjoint de l'Autorité pour les espaces verts, Mme Katarzyna Olesiak, Présidente de l'Agence de développement de Cracovie (ARMK), M. Bartłomiej Kisielewski, , Architecte coordinateur du projet Wesoła, Mme Marta Strzelecka et M. Mr Zbigniew Kwiatkowski du Département de l'entreprenariat et de l'innovation, M. Piotr Wiechrzchoslawki et M. Piotr Windek du Département de la stratégie et des fonds européens, Mme Magdalena Ormanty, représentante de ARMK, Mme Carolina Pietyra, Directeur et Mme Katarzyna Jakubowiak, Bureau du Festival de Cracovie, Mme Katarzyna Piotrowska, Directrice adjointe et Mme Monika Szota, Bureau des traditions de la ville du Département de la culture, Mme Joanna Chwastek, Bureau de la politique touristique au Département du tourisme, Mme Agata Mierzyńska, Relations internationales ;

Luxembourg : Mme Shaaf Milani-Nia, Gestionnaire du site UNESCO ;

Puebla: Mme Nancy Andrea Diaz Munoz, architecte, Cheffe du département Habitabilité et exécution des projets, Direction du centre historique et du patrimoine culturel.