

GOLD IV
2016

RÉSUMÉ
EXÉCUTIF

Quatrième Rapport mondial
sur la décentralisation et la démocratie locale

CO-CRÉER LE FUTUR URBAIN

L'AGENDA DES MÉTROPOLES,
DES VILLES ET DES TERRITOIRES



© 2016 CGLU

Ce résumé exécutif présente l'introduction et la conclusion ainsi que le résumé des chapitres originaux du Quatrième Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale de Cités et Gouvernements Locaux Unis

Tous droits réservés. Nulle partie de ce livre ne peut être réimprimée, reproduite ou utilisée sous quelque forme ou par quelque moyen électronique, mécanique ou autre, actuel ou futur, y compris la photocopie et l'enregistrement, ou tout système de stockage d'information ou de récupération, sans autorisation écrite des éditeurs.

Cités et Gouvernements Locaux Unis
United Cities and Local Governments
Ciudades y Gobiernos Locales Unidos
Avinyó 15
08002 Barcelone
www.uclg.org

AVERTISSEMENT

La présentation des informations et les termes utilisés dans ce rapport n'impliquent nullement l'expression d'une quelconque opinion de la part de Cités et Gouvernements Locaux Unis, qu'il s'agisse des autorités, du statut juridique, de la délimitation des frontières, du système économique ou du niveau de développement de chaque pays, territoire, ville ou lieu. L'analyse, les conclusions et les recommandations de ce rapport ne reflètent pas nécessairement l'opinion de tous les membres de Cités et Gouvernements Locaux Unis.

Ce document a été réalisé avec le soutien financier de l'Union européenne. Le contenu de ce document est de la responsabilité de CGLU et sous aucun prétexte il ne peut être interprété comme le reflet du positionnement de l'Union européenne.



Figures et graphiques : Borja M. Iglésias
Conception et édition : www.ggrafic.com
Photo de couverture : ©BMJ, ©Rawpixel.com
Toutes les photos de ce volume sont publiées sous licence Creative Commons (<https://creativecommons.org/licences/>). Certains droits réservés.



CO-CRÉER LE FUTUR URBAIN

L'AGENDA DES MÉTROPOLES,
DES VILLES ET DES TERRITOIRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

SOMMAIRE

PROJET ÉDITORIAL	4
REMERCIEMENTS	6
PARTICIPANTS DES ATELIERS ET CONSULTATIONS	8
PRÉFACE	12



INTRODUCTION	15
---------------------------	-----------



01 AIRES MÉTROPOLITAINES : LA COMPLEXITÉ DE L'ÈRE MÉTROPOLITAINE

INTRODUCTION	34
1.1 Pistes pour remodeler la gouvernance métropolitaine	36
1.2 Le paradoxe de l'engagement métropolitain dans la course à la compétitivité	38
1.3 Des aires métropolitaines durables et résilientes	40
1.4 Un changement de paradigme dans notre vision de la durabilité : vers le « droit à la ville »	41
1.5 Messages pour l'agenda des aires métropolitaines	44



02 VILLES INTERMÉDIAIRES : TRAIT D'UNION ENTRE LES DYNAMIQUES LOCALES ET MONDIALES

INTRODUCTION	50
2.1 Les villes intermédiaires à travers le monde	52
2.2 Les villes intermédiaires et leur insertion nationale et mondiale	57
2.3 Villes intermédiaires : atouts et perspectives	58
2.4 Messages pour l'agenda des villes intermédiaires	61



03 TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

INTRODUCTION	66
3.1 La gouvernance régionale	69
3.2 Les régions, moteurs du développement territorial	71
3.3 Petites villes, interdépendances entre milieux urbains et ruraux et développement régional	73
3.4 Messages pour l'agenda des territoires (régions, petites villes et communes rurales)	77



04 CONCLUSIONS

1 INTRODUCTION	83
2 LE CONTEXTE MONDIAL	84
3 AIRES MÉTROPOLITAINES, VILLES ET TERRITOIRES : PRINCIPAUX RÉSULTATS	87
4 SE PRÉPARER À LA TRANSITION VERS UN AGENDA URBAIN ET TERRITORIAL DURABLE : LES CONCEPTS CLÉS	94
5 PERSPECTIVE TERRITORIALE SUR UN NOUVEL AGENDA DE DÉVELOPPEMENT	97
6 POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES AU NIVEAU NATIONAL : LES IMPÉRATIFS DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU	104
7 UN CONTRAT SOCIAL BASÉ SUR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE	109
8 FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET TERRITORIAL	112



05 L'AGENDA DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX POUR ET AU-DELÀ D'HABITAT III

125



COMITÉ ÉDITORIAL

COORDINATION

Edgardo Bilsky
Andrea Ciambra
Mathieu Guérin
Ludovic Terren

ORIENTATION ET CONSEIL

Josep Roig, Secrétaire général, CGLU
Emilia Sáiz, Secrétaire générale adjointe, CGLU

SECRÉTAIRES GÉNÉRAUX DES SECTIONS DE CGLU

Brock Carlton, CGLU NORAM ; **Gustavo Cezario**, FLACMA – CGLU Amérique Latine ;
Mehmet Duman, CGLU Moyen Orient et Asie Occidentale ; **Jean Pierre Elong-**
Mbassi, CGLU Afrique ; **Felip Roca**, Metropolis ; **Rassikh Sagitov**, CGLU Eurasie ;
Bernadia Tjandradewi, CGLU Asie-Pacifique ; **Frédéric Vallier**, Conseil des
 Communes et Régions d'Europe (CCRE) – CGLU Europe.

SECRÉTARIAT MONDIAL DE CGLU

Lamine Abbad, **Pere Ballester**, **Mohamed Boussraoui**, **Jean-Baptiste Buffet**, **Xavier Castellanos**, **Irene Fuertes**, **Lina Gast**, **Paz Grossi**, **Sara Hoeflich**, **Tara Katti**, **Ricardo Martínez**, **Mònica Mora**, **Carole Morillon**, **Natalène Poisson**, **Marie-Laure Roa**, **Antònia Sabartés**, **Alejandra Salas Petit**, **Kate Shea Baird**, **Elisabeth Silva**, **Mariola Szek**.

COMITÉS ET SECRÉTARIATS DE TRAVAIL DE CGLU

Culture : **Jordi Pascual**, **Jordi Baltà Portolés** et **Sarah Vieux**

Décentralisation et autonomie locale : **Arnau Gutiérrez Camps** et **Ana Tapia**
 (Diputació de Barcelona – Conseil provincial de Barcelone)

Coopération au développement et Diplomatie des villes : **Elena Pierce** (Fédération canadienne des municipalités) et **Renske Steenbergen** (VNG International, Pays-Bas)

Villes digitales et de la connaissance : **Jesus Manzano García** (Bilbao International), **Lidia Cobas** et **Leandro Ardanza**

Villes intermédiaires : **Firdaous Oussidhoum** (conseillère spéciale auprès de la Ville de Chefchaouen, Maroc) et **Josep Maria Llop** (Université de Lleida, Espagne)

Finances locales : **Nathalie Le Denmat** et **Charlotte Lafitte**

Planification : **Puvendra Akkiah** (Ville d'Ethekwini – Durban, Afrique du Sud) et **Maria Regina Rau** (Ville de Porto Alegre, Brésil)

Villes périphériques : **Djamel Sandid** (Ville de Nanterre, France) et **Deise Martins** (Ville de Canoas, Brésil)

Intégration sociale, Démocratie participative et Droits humains : **Magali Fricaudet** et **Guillem Ramírez**

Avec la contribution des réseaux impliqués dans la **Global Taskforce des gouvernements locaux et régionaux** :



www.gtf2016.org

Pour leur conseil et leur soutien financier, CGLU remercie tout particulièrement :



Diputació de Barcelona
(Province de Barcelone)



Commission européenne

Mais aussi :



Ministère des Affaires étrangères et du
Développement international (France)



ONU-Habitat

Pour accéder à plus d'informations sur l'Observatoire mondial de la décentralisation et de la démocratie locale, utiliser ce link : www.uclg.org/ et www.gold.uclg.org/.



REMERCIEMENTS

AUTEURS DES CHAPITRES :

AIRES MÉTROPOLITAINES

Greg Clark et **Tim Moonen**, The Business of Cities, Ltd, Royaume-Uni

Agnès Deboulet (coord.), **Cyprien Butin** et **Jeanne Demoulin**, LAVUE-CNRS, France

Leur contribution a été enrichie par les réflexions et commentaires du Comité scientifique du LAVUE, composé de **Frédéric Dufaux**, **Alain Dubresson**, **Philippe Gervais-Lambony**, **Aurélié Quentin**, **Pascale Philifert**, LAVUE (UMR 7218 CNRS) et Université de Paris-Ouest Nanterre-La Défense, et **Tommaso Vitale**, Sciences-Po Paris

CGLU voudrait remercier, en particulier, les auteurs de la contribution de « The Business of Cities » aux sections 1, 2.1 à 2.3, et 3.1 à 3.2, les contributions du LAVUE-CNRS étant clairement indiquées dans le texte. Les contributions originales, cependant, ont été utilisées comme référence par le Secrétariat mondial de CGLU qui a développé ce chapitre dans le cadre du rapport GOLD et en tant que contribution à l'Agenda des gouvernements locaux et régionaux. Par conséquent, le Secrétariat mondial assume l'entière responsabilité du contenu de ce document et de toute éventuelle interprétation erronée du texte et des arguments originaux des auteurs. La version complète des contributions originales sera disponible en ligne sur le site de GOLD : <http://www.gold.uclg.org/>.

VILLES INTERMÉDIAIRES

Brian Roberts, Directeur, Urban Frontiers, professeur émérite, Université de Canberra, Australie

Borja M. Iglésias, Directeur, Réseau pour le renforcement de la ville informelle, Espagne

Josep Maria Llop, Directeur, chaire UNESCO sur les villes intermédiaires et Union internationale des architectes (UIA-CIMES), Université de Lleida, Espagne

Autres contributions :

Álvaro Artigas Pereira, PhD, sciences politiques – Centre d'études et de recherches internationales (CERI), Paris, France (pour la section sur la gouvernance)

Gundula Löffler, Consultante, Local Development International, Malmö, Suède (pour la section sur la décentralisation fiscale)

TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

Agustí Fernández de Losada, Directeur, Études internationales, et assistant technique, Tornos Abogados, Espagne

Javier Sánchez Cano, PhD, sciences politiques, Université autonome de Barcelone, Espagne

Cecilia Tacoli, Chercheuse principale, *International Institute for Environment and Development* (IIED), Royaume-Uni

Autres contributions :

Andrés Rodríguez-Pose, Professeur de géographie économique, et **Callum Wilkie**, Chercheur, *London School of Economics*, Royaume-Uni

CONCLUSIONS

Anton Cartwright, Chercheur principal et spécialiste de finances locales (*green*) et économie « verte », *African Centre for Cities*, Université du Cap, Afrique du Sud

Edgar Pieterse, Directeur, *African Centre for Cities*, Université du Cap, Afrique du Sud

Mark Swilling, Directeur académique du *Sustainability Institute*, coordinateur du groupe d'experts international sur la gestion durable des ressources, PNUE, Afrique du Sud



PARTICIPANTS AUX ATELIERS ET CONSULTATIONS

AIRES MÉTROPOLITAINES ET VILLES DE PÉRIPHÉRIE

[30-31 mars 2015 et 4-5 juillet 2016]

SECRÉTARIAT MONDIAL DE METROPOLIS

Felip Roca, Secrétaire général ; **Octavi de la Varga Mas**, Directeur exécutif.

Agnès Bickart, Gestion des connaissances et chargée de projet pour l'Asie-Pacifique ; **Hélène Jourdan**, Chargée de projet pour l'Afrique, Observatoire de Metropolis ; **Silvia Llorente Sánchez**, Conseillère du président du Réseau international des femmes de Metropolis ; **Mireia Zapata**, Chargée de projet pour l'Europe et coordinatrice de Metropolis Femmes et Metropolis Jeunesse.

MAIRES ET PERSONNEL DES COLLECTIVITÉS LOCALES

AFRIQUE

Fatimetou-Mint Abdelmalick, Maire de Tevragh-Zeina (Mauritanie), **Calisto Cossa**, Maire de Matola (Mozambique), **Jan Erasmus**, Directeur des relations internationales, Johannesburg (Afrique du Sud), **Azzedine Hafif**, Directeur, gestion du sol et planification, Agence urbaine de Casablanca (Maroc), **Anne Marie Thérèse Jougla**, Présidente de commission, Dakar (Sénégal), **Azza Sirry**, Directrice, Centre de formation, Metropolis, Le Caire (Égypte), **Rahnatouca Sow Dieye**, Directrice adjointe, cabinet du Maire de Dakar (Sénégal), **Abdoulaye Thimbo**, Maire de Pikine (Sénégal)

ASIE-PACIFIQUE

Joonho Ahn, SHRDC, Institut Séoul, Gouvernement métropolitain de Séoul (Corée du Sud), **Jiyoung Lee**, Coordinateur de programmes, SHRDC, Institut Séoul, Gouvernement métropolitain de Séoul (Corée du Sud), **Sunil Dubey**, Conseiller principal pour Metropolis, Sydney (Australie), **Sutrisno Mes**, Ex-Directeur municipal de Sleman, MPKD, Université de Gadjah Mada (Indonésie)

EUROPE

Derek Antrobus, Conseiller municipal, Ville de Salford (Royaume-Uni), **Antonio Aniesa**, cabinet du Président, Plaine Commune (France), **Mònica Batlle**, Directrice adjointe, Relations internationales, Ville de Barcelone (Espagne), **Patrick Braouezec**, Président, Plaine Commune (France), **Gemma Calvet**, Directrice de l'Agence pour la transparence, Aire métropolitaine de Barcelone (Espagne), **Anne Claes**, Services publics, Région de Bruxelles (Belgique), **Sylvie Ducatteau**, Conseillère, Affaires internationales, Plaine Commune (France), **Ulrich Graute**, Conseiller scientifique, Initiative de Metropolis, Ville de Berlin (Allemagne), **Arnau Gutiérrez Camps**, Conseiller, Relations multilatérales, Direction des relations internationales, Province de Barcelone (Espagne), **Eric Huybrecht**, Urbaniste, Agence de planification régionale de Paris/Île-de-France (IAURIF) (France), **Oriol Illa**, Directeur, Relations internationales et Coopération, Aire métropolitaine de Barcelone (Espagne), **Patrick Jarry**, Maire de Nanterre (France), **Paul Lecroart**, Urbaniste, Agence de planification régionale de Paris/Île-de-France (IAURIF) (France), **Victor Said**, Directeur, Institut international de formation Metropolis, Paris, Île-de-France (France), **Djamel Sandid**, Relations internationales, Nanterre (France), **Hector Santcovsky**, Directeur de Planification stratégique, Aire métropolitaine de Barcelone (Espagne), **Eduard Saurina**, Coordinateur, Département de gestion technique, Aire métropolitaine de Barcelone (Espagne), **Xavier Tiana i Casablanças**, Directeur, Relations internationales, Aire métropolitaine de Barcelone (Espagne).

AMÉRIQUE LATINE

Ángeles Arano, Conseillère auprès du cabinet métropolitain du Gouvernement autonome de la ville de Buenos Aires (Argentine), **Joaquim Bastos**, Coordinateur, Affaires métropolitaines, Ville de São Paulo (Brésil), **Marcos Campagnone**, Directeur, Gestion de projet, EMPLASA, État de São Paulo (Brésil), **Jairo Jorge da Silva**, Maire de Canoas (Brésil), **Juan Le Bas**, Secrétaire pour les relations internationales, Ville de Morón (Argentine), **Deise Martins**, Directeur, Relations internationales et Coopération, Ville de Canoas (Brésil), **Miguel Matteo**, Coordinateur, Projets spéciaux au Département des Relations internationales, Ville de São Paulo (Brésil), **Jorge Alberto Perez Jaramillo**, Directeur de planification, Ville de Medellin (Colombie), **Áurea Maria Queiroz Davanzo**, Conseiller technique, Direction de la planification, EMPLASA – État de São Paulo (Brésil).

MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE

Abdel Salam El Khalil, Vice-Président, Ville de Ghobeiry (Liban).

AMÉRIQUE DU NORD

Massimo Iezzoni, Directeur général, Autorité métropolitaine de Montréal (Canada), **Henri-Paul Normandin**, Directeur, Relations internationales, Ville de Montréal (Canada).

EXPERTS ET UNIVERSITAIRES

Giovanni Allegretti, Chercheur principal, Centre d'études sociales de l'Université de Coimbra (Portugal), **Renato Balbim**, Institut de recherche sur l'économie appliquée (IPEA) (Brésil), **Augusto Barrera**, Coordinateur, CITE-FLACSO, ancien Maire de Quito (Équateur), **Agnès Deboulet**, Professeur de sociologie, Université de Paris-8 (France), **Alexey Novikov**, Doyen de l'École supérieure d'études urbaines et de planification, faculté d'économie de l'Université nationale de recherche (Féd. Russe), **Susan Parnell**, Professeur, Centre africain pour les villes, Université du Cap (Afrique du Sud), **Tim Moonen**, Directeur d'intelligence, *The Business of Cities*, Centre d'innovation urbaine (Royaume-Uni), **Edgar Pieterse**, Directeur, Centre africain pour les villes, Université du Cap (Afrique du Sud), **Mark Swilling**, Directeur académique du *Sustainability Institute* (Afrique du Sud), **Yao Yi**, Professeur associé de sociologie, Académie des sciences sociales de Guangzhou (Chine)

SOCIÉTÉ CIVILE

Mike Bird, Gestion des opérations, WIEGO, **Esther Mwaura**, Conseil de coordination de la Commission Huairou, **Lorena Zarate**, Président de la Coalition internationale de l'Habitat.

PARTENAIRES

Chloé Chambre-Simeha, Directrice, Affaires européennes, Suez (France), **Pilar Conesa**, Directrice, Anteviti, Barcelone (Espagne), **William Cobbett**, Directeur, *Cities Alliance* (Belgique), **Alfonso Govea**, Directeur exécutif, DigitalCivix (Mexique), **Catherine Mantel**, Directrice de projets, direction des Relations européennes et internationales, GDF Suez (France), **Fabienne Perucca**, Chargée de programmes, Unité des gouvernements locaux et de la décentralisation, ONU-Habitat, **Carme Gual Via**, Coordinatrice des Relations internationales, Habitat urbain, Barcelone (Espagne).

VILLES INTERMÉDIAIRES

[23-24 mars 2015 et 25-26 avril 2016]

MAIRES, CONSEILLERS ET REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

AFRIQUE

Macloud Kadammanja, Directeur exécutif, Ville de Blantyre (Malawi), **Moukaram Oceni**, Maire de Porto Novo (Bénin), **Firdaous Oussidhoum**, Coordinatrice du groupe de travail de CGLU sur les villes intermédiaires (Maroc), **Mohamed Sefiani**, Maire de Chefchaouen et Président du groupe de travail de CGLU sur les villes intermédiaires (Maroc), **Marco Swarts**, Directeur exécutif, Ville de Swakopmund (Namibie), **Nasseneba Touré**, Maire d'Odienné (Côte d'Ivoire).

PARTICIPANTS AUX ATELIERS ET CONSULTATIONS

ASIE-PACIFIQUE

Rolf Fenner, Conseiller politique principal, Association australienne des gouvernements locaux (Australie), **José Enrique Garcia III**, Maire de Balanga City, Vice-Président, Ligue philippine des villes, **Hemanthi Goonasekera**, Secrétaire générale, Fédération des autorités locales du Sri Lanka (Sri Lanka).

EUROPE

Selçuk Akinci, Conseiller municipal, Ville de Breda (Pays-Bas), **Oihane Agirregoitia**, Conseillère pour l'Égalité, la Coopération, et la Citoyenneté, Ville de Bilbao (Espagne), **Yonka Agalova**, Directrice, Culture et Tourisme, Ville de Gabrovo (Bulgarie), **Timm Fuchs**, Directeur de Dezernat IV, Association allemande des municipalités (Allemagne), **Arnau Gutiérrez Camps**, Conseiller, Relations multilatérales, Direction des Relations Internationales, Province de Barcelone (Espagne), **Mats Jarnhnammar**, Urbaniste, expert sur l'approche « SymbioCity », agence internationale de l'Association des Villes de Suède - SKL International (Suède), **Jesús Manzano García**, Relations internationales, Ville de Bilbao (Espagne), **Frans Mencke**, Directeur exécutif, Ville de Hoorn (Pays-Bas), **Joan Parpal**, Secrétaire général du Réseau des villes méditerranéennes - MEDCités (Espagne), **Gunnar Schwarting**, Ex- Directeur exécutif de l'Association allemande des villes et agglomérations de la Rhénanie-Palatinat (Allemagne).

AMÉRIQUE LATINE

Silvio Barros, Ex-Maire de Maringa, Secrétaire de planification, État de Paraná (Brésil), **Nicolás Cuesta**, Maire de San Justo (Argentine), **Montserrat Tello**, Conseiller, Ville de Cuenca (Équateur), **Gandhy Vázquez**, cabinet du Maire, Ville de Tulcán (Équateur).

MOYEN-ORIENT ET ASIE DE L'OUEST

Nader Ghazal, Maire de Tripoli (Liban), **Mohamad Saadieh**, Président, Union des municipalités du Dannieh (Liban).

AMÉRIQUE DU NORD

Murray Jamer, Directeur adjoint, Ville de Fredericton (Canada).

CHERCHEURS

Francesc Arola Coronas, Urbaniste et architecte paysagiste (Espagne), **Ana Falú**, Professeur, Université nationale de Cordoba et Directrice de l'Institut de recherche sur le logement et l'habitat (Argentine), **Rene Hohmann**, *Cities Alliance*, **Borja M. Iglésias**, Architecte-Urbaniste, chaire UNESCO, Université polytechnique de Catalogne (Espagne), **Josep Maria Llop**, Directeur UIA-CIMES Programme international sur les villes intermédiaires et l'urbanisation globale (Espagne), **Sithole Mbanga**, Directeur exécutif, Réseau des villes sud-africaines / South African Cities Network (Afrique du Sud), **Crishian Ortega Ávila**, Consultant, département de Planification nationale pour les villes intermédiaires (Colombie), **Alexander Puzanov**, Directeur général de l'Institut pour l'économie urbaine (Féd. Russe), **David Satterthwaite**, Chercheur principal, IIED (Royaume-Uni), **Brian Roberts**, Professeur émérite, Université de Canberra (Australie), **Jagan Shah**, Directeur de l'Institut national sur les affaires urbaines (Inde).

PARTENAIRES ET SOCIÉTÉ CIVILE

Andy Johnston, Chef chargé des opérations, LGIU (Royaume-Uni), **Nico Keijzer**, Chargé de programmes, Slum Dwellers International, **Chris Naylor**, Directeur, Partenariats, LGIU (Royaume-Uni).

TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

(29-30 juin 2015)

MAIRES ET REPRÉSENTANTS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

AFRIQUE

Villes : **Georgette Djenontin**, Experte en développement local, Association des municipalités du Bénin (ANCB) (Bénin), **Rodgers Mozheniyi**, Secrétaire général, Association des gouvernements locaux du Zimbabwe (ZILGA) (Zimbabwe), **Duduzile Mazibuko**, Maire exécutif, Municipalité d'Uthukela, et membre de l'Association des gouvernements locaux d'Afrique du Sud (Afrique du Sud), **Letticia Naid**, Chargée de programmes, Développement économique, Association des gouvernements locaux d'Afrique du Sud (Afrique du Sud)

Régions et provinces : **Adama Diallo**, Président du Conseil du Département de Gossas, Secrétaire général, Association des départements (Sénégal), **Soumana Hassane**, Secrétaire permanent, Association des régions du Niger (Niger).

ASIE-PACIFIQUE

Villes : **P. Idu Hugua**, Maire régent de Wakatobi (Indonésie)

Régions et provinces : **Ferdinand Abesamis**, Maire de Penaranda, Ecija, Ligue des provinces des Philippines

EUROPE

Villes : **Guy Clua**, Président de l'Association des maires ruraux du Lot-et-Garonne et vice-président de l'Association française des maires ruraux (France), **Jordi Cuyàs**, Coordinateur de projets stratégiques, Vilafranca del Penedès (Espagne), **Cédric Szabo**, Directeur, Association française des maires ruraux (France)

Régions et Provinces : **Xavier Boneta**, Cabinet de stratégie pour le développement économique, Province de Barcelone (Espagne), **Barbara Cannon**, Directrice adjointe, Conseil municipal d'Allerdale (Royaume-Uni), **Camila de Epalza Azqueta**, Chargée de politiques européennes, Délégation basque auprès de l'UE, Groupe de coopération externe, Conférence des régions maritimes périphériques d'Europe (CPMR), **Joan Vallvé**, Ex-Président, Association des régions frontalières d'Europe (AEFR), **Carles Llorens**, Secrétaire général, ORU-FOGAR (Espagne), **Marta Macias**, Directrice générale pour la coopération au développement de l'Agence catalane de coopération au développement, Gouvernement de Catalogne (Espagne), **Michèle Pasteur**, Expert, Association des départements de France (France), **Marta Subirà Roca**, Directrice générale, Politiques environnementales, Gouvernement de Catalogne (Espagne), **Ana Tapia**, Direction des Relations internationales, Province de Barcelone (Espagne).

AMÉRIQUE LATINE

Villes : **Eduardo Stranz**, Consultant technique, Confédération nationale des municipalités (Brésil)

Régions et provinces : **Viviana Barberena**, Fédération nationale des départements (Colombie), **María Julia Reyna**, Directrice, Relations extérieures, Province de Santa Fe (Argentine).

MOYEN-ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE

Villes : **Tunç Soyer**, Maire de Seferihisar (Turquie).

UNIVERSITAIRES ET PARTENAIRES

Cecilia Tacoli, Chercheuse principale, IIED (Royaume-Uni), **Callum Wilkie**, département de Géographie et d'Environnement, *London School of Economics* (Royaume-Uni).

SOCIÉTÉ CIVILE

Mamadou Bachir Kanouté, Coordinateur exécutif, Enda ECOPOP (Sénégal).

PRÉFACE

Au cours des deux dernières années, la communauté internationale a adopté trois programmes ambitieux – les Objectifs de développement durable (ODD), l'Accord de Paris sur le climat et le Nouvel Agenda Urbain – dans le but de promouvoir le bien-être, la paix et la durabilité à long terme. Cependant, pour que ces programmes soient à la hauteur de leur potentiel et qu'ils favorisent la transformation escomptée, une forte mobilisation au niveau local sera essentielle.

De fait, les gouvernements locaux et régionaux ont activement contribué avec leurs expériences et priorités à ces programmes universels. En tant que Président de CGLU et ancien membre du Groupe de personnalités de haut niveau sur l'Agenda Post-2015, créé par le Secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon, je suis fier d'avoir contribué personnellement à ce débat mondial en faisant valoir la nécessité d'inclure une perspective urbaine et territoriale dans les ODD.

Dans le cadre du processus « Post-2015 », j'ai proposé la création du Groupe de travail mondial des gouvernements locaux et régionaux (*Global Taskforce of Local and Regional Governments* – GTF) afin de coordonner le travail de plaidoyer de toutes les organisations internationales, d'autorités locales et régionales, ainsi que pour augmenter la visibilité de nos membres et faire entendre nos voix au niveau mondial. Le GTF s'est avéré être un levier important pour notre plaidoyer international : il a joué un rôle décisif dans l'inclusion de l'ODD 11 sur les villes durables dans l'Agenda Post-2015 ; il a coordonné la consultation sur la localisation des ODD ; et il a contribué à augmenter la visibilité des villes à la COP21 à Paris. À travers la deuxième Assemblée mondiale des gouvernements locaux et régionaux, le GTF a ainsi contribué au rassemblement des villes, régions, gouvernements locaux et de leurs associations au sein du processus d'Habitat III.

Ce Quatrième Rapport GOLD est une contribution de CGLU visant à élargir le réseau mondial des gouvernements locaux et régionaux. Il fournit à notre organisation, mais aussi à nos partenaires et

aux institutions internationales, une vision globale de nos réalités et aspirations. Ce rapport, publié tous les trois ans par CGLU au cours des douze dernières années, a été réalisé avec le soutien d'experts, d'universitaires et de fonctionnaires locaux. Comme toujours, il s'est appuyé sur une large consultation des gouvernements locaux et régionaux, afin de prendre en compte les expériences des élus de villes métropolitaines, de villes de taille intermédiaire, ainsi que de gouvernements locaux et régionaux de différentes régions du monde.

GOLD IV passe en revue les diverses réalités des régions, des agglomérations métropolitaines, des villes moyennes, des petites villes et communes rurales, dans l'espoir de contribuer à la mise en œuvre du Nouvel Agenda Urbain. Sur la base de leurs pratiques, le Rapport explore comment les politiques urbaines et territoriales peuvent contribuer au nouvel agenda international et, par extension, souligne la nécessité pour les gouvernements locaux et régionaux de prendre les devants dans la mise en œuvre de ce programme.

Le Rapport réaffirme un ensemble de priorités des gouvernements locaux et régionaux :

- Mettre **les hommes et les femmes au cœur de cet agenda**, afin d'assurer que tous peuvent bénéficier des droits sociaux et économiques qui constituent le fondement de nos sociétés ;
- **Renforcer la gouvernance et l'autonomie locale**, la responsabilité et la transparence des gouvernements locaux et régionaux afin de contribuer au renouvellement du contrat social entre les institutions et les citoyens ;
- **Promouvoir une approche territoriale du développement**, pour accroître la contribution des territoires au développement national et offrir des opportunités à tous ;
- **Soutenir la durabilité environnementale**, favoriser une transition vers une économie faible en carbone, réduire la consommation des ressources naturelles, et protéger les écosystèmes complexes dont notre monde dépend.



Le Rapport analyse l'impact de la « financiarisation » de l'économie mondiale et le financement dont les villes et territoires ont besoin pour la réalisation des ODD et le Nouvel Agenda Urbain. Il souligne également la nécessité de politiques nationales urbaines et territoriales cohérentes et participatives.

L'une des contributions les plus précieuses du Rapport GOLD IV réside dans la diversité des « **expériences urbaines** » qu'il présente – allant des modèles de gouvernance et des actions économiques aux politiques de développement « vert » et à la planification – ainsi que dans leur potentiel évolutif.

Une conclusion évidente que je tire du processus de GOLD IV, ainsi que de ces six dernières années passées en tant que président de la plus grande organisation de gouvernements locaux du monde, est que la réalisation des programmes mondiaux dépendra d'un **partenariat renforcé**

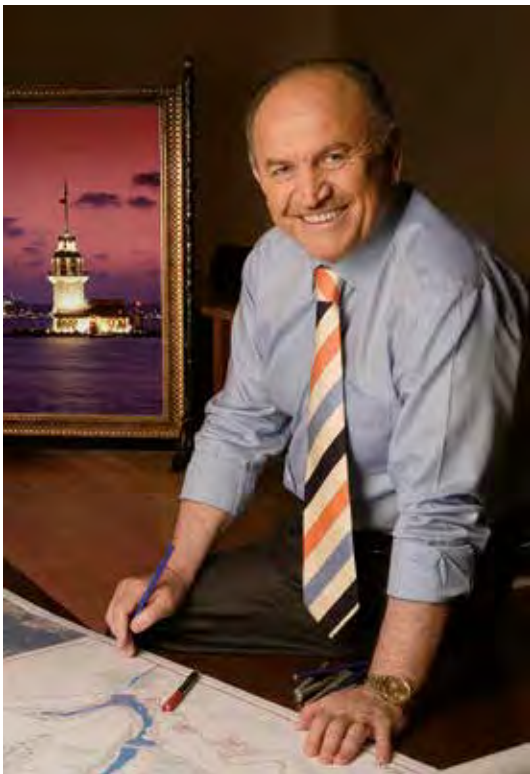
entre les gouvernements locaux et régionaux et la communauté internationale.

Durant ces dernières décennies, les gouvernements locaux et régionaux ont montré l'influence positive que nous pouvons avoir sur l'agenda du développement mondial. La nature et l'ampleur des défis auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui exigent de nouvelles avancées et des espaces de dialogue et de consultation élargis pour les autorités locales et régionales sur la scène mondiale.

Je suis convaincu que l'avenir de l'humanité nécessite des gouvernements locaux et régionaux forts, à l'écoute de leurs citoyens, capables de fournir des services publics de qualité et de contribuer à assurer les moyens de subsistance pour tous, en partenariat avec la société civile et d'autres niveaux de gouvernement.

Je suis persuadé que la lecture de ce rapport incitera beaucoup d'entre vous à franchir le pas, à innover, et à appeler la communauté internationale à se mettre à l'écoute de ses villes !

Veuillez agréer mes meilleurs vœux pour un avenir pacifique et prospère, ainsi que mes plus cordiales salutations.



Dr. Kadir Topbaş
Maire d'Istanbul (Turquie),
Président de CGLU



INTRODUCTION



1.

LES AGENDAS MONDIAUX DE DÉVELOPPEMENT ET LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX

Les trois ambitieux programmes récemment adoptés par la communauté internationale – l'Agenda 2030, l'Accord de Paris sur le climat et le Nouvel Agenda Urbain – soulignent le besoin d'envisager une réorientation profonde de nos systèmes économiques, culturels et politiques pour assurer le bien-être à long terme de nos populations dans des sociétés prospères, pacifiques et écologiquement durables. Pour la première fois, l'urbanisation a été reconnue non seulement comme un défi majeur, mais aussi comme une chance à saisir pour le développement économique, l'intégration sociale et la durabilité environnementale.

Les gouvernements locaux et régionaux se sont fortement impliqués dans tous les débats récents sur le développement mondial, en plaidant en faveur d'un programme / agenda réellement transformateur, intégré et universel, fondé sur les expériences et les attentes locales, réaliste et attentif aux besoins des générations futures. Les gouvernements locaux ont fait valoir que l'avènement de sociétés démocratiques, pacifiques et respectueuses de l'environnement, ne pourra avoir lieu sans une nouvelle gouvernance mondiale plus démocratique et plus transparente, une adhésion pleine et entière à ces objectifs au niveau national, de solides institutions démocratiques et des gouvernements locaux et territoriaux compétents et transparents. Les institutions locales doivent être à l'écoute des besoins des gens, s'engager à réduire les inégalités, préserver la durabilité et n'agir qu'en fonction de l'intérêt public. Ce travail de plaidoyer au niveau mondial a permis que le rôle des gouvernements locaux et régionaux, des villes et des territoires, soit plus que jamais pris en compte dans la mise en œuvre de ces objectifs.

Un certain nombre de jalons ont déjà été posés pour cela. En premier lieu, la création de Cités et Gouvernements Locaux Unis (CGLU) en 2004, après plusieurs années d'échanges entre dirigeants locaux et régionaux du monde entier. Les gouvernements locaux et régionaux partageaient la conviction qu'il était indispensable de bâtir une organisation mondiale capable de plaider pour l'autonomie locale démocratique et de défendre les valeurs, les objectifs et les intérêts des collectivités locales et régionales, quelles que soient leur nature et leur taille, à travers une action conjointe.

La création, en 2013, de la *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux fut un autre pas décisif. Ce groupe de travail rassemble les principaux réseaux internationaux de collectivités locales afin de leur permettre de



La deuxième Assemblée mondiale des autorités locales et régionales devrait constituer l'amorce d'une nouvelle phase de dialogue institutionnalisé élargi entre le système des Nations unies et les dirigeants des collectivités locales et régionales au sujet de la réalisation des objectifs mondiaux





Ces dernières années, la *Global Taskforce* est devenue le principal porte-parole des autorités locales et régionales et de leurs associations, réseaux, organisations sœurs et partenaires auprès de la communauté internationale, et notamment de l'ONU



défendre conjointement leurs points de vue au niveau international, à commencer par une action de plaidoyer auprès du Groupe de personnalités de haut niveau pour l'Agenda Post-2015. Ces dernières années, la Global Taskforce est devenue le principal porte-parole des autorités locales

et régionales et de leurs associations, réseaux, organisations sœurs et partenaires auprès de la communauté internationale, et notamment de l'ONU.

Tirant parti de l'expérience d'Habitat II, la deuxième Assemblée mondiale des autorités locales et régionales devrait constituer l'amorce d'une nouvelle phase de dialogue institutionnalisé élargi entre le système des Nations unies et les dirigeants des collectivités locales et régionales au sujet de la réalisation des objectifs mondiaux.

Les gouvernements locaux et régionaux ont fait de grands efforts pour être prêts à jouer un rôle dans un système de gouvernance mondiale renouvelé. Ils se sont mis en réseau pour organiser des échanges d'expérience à l'échelle internationale, se sont engagés à atteindre des objectifs de développement précis et ont renforcé la solidarité à travers le monde en mettant en place des systèmes de formation, des échanges de savoir-faire techniques et des mécanismes de consultation permettant de définir des priorités communes.



Photo : Paulo Filgueiras - UNECOSOC.

2.

UN PAYSAGE URBAIN EN MUTATION : MÉTROPOLES, VILLES, PETITES COMMUNES ET TERRITOIRES

Le monde a profondément changé depuis Habitat II, il y a vingt ans. La mondialisation, les transformations du marché du travail, l'impact des nouvelles technologies et la réduction de l'extrême pauvreté sont allés de pair avec un accroissement des inégalités, un épuisement de la biodiversité, une détérioration de l'environnement et une augmentation des troubles sociaux. Dans le même temps, la croissance démographique et l'urbanisation ont refaçoné nos sociétés et nos paysages urbains. La crise économique mondiale commencée en 2007 a marqué la fin d'un cycle économique. Cependant, alors qu'à court et moyen termes la croissance de l'économie mondiale devrait être caractérisée par des déséquilibres, on s'attend à ce que les villes et leurs économies aient une croissance beaucoup plus régulière.

Plus de la moitié de la population mondiale vit désormais en ville. Les chiffres sont révélateurs : en 1950, 30 % de la population mondiale vivait en milieu urbain ; ce pourcentage est passé à 54 % en 2014 et il est prévu qu'il s'élève à 60 % en 2030, puis à 66 % en 2050.

Après une première vague d'urbanisation entre 1750 et 1950, année où il y avait 400 millions de citoyens (principalement dans les régions du Nord¹), une seconde vague, à partir de 1950, a surtout affecté les régions du Sud. En moins d'un siècle, le nombre de citoyens est passé à 4 milliards. La carte 1 offre un aperçu global de la répartition actuelle des villes dans le monde.

Le rythme de l'urbanisation s'accroîtra au cours des vingt ou trente prochaines années. Dans son rapport sur les perspectives d'urbanisation

dans le monde (édition 2014), l'ONU prévoit que la croissance démographique entraînera une augmentation de 2,4 milliards de citoyens d'ici à 2050 – c'est-à-dire que l'on passera de 3,9 milliards à 6,3 milliards de citoyens, pour une population mondiale de 9,7 milliards de personnes. Les régions aujourd'hui rurales deviendront progressivement urbaines. Un nouveau système urbain mondial sera donc mis en place au cours des cinquante prochaines années, ce qui constituera l'un des plus importants changements de l'histoire de l'humanité.

Les zones urbaines vont des plus petits villages aux mégapoles, en passant par les villes intermédiaires (de plus en plus nombreuses). Il y a actuellement 34 mégapoles (aires métropolitaines de plus de 10 millions d'habitants) dans le monde, dont l'une, Tokyo, compte plus de 30 millions d'habitants, tandis que cinq autres en comptent plus de 20 millions (dont New Delhi, qui a 25 millions d'habitants).

¹ David Satterthwaite, *The Transition to a Predominantly Urban World and Its Underpinnings*, Human Settlements Working Paper (London: IIED, 2007).



Un nouveau système urbain mondial sera donc mis en place au cours des cinquante prochaines années, ce qui constituera l'un des plus importants changements de l'histoire de l'humanité



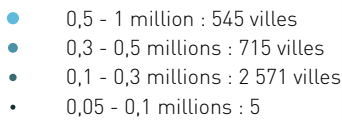
Schéma 1. Carte mondiale des aires métropolitaines, des villes intermédiaires et % de la population habitant dans les petites villes. Source : UCLG-UNESCO CIMES

Aires métropolitaines et villes intermédiaires dans le monde (2015)

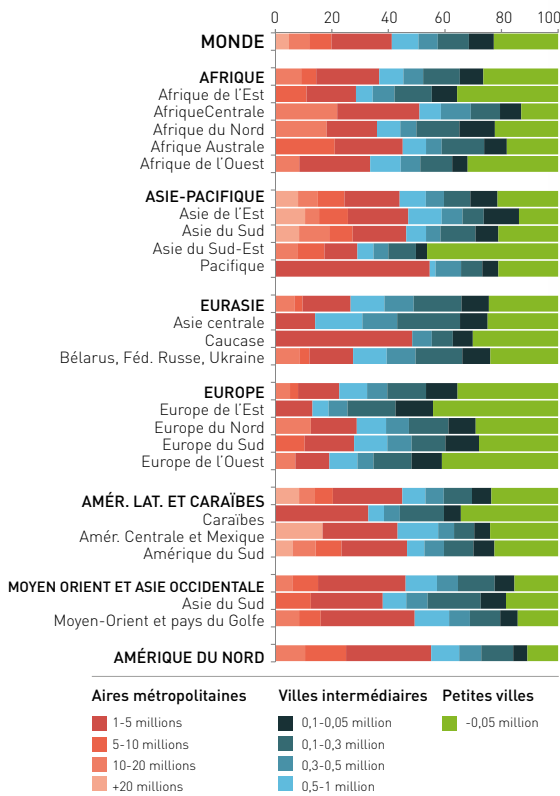
Aires métropolitaines : 503 villes



Villes intermédiaires : 8 923 villes

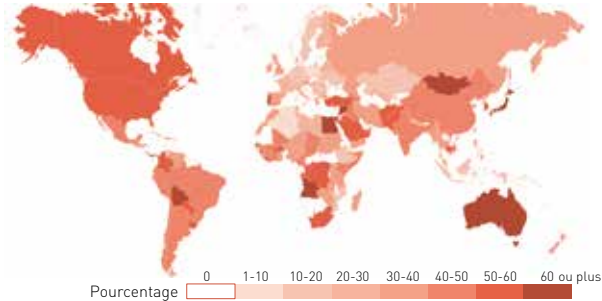


Distribution de la population urbaine dans le monde par type d'agglomération et par région de CGLU* (%)

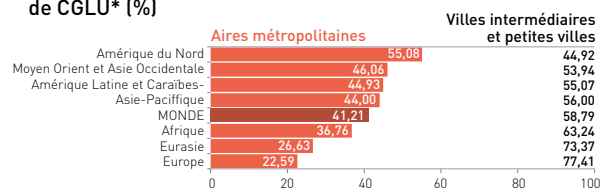


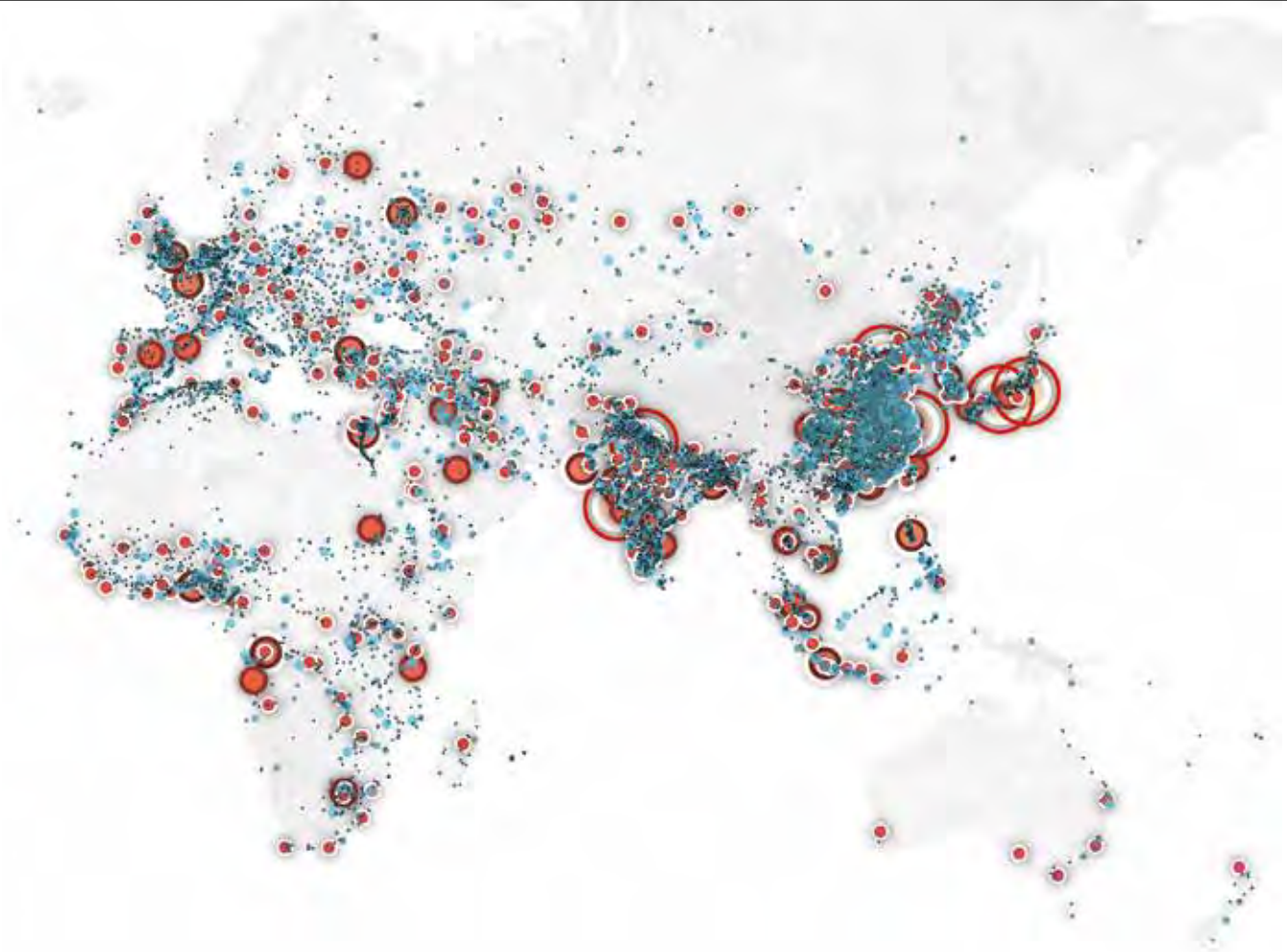
* Pour la division des régions de CGLU et la liste de pays dans chaque région, voir l'Annexe méthodologique à la fin du rapport.

Habitants des aires métropolitaines par pays (%)

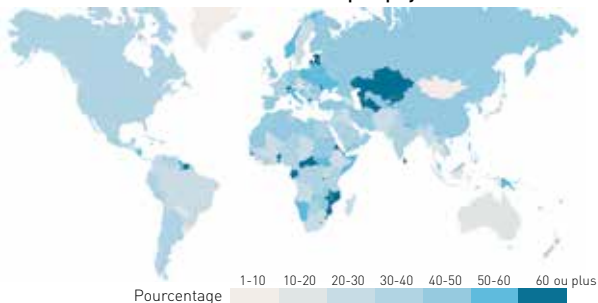


Habitants des aires métropolitaines dans les régions de CGLU* (%)

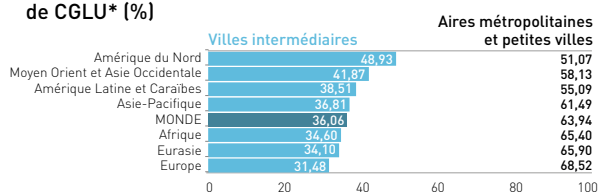




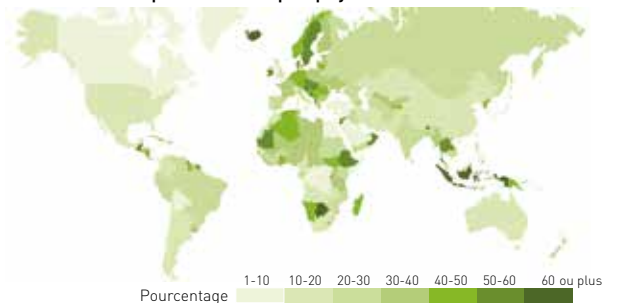
Habitants des villes intermédiaires par pays (%)



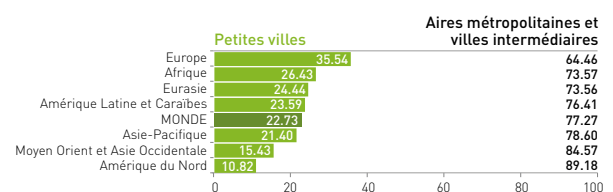
Habitants des villes intermédiaires dans les régions de CGLU* (%)



Habitants des petites villes par pays (%)



Habitants des petites villes dans les régions de CGLU* (%)





La région Asie-Pacifique (notamment l'Asie de l'Est) domine le système urbain mondial

Il devrait y avoir 41 mégapoles en 2030. Le nombre de villes intermédiaires augmente également, mais, bien que leur importance soit indéniable, elles sont rarement prises en compte dans les analyses internationales sur l'urbanisation. Toutes les agglomérations, du moindre village à la plus grande mégapole, sont interconnectées au sein d'un immense réseau, non seulement grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication, mais aussi en raison de leur spécialisation économique et des infrastructures de transports.

La population a néanmoins profité de ces évolutions de façon très inégale. La richesse mondiale est très concentrée : les 1 % les plus riches ont accumulé plus de richesses que le reste de la population mondiale dans son ensemble². Les inégalités sont également territoriales : 600 villes pèsent plus de 60 % du PIB mondial, tandis que les écarts se creusent entre les aires métropolitaines, les villes intermédiaires et les communes rurales³. Les 500 métropoles que compte le monde représentent une très grande partie du PIB mondial.

Comme précisé dans le chapitre sur les aires métropolitaines, les métropoles abritent à elles seules plus de 1,6 milliard de citoyens (41 % de la population urbaine totale) et devraient en accueillir 600 millions de plus en 2030. Par ailleurs, 1,4 milliard de personnes vivent dans des villes intermédiaires et 896 millions dans des villes de moins de 50.000 habitants (cf. tableau 1)⁴.

Comme le montrent le schéma 1 et le tableau 1, la région Asie-Pacifique (notamment l'Asie de l'Est) domine le système urbain mondial : elle accueille 47 % de la population urbaine mondiale ; 45 % des métropoles et 47 % des villes intermédiaires du monde s'y trouvent. La deuxième région en nombre de citoyens est l'Amérique latine et les Caraïbes, où vit 13 % de la population urbaine mondiale et où se trouvent 14 % des métropoles et 11 % des villes intermédiaires. L'Afrique suit l'Amérique latine de très près (et ne tardera pas à la dépasser), puisqu'elle abrite 12 % de la population urbaine mondiale, 11 % des métropoles et 12 % des villes intermédiaires. L'Europe, l'Amérique du Nord, le Moyen-Orient, l'Asie de l'Ouest (MEWA) et l'Eurasie accueillent pour leur part 28 % de la population urbaine mondiale (10 %, 7 %, 6 % et 5 % respectivement), et 30 % des aires métropolitaines et des villes intermédiaires du monde.

Les tendances qui se dessinent actuellement entraîneront une modification des équilibres, aussi bien entre les régions qu'au sein de chacune d'elles. Les pays du Sud, plus particulièrement les États asiatiques et africains, achèveront leur transition vers une économie urbanisée. Près de 37 % de la croissance démographique en milieu urbain prévue à l'horizon 2050 devrait avoir lieu dans trois pays (la Chine, l'Inde et le



Photo : Juan Antonio F. Segal - India Gate, New Delhi (Inde).

Nigeria) dont la population urbaine devrait croître respectivement de 404 millions, 292 millions et 212 millions d'habitants. En Afrique, le nombre de citoyens devrait passer de 400 millions en 2010 à 1,2 milliard en 2050.

Dans ce contexte, la dichotomie ville/campagne devient caduque et ne permet plus de comprendre notre monde. Les rapports entre zones urbaines et zones rurales changent ; les limites entre ville et campagne deviennent de plus en plus floues, milieu rural et milieu urbain sont de plus en plus interdépendants. Les liens entre les zones urbaines et rurales sont en outre renforcés par les flux saisonniers de population entre ville et campagne (et vice versa), ainsi que par le fait que de nombreux villages dépendent de plus en plus des revenus de leurs habitants partis travailler en ville. On remarquera à ce propos que les quartiers informels des zones urbaines se caractérisent par leurs habitats dispersés, à l'image des zones rurales. Par ailleurs, dans les pays développés, le départ de citoyens vers de petites villes, voire vers la campagne, donne lieu à un nouveau phénomène de « rurbanisation ».

Cette évolution dans les rapports entre zones urbaines et zones rurales a des conséquences matérielles, économiques et sociales impressionnantes. En trois ans, de 2011 à 2013, la consommation de ciment en Chine a été supérieure à celle des États-Unis pendant tout le XX^e siècle⁵. Sachant que la Chine n'en est qu'à mi-parcours dans son processus d'urbanisation, que l'Inde n'a fait que le quart du chemin et que la population des villes africaines devrait augmenter de 800 millions à l'horizon 2050, il est évident que les ressources requises par l'urbanisation, ainsi que celles induites par ses conséquences sociales et environnementales, sont considérables, quoiqu'encore mal évaluées.

Les enjeux posés par le modèle de développement actuel ouvrent de nouvelles opportunités tout en étant porteurs de nouveaux risques politiques et sociaux. L'urbanisation est très étroitement – et positivement – corrélée à la hausse des revenus et aux indicateurs du développement humain⁶. Ce modèle a toutefois aussi de sérieuses conséquences sur l'environnement – épuisement des ressources naturelles, appauvrissement de la biodiversité, changement climatique et incidence croissante des catastrophes naturelles sur les villes et les territoires. Le développement durable n'est envisageable que si nous mettons en place de nouveaux modes de consommation et de production, mais le temps nous est compté pour procéder à ces changements et prévenir une détérioration irréparable de notre planète. Ne pas prendre dès maintenant les mesures nécessaires pour faire face à cette croissance urbaine imminente aura un coût majeur et potentiellement irréversible. Les vingt prochaines années seront cruciales. Il nous faut donc adapter nos stratégies de développement de toute urgence, de façon à



En trois ans, de 2011 à 2013, la consommation de ciment en Chine a été supérieure à celle des États-Unis pendant tout le XX^e siècle



L'urbanisation est très étroitement – et positivement – corrélée à la hausse des revenus et aux indicateurs du développement humain



engager dès à présent les réformes structurelles nécessaires.

Les conséquences de l'urbanisation sur la répartition géographique de la population, la forme et la fonction des villes et des territoires, sont analysées de façon plus détaillée dans les différents chapitres rapport, où sont fournies des données quantitatives et qualitatives en complément des chiffres publiés par le département des Affaires économiques et sociales (DAES) du Secrétariat de l'ONU, de façon à offrir une vue d'ensemble du système urbain mondial⁷.

² Deborah Hardoon, Sophia Ayele, et Ricardo Fuentes Nieva, *An Economy for the 1%: How Privilege and Power in the Economy Drive Extreme Inequality and How This Can Be Stopped* (Oxford: OXFAM, 2016). Voir aussi Thomas Piketty, *Le capital au XXI^e siècle* (Paris: Seuil, 2013).

³ Richard Dobbs et al., *Urban world: mapping the economic power of cities* (New York: McKinsey Global Institute, 2011).

⁴ On entend par « aire métropolitaine » toute agglomération urbaine de plus d'un million d'habitants, en incluant dans ce chiffre les zones urbaines contiguës et en tenant compte des caractéristiques du marché du travail. Les « villes intermédiaires » sont, quant à elles, des agglomérations urbaines de 50 000 à un million d'habitants. Les définitions données à l'expression « zone urbaine », ainsi qu'aux différentes unités territoriales, varient souvent d'une région à l'autre et dépendent de facteurs comme l'unité d'analyse (limites administratives, fonctions économiques, zone bâtie...) ou les seuils de population. Par exemple, alors qu'en Éthiopie une agglomération de plus de 2.000 habitants est considérée comme une zone urbaine, au Japon ne sont qualifiées de zones urbaines que les agglomérations de 50.000 habitants ou plus dont au moins 60 % des logements sont situés dans la principale zone bâtie et au moins 60 % de la population travaille dans l'industrie, le commerce ou toute autre sorte d'activité urbaine.

⁵ Conseil consultatif allemand sur le changement global (WBGU), *Humanity on the Move: Unlocking the Transformative Power of Cities*, Summary [Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2016].

⁶ Banque Mondiale, « Systèmes de villes. L'urbanisation au service de la croissance et de la lutte contre la pauvreté » (Washington, D.C.: Banque Mondiale, 2009).

⁷ Voir l'annexe méthodologique dans le livre complet pour plus de détails sur la méthode utilisée pour constituer les bases de données.

Tableau 1 Métropoles, villes intermédiaires et petites villes par région

(nombre de villes, population, % d'habitants par type d'agglomération / population urbaine totale par région, % d'habitants du type d'agglomération / population mondiale pour ce type d'agglomération) – Population urbaine par régions (% de la population totale et % de la population urbaine mondiale).

	AIRES MÉTROPOLITAINES TOTAL: >1 million				VILLES INTERMÉDIAIRES TOTAL: 50 000-1 million			
	Nbre	POPULATION	% URBAINE	% REGION	Nbre	POPULATION	% URBAINE	% REGION
MONDIALE	503	1 626 455 969	41,2	100	8 923	1 423 282 594	36,1	100
AFRIQUE	56	174 542 526	36,8	10,7	1 086	174 780 249	36,8	12,3
Afrique de l'Est	9	26 406 855	28,5	15,1	227	33 167 268	35,8	19,0
Afrique centrale	9	26 973 726	51,0	15,5	112	19 048 707	36,0	10,9
Afrique du Nord	9	37 050 671	35,9	21,2	311	43 060 544	41,7	24,6
Afrique australe	11	31 995 988	45,1	18,3	165	26 077 191	36,7	14,9
Afrique de l'Ouest	18	52 115 286	33,6	29,9	271	53 426 539	34,4	30,6
ASIE-PACIFIQUE	228	816 690 744	44,0	50,2	4 222	642 118 740	34,6	45,1
Asie de l'Est	125	456 085 052	47,0	55,8	2 538	379 768 911	39,1	59,1
Asie du Sud	72	258 020 116	46,3	31,6	1 232	181 362 974	32,6	28,2
Asie du Sud-Est	25	87 213 961	29,0	10,7	407	74 146 549	24,7	11,5
Pacifique	6	15 371 615	54,6	1,9	45	6 840 306	24,3	1,1
EURASIE	24	47 996 875	26,6	3,0	515	88 190 658	48,9	6,2
Asie centrale	2	3 773 793	14,1	7,9	88	16 332 914	61,0	18,5
Caucase	3	4 565 562	48,4	9,5	17	2 024 884	21,5	2,3
Bélarus, Féd. Russe, Ukraine	19	39 657 520	27,5	82,6	410	69 832 860	48,5	79,2
EUROPE	36	91 301 788	22,6	5,6	1 136	169 249 369	41,9	11,9
Europe de l'Est	5	7 843 649	13,2	8,6	192	25 373 002	42,6	15,0
Europe du Nord	9	23 711 968	28,8	26,0	214	34 610 407	42,1	20,4
Europe du Sud	10	30 658 603	27,9	33,6	325	48 616 049	44,2	28,7
Europe de l'Ouest	12	29 087 568	19,1	31,9	405	60 649 911	39,8	35,8
AMÉR. LAT. ET CARAÏBES	68	225 398 998	44,9	13,9	961	157 919 149	31,5	11,1
Caraïbes	4	9 985 468	32,9	4,4	65	9 931 491	32,7	6,3
Amér. centrale et Mexique	19	54 401 324	43,3	24,1	203	41 103 031	32,7	26,0
Amérique du Sud	45	161 012 206	46,6	71,4	693	106 884 627	30,9	67,7
MOYEN ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE	40	108 679 404	46,1	6,7	502	90 863 612	38,5	6,4
Asie de l'Ouest	9	25 420 383	38,0	23,4	182	29 229 625	43,6	32,2
Moyen-Orient et pays du Golfe	31	83 259 021	49,3	76,6	320	61 633 988	36,5	67,8
AMÉRIQUE DU NORD	51	161 845 634	55,1	10,0	501	100 160 817	34,1	7,0

Source : ONU DAES, *World Urbanization Prospects, The 2014 revision*, et autres sources. Pour plus de détails, voir l'annexe méthodologique dans le livre complet.

PETITES VILLES TOTAL : <50 000				POPULATION URBAINE TOTALE			
Nbre	POPULATION	% URBAINE	% REGION	POPULATION	% RÉGION	% MONDIALE	
-	896 875 227	22,7	100	3 945 834 361	54,1	100	MONDIALE
-	125 441 341	26,4	14,0	474 764 116	40,6	12,0	AFRIQUE
-	33 017 360	35,7	26,3	92 591 482	25,8	19,5	Afrique de l'Est
-	6 878 471	13,0	5,5	52 900 904	43,9	11,1	Afrique centrale
-	23 029 318	22,3	18,4	103 140 533	55,8	21,7	Afrique du Nord
-	12 888 827	18,2	10,3	70 962 006	44,6	14,9	Afrique australe
-	49 627 365	32,0	39,6	155 169 190	44,9	32,7	Afrique de l'Ouest
-	397 189 134	21,4	44,3	1 855 998 618	46,8	47,0	ASIE-PACIFIQUE
-	134 472 127	13,9	33,9	970 326 090	60,1	52,3	Asie de l'Est
-	117 532 505	21,1	29,6	556 915 595	33,1	30,0	Asie du Sud
-	139 235 824	46,3	35,1	300 596 334	47,5	16,2	Asie du Sud-Est
-	5 948 679	21,1	1,5	28 160 599	71,5	1,5	Pacifique
-	44 060 175	24,4	4,9	180 247 708	64,6	4,6	EURASIE
-	6 659 873	24,9	15,1	26 766 580	40,5	14,8	Asie centrale
-	2 842 504	30,1	6,5	9 432 950	55,8	5,2	Caucase
-	34 557 798	24,0	78,4	144 048 178	73,5	79,9	Bélarus, Féd. Russe, Ukraine
-	143 628 331	35,5	16,0	403 400 059	73,8	10,2	EUROPE
-	26 354 120	44,2	18,3	59 570 771	61,7	14,8	Europe de l'Est
-	23 966 044	29,1	16,7	82 288 420	81,3	20,4	Europe du Nord
-	30 789 450	28,0	21,4	109 284 672	70,0	27,1	Europe du Sud
-	62 518 717	41,1	43,5	152 256 196	78,9	37,7	Europe de l'Ouest
-	118 350 166	23,6	13,2	501 668 313	79,7	12,7	AMÉR. LAT. ET CARAÏBES
-	10 427 631	34,4	8,8	30 344 590	71,0	6,0	Caraïbes
-	30 204 410	24,0	25,5	125 708 765	73,1	25,1	Amér. centrale et Mexique
-	77 718 125	22,5	65,7	345 614 958	83,3	68,9	Amérique du Sud
-	36 410 273	15,4	4,1	235 953 289	67,8	6,0	MOYEN ORIENT ET ASIE OCCIDENTALE
-	12 316 193	18,4	33,8	66 966 201	60,1	28,4	Asie de l'Ouest
-	24 094 079	14,3	66,2	168 987 088	71,5	71,6	Moyen-Orient et pays du Golfe
-	31 795 807	10,8	3,5	293 802 258	82,0	7,4	AMÉRIQUE DU NORD

3.

LES PRINCIPES DE NOTRE PROGRAMME

GOLD IV repose sur un ensemble de principes et d'observations fondés sur l'expérience des gouvernements locaux et régionaux depuis Habitat II. La prise en compte des enjeux actuels du développement et la reconnaissance des gouvernements locaux et régionaux dans les programmes / agendas

mondiaux nous donnent la possibilité d'ouvrir une nouvelle ère dans la gouvernance mondiale, de renforcer les partenariats existants et de rechercher de nouveaux mécanismes visant à encourager la participation de tous les acteurs. Cette nouvelle ère devrait être marquée par la reconnaissance du rôle des gouvernements locaux et régionaux en tant qu'échelons gouvernementaux essentiels ayant sous leur responsabilité beaucoup des biens publics et communs indispensables à la réalisation des Objectifs de développement durable (ODD).

Cette nouvelle ère doit cependant se construire sur les acquis du passé et sur une vision claire des résultats, des réalisations et du travail inachevé de l'agenda Habitat II (voir encadré ci-contre). Le principal point faible du processus d'Habitat II a été son manque de clarté sur les moyens de mise en œuvre. Les engagements pris pour soutenir les gouvernements locaux et leur donner plus de moyens pour encourager le « développement durable des établissements humains dans un monde en voie d'urbanisation » ont de toute évidence permis quelques progrès, mais n'ont en général débouché ni sur un soutien approprié aux agglomérations urbaines et aux territoires ni sur une mobilisation totale des capacités et du potentiel des collectivités locales.

CGLU et la *Global Taskforce* ont fixé sept priorités pour le Nouvel Agenda Urbain :

1. **Rendre les gouvernements locaux et régionaux plus forts et plus responsables**, et leur donner des compétences plus larges pour réaliser un développement durable au profit de tous.
2. **Mettre en œuvre une planification stratégique** pour garantir une vision claire de ce que doit être le développement des villes et des établissements humains.
3. **Renouveler le contrat social** en mettant le droit à la ville au cœur du Nouvel Agenda Urbain.
4. **Libérer le potentiel des territoires pour encourager** la mise en œuvre de politiques économiques et environnementales locales durables et pour protéger la planète.



AGENDA HABITAT II : PRISE EN COMPTE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET DÉCENTRALISATION

À Istanbul, en 1996, les Nations unies et leurs États membres ont reconnu les autorités locales comme étant leurs « **partenaires les plus proches** » ajoutant qu'elles ont « **un rôle essentiel à jouer dans la mise en œuvre du Programme pour l'habitat** ». Ils ont également affirmé qu'une **décentralisation effective des responsabilités** vers les gouvernements locaux était indispensable à l'avènement d'établissements humains durables⁸. Un nouveau progrès fut accompli en 2007 avec l'adoption par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat des *Directives internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*. En 2009, enfin, les *Lignes directrices concernant l'accès aux services de base pour tous* étaient adoptées⁹.

Au sens du présent rapport, il y a **décentralisation lorsqu'existent des autorités locales distinctes des autorités administratives de l'État et dont le degré d'autonomie est reconnu par la loi**. Ces instances décentralisées disposent de suffisamment de pouvoirs, de moyens et de compétences pour s'acquitter de leurs responsabilités et d'une légitimité reposant sur des structures locales représentatives, démocratiquement élues, qui déterminent la façon dont le pouvoir est exercé et sont responsables devant les citoyens de leur circonscription¹⁰.

⁸ Habitat II, *Déclaration d'Istanbul*, point 12; Programme pour l'habitat, art. 177.

⁹ Conseil d'administration d'ONU-Habitat, résolution 21/3, du 20 avril 2007, et résolution 22/8, du 3 avril 2009.

¹⁰ CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, GOLD I (Paris: L'Harmattan, 2008), p. 316.

5. Repenser les modes de financement des collectivités locales de façon à rendre les villes (et leur gestion) plus durables.
6. Améliorer la capacité des gouvernements locaux et régionaux à gérer les risques et les crises.
7. Garantir aux gouvernements locaux et régionaux une place dans les discussions mondiales et coopérer dans un esprit de solidarité.

Le Nouvel Agenda Urbain doit conduire à la mise en œuvre de politiques urbaines durables tout en **défendant le point de vue des villes sur l'Agenda 2030 et en encourageant son adaptation au niveau local**. Pour déboucher sur des changements concrets, l'Agenda doit créer un environnement propice au renforcement de la décentralisation afin de permettre aux gouvernements locaux et régionaux de donner toute leur mesure. Une gouvernance réellement multiniveau et multi-parties prenantes est essentielle pour tirer parti des compétences et des ressources à tous les niveaux.

L'Agenda doit également garantir le respect des droits de l'homme et des droits sociaux et promouvoir la gouvernance partagée pour permettre aux citoyens de participer directement à la « co-création » de la ville et des territoires auxquels ils aspirent. CGLU a adopté en 2011 la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité, qui pose les bases de ce nouveau contrat social entre la population et les autorités locales et régionales (voir encadré sur la Charte-Agenda mondiale).

Les programmes de développement devraient mettre les ressources en lien avec les besoins de la population afin de pouvoir traiter les graves déficiences en matière de logement, de services essentiels et d'équipements urbains. Le financement local suscite des préoccupations aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement¹¹ : on estime que 57 000 milliards de dollars seraient nécessaires pour combler les besoins en infrastructures de base dans le monde entier ; si l'on se fonde sur des taux d'investissement moyens, on peut considérer que le coût s'élèverait à 1 000 milliards de dollars par an¹², ce qui représente 3,8 % du PIB des régions du Nord et 6,6 % de celles du Sud¹³. De tels besoins exigent que des initiatives soient prises à l'échelle internationale pour régler le problème du financement des zones urbaines et de la fourniture de services essentiels.

Le rapport aborde en profondeur ces priorités dans le contexte des trois principaux niveaux de collectivités locales, à savoir : 1) les aires métropolitaines ; 2) les villes intermédiaires ; 3) les territoires (régions, petites villes et communes rurales).

Il introduit la notion d'**approche territoriale du développement** pour promouvoir un changement de paradigme dans les stratégies de développement nationales et recommande



De tels besoins exigent que des initiatives soient prises à l'échelle internationale pour régler le problème du financement des zones urbaines et de la fourniture de services essentiels



L'Agenda doit permettre aux citoyens de participer directement à la « co-création » de la ville et des territoires auxquels ils aspirent



LA CHARTE-AGENDA MONDIALE DES DROITS DE L'HOMME DANS LA CITÉ



Le Droit à la ville est devenu, aussi bien pour les mouvements sociaux et les ONG que pour les instances gouvernementales, un message structurant exprimant les attentes et les espoirs suscités par l'avènement d'établissements urbains plus inclusifs, harmonieux et unis. Cette approche (adoptée, par exemple, par de nombreuses villes brésiliennes et reprise dans la Constitution de la Ville de Mexico) offre un cadre global permettant d'intégrer les droits sociaux reconnus à tous les citoyens tout en tenant compte des différentes attentes et des objectifs fixés par les ODD et le Nouvel Agenda Urbain.

Les Dispositions générales de la Charte sont :

- i) Le droit à la cité pour tous les habitants dans des conditions de vie adéquates ; ii) Le droit à la démocratie participative ; iii) Le droit à la paix civile et à la démocratie dans la cité ; iv) Le droit à l'égalité des femmes et des hommes ; v) Les droits des enfants ; vi) Le droit aux services publics de proximité ; vii) La liberté de conscience et de religion, d'opinion et d'information ; viii) Le droit à la liberté de réunion, d'association et de créer un syndicat ; ix) Les droits culturels ; x) Le droit au logement et au domicile ; xi) Le droit à l'eau et à la nourriture ; xii) Le droit à un développement urbain durable.

La Charte peut être téléchargée sur : <http://www.uclg-cisdp.org/fr/le-droit-a-la-ville/charte-agenda-mondiale/1>

¹¹ CGLU, *Le financement des collectivités locales : les défis du 21^e siècle*, GOLD II (Bruxelles: Bruylant, 2011).

¹² Richard Dobbs et al., *Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year* (New York: McKinsey Global Institute, 2013).

¹³ Jeremy Gorelick, « Funding Capital-Intensive Urban Projects: Enabling Cities to Employ Municipal Finance Tools », Issue Brief (Sustainable Development Solutions Network, 2016).

¹⁴ Cf. voir le rapport complet, GOLD IV, chapitre 4, 3.1.



LES SYSTÈMES DE VILLES¹⁵

L'étude des systèmes de villes (ou systèmes urbains) met l'accent sur les aspects relationnels et les interactions et interdépendances entre les villes d'un réseau urbain – aux niveaux régional ou national, voire mondial. Les villes, organisées en systèmes, mettent en jeu différents types de relations : 1) des relations fonctionnelles (échanges physiques d'informations, de marchandises, de personnes) ; 2) des relations hiérarchiques (car les villes s'inscrivent dans des cadres institutionnels régionaux ou nationaux et exercent des fonctions de gestion territoriale) ; 3) des relations de concurrence et/ou de synergie. Les théories économiques sur les systèmes urbains tentent d'expliquer pourquoi la production et la consommation sont concentrées dans certaines zones urbaines de différentes tailles et accueillant des branches d'activité diverses, plutôt que réparties uniformément. Les principales variables analysées à cet égard sont : fonctions ; revenus ; connectivité ; productivité et qualité de vie ; spécialisation ou diversification. Les systèmes urbains sont profondément enracinés dans l'histoire des pays et des territoires. Ces caractéristiques de longue date rendent leurs modes d'organisation reconnaissables et classifiables. Plusieurs mots clés définissent bien la plupart des systèmes urbains étudiés dans ce rapport ; le concept de systèmes monocentriques, bicentriques et polycentriques en est un bon exemple.



Photo : Jean-François Gornet - Sucre (Bolivie).



Il ne pourra y avoir de relations de coopération plus étroites entre les différents niveaux de gouvernement et les territoires sans une transformation radicale de notre culture de gouvernance



Photo : Davide Gorla - Mykines (Îles Féroé)

de remplacer les approches descendantes (*top-down*) par des démarches partenariales plus « territorialisées¹⁴ ». Le rapport plaide également en faveur d'une meilleure coordination entre les politiques nationales, régionales et locales, de façon à accroître l'interconnexion et la coopération – plutôt que la concurrence – entre territoires, aires métropolitaines et villes intermédiaires. Il y est

souligné à plusieurs reprises qu'il ne pourra y avoir de relations de coopération plus étroites entre les différents niveaux de gouvernement et les territoires – en tant que fondement d'un système urbain plus intégré et plus équilibré et de la cohésion territoriale – sans une transformation radicale de notre culture de gouvernance (voir encadré sur les systèmes de villes).

¹⁵ Source: www.geoconfluences.ens-lyon.fr/glossaire/systemes-de-villes-systemes-urbains.

4.

LE RAPPORT GOLD IV

Depuis sa première parution, en 2008 (GOLD I), le *Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale* (GOLD) est devenu une référence internationale en matière d'analyse des collectivités locales dans le monde entier. Les trois rapports déjà parus ont permis de mieux comprendre l'évolution de la décentralisation, du financement local et du rôle joué par les collectivités locales dans la fourniture de services essentiels à travers le monde.

GOLD IV plaide pour la reconnaissance du rôle essentiel joué par les gouvernements locaux et régionaux pour relever les défis de l'urbanisation et réaliser les programmes de développement mondiaux. Ce rapport représente une contribution sans pareille au débat mondial en s'écartant des approches sectorielles traditionnelles en faveur d'une approche territoriale, plus large.

Le rapport GOLD IV, à travers les trois ans de sa préparation, s'est appuyé sur l'expertise d'élus, de chercheurs et d'experts, travaillant tant à l'échelon régional qu'au niveau local, soit au moyen d'une collaboration directe, soit par le biais d'entretiens organisés avec l'aide de villes intermédiaires, métropolitaines ou périphériques ou d'autres collectivités locales (régions, petites villes, communes rurales). Cette démarche partenariale a permis d'offrir une vision plus intégrée du développement, en prise avec la réalité des gouvernements locaux et régionaux et leur expérience sur le terrain.

La rédaction de chacun des chapitres de ce rapport a été confiée à des experts et des chercheurs ayant une profonde connaissance aussi bien de l'urbanisation et de ses enjeux que des différents types de collectivités territoriales analysés. Des ateliers de travail internationaux et des entretiens ont en outre été organisés pour leur permettre d'étayer leurs recherches.

Le premier chapitre, sur les aires métropolitaines, traite de la complexité de l'ère métropolitaine dans laquelle nous vivons, qui est en train de refaçonner le milieu urbain et l'avenir de nos sociétés. Cette étude met l'accent sur le fait que les changements affectant les aires métropolitaines se produisent à un rythme accéléré et vise à cerner leur rôle en tant que

moteurs de croissance. Elle analyse ainsi les effets externes, positifs comme négatifs, suscités par la course à la compétitivité et à l'attractivité. En se fondant sur des faits objectifs et sur les pratiques des aires métropolitaines, ce chapitre cherche à apporter des réponses à des questions cruciales : de quels modes de gouvernance et de financement les métropoles du XXI^e siècle ont-elles besoin ? Quels sont les ressorts d'une démocratie métropolitaine dynamique ? Quelles stratégies de développement économique et quelles nouvelles formes d'économie sociale et collaborative devraient être mises en place ? Quels sont les avantages et les inconvénients d'une planification inclusive et intégrée par rapport à un urbanisme « fragmenté » ? Comment peut-on encourager l'intégration sociale et éviter la fragmentation spatiale ? Quel est, enfin, le rôle des aires métropolitaines dans la construction et la diffusion de nouveaux modes de production et de consommation susceptibles de réduire leur empreinte écologique ?

Le rapport ne manque pas de rappeler que c'est dans les aires métropolitaines que le combat pour les droits de l'homme, et pour beaucoup des principes inscrits dans la *Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité*, est mené. Parmi ces principes figurent la lutte contre les inégalités et la marginalisation, l'accès pour tous à un logement décent, aux services essentiels et à la culture, et la protection des droits de l'homme, l'égalité entre les femmes et les hommes, et l'égalité des chances.



Le rapport GOLD IV s'est appuyé sur l'expertise d'élus, de chercheurs et d'experts, travaillant tant à l'échelon régional qu'au niveau local



En dépit de leurs limites et de leurs contraintes, les aires métropolitaines sont le lieu où de nouvelles alternatives pour un avenir plus inclusif et plus durable peuvent naître. Bien organisées, financées de manière adéquate et dotées de moyens d'agir, elles peuvent être prospères, inclusives, sûres et durables. Au moyen d'analyses et d'exemples, ce chapitre contribue à créer un récit métropolitain pour un agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux.

Le deuxième chapitre, consacré aux villes intermédiaires, examine les enjeux, possibilités et préoccupations liés au développement de ces villes, qui sont l'indispensable trait d'union entre les dynamiques locales et mondiales et constituent un élément essentiel des systèmes de villes nationaux car elles contribuent à un développement territorial plus équilibré et plus inclusif.

Les villes intermédiaires ont toujours beaucoup contribué à la cohésion territoriale et à l'intégration de leurs territoires d'influence, à la fois en tant que pôles régionaux et que fournisseurs de services administratifs et sociaux, habituellement liés aux activités économiques locales. Ce chapitre analyse les fonctions des villes intermédiaires et les conditions de leur développement économique et physique, montrant ainsi à quel point les changements structurels affectent leur capacité à préserver leur identité et à atteindre leur plein potentiel. L'accent y est mis, d'une part, sur leur « échelle humaine » et sur la proximité qui les caractérise – sources d'un avantage concurrentiel potentiel –, et, d'autre part, sur les problèmes qu'elles rencontrent pour s'adapter à l'exode rural et aux changements intervenant dans les économies nationales et sur les marchés mondiaux. Le contraste entre les nombreuses villes intermédiaires prospères qui ont été capables d'innover et d'optimiser leur rôle et la qualité de vie de leurs habitants et celles qui ont pris du retard et éprouvent des difficultés pour parvenir à un développement durable et assurer une vie meilleure à leur population est également étudié.

Ce chapitre aborde en outre la place qu'occupent les villes intermédiaires dans le vaste paysage de l'urbanisation et les étudie dans

différents contextes régionaux à travers le monde. Malgré leur poids démographique et territorial au sein des systèmes urbains nationaux, les villes intermédiaires sont encore négligées dans les programmes de développement mondiaux et dans beaucoup de stratégies de développement nationales. Elles ont pourtant un rôle décisif à jouer pour « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » (objectif 11 des ODD), ainsi que pour renforcer les liens entre les collectivités urbaines et rurales en œuvrant en faveur de systèmes urbains plus équilibrés.

Le troisième chapitre, qui porte sur les territoires, analyse sous différents angles le potentiel des régions, des petites villes et des communes rurales pour soutenir un changement de paradigme dans les stratégies de développement nationales et régionales et dans les relations d'interdépendance entre ville et campagne. Il aborde également l'évolution qu'ont connue ces derniers temps des gouvernements régionaux du monde entier dans le cadre de processus de décentralisation et de régionalisation, tout en mettant l'accent sur le fait que la nécessité d'exploiter le potentiel économique endogène des régions ouvre la voie à une approche territoriale plus large du développement. Le rôle de plus en plus important des gouvernements régionaux dans la définition des stratégies régionales de développement et de leurs liens avec les politiques et les schémas de développement nationaux est aussi abordé. Ces stratégies régionales s'appuient sur des initiatives économiques innovantes favorisant le développement local et la mise en œuvre d'actions environnementales très diverses, allant de l'adaptation au changement climatique et à son atténuation à la sécurité alimentaire régionale. Les petites villes et les communes rurales sont également en mesure de contribuer de manière considérable au développement socio-économique, à l'intégration sociale et à l'amélioration des conditions de vie, ainsi qu'à la protection des ressources naturelles à un niveau très local. Ce chapitre analyse par ailleurs différents types de partenariats entre zones urbaines et zones rurales, vus comme un moyen de surmonter les obstacles institutionnels et de favoriser un « continuum » entre ville et campagne.

Il ressort de ce qui précède que les régions, les petites villes et les communes rurales méritent considérablement plus d'attention que celle qui leur a été accordée jusqu'à présent ; un rôle plus important devrait leur être donné dans les programmes de développement économique, social et environnemental des pays développés comme des pays en développement. Un grand nombre des volets les plus importants du Nouvel Agenda Urbain doivent être abordés à partir d'une approche territoriale plus large, à l'instar de ce qui a été fait lors des préparatifs d'Habitat III. L'implication des régions, des petites villes et des



C'est dans les aires métropolitaines que le combat pour les droits de l'homme, et pour beaucoup des principes inscrits dans la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité est mené



communes rurales est donc tout aussi cruciale que celle des aires métropolitaines et des villes intermédiaires.

Le rapport s'achève sur une **conclusion** dans laquelle sont abordés le contexte international actuel et les grands enjeux du développement repris dans le Nouvel Agenda Urbain et les met en lien avec l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris sur le climat. Alors que les chapitres précédents décrivent les problèmes rencontrés par différents types d'établissements urbains et les solutions à y apporter, le dernier chapitre place ces solutions dans un cadre de développement plus vaste, redéfini par les récents accords internationaux.

Cette conclusion analyse les grandes tendances, indissociables, allant à l'encontre du développement durable, et suggère de mettre la gouvernance territoriale au cœur des stratégies de développement durable et intégré, ainsi que d'encourager la gouvernance démocratique, l'économie inclusive, les infrastructures durables, une organisation spatiale juste et le respect de l'environnement.

Pour renforcer cette vision territoriale dans les agendas mondiaux, ce développement passe en revue l'organisation ou les « systèmes opérationnels » interdépendants – gouvernance, infrastructures, usages fonciers, systèmes économiques et socio-culturels – qu'il conviendrait d'harmoniser pour accompagner un véritable changement d'orientation des politiques d'aménagement urbain et territorial. Il demande que les politiques nationales de développement intègrent différents volets sectoriels (urbains, ruraux et en matière d'infrastructures) dans des stratégies nationales cohérentes afin de créer un système de gouvernance vraiment multiniveau. Enfin, il plaide pour l'identification de projets phares suffisamment audacieux pour éviter de continuer à agir « comme si de rien n'était ».

En ce qui concerne le financement du Nouvel Agenda Urbain, il faut observer que, même si les ressources nécessaires sont disponibles, les choix en matière de réaffectation de fonds et de capitaux relèvent de la sphère politique. Le rapport préconise à ce propos une réforme en profondeur du secteur financier, tant à l'échelon national qu'au niveau mondial, afin que les objectifs des programmes de développement actuels les plus ambitieux puissent être considérés comme réalisables et réalistes.

Au cœur de son analyse, la conclusion reprend l'idée d'un nouveau contrat social entre les citoyens et les institutions publiques locales. Ce nouveau contrat social devrait reposer sur deux piliers indissociables : le droit à la ville et la coproduction de la ville. Le terme « coproduction » renvoie ici aux processus de collaboration entre les mouvements sociaux et les institutions locales pour construire de façon systématique une vision commune de la portée et de l'ampleur des problèmes et concevoir ensemble les réponses à



Un grand nombre des volets les plus importants du Nouvel Agenda Urbain doivent être abordés à partir d'une approche territoriale plus large



y apporter. La coproduction s'insère dans le cadre, beaucoup plus large, de la gouvernance partagée ; dans cette optique, le rapport avance dans sa conclusion toute une série de recommandations pour favoriser la co-gouvernance au niveau local.

Enfin, la dernière partie du rapport GOLD IV présente les fondements de l'Agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux pour les dix ans à venir ; un ensemble de recommandations politiques à l'intention de tous les acteurs et parties prenantes du système de gouvernance local et régional, inspirées par les analyses présentées dans le rapport. Cet agenda pour les métropoles, les villes et les territoires constitue la contribution de CGLU au débat mondial et est une invitation à passer à l'étape suivante : **favoriser des alliances fondées sur des politiques solides et des actions vigoureuses pour parvenir à des villes et des territoires prospères, inclusifs, sûrs, résilients et durables.**



Photo : Francesco Veronesi - Antananarivo [Madagascar]



An aerial photograph of a dense urban area, likely Paris, showing a grid of buildings and streets. A large, semi-transparent red circle is overlaid on the image, with the number '01.' in white text inside it.

01.

AIRES MÉTROPOLITAINES

LA COMPLEXITÉ
DE L'ÈRE
MÉTROPOLITAINE

AIRES MÉTROPOLITAINES

Les réalités du XXI^e siècle nous démontrent que le monde ne s'est pas encore suffisamment préparé, ni adapté, pour répondre aux défis de l'« ère métropolitaine ». Un système mondial de villes de plus en plus intégré, composé aussi bien de métropoles, de mégapoles, de villes-régions et de corridors urbains, remodèle le paysage urbain et l'avenir de nos sociétés.

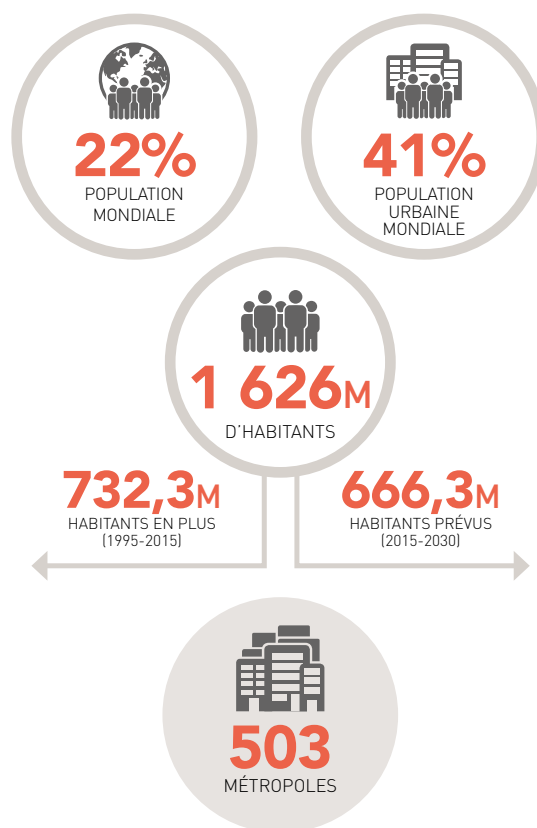
Aujourd'hui, les aires métropolitaines regroupent 41 % de la population urbaine mondiale et contribuent de manière significative à la richesse des nations (environ 60 % du PIB mondial). En conséquence, la plupart des villes qui connaissent une croissance urbaine couvrent désormais plusieurs communes, sans tenir compte des frontières administratives. Elles regroupent aussi différents types de villes périphériques, avec des couronnes intérieures et extérieures.

Les aires métropolitaines sont le lieu où la plupart des problèmes les plus urgents peuvent être résolus ; mais elles sont aussi le lieu où ces mêmes problèmes s'accumulent. La plupart des aires métropolitaines accueillent des concentrations massives de richesse et offrent des opportunités prometteuses pour la croissance. Mais, dans le même temps, elles font face à de sérieuses difficultés dans l'offre de logement décent et l'accès aux services de base de qualité. Dans un monde globalisé, les villes métropolitaines tendent à concourir pour la croissance et l'investissement, mais, en même temps, font face à des inégalités criantes, ainsi qu'à des fractures sociales et spatiales. Beaucoup de régions métropolitaines promettent une meilleure qualité de vie, mais cet élan risque d'être compromis par l'épuisement irréversible de leurs ressources naturelles. La plupart d'entre elles n'ont pas encore résolu les questions clés de la gouvernance et de la gestion démocratique.

Il est donc nécessaire de transformer la gouvernance des grandes villes pour faire face à un grand nombre de défis, mieux gérer la croissance durable, l'intégration sociale et la protection de l'environnement. Ces objectifs se complètent mutuellement et coïncident avec les Objectifs de développement durable des Nations unies (ODD), avec les Accords de la COP21 et le Nouvel Agenda Urbain. Cependant, la réalisation de ces objectifs se confronte à une réalité internationale comportant de grandes incertitudes : l'évolution de la mondialisation, l'impact des nouvelles technologies, l'accroissement des inégalités, des migrations, l'augmentation des tensions sociales ainsi que la menace qui pèse sur l'environnement. L'ensemble de ces défis nécessite une action ferme et décisive.



Ce chapitre considère les régions métropolitaines comme des « aires métropolitaines fonctionnelles ». Il tient compte des zones urbaines contiguës, ainsi que des mouvements de la population dans leurs activités quotidiennes (ex. marché du travail). Il s'appuie également sur la définition de Metropolis, l'association mondiale des grandes villes et de CGLU, qui se concentre sur toutes les agglomérations avec une population de plus d'un million d'habitants.



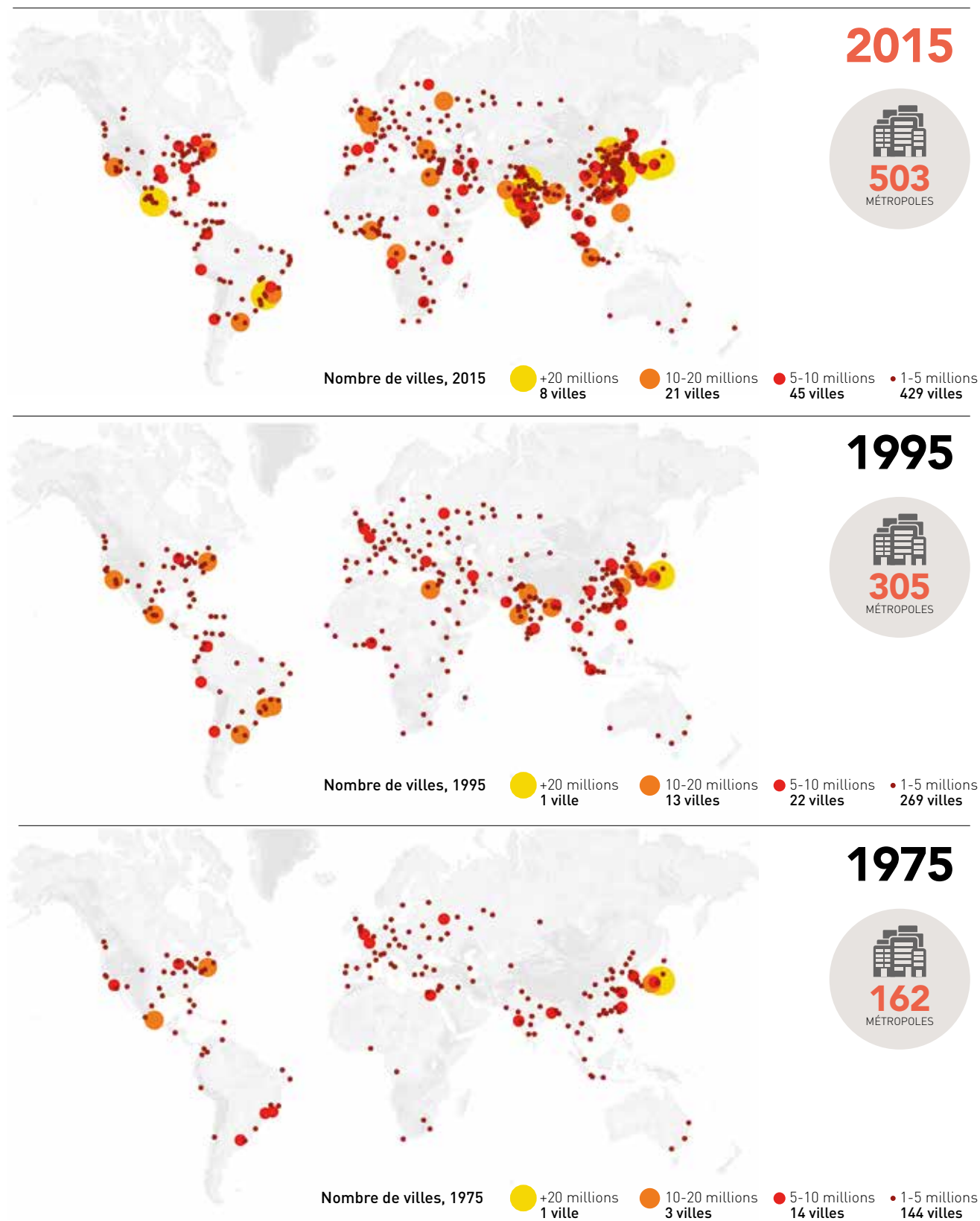
Les **500 aires métropolitaines les plus peuplées** comptent plus de **1,6 milliard d'habitants**. Parmi elles, seulement neuf ont vu leur population décroître **depuis Habitat I** : Glasgow et Budapest sont celles qui affichent la plus grande diminution, tandis que les villes de Nay Phi Taw et Shenzhen sont celles dont la population a le plus rapidement augmenté.



À l'époque d'Habitat I, il y avait cinq mégapoles **de plus de 10 millions d'habitants** : Tokyo, Osaka, Mexico, New York et São Paulo ; **elles sont désormais plus de 30, les trois quarts d'entre elles se trouvant dans l'hémisphère Sud**. La majorité de ces nouvelles mégapoles comptait des populations inférieures à **cinq millions d'individus il y a 40 ans**¹.

ÉVOLUTION DES AIRES MÉTROPOLITAINES 1975-2015

Source: CGLU et ONU-DAES



¹ ONU-DAES, *World Urbanization Prospects, The 2014 revision* - F12, (villes de plus de 300 000 habitants) compte 29 ou 30 mégapoles, si l'on inclut Seoul-Incheon ensemble et 35 si l'on inclut certaines villes qui ont probablement dépassé le seuil de 10 millions au cours de l'année dernière (Lima, Chennai, Bogotá, Johannesburg, Bangkok). Le site « City Population » compte 34 mégapoles.

1.1 PISTES POUR REMODELER LA GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE

Réformer les systèmes de gouvernance métropolitaine

Les leaders des régions métropolitaines travaillent dans le cadre de paramètres de gouvernance qui les laissent souvent sans l'autorité nécessaire pour relever les défis auxquels les villes sont confrontées. Une gouvernance métropolitaine trop faible entrave le potentiel des aires métropolitaines à devenir les pierres angulaires du développement national.

En 2016, seules quelques villes métropolitaines ont la plus grande partie ou la totalité de leur population administrée sur un seul territoire (correspondant à un cadre administratif unique). Nombreuses sont les réformes qui n'ont que partiellement traité – ou pas réussi à résoudre – les défis auxquels fait face la gouvernance métropolitaine à l'échelle mondiale. L'expérience nous montre qu'il n'existe pas de recette universelle ou de solution « clés en main », et que tous les modèles ont besoin, à des degrés divers, de s'améliorer ou de se réinventer.



Renforcer le financement des métropoles et, en même temps, leur permettre de faire face à la privatisation des biens publics urbains et à la financiarisation du marché immobilier



De fait, les systèmes de gouvernance métropolitaine sont de plus en plus réformés et adaptés, bien que ces réformes soient rarement sans failles et qu'elles obligent à faire des compromis sur les différentes alternatives en présence. De manière générale, les réformes sont plus à même de réussir lorsqu'elles sont basées sur des processus consultatifs qui impliquent les différents niveaux de gouvernement concernés, plutôt que lorsqu'elles sont simplement imposées d'en haut. Parmi les fondements qui ont tendance à générer des systèmes de **gouvernance métropolitaine démocratiques et collaboratifs** figurent le respect de la démocratie locale, du principe de subsidiarité, la mise en œuvre de ressources et d'instruments de financement adaptés pour favoriser un développement polycentrique et équilibré, y compris des mécanismes de péréquation fiscale pour des aires métropolitaines plus solidaires, cohérentes et harmonisées.

Réformer les systèmes de financement des métropoles

La question du financement est l'un des piliers essentiels de la gouvernance métropolitaine. Il est nécessaire et urgent d'opérer une réforme approfondie des systèmes de financement, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Étant donné la diminution des dotations ou transferts de l'État central ou des régions dans les pays fédérés, ce rapport suggère que le financement des métropoles reposera de plus en plus sur la capacité des gouvernements locaux et métropolitains à devenir plus autonomes financièrement. Cet objectif, cependant, demandera une révision complète des cadres fiscaux et la diffusion d'outils de financement innovants – ce qui permettrait d'améliorer la capacité des aires métropolitaines à capter la valeur de la croissance économique qu'elles génèrent, tout en facilitant l'accès à un emprunt responsable. La réalisation de ces ambitions peut s'avérer particulièrement complexe dans les économies en développement. Les options de financement des villes y sont limitées et la population urbaine, ainsi que ses besoins en services publics de qualité, sont en croissance constante. Aux niveaux national et mondial, il est donc impératif de repenser les approches traditionnelles pour renforcer le financement des métropoles et, au même temps, leur permettre de faire face à la privatisation des biens publics urbains et à la financiarisation du marché immobilier. Ceci permettrait aux aires métropolitaines de concilier les contraintes budgétaires avec un développement durable à long terme, et de contrebalancer la répartition de plus en plus inégale des richesses entre les métropoles et en leur sein.²

Pour un nouveau « pacte » entre les autorités métropolitaines et les autres niveaux de gouvernement

Les gouvernements nationaux et infranationaux (par exemple, les États fédérés, régions, et provinces) sont des partenaires essentiels pour le développement des aires métropolitaines, mais beaucoup de tensions sous-tendent ces relations verticales. Au fur et à mesure de leur développement, les aires métropolitaines connaissent des effets secondaires et des externalités négatives pour lesquelles le soutien et les ajustements de la part des gouvernements nationaux sont essentiels. Certains de ces effets sont générés par les aires métropolitaines elles-mêmes (par exemple la congestion des transports) ; d'autres sont générés par la nature cloisonnée des politiques sectorielles nationales (par exemple le développement économique et les infrastructures) ; et d'autres encore le sont du fait de questions plus larges, comme le contexte des régions ou de la mondialisation (par exemple les disparités croissantes dans la productivité,

l'attraction des investissements, l'immigration et l'influence culturelle).

La gouvernance métropolitaine devrait être définie par un cadre de gouvernance multi-niveau collaboratif et efficace, pour assurer la reconnaissance claire du rôle des aires métropolitaines dans le développement national. Les politiques nationales doivent être renforcées pour soutenir les processus et la réforme du financement de la gouvernance métropolitaine afin de s'adapter à l'évolution de ses compétences, d'améliorer la **planification stratégique** et de renforcer les liens entre les métropoles, les autres villes, et les territoires.

La gouvernance métropolitaine devrait être définie selon un système de gouvernance multiniveau collaboratif et efficace, qui prenne clairement en compte le rôle des aires métropolitaines dans le développement national. Les politiques nationales devraient être renforcées afin d'appuyer la gouvernance métropolitaine et de réformer les systèmes de financement. Il s'agit avant tout de s'adapter aux différentes évolutions sectorielles constantes, d'améliorer la gestion foncière et de renforcer les liens entre les métropoles et les autres villes, les établissements humains et les territoires.

Renforcer la participation de la société civile pour créer une démocratie dynamique

On observe une demande croissante de démocratisation de la gouvernance métropolitaine et une aspiration à un rôle élargi pour les organisations locales et les citoyens, allant au-delà du processus électoral. Une démocratie locale dynamique est une condition préalable essentielle pour assurer l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance locale, capable de reconnaître et d'atténuer les tensions et contradictions nombreuses qui s'opèrent dans le cadre des sociétés urbaines. Ce renouveau de la démocratie locale devrait être soutenu par des mécanismes participatifs clairs et transparents qui facilitent l'implication active de la société civile et qui respectent son autonomie sous toutes ses formes, y compris la participation et l'intégration des immigrés. La perspective du genre doit également être intégrée dans la conception, l'exécution et l'évaluation des politiques publiques par l'application systématique du principe de l'égalité de traitement et des chances pour les femmes et les hommes.

Le concept de participation est en train de changer. Il va désormais au-delà de la simple consultation ; il s'agit de créer un espace qui, en dernière instance, permet de rééquilibrer la répartition des pouvoirs – de prise de décision – dans la société. Cela exige que les gouvernements locaux respectent certaines conditions de base, tels que le renforcement et l'autonomie des mouvements sociaux et des acteurs locaux. Ainsi, les « facilitateurs » de l'engagement des citoyens

doivent être simples, réciproques, représentatifs, inclusifs et axés sur les personnes. En outre, les gouvernements locaux doivent s'efforcer de développer de plus en plus de processus participatifs, en ligne et en personne. Ces processus doivent être équilibrés et mis en œuvre avec régularité et continuité.

Vers la coproduction de la ville : un changement dans la mentalité des gouvernements locaux

Dans le cadre de la transformation de la gouvernance métropolitaine, nous appelons à un changement dans la *mentalité* des gouvernements locaux. Ce changement devrait impliquer : un leadership métropolitain qui propose des expérimentations alternatives et la recherche de nouveaux paradigmes en matière de gestion et de coopération ; ainsi que des leaders qui passent d'un processus de prise de décisions fragmenté et sectoriel à une vision intégrée et plus stratégique du développement métropolitain. L'approche stratégique doit prendre en compte les tensions systémiques qui existent entre intégration sociale, politiques environnementales et besoin de soutenir la croissance économique. Bien qu'il ne s'agisse pas d'une nouveauté, ni d'une approche sans risque, la planification stratégique peut être vue comme un modèle prometteur pour la construction de cette vision intégrée de l'aire métropolitaine dans son ensemble, faisant le lien entre les différentes dimensions du développement urbain durable. La **planification stratégique** propose un modèle pour planifier et décider de manière collaborative entre les nombreux territoires impliqués, tout en préservant une approche participative incluant les parties prenantes locales et la société civile. L'engagement des citoyens et leur participation effective peuvent finalement aider à surmonter la distribution asymétrique du pouvoir qui est inhérente dans le domaine de l'élaboration des politiques publiques et de l'écosystème productif des régions métropolitaines.

Des **citoyens autonomes et bien organisés, capable de développer leurs propres initiatives, peuvent et devraient participer à la coproduction de la ville et de ses politiques publiques** (ex. planification, réhabilitation des quartiers précaires et fourniture des services), par le biais de partenariats responsables.

Les nouvelles technologies facilitent l'accès aux données et permettent de créer des opportunités pour de nouvelles formes de participation. La capacité de l'information à circuler librement est la clé de la transparence et de l'ouverture de nouveaux systèmes et nouvelles méthodes que les métropoles peuvent adopter au sein de leurs propres arrangements institutionnels.

² Eugenio Leanza et Gianni Carbonaro, « Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession », in *Human Smart Cities*, éd. par Grazia Concilio et Francesca Rizzo, Urban and Landscape Perspectives (Springer International Publishing, 2016), 175-94.

1.2 LE PARADOXE DE L'ENGAGEMENT MÉTROPOLITAIN DANS LA COURSE À LA COMPÉTITIVITÉ

Les « externalités » positives ou les aires métropolitaines comme « moteurs de la croissance »

Les aires métropolitaines génèrent des avantages et des externalités positives au sein des économies locales et nationales dans lesquelles elles sont insérées. Les grandes aires métropolitaines, en particulier, disposent d'un réel potentiel pour appuyer les économies nationales, les aider à être plus connectées à la mondialisation et à être plus productives. En principe, elles sont capables de diffuser de multiples avantages à travers les systèmes urbains nationaux, notamment grâce à leur insertion dans la mondialisation, leur spécialisation économique et la coopération.

Compte tenu de la complexité croissante de leurs économies, de nombreuses aires métropolitaines ont développé des stratégies pour stimuler leur développement. Elles ne partagent pas toutes les mêmes priorités et elles n'ont pas toujours engendré les effets escomptés, ces stratégies étant parfois difficiles à concrétiser ou pas assez efficaces. **Cependant, de nombreuses aires métropolitaines ont réussi à créer un environnement propice à l'esprit d'entreprise et aux affaires, pour internationaliser leurs économies,** développer de nouvelles stratégies territoriales, créer les conditions de l'échange de connaissances et mettre en place des plateformes de mise en réseau afin de fournir un soutien aussi bien aux PME qu'aux nouvelles activités économiques (ex. économies collaborative et sociale).

Ceci étant dit, le succès de ces initiatives ne serait pas possible sans des interventions stratégiques de la part des autorités métropolitaines. Elles s'appuient ainsi sur des réformes du système de leadership et de partage de pouvoir, d'alliances et de coalitions, qui mènent

souvent à la création de nouveaux arrangements institutionnels (agences de développement, organismes consultatifs, et autres modalités). Ces changements permettent d'associer les différents secteurs économiques, les différents niveaux de gouvernement ainsi que les représentants de la société civile, autour d'objectifs partagés. **Les stratégies efficacement coordonnées** participent à la mobilisation des ressources et à l'obtention des résultats recherchés.

Aujourd'hui, l'une des questions cruciales à laquelle sont confrontées les aires métropolitaines est de savoir comment assurer et réguler la participation des secteurs privés et financiers de manière transparente et responsable. C'est une question primordiale qui ne peut être négligée si l'on veut renforcer la gouvernance métropolitaine sans, dans le même temps, fragiliser les institutions démocratiques. Seuls des dirigeants locaux visionnaires, forts et légitimes, peuvent gérer cet équilibre délicat et améliorer leur marge de manœuvre. **Dans tous les cas, la démocratie locale doit être au centre des politiques de développement métropolitain.**

Les « externalités » négatives ou l'urbanisme « fragmenté »

À l'inverse, il est important d'insister sur les externalités négatives, avec les risques d'augmentation des inégalités, de segmentation de l'espace urbain et d'exclusion sociale, qui font désormais partie des plus grands défis du développement métropolitain. La financiarisation des économies urbaines a considérablement remodelé les économies métropolitaines, en particulier dans les pays développés. En raison des pressions exercées par la déréglementation des marchés financiers, mais aussi de la privatisation des espaces et services publics, ainsi que de la titrisation des prêts hypothécaires et des obligations municipales, **une dynamique de « gagnants et perdants » tend à émerger au sein des aires métropolitaines.** Les dynamiques observées concentrent les investissements d'un côté, avec des processus de gentrification dans les zones favorisées – ou nouvellement favorisées – et créent de la marginalisation ou entraînent l'exclusion des communautés les plus fragiles de l'autre. L'espace urbain se divise alors entre des zones prospères d'un côté, zones caractérisées par une forte demande de main-d'œuvre qualifiée, et des zones aux populations désavantagées, touchées par le chômage et la pauvreté de l'autre côté. De manière similaire, dans les métropoles du Sud, **les quartiers et activités économiques informels continuent de gagner en importance.** Dans ces quartiers, la majorité des habitants éprouve des difficultés face aux effets dévastateurs de la compétition pour le foncier, le logement décent et les ressources de subsistance. **Cette polarisation peut conduire à un « urbanisme de fracture », qui entraîne l'émergence d'une ville « à deux vitesses »** tendant à créer de l'exclusion sociale et territoriale.



La financiarisation des économies urbaines a considérablement remodelé les économies métropolitaines, en particulier dans les pays développés



Certaines externalités négatives (par exemple l'étalement urbain, la congestion, l'accès limité aux services publics, l'insécurité ou la pollution) **peuvent même contrebalancer les effets positifs mentionnés ci-dessus**, en intensifiant les déséquilibres entre les territoires et en épuisant leurs ressources, au détriment du reste du pays.

Combiner « attractivité » et « intégration sociale »

L'un des plus grands défis des aires métropolitaines est de **combiner des stratégies « d'attractivité » avec des politiques favorables à l'intégration sociale et à la durabilité de l'environnement, ces dernières n'étant ni optionnelles ni secondaires dans un objectif de croissance et d'efficacité économiques**. De fait, il est de plus en plus reconnu qu'il existe une corrélation directe entre des niveaux élevés d'inégalité, des problèmes de congestion du trafic routier et de pollution avec des taux de croissance économique inférieurs, à cause de leurs effets négatifs sur la cohésion sociale, la sécurité, la santé, l'environnement, tout autant que la capacité de résister aux chocs externes et d'attirer les investissements.

En conséquence, une combinaison de stratégies visant à engager les aires métropolitaines dans une dynamique territoriale basée sur la solidarité et dans un modèle de développement inclusif et durable devrait inclure : 1) des politiques nationales urbaines façonnant des systèmes urbains dans leur ensemble (que ce soit au niveau national ou régional) ; 2) des politiques et actions métropolitaines ainsi que des projets urbains plus localisés et ciblés, mieux adaptés aux besoins des habitants.

Les politiques de la ville au niveau national

En ce qui concerne la première dimension en particulier, les États doivent redéfinir les politiques urbaines nationales pour construire des systèmes urbains inclusifs et collaboratifs. Ils doivent **renforcer les liens entre les aires métropolitaines, les villes intermédiaires et les territoires, ainsi que favoriser une approche polycentrique et plus équilibrée du développement**. Une telle approche permettrait de maximiser les effets économiques positifs et de diffuser les avantages de la croissance métropolitaine à travers tout le territoire. Les aires métropolitaines ne devraient pas se développer dans une logique de compétition ou en étant détachées de leurs territoires environnants. Au contraire, leur développement devrait s'opérer en solidarité avec eux, à la fois au niveau national et régional – tout en prenant en compte l'importance de la coopération transfrontalière.

Les politiques publiques au niveau métropolitain

Au niveau métropolitain, **les politiques publiques doivent faciliter l'accès des citoyens**



Accès universel aux services publics et à la mobilité urbaine



aux ressources économiques de la région urbaine, tout en préservant l'efficacité économique, l'équité sociale et la durabilité environnementale. Il faudrait ainsi :

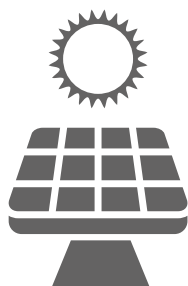
- Tirer profit des transformations en cours de l'économie globale afin de soutenir un modèle d'innovation ouvert, de s'appuyer sur les potentialités locales, de favoriser la création d'emplois décents et de nouvelles opportunités économiques. Les gouvernements locaux doivent participer au développement et à la régulation de telles dynamiques socio-économiques à travers une **gestion intégrée des stratégies économiques et des actifs métropolitains**, mettant en avant le capital humain, et soutenant l'économie sociale et collaborative ainsi que les activités informelles ;
- Imaginer un **urbanisme « d'ouverture » et inclusif**, contrairement à un urbanisme « dual » ou fragmenté qui entraîne la segmentation sociale de l'espace urbain – ex. privatisation d'espaces publics, communautés fermées (*gated communities*). Un urbanisme d'ouverture devrait viser à réduire les externalités socio-économiques négatives d'un urbanisme « par projets » (approche basée sur les projets de rénovation urbaine dans une dynamique d'exclusion) et à la promotion d'une ville « polycentrique » ou « multipolaire », limitant les conséquences sociales de la compétition liée au sol et à l'immobilier ;
- Faciliter un **accès universel aux services publics et à la mobilité urbaine**, pour assurer un accès équitable et l'inter-connectivité pour tous les habitants métropolitains, y compris dans les zones périphériques ; promouvoir des politiques de logement et de régulation des marchés immobiliers pour améliorer l'accès au sol et à un logement décent ;
- Proposer des **modèles de financement permettant de contrebalancer la financiarisation et la marchandisation des économies urbaines**, ainsi que la volatilité du marché foncier. Ceci devrait s'accompagner d'un système de taxation bien équilibré, assurant une juste répartition de la charge fiscale, et de fonds de péréquation à l'échelle de la métropole, afin d'assurer une **distribution équitable des investissements et des ressources au sein de l'ensemble de l'aire métropolitaine**.

Ces stratégies devraient être complétées par des politiques respectueuses de l'environnement comme parties intégrantes des stratégies métropolitaines pour promouvoir des villes durables, accessibles et inclusives.

1.3

DES AIRES MÉTROPOLITAINES DURABLES ET RÉSILIENTES

Il est désormais universellement admis que les modèles actuels de production et de consommation ne sont pas durables. Dans un monde en urbanisation rapide, les villes à travers le monde, et les agglomérations métropolitaines en particulier (en tant que premiers émetteurs de CO₂), ont une responsabilité sans précédent dans l'adoption de modèles de développement plus durables. Ce changement de modèle est nécessaire pour éviter l'épuisement des ressources, la dégradation environnementale et la perturbation incontrôlable du climat³.



Les aires métropolitaines, aussi bien par l'intermédiaire de « plans climat » que de politiques sectorielles, contribuent, à des degrés divers, au parachèvement de la durabilité environnementale

La durabilité est ainsi devenue une référence centrale des politiques métropolitaines. Ainsi, les villes métropolitaines, sur tous les continents, aussi bien par l'intermédiaire de « plans climat » que de politiques sectorielles, contribuent, à des degrés divers, au parachèvement de la durabilité environnementale. Les villes ont également été actives en encourageant leurs citoyens à adopter un mode de vie plus durable afin de réduire leurs propres émissions de gaz à effet de serre. Certaines d'entre elles (ex. Stockholm, Copenhague) ont montré qu'il est possible de combiner croissance économique et politiques de dé-carbonisation⁴.

Actions à mener pour un environnement durable et des aires métropolitaines inclusives

Des centaines d'exemples illustrent l'engagement des autorités métropolitaines en faveur de la durabilité environnementale (incluant les « plans climat »). Les initiatives concernent de nombreux domaines : **mobilité urbaine, énergie, espaces publics et espaces verts, gestion des déchets et économie circulaire, sécurité alimentaire et agriculture urbaine**. Des réseaux

et connexions efficaces, une réduction des émissions de CO₂, de la pollution, des inefficacités et des embouteillages, contribuent à des résultats positifs aussi bien dans les domaines sociaux et économiques qu'environnementaux. Bien que la généralisation de ces actions soit encore limitée, leur potentiel est désormais démontré. Cependant, de nombreux gouvernements locaux, bien qu'engagés dans ces processus, font toujours face à une série d'obstacles et de contraintes dans la mise en œuvre de ce type d'initiative : financement, contexte institutionnel, législation et régulations, technologie, information, connaissances, coordination politique à différents niveaux. Ces défis ne peuvent être relevés unilatéralement par les villes. Il est démontré que tous les niveaux de gouvernement, le secteur privé et la société civile, doivent renforcer leur collaboration afin de réaliser ces objectifs.

Les aires métropolitaines devraient adopter les principes de villes compactes et de « croissance intelligente » afin de réduire l'étalement urbain et de faire de la dimension environnementale une priorité. Cependant, si les objectifs et mesures de mise en œuvre ne sont pas bien définis, les politiques de densification peuvent mener à un processus de gentrification, de spéculation foncière et, *in fine*, à la relégation des groupes et communautés les plus vulnérables dans des zones périphériques mal desservies.

Actions à mener pour des aires métropolitaines résilientes

De plus, en raison de l'exposition croissante des aires métropolitaines aux catastrophes naturelles – et autres menaces telles que l'insécurité, la violence urbaine, les épidémies – la résilience est devenue un principe fondamental dans la construction de métropoles durables. Même si un certain nombre de réseaux de villes se sont développés ces dernières années autour de ces thèmes, **il est nécessaire de renforcer le rôle des gouvernements locaux pour soutenir les innovations qui sont essentielles pour concrétiser des politiques de résilience urbaine à la fois efficaces et mises en œuvre à l'échelle métropolitaine**. Les risques sous-jacents du manque de systèmes de résilience sont particulièrement aigus et visibles en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud et de l'Est, qui accueilleront une grande partie de la croissance de la population attendue dans un futur proche.

³ World Commission on Environment and Development, « Our Common Future », Annex (New York: United Nations, 1987).

⁴ PNUE-IRP, « Options for decoupling economic growth from water use and water pollution » (PNUE-IRP, 2016).

1.4

UN CHANGEMENT DE PARADIGME DANS NOTRE VISION DE LA DURABILITÉ : VERS LE « DROIT À LA VILLE »

La durabilité n'est pas seulement une question environnementale. Elle est inextricablement liée à la justice sociale, comme l'est également la notion de « droit à la ville », englobant la durabilité sociale, les droits de l'homme et la démocratie. Afin de placer la durabilité sociale au cœur des politiques publiques et de la mettre en lien avec une approche centrée sur les droits, quatre domaines essentiels doivent retenir notre attention : le droit à la terre, le droit au logement, le droit aux services de base et le droit à la culture.

Accès à la terre et logement décent

Si les tendances et estimations actuelles restent inchangées, les aires métropolitaines, et les villes en général, devront faire face à une situation critique en ce qui concerne la fourniture de logements et de services de base. D'ici à 2030, environ deux milliards de personnes (deux citoyens sur cinq) vivront probablement dans des logements précaires ou informels (*slums*). Les politiques foncières et de logement mises en œuvre dans la plupart des pays au cours des dernières années ont entraîné une pénurie structurelle de terres et de logements abordables. Alors que les sommes globales dédiées au logement semblent insuffisantes (rendant improbable la réalisation de l'objectif 11.1 des ODD), le logement est devenu, au cours des années 2000, un objet de spéculation financière opaque et mondiale (comme l'a parfaitement illustré la crise des *subprimes* aux États-Unis). Ces dynamiques ont eu lieu au détriment des ménages à moyens et faibles revenus, tandis que le nombre de personnes vivant dans des quartiers précaires dans les pays en développement a continué à augmenter de manière considérable.

Il est nécessaire de mener des politiques adéquates pour faciliter l'accès au sol et au logement – pierres angulaires du « droit à la ville ». Ces politiques doivent inclure un **meilleur contrôle des gouvernements locaux sur l'utilisation du sol et sur les transactions immobilières**, ce qui peut permettre une réduction de la spéculation et une meilleure régulation du marché. En ce qui concerne l'utilisation du sol, particulièrement dans les pays en développement, ceci implique la **reconnaissance des différentes formes de régimes fonciers et la lutte contre la discrimination**, particulièrement contre les femmes, les communautés indigènes, mais aussi toutes les minorités. Pour les quartiers informels et les logements précaires, il est nécessaire de **mettre fin**



D'ici à 2030, environ deux milliards de personnes (deux citoyens sur cinq) vivront probablement dans des logements précaires ou informels (*slums*)



aux politiques d'expulsion forcée et de reconnaître ces établissements comme une forme légitime de production urbaine. Il faut également reconnaître le potentiel des logements auto-construits, en encourageant leur formalisation et intégration au sein de la fabrique urbaine, et en obtenant le soutien des systèmes de gestion municipale.

La mise en œuvre de politiques publiques fortes, de programmes de logements sociaux et les initiatives de la société civile pour la coproduction de logements doivent être des priorités. Tous les projets urbains (rénovation et extension) devraient inclure un pourcentage de logements sociaux dans leurs plans afin de soutenir la mixité sociale.

Accès universel aux services de base

Il existe de graves lacunes dans la prestation de services, aussi bien l'accès à l'eau potable et à l'assainissement, l'énergie, le transport, la gestion des déchets qu'à la santé et la connectivité (TIC), ce qui affecte les infrastructures et le tissu urbain, en particulier dans les pays en développement. Cela empêche un grand nombre de personnes de vivre dignement et perpétue les inégalités systémiques. En termes d'accès aux services de base, **il est nécessaire de réévaluer les systèmes**



Photo : Francesc - Barcelone (Espagne)

de gouvernance, ainsi que les modèles - actuels, nouveaux et émergents - de gestion et de financement des services..

L'un des principaux défis lorsqu'il s'agit des services de base est de trouver un équilibre entre durabilité financière et intégration, particulièrement dans les pays à faible et moyen revenu. Au-delà des solutions traditionnelles de différenciation des prix et de subventions croisées, il est nécessaire d'assurer la reconnaissance d'un niveau minimum de consommation gratuite garanti pour les plus pauvres (mesure qui a contribué à augmenter de façon considérable l'accès pour tous en Afrique du Sud durant les quinze dernières années), ou d'assurer au moins une protection des groupes vulnérables, en évitant leur déconnection totale du réseau. D'autres options, comme les subventions directes aux ménages les plus pauvres ou le soutien à l'accès au réseau, devraient être systématiquement prises en compte.

Au cours des dernières décennies, la tendance a été à l'externalisation des services afin d'améliorer les prestations. Cependant, la majeure partie des investissements privés se concentre dans les pays développés et dans les secteurs les plus rentables (ex. communications, transport), tandis que leur impact dans les pays à faible revenu est limité. À cet égard, les gouvernements locaux devraient avoir les compétences pour décider des différents types de partenariats pour garantir l'accès universel aux services publics de base, y compris à travers des approches innovantes telles que le Partenariat Public-Privé-Peuple ou société civile (PPPP). Les gouvernements locaux ont tout intérêt à soutenir les petites entreprises privées, le secteur informel et les initiatives émanant des habitants pour la prestation des services publics de base, surtout dans les cas où les prestataires officiels sont inefficaces ou inexistantes.



Il est nécessaire d'assurer la reconnaissance d'un niveau minimum de consommation garanti pour les plus pauvres



Les gouvernements locaux devraient avoir les compétences pour décider des différents types de partenariats visant à garantir l'accès universel aux services publics de base



Le rôle des gouvernements locaux dans la régulation et la supervision de ces diverses alternatives est essentiel car elles peuvent avoir des conséquences significatives sur la santé de la population et sur l'environnement. Une approche similaire doit être adoptée vis-à-vis des nouvelles formes de prestation décentralisée de services – ex. activités hors réseau (*off-grid*) – dans des domaines (ex. les énergies renouvelables) principalement disponibles dans les pays développés. Ces derniers peuvent transformer le modèle économique conventionnel d'infrastructures universelles en réseau.

Quant à la révision du modèle de gestion des services de base dans les aires métropolitaines, la recherche d'alternatives viables devrait **inclure tous les acteurs, aussi bien les structures institutionnelles que les pratiques informelles**. Cette approche devrait également être prise en compte pour intégrer les divers acteurs dans les stratégies de développement économique et les schémas institutionnalisés de fourniture des services publics.

L'accès à la culture

La reconnaissance de la culture comme un espace de diversité et l'affirmation du droit de prendre part à la vie culturelle ont conduit de nombreuses villes à décentraliser de plus en plus les équipements culturels. Le but recherché est d'assurer l'exercice des droits culturels par le plus grand nombre possible de citoyens – y compris ceux qui résident dans des zones périphériques ou défavorisées et qui ne sont souvent pas en mesure d'accéder aux lieux culturels du centre-ville.

Les politiques métropolitaines devraient faciliter l'accès des citoyens aux biens culturels, promouvoir et démocratiser l'exercice de la culture et des traditions qui nourrissent la diversité au sein des aires métropolitaines ; elles devraient également préserver le patrimoine et associer les habitants à la définition et à la gouvernance des politiques culturelles.

Les aires métropolitaines devraient promouvoir de nouveaux modes de consommation et de production

Dans le contexte actuel, où de vives tensions résultent à la fois de la course effrénée à la compétitivité, des menaces environnementales et de l'augmentation des inégalités, les aires métropolitaines ont été incitées à rechercher des approches et modèles alternatifs en matière de production et de consommation. Dans une même logique, les aires métropolitaines essaient de redéfinir les priorités socio-économiques de nos sociétés et de rechercher des relations plus collaboratives entre les différents niveaux de gouvernement, y compris entre les gouvernements et les citoyens, entre les régions métropolitaines et les autres villes, et entre les villes et les territoires environnants. Le respect des droits fondamentaux doit occuper une place

centrale dans l'agenda urbain, au même titre que les valeurs de la solidarité qui doivent remplacer celles de la concurrence.

Les aires métropolitaines devraient promouvoir un « nouveau contrat social »

Dans un contexte où les États ont de plus en plus de difficultés à maintenir les systèmes de protection sociale, les gouvernements locaux – et notamment les gouvernements métropolitains – deviennent des acteurs clés dans la « régulation » des sociétés urbanisées. Ils sont les piliers d'une démocratie locale de qualité. Ce nouveau rôle est en partie une conséquence des responsabilités croissantes qu'ils assurent dans la gestion des questions sociales, économiques, environnementales et culturelles des villes.

En peu de temps, différentes approches ont été développées et coexistent en parallèle : des approches qui revendiquent la centralité des personnes dans l'agenda de développement (ex. à l'échelle mondiale des ODD) ; une attention particulière à la défense des droits et la qualité de vie au niveau de la ville (comme, par exemple, dans la Charte de Medellín)⁵ ; l'inscription du Droit à la ville par les villes du Brésil ou dans la Constitution de la ville de Mexico ; ou l'adoption des « principes pour des villes meilleures » – adoptés dans le cadre de l'initiative « PrepCity » par Metropolis ainsi que la Déclaration de Canoas au Forum mondial des autorités locales périphériques (FALP)⁶.

Ces approches ont renforcé la revendication d'un *Droit à la ville*⁷, charte qui présuppose la création d'un espace collectif permettant de



Les politiques métropolitaines devraient faciliter l'accès des citoyens aux biens culturels, promouvoir et démocratiser l'exercice de la culture et des traditions qui nourrissent la diversité au sein des aires métropolitaines

faciliter la participation de tous les citoyens à la construction de la ville à laquelle ils aspirent. De par sa capacité à intégrer les différentes dimensions, le Droit à la ville est devenu une référence pour les mouvements sociaux, les organisations non-gouvernementales, les dirigeants et les fonctionnaires locaux qui préconisent la construction de villes plus inclusives, harmonieuses et solidaires. Il offre un cadre dans lequel la reconnaissance des droits sociaux de tous les citoyens peut s'articuler avec les attentes et les objectifs définis dans les ODD et le Nouvel Agenda Urbain. En s'appuyant sur une démocratie locale approfondie et une participation plus directe des citoyens, cette approche vise à engendrer une coproduction de la ville. **Le Droit à la ville peut devenir le fondement d'un « nouveau contrat social » pour des villes plus durables, inclusives et sûres.**



⁵ ISVIMED, *La Charte de Medellín. Sur l'avenir humain des villes du monde*, Instituto Social de Vivienda y Hábitat Alcaldía de Medellín, Isvimed., 2014.

⁶ Metropolis, Berlin, *PrepCity III, Cities as Actor* (rapport final, Mai 2016) (non publié). Et <http://www.reseaufalp.com>.

⁷ **La Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité** fut formellement adoptée par CGLU en 2011 lors de son Conseil mondial à Florence – auquel plus de 400 maires du monde entier ont participé.



Photo : Tuana Neves - Porto Alegre (Brésil).

1.5

MESSAGES POUR L'AGENDA DES AIRES MÉTROPOLITAINES

1
SMS

LES MODÈLES DE GOUVERNANCE DOIVENT ÊTRE PLUS ADAPTÉS À LA COMPLEXITÉ CROISSANTE DES AIRES MÉTROPOLITAINES. L'expansion des métropoles – ex. mégapoles, régions urbaines, corridors urbains – appelle à de nouveaux systèmes de gouvernance adaptés afin de surmonter la fragmentation institutionnelle, sociale et spatiale. Cela est essentiel pour promouvoir des aires métropolitaines inclusives, prospères et durables. Dans de nombreux cas, il sera nécessaire d'avancer progressivement, d'aborder premièrement les aspects les plus critiques (ex. des systèmes de transport intégrés) afin de pouvoir ensuite mettre en œuvre des arrangements institutionnels plus complexes.

2
SMS

UN SYSTÈME INTÉGRÉ DE GOUVERNANCE MÉTROPOLITAINE DOIT ÊTRE FONDÉ SUR DES PRINCIPES DÉMOCRATIQUES, LA TRANSPARENCE ET LA COLLABORATION. Bien qu'il n'y ait pas de modèle de gouvernance universellement applicable, les expériences passées suggèrent que les réformes légales doivent favoriser la participation et l'engagement de toutes les villes de l'aire métropolitaine, ainsi qu'une collaboration étroite entre les différents niveaux de gouvernement et une participation de la société civile dans les processus de prise de décision. Un système équitable de gouvernance métropolitaine devrait encourager un **développement polycentrique et équilibré**, basé sur les principes suivants : la **démocratie locale**, avec des autorités locales et métropolitaines élues **responsables et redevables** envers une société civile active et exigeante, avec des mécanismes de participation périodiques et reconnus ; et la **subsidiarité et l'efficacité**, avec une définition claire des rôles et pouvoirs entre différents niveaux de gouvernement et entre les gouvernements locaux.

3
SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT ÊTRE DOTÉES DE POUVOIRS ET DE RESSOURCES ADÉQUATES. La métropole et les gouvernements locaux ont besoin de pouvoirs et de capacités pour mobiliser les ressources locales, en s'appuyant sur un système fiscal équitable et équilibré pour se saisir du potentiel de richesses produites sur leur territoire, qu'il s'agisse des plus-values économiques ou des plus-values foncières. Les gouvernements locaux devraient également recevoir des dotations ou transferts réguliers des autres niveaux de gouvernement pour faire face aux externalités (*spillover*) induites par les « débordements » liés au découpage administratif de la zone urbaine. Elles doivent également renforcer leur solvabilité pour pouvoir accéder aux financements nationaux et internationaux, publics et privés, pour investir dans les infrastructures et services (y compris les fonds climat). L'existence d'un fonds métropolitain qui favorise la péréquation entre les territoires pourrait être alimentée par la fiscalité métropolitaine et par les transferts des municipalités et des autres niveaux de gouvernement (dont l'État), et pourrait servir de levier pour mobiliser des investissements et renforcer la solidarité intra-métropolitaine.

4
SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT DÉVELOPPER DES STRATÉGIES ÉCONOMIQUES INTÉGRÉES POUR JOUER LEUR RÔLE DE MOTEUR DE L'ÉCONOMIE NATIONALE ET OFFRIR DES OPPORTUNITÉS À TOUTES ET TOUS. Les aires métropolitaines devraient avoir les capacités adéquates pour développer un cadre de coopération efficace avec d'autres niveaux de gouvernement, le secteur privé et la société civile. Elles doivent tirer profit des transformations de l'économie globale pour innover et promouvoir le développement économique, tout en garantissant également une meilleure intégration sociale. Afin de concilier les besoins de financement avec les objectifs du développement durable, il est nécessaire de redéfinir des stratégies financières et de veiller à ce que la gestion des biens publics encourage l'investissement à long terme en réduisant la spéculation foncière et la ségrégation socio-spatiale. Alors même que l'engagement des « entreprises socialement responsables » est recherché, les stratégies de développement devraient soutenir le concept « d'économie citoyenne », afin d'appuyer les économies collaboratives, sociales et circulaires, créer plus d'emplois décents, des opportunités pour les femmes et les jeunes et, dans les pays en développement, soutenir la transition de l'économie informelle vers le formel.

5

SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT SE Doter D'UNE PLANIFICATION URBAINE VISIONNAIRE ET STRATÉGIQUE QUI FAVORISE UN URBANISME INCLUSIF.

Les régions métropolitaines devraient renforcer leur capacité à développer des plans urbains intégrés et participatifs, capables de couvrir toutes les dimensions du développement urbain durable (spatial, économique, social, environnemental et culturel). Les plans stratégiques à long terme devraient être accompagnés d'une planification urbaine dynamique qui s'adapte aux changements constants de l'environnement socio-économique. Cet objectif peut aider les régions métropolitaines à mieux contrôler l'étalement urbain et à prévenir les inégalités spatiales. Il est également nécessaire de renforcer leur capacité à gérer l'utilisation du sol et à réguler les marchés immobiliers pour lutter contre la spéculation immobilière. La planification urbaine inclusive devrait promouvoir une urbanisation plus compacte, des quartiers multifonctionnels, socialement mixtes avec une bonne qualité de vie, des espaces publics accessibles et sûrs, un accès universel aux services publics et aux équipements culturels, favoriser la cohésion sociale, améliorer les systèmes de transports publics et réduire les distances de déplacements (entre lieu d'habitation, travail et activités récréatives). Dans les pays en développement, les quartiers informels doivent être reconnus et intégrés dans le tissu urbain à l'aide de politiques adéquates (ex. réhabilitation des quartiers, sécurité d'occupation du sol).

6

SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT OFFRIR DES INFRASTRUCTURES ET DES SERVICES PUBLICS DE QUALITÉ, RÉSILIENTS ET ACCESSIBLES À TOUS.

L'accès universel aux transports publics et à d'autres services de base (eau, assainissement, énergie, déchets solides, télécommunications, etc.), ainsi que des politiques visant à améliorer le logement et à éradiquer les logements insalubres (en évitant les expulsions forcées), sont des composants essentiels des politiques urbaines pour promouvoir l'équité et la protection des droits de l'homme. Une politique de logement inclusive devrait promouvoir l'offre de terrains publics et de logements à des prix abordables, augmenter le financement public pour le logement social, promouvoir des formes d'accès au logement alternatives à la propriété (par exemple, les subventions pour la location, des formes coopératives d'accès au logement, ou la coproduction). Pour répondre aux demandes et aux besoins de la population, les gouvernements métropolitains et locaux devraient pouvoir décider de manière transparente, en consultant leurs citoyens, des modes de gestion les plus appropriés pour la prestation des services (gestion directe, délégation de services, partenariat avec la société civile, etc.). Les gouvernements locaux ont la responsabilité d'améliorer l'efficacité et l'efficacé des services, qu'ils soient gérés par le secteur public ou délégués à des opérateurs. Pour cela, ils doivent renforcer leur capacité de suivi et d'évaluation. Dans les pays en développement, la coopération entre les autorités locales et les habitants, ou le soutien des activités des petits fournisseurs locaux et leur régulation – en particulier dans le secteur informel – devraient contribuer à améliorer la coordination avec les opérateurs officiels et limiter les inégalités dans l'accès aux services.

7

SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT DEVENIR PLUS « VERTES » ET « INTELLIGENTES » POUR ASSURER LA TRANSITION VERS DES SOCIÉTÉS PLUS DURABLES ET RÉSILIENTES.

Afin de contribuer à réduire leur empreinte environnementale, les autorités locales doivent promouvoir des villes aux émissions de carbone plus faibles, élargir les espaces verts, investir dans les infrastructures résilientes et dans les technologies « intelligentes » (*smart technologies*). Les autorités locales métropolitaines doivent être actives dans la transition énergétique et dans la lutte contre le changement climatique, à travers la réduction de la pollution (de l'air, de l'eau et du sol), l'encouragement à l'usage d'énergies alternatives et une meilleure préservation des ressources naturelles (par exemple : améliorer le transport public, l'efficacité des bâtiments publics, la gestion des eaux usées, des déchets solides et le recyclage). Dans le même temps, elles devraient adopter des plans pour faire face à l'impact croissant des catastrophes naturelles, en tenant compte du fait que les communautés les plus vulnérables sont souvent les plus exposées.

8

SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT FAVORISER LA SOLIDARITÉ ENTRE LES TERRITOIRES, AVEC LES VILLES INTERMÉDIAIRES ET LEURS HINTERLANDS.

Cette collaboration entre les métropoles, les villes intermédiaires et les communes rurales peut encourager des synergies permettant d'atténuer la pression sur la métropole et son impact sur l'environnement. Une approche régionale intégrée devrait faciliter l'accès aux services et aux infrastructures pour les zones périurbaines et rurales, contribuer à développer des opportunités pour l'économie locale (ex. sécurité alimentaire, circuits économiques plus courts) et à préserver les ressources naturelles de la zone, participant de manière significative à la résilience métropolitaine.

9

SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DEVRAIENT PLACER LE « DROIT À LA VILLE POUR TOUS » AU CŒUR DES POLITIQUES URBAINES AFIN DE RENOUVELER LE CONTRAT SOCIAL ET RENFORCER LA « CITOYENNETÉ MÉTROPOLITAINE ».

La notion de Droit à la ville combine la nécessité d'une démocratie métropolitaine avancée (la démocratie participative et le droit de la société civile à s'organiser de manière indépendante) avec la reconnaissance des droits fondamentaux – tels que le droit d'accès à l'eau et à l'assainissement, à une alimentation sûre, à un logement décent et à une sécurité dans l'usage du sol, l'égalité entre hommes et femmes, la protection des enfants, le droit à des services publics universels, à une protection sociale, le respect des immigrés et des réfugiés ou la liberté de conscience et de religion. Cette approche met l'accent sur la préservation de l'héritage culturel et naturel des générations présentes et futures. Elle propose un modèle intégré favorisant des partenariats renforcés et une coresponsabilité en vue de construire une nouvelle « citoyenneté métropolitaine » (voir la Charte-agenda mondiale pour les droits de l'Homme dans la ville).

10

SMS

LES AIRES MÉTROPOLITAINES DOIVENT ASSURER LA DIVERSITÉ CULTURELLE ET LA CRÉATIVITÉ QUI SONT DÉTERMINANTES POUR LEUR RAYONNEMENT.

Les gouvernements locaux doivent reconnaître et promouvoir la culture et la créativité des citoyens tout en respectant la diversité de leurs identités. *L'Agenda 21* pour la culture montre comment la culture locale peut aider à promouvoir le développement durable et à renforcer le sentiment de partage et de « vivre ensemble » au sein des métropoles, pour y inclure également les minorités et les immigrés. Le respect de la diversité culturelle doit être au cœur des stratégies métropolitaines pour contribuer à la cohésion sociale et au développement local. La planification urbaine doit préserver le patrimoine à travers la participation des communautés locales, au bénéfice de tous. Tous les citoyens ont droit à la culture (voir *Le manuel d'action Culture 21*).

11

SMS

LES GOUVERNEMENTS MÉTROPOLITAINS DOIVENT ÊTRE DES ACTEURS ENGAGÉS DE LA GOUVERNANCE MONDIALE ET COOPÉRER POUR PROMOUVOIR L'ÉCHANGE D'EXPÉRIENCES ET DE CONNAISSANCES.

Pour promouvoir l'innovation, améliorer leurs capacités de gestion, promouvoir les échanges sur les nouvelles technologies et créer un esprit de solidarité, les autorités métropolitaines et locales devraient élaborer des outils appropriés afin de partager leurs connaissances, améliorer leur capacité d'apprentissage par des échanges entre pairs (*peer to peer learning*) et coopérer à travers des programmes de développement urbain. Les réseaux de villes métropolitaines sont essentiels pour faciliter la coopération, relever les défis de la mondialisation et préserver les biens communs mondiaux. Ces réseaux travaillent pour défendre les gouvernements locaux au niveau international (plaidoyer), faciliter la mise en œuvre et le suivi du Nouvel Agenda Urbain, des ODD, des accords de la Conférence de Paris sur le changement climatique et de l'Agenda d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement.



**LES MODÈLES DE
GOUVERNANCE
DOIVENT ÊTRE PLUS
ADAPTÉS À LA COMPLEXITÉ
CROISSANTE DES AIRES
MÉTROPOLITAINES**

**DÉVELOPPER
DES STRATÉGIES
ÉCONOMIQUES
INTÉGRÉES** POUR JOUER
LEUR RÔLE DE MOTEUR DE
L'ÉCONOMIE NATIONALE ET
OFFRIR DES OPPORTUNITÉS À
TOUTES ET TOUS

**S'ENGAGER DANS
LA GOUVERNANCE
MONDIALE** ET COOPÉRER
POUR PROMOUVOIR L'ÉCHANGE
D'EXPÉRIENCES ET DE
CONNAISSANCES

**PLACER LE
"DROIT À LA
VILLE POUR
TOUS"** AU CŒUR DES
POLITIQUES URBAINES

**MENER LA
TRANSITION VERS
DES SOCIÉTÉS
DURABLES** ET PLUS
RÉSILIENTES, COMPOSÉES
D'AIRES MÉTROPOLITAINES
PLUS "VERTES" ET PLUS
"INTELLIGENTES"

**LES AIRES
MÉTROPOLITAINES
DOIVENT ÊTRE DOTÉES
DE POUVOIRS ET DE
RESSOURCES ADÉQUATES**





An aerial photograph of a city, likely Paris, showing a river and surrounding urban areas. A large, semi-transparent blue circle is overlaid on the image, serving as a background for the text.

02.

**VILLES
INTERMÉDIAIRES**
TRAIT D'UNION ENTRE
LES DYNAMIQUES
LOCALES
ET MONDIALES

VILLES INTERMÉDIAIRES

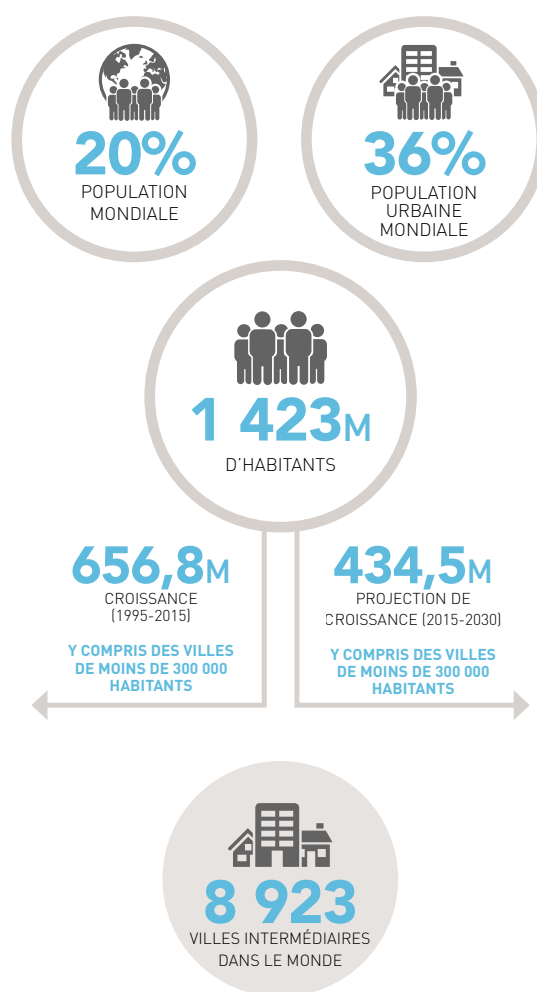
Les villes intermédiaires abritent aujourd'hui 20 % de la population mondiale et un tiers de la population urbaine totale, et jouent un rôle important dans les processus migratoires, administratifs, économiques et logistiques. Comme mentionné dans le tableau 2, d'après les projections, les populations des villes intermédiaires devraient augmenter de plus de 434 millions de personnes entre 2015 et 2030. La croissance la plus rapide devrait être enregistrée en Afrique subsaharienne et en Asie, tout particulièrement dans les villes de moins de 300 000 habitants.

Par le passé, les villes intermédiaires ont beaucoup contribué à l'intégration et à la cohésion territoriale de leurs régions et pays respectifs, en tant que pôles régionaux et fournisseurs de services administratifs et sociaux, traditionnellement liés aux activités économiques locales. Cependant, malgré leur importance démographique et territoriale, ainsi que leur rôle de pivot au sein du système urbain national, les villes intermédiaires sont souvent négligées par les programmes de développement.

Au regard de leur rôle essentiel pour « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient inclusifs, sûrs, résilients et durables » (Objectif 11 des Objectifs de développement durable – ODD) et pour construire des systèmes urbains plus équilibrés, il est impératif d'accorder un plus grand poids aux villes intermédiaires dans le Nouvel Agenda Urbain et sa mise en œuvre. Face à un scénario de déséquilibre territorial et aux enjeux sociaux, économiques et environnementaux, les gouvernements et la communauté internationale ont aujourd'hui une possibilité de donner plus d'attention aux villes intermédiaires dans leurs stratégies de développement national. Pourtant, dans le cadre des préparatifs de la conférence d'Habitat III, les références aux villes intermédiaires dans le débat mondial ont été plutôt rares, hormis durant la réunion thématique intitulée « Villes intermédiaires : croissance et renouvellement urbain », organisée par le Secrétariat d'Habitat III à Cuenca (Équateur) du 9 au 11 novembre 2015, qui leur était clairement dédiée¹. En revanche, les déclarations régionales pour Habitat III et la version initiale du Nouvel Agenda Urbain n'ont accordé qu'une attention très limitée aux villes intermédiaires.



Les villes intermédiaires – selon la définition proposée par CGLU – sont des villes ayant une population comprise entre 50 000 et un million d'habitants, qui assurent généralement un rôle d'intermédiation territoriale et sont en interaction avec des centres urbains plus grands ou plus petits et d'autres types d'agglomérations, articulant ainsi plus efficacement les composantes urbaines et rurales.



¹ Comité de préparation de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III), *Réunion thématique d'Habitat III sur les villes moyennes: croissance et rénovation urbaines*, A/Conf/226/PC.3/6, 3 juin 2016, <https://www.habitat3.org/file/533539/view/585289>.

LES VILLES INTERMÉDIAIRES DANS LE MONDE, 2016

Source: CGLU-CIMES UNESCO

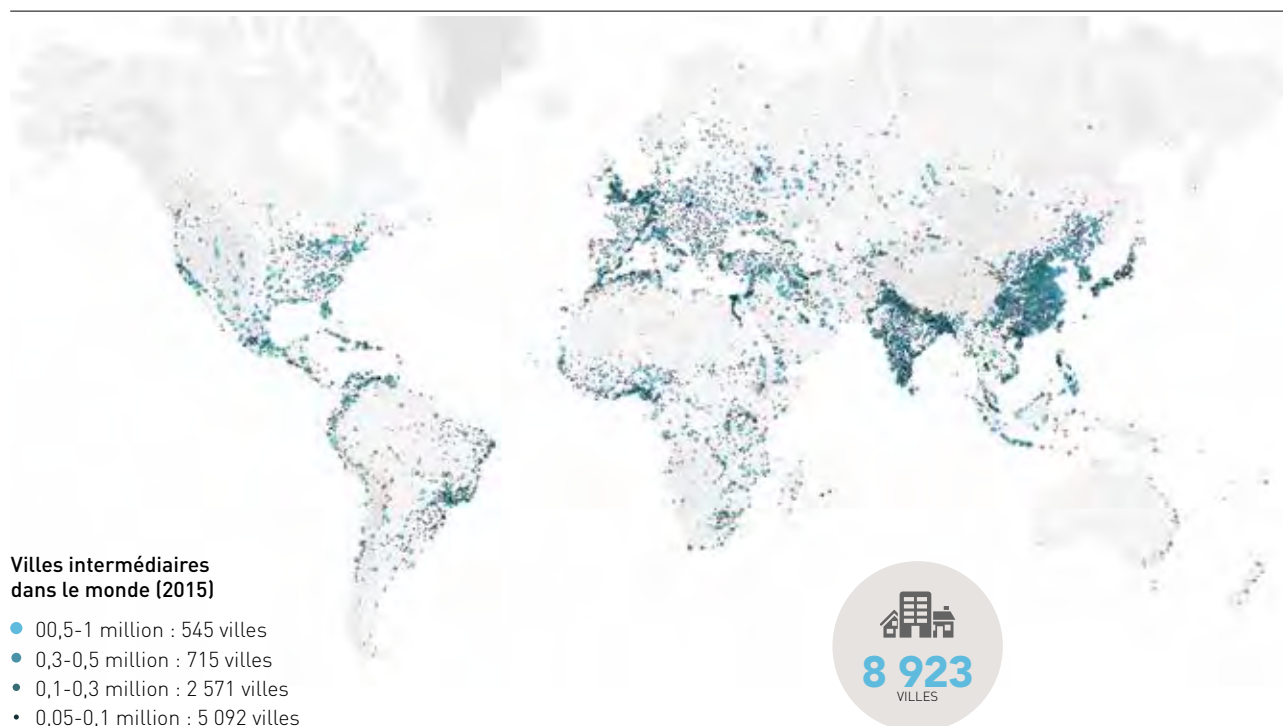


Tableau 2 **Population par taille d'agglomération et par régions (estimation), 2015-2030 (en millions)** Source : ONU-DAES, 2015

RÉGIONS MONDIALES	AIRES MÉTROPOLITAINES						VILLES INTERMÉDIAIRES ET PETITES VILLES					
	>10 millions		5 à 10 millions		1 à 5 millions		500 000 à 1 million		300 000 à 500 000		< 300 000	
	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030	2015	2030
MONDE	471	730	307	434	847	1 130	371	509	262	319	1 700	1 940
Régions moins développées	349	604	238	342	649	907	281	408	190	241	1 270	1 500
Afrique	43	101	25	74	106	160	40	83	34	42	223	309
Afrique subsaharienne	25	77	20	60	88	139	31	67	26	34	169	244
Asie	293	457	196	258	429	595	202	283	126	160	867	1,000
Europe	33	35	11	12	84	96	59	61	43	46	316	316
Amérique Latine et Caraïbes	70	103	32	25	125	163	40	44	32	41	204	220
Amérique du Nord	31	33	43	54	88	105	29	38	24	26	80	83
Océanie				10	15	8	0,58	2	2	3	10	11

NB. Sur la base de la source utilisée, dans ce tableau la catégorie villes de moins de 300 000 habitants comprend également les villes de 50 000 habitants ou moins. Dans un tableau similaire présenté dans l'introduction de ce rapport, cependant, les données pour les villes de moins de 50 000 habitants sont analysés séparément mais pour 2015 uniquement.

2.1

LES VILLES INTERMÉDIAIRES À TRAVERS LE MONDE



AFRIQUE



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES
1 086



HABITANTS (MILLIONS)
174,8

36,8 %

DE LA POPULATION URBAINE

15 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



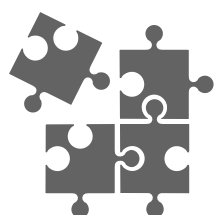
12,3 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES INTERMÉDIAIRES

En Afrique, 1 086 villes intermédiaires abritent 174,8 millions de personnes, soit environ 36,8 % de la population urbaine totale du continent. Ce chiffre avoisine le nombre d'habitants des 56 métropoles africaines (174,5 millions, soit 36,7 % de la population urbaine totale), mais est supérieur à la population des petites villes (125,4 millions, 26,4 %). Ces dernières décennies, de nombreuses villes intermédiaires africaines ont connu une croissance démographique rapide favorisée par l'implantation de nouvelles activités économiques et de services spécialisés. Cela a donné lieu à l'émergence de pôles régionaux et de corridors urbains souvent proches d'aires métropolitaines ou les reliant entre elles.



Les stratégies de développement des pays d'Afrique doivent reconnaître que les villes intermédiaires sont le « chaînon manquant » ou le facteur « invisible » du développement africain



Cependant, suivant un schéma de développement colonial, plusieurs États africains ont été dans l'incapacité de contenir cette évolution, voire ont continué à favoriser le développement des capitales et des grandes agglomérations liées aux activités d'exportation. Cela a empêché la création d'une dynamique de développement urbain plus équilibrée et de réseaux intégrés de villes intermédiaires. Sur le plan institutionnel, d'importantes réformes démocratiques et des processus de décentralisation ont permis l'émergence de gouvernements locaux élus dans une majorité de pays africains. Cependant, il s'est généralement agi d'une décentralisation partielle, sans véritable autonomisation des collectivités locales.

Les stratégies de développement des pays d'Afrique doivent reconnaître que les villes intermédiaires sont le « chaînon manquant » ou le facteur « invisible » du développement africain et préparer l'accueil des 250 millions de nouveaux citoyens qui devraient être absorbés par les villes intermédiaires dans les vingt prochaines années. Ces villes peuvent en effet jouer un rôle fondamental pour accompagner une grande partie de la transition urbaine et démographique du continent, renforcer son intégration économique et sa cohésion territoriale. L'énorme potentiel d'un système urbain plus équilibré, de corridors urbains et de grappes de villes (*clusters*) intermédiaires sur les côtes et dans l'arrière-pays, pourrait être valorisé si les autorités locales avaient les moyens d'agir et pouvaient résorber leur déficit d'infrastructures, concernant notamment les services essentiels et les interconnexions régionales et internationales.

ASIE-PACIFIQUE



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES
4 222



HABITANTS (MILLIONS)
642,1

34,6 %

DE LA POPULATION URBAINE

16 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



45,1 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES INTERMÉDIAIRES

En Asie, les systèmes de villes sont beaucoup plus vastes, concentrés, divers et complexes que sur les autres continents. La Chine, l'Inde,

L'Indonésie et les Philippines figurent parmi les pays les plus peuplés de la planète. Ceux-ci ont également le plus grand nombre de villes intermédiaires de toutes les régions du monde (4 177 villes regroupant 635 millions d'habitants), qui abritent 45 % de la population mondiale vivant dans des villes intermédiaires et 34,6 % des citoyens de la région Asie-Pacifique. En revanche, dans le Pacifique (hors Australie et Nouvelle-Zélande), les villes intermédiaires tendent à avoir une population peu importante et une densité faible.

Dans la région Asie-Pacifique, la plupart des pays sont confrontés aux effets de l'urbanisation, à savoir un développement spatialement déséquilibré, un exode rural et une concentration encore accrue dans les principales agglomérations métropolitaines. Même les pays n'ayant pas un haut niveau d'urbanisation devraient enregistrer des taux en hausse au cours des prochaines décennies. On observe d'importantes différences dans la structure des systèmes urbains de la région. La Chine a, par exemple, développé des systèmes polycentriques dans les provinces les plus peuplées des régions côtières, tandis que plusieurs provinces de l'intérieur ont des systèmes monocentriques. Les *clusters* de villes intermédiaires et les corridors urbains sont une évolution récente significative en Asie et, à un moindre degré, en Australasie.

Ces dernières décennies, différents pays de la région ont renforcé le rôle des gouvernements locaux dans la gestion urbaine, notamment par le biais de la décentralisation (Indonésie et Philippines) ou en augmentant l'autonomie administrative et fiscale locale (Chine et Vietnam). Ailleurs, les gouvernements locaux en sont encore au stade embryonnaire ou les processus de décentralisation n'ont pas encore été menés à leur terme, voire ont marqué un recul.

Alors qu'il est établi que les villes intermédiaires de la région Asie-Pacifique ont contribué au développement global, les différences avec les métropoles ou les mégapoles ne cessent de se creuser. Cela affecte la capacité des villes intermédiaires à contribuer à une répartition plus équitable de la richesse et de la production. Tout comme les aires métropolitaines, beaucoup de villes intermédiaires sont directement concernées par les enjeux du changement climatique, l'accroissement des risques de catastrophe naturelles et la dégradation de l'environnement, notamment dans les pays archipels ou insulaires de l'océan Pacifique. L'un des défis majeurs que doivent relever les villes intermédiaires en Asie est toujours celui de l'amélioration de l'interconnectivité (réseau routier, voies ferrées, communications). À cela s'ajoute la faiblesse de la gouvernance locale et de son financement, ainsi que l'inefficacité des politiques urbaines nationales, particulièrement sur le plan de la mise en œuvre.

EURASIE



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES

515



HABITANTS (MILLIONS)

88,2

48,9 %

DE LA POPULATION URBAINE

32 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



6,2 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES
INTERMÉDIAIRES



L'Eurasie compte 24 aires métropolitaines et 515 villes intermédiaires. Près de 49 % de la population vit dans des villes intermédiaires, même s'il existe d'importantes variations entre les pays de la région. Ainsi, en Fédération de Russie, au Bélarus, au Kazakhstan, au Turkménistan, en Ukraine et en Ouzbékistan, la population urbaine est davantage répartie entre les grandes agglomérations et les villes intermédiaires ; en revanche, en Arménie, en Azerbaïdjan, en Géorgie, au Kirghizistan et au Tadjikistan, elle est concentrée dans les capitales (qui regroupent de 35 à 50 % de l'ensemble des citoyens).

La transition économique qui a suivi les événements de 1991 a engendré une tendance à la concentration urbaine, tout particulièrement dans les grandes villes et les capitales nationales. Alors que la plupart des capitales ont accru leur importance démographique relative, beaucoup de villes intermédiaires petites et moyennes, entraînées dans la spirale du déclin économique, perdent des habitants. Les villes intermédiaires les plus reculées, isolées des principales agglomérations, sont généralement défavorisées sur le plan socio-économique et se heurtent à une difficulté supplémentaire : elles perdent les jeunes, partis partis vers des pôles urbains plus performants. Le vieillissement de la population et l'exode rural accentuent encore ces disparités.

Dans l'ensemble de la région, des réformes administratives insuffisantes et une décentralisation partielle ont conféré aux villes intermédiaires des compétences peu claires ; dans le même temps, elles ont vu leurs ressources se réduire considérablement, ce qui entrave leur capacité à faire face aux enjeux actuels. Cela a aussi eu pour effet d'amenuiser le contrôle qu'elles exerçaient sur les dynamiques de développement urbain, l'aménagement du territoire à long terme et les ressources naturelles.



Les villes intermédiaires les plus reculées, isolées des principales agglomérations, sont généralement défavorisées sur le plan socio-économique et se heurtent à une difficulté supplémentaire : elles perdent les jeunes, partis vers des pôles urbains plus performants

Les nouvelles tendances économiques bénéficient toutefois à certaines villes intermédiaires en Russie, au Kazakhstan, en Azerbaïdjan et au Turkménistan, qui profitent particulièrement des activités de production et d'exportation de pétrole, gaz, minerais, métaux et produits chimiques. On assiste en outre à une multiplication des pôles de villes intermédiaires autour de plus grandes villes offrant des avantages économiques spécifiques.

De fait, les priorités politiques de la région ont mis l'accent, ces dernières décennies, sur les zones de croissance économique plus dynamiques en renforçant le rôle des aires métropolitaines (Moscou et Saint-Petersbourg au premier chef) ; les efforts ont principalement porté sur les infrastructures et la fusion avec les communes voisines. Les pays eurasiatiques devraient inclure les villes intermédiaires dans leurs stratégies nationales de développement, soutenir leur potentiel en vue de générer des emplois productifs, attirer des investissements et améliorer leurs connexions internationales, en les intégrant dans les corridors de développement, commerciaux et économiques.

²- Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), *Towns and Territorial Cooperation*, mai 2015.



EUROPE



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES

1 136



HABITANTS (MILLIONS)

169,2

41,9 %

DE LA POPULATION URBAINE

31 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



11,9 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES INTERMÉDIAIRES

L'Europe est l'une des régions du monde où la proportion de la population urbaine vivant dans des villes intermédiaires est la plus élevée (41,9 %). Les villes intermédiaires de moins de 300 000 habitants, en particulier, abritent un quart des citoyens européens ; à titre de comparaison, 22,6 % vivent dans des métropoles. Le système urbain de l'Europe est un bon exemple de système polycentrique à forte cohésion territoriale et densité élevée, présentant une bonne connectivité du territoire et constituant un espace d'intégration économique et fonctionnelle. L'Europe est toutefois caractérisée par une grande diversité spatiale. Sa partie centrale présente des pôles urbains à densité élevée mais aussi un grand nombre de villes petites et moyennes, sur une bande de territoire allant du sud de l'Angleterre au nord et au nord-est de l'Italie, en passant par les pays du Benelux et l'ouest de l'Allemagne ; d'autres pays ont en revanche une surreprésentation de la population vivant dans des agglomérations de plus petite taille (France, Hongrie, Irlande, Lituanie, Luxembourg, Norvège et Slovaquie)². Cela étant, on estime que 40 % des villes intermédiaires européennes ayant une population supérieure à 200 000 personnes ont perdu des habitants en raison d'un changement radical de spécialisation économique (par exemple, déclin de l'industrie de l'acier, de l'industrie minière et de la sidérurgie à Katowice, en Pologne, et à Timisoara, en Roumanie). Les pôles et les corridors urbains, y compris les villes intermédiaires, sont des traits traditionnels du territoire européen et ont reçu un appui important des politiques communautaires.

Les villes ont toujours occupé une grande place dans les politiques régionales et nationales de l'Europe. En témoigne l'initiative de la présidence néerlandaise du Conseil de l'Union européenne (UE) qui a encouragé, en mai 2016, l'adoption du Pacte d'Amsterdam. Ce nouveau programme urbain éclaire maintenant le débat sur les priorités de développement de l'UE, y compris en matière de décentralisation et d'autonomisation des collectivités locales. Nombre de visions stratégiques à l'échelle européenne s'articulent autour du rôle que doivent jouer les villes intermédiaires ou de taille moyenne. La grande proportion de la population européenne vivant dans de telles agglomérations, leur rôle face aux enjeux économiques, sociaux et environnementaux du moment et leur soutien au fonctionnement d'agglomérations plus importantes et de métropoles sont autant d'aspects clés figurant dans le programme à long terme prévu par le Pacte, ainsi que dans d'autres importants documents européens sur la politique urbaine.

AMÉRIQUE LATINE



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES

961



HABITANTS (MILLIONS)

157,9

31,5 %

DE LA POPULATION URBAINE

25 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



11,1 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES
INTERMÉDIAIRES

L'Amérique latine compte 961 villes intermédiaires, dont 657 (68,3 %) se concentrent dans quatre pays (Brésil, Mexique, Argentine et Venezuela). La plupart des systèmes urbains en Amérique latine et aux Caraïbes sont toutefois dominés par de grandes agglomérations (systèmes monocentriques ou bicentriques), sauf au Brésil, en Colombie, au Mexique et au Venezuela, pays caractérisés par des systèmes plus polycentriques – même si dans les trois premiers, la plus grande ville est considérablement plus grande que la suivante.

Dans la plupart des pays, la « transition démocratique » commencée dans les années 1980 a progressivement – avec d'importantes différences entre pays – donné lieu à une décentralisation territoriale, administrative et fiscale qui a renforcé le rôle des collectivités locales.

La croissance urbaine dans les villes intermédiaires s'est faite à différents rythmes. Dans la plupart des cas, cependant, les villes ne disposaient pas des ressources économiques et techniques nécessaires pour y faire face. Ces faiblesses ont entraîné une croissance périurbaine généralisée et la création de nouveaux quartiers informels qui, notamment dans les villes intermédiaires, requièrent des politiques publiques plus efficaces de gestion des sols et des investissements dans les services essentiels pour lutter contre la dispersion et la fragmentation urbaines. Beaucoup de corridors urbains de la région se sont articulés autour de villes intermédiaires de différentes tailles, principalement le long de la côte mais aussi dans l'intérieur des terres où l'on a aussi assisté à l'apparition, quoique dans une moindre mesure, de corridors adaptés à l'orographie andine. La plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont également élaboré des programmes encourageant la création de *clusters* qui ont parfois dépassé l'échelle régionale.

Ces dernières années, outre la restructuration de leurs systèmes économiques et régionaux, de nombreux pays d'Amérique latine ont entrepris des réformes urbaines. Il y a une prise de conscience croissante du fait que la recherche d'un meilleur équilibre entre développement économique et développement social doit s'accompagner d'une amélioration de la gestion et du développement des villes afin de renforcer leur attractivité. Cependant, à quelques exceptions près (Colombie ou Équateur, par exemple), les politiques sectorielles nationales sont fondamentalement conçues pour aborder les problèmes de zones urbaines de plus grande dimension ; d'une manière générale, elles ne contribuent pas à résoudre spécifiquement les problèmes auxquels sont confrontées les villes intermédiaires et les agglomérations de plus petite taille. Pour nombre de villes intermédiaires d'Amérique latine, la coopération avec leur hinterland et l'intégration régionale sont des conditions indispensables pour accroître les opportunités économiques et sociales et favoriser la réduction des inégalités structurelles entre rural et urbain.



MOYEN-ORIENT / ASIE DE L'OUEST (MEWA)



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES

502



HABITANTS (MILLIONS)

90,8

38,5 %

DE LA POPULATION URBAINE

26 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



6,4 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES
INTERMÉDIAIRES

La région MEWA [acronyme anglais utilisé pour désigner la région Moyen-Orient / Asie de l'Ouest] compte 502 villes intermédiaires qui abritent 38,5 % des 236 millions de citoyens de la région. Les éléments moteurs de l'urbanisation sont ici influencés par l'instabilité politique, les conflits qui ont marqué l'histoire récente et les différences régionales en termes de modèle économique, revenus et ressources. Par la suite, les systèmes de villes et les schémas urbains peuvent varier considérablement d'un pays à l'autre. À titre d'exemple, Doha, la métropole capitale du Qatar, affiche un PIB par habitant supérieur à 93 000 USD par an, alors qu'il n'est que de 2 900 USD en Palestine et



est encore moins élevé à Gaza (876 USD)³. Sur le plan économique, ces vastes écarts se traduisent par de fortes disparités dans la qualité de l'espace urbain et la conception des politiques de la ville.

Dans les économies urbaines les plus avancées des pays du Golfe, la population est concentrée dans des métropoles de rang mondial devenues des places financières internationales. Dans le même temps, de fragiles économies, comme en Afghanistan, au Yémen ou en Irak, se trouvent confrontées au défi permanent consistant à simplement garantir un niveau minimum d'efficacité dans la fourniture des services essentiels aux habitants et à assurer la gouvernance de leurs villes, notamment dans les agglomérations les plus petites qui se trouvent loin des grandes aires métropolitaines ou à proximité de zones de conflit. Des villes intermédiaires de Jordanie, du Liban ou de Turquie, notamment celles proches de la frontière avec la Syrie, ont par ailleurs connu d'importants afflux de réfugiés. L'ensemble des pays du Machrek [l'Orient arabe] accueille 50 % des réfugiés enregistrés à travers le monde.

Malgré les conditions (souvent extrêmes) qui prévalent dans les pays de cette région et la fragmentation historique, culturelle, sociale et économique de la plupart d'entre eux, plusieurs ont déployé d'importants efforts pour élaborer des politiques de la ville ou promouvoir la reconstruction urbaine – à l'instar de ce qui a été fait au Liban après la guerre civile, ou encore au Kurdistan irakien. Des économies émergentes, comme celle de la Turquie ou celle de l'Iran, sont aux prises avec la problématique de la modernisation des zones urbaines et de la limitation de la périurbanisation. Néanmoins, une vision plus globale et plus stratégique en matière d'aménagement urbain – qui prenne en compte les villes mais aussi les espaces environnants et leur économie – est nécessaire pour promouvoir un mode de croissance durable qui optimise les écosystèmes urbains et ruraux au lieu de les dégrader.

La région Amérique du Nord comprend le Canada et les États-Unis. 34 % seulement de la population urbaine de la région vit dans 501 villes intermédiaires, dont 444 (88,6 %) se trouvent aux États-Unis.

Les deux pays ont aménagé des corridors métropolitains complexes jalonnés d'un grand nombre de villes intermédiaires, notamment le corridor New York-Washington, ou encore les agglomérations côtières des régions de San Francisco, Los Angeles ou Seattle-Vancouver. Une partie importante de la population, cependant, vit dans des villes intermédiaires de l'intérieur : le système des Grands Lacs et les grands bassins du Mississippi et de ses affluents se caractérisent par de fortes concentrations urbaines. Au Canada, les effets de la distance et de l'isolement dû aux caractéristiques climatiques et géographiques du pays se font se font davantage ressentir qu'aux États-Unis, et ont un impact significatif sur les villes intermédiaires dans les provinces peu peuplées.

Le système nord-américain de villes intermédiaires est le produit de deux ensembles : d'un côté, des villes prospères et dynamiques ; de l'autre, des villes en crise et en déclin. Historiquement, tout particulièrement aux États-Unis, les systèmes urbains étaient décrits par référence aux villes de la *Sun Belt* (« Ceinture du soleil ») et de la *Rust Belt* (« Ceinture de la rouille », nom évocateur du déclin industriel). Cette typologie a permis de broser un tableau fiable de l'économie américaine pendant des années. La récente récession économique, nationale et mondiale, a toutefois radicalement modifié la carte productive de ces régions. La constitution de pôles régionaux spécialisés sous la forme de *clusters* est une composante fondamentale de la nouvelle carte de la productivité et des performances économiques qui s'est dessinée dans le sillage de la crise et a marqué le début de la reprise dans l'ensemble des États-Unis. Les villes intermédiaires entourées de clusters disposant d'une infrastructure logistique ou d'un accès privilégié au commerce interrégional ou international – zones frontalières de Californie, du Texas, de l'État de Washington ou de la région des Grands Lacs – enregistrent la performance économique et les taux de création d'emplois les plus élevés.

D'une manière générale, les États se sont toujours concentrés sur la compétitivité des régions métropolitaines et des villes en essor. Les villes intermédiaires des régions en déclin d'Amérique du Nord doivent innover et adopter de nouvelles stratégies pour devenir plus efficaces et s'inscrire dans la durée, notamment en renforçant les transports, les communications et les réseaux commerciaux, aussi bien entre elles qu'avec les aires métropolitaines plus importantes.



AMÉRIQUE DU NORD



TOTAL DE VILLES INTERMÉDIAIRES

501



HABITANTS (MILLIONS)

100.1

34,1 %

DE LA POPULATION URBAINE

28 %

DU TOTAL DE LA POPULATION



7 %

DE LA POPULATION MONDIALE DES VILLES INTERMÉDIAIRES

³ UNData : <http://data.un.org/Default.aspx>.

2.2

LES VILLES INTERMÉDIAIRES ET LEUR INSERTION NATIONALE ET MONDIALE

Conséquence des transformations mondiales : des villes intermédiaires florissantes ou en retard

Les rôles traditionnels, la localisation et le champ d'intervention des villes intermédiaires sont fonctionnellement redéfinis dans le contexte de l'évolution des systèmes de villes, aux niveaux national et mondial. Les villes intermédiaires du monde entier sont aujourd'hui confrontées à des enjeux communs inhérents à l'asymétrie accrue des performances, aussi bien entre les villes intermédiaires et les aires métropolitaines qu'entre les villes intermédiaires elles-mêmes. L'internationalisation de la finance, l'exposition grandissante des économies nationales à la concurrence mondiale, la nécessité de réformes structurelles, les changements radicaux dans les systèmes de production et l'organisation du commerce sont autant de facteurs qui soumettent les villes intermédiaires à des pressions sans précédent.

Leur rôle traditionnel en tant que centres régionaux et fournisseurs de services administratifs et sociaux, orienté autour des activités économiques locales, est remis en question. Les réformes en matière de gouvernance ont délégué des responsabilités aux élus locaux dans beaucoup de villes intermédiaires, souvent sans les assortir des ressources et des compétences correspondantes. Certaines villes intermédiaires ont constitué des *clusters* de pointe au service de grandes villes, ou se sont insérées dans des corridors urbains qui dépassent parfois les frontières nationales. D'autres, en revanche – particulièrement celles situées en dehors ou à la périphérie des régions les plus dynamiques –, stagnent, voire sont en déclin.

La conséquence inévitable de ces tendances macroéconomiques est une accélération du déplacement des capitaux des systèmes à faible productivité vers des systèmes à forte productivité¹¹. Alors que les gains en capital sont concentrés dans les systèmes urbains en croissance et les régions économiquement dynamiques, les villes en retard ou en déclin subissent la dépréciation de leurs actifs et la baisse des investissements. **Face à ce dualisme urbain, il convient de mettre en place des politiques diversifiées et des stratégies d'investissement entre les villes-centres et les villes secondaires, afin de corriger les déséquilibres au sein des pays et des régions.** Des changements d'une telle ampleur ont perturbé l'équilibre économique et social de nombreux territoires à travers le monde.



Les grandes agglomérations vont conduire le développement urbain



Évolution des systèmes urbains : émergence de pôles et de corridors urbains

Toutes les régions ont connu d'importants changements dans leurs systèmes urbains. Même si l'organisation hiérarchique reste le fondement des systèmes urbains nationaux, l'émergence de nouvelles dynamiques accroît leur diversité et leur complexité. Une nouvelle génération de villes prospères remet en cause la prédominance des anciens systèmes hiérarchiques et développe de nouveaux liens fonctionnels et des modèles dynamiques. Dans de nombreuses régions, ce processus est toutefois à l'origine de distorsions et d'inégalités croissantes en termes de concentration spatiale, avec, d'une part, de **grandes agglomérations moteur du développement urbain et, de l'autre, des villes intermédiaires ayant des évolutions distinctes et duales.**

L'émergence de clusters de villes intermédiaires, notamment autour des grandes agglomérations et des nouveaux pôles urbains, contribue à accroître les déséquilibres des systèmes nationaux de villes dans la quasi-totalité des régions. Bon nombre des problèmes associés au développement des aires métropolitaines se retrouvent dans ces clusters de villes, à ceci près que les collectivités locales de ces zones ne disposent pas des mêmes ressources et des mêmes compétences que les métropoles, et peinent à assurer la fourniture des services et équipements essentiels. L'évolution de ces villes intermédiaires exigera des politiques propices au renforcement de la collaboration et de la complémentarité entre les aires métropolitaines, les villes intermédiaires et les espaces ruraux environnants, qui subissent actuellement les plus fortes pressions d'urbanisation.

Les corridors de villes intermédiaires à proximité des principaux axes de transport entre les grandes villes connaissent une expansion rapide, tout particulièrement lorsqu'elles sont desservies par des corridors internationaux. Cependant, faute de planification et d'infrastructures adéquates, beaucoup de corridors des régions en développement (comme l'Afrique de l'Ouest) sont confrontés à des problèmes grandissants de congestion et de pollution et à la multiplication des accidents et des obstacles au commerce (problèmes de passage aux frontières, par exemple). Les gouvernements nationaux et les institutions régionales devraient envisager de renforcer leur appui aux corridors émergents et, le cas échéant, de faciliter la coopération transfrontalière entre les villes intermédiaires afin de stimuler leur potentiel de développement.

¹¹ Eugenio Leanza et Gianni Carbonaro, « Socially Inclusive Urban Transformation After the Great Recession », in *Human Smart Cities*, éd. par Grazia Concilio et Francesca Rizzo, Urban and Landscape Perspectives (Springer International Publishing, 2016), 175-94.

Généralisation des déséquilibres des systèmes urbains

Les disparités socio-économiques grandissantes entre régions métropolitaines, villes intermédiaires et régions rurales contribuent à creuser les inégalités, à inciter à des départs vers de plus grandes villes et à accélérer la marginalisation des populations et des territoires – une situation qui ne profite à aucune des zones concernées. Dans la mesure où les villes intermédiaires exercent une influence directe sur les petites agglomérations et les communes rurales, leur évolution a des conséquences plus vastes sur les économies et les sociétés régionales et, partant, des effets sur la cohésion et l'intégration territoriales. Elles jouent donc un rôle charnière essentiel pour le maintien d'un équilibre économique et social entre milieu rural et aires métropolitaines, ainsi que pour la promotion du développement régional.

Ces inégalités grandissantes pourraient entraîner une forte instabilité sociale et de graves problèmes environnementaux, des problématiques auxquelles les villes les plus défavorisées seront toujours davantage exposées.

Comme récemment mis en exergue par le débat mondial sur les ODD, la réduction des inégalités est l'un des grands enjeux émergents du XXI^e siècle. Les déséquilibres urbains et régionaux sont une expression concrète de cette tendance. Dans les pays en développement, les villes intermédiaires ont souvent intégré des zones d'habitat précaire et s'efforcent de gérer la croissance pour pouvoir assurer la fourniture des services essentiels. Ces phénomènes sont particulièrement marqués en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud, qui sont appelées à subir les vagues d'urbanisation les plus intenses. En même temps, c'est là que les capacités institutionnelles de gestion de ces flux sont les plus faibles. La planification préventive, une gestion améliorée du sol et la prestation de services essentiels seront des instruments clés pour renforcer les capacités des collectivités locales et faciliter l'intégration des nouveaux arrivants, de sorte à ce que les villes intermédiaires puissent servir de zone tampon et absorber une partie de la migration du milieu rural vers les aires métropolitaines.



Les relations économiques, sociales et culturelles, favorisées par la proximité urbaine et l'échelle humaine des villes intermédiaires constituent une source potentielle d'avantage concurrentiel

2.3

VILLES INTERMÉDIAIRES : ATOUTS ET PERSPECTIVES

Il ressort de ce qui précède que les villes intermédiaires peuvent **exploiter leurs spécificités (proximité, échelle humaine)** pour accroître leur résilience aux chocs extérieurs, renforcer leur tissu social et mobiliser leurs capacités et atouts locaux. L'échelle humaine permet de forger une identité, un sentiment d'appartenance et des liens étroits fondés sur une accumulation de connaissances tacites, mais aussi une volonté de travailler ensemble pour construire un environnement plus prospère.

Stratégies ayant prouvé leur efficacité

Beaucoup de villes intermédiaires ont su tirer parti de leur taille, de leur rôle et de leur position unique, et ont réussi à renforcer leurs liens avec leur territoire d'influence : mise en place de circuits économiques plus courts et plus efficaces, soutien aux marchés locaux et à la production locale, amélioration de la coopération intercommunale pour optimiser l'offre de services et d'équipements. Ces villes ont entamé leur transition vers un modèle de production de biens et services davantage fondé sur le savoir et la technologie, et sont devenues des centres culturels à forte attractivité touristique.

Les relations économiques, sociales et culturelles, favorisées par la proximité urbaine et l'échelle humaine des villes intermédiaires constituent une source potentielle d'avantage concurrentiel, même dans un monde en évolution rapide, toujours plus globalisé et interconnecté. La qualité de vie d'une ville peut être mesurée par la satisfaction de ses habitants à l'égard des facteurs économiques, sociaux, culturels, environnementaux ou institutionnels qui ont une incidence sur leur vie quotidienne. La proximité des services est l'un des indicateurs qui caractérisent le mieux les villes intermédiaires. Si l'on se fonde sur les mesures internationales de la qualité de vie, des villes intermédiaires comme Göteborg (Suède), Trondheim (Norvège), Winnipeg (Canada) et Aberdeen (Royaume-Uni) parviennent à soutenir la concurrence avec de grandes métropoles mondiales⁵. Aalborg (Danemark) affiche un degré de satisfaction des habitants de 99 %⁶. De la même façon, beaucoup de villes intermédiaires sont devenues chefs de file en matière d'innovation, comme Raleigh-Durham (États-Unis), Leipzig et Karlsruhe (Allemagne), Bilbao (Espagne), Édimbourg et Bristol (Royaume-Uni), ou encore Toulouse (France)⁷. Dans la plupart des cas, ces réussites n'auraient pas été possibles sans le soutien des politiques nationales et régionales.

⁵ Voir les principaux classements des villes les plus agréables à vivre : Mercer, *Quality of Living Ranking* (top 100) ; Monocle, *Quality of Life* ; Numbeo, Top 100 ; Economist Intelligence Unit (EIU), *Liveability Ranking* ; *Innovation Cities Index* (2014) ; EIU, *City Hot Spots* ; ONU-Habitat, *Indice de prospérité des villes* ; EIU, *Liveability Index* ; A.T. Kearney, *Global Cities Index* ; *Global Financial Centers Index*.

⁶ Commission européenne, *Quality of Life in Cities, Perception Survey in 79 European Cities*, Oct. 2013 (Luxembourg : Publ. Off. of the Europ. Union, 2013).

⁷ Top 100, *Innovation Cities Index 2015*, <http://www.innovation-cities.com/innovation-cities-index-2015-global/9609>.



Autres stratégies possibles pour les villes émergentes ou en retard

Ceci étant, toutes les villes intermédiaires ne sont pas aussi performantes. **Le véritable défi de ces collectivités locales est souvent celui de la valorisation de leurs atouts.** Elles doivent en faire des leviers d'action pour élaborer des politiques de développement économique, promouvoir une société inclusive dans un cadre accueillant et créateur de valeurs et, en définitive, **construire une ville créative où il fait bon vivre.** Les villes intermédiaires doivent aussi surmonter les problèmes liés à la nécessité d'atteindre une taille critique permettant un développement économique et social local qui soit à la fois abordable et accessible. Il n'y a pas de solution simple ou immédiate à ces problèmes, ni de recette pour rendre les villes intermédiaires plus inclusives, dynamiques et durables du jour au lendemain, mais elles peuvent néanmoins recourir à plusieurs stratégies pour prendre l'initiative.

Les villes intermédiaires en croissance rapide dans les régions en développement doivent donner la priorité à une approche flexible et intégrée de l'urbanisme, la gestion de l'occupation des sols, la réforme des modes de gouvernance urbaine et la gestion financière tout en veillant à assurer un meilleur accès au foncier et aux services essentiels, de même qu'un niveau de vie décent pour tous, en se fondant sur les principes relatifs aux droits de l'homme.

Pour les villes intermédiaires qui sont contraintes de mener des réformes structurelles face au ralentissement de la croissance économique, il apparaît impératif de donner la priorité à la formation (recyclage et acquisition de nouvelles compétences), mais aussi à un leadership fort (commercial et politique) et à la participation des populations locales et des différentes composantes d'une économie collaborative. Elles doivent également faire le pari de l'innovation et des nouvelles technologies. Dans ce cadre, des politiques spécifiques sont nécessaires pour attirer et retenir les jeunes en particulier.

Instaurer une culture de coopération pour co-créer la ville

Les villes intermédiaires doivent rechercher des modèles de développement plus collaboratifs, en approfondissant les partenariats avec d'autres villes, les acteurs locaux et leur territoire d'influence, en nouant des alliances avec le secteur privé et le milieu associatif pour encourager une croissance endogène, en exploitant les atouts et les ressources locales, ou encore en renforçant les identités locales et les capacités sociales. La gouvernance participative, la planification urbaine stratégique, des politiques d'aménagement du territoire, économiques et sociales intégrées, des projets stratégiques partagés, des initiatives de développement économique et des politiques sociales



Elles doivent inscrire leur économie dans une perspective mondiale tout en adoptant une démarche locale



Les villes intermédiaires en croissance rapide dans les régions en développement doivent donner la priorité à une approche flexible et intégrée de l'urbanisme



universelles, ainsi que l'égalité entre les femmes et les hommes seraient autant de démarches susceptibles de constituer le fondement de ces modèles collaboratifs de développement.

Les villes intermédiaires doivent créer une culture de coopération – plutôt que de concurrence – avec leur territoire d'influence et les communes rurales environnantes en s'attachant à promouvoir l'intégration économique et des modalités de partage des biens, des services et des équipements adaptés aux besoins de la région dans son ensemble.

Pour de nombreuses villes intermédiaires, l'enjeu est d'opérer à la fois à leur échelle et dans un environnement économique de plus en plus mondialisé et concurrentiel. Elles doivent inscrire leur économie dans une perspective mondiale tout en adoptant une démarche locale, c'est-à-dire qu'elles doivent adapter les activités locales (systèmes de production, commerce) aux demandes des marchés (national et mondial) en recherchant davantage de complémentarité et de synergie avec les aires métropolitaines.

Une décentralisation effective est cruciale pour autonomiser les villes intermédiaires

Lorsque les villes intermédiaires ont les compétences et les capacités adéquates, l'expérience montre que les dirigeants locaux peuvent mobiliser le tissu local, tirer parti des opportunités, stimuler l'innovation et, partant, renforcer le développement local. **De véritables politiques de décentralisation, notamment fiscale, et de renforcement des capacités sont cruciales pour la gestion urbaine et l'autonomisation des collectivités locales, de façon à ce qu'elles puissent assumer de plus grandes responsabilités et agir pour une ville durable.** À cette fin, un environnement porteur est essentiel pour inciter et stimuler la participation et l'engagement sur le terrain du tissu local et des partenaires du secteur privé, de même que les ONG, les milieux universitaires et la société civile. Au-delà

des cadres juridiques et des dispositifs officiels, les dirigeants et les pouvoirs locaux doivent promouvoir une organisation autonome et libre de la société civile en lui fournissant des espaces appropriés et des conditions transparentes qui permettent sa participation effective à la prise de décision.

Les acteurs clés de la transition vers des modèles plus respectueux de l'environnement

Les villes intermédiaires les plus vulnérables sont confrontées aux menaces qui pèsent sur leur environnement, tout particulièrement celles situées dans des zones côtières et dans les régions insulaires, comme observé dans la région Asie-Pacifique. Cette situation demande la mobilisation des villes intermédiaires, qui, dans la mesure où il s'agit du plus grand groupe de villes, pourraient être décisives dans la transition vers un mode de développement plus respectueux de l'environnement et une économie à faibles émissions de CO₂. **Grâce à une gestion urbaine de proximité efficace, les villes intermédiaires peuvent générer des modèles urbains et des modes de production et de consommation qui aideront à réduire la consommation de ressources naturelles et les émissions de CO₂.** Cela contribuera à atteindre les Objectifs de développement durable (ODD) et à tenir les engagements pris à Paris lors de la 21^e Session de la Conférence des parties (COP21).

Tirer parti des transformations en cours de l'économie mondiale

Il est difficile d'anticiper l'avenir et les possibilités qui s'offriront aux villes intermédiaires. Néanmoins, l'évolution des modes de production et de consommation, ainsi que de l'organisation des marchés et de la société, laisse place à l'optimisme. L'avènement de la « troisième » révolution industrielle, qui repose sur les nouvelles technologies numériques et où les facteurs d'agglomération et les économies d'échelle ont beaucoup moins d'importance, pourrait **réduire la « tyrannie » de la production de masse et**

récompenser les économies et les sociétés construites sur une logique de proximité plutôt que sur la distance, et sur la satisfaction des besoins humains plutôt que sur la consommation de masse. L'expansion du secteur des services (y compris les services directs au consommateur) et l'imbrication croissante des différentes étapes du cycle de vie d'un produit (fabrication, utilisation, entretien et maintenance, notamment) ouvrent de nouvelles possibilités de marché pour certaines fonctions qui pourraient être mieux réalisées à l'échelon local ou qui sont traditionnellement accomplies dans un cadre domestique (prise en charge des personnes âgées et des jeunes enfants par exemple). Le rythme et l'ampleur du changement ouvrent des perspectives inédites dans nos sociétés en perpétuelle évolution. Les villes intermédiaires pourraient certainement en tirer profit, mais elles doivent y être préparées.

Placer le droit à la ville au cœur du programme d'action des villes intermédiaires

Les collectivités locales doivent prendre des mesures, en jouant la carte de la proximité et en s'appuyant sur leur « échelle humaine », pour créer des opportunités, garantir l'égalité des droits – particulièrement pour les femmes et les jeunes – et relever les défis sociaux, comme les pressions foncières et la question du logement, l'accès aux services publics, l'expansion du secteur informel, et la fragilité de l'environnement. Des programmes et des budgets participatifs demandent en premier lieu que la population ait accès à des espaces participatifs et à l'information, qu'elle puisse suivre et évaluer ces processus. Donner aux citoyens les moyens de participer aux décisions locales est devenu essentiel pour garantir l'équité, la réactivité et l'efficacité de la gouvernance locale. L'approche du « droit à la ville » devrait être prise en considération par les autorités locales et guider les politiques locales pour faire des villes intermédiaires des lieux plus dynamiques et agréables à vivre, où chacun peut trouver sa place.



2.4

MESSAGES POUR L'AGENDA DES VILLES INTERMÉDIAIRES

1
SMS

RECONNAÎTRE LE RÔLE DES VILLES INTERMÉDIAIRES DANS LA RÉALISATION DE L'AGENDA 2030 ET DU NOUVEL AGENDA URBAIN. En tant que groupe de villes le plus nombreux au monde, si elles sont dotées de leaders visionnaires et d'un soutien adéquat, elles constituent l'un des principaux leviers de la démocratie locale et de la cohésion sociale, pour favoriser la coopération entre les territoires et intégrer les quatre piliers du développement durable (social, économique, environnemental et culturel).

2
SMS

REDÉFINIR LES POLITIQUES DE LA VILLE AFIN DE SOUTENIR LES VILLES INTERMÉDIAIRES ET PROMOUVOIR UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL ET URBAIN PLUS ÉQUILIBRÉ ET INCLUSIF. Les villes intermédiaires, en tant que centres régionaux de développement, peuvent contribuer à contrecarrer la polarisation qui caractérise actuellement les systèmes urbains et qui exacerbe les inégalités entre territoires. Des mécanismes de gouvernance multiniveau, basés sur un dialogue régulier et des approches collaboratives, peuvent contribuer au développement de politiques urbaines plus équitables et efficaces. Celles-ci nécessitent des mécanismes de financement transparents et prévisibles, avec des systèmes de péréquation pour ne pas laisser des villes ou territoires en marge. À cet égard, les gouvernements nationaux et régionaux doivent garantir une forte implication des villes intermédiaires dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques nationales urbaines.

3
SMS

LIBÉRER LE POTENTIEL DES VILLES INTERMÉDIAIRES POUR QU'ELLES PUISSENT ASSUMER PLEINEMENT LEUR RESPONSABILITÉ EN TERMES DE DÉVELOPPEMENT URBAIN en leur octroyant les pouvoirs, les finances et les capacités proportionnels à leurs responsabilités. Un financement adéquat devrait être une priorité pour permettre aux gouvernements locaux de se doter des instruments et des capacités de gestion qui répondent aux impératifs de la durabilité. Les villes intermédiaires peuvent gérer des ressources humaines, financières et sociales, et prendre des décisions qui sont plus proches des citoyens et des entreprises. Avec des mécanismes transparents et un cadre légal approprié, leur proximité peut servir de levier pour favoriser la démocratie participative, avec une implication active des communautés locales et autres parties prenantes (entreprises, société civile, etc.) dans les stratégies de développement local.

4
SMS

TIRER PROFIT DE LA PROXIMITÉ ET DE L'ÉCHELLE HUMAINE COMME ATOUTS ESSENTIELS DES VILLES INTERMÉDIAIRES QU'IL FAUT PRÉSERVER en renforçant les capacités de planification urbaine et de maîtrise du foncier afin de contrôler l'étalement urbain et de réduire leur empreinte environnementale. Ceci doit être une priorité dans les pays en développement qui devront faire face à une croissance urbaine massive au cours de la prochaine décennie, afin d'éviter une périurbanisation non planifiée et une expansion des quartiers précaires ou informels, notamment dans les zones « à risques ».

5
SMS

LES VILLES INTERMÉDIAIRES DEVRAIENT AMÉLIORER LEUR VISIBILITÉ en tant que centres d'innovation, d'intermédiation, de prestation de services, dotées de patrimoine et de richesse culturelle, et réaffirmer auprès des gouvernements nationaux leur vrai potentiel et leurs ambitions.

6
SMS

ENCOURAGER LE DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL, FAVORISER UNE COOPÉRATION PLUS ÉTROITE ENTRE LES ZONES URBAINES ET RURALES - entre les villes intermédiaires et leurs hinterlands, par exemple - et l'intercommunalité afin de créer des économies d'échelle pour améliorer les infrastructures et les services publics, renforcer la circulation des biens et des personnes dans la région, et assurer une meilleure gestion des ressources naturelles. Les populations flottantes, la distribution inégale des ressources et des responsabilités au sein des territoires, et l'isolation administrative sont des problèmes pressants auxquels les villes intermédiaires doivent faire face, en renforçant la coopération territoriale et leur plaidoyer vis-à-vis des gouvernements nationaux. Ceci requiert également la création d'un cadre légal et d'outils adéquats pour mettre en commun leurs capacités et leurs ressources et mieux coordonner les stratégies de planification urbaines et territoriales.

7

SMS

DÉVELOPPER DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES LOCALES AMBITIEUSES AFIN DE CRÉER DE NOUVELLES OPPORTUNITÉS ET DE S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS ÉCONOMIQUES NATIONAUX ET MONDIAUX.

Celles-ci peuvent stimuler l'économie des villes intermédiaires et leurs dynamiques régionales à travers l'innovation, la mobilisation des capacités et actifs locaux, à travers – par exemple – la promotion de circuits économiques plus courts, d'économies sociales et collaboratives locales. Les villes intermédiaires et les gouvernements nationaux doivent saisir l'opportunité que représente l'émergence de *clusters* et de corridors économiques régionaux et transfrontaliers, pour ancrer le rôle des villes intermédiaires dans l'économie nationale et mondiale. La technologie, les villes « intelligentes » (*Smart Cities*) et l'inter-connectivité peuvent contribuer à façonner le futur des villes intermédiaires pour en faire des acteurs de la scène mondiale et des parties innovantes des économies nationales.

8

SMS

INCLURE LA LUTTE CONTRE LES INÉGALITÉS CROISSANTES DANS LE DÉVELOPPEMENT DE POLITIQUES SOCIALES POUR ASSURER UN ACCÈS ABORDABLE AUX SERVICES DE BASE, À LA SANTÉ ET À L'ÉDUCATION.

Les villes intermédiaires, en dépit de leurs ressources limitées, doivent faire face à des pressions accrues en termes de logements et de la régulation du droit au sol, ou pour assurer l'égalité entre hommes et femmes, ainsi que pour créer des opportunités pour l'avenir des jeunes. Des politiques sociales adéquates pourraient contribuer au renforcement du rôle de « tampon » des villes intermédiaires dans la gestion de la migration entre les zones rurales et métropolitaines, notamment dans les pays en développement. Cela devrait également inclure une amélioration des ressources et des capacités pour résoudre certains problèmes endémiques et structurels, tels que la malnutrition, les épidémies, le VIH, la pauvreté, les discriminations, qui ont tendance à affecter les communautés les plus pauvres et les pays les moins développés, et face auxquels les villes intermédiaires sont plus vulnérables.

9

SMS

AMÉLIORER L'EMPREINTE ENVIRONNEMENTALE URBAINE

pour lutter contre la dégradation de l'environnement, le changement climatique, et le risque de catastrophes naturelles. En tant que groupe de villes le plus nombreux, mais aussi en tant que villes ayant un avantage comparatif lié à la proximité avec leurs hinterlands et à leur échelle humaine, les villes intermédiaires devraient contribuer à accélérer la transition d'une économie basée sur l'énergie fossile à un modèle plus « vert ». Cependant, de nombreuses villes intermédiaires ont toujours des ressources et des capacités inférieures à celles des plus grandes agglomérations urbaines pour faire face à des catastrophes naturelles de plus en plus fréquentes et à des phénomènes climatiques sans précédent. Elles devraient donc coopérer pour mutualiser leurs ressources et leurs connaissances afin de rendre leurs stratégies d'adaptation et d'atténuation plus accessibles et appropriées. Elles doivent également plaider aux niveaux national et mondial pour renforcer la sensibilisation et le soutien en faveur des villes intermédiaires résilientes, particulièrement dans les régions les plus exposées aux risques liés au climat.

10

SMS

ASSURER L'ACCÈS ET LA PARTICIPATION À LA CULTURE ET À UNE VIE CULTURELLE OUVERTE À TOUS,

comme facteur constitutif de la citoyenneté, de l'intégration sociale, de la cohabitation, mais aussi comme façon d'améliorer l'attractivité des villes intermédiaires. Celles-ci doivent miser sur leur identité ainsi que sur leur potentiel culturel et patrimonial, tout en respectant leur richesse historique et architecturale, en encourageant la créativité et en investissant dans des politiques culturelles. Les États doivent tenir compte de la dimension culturelle de leurs villes dans leurs stratégies de développement durable.

11

SMS

PROMOUVOIR L'APPROCHE DU « DROIT À LA VILLE »

pour assurer le respect des droits de l'homme au niveau local, en mettant en avant les liens entre l'intégration sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes, une participation politique plus active, des espaces publics de qualité, une économie inclusive, la durabilité environnementale et la protection des biens communs, pour les générations actuelles et futures.



**RECONNAÎTRE LE
RÔLE DES VILLES
INTERMÉDIAIRES**

DANS LA RÉALISATION
DE L'AGENDA 2030 ET DU
NOUVEL AGENDA
URBAIN

**LES VILLES
INTERMÉDIAIRES
DEVRAIENT
AMÉLIORER LEUR
VISIBILITÉ**

**DÉVELOPPER
DES POLITIQUES
ÉCONOMIQUES
LOCALES
AMBITIEUSES** AFIN
DE CRÉER DE NOUVELLES
OPPORTUNITÉS ET DE
S'ADAPTER AUX CHANGEMENTS
ÉCONOMIQUES NATIONAUX
ET MONDIAUX

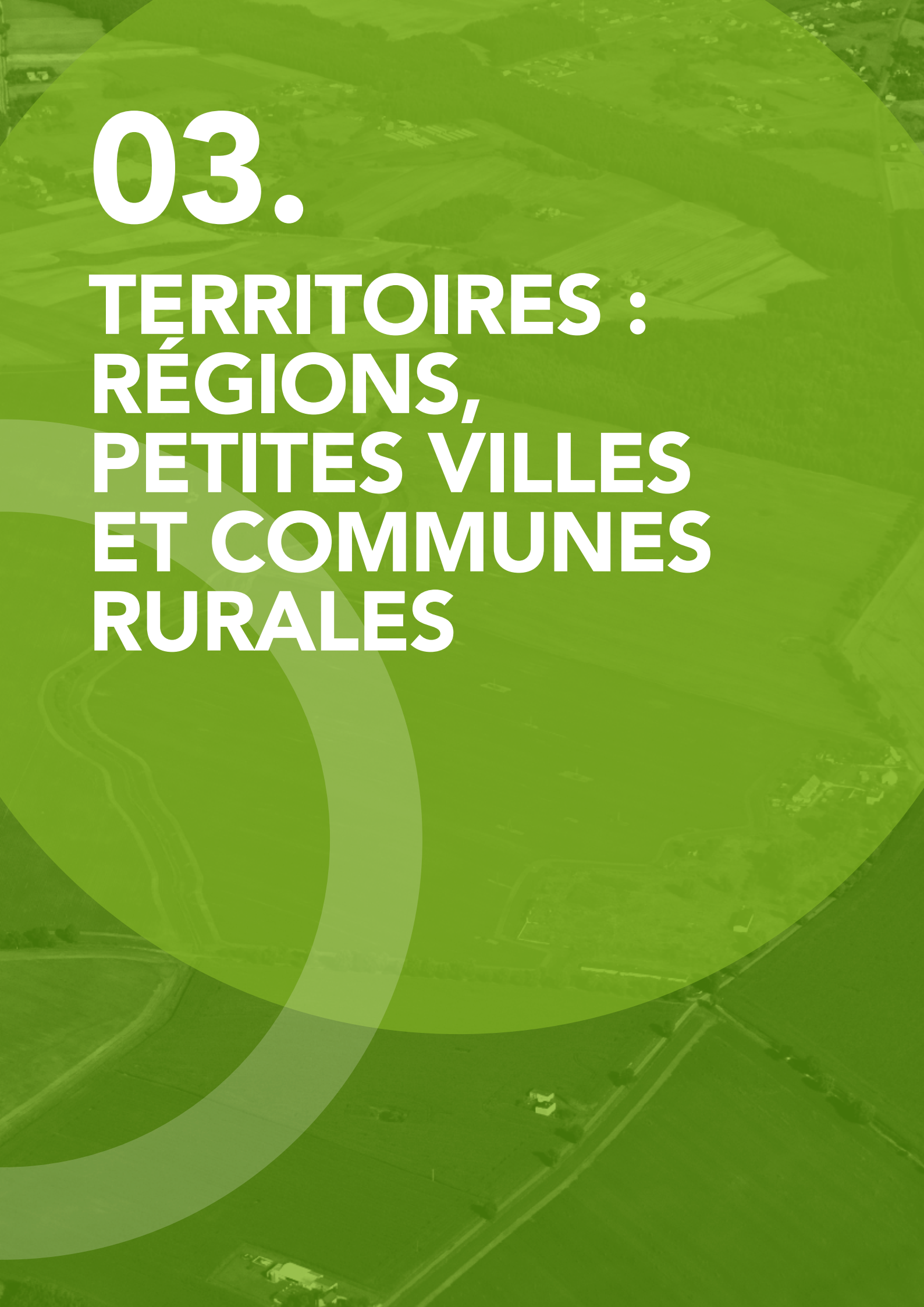
**ENCOURAGER LE
DÉVELOPPEMENT
RÉGIONAL,
FAVORISER UNE COOPÉRATION
PLUS ÉTROITE ENTRE LES
ZONES URBAINES
ET RURALES**

**ASSURER
L'ACCÈS ET LA
PARTICIPATION À
LA CULTURE
ET À UNE VIE CULTURELLE
OUVERTE À TOUS**

**TIRER PROFIT
DE LA PROXIMITÉ
ET DE L'ÉCHELLE
HUMAINE
DES VILLES
INTERMÉDIAIRES**







03.

**TERRITOIRES :
RÉGIONS,
PETITES VILLES
ET COMMUNES
RURALES**

TERRITOIRES : RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES

Loin d'être homogènes, les régions, petites villes et zones rurales forment une catégorie territoriale d'une grande disparité, et ce à de nombreux titres. Ce groupe rassemble des territoires avec un niveau de dépendance variable vis-à-vis des secteurs agricole, industriel et tertiaire. Il englobe à la fois des zones urbaines et des zones rurales – sans compter les territoires auxquels le clivage urbain/rural s'applique difficilement. Une forte hétérogénéité caractérise en outre les régions, petites villes et zones rurales en fonction de l'organisation administrative et politique du pays auquel elles appartiennent.

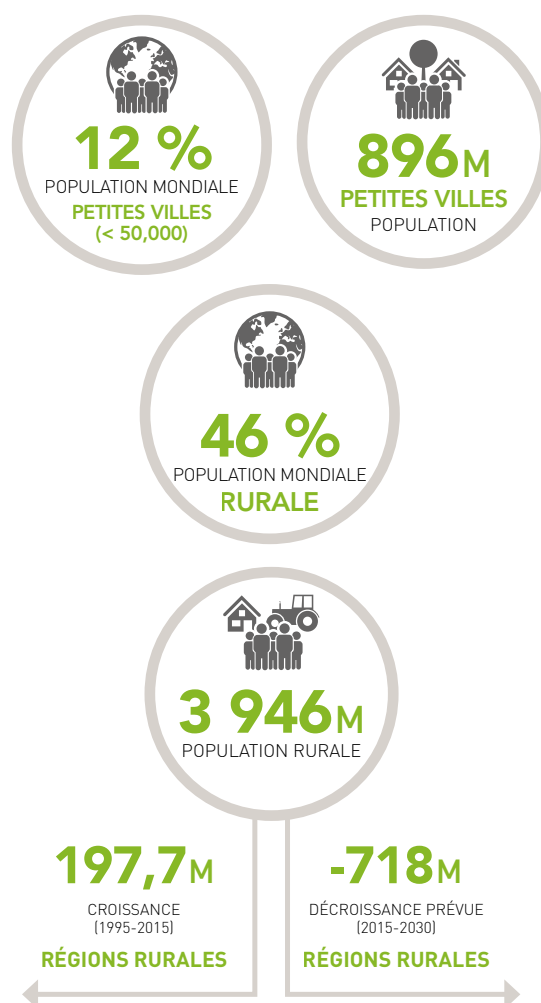
Il n'existe pas de définition universellement acceptée du concept de « petite ville ». Il y a une extrême diversité des critères – démographiques, morphologiques, ou autres – qui définissent le seuil selon lequel chaque pays reconnaît un établissement urbain.

En 2015, 3,35 milliards de personnes (soit 45,9 % de la population mondiale) vivaient en milieu rural et 896,9 millions (soit 12,3 % de la population mondiale et 22,7 % de la population urbaine mondiale) dans de petits « établissements » humains (petites villes, bourgs, villages). Bien qu'un déclin de la population rurale soit prévu à l'horizon 2030, tant en chiffres absolus que relatifs (718 millions d'habitants en moins et 40 % de la population mondiale), la population des petites villes continuera de croître à un rythme modéré.

La taille de l'autre entité territoriale analysée dans ce chapitre, les régions, peut varier considérablement, de quelques milliers d'habitants (l'archipel d'Åland en Finlande, par exemple) à plusieurs dizaines de millions (certaines provinces de Chine ou certains États indiens, par exemple) en fonction du contexte institutionnel et géographique.



Selon la législation et le contexte de chaque pays, des centres « urbains » avec quelques centaines d'habitants peuvent déjà être considérés comme des villes. Dans le rapport GOLD IV, il est entendu par « petite ville » tout centre urbain de moins de 50 000 habitants, en dépit du caractère incomplet d'une définition d'ordre strictement démographique¹. Les régions sont définies comme un échelon de gouvernance intermédiaire entre les gouvernements nationaux et les collectivités locales. Elles se caractérisent également par leur capacité croissante à mettre en place des politiques de façon autonome et à assurer la fourniture de biens et de services publics.

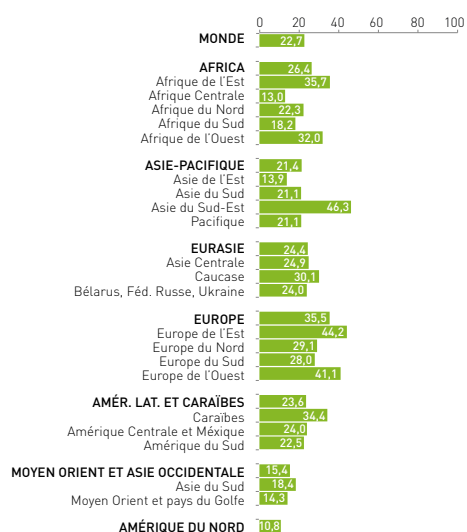


¹ L'Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen (ORATE), par exemple, adopte une triple approche – morphologique, administrative et fonctionnelle – pour conceptualiser les « petites villes » dans la réalité des systèmes urbains et démographiques.

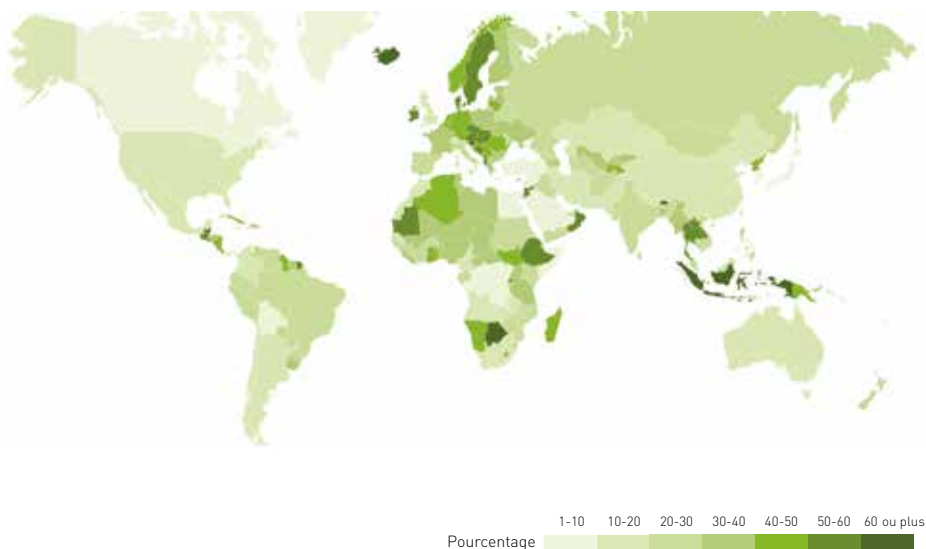
PETITES VILLES, TERRITOIRES ET POPULATION RURALE

Source : CGLU, ONU-DAES

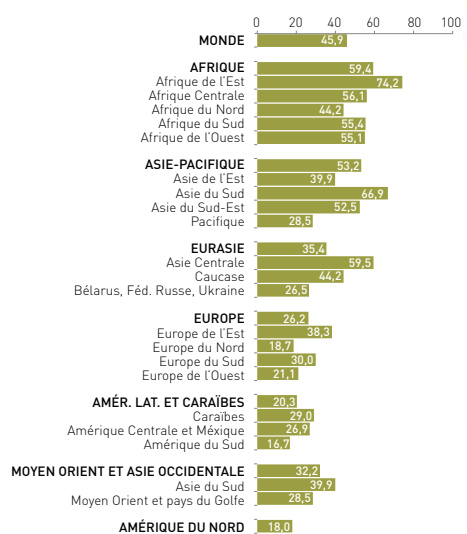
Habitants des petites villes par pays et par régions de CGLU *(%)



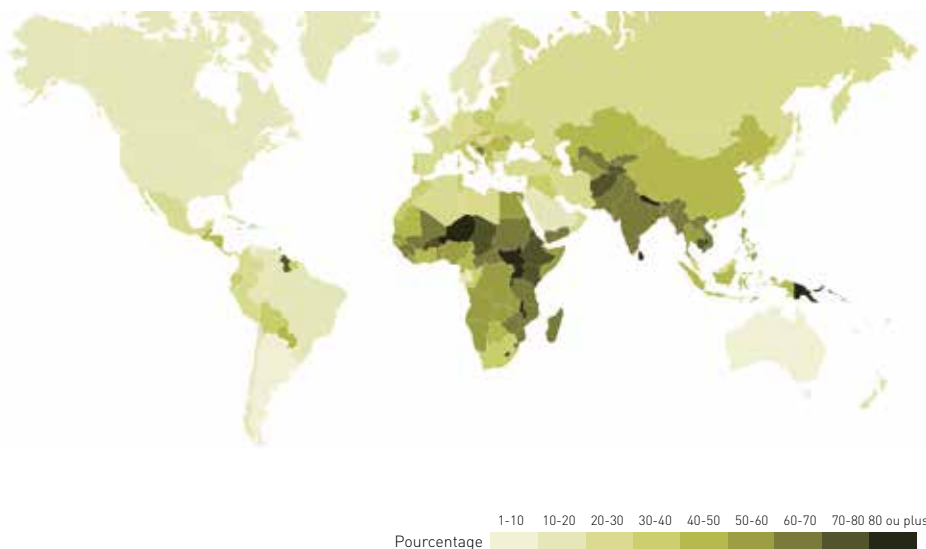
Habitants des petites villes par pays, 2015 (%)



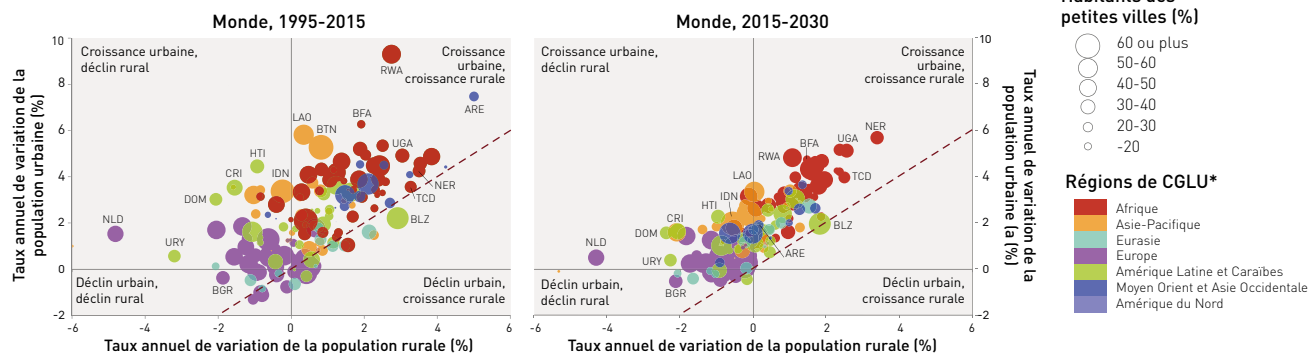
Population rurale dans le monde par régions de CGLU*(%)



Population rurale par pays, 2015 (%)



Taux moyen annuel de variation de la population urbaine et rurale par pays sur le pourcentage des habitants des petites villes, 1995-2015, 2015-2030



* Pour la division des régions de CGLU et la liste de pays dans chaque région, voir l'Annexe méthodologique à la fin du rapport.

Le bien-être socio-économique d'une part importante de la population mondiale – agglomérations urbaines comprises – est intrinsèquement lié à la viabilité, à la durabilité et au dynamisme de ces territoires. Dépasser l'éternel clivage urbain/rural est l'une des conditions préalables à la réalisation d'un bon



Ces échelons de gouvernance ont le potentiel pour contribuer activement au développement socio-économique, à la viabilité écologique, à l'intégration sociale, au bien-être, à la lutte contre la pauvreté et à la protection des ressources naturelles



nombre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Nouvel Agenda Urbain. En effet, tel qu'établi lors du processus préparatoire de la Conférence Habitat III, la plupart des éléments clés du Nouvel Agenda Urbain requièrent une approche territoriale élargie². L'implication des régions, petites villes et communes rurales est dès lors aussi fondamentale que celles des aires métropolitaines et des villes intermédiaires, pour renforcer la collaboration et l'intégration au sein du continuum urbain/rural.

Moyennant un cadre institutionnel adapté et l'appui politique nécessaire, ces échelons de gouvernance ont le potentiel pour contribuer activement au développement socio-économique, à la viabilité écologique, à l'intégration sociale, au bien-être, à la lutte contre la pauvreté et à la protection des ressources naturelles – tant au niveau local qu'à d'autres niveaux. Ces facteurs suggèrent que les régions, petites villes et communes rurales méritent bien plus d'attention qu'elles n'en ont reçue jusqu'à présent, et devraient occuper une place autrement plus importante dans les agendas de développement économique, social et environnemental des pays développés et en développement.

En effet, l'adoption d'un cadre de gouvernance multiniveau plus collaboratif et de stratégies régionales plus intégrées peut débloquer le potentiel local et consolider un développement urbain et territorial plus équilibré. De telles stratégies devraient être étayées par une **approche territoriale du développement** favorisant les activités intégrées au territoire (stimuler la croissance endogène, par exemple), plaçant les valeurs humaines au cœur de l'agenda local et mobilisant les atouts locaux.

Les unités territoriales infranationales ont considérablement gagné en importance dans les politiques de développement au cours de ces dernières décennies, notamment en raison des processus de mondialisation qui ont accentué et galvanisé leur centralité³. L'émergence d'une économie mondiale toujours plus concurrentielle et axée sur le savoir, d'une part, et l'échelle territoriale à laquelle les processus de croissance, de développement et de changement s'opèrent, d'autre part, impliquent que « la mondialisation accroît progressivement l'importance des processus régionaux et le rôle des acteurs locaux dans la définition des trajectoires de développement⁴ ». En définitive, les processus de croissance et de changements socio-économiques ne se sont pas simplement propagés aux échelons infranationaux, ils ont été catalysés par toute une série de facteurs locaux – chacun étant conditionné par les caractéristiques et les structures propres à l'environnement qui est le leur⁵.



Photo : Ivan Ivankovic - Dubrovnik (Croatie).

² La Déclaration de Toluca pour Habitat III – Amérique latine et Caraïbes (Toluca, 18-20 avril 2016) : « Orienter les schémas de planification du développement vers une gestion intégrée et durable du territoire, favorisant une croissance équitable des régions et renforçant la cohésion entre les zones urbaines, périurbaines et rurales, dans le but d'instaurer une relation harmonieuse et productive entre les différents secteurs ».

³ Paul Smoke, « Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges », *Public Administration and Development* 23, no 1 (février 2003); Andy Pike, Andres Rodríguez-Pose, et John Tomaney, *Local and Regional Development* (Abingdon, Oxon: Taylor & Francis, 2006), 3; CGLU, *Décentralisation et Démocratie Locale dans le Monde: premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis, 2008*, GOLD - Global report on Decentralization and Local Democracy 1 (Paris: L'Harmattan, 2009); CGLU, *Le financement des collectivités locales: Les défis du 21^e siècle*, GOLD - Global Report on Decentralization and Local Democracy 2 (Bruxelles: Bruylant, 2011); Andrés Rodríguez-Pose, « Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics », *Journal of Economic Geography* 11, no 2 (1 mars 2011): 347-56; Fabrizio Barca, Philip McCann, et Andrés Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches », *Journal of Regional Science* 52, no 1 (février 2012): 134-52.

⁴ Andrea Ascani, Riccardo Crescenzi, et Simona Iammarino, « Regional Economic Development: a review », SEARCH Working Paper (Sharing Knowledge Assets: InteRegionally Cohesive Neighbourhoods [SEARCH] Project, janvier 2012), 4.

⁵ Ascani, Crescenzi, et Iammarino, « Regional Economic Development ».

3.1

LA GOUVERNANCE RÉGIONALE

Les régions composent l'espace politique dans lequel s'inscrivent les villes et les systèmes urbains. Elles administrent des territoires caractérisés par une intégration constante du rural et de l'urbain, et sont à même de garantir une interdépendance durable de ces deux composantes. En d'autres termes, les gouvernements régionaux jouent un rôle crucial dans la promotion du développement durable et le renforcement de la cohésion territoriale.

L'importance croissante des régions s'est largement confirmée ces derniers temps, souvent en lien avec le développement d'un « néo-fédéralisme » et l'émergence de processus de « régionalisation » associés à la décentralisation. Les États fédérés (provinces ou *Länder*) des pays fédéraux et les régions (départements ou comtés) des pays unitaires ont été investis de responsabilités toujours plus importantes touchant à la promotion du développement économique, social et environnemental de chacun de leurs territoires⁶. Le néo-fédéralisme, la régionalisation et l'émergence de gouvernements intermédiaires restent toutefois des phénomènes extrêmement variés par la façon dont ils se manifestent à travers le monde. La nature et l'étendue des pouvoirs dévolus varient considérablement d'un pays à l'autre, voire au sein même d'un pays où la décentralisation s'est faite asymétriquement.

La description schématique des régions qui suit découle d'une analyse continentale fondée sur différents indicateurs. Le fédéralisme et le régionalisme occupent une place prépondérante en Amérique – à l'exception de certaines régions d'Amérique centrale – et ce de longue date. L'Europe connaît aujourd'hui une diversification notable de la nature de ses unités régionales, liée à l'importance de la structure institutionnelle de l'Union européenne et aux changements inhérents à son élargissement ; on compte aujourd'hui un certain nombre d'États unitaires ou à peine décentralisés parmi ses membres. La situation en Asie et dans le Pacifique a beaucoup évolué, essentiellement en raison des progrès enregistrés par la Chine, l'Indonésie et les Philippines. À de rares exceptions près (le Nigeria, la Russie, l'Afrique du Sud et, plus récemment, le Maroc), l'Afrique, l'Eurasie et la région Moyen-Orient/Asie de l'Ouest (MEWA) affichent, à l'autre extrémité de ce continuum, un niveau de régionalisation plus faible.

Bien que les évolutions de ces dernières années aient réaffirmé l'importance du niveau régional en tant qu'unité territoriale, économique



L'importance croissante des régions s'est largement confirmée ces derniers temps, souvent en lien avec le développement d'un « néo-fédéralisme » et l'émergence de processus de « régionalisation » associés à la décentralisation



et sociale, on observe un déséquilibre entre la régionalisation/décentralisation des ressources et celle des responsabilités. S'agissant du rôle et de l'autonomie des collectivités territoriales sur le plan fiscal, la différence entre États fédéraux et unitaires est très nette. En 2013, dans les États fédéraux, les collectivités territoriales ont collecté en moyenne 49,8 % des recettes publiques (soit 16,9 % du PIB) et ont assumé 47,7 % des dépenses publiques (soit 17,6 % du PIB). Dans les pays unitaires, ces chiffres étaient de 19,6 % pour les recettes publiques et de 18,6 % pour les dépenses, soit respectivement 7,1 % et 7,3 % du PIB national⁷. Les recettes et les dépenses des collectivités territoriales peuvent toutefois s'avérer importantes dans certains pays unitaires (Chine, Vietnam, pays du nord de l'Europe, Japon, Pérou, Corée et Indonésie, par exemple).

Parmi les conclusions à tirer de ce processus, le document insiste sur le fait que bien que la régionalisation ait considérablement progressé, dans bon nombre de pays les modalités concrètes de sa mise en œuvre – s'agissant notamment des questions relatives à la disponibilité des ressources financières et des compétences – empêchent les autorités régionales de remplir leur mandat de façon efficace. Par conséquent, pour exprimer pleinement leur potentiel, les gouvernements régionaux requièrent un environnement juridique et institutionnel porteur,

⁶ L'ordre constitutionnel des États fédéraux est double, avec une juridiction centrale (fédérale) d'un côté et plusieurs juridictions territoriales (fédérées) de l'autre. Chaque État fédéré est intrinsèquement autonome, il décide habituellement de son régime interne (Constitution) et de sa structure administrative et politique (administration, pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire). Ces unités sont toutefois soumises à la Constitution fédérale, qui régit l'organisation générale de l'État fédéral dans sa globalité. Les États unitaires sont dotés d'un régime constitutionnel unique s'appliquant à l'ensemble de la population. Cela implique l'existence d'un pouvoir législatif unique dont les décisions s'imposent à l'ensemble du territoire du pays, d'une administration judiciaire unique compétente au niveau national, d'un pouvoir exécutif unique dont le mandat s'étend de l'exécutif central (présidence, ministres, etc.) à toutes les dimensions de l'administration territoriale et à toute l'organisation politique. Le gouvernement central peut déléguer ou transférer certains de ses pouvoirs à des unités institutionnelles locales par le biais de la décentralisation.

⁷ Données extraites de l'Observatoire mondial des finances locales, initiative conjointe de CGLU et de l'OCDE. Sa base de données est en libre accès à l'adresse suivante : <http://www.uclg-localfinance.org/fr/observat>



La gouvernance mult niveau implique un dialogue, une influence et un engagement constants et, partant, une dépendance mutuelle croissante à mesure que le processus d'élaboration des politiques engage différents niveaux



doté d'une vision claire des responsabilités et des pouvoirs à chaque échelon de gouvernance infranational, et une politique de décentralisation fiscale efficace.

Dans le même temps, les chevauchements et autres conflits politiques sont inévitables dans un contexte décentralisé. C'est pourquoi redéfinir la relation entre les différents échelons de gouvernance est fondamental pour créer des mécanismes de dialogue et de concertation à plusieurs niveaux. Ceci afin de faciliter la coordination, favoriser une meilleure répartition des responsabilités et compenser les différences et asymétries entre les différentes institutions, et permettre ainsi la mise en œuvre de politiques publiques efficaces. Un cadre de gouvernance mult niveau approprié doit garantir l'efficacité des processus de décentralisation ; il s'agit notamment que les responsabilités et mandats confiés aux collectivités territoriales soient en accord avec les ressources et les pouvoirs qui leur sont alloués, et que les politiques de décentralisation renforcent équitablement les pouvoirs de tous les acteurs composant le spectre territorial d'un pays.

La gouvernance mult niveau implique un dialogue, une influence et un engagement constants et, partant, une dépendance mutuelle croissante à mesure que le processus d'élaboration des politiques engage différents niveaux. Plusieurs pays ont déjà développé et utilisent un ensemble de mécanismes de gouvernance mult niveau pour combler les écarts entre les différents échelons de gouvernance dans différents domaines (politiques et objectifs, planification et programmation, financement, capacités de l'administration, informations et transparence) et améliorer la cohérence de leurs processus mult niveaux d'élaboration des politiques. Ces mécanismes peuvent être « contraignants », comme le sont les mécanismes juridiques (contrats passés entre le gouvernement central et les régions, par exemple), ou « flexibles », pour faciliter l'implication des différents niveaux de gouvernance à chacun des stades

du processus d'élaboration des politiques. La coordination horizontale est primordiale, tant au niveau national (entre ministères, organismes gouvernementaux, etc.) qu'au niveau des collectivités régionales ou locales.

La coopération horizontale entre régions et communes, et au sein de ces dernières, peut faciliter une mise en commun des ressources et un partage des services, de façon à les rendre accessibles à davantage de consommateurs et utilisateurs, à accroître l'attractivité et le positionnement stratégique du territoire dans son ensemble. La coopération entre communes et régions s'est souvent avérée fructueuse dans des secteurs tels que la gestion des déchets et les transports publics, de même que la planification intégrée pour tirer pleinement profit de l'inévitable interdépendance entre les régions, les agglomérations urbaines et l'économie rurale. Enfin, la coopération territoriale impliquant les petites villes et les villes de taille moyenne s'est révélée cruciale pour leur développement, notamment pour ce qui a trait à la fourniture de services d'intérêt général à l'échelle du territoire auquel elles appartiennent.

L'adoption d'une gouvernance mult niveau comme mécanisme décisionnel préférentiel pour des territoires, des gouvernements locaux et des agglomérations intégrées, organisés en réseau et qui collaborent entre eux peut s'accompagner d'un certain nombre de retombées positives pour la gouvernance locale – toutefois nuancées par des risques persistants. La gouvernance mult niveau n'est pas un concept neutre. Elle devrait servir de complément, et non d'alternative, à une meilleure gouvernance, plus autonome et ambitieuse, des collectivités régionales et locales. La gouvernance mult niveau peut donner lieu à de nouveaux domaines d'intervention (promouvoir l'innovation, des politiques plus durables) et permettre l'apparition de nouvelles voix institutionnelles (agences transversales, représentation de la société civile) pouvant faire évoluer les programmes classiques de décentralisation et de transfert de compétences vers un nouveau modèle. Un modèle dans lequel les collectivités locales et régionales soient autonomes, interdépendantes et coresponsables des décisions affectant directement leurs populations et leurs territoires.

En tirant parti des expériences déjà menées à travers le globe, la gouvernance mult niveau peut aider les collectivités locales à élaborer leur propre agenda et à participer au processus décisionnel national et international pour définir de nouveaux modèles de gouvernance mieux adaptés aux défis de demain.

3.2

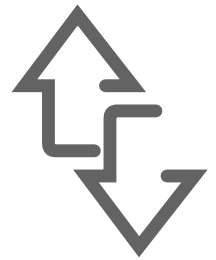
LES RÉGIONS, MOTEURS DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Le potentiel des régions en matière de développement ne peut se réaliser qu'à travers l'implication de l'ensemble du spectre territorial⁸. En tant qu'échelon intermédiaire entre le gouvernement central et les collectivités locales, les régions ont tout intérêt à mener et à coordonner les stratégies de développement territorial de façon plus efficace. Compte tenu de leur potentiel, leur champ d'action ne peut toutefois se limiter à la seule croissance économique. Faute d'une compréhension nuancée du développement et de ses effets, les opportunités de croissance s'offrant aux territoires peuvent facilement rester inexploitées. À l'échelle des régions et des territoires, le rôle des décideurs politiques est d'élaborer des stratégies et des perspectives détaillées permettant d'exploiter ce potentiel et d'en tirer une croissance économique satisfaisante, ainsi qu'un développement social et environnemental plus durable et plus inclusif.

Deux processus parallèles ont permis l'émergence du concept **d'approche territoriale du développement** : les processus de décentralisation et de régionalisation d'une part, et la remise en question grandissante des approches descendantes (*top-down*) traditionnelles axées sur la croissance économique d'autre part. L'objectif de ce nouveau concept est de promouvoir des stratégies régionales sur mesure couvrant les besoins et priorités des acteurs locaux et favorisant une croissance endogène, intégrée et progressive



Deux processus parallèles ont permis l'émergence du concept d'approche territoriale du développement : les processus de décentralisation et de régionalisation d'une part, et la remise en question grandissante des approches descendantes (*top-down*) traditionnelles axées sur la croissance économique d'autre part



capable de concilier développement humain et développement durable.

Pour en tirer pleinement profit, il convient de se focaliser sur trois aspects : (a) l'évolution de stratégies de développement régionales et nationales et leur cohérence ; (b) les initiatives locales de développement économique ; (c) les politiques environnementales efficaces garantissant la protection et la viabilité des écosystèmes naturels.

En ce qui concerne le premier aspect (les stratégies de développement régionales et nationales), la tendance est à une régionalisation croissante des stratégies de développement à l'échelle mondiale, tant dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires. Dans les pays fédéraux, le rôle prépondérant des États/régions dans la planification régionale est toutefois davantage

⁸ OCDE, *Reprise économique, innovation et croissance durable : le rôle crucial des régions*, Paris, 2011 ; Barca, McCann, et Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention ».



Photo : Ian Sane - Astoria, Oregon (États Unis).



Le rôle des régions en matière de développement durable a été reconnu tout au long du processus de définition et de négociation de l'Agenda 2030 pour le développement durable

consolidé ; dans les pays unitaires, leur rôle est plus variable – de très actif à passif – et leur marge de manœuvre souvent plus restreinte (par des contraintes financières). Dans la plupart des exemples analysés, la coordination et l'appropriation de stratégies divergentes entre les différents échelons de gouvernement apparaissent comme un enjeu persistant.

Afin de favoriser une croissance endogène dans toutes les régions, les stratégies de développement nationales devraient mieux étayer les dynamiques régionales, et transformer les relations asymétriques – ou le plus souvent hiérarchiques – qui continuent de prévaloir entre les niveaux de gouvernance nationale et infranationale en une démarche partenariale pour ce qui est de l'élaboration des politiques et de la définition des modes de financement. De leur côté, les collectivités régionales et locales devraient contribuer à l'instauration d'un processus ascendant (*bottom-up*) pour accroître la portée des dynamiques régionales. Ce double processus – du niveau national au niveau local et inversement – devrait contribuer à renouveler l'approche des politiques de développement, faciliter l'émergence d'initiatives locales, favoriser la création de nouveaux mécanismes et stimuler la créativité institutionnelle.

S'agissant du deuxième aspect, le rôle des collectivités régionales et locales dans le développement économique n'a cessé de croître ces dernières décennies. En 2013, dans les pays de l'OCDE, les collectivités régionales et locales ont apporté en moyenne 35 % du montant total des dépenses publiques aux affaires économiques⁹. Pourtant, le potentiel de croissance de nombreuses régions a souvent été entravé par des stratégies et des politiques descendantes reposant sur l'idée qu'en favorisant le dynamisme économique des principales zones urbaines et des régions les plus dynamiques on obtiendrait des résultats qui finiraient par bénéficier aux territoires ruraux et aux régions moins dynamiques. Les décideurs politiques et les chercheurs sont toutefois de plus en plus nombreux à suggérer que le potentiel de croissance économique n'est pas le lot exclusif des grandes agglomérations et des régions dynamiques, car les opportunités de croissance

existent dans tous les types de régions¹⁰ et toutes les typologies de territoires ont le potentiel de contribuer activement à la croissance économique nationale¹¹.

Toute une variété de politiques et d'instruments sont actuellement développés pour impliquer les entreprises et les acteurs locaux de façon à favoriser un développement endogène, une modernisation des économies territoriales, l'innovation et le partage des connaissances avec la création de pôles régionaux (incubateurs ou réseaux de PME, notamment), la mise en place de « systèmes productifs locaux » regroupant petits agriculteurs et petites entreprises dans les zones rurales, l'instauration de zones économiques spéciales, la coopération avec des centres de recherche (parcs technologiques, spécialisation intelligente, etc.), la spécialisation régionale (tourisme, par exemple), les partenariats économiques entre zones urbaines et zones rurales, une amélioration de l'accès aux infrastructures dans les zones où elles restent lacunaires, en particulier dans le domaine des transports et des TIC (accès haut débit), entre autres initiatives.

Quant au troisième aspect, le rôle des régions en matière de développement durable a été reconnu tout au long du processus de définition et de négociation de l'Agenda 2030 pour le développement durable. La plupart des effets du changement climatique se manifestent néanmoins à un niveau supra-local, et ses conséquences – inondations, sécheresses, crue et pollution des cours d'eau, etc. – ont tendance à affecter plusieurs localités sans nécessairement avoir une portée nationale, en particulier dans les grands pays et les pays de taille moyenne.

Les gouvernements régionaux sont souvent responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre de lois et de mesures dans des domaines étroitement liés à la durabilité environnementale. Parmi ces domaines figurent notamment : le changement climatique, l'éducation et la sensibilisation ; les énergies renouvelables, la préservation de la biodiversité, la gestion de l'eau, la protection des zones humides et des zones côtières, des forêts et des parcs naturels ; l'agriculture durable ; les technologies vertes ; la sécurité alimentaire. En effet, les interventions à l'échelle infranationale permettent généralement une meilleure adaptation aux composantes géographiques (montagnes, vallées, hydrographie) et biologiques (habitats et écosystèmes divers) d'un territoire. D'ailleurs, les collectivités régionales et locales ont tendance à se montrer plus performantes dans la protection et la préservation des aspects écologiques de leurs territoires.

⁹ OCDE, *Panorama des régions* (2016) ; *Examens territoriaux de l'OCDE* : Colombie (2014) ; Observatoire mondial des finances locales (CGLU/OCDE).

¹⁰ OCDE, *Reprise économique, innovation et croissance durable : le rôle crucial des régions*.

¹¹ Barca, McCann, et Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention ».

3.3

PETITES VILLES, INTERDÉPENDANCES ENTRE MILIEUX URBAINS ET RURAUX ET DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Bien que nous soyons déjà en plein dans l'ère urbaine, les petits centres urbains et les communes rurales jouent un rôle fondamental dans le développement des régions. Il n'existe toutefois pas d'outil de mesure universel permettant d'évaluer l'impact des petites villes sur le développement régional. Si beaucoup d'entre elles sont devenues les éléments centraux de cycles de croissance, d'autres petites villes se heurtent à la stagnation et au déclin. Contrairement aux grandes villes, la plupart des petites villes (et leurs économies) dépendent encore largement du contexte physique et géographique local dans lequel elles s'inscrivent – le plus souvent, un environnement rural – et de la place que la législation et les politiques nationales leur accordent. Ainsi, les petites villes ont tendance à pâtir des politiques et des cadres nationaux dissociant strictement le rural de l'urbain alors que, par définition, leurs économies interagissent et entretiennent des liens étroits avec l'environnement rural immédiat. En d'autres termes, une séparation rigide entre milieux urbains et ruraux tend à défavoriser – plutôt qu'à soutenir – les ménages et les entreprises des agglomérations de petite taille. En cohérence avec cette typologie rural/urbain floue et controversée, les petites villes sont dans l'ensemble largement tributaires des aides financières et techniques qu'elles reçoivent d'autres niveaux de gouvernement, en particulier des administrations régionales et nationales.

Les petites villes et les communes rurales sont toutefois nombreuses à avoir mis au point des systèmes de gouvernance locaux visant à tirer pleinement profit de leur rapport privilégié avec le contexte local et de leur connaissance approfondie de ce dernier – de ses atouts, mais surtout de ses problèmes. À bien des égards, **ces systèmes incarnent une certaine démocratie locale jetant un pont entre l'administration publique et les populations, les communautés des petites villes et des zones rurales.**

Compte tenu de la diversité du phénomène urbain, les petites villes peuvent être englobées dans un système urbain plus large, au sein duquel elles pourront s'impliquer de multiples façons. Les petites villes peuvent être éparpillées en périphérie de la sphère



Les petites villes et les communes rurales sont toutefois nombreuses à avoir mis au point des systèmes de gouvernance locaux visant à tirer pleinement profit de leur rapport privilégié avec le contexte local et de leur connaissance approfondie de ce dernier



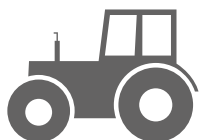
Ces systèmes incarnent une certaine démocratie locale jetant un pont entre l'administration publique et les populations, les communautés des petites villes et des zones rurales



Photo : Gustavo Martínez - Chivata (Colombie).



Ce n'est que lorsque la valeur ajoutée produite est réinvestie localement – aussi bien dans des activités agricoles que non agricoles – que les petites villes prospèrent, et stimulent le développement des régions rurales environnantes



d'influence économique, sociale et fonctionnelle d'une aire métropolitaine et faire office de dernière interface urbanisée avec la campagne environnante. Elles peuvent également être connectées à d'autres agglomérations intermédiaires avec lesquelles elles présentent des « complémentarités fonctionnelles », ce qui permet d'offrir à une communauté urbaine/rurale plus vaste des services habituellement réservés aux zones urbaines de plus grande dimension. Enfin, les petites villes peuvent appartenir à des zones faiblement peuplées largement tributaires de l'économie rurale : elles ont alors d'autant plus intérêt à chercher à coopérer avec leur environnement rural et ses acteurs socioéconomiques pour garantir la fourniture de services et une gestion efficace des ressources naturelles disponibles.

La situation des villes intermédiaires peut varier selon les dynamiques économiques de son contexte. Les centres urbains situés à proximité de grandes villes prospères sont nombreux à développer des bases économiques plus solides, car ils attirent des entreprises dont la production répond essentiellement aux demandes émanant de la grande ville ou aux demandes organisées par des entreprises y étant installées. Certains se convertissent en ville-dortoir, ou voient leur économie renforcée par le fait qu'une part de leur population active travaille dans la grande ville voisine. En général, plus la population du centre urbain est importante, plus la part de sa population économiquement active travaillant dans le secteur agricole est faible – et plus celle travaillant dans les secteurs secondaire ou tertiaire est importante.

Plus éloignées des grandes agglomérations, la plupart des petites villes mêlent caractéristiques urbaines et rurales. Bon nombre de communes rurales abritent des ménages vivant d'une activité non agricole, en quête d'opportunités professionnelles non agricoles dans les petites villes. Par ailleurs, de nombreuses agglomérations urbaines affichent des caractéristiques rurales (importance de l'agriculture urbaine pour beaucoup de ménages urbains à faible revenu, par exemple). Moins d'importance devrait être accordée à ce clivage rural/urbain, et toutes les agglomérations devraient être considérées comme appartenant à un même continuum – tant sur le plan de la taille de leur population que de l'importance de leur base économique non agricole. Le moment est



Photo : Guillaume Bavere-Viñales (Cuba).

venu, semblerait-il, de reconsidérer l'éternelle classification divisant les agglomérations en deux catégories : « rurales » ou « urbaines ».

Parmi les principaux leviers d'action par lesquels les petites villes peuvent contribuer au développement régional et rural, on peut mentionner : 1) agir comme centres de demande ou des marchés pour la production agricole des régions rurales ; 2) gérer la production et la distribution de biens et de services destinés aux régions rurales ; 3) favoriser la croissance et la consolidation des activités et emplois ruraux non agricoles ; 4) attirer des migrants ruraux des environs avec des offres d'emplois non agricoles ; 5) administrer les ressources naturelles en accord avec les besoins de populations urbaines et rurales croissantes. Les données empiriques existantes reflètent cependant de profondes variations dans la manière dont les centres urbains, qu'ils soient petits ou intermédiaires, assurent ces rôles.

Une différence essentielle entre les agglomérations en essor et celles qui sont en déclin semble être la diversité relative de leur base économique. Ce n'est que lorsque la valeur ajoutée produite est réinvestie localement – aussi bien dans des activités agricoles que non agricoles – que les petites villes prospèrent, et stimulent le développement des régions rurales environnantes. Ainsi, dans les régions agricoles où la production est dominée par de grandes exploitations à vocation commerciale, le rôle de marché d'écoulement des petites villes locales est réduit, les gros volumes de cultures marchandes court-circuitant les centres locaux. Si le succès économique des petites villes est souvent lié à la production agricole, il existe d'autres moteurs d'une importance potentiellement équivalente dans d'autres contextes (exploitation minière, tourisme, etc.).

Pour stimuler la productivité et le développement ruraux, un certain nombre de facteurs s'avèrent indispensables. Premièrement, bénéficier de politiques macroéconomiques et sectorielles favorables, notamment d'un régime foncier stable. Deuxièmement, identifier les facteurs propres au contexte : ils sont déterminants pour façonner les opportunités et les contraintes du développement local. Troisièmement, disposer d'outils financiers et fiscaux adéquats permettant aux collectivités territoriales de remplir un rôle toujours plus important et reconnu dans le développement régional.

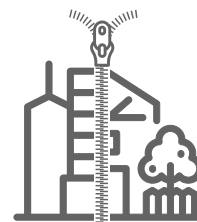
Dans les pays à revenu élevé, où l'agriculture ne représente qu'une très faible part du PIB et des emplois, les petites villes ont su combler l'écart concurrentiel qui les séparait des agglomérations et des aires métropolitaines de plus grande dimension en développant leur rôle au sein d'une économie basée sur la connaissance et les technologies. Dans certains



Les interdépendances et interactions entre « milieux ruraux » et « milieux urbains » se sont intensifiées, et sont devenues une composante importante des systèmes de subsistance et de production dans la plupart des régions du monde



Les interdépendances rural/urbain sont fondamentales, car elles définissent un socle commun pour l'intégration de deux réalités différentes



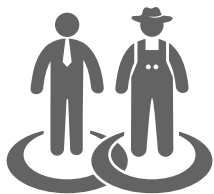
cas, elles font partiellement mentir l'idée selon laquelle le développement et la croissance sont directement corrélés avec la taille et la densité des grandes agglomérations.

Les interdépendances et interactions entre « milieux ruraux » et « milieux urbains » se sont intensifiées, et sont devenues une composante importante des systèmes de subsistance et de production dans la plupart des régions du monde. Elles sont également au cœur d'une transformation structurelle visant à passer d'une économie essentiellement agraire, caractérisée par une population majoritairement tributaire de l'agriculture, vers des économies plus complexes avec une concentration d'emplois dans les secteurs secondaire et tertiaire dégageant l'essentiel du PIB national.

Les nouvelles approches de partenariat rural/urbain accentuent les opportunités de développement durable qui existent en dehors des grands centres urbains. Les interdépendances rural/urbain sont fondamentales, car elles définissent un socle commun pour l'intégration de deux réalités différentes au travers d'un partage des ressources clés (eau, terres, agriculture, forêts, etc.) et, comme mentionné plus haut, la fourniture de services essentiels et l'accès à des infrastructures et opportunités. En pratique, les partenariats rural/urbain peuvent revêtir différentes formes. La création d'un cadre institutionnel entièrement neuf – un organisme consacré au partenariat, par exemple – est l'une des solutions les moins fréquentes. Dans



Les partenariats rural/urbain sont essentiels pour activer et mobiliser les acteurs et les parties prenantes des communautés concernées, et les impliquer dans la définition d'objectifs partagés et d'une vision commune, en leur fournissant les ressources institutionnelles, politiques et économiques nécessaires pour les atteindre



la plupart des cas, cet échelon de gouvernance ne dispose pas des moyens nécessaires – tant financiers qu'administratifs – pour réaliser le plein potentiel de ces relations. Des formes plus fluides et plus flexibles sont donc généralement requises pour optimiser les retombées de la coopération entre acteurs ruraux et urbains.

Les partenariats rural/urbain sont également façonnés par des facteurs externes, par l'environnement institutionnel et par le rôle potentiellement perturbateur des barrières politiques et réglementaires ; ils sont tributaires du manque de confiance entre les différentes parties prenantes et institutions, et de la fragmentation des politiques. Au nombre des facteurs positifs figurent des objectifs communs clairement définis, une compréhension spécifique du

contexte des interactions et de l'interdépendance rural/urbain et, plus important encore, le leadership et la participation démocratique. En termes de gouvernance, les implications sont claires : les collectivités locales ont besoin d'un soutien approprié. À moins d'une synergie avec des échelons de gouvernance nationaux ou supranationaux fondée sur un dialogue régulier et systématique, elles ne sont pas en mesure de contribuer au développement durable local.

Les partenariats rural/urbain sont essentiels pour activer et mobiliser les acteurs et les parties prenantes des communautés concernées, et les impliquer dans la définition d'objectifs partagés et d'une vision commune, en leur fournissant les ressources institutionnelles, politiques et économiques nécessaires pour les atteindre. À cet égard, les partenariats rural/urbain ont un impact direct sur le développement régional : ils galvanisent la participation. Ils ont une vraie incidence sur la gouvernance des relations rural/urbain et régionales : les partenariats fructueux soulèvent la question de l'efficacité des politiques et des institutions de gouvernance existantes pour ce qui est d'optimiser leur impact et les avantages potentiels pour leurs communautés.

L'agenda mondial du développement régional devra résolument défendre une approche territoriale plus globale qui, loin de marginaliser les petites villes et leur environnement, tirera profit de leur relation privilégiée avec le territoire, de leur modèle unique de relations sociales et d'une confiance institutionnalisée, ainsi que de leur proximité immédiate avec les ressources naturelles – autant d'éléments essentiels à la durabilité sociale, alimentaire et environnementale des territoires et des agglomérations urbaines.



Photo : Paulo Fassina - Mongolie

3.4

MESSAGES POUR L'AGENDA DES TERRITOIRES (RÉGIONS, PETITES VILLES ET COMMUNES RURALES)

1
SMS

LES GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX JOUENT UN RÔLE CRUCIAL DANS L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES, L'INTERCONNEXION DES ZONES URBAINES, PÉRIURBAINES ET RURALES ET LA PROMOTION DE LA COHÉSION SOCIALE ET D'UN DÉVELOPPEMENT ENDOGÈNE ÉQUITABLE.

Ils remplissent des fonctions essentielles, notamment en matière d'aménagement du territoire, de développement économique, de lutte contre la pauvreté, de sécurité alimentaire, de fourniture d'infrastructures stratégiques et de gestion environnementale. Les régions peuvent coopérer avec les petites villes et communes en leur apportant une aide technique et financière, et en renforçant leurs capacités. À une autre échelle, les petites villes sont également des acteurs clés du développement local et des prestataires de services essentiels, entretenant de fortes interactions et interdépendances avec les zones rurales et les villes intermédiaires environnantes. Dès lors, leur implication dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030 et du Nouvel Agenda Urbain figure en tête des priorités.

2
SMS

LES AGGLOMÉRATIONS URBAINES NE SONT PAS DES UNITÉS ISOLÉES ; ELLES S'INSCRIVENT DANS UN TERRITOIRE ET APPARTIENNENT À UN SYSTÈME TERRITORIAL.

Une stratégie de développement régional nationale exhaustive – étayée par un aménagement du territoire durable, des politiques urbaines et sectorielles cohérentes et une gouvernance multiniveau – est indispensable au succès du Nouvel Agenda Urbain. Elle doit permettre de fixer des objectifs nationaux et de promouvoir une croissance régionale équitable, des systèmes urbains solides et le renforcement du continuum rural/urbain, de façon à encourager l'établissement de relations productives et à favoriser la solidarité entre les différents territoires. La politique régionale nationale doit également reconnaître l'importance des petites agglomérations pour réduire la fragilité et la précarité qui les caractérisent.

3
SMS

L'ADOPTION DE STRATÉGIES RÉGIONALES PLUS INTÉGRÉES PEUT PERMETTRE DE POSER LES JALONS D'UN DÉVELOPPEMENT PLUS DURABLE, INCLUSIF ET EFFICACE

en faisant la promotion d'activités ancrées dans le territoire (croissance endogène) ; ceci en accordant la priorité aux valeurs humaines, en mobilisant les potentialités et les atouts locaux, en renforçant la coopération entre les territoires et les zones urbaines afin de stimuler les complémentarités et les synergies. Cette approche pourrait permettre de remédier à la spécialisation exacerbée et à la concurrence entre les territoires et les villes – deux problèmes associés à la mondialisation et qui contribuent à l'aggravation des inégalités, à l'épuisement des ressources naturelles et à l'asymétrie du développement entre les régions et au sein de ces dernières – mais aussi de tirer parti de sources de croissance inexploitées en lien avec l'innovation et la formation des ressources humaines.

4
SMS

UN ENVIRONNEMENT PORTEUR, PERMETTANT AUX GOUVERNEMENTS RÉGIONAUX ET LOCAUX D'EXPÉRIMENTER, D'INNOVER ET D'EXPLOITER LES RESSOURCES À LEUR DISPOSITION,

est essentiel à la mise en œuvre d'un processus de développement national tirant profit des potentialités locales. Pour qu'il soit favorable, cet environnement doit être doté de cadres juridiques et institutionnels appropriés qui définissent, pour chaque échelon de gouvernance infranational, une vision claire des responsabilités et des pouvoirs, une décentralisation fiscale efficace et des capacités de financement, ainsi que des mécanismes de péréquation adéquats pour aplanir les différences entre les régions. La faible autonomie financière des gouvernements régionaux et locaux limite en effet considérablement leur capacité à stimuler le développement local.

5
SMS

LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU EXIGE UN CHANGEMENT DE PARADIGME DANS LA RELATION ENTRE LES DIFFÉRENTS ÉCHELONS DE GOUVERNANCE.

Plusieurs décennies de réformes inégales de la décentralisation ont montré qu'il n'existe pas de niveau optimal de décentralisation, puisque le partage des compétences et leur mise en œuvre demeurent très spécifiques à chaque pays. Par ailleurs, dans les structures décentralisées, un chevauchement des politiques est inévitable : une séparation complète des responsabilités et des résultats est impossible dans le domaine de l'élaboration de politiques, et les différents niveaux de gouvernement finissent par devenir interdépendants. Dans ces conditions, la gestion publique exige l'adoption systématique d'un mode de gouvernance multiniveau, c'est-à-dire le renforcement des mécanismes de coordination destinés à aplanir les différences dans divers domaines (information, capacités, financement, politiques, administration, objectifs, transparence, etc.) qui entravent la mise en œuvre de politiques publiques efficaces.

6

SMS

LACOOPERATIONETLAGOVERNANCECOLLABORATIVEDEVRAIENTÉGALEMENTÊTREENCOURAGÉES ENTRE RÉGIONS, ENTRE LES RÉGIONS ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES, ET ENTRE PETITES VILLES

[coopération intercommunale] par la mise en place d'un cadre juridique adéquat et d'incitations financières visant à favoriser les solutions collectives et à améliorer les synergies entre les territoires plutôt que leur mise en concurrence stérile. La coopération entre les territoires, y compris la coopération territoriale supranationale et transfrontalière par le biais d'alliances ou de réseaux, peut également être utilisée pour contribuer efficacement au développement au-delà des frontières.

7

SMS

LA MISE EN ŒUVRE DE PLANS STRATÉGIQUES RÉGIONAUX ET LOCAUX INTÉGRÉS EXIGE L'IMPLICATION ET LA PARTICIPATION ACTIVE DES RÉSEAUX TERRITORIAUX ET DES PARTIES PRENANTES LOCALES

- et leur expertise - pour la formulation de stratégies de développement économique, l'aménagement du territoire, la planification des infrastructures (transports, infrastructures radiales, par exemple) et les politiques sectorielles (agriculture, éducation, santé, environnement, etc.). Tous les échelons de gouvernance (national, régional et local), la société civile, les secteurs économiques, les professionnels et les universitaires devraient collaborer pour façonner, à l'aide d'outils simplifiés et des nouvelles technologies, un développement territorial plus cohésif tenant compte des complémentarités fonctionnelles, les mouvements de population entre les zones rurales/urbaines et les régions (migrations permanentes et temporaires, populations flottantes, etc.) et qui soutient les interdépendances économiques et sociales. Les bourgs et les petites communes sont à « échelle humaine », ce qui constitue un atout pour encourager les processus participatifs et consultatifs impliquant les citoyens, remédiant ainsi à l'absence de données locales pertinentes constatée dans de nombreux pays.

8

SMS

ADOPTER UNE APPROCHE TERRITORIALE DU DÉVELOPPEMENT PERMET DE TIRER PARTI DES POTENTIALITÉS LOCALES ET RÉGIONALES

offertes par les lieux et les populations en renforçant les filières intégrées, en créant des opportunités d'emploi au niveau local et en impliquant les parties prenantes locales dans l'élaboration de politiques reflétant les réalités locales. Autoriser et aider ces territoires à contribuer aux politiques économiques locales permet de garantir que la croissance économique (et, par extension, les avantages socio-économiques en découlant) bénéficie non pas seulement à une poignée de zones géographiques données mais à un territoire plus vaste, de façon plus équitable, ce qui est crucial pour le développement national. Soutenir les petites villes et les communes rurales (et leur activité économique) et favoriser leurs liens avec les marchés régionaux et nationaux permet également d'augmenter la valeur ajoutée produite et réinvestie localement – aussi bien dans des activités agricoles que non agricoles –, encourageant du même coup le développement des petites villes et des régions rurales environnantes. Une attention particulière devrait être accordée à la sécurité alimentaire, en privilégiant la coopération avec les zones rurales proches, pour assurer la qualité des aliments, soutenir les petits producteurs et les PME, développer des circuits économiques courts et protéger la biodiversité.

9

SMS

LES RÉGIONS PEUVENT ÊTRE L'ÉCHELON PERTINENT POUR FOURNIR LES SERVICES ET INFRASTRUCTURES RADIALES NÉCESSAIRES POUR AMÉLIORER LA CONNECTIVITÉ, ET AINSI RENFORCER L'INTÉGRATION ET L'ÉQUILIBRE DES TERRITOIRES

– en particulier dans les régions abritant des agglomérations isolées et dispersées. Les investissements à long terme restent un besoin stratégique, et des approches novatrices s'imposent pour surmonter des contraintes budgétaires toujours plus nombreuses. Si on leur en donne les moyens, les régions peuvent contribuer à la mise en commun des ressources nationales/locales et publiques/privées par le biais de nouveaux modèles de partenariat adaptés à leur contexte. Associés à un aménagement intégré du territoire, les investissements peuvent renforcer le partenariat entre échelons de gouvernance régional/urbain/local en mutualisant les ressources et les capacités pour améliorer les synergies urbain/rural et ainsi fournir des infrastructures durables en matière de mobilité, de services sociaux (santé, éducation) et d'accès à l'Internet haut débit et aux TIC.

10

SMS

UN DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL INTÉGRÉ EST TOUT AUSSI IMPÉRATIF POUR FAVORISER LA VIABILITÉ ÉCOLOGIQUE.

Les plans collaboratifs d'aménagement du territoire impliquant les collectivités régionales et locales selon une approche participative devraient contribuer à protéger les ressources naturelles (gestion des sources d'eau et des bassins hydrographiques, protection des zones humides et du littoral, etc.) et la biodiversité en s'attaquant aux principales menaces naturelles (gestion des cours d'eau pour éviter les inondations, la déforestation ou la désertification, etc.). Ils peuvent également promouvoir des politiques d'atténuation du changement climatique dans les territoires d'influence ruraux des centres urbains (par exemple grâce à la mise en place de « ceintures vertes » autour des villes pour servir de zones tampons écologiques, la création de corridors écologiques pour protéger la biodiversité ou l'amélioration des réseaux de transport pour réduire les émissions de CO₂), préserver les terres agricoles pour améliorer la sécurité alimentaire, contribuer à l'amélioration de la gestion des déchets et générer du capital naturel pour des territoires résilients et productifs.

**LES
GOUVERNEMENTS
RÉGIONAUX
JOUENT UN
RÔLE CRUCIAL**
DANS L'ÉQUILIBRE DES
TERRITOIRES, URBAINS,
PERIURBAINS
ET RURAUX

**LES
AGGLOMÉRATIONS
URBAINES NE
SONT PAS DES
UNITÉS ISOLÉES.**
ELLES S'INSCRIVENT
DANS UN TERRITOIRE ET
APPARTIENNENT
À UN SYSTÈME
TERRITORIAL

**LA GOUVERNANCE
MULTINIVEAU
NÉCESSITE UN
CHANGEMENT DE
PARADIGME** DANS
LA RELATION ENTRE LES
DIFFÉRENTS NIVEAUX DE
GOUVERNEMENT

**ADOPTER
UNE APPROCHE
TERRITORIALE DU
DÉVELOPPEMENT**
PERMET DE TIRER PARTI
DES POTENTIALITÉS
LOCALES ET
RÉGIONALES

**L'ADOPTION
DE STRATÉGIES
RÉGIONALES
PLUS INTÉGRÉES PEUT
PERMETTRE DE POSER
LES JALONS D'UN
DÉVELOPPEMENT PLUS
DURABLE, INCLUSIF
ET EFFICACE**

**LA MISE EN
ŒUVRE DE PLANS
STRATÉGIQUES
RÉGIONAUX ET LOCAUX
INTÉGRÉS EXIGE
L'IMPLICATION ET LA
PARTICIPATION ACTIVE DES
RÉSEAUX TERRITORIAUX
ET DES PARTIES
PRENANTES
LOCALES**





04.

CONCLUSIONS



1.

INTRODUCTION

L'année 2015 a été marquée par une **convergence de forces** susceptible d'aboutir à une transition vers un cycle de développement à long terme à la fois plus durable et plus inclusif dans nos sociétés¹. La communauté internationale s'est accordée sur la nécessité de faire concorder ce nouveau cycle de développement avec une transition inclusive et durable des systèmes économiques et sociaux, de sorte à éradiquer la pauvreté, réduire les inégalités et stimuler le développement, tout en respectant les limites de notre planète². La portée transformatrice de cette transition fait l'objet de vifs débats.

L'adoption par les Nations unies de l'Agenda 2030 et de l'Accord de Paris, à l'issue de la COP21, est révélatrice de la reconnaissance politique du fait que nous vivons une époque caractérisée par une forte influence de l'homme sur l'environnement (l'« anthropocène »), où les inégalités ont atteint des niveaux extrêmes, et de la nécessité, pour l'avenir, de systèmes économiques encadrés par des garde-fous environnementaux³.

Ce changement se produit **au moment précis où l'essentiel de la population mondiale vit en milieu urbain**, qu'il s'agisse de petites agglomérations, de villes « intermédiaires » ou de grandes aires métropolitaines. Comme indiqué précédemment, si les prévisions des Nations unies se réalisent, la population urbaine devrait doubler au cours des quarante prochaines années : pas moins de 7 milliards de personnes vivront en milieu urbain à l'horizon 2050, sur les 9,5 milliards que comptera la planète. Dès lors, il va de soi que les réponses développées à l'échelle des villes et des territoires ouvriront la voie à des solutions mondiales⁴.

Les défis associés aux différents niveaux d'agglomération – et leurs solutions – ont été évoqués dans les différents chapitres du rapport GOLD IV. Dans la présente conclusion, ces solutions sont abordées dans un

contexte plus général, redéfini par les accords internationaux et, notamment, par l'Agenda 2030, l'Accord de Paris et le Nouvel Agenda Urbain.

Ces conclusions explorent les principales tendances qui poseront les jalons d'un avenir durable, les solutions aux enjeux urbains et territoriaux actuels, et exposent enfin les recommandations que CGLU adresse à ses membres et partenaires, au reste des gouvernements locaux et régionaux et aux institutions internationales.

* Les notes et la bibliographie des conclusions se trouvent à la fin du chapitre.



Les réponses développées à l'échelle des villes et des territoires ouvriront la voie à des solutions mondiales



Photo: Insights Unspoken - Addis Ababa (Ethiopie).

2.

LE CONTEXTE MONDIAL

Les nombreux sommets et accords internationaux de ces dernières années offrent une occasion unique de faire le bilan des progrès accomplis depuis 1992 (Sommet de la Terre), 1996 (Habitat II) et en particulier 2000, date à laquelle les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ont été adoptés comme programme d'action pour la mise en œuvre du nouveau consensus sur le développement. Parvenir à un consensus international sur les préalables fondamentaux à un monde pacifique et prospère s'est fait au prix d'un effort considérable. Depuis le début des années 1990, le développement est associé à la **démocratisation de l'État**, qui doit garantir à la société civile la liberté des droits politiques et civils. Ce processus se fonde sur la **Déclaration universelle des droits de l'homme**, et de nouveaux modèles économiques et sociaux compatibles avec les préceptes du **développement durable**.

Par ailleurs, un tour d'horizon des programmes de développement des Nations unies postérieurs à 1990 suffit pour constater que les décideurs de la politique mondiale ont **progressivement reconnu l'importance du rôle que les gouvernements infranationaux ont à jouer** dans la mise en œuvre des accords politiques internationaux, surtout dans un monde où la population est désormais majoritairement urbaine. Les derniers accords en date – Sendai, Addis Abeba, l'Agenda 2030, les Objectifs de développement durable (ODD) et la COP21 – consolident ces changements, favorisant une meilleure compréhension de ce qu'implique la gouvernance multinationale pour un développement inclusif et durable. Pour les gouvernements locaux et régionaux, de même que pour la communauté internationale dans son ensemble, les agendas universels adoptés l'an dernier mettent l'accent sur les transformations à entreprendre de toute urgence pour aborder les changements et enjeux économiques, socio-spatiaux et environnementaux sans précédent

intervenant en ce début de xxi^e siècle. Ces accords et initiatives sont interconnectés, et doivent être envisagés comme un **agenda de développement mondial commun**. Soulignons toutefois que ces agendas, bien qu'ils définissent des arrangements institutionnels et de gouvernance réels, n'évaluent pas correctement l'ampleur considérable de la transition vers un monde plus urbanisé, ni ses profondes répercussions sur l'agenda de développement. Si le Nouvel Agenda Urbain ne pallie pas convenablement cette lacune, ce sera une occasion manquée.

La conjoncture actuelle peut également être interprétée comme un champ de possibilités sans précédent : pour la première fois de son histoire, l'humanité est en mesure d'éradiquer la pauvreté et la faim. Une nouvelle idée fait son chemin, selon laquelle nous entrons dans une ère où la technologie existe pour réorganiser l'économie de façon à garantir à chacun l'accès à la nourriture, la santé, l'éducation et les autres services essentiels, ainsi que pour disposer, grâce à l'automatisation croissante, de temps libre à consacrer à un apprentissage tout au long de la vie, et à une participation accrue à la vie politique. Cette tendance se reflète dans le succès grandissant de l'économie collaborative, de la culture *maker*, de l'apprentissage libre et de la coproduction comme principe culturel fondamental d'identité, d'appartenance et d'aspiration. Ces tendances sont particulièrement marquées dans les grandes agglomérations métropolitaines. Enfin, l'engouement inédit des jeunes de toutes les régions et de toutes les cultures du monde pour les nouveaux réseaux sociaux et les échanges, y compris économiques, sur téléphone portable est un phénomène révélateur d'un écosystème urbain toujours plus réactif, collaboratif et interconnecté.

Ce consensus renforce la volonté d'une approche plus intelligente, qui reconnaisse la nécessité d'institutions publiques bien

informées, transparentes et proactives, disposées à prendre l'initiative pour atteindre un consensus sociétal et renforcer la participation citoyenne. À différents niveaux de notre société, où la technologie, l'évolution démographique, l'ouverture culturelle et les nouveaux modèles d'activité économique convergent, **les prochaines décennies représentent une occasion inédite pour reconfigurer en profondeur les structures sociales, les opportunités économiques et les systèmes culturels de croyance et d'attachement.** Les gouvernements locaux et régionaux peuvent montrer la voie en formulant des solutions depuis le niveau local pour répondre à ces aspirations, en tirant profit de leur proximité pour créer un nouveau modèle de « gouvernance partagée ».

À l'heure actuelle, cette opportunité est pourtant conditionnée par des retards structurels et institutionnels à différents niveaux. Le sentiment prévaut, chez les décideurs politiques du monde entier, que la crise financière mondiale survenue en 2007 marque la fin d'une époque et le début d'une transition mondiale vers une nouvelle ère. En 2009, l'économie mondiale s'est contractée pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale (en termes de calcul du PIB). Le débat fait rage entre les analystes misant sur l'émergence d'un nouveau cycle de développement à long terme et ceux prédisant l'enlisement de larges pans de l'économie dans un scénario de stagnation prolongée.

Cependant, il n'y a pas eu d'équivalent aux accords de Bretton Woods, adoptés au lendemain de la Seconde Guerre mondiale pour décider d'un nouvel ordre économique mondial rétablissant une certaine régulation macroéconomique. Les économies nationales sont encore plus vulnérables à l'endettement et aux flux de capitaux spéculatifs. La financiarisation, les modèles de croissance économique reposant sur la dette et la marchandisation des biens publics affectent les économies nationales et locales (comme en témoigne la multiplication des crises alimentaires et immobilières à travers le monde) et suscitent des ondes de choc financières qui aggravent l'insécurité et les inégalités. Les phénomènes liés à l'évolution des systèmes économiques, la nouvelle répartition internationale du travail et les nouveaux moyens de production ont également nourri la crise de l'emploi et creusé les écarts en termes de richesse créant ainsi des conditions d'insatisfaction souvent propices à l'agitation sociale.

Dans le même temps, le modèle de croissance actuel se révèle incapable de mettre fin à la surconsommation de ressources naturelles renouvelables et non renouvelables et aux émissions de gaz à effet de serre qui exacerbent la variabilité du climat. En substance, l'humanité façonne la société contemporaine d'une façon toujours plus inégalitaire, en



Une nouvelle idée fait son chemin, selon laquelle nous entrons dans une ère où la technologie existe pour réorganiser l'économie de façon à garantir à chacun l'accès à la nourriture, la santé, l'éducation et autres services essentiels



excédant largement la capacité de notre planète à renouveler ses systèmes naturels de régulation de la biosphère. Ces processus coexistent avec des dynamiques tolérant que près de la moitié de la population mondiale subsiste avec moins de 2,50 dollars par jour.

Le monde est confronté aux conséquences négatives d'un mode de consommation non viable. Dans le Sud, le gros de la population est pris au piège de la pauvreté et peine à joindre les deux bouts, tandis que dans le Nord, de plus en plus de personnes sont condamnées à basculer dans la précarité si elles perdent leur emploi ou échouent à en trouver un. Tout cela, combiné aux carences institutionnelles observées à différents niveaux, menace le succès du Nouvel Agenda de développement à l'horizon 2030. Partout dans le monde, les institutions publiques se montrent en effet incapables d'instaurer un nouveau modèle de développement socialement inclusif et durable. Bien souvent, elles se retrouvent engoncées dans des contraintes institutionnelles obsolètes nuisant à toute volonté d'expérimenter ou d'innover. La dégradation des systèmes de protection sociale, la surcharge ou l'insuffisance des infrastructures résultant d'un désinvestissement partiel de l'État, la régulation inefficace des marchés et le manque de planification ne font qu'aggraver la crise de légitimité des institutions publiques.

Au même temps, la plupart des gouvernements investissent dans le renforcement des capacités, l'amélioration de la gestion des performances, les technologies de l'information et dans des formes de gouvernance multinationales susceptibles de renforcer leur efficacité administrative. En parallèle, notamment au cours de ces dix dernières années, il y a eu des changements importants dans la manière de concevoir l'État, pour essayer de le rendre plus efficace, capable et fiable. Cela coïncide avec une tendance à la décentralisation et à une attente culturelle au renforcement de la participation démocratique comme préalable institutionnel à une gouvernance plus sensible aux besoins des populations. Cette tendance imprègne le débat



A moins de prendre des mesures à l'échelle des villes et des territoires pour combattre les inégalités et le changement climatique et ses impacts, les énormes progrès réalisés au cours du siècle passé seront balayés, et les grands problèmes contemporains tels que la pauvreté, les inégalités et la dégradation de l'environnement s'en verront aggravés



mondial actuel, comme en témoigne la version préliminaire du Nouvel Agenda Urbain.

Il est de plus en plus souvent fait référence au passage nécessaire d'un modèle de développement socio-économique inefficace, excluant et non viable à un modèle plus équitable et plus durable, qualifié de « prochaine grande transformation⁵ ». Malgré le peu de progrès accomplis à l'échelle mondiale pour garantir que les conditions du prochain cycle de développement à long terme respecteront les limites de ce que peut supporter la planète, on assiste – comme souligné dans le rapport – à un encourageant foisonnement d'« expérimentations » axées sur la durabilité dans les agglomérations et territoires du monde entier⁶. Le potentiel évolutif de ces expérimentations *existantes* pourrait bien être d'une importance équivalente à celle de n'importe quel accord adopté par les Nations unies. Leur prolifération et leur portée peuvent suffire à justifier la théorie selon laquelle elles laissent présager l'émergence d'un nouveau mode de gouvernance urbain et territorial. Les limites structurelles du modèle économique mondial contemporain ont été montrées du doigt, de même que le manque de viabilité du système de production qui le supporte, ce qui est étroitement lié aux habitudes de consommation et aux comportements sociaux.

Le problème de l'accroissement des inégalités, par opposition à la « simple » pauvreté, occupe désormais une place plus prominente dans l'agenda. Il est admis qu'à moins de prendre des mesures à l'échelle des villes et des territoires pour combattre les inégalités et le changement climatique et ses impacts, les énormes progrès réalisés au cours du siècle passé seront perdus et les grands problèmes

contemporains tels que la pauvreté, les inégalités et la dégradation de l'environnement s'en verront aggravés. L'avenir de l'humanité dépend de la manière dont les défis locaux et urbains seront abordés ; c'est pourquoi il est important d'analyser ce qui est en train de se produire à l'échelle de nos cités et territoires, pour discerner la dynamique potentielle d'un nouvel ordre socio-économique émergent, inclusif et durable. À cette fin, il est nécessaire de comprendre le potentiel évolutif du moment présent, et d'identifier les voies de transition possibles que nous réserve l'avenir.

Dans toutes les sections régionales de CGLU et bon nombre de réseaux de collectivités locales, les débats et processus politiques témoignent d'une volonté des autorités régionales et locales de s'attaquer en amont aux profonds enjeux institutionnels actuels. Ce processus est essentiel pour élaborer conjointement des solutions locales à des problèmes transversaux complexes comme l'inégalité, l'exclusion sociale, les pressions environnementales et la mutation des économies régionales et locales. La structure du rapport GOLD IV et l'analyse qui y est développée reflètent la nature transversale de ces enjeux : l'informalité et la marginalisation socio-économique, le manque d'interconnectivité des infrastructures et de résilience environnementale affectent de la même façon les aires métropolitaines, les villes intermédiaires, les petites villes et les zones rurales. Tous posent des défis que les collectivités locales et régionales se doivent de relever en fonction des besoins et atouts spécifiques de leurs territoires et communautés.

La prochaine partie revient sur les principaux problèmes liés aux différents échelons de gouvernance infranationale analysés dans le rapport. Après un bref rappel des aspects transformateurs des nouveaux agendas mondiaux, les conclusions s'intéressent à l'importance d'une approche intégrée du développement pour impliquer les citoyens et les communautés locales. Les différents moteurs de changement susceptibles d'engendrer, à terme, la transition nécessaire vers un avenir durable dans les aires métropolitaines, les villes intermédiaires et les zones mixtes rural/urbain y sont identifiés. Il est également fait référence aux réformes qui s'imposent au niveau des politiques et cadres institutionnels nationaux pour exploiter le potentiel des territoires. À cet effet, ce chapitre s'appuie sur deux facteurs décisifs : l'instauration d'un nouveau contrat social avec les citoyens reposant sur le « Droit à la ville », et les moyens pour assurer le financement du Nouvel Agenda Urbain mondial. Il se conclut enfin sur une série de recommandations adressées à l'ensemble des acteurs désireux de promouvoir le changement, la durabilité et l'inclusion dans les systèmes de gouvernance locale, nationale et mondiale..

3.

AIRES MÉTROPOLITAINES, VILLES ET TERRITOIRES : PRINCIPAUX RÉSULTATS

L'objectif du rapport GOLD IV est de placer les autorités locales et régionales au centre du Nouvel Agenda Urbain, en renforçant ses liens avec l'Agenda 2030 et l'Accord de Paris sur le climat, et en traduisant leur horizon normatif en des politiques concrètes à même de transformer les villes et territoires avec l'implication des citoyens et des communautés.

Dans cette optique, les approches sectorielles traditionnelles ont été sciemment laissées de côté au profit d'une approche territoriale plus englobante, fondée sur la vision et l'expérience des dirigeants régionaux et locaux à la tête des métropoles, villes intermédiaires, petites villes et régions.

Après une analyse du phénomène d'expansion des aires métropolitaines à l'origine d'une mutation du paysage urbain mondial, le rapport s'intéresse **dans son premier chapitre** à quelques-uns des plus inquiétants contrastes caractérisant la plupart de ces agglomérations : la concentration de richesse et de pauvreté, de formidables opportunités en parallèle d'une exclusion sociale croissante, la promesse d'une meilleure qualité de vie qui se heurte à de mauvaises conditions de logement, aux encombrements et à la pollution, et, dans les pays en développement, les quartiers marginaux. Les métropoles sont considérées comme des « moteurs de croissance » et, en tant que tels, jouent un rôle central dans nos sociétés. Pourtant, elles n'ont pas su répondre à certains enjeux décisifs touchant à la gouvernance, à la gestion démocratique et au financement.

Bon nombre de systèmes de gouvernance métropolitaine sont d'ailleurs en train d'être réformés et modernisés à travers le monde. Ces réformes sont toutefois rarement parfaites, et s'accompagnent souvent de concessions dans

différents domaines. L'expérience a prouvé qu'il n'existe pas de solution unique applicable à tous les cas. Ceci étant, le rapport répertorie quelques principes fondamentaux tendant à favoriser des systèmes de gouvernance métropolitaine démocratiques et collaboratifs : démocratie locale, transparence, subsidiarité, efficacité, ressources et outils de financement adéquats favorisant un développement équilibré et polycentrique, et mécanismes pour promouvoir la péréquation du financement afin de faciliter la cohésion et l'harmonie des aires métropolitaines.

Au cœur de ces enjeux réside l'urgence d'un leadership métropolitain qui favorise l'expérimentation et vise de nouveaux modèles de coopération et de gestion, ainsi que de dirigeants qui adoptent une vision plus cohérente pour dépasser les approches fragmentées par secteur et qui tiennent compte des tensions systémiques entre l'intégration sociale, la protection de



Les métropoles sont considérées comme des « moteurs de croissance » et, en tant que tels, jouent un rôle central dans nos sociétés. Pourtant, elles n'ont pas su répondre à certains enjeux décisifs touchant à la gouvernance, à la gestion démocratique et au financement



l'environnement et la nécessité d'une croissance soutenue.

Le rapport insiste sur la démocratisation de la gouvernance métropolitaine et sur le besoin de renforcer le rôle des organisations locales et des citoyens bien au-delà des mécanismes électoraux conventionnels. En effet, une démocratie locale dynamique est une condition préalable à l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance métropolitaine, capable d'identifier et de négocier les tensions et les contradictions inhérentes aux sociétés urbaines complexes. Elle devrait être soutenue par des mécanismes participatifs favorisant une implication active de la société civile, en particulier des groupes marginalisés ou privés du droit de vote, y compris des immigrants.

Bien qu'elle ne soit pas entièrement neuve ni dénuée de risques, la planification stratégique est présentée ici comme un modèle prometteur à partir duquel construire une vision intégrée applicable à l'aire métropolitaine dans son ensemble, réunissant les différents aspects du développement urbain durable.

Elle offre l'opportunité de planifier et de décider d'une façon collaborative, en engageant les nombreux territoires concernés, en conservant une approche participative impliquant la société civile et les parties prenantes locales. À terme, au moyen de leur participation active, les citoyens peuvent contribuer à venir à bout du partage asymétrique des pouvoirs inhérent aux modalités de prise de décision politique et à l'écosystème productif des aires métropolitaines. **La planification stratégique participative peut être envisagée comme un outil puissant permettant de s'acheminer vers une « co-crédation » de la ville.**

Souvent considérées comme des « moteurs de croissance », les aires métropolitaines dynamisent les économies nationales (voire internationales) en apportant des atouts décisifs et des externalités positives aux économies locales et nationales auxquelles elles appartiennent. Elles ont joué un rôle clé dans la

transition économique opérée dans de nombreux pays émergents et en développement au cours des dernières décennies.

Ces dynamiques sont étroitement liées à la course à la compétitivité et au désir d'attirer les investissements et les entreprises internationales qui les caractérisent – une tendance alimentée par la financiarisation des économies urbaines. La dérégulation des marchés financiers, la prédilection des investisseurs institutionnels pour les actifs immobiliers, la privatisation des espaces et des services publics, la titrisation des obligations hypothécaires et municipales ont transformé les économies métropolitaines en profondeur, posant de nouveaux défis.

Au nombre de ces défis (qui résultent des « externalités négatives » de cette approche compétitive), le rapport attire l'attention sur les dynamiques d'exclusion (gentrification et marginalisation, par exemple) qui façonnent les aires métropolitaines et mènent à des modèles de développement insoutenables. Ceci pourrait entraîner l'émergence d'une ville à deux vitesses, composée de zones prospères d'un côté, et de zones défavorisées de l'autre (une réalité structurelle dans le Sud). Dans ce contexte, comme le souligne le rapport, l'un des principaux défis auxquels sont confrontées les aires métropolitaines aujourd'hui est celui de **conjuguer leurs stratégies d'attractivité avec un agenda axé sur l'inclusion et la durabilité.**

La durabilité environnementale devient elle aussi un élément incontournable des politiques métropolitaines. À des degrés divers, les villes du monde entier contribuent à la durabilité environnementale – voire en prennent l'initiative, tant individuellement qu'à travers leur participation à des réseaux mondiaux (par le biais de la Convention des maires pour le climat et l'énergie, par exemple) – avec la mise en œuvre de projets touchant à différents domaines.

Bien que ces initiatives aient fait leurs preuves, la volonté d'agir des gouvernements locaux est régulièrement entravée par des obstacles divers, liés notamment au financement, au contexte institutionnel, à la législation ou à la réglementation, à la technologie, au savoir, etc. Compte tenu de l'incapacité des villes à résoudre ces difficultés unilatéralement, un cadre de coopération renforcé est nécessaire entre tous les niveaux de gouvernance, le secteur privé et la société civile.

Les principaux aspects de la durabilité environnementale et de l'intégration sociale doivent être abordés de manière globale et intégrée. En effet, les efforts déployés pour atteindre un système de production et de consommation plus « vert » ont nettement fait pencher la balance du côté de la dimension économique. La dépolitisation de la question – ou *écoblanchiment* – a focalisé l'attention (et les ressources) sur la compétitivité et le financement du modèle



Une démocratie locale dynamique est une condition préalable à l'émergence d'une nouvelle forme de gouvernance métropolitaine, capable d'identifier et de négocier les tensions et les contradictions inhérentes aux sociétés urbaines complexes



« vert », en négligeant les problématiques sociales et spatiales que cela est susceptible d'engendrer à l'échelle métropolitaine.

Les aires métropolitaines, et les villes en général, se retrouvent dans une situation critique lorsqu'il s'agit de fournir des logements et autres services essentiels. Tel que mentionné dans le rapport, on estime en effet que 2,4 milliards de personnes n'ont toujours pas accès à des installations sanitaires convenables et que 1,9 milliard de personnes utilisent des sources d'eau non traitées ou potentiellement contaminées dans les pays en développement – dont une part importante vit en milieu urbain. Il est urgent de mettre en œuvre des politiques facilitant l'accès à la terre et au logement – notamment, en améliorant la réglementation relative à l'utilisation du sol et au marché immobilier. De même, de nouveaux mécanismes pour garantir une gestion coordonnée des services publics sont essentiels, pour trouver un équilibre entre intégration sociale et viabilité financière.

Dans un contexte où les gouvernements centraux éprouvent des difficultés croissantes à préserver leurs systèmes de protection sociale, **les gouvernements locaux – et les gouvernements métropolitains en particulier – sont de plus en plus souvent sollicités comme acteurs clés de la « régulation » d'une société urbanisée et piliers d'une démocratie locale de qualité**, compte tenu de leurs responsabilités accrues quant à différents aspects sociaux, économiques, environnementaux et culturels de la vie urbaine.

À l'issue d'un examen des politiques centrées sur les personnes afin de garantir le respect des



Les villes intermédiaires sont encore largement absentes des programmes de développement mondiaux



droits et la qualité de vie à l'échelle de la ville, il a été estimé que l'approche dite du « Droit à la ville » – étayée par une démocratie locale plus dynamique et une implication accrue des citoyens dans la co-production de la ville – constitue un cadre global propice pour répondre aux objectifs fixés par les ODD et le Nouvel Agenda Urbain et pour intégrer la reconnaissance des droits humains et sociaux.

Dans son deuxième chapitre, le rapport se penche sur les villes intermédiaires, dont le rôle est essentiel à la cohésion territoriale, au développement de leurs régions et de leurs pays respectifs, à la fois en tant que pôles régionaux et fournisseurs de services administratifs et sociaux habituellement liés aux activités économiques locales. Cependant, malgré leur poids démographique (elles accueillent 20 % de la population mondiale) et territorial, et leur rôle capital au sein des systèmes urbains nationaux, les villes intermédiaires sont encore largement absentes des programmes de développement mondiaux. De plus, la mutation des économies nationales et de l'économie mondiale s'accompagne d'une remise en question de leur



Photo : Seba Della y Sole Bossio - Allahabad (Inde).



Beaucoup de villes intermédiaires ont su tirer parti de leurs relations économiques, sociales et culturelles, grâce à la proximité et à leur taille humaine

rôle et de leurs fonctions dans de nombreux pays.

L'internationalisation de la finance, l'exposition grandissante des économies nationales à la concurrence mondiale et les réformes structurelles, tout autant que les changements qui affectent les systèmes de production, soumettent les villes intermédiaires à des pressions sans précédent.

Le rôle traditionnel, la localisation et le champ d'intervention des villes intermédiaires au sein des **systèmes urbains nationaux** sont en train d'être redéfinis dans le contexte de la transformation des systèmes de villes, aux niveaux national et mondial. Au rythme auquel elle progresse, l'urbanisation bouleverse les systèmes de villes traditionnels, qui tendent désormais à

travailler plus en réseaux, plutôt que d'établir des relations hiérarchiques, s'appuyant sur des nouveaux liens fonctionnels et l'interdépendance. Dans ce contexte, les villes intermédiaires du monde entier sont aujourd'hui confrontées à des enjeux communs inhérents à l'asymétrie accrue des performances, aussi bien entre les villes intermédiaires et les aires métropolitaines qu'entre les villes intermédiaires elles-mêmes. Bon nombre de villes intermédiaires ont ainsi développé des clusters d'activités économiques au service de grandes villes, ou ont évolué pour s'insérer dans des corridors urbains qui dépassent parfois les frontières nationales.

D'autres, en revanche – particulièrement celles situées en dehors ou à la périphérie des régions les plus dynamiques – stagnent, voire sont en déclin. Alors que les capitaux se concentrent dans les systèmes urbains en croissance et les régions économiquement dynamiques, les villes « en déclin » subissent la dépréciation de leurs actifs et une perte d'investissements. Les disparités socio-économiques grandissantes entre régions métropolitaines, villes intermédiaires et régions rurales, contribuent à creuser les inégalités, à susciter des départs vers de plus grandes villes et à accélérer la marginalisation des populations et des territoires – une situation qui ne profite à aucune des zones concernées.



Photo: Ed Webster - Gand (Belgique).

Comme suggéré dans le rapport, face à ce dualisme urbain, il convient de mettre en place des politiques diversifiées et des stratégies d'investissement entre les villes-centres et les villes secondaires, afin de corriger les déséquilibres au sein des pays et des régions. **Des politiques urbaines et territoriales inclusives sont nécessaires à l'échelle nationale pour contrebalancer les inégalités croissantes, promouvoir des systèmes urbains solides et équilibrés et renforcer la cohésion territoriale.**

Ceci étant, **beaucoup de villes intermédiaires ont su tirer parti de leurs relations économiques, sociales et culturelles, grâce à la proximité et à leur taille humaine** ; par exemple, à travers la mise en place de circuits économiques plus courts et plus efficaces, pour soutenir les marchés locaux et la production locale, ou l'amélioration de l'intercommunalité pour optimiser l'offre de services et d'équipements. Certaines villes ont entamé leur transition vers un modèle de production de biens et de services davantage fondé sur le savoir et la technologie, et sont devenues des pôles culturels à forte attractivité touristique.

D'autres villes intermédiaires ont toutefois des difficultés à transformer leurs avantages comparatifs en opportunités de développement économique. Bien qu'il n'existe pas de réponse simple ou immédiate à ces problèmes, le rapport a dégagé une série de stratégies auxquelles les villes intermédiaires peuvent recourir pour prendre l'initiative.

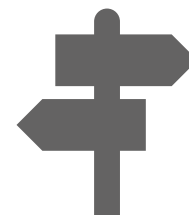
Ainsi, dans les régions en développement, les villes intermédiaires en croissance rapide peuvent donner la priorité à une approche flexible et intégrée de l'urbanisme, à une meilleure gestion du foncier (notamment un régime foncier sûr), à la réforme de la gouvernance urbaine, à la gestion financière et aux services publics de manière à garantir un niveau de vie décent pour tous en se fondant sur le respect des droits humains.

Les villes intermédiaires contraintes de mener des réformes structurelles face au ralentissement de la croissance économique devraient mettre l'accent sur la formation (recyclage et acquisition de nouvelles compétences), la participation des communautés locales et un leadership fort (commercial et politique), et faire le pari de l'innovation et des nouvelles technologies. À cet égard, voici quelques exemples de politiques spécifiques : créer une culture de coopération ; promouvoir une décentralisation effective ; amorcer une transition vers des modèles plus respectueux de l'environnement ; tirer parti de la transformation en cours de l'économie mondiale ; placer le « Droit à la ville » au cœur du programme d'action des villes intermédiaires.

Bien qu'il soit difficile d'anticiper l'avenir et les possibilités qui s'offriront aux villes



Dépasser l'éternel clivage urbain/rural est l'une des conditions préalables à la réalisation de bon nombre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Nouvel Agenda Urbain



intermédiaires, l'évolution des modes de production, de consommation et d'organisation de la société laisse place à l'optimisme.

Enfin, le rapport explore le rôle des territoires (à savoir les régions, les petites villes et les communes rurales), dont le dynamisme et la durabilité conditionnent le bien-être d'une part considérable de la population mondiale, agglomérations urbaines comprises.

Dépasser l'éternel clivage urbain/rural est l'une des conditions préalables à la réalisation de bon nombre des Objectifs de développement durable (ODD) et du Nouvel Agenda Urbain. En effet, comme cela a été reconnu lors du processus préparatoire de la conférence Habitat III, la plupart des éléments clés du Nouvel Agenda Urbain requièrent une approche territoriale élargie. L'implication des régions, petites villes et communes rurales, est dès lors aussi fondamentale que celles des aires métropolitaines et des villes intermédiaires pour renforcer la collaboration et l'intégration au sein du continuum urbain/rural.

L'importance croissante des régions s'est largement confirmée ces derniers temps, en raison de l'émergence d'un « néo-fédéralisme » et de processus de « régionalisation » associés à la décentralisation. Ceci étant, la décentralisation des ressources n'a pas toujours suivi.

Le rapport insiste d'ailleurs sur la différence entre États fédéraux et États unitaires pour ce qui est du rôle des collectivités territoriales et de leur autonomie, notamment sur le plan financier. Bien que la régionalisation ait considérablement progressé, dans bon nombre de pays les modalités concrètes de sa mise en œuvre – s'agissant notamment des questions relatives à l'autonomie, à la disponibilité des ressources financières et aux compétences – ne permettent pas aux autorités régionales de remplir leurs missions de façon efficace.

Dès lors, pour renforcer le processus de décentralisation, le rapport souligne la nécessité d'un cadre adéquat de gouvernance multiniveau, pour faciliter la mise en place de stratégies de développement plus collaboratives et intégrées, soutenues par un environnement juridique et



Les politiques de développement nationales et régionales traversent une phase de profondes mutations

institutionnel porteur – avec une vision claire des responsabilités et des pouvoirs à chaque échelon de gouvernance infranational – et une politique de décentralisation financière efficace pour mobiliser le potentiel des gouvernements régionaux.

Tel qu'indiqué dans le rapport, les politiques de développement nationales et régionales traversent une phase de profondes mutations, afin de s'adapter à l'importance croissante des régions, répondre aux pressions de l'économie mondiale, et s'adapter aux cadres institutionnels nationaux réformés.

En tant qu'échelon intermédiaire entre le gouvernement et les collectivités locales, les régions ont tout intérêt à mener et à coordonner les stratégies de développement territorial de façon plus efficace. Partout dans le monde, la tendance est à une régionalisation croissante des stratégies de développement – tant dans les pays fédéraux que dans les pays unitaires. Dans les pays fédéraux, le rôle que tiennent les États/régions dans la planification régionale est toutefois davantage consolidé ; dans les pays unitaires, il est plus variable – de très actif à passif – et souvent plus restreint (en raison de contraintes financières). Toutefois, dans de nombreux pays, le manque d'adéquation entre les politiques de décentralisation et des capacités régionales limitées nuit à la capacité des gouvernements régionaux à élaborer des stratégies de développement.

Les politiques mises en œuvre depuis la fin du siècle dernier pour favoriser le développement économique à un niveau infranational sont toutefois de plus en plus territorialisées, pour promouvoir le « développement régional endogène » et la compétitivité. Ces nouvelles approches ont tendance à favoriser l'émergence d'acteurs régionaux proactifs et dynamiques, capables de mobiliser les ressources locales et de libérer le potentiel local inexploité.

Il faut souligner que les opportunités de croissance existent dans tous les types de régions, et que les approches territorialisées améliorent la résilience des territoires face à la volatilité de l'économie mondiale, en contribuant à une répartition plus équitable des retombées de la croissance économique – aussi bien entre territoires qu'à l'intérieur d'un même territoire.

En ce qui concerne le rôle des collectivités régionales en matière de protection de l'environnement, leur reconnaissance s'est progressivement affirmée tout au long du processus de définition et de négociation des différents agendas de développement des Nations unies. Les collectivités régionales sont bien souvent responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des lois et des politiques dans les secteurs dont la durabilité environnementale dépend étroitement.

Bien que les effets du changement climatique se manifestent à un niveau supralocal et que les interventions à l'échelle infranationale permettent généralement une meilleure adaptation aux contextes géographiques (montagnes, vallées, hydrographie) et biologiques (divers habitats et écosystèmes) d'un territoire, l'engagement environnemental des collectivités territoriales a souvent pâti d'un manque de soutien adapté de la part de leur gouvernement central.

Les interdépendances et interactions entre le rural et l'urbain se sont de plus en plus intensifiées. La frontière entre zones urbaines et rurales s'estompe progressivement à mesure que leur relation évolue et que leur interdépendance s'accroît.

À la lumière de cette évolution, il est donc nécessaire de reconsidérer l'éternel clivage rural/urbain, car cette rigidité tend à desservir – plutôt qu'à soutenir – les habitants et les activités économiques des petites villes.

Les partenariats rural/urbain accentuent les opportunités de développement durable en dehors des grands centres urbains. Ces partenariats sont essentiels pour mobiliser les acteurs dans les communautés concernées, afin de les impliquer dans la réalisation d'objectifs partagés et d'une vision commune, en leur fournissant les ressources institutionnelles, politiques et économiques nécessaires.

De tels partenariats ont un impact direct sur le développement régional : ils dynamisent la participation. De plus, ils ont un rôle important à jouer dans la gouvernance des relations rurales/urbaines et au sein des régions. Les partenariats fructueux contribuent à l'efficacité des politiques et des institutions, ils améliorent les avantages potentiels pour les communautés.

L'approche territoriale élargie proposée dans le rapport GOLD IV a permis d'identifier une **série d'enjeux transversaux** particulièrement significatifs et communs à toutes les unités territoriales (aires métropolitaines, villes intermédiaires, territoires). À travers une analyse approfondie des défis contemporains du développement, le rapport met en lumière la nécessité d'un changement de paradigme dans les stratégies nationales de développement, et de l'abandon des approches hiérarchiques descendantes au profit d'approches plus

« territorialisées », davantage fondées sur le partenariat.

Le rapport prône une meilleure coordination entre politiques nationales, régionales et locales pour renforcer l'inter-connectivité et la coopération – plutôt que la compétitivité – entre les territoires, les aires métropolitaines et les villes intermédiaires.

Parvenir à une meilleure coopération entre les différents échelons de gouvernance et les territoires – en tant que fondement d'un système urbain plus intégré et d'une cohésion territoriale renforcée – ne peut se faire qu'à travers une réforme en profondeur de notre culture de gouvernance, un concept qui mériterait d'être davantage pris en compte dans le Nouvel Agenda Urbain.

Bien que la gouvernance multiniveau soit une nécessité pouvant profiter à la gouvernance locale et régionale de multiples façons, elle s'accompagne d'un certain nombre de risques persistants. Elle doit être un **complément, et non une alternative, à une autonomie locale plus efficace et plus ambitieuse**. Un cadre de gouvernance multiniveau adapté garantirait une efficacité optimale des processus de décentralisation.

Ce modèle devrait toutefois respecter un certain nombre de principes – **subsidiarité, démocratie locale et autonomie** – pour garantir que les collectivités locales et régionales soient autonomes, interdépendantes et coresponsables des décisions affectant directement leurs citoyens et leurs territoires.

Dans la plupart des pays, une « transition démocratique » en marche favorise la décentralisation, renforce le rôle des collectivités territoriales, et promeut la démocratisation par le biais de la démocratie participative et de conseils d'élus territoriaux novateurs.

Pourtant, dans tous les types de territoires, les réformes administratives ont délégué un nombre croissant de responsabilités aux autorités territoriales élues, souvent sans leur attribuer les ressources et les pouvoirs nécessaires pour remplir correctement leurs missions et tirer parti de leurs avantages concurrentiels respectifs.

En ce qui concerne le développement économique local, l'avènement de la « troisième » révolution industrielle – qui repose sur les nouvelles technologies numériques et où les facteurs d'agglomération et les économies d'échelle ont beaucoup moins d'importance – pourrait réduire la « tyrannie » de la production de masse et favoriser les économies et sociétés construites sur une logique de proximité, sur la satisfaction des besoins humains plutôt que sur la consommation de masse.

L'expansion du secteur des services (y compris des services directs au consommateur) et l'imbrication croissante des différentes étapes du cycle de vie d'un produit (fabrication, utilisation



Le « Droit à la ville » peut servir de fondement à un « nouveau contrat social » favorisant l'émergence de sociétés sociétés plus démocratiques, plus durables et plus inclusives



et maintenance, notamment) ouvrent de nouvelles possibilités de marché pour certaines fonctions qui pourraient être mieux réalisées à l'échelon local ou qui sont traditionnellement accomplies dans un cadre domestique (prise en charge des personnes âgées et des jeunes enfants, par exemple). Le rythme et l'ampleur du changement ouvrent des perspectives inédites dans nos sociétés en perpétuelle évolution.

Il est nécessaire et urgent de trouver des alternatives permettant de promouvoir simultanément la prospérité économique, l'intégration sociale et la durabilité environnementale. Le rapport propose une série de mesures à cet égard, dont voici quelques exemples : tirer parti de la mutation actuelle de l'économie mondiale pour favoriser un modèle d'innovation ouverte et mobiliser le potentiel des territoires pour doper la création d'emplois et les opportunités économiques ; imaginer un urbanisme « ouvert » et inclusif qui évite l'exclusion ; garantir un accès universel aux services essentiels et à la mobilité urbaine ; promouvoir des modèles de financement efficaces pour contrebalancer la financiarisation, la marchandisation des économies urbaines et la volatilité du marché foncier.

Dans de nombreux endroits, ces dynamiques et tensions ont incité les citoyens à réclamer un « Droit à la ville » – la revendication d'un espace collectif au sein duquel contribuer directement à la création de la ville à laquelle ils aspirent. Effectivement, tel que suggéré dans le rapport, le « Droit à la ville » peut servir de fondement à un « nouveau contrat social » favorisant l'émergence de sociétés plus démocratiques, plus durables et plus inclusives – comme nous le verrons plus loin dans cette conclusion – dans lesquelles les villes et territoires sont cocréés et cogérés par les individus.

4.

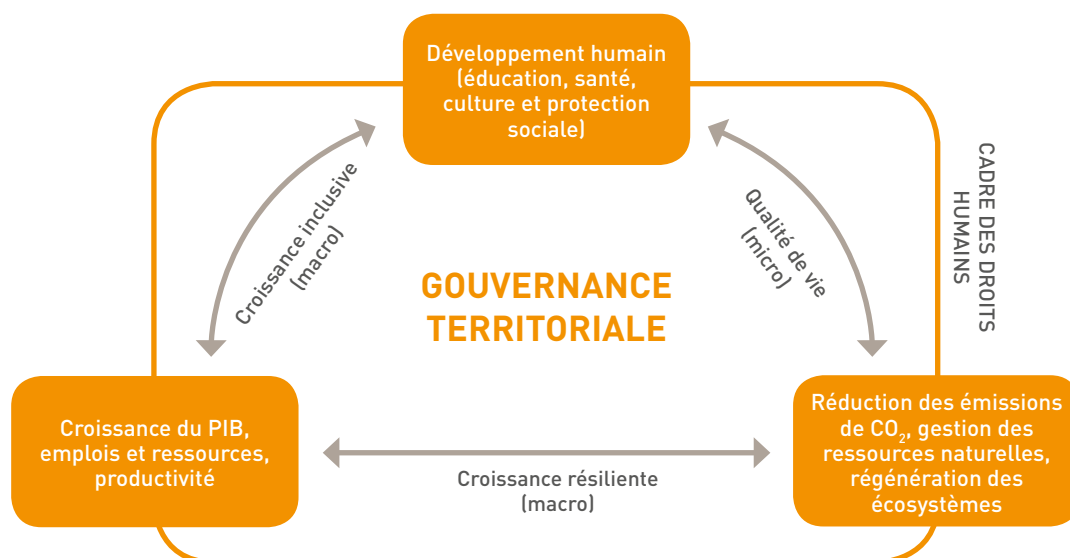
SE PRÉPARER À LA TRANSITION VERS UN AGENDA URBAIN ET TERRITORIAL DURABLE : LES CONCEPTS CLÉS

Les Objectifs de développement durable (ODD), l'Accord de Paris sur le climat et le Nouvel Agenda Urbain sont l'expression d'un nouveau consensus international décisif en matière de développement, reposant sur l'idée que la croissance économique doit respecter les limites environnementales de la planète, être plus inclusive de sorte à inverser les inégalités et favoriser une culture de paix et de cosmopolitisme.

Ces impératifs sont le prolongement des droits fondamentaux consacrés par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Le schéma 1 offre un aperçu des trois composantes essentielles de ces nouveaux agendas de développement, qui s'inscrivent dans l'engagement de concrétiser et de défendre les droits de l'homme à travers le monde.

Schéma 1 **Dimensions d'un développement durable et intégré**

Source : d'après Pieterse, *Recasting Urban Sustainability in the South*.



Développement humain

Les personnes et leurs compétences, leurs droits culturels, leur identité et leur bien-être sont au centre des nouveaux agendas du développement. Il est irréfutable que, pour améliorer la qualité de vie d'un pays ou d'une ville de façon pérenne, il faut faire des investissements substantiels pour garantir les droits des individus, leurs moyens de subsistance et l'accès universel à des services essentiels comme l'éducation, la santé et la protection sociale, de façon à assurer leur dignité et le respect de leurs droits fondamentaux. Comme mentionné dans les ODD, il s'agit de « ne laisser personne pour compte ». Des mesures de protection sociale devront être adoptées dans tous les pays, même les moins développés, où la vulnérabilité socio-économique et les défis de la résilience et de la durabilité affectent la majorité des plus démunis et des plus marginalisés.

Développement économique inclusif

Comme énoncé dans l'objectif 8 des ODD, la croissance économique est une condition préalable au développement. Une transformation radicale s'impose toutefois sur le plan de la qualité, pour garantir une croissance inclusive et génératrice d'emploi, qui réduise son impact environnemental via la dématérialisation des chaînes de valeur. À moyen terme, les gouvernements nationaux, régionaux et locaux devront œuvrer de façon proactive à la formation de coalitions pour une croissance durable contribuant activement à favoriser et promouvoir une économie, des entreprises, des *clusters* et des systèmes d'innovation durables et inclusifs. **Les collectivités locales devront jouer le rôle de catalyseurs en adoptant, par exemple, une approche axée sur un investissement plus inclusif et dynamique en matière d'infrastructures. Cet objectif s'inscrit dans la lignée de l'objectif 9 (infrastructures résilientes, industrialisation et innovation durables et inclusives) et de l'objectif 11 (villes et établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables).**

Durabilité environnementale

Les contraintes environnementales exigent de revoir notre approche du lien entre la nature, l'économie et la société, afin de réduire le volume des émissions de gaz à effet de serre et de garantir la régénération périodique de nos écosystèmes. Cela implique de réduire drastiquement la consommation de ressources naturelles par unité de production économique. **Les conséquences sur la production et la consommation sont claires, et affectent profondément la manière dont les établissements humains occupent le territoire et interagissent avec les systèmes naturels.** Dans les villes du monde entier, on assiste à l'émergence d'actions et d'expériences portant sur quatre aspects systématiquement interdépendants :



Comme mentionné dans les ODD, il s'agit de « ne laisser personne pour compte ». Des mesures de protection sociale devront être adoptées dans tous les pays



1) recours aux énergies renouvelables, y compris transformation des véhicules, infrastructures, bâtiments et usines de façon à ce qu'ils soient plus économes en ressources ; 2) restructuration spatiale de la morphologie urbaine pour atteindre des densités plus élevées – et une plus grande mixité – de logements, d'emplois et de services à l'échelle des quartiers ; 3) aménagement durable à taille humaine, propice à l'écomobilité (marche à pied, vélo) dans la ville et ses quartiers, et à des systèmes de chauffage, de refroidissement et d'éclairage passifs pour les bâtiments ; 4) promotion de comportements écoresponsables tels que recycler ses déchets, se déplacer en transports publics, à pied ou à vélo, cultiver un potager urbain, changer de régime alimentaire, jouir des espaces verts, etc. Mises en œuvre de façon intégrée, ces actions et expériences pourraient donner lieu à des solutions urbaines extrêmement éco-efficaces.

Droits de l'homme

Tous les cadres politiques du développement obéissent aux normes et valeurs des nombreuses conventions internationales relatives aux droits de l'homme. Ces cadres peuvent être envisagés comme l'interface juridique et politique permettant de concilier les éventuelles tensions et compromis entre les exigences du développement économique, d'un côté, et les impératifs d'équité et de respect de l'environnement, de l'autre.

Une politique respectueuse des droits de l'homme dans toute leur diversité doit également tenir compte de la dimension spatiale des droits revendiquée par le mouvement mondial du « **Droit à la ville** ». L'impact positif que les valeurs et objectifs consacrés par le Droit à la ville peuvent avoir sur les villes et territoires en tant qu'écosystèmes vivants a été évoqué tout au long de ce rapport.

Sur la scène mondiale, la voie politique à suivre a gagné en clarté : les ODD, l'Accord de Paris et le Nouvel Agenda Urbain ont cristallisé cette prise de conscience. Pourtant, rares sont les acteurs ayant une idée précise de *comment* doit se faire le passage du statu quo à cette « nouvelle normalité » tant attendue. Les intérêts particuliers ancrés de longue date, l'incapacité



La dévolution de responsabilités vers les collectivités locales n'a pas toujours été accompagnée d'un transfert de ressources financières proportionnel



C'est à partir de ces modes expérimentaux de gouvernance urbaine que les villes et les territoires peuvent devenir les laboratoires du futur

des institutions de gouvernance mondiale à faire appliquer les accords et le manque de coordination dans la promotion des changements pour ne pas compromettre la compétitivité économique sont autant de facteurs qui peuvent contrarier la mise en œuvre de l'agenda mondial et réduire la marge de manœuvre des acteurs impliqués. Il est impératif de renforcer les institutions et d'établir un agenda clair pour faire avancer les choses : après tout, agir est la seule manière de répondre aux grands défis à venir.

La gouvernance pour une transition durable

La décentralisation des pouvoirs et des fonctions vers les échelons infranationaux a été une tendance généralisée depuis la période de croissance économique mondiale postérieure aux années 1970⁷. Cependant, la dévolution de responsabilités vers les collectivités locales n'a pas toujours été accompagnée d'un transfert de ressources financières proportionnel. Dans la plupart des cas, les nouvelles missions des gouvernements infranationaux excèdent leur capacité financière. Pour répondre à ces défis, les dirigeants locaux et régionaux du monde entier expérimentent toute une variété de modes alternatifs de gouvernance urbaine et territoriale. La tendance devrait continuer de s'affirmer dans un avenir proche, les dirigeants étant à la recherche de modèles institutionnels leur permettant d'affronter les enjeux et la complexité des transformations dans les villes. L'émergence, dans de nombreuses aires métropolitaines, de modèles de gouvernance collaboratifs axés sur la consultation a fait l'objet d'un examen approfondi

dans les chapitres précédents – en particulier sur le rôle que la société civile et ses organisations peuvent jouer dans l'élaboration de modèles de gouvernance plus transparents, plus participatifs et plus inclusifs.

Pour avancer dans les réformes de la gouvernance des villes et territoires il faut promouvoir l'expérimentation et l'innovation. Une expérience d'innovation devrait être « une initiative inclusive, pratique et axée sur des enjeux, conçue pour favoriser la transformation du système au travers de l'apprentissage social dans un contexte de profonde incertitude et ambiguïté⁸ ».

C'est à partir de ces modes expérimentaux de gouvernance urbaine que les villes et les territoires peuvent devenir les laboratoires du futur et les emblèmes de l'actuelle transition mondiale vers un développement durable et inclusif.

Pour l'heure, deux grands schémas se dégagent : un urbanisme singulier, qui se réfère aux agendas – toujours plus répandus – des « villes intelligentes », défendu et adopté dans le monde entier (une perspective qui a attiré des investissements considérables, mais qui a également été accusée de se centrer sur les approches technologiques favorisées par les grandes entreprises et de ne pas tenir compte de la dimension sociale) ; et une deuxième approche plus hétérogène et créative fondée sur l'expérimentation, prônant l'utilisation des systèmes de logiciels libres (*open source*), plus inclusifs, plus attentifs à la coopération et la collaboration rural/urbain.

Les gouvernements locaux et régionaux ont un rôle important à jouer pour stimuler et appuyer une innovation urbaine et territoriale qui mette en œuvre les principes mentionnés plus haut. La transition vers un avenir plus durable et plus inclusif prend toutefois des formes différentes selon le contexte. La façon dont s'opèrent les transitions territoriales et urbaines est le produit de rapports de pouvoir variés et de points de vue divers sur ce qui a besoin d'être changé, pourquoi et comment. Il n'existe pas de stratégie politique idéale ou de formule universellement applicable garantissant une transition harmonieuse vers un meilleur avenir urbain, placé sous le signe de la durabilité. Plus loin, nous explorerons quelques-uns des éléments clés (et des défis) de ces dynamiques.

5.

PERSPECTIVE TERRITORIALE SUR UN NOUVEL AGENDA DE DÉVELOPPEMENT

Ces dernières décennies, l'attention donnée aux unités territoriales infranationales dans les politiques de développement a augmenté de façon significative, en partie du fait des processus de mondialisation qui ont accentué et stimulé leur rôle⁹. Comme évoqué dans le chapitre sur les territoires et petites villes, « la mondialisation accentue progressivement l'importance des processus régionaux et le rôle des acteurs locaux dans la formation des trajectoires du développement¹⁰ ».

Ces phénomènes s'inscrivent dans le contexte de la décentralisation et de la régionalisation dans toutes les régions du monde. Cela a renforcé le rôle des aires métropolitaines en tant que « moteurs de développement », et a redéfini la fonction des villes intermédiaires en tant que noyaux du développement territorial, ainsi que le rôle des régions ayant adopté une approche plus proactive pour la mise en œuvre de stratégies de développement.

Ces tendances créent les conditions nécessaires à un changement de paradigme dans l'approche du développement national. Le concept émergent d'**approche territoriale du développement** (ATD) en tant qu'outil opérationnel permet de dynamiser des stratégies de croissance endogènes, intégrées et incrémentielles au niveau des territoires, réconciliant ainsi les dimensions humaines et l'environnement.

Le chapitre sur les territoires présente les ATD en se concentrant non seulement sur les origines du concept, mais également sur son rôle prospectif dans l'émergence d'une planification régionale pour soutenir des stratégies de développement plus intégrées, permettant de

donner des moyens d'agir aux gouvernements infranationaux et de tirer pleinement partie de leur proximité avec les territoires. Une approche territoriale du développement est nécessaire pour soutenir la transition vers un futur plus durable, qui ne sera réalisable qu'à travers **une forte implication des citoyens, des communautés locales et des institutions, afin qu'ils créent, ensemble, leurs villes et leurs territoires.**

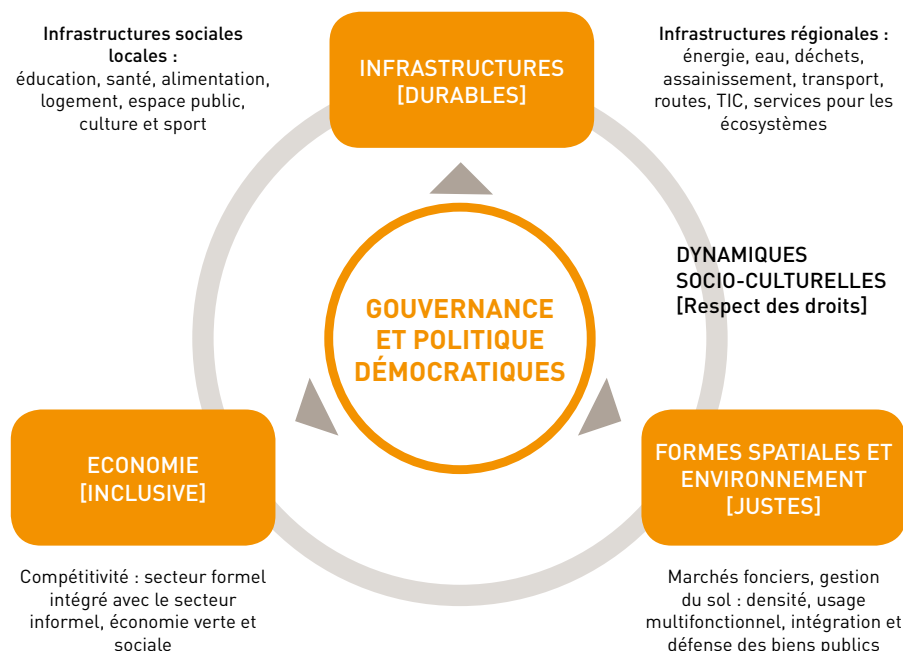
Ce processus devrait être activé par la création de larges alliances entre les différents acteurs, fondées sur une **vision partagée** permettant d'actionner les **leviers du changement**. Cette vision, qui doit être cohérente avec les objectifs visant à donner les moyens d'agir aux gouvernements locaux et à intégrer les communautés locales, comme l'explique le rapport, est fondée sur un constat très simple : la gestion d'une ville ou d'un territoire dans un pays développé ou en développement – qu'elle assure un large éventail de fonctions complexes à une grande aire métropolitaine ou qu'elle intervienne dans une petite ville proche d'un environnement rural – peut être conceptualisée comme étant constituée de plusieurs systèmes interdépendants qui agissent comme leviers essentiels du changement.

En bref : gouvernance, infrastructure et services, développement économique, ressources culturelles et sociales, et planification. Pour que la croissance soit réellement inclusive et que les politiques sociales et environnementales soient réellement durables, il est nécessaire que la gestion agisse sur *tous* ces systèmes de manière cohérente.

Cette conceptualisation (illustrée par le schéma 2) permet aux décideurs politiques et à

Schéma 2 Organisation de territoires interdépendants

Source : Pieterse, "Building New Worlds"



tous les acteurs urbains et territoriaux d'avoir une vue globale des actions politiques nécessaires pour promouvoir un développement endogène, inclusif et un environnement durable, définis et présentés comme des objectifs à atteindre dans les nouveaux agendas mondiaux. Après une brève analyse de chacun de ces leviers, cette section abordera la planification stratégique en tant qu'approche holistique et efficace pour créer des coalitions locales d'acteurs et coordonner les systèmes mentionnés ci-dessus afin de prendre réellement le chemin de la transformation.

Organisation de la gouvernance locale

La gouvernance désigne un ensemble d'institutions et d'acteurs engagés dans divers processus de gestion des affaires sur un territoire donné. La gouvernance se distingue du gouvernement par le fait qu'elle relève de la « relation » entre des entités gouvernementales administratives, les élus, les organisations de la société civile et du secteur privé¹¹. La gouvernance locale est constituée des systèmes socioculturels, économiques, d'infrastructures et de planification décrits ci-dessous.

Comme illustré dans les chapitres précédents, l'arène institutionnelle des gouvernements régionaux et locaux est constituée d'un « mille-feuilles » institutionnel caractéristique d'une gouvernance multiniveau. La complexité croissante du paysage urbain et régional –

régions métropolitaines, corridors urbains, aires métropolitaines, villes intermédiaires, institutions supranationales, petites villes et régions – nécessite une gouvernance multiniveau afin de garantir un développement polycentrique et géographiquement équilibré.

Il existe en tout état de cause des frictions entre le phénomène urbain et le processus de régionalisation qui caractérisent le XXI^e siècle. Ce processus incite à s'interroger sur la capacité des cadres institutionnels existants à soutenir de nouvelles formes d'interaction et à les faire évoluer vers une gouvernance « partagée », collaborative et multiniveau.

Les systèmes de gouvernance infranationaux s'appuient sur les gouvernements locaux et régionaux qui, idéalement, devraient faire office de leaders, de planificateurs et de médiateurs pour arbitrer les priorités et intérêts divergents. Les fondements d'un gouvernement local efficace devraient être les principes établis dans les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat en 2007¹².

Ces principes, qui définissent des systèmes de gouvernance territoriale et urbaine collaboratifs et démocratiques, sont la démocratie locale et la subsidiarité. Pour pouvoir s'épanouir, ils doivent également s'appuyer sur des ressources et des financements appropriés, et assurer une péréquation des moyens financiers

afin de promouvoir la solidarité entre les villes et les territoires – un plaidoyer qui transparait tout au long du rapport.

C'est la condition *sine qua non* pour que les villes et territoires puissent évoluer vers un développement durable et intégré tel qu'envisagé dans les ODD, ainsi que pour garantir que les gouvernements infranationaux auront la capacité de promouvoir le « Droit à la ville ».

Idéalement, les systèmes de gouvernance devraient être complétés par des mécanismes facilitant la participation citoyenne et des groupes d'intérêts (organisations communautaires et mouvements sociaux) pour jouer un rôle actif dans les affaires régionales ou locales.

Ces deux dimensions – la démocratie représentative et la gouvernance participative – peuvent être élargies pour garantir la transparence et la redevabilité, et améliorer la qualité et la réactivité des gouvernements infranationaux. Le soutien nécessaire à une société civile proactive et hétérogène sera analysé plus en détail lorsque nous aborderons l'approche de la planification stratégique – car les fortes alliances locales fondées sur une vision commune sont essentielles à la mise en place d'une gouvernance locale plus partagée – et lorsque nous évoquerons ci-dessous la mise en place d'un nouveau contrat social dans les villes et territoires, un principe qui renforce les ODD, l'Accord de Paris, le Nouvel Agenda Urbain et l'impact de ces objectifs.

L'organisation des infrastructures et services

Les activités sociales et économiques ne peuvent fonctionner sans système de distribution de l'énergie, de l'eau, de transports ou de gestion des déchets, et sans données pertinentes sur les établissements humains. Ces systèmes de services constituent le métabolisme socio-technique des établissements humains. Toutefois, les connaissances spécifiques acquises tout au long du siècle dernier sur la conception, la construction et le fonctionnement des grands systèmes d'infrastructures partaient des postulats suivants : 1) les ressources d'énergies fossiles étaient illimitées ou, au moins, suffisantes pour un certain niveau de développement ; 2) l'espace devait être défini en fonction des besoins de mobilité et la voiture était au centre de la mobilité ; 3) l'État devait assurer la mise en place d'infrastructures universelles capables d'optimiser les économies d'échelle et de réaliser les formes idéales de l'organisation moderne de l'espace urbain, tout en préservant le principe d'accès universel aux services de base¹³.

Les deux premiers postulats ont eu un impact considérable sur l'organisation spatiale des établissements humains, qui se caractérise de plus en plus par l'étalement et une utilisation du sol extensive¹⁴. Le dernier élément sur le rôle

de l'État est de plus en plus remis en question par la tendance actuelle à la marchandisation des biens publics. **Les nouveaux accords internationaux prouvent que nous avons pris conscience de l'obsolescence et des revers négatifs de ces postulats.**

Comme mentionné dans le rapport, vers la fin du XX^e siècle, la transformation des économies urbaines a favorisé l'émergence d'un urbanisme qui a généré des phénomènes d'exclusion (ex. gentrification, quartiers fermés), et la fragmentation des investissements dans les infrastructures. Cela a entraîné une segmentation de l'espace social de plus en plus marquée et a accentué de façon dramatique les inégalités d'accès aux infrastructures.

Cette tendance, visible depuis près de trois ou quatre décennies, a produit aujourd'hui une crise profonde dans la prestation des services et la maintenance des infrastructures, crise particulièrement grave dans les pays en développement. Les tendances du marché immobilier de ces vingt à trente dernières années, qui ont encouragé le processus de gentrification dans de nombreuses villes, ont, à leur tour, aggravé ce phénomène. L'émergence de grands centres commerciaux contribue également à cette tendance, en exacerbant les effets de l'éclatement et de privatisation des infrastructures et de l'espace public.

Dans le cadre des ODD, du Nouvel Agenda Urbain et des impératifs d'atténuation et d'adaptation aux changements climatiques, il est plus urgent que jamais de rectifier cette tendance et d'adopter une nouvelle approche. Le modèle d'accès aux infrastructures de plus en plus inégal, déterminé par le marché, est désormais fortement remis en question et, dans de nombreux cas, pose des problèmes de durabilité, même à court terme.

En ce qui concerne les réseaux d'infrastructures à l'échelle des villes et des régions, les implications institutionnelles de ce changement de paradigme exigent que les gouvernements nationaux et leurs administrations, ainsi que les gouvernements infranationaux et les citoyens, collaborent et



Les principes qui définissent des systèmes de gouvernance territoriale et urbaine collaboratifs et démocratiques sont la démocratie locale et la subsidiarité





Les gouvernements locaux font face à un défi majeur : comprendre les forces économiques et les dynamiques qui façonnent leurs territoires

mettent en place conjointement des plans de réforme échelonnés. Le rôle de régulation de l'État est sans doute essentiel ; mais est également nécessaire une plus forte implication des gouvernements infranationaux et de la société civile, afin de garantir un développement urbain et territorial plus équilibré. Il est impératif que ce processus se fonde sur des approches polycentriques, afin d'éviter la polarisation extrême des systèmes urbains et la marginalisation des territoires périphériques pour avancer vers un développement plus efficace et inclusif des infrastructures.

L'organisation de l'économie locale

L'économie locale s'organise autour de la production, la consommation et la structure de marchés permettant l'échange de biens et services. Ces systèmes impliquent des institutions formelles et informelles, ils supposent habituellement un certain degré de coordination ou de relation entre celles-ci. Ce maillage est particulièrement important : les systèmes économiques formels dans le sud de la planète, par exemple, emploient moins de la moitié de la main-d'œuvre disponible¹⁵. Le reste de la main-d'œuvre vit de l'économie informelle ou est, dans de nombreux cas, complètement déconnecté de toute activité économique rémunératrice¹⁶. Dans le contexte plus large de l'intégration toujours plus prononcée des économies nationales et des chaînes de valeur au niveau mondial, il est de plus en plus difficile pour les gouvernements nationaux et infranationaux de protéger les emplois, de venir en aide aux travailleurs les plus pauvres et de créer de l'emploi : dans le système actuel, ces politiques sont paradoxalement perçues comme des freins à la compétitivité¹⁷.

Les gouvernements locaux et régionaux ont déjà fait des efforts significatifs pour promouvoir des stratégies de développement économique locales, la compétitivité, la réduction des coûts d'exploitation, etc. Ainsi qu'il a été évoqué dans le chapitre sur les aires métropolitaines, en repensant le système économique pour mieux intégrer les différentes composantes, il est possible de possible de réconcilier les impératifs de croissance avec une compréhension réelle des liens entre les secteurs économiques formels

et informels, et avec les économies sociales et collaboratives.

Les gouvernements locaux font face à un défi majeur : comprendre les forces économiques et les dynamiques qui façonnent leurs territoires. Ce ne sera qu'à cette condition qu'ils pourront appréhender la manière dont les investissements et les pouvoirs de réglementation de l'État peuvent être utilisés au mieux pour promouvoir la transition d'une économie « extractive » qui ne se soucie pas de l'épuisement des ressources naturelles, vers une économie durable. Au centre de cet agenda figure un nouvel intérêt pour la promotion des infrastructures résilientes et la recherche de modes de prestations de service employant plus de main-d'œuvre, en particulier dans les pays à faibles revenus, comme évoqué plus en détail ci-dessous.

Les rouages des systèmes socioculturels locaux

Comme il a été souligné dans plusieurs sections du rapport, les politiques sociales et les infrastructures doivent être au centre des stratégies urbaines et territoriales pour un développement inclusif. Cela est essentiel pour garantir l'inclusion et mettre en place une approche soucieuse des « droits de la citoyenneté ».

Le droit à un logement décent, l'éducation, la santé et la prestation des services publics de base (l'eau et l'assainissement, les transports, etc.) devraient être au cœur de ces priorités stratégiques, tout en s'appuyant sur les identités et les équipements culturels pour contribuer au bien-être des communautés.

Pour se conformer aux principes des ODD, qui se concentrent sur l'humain et en font leur moteur, les villes et les régions devraient partout dans le monde reconnecter les réseaux d'infrastructures avec la vie dans les quartiers, promouvoir l'égalité homme-femme pour protéger les droits des femmes, des enfants et des adolescents ; promouvoir également le droit aux soins des personnes âgées, favoriser la régénération des écosystèmes par l'amélioration des espaces verts gérés par les communautés locales et autres activités microéconomiques ; et favoriser aussi l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers, la réhabilitation des quartiers informels, la mobilité, l'éducation, la santé, le sport et les loisirs.

Les chapitres sur les aires métropolitaines et les villes intermédiaires se concentrent de manière significative sur le droit au logement, l'accès universel aux services publics de base et à la culture. Il y est expliqué que les droits à ces services essentiels sont aussi importants, pour instaurer une réelle citoyenneté, que le droit à l'éducation, à la santé et à la protection sociale. Bien que les gouvernements locaux et régionaux ne soient pas tous directement responsables

de l'ensemble de ces services (il s'agit souvent de domaines de compétence partagés avec les États), ils sont partie prenante d'une approche plus large fondée sur les droits de l'homme et les droits sociaux, approuvée par les Nations unies, afin de garantir un niveau de vie décent¹⁸.

Les tendances économiques actuelles, qui tendent à renforcer et à exacerber les inégalités sociales et spatiales, sapent les espoirs de faire respecter ces droits. Comme mentionné dans le rapport, si ces questions ne sont pas prises en compte de façon appropriée, d'ici 2030 deux cinquièmes de la population urbaine n'aura pas accès à un logement décent et aux services publics de base adéquats, et devra vivre dans des quartiers informels.

Concernant la culture, **la co-crédation des villes et des territoires exige une forte implication des citoyens dans les activités culturelles et créatives, respectant et reconnaissant la diversité des identités des citoyens et encourageant le « vivre-ensemble »**. La transition vers une société inclusive et durable dépend également, si ce n'est principalement, d'un profond bouleversement culturel qui favorise des modes de production et de consommation plus durables.

C'est précisément la raison pour laquelle, lors de la préparation du Sommet mondial pour le développement durable de 2012, CGLU a, conjointement avec l'UNESCO, lancé un appel pour intégrer la culture comme quatrième pilier du modèle de développement durable adopté initialement lors du Sommet de la Terre en 1992¹⁹. Enfin, la culture façonne la compréhension qu'ont les sociétés et les citoyens du développement, elle détermine comment les individus agissent dans de nombreux domaines ; que ce soit à l'échelle de la sphère familiale et communautaire, des réseaux sociaux, ou de la ville et/ou du pays.

Les systèmes de planification et gestion du sol des villes et territoires

Les systèmes de planification permettent aux villes et territoires d'adapter leurs attentes en matière de croissance à la préservation et la valorisation de leurs ressources économiques, sociales et environnementales. Comme il a été souligné dans les chapitres précédents, la planification est un instrument essentiel pour gérer le développement urbain et territorial, l'intégration sociale, le développement environnemental durable ; pour assurer aussi une diversité fonctionnelle, en revitalisant l'espace public, en rationalisant les infrastructures sociales et la mobilité, en gérant les sols non urbanisés et en tirant parti des ressources clés telles que l'héritage historique et l'environnement naturel. Les ODD et le Nouvel Agenda Urbain prennent particulièrement en compte la « planification intégrée et participative » pour

construire des villes ouvertes à tous, résilientes et durables (ODD 11.3).

Concernant la gestion du sol, compte tenu du caractère central des marchés fonciers dans le développement urbain, **il est extrêmement important que les gouvernements locaux adoptent des lois et des réglementations claires et efficaces pour réguler le fonctionnement de ces marchés** et s'opposer à l'émergence des inégalités et des brèches socio-spatiales – généralement associées à la fragmentation sociale et à l'étalement urbain. Cependant, les gouvernements locaux et régionaux ne disposent pas toujours de la capacité politique ou institutionnelle nécessaire pour obtenir la coopération des marchés de façon à réorienter les institutions et les acteurs qui contrôlent actuellement ces systèmes, vers des modes de fonctionnement plus durables.

Garantir les droits au logement, et créer des établissements humains intégrés et durables, exigent une approche profondément différente de la gestion du sol et de l'exploitation de ressources foncières. Par exemple, la gestion du sol dans un contexte de faible disponibilité des terres doit être optimisée via la densification et la multifonctionnalité (usages mixtes), afin de générer de fortes synergies économiques et sociales, et des dynamiques d'agglomération positives.

En outre, la régénération des systèmes naturels, en particulier des services liés aux écosystèmes, devrait être au centre de la réorientation des objectifs concernant l'utilisation du sol et l'aménagement du territoire, afin de garantir une intégration optimale des environnements bâtis et naturels. Dans la plupart des sociétés, les terres revêtent une importante signification culturelle : en réglant les questions de restitution et de justice dans la répartition des terres, l'accès au sol peut devenir un levier important de reconnaissance sociale et d'intégration des groupes historiquement marginalisés.

La gestion de l'usage des sols est également importante pour renforcer la mobilisation des ressources financières locales. De plus, l'utilisation « intelligente » des systèmes d'énergie renouvelable, d'une mobilité « intelligente », des



Lorsque les autorités locales ont le pouvoir et la capacité nécessaires pour déployer les instruments de gestion des sols, elles peuvent alors améliorer de façon considérable les ressources publiques dont elles disposent





Sans une analyse rigoureuse de l'espace, il est impossible d'augmenter la valeur sociale de la terre, comme le préconise le Droit à la ville

clusters économiques durables et des zones économiques à usage mixte, appuyés par des systèmes régionaux d'innovation, participeront activement à la mise en œuvre concrète des ODD et du Nouvel Agenda Urbain. Ces investissements auront un impact significatif sur les marchés fonciers, tout en offrant une opportunité sans précédent d'optimisation des instruments de valorisation des terres, et permettront de financer la transition vers des zones urbaines durables.

Lorsque les autorités locales ont le pouvoir et la capacité nécessaires pour déployer les instruments de gestion des sols, elles peuvent alors améliorer de façon considérable les ressources publiques dont elles disposent via des instruments d'imposition adéquats – en récoltant les bénéfices de l'augmentation de la valeur du sol générée par les investissements publics et en renforçant la planification de la gestion du sol et la régulation du marché. Les conditions et les implications complexes liées au financement de ces leviers du changement sont abordées en détail ci-après.

La planification stratégique : levier essentiel d'une approche intégrée

Au sommet d'un système de planification locale et régionale, on retrouve la **planification stratégique intégrée** à long terme, laquelle pourrait permettre de concrétiser la transformation structurelle envisagée dans les ODD et le Nouvel Agenda de développement, au cours des quinze à vingt prochaines années²⁰. Comme mis en évidence dans le rapport, les dirigeants locaux et régionaux doivent s'affranchir des prises de décisions orientées exclusivement sur des visions sectorielles fragmentées, pour adopter une approche plus stratégique, prenant en compte les tensions systémiques entre intégration sociale, durabilité et nécessité de croissance économique.

La planification stratégique est un outil qui peut faciliter la participation des institutions, des entreprises, des communautés et des citoyens, ainsi que d'autres niveaux de gouvernement, dans l'élaboration d'un projet commun pour les villes et territoires. Les régions, les villes et les aires métropolitaines expérimentent de plus en plus la planification stratégique en tant que levier pour créer un consensus et alimenter des coalitions locales capables de soutenir une vision partagée à long terme associant l'ensemble des acteurs.

Leur accord et leur participation sur les conditions de statu quo, sur les trajectoires et perspectives futures, sont essentiels pour définir ce qui doit être réalisé à court, moyen et long terme.

Les plans stratégiques doivent être fondés sur une compréhension globale des changements démographiques, des structures économiques, des évolutions du marché du travail, des changements environnementaux et des systèmes de planification et de gestion (informels et formels) d'un territoire donné. Ils doivent être soutenus par un **plan d'infrastructures intégrées** et par le **plan de développement spatial** (ou d'aménagement du territoire) mentionné plus haut : si ces deux éléments sont intégrés de façon cohérente, il sera possible d'adopter une approche de gestion du sol permettant l'innovation, l'intégration et la mobilisation des ressources (voir schéma 3).

Aucun de ces instruments – dont les cycles de vie et les effets se déploient sur plusieurs décennies – n'a de sens, de crédibilité ou d'efficacité s'il est généré par les autorités locales sans une implication réelle des acteurs non étatiques et des autres niveaux de gouvernement.

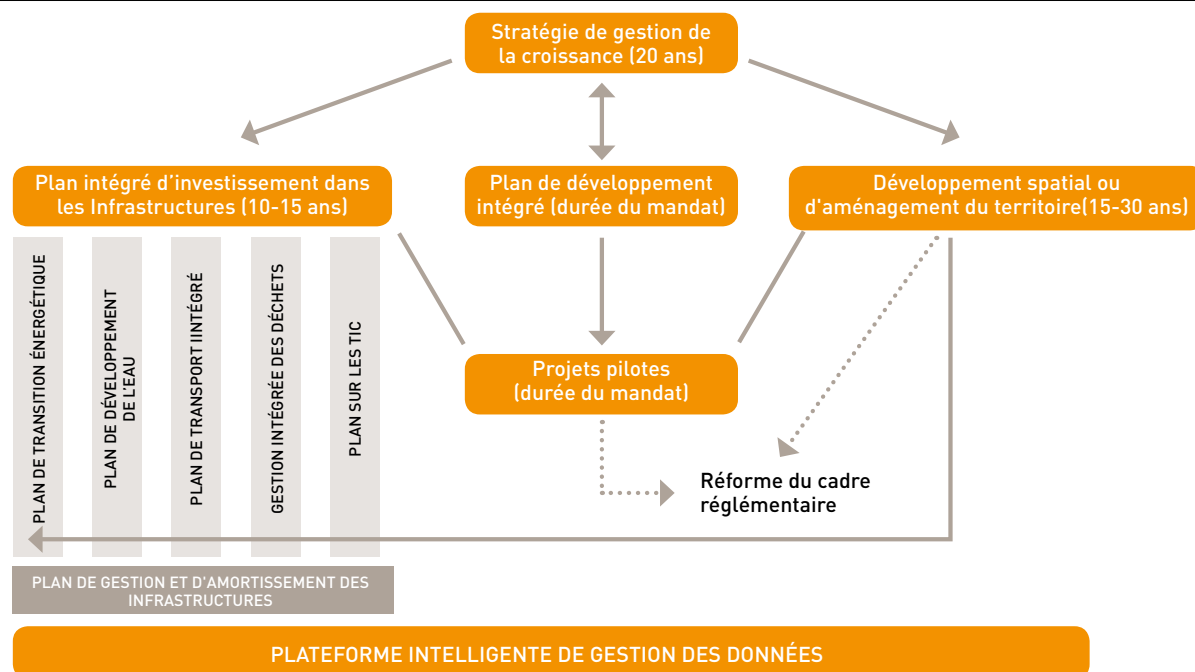
La transition vers une économie plus durable et qui favorise l'intégration sociale dépendra de l'étendue des changements structurels que pourra apporter la planification stratégique des villes et des territoires, associée à une stratégie efficace de gestion du capital humain (c'est-à-dire d'éducation). Par exemple, comme expliqué dans le chapitre sur les aires métropolitaines, les gouvernements locaux devraient envisager l'utilisation de systèmes d'énergies renouvelables permettant d'articuler différents systèmes : la production en réseau, des mini-réseaux décentralisés et la production hors réseau lorsque ces options sont les seules possibles.

Le potentiel de transformation de ce mode de fonctionnement exige une planification coordonnée des infrastructures, des investissements publics adaptés, le soutien aux entreprises liées aux énergies renouvelables et aux petites entreprises sociales (y compris celles du secteur informel), ainsi que des systèmes de formation et d'assistance permettant de perfectionner les approches fondées sur les nouvelles technologies et d'en faire écho dans les sphères sociales et culturelles. De même, transformer les systèmes locaux de mobilité pour garantir aux usagers un fonctionnement intermodal peut contribuer à rendre les quartiers plus équitables, accessibles, socialement mixtes et productifs.

Ceci nécessite des stratégies capables d'associer l'élargissement de l'offre des transports publics efficaces et abordables, avec les activités des micro-entrepreneurs et du secteur informel grâce à une meilleure coordination. Il est nécessaire que ces programmes prévoient le déploiement de nouvelles infrastructures, ainsi que la régulation de la planification afin de soutenir la mobilité non motorisée. Ces actions seront d'autant plus efficaces que les dimensions

Schéma 3 Éléments institutionnels pour le développement de la gouvernance locale

Source : d'après ONU-Habitat et CEA (2015), Towards an African Urban Agenda.



participatives s'inscriront dans une structure de gestion multiniveau, intégrée verticalement et horizontalement.

La planification de l'espace ne doit pas être envisagée comme un schéma ou un plan directeur traditionnel de gestion de l'espace, mais plutôt comme une analyse globale de l'utilisation des sols, de son histoire, de la valeur du patrimoine, des normes culturelles et des systèmes naturels (y compris de ceux qui ont disparu ou sont dégradés). La planification de l'espace doit bien évidemment prendre en compte les espaces construits, leur contribution aux espaces publics communs et à la vie démocratique.

Sans une analyse rigoureuse de l'espace, il est impossible d'augmenter la valeur sociale de la terre, comme le préconise le Droit à la ville (*Right to the City*). En fait, s'engager dans les dynamiques de gestion de l'espace d'une ville représente un moyen intéressant pour les citoyens et les communautés de s'impliquer dans les dynamiques de leurs environnements à l'échelle de leur quartier.

Cela permet également de fournir des points de départ importants pour analyser les impératifs de répartition juste de l'espace et en débattre, en évaluant l'accès des diverses parties des villes, villages et territoires aux infrastructures et services, aux opportunités économiques et aux ressources sociales et culturelles.

Ces outils de réglementation permettent aux autorités locales élues non seulement d'établir des programmes pour leur mandat, mais également de mettre en place un portefeuille

de projets structurants contribuant à créer une vision de transition à long terme. Il ne faut pas minimiser par ailleurs le risque que les priorités de développement soient contestées, si les intérêts partisans ou des entreprises mettent en péril une participation significative des citoyens.

L'éventail des compétences de la plupart des autorités territoriales est trop vaste et, souvent, ne suscite guère, de façon continue, l'enthousiasme de tous les citoyens et des médias. De nos jours, compte tenu du rôle des médias, il est essentiel que les autorités locales puissent porter un discours convaincant sur l'image et l'avenir de leur ville, de leur région ou de leur territoire. Il est également nécessaire que ce discours soit largement soutenu et légitimé par le public. Les projets de grande envergure investis d'un capital symbolique et politique important sont peut-être le moyen le plus simple de générer ce genre de consensus.

Ils fournissent souvent des ressources utiles aux dirigeants politiques régionaux et locaux, et contribuent à créer l'unité et à définir un objectif commun pour la communauté. D'un autre côté, ces projets moteurs ne doivent pas se fonder uniquement sur l'autopromotion ou le « marketing territorial ». La planification stratégique peut s'avérer réellement efficace et changer radicalement les perspectives et les trajectoires de développement d'une communauté, mais uniquement lorsqu'elle déclenche des réponses créatives aux problèmes structuraux locaux et reflète la culture authentique de la créativité, de la solidarité et des talents locaux.

6.

POLITIQUES URBAINES ET TERRITORIALES AU NIVEAU NATIONAL : LES IMPÉRATIFS DE LA GOUVERNANCE MULTINIVEAU

L'action locale constitue à elle seule la moitié du pan institutionnel. Pour accompagner le changement de paradigme vers une « approche territoriale du développement », il est également nécessaire que les territoires et les établissements urbains soient alignés et cordonnés avec les autres niveaux de gouvernement. Pour atteindre l'objectif du développement durable au niveau national, une transformation institutionnelle et culturelle considérable est nécessaire, afin de remplacer les politiques publiques nationales traditionnelles, l'extrême centralisation des politiques publiques et les programmes segmentés par secteurs, par un modèle distribué et polycentrique cohérent, qui permet d'harmoniser les priorités et les cadres nationaux avec les initiatives et les attentes locales et régionales.

La gouvernance multiniveau (GMN) prend en compte l'existence de nombreux acteurs interdépendants, qui s'intéressent au fonctionnement et aux perspectives d'avenir d'une zone, d'une ville, d'un village ou d'une région. Les dimensions verticales et horizontales du système de GMN peuvent généralement être analysées par secteur (santé, transport, énergie, logement, entre autres). Toutefois, compte tenu du degré élevé d'interdépendance entre les différents secteurs urbains, ainsi qu'entre les environnements urbains et ruraux, les territoires très performants doivent mettre en place des mécanismes transversaux pour assurer la coordination entre ces secteurs.

Comme illustré dans le chapitre du rapport sur les territoires, les différents niveaux de gouvernement ont inévitablement des rôles, des fonctions et des responsabilités qui se chevauchent. Il n'existe pas de modèle unique, et déterminer ce qui sera décentralisé, comment et vers qui est une tâche spécifique à chaque secteur. Le résultat final, loin de l'image bien ordonnée et cohérente d'une structure conventionnelle, est un mélange fluide et variable qui doit être constamment renégocié et réorganisé.

Cette section décrit la façon dont cette nouvelle structure multiniveau peut fonctionner pour atteindre les ODD et les objectifs du Nouvel Agenda Urbain. Conformément à l'argument de fond, elle définit les éléments génériques d'un système de gouvernance local à plusieurs acteurs, qui fait office de coordinateur principal et de moteur des mécanismes nationaux, abordés plus loin.

La gouvernance multiniveau : dimensions nationales

Les cadres institutionnels de planification stratégique régionaux et urbains ont également de fortes répercussions sur la façon dont un pays planifie et définit ses politiques de développement. La planification stratégique des villes et des territoires au niveau local affecte et doit contribuer au développement des politiques rurales et urbaines nationales, aux plans d'aménagement

du territoire nationaux et régionaux, et aux plans nationaux d'investissement dans les infrastructures durables.

Ce sont tous des composants clés des Stratégies nationales de développement durable (SNDD) préconisées par les Nations unies. Les SNDD constituent l'une des recommandations centrales dans le document des Nations unies *L'Avenir que nous voulons*²¹, produit suite à la Conférence sur le développement durable de 2012. Ce document s'appuie directement sur les recherches et les résultats du Sommet de Rio de 1992 (voir schéma 4).

Ces mécanismes permettent d'articuler l'axe vertical des systèmes de gouvernance multiniveau, via un dialogue régulier entre l'État et les autres niveaux de gouvernement, pour favoriser la négociation à l'échelle nationale et sur tout le territoire. **Ils permettent également d'institutionnaliser un système de coordination et de planification ascendant (*bottom-up*), pour soutenir la réalisation des ODD, et créent les conditions pour une décentralisation du financement vers les niveaux local et régional.**

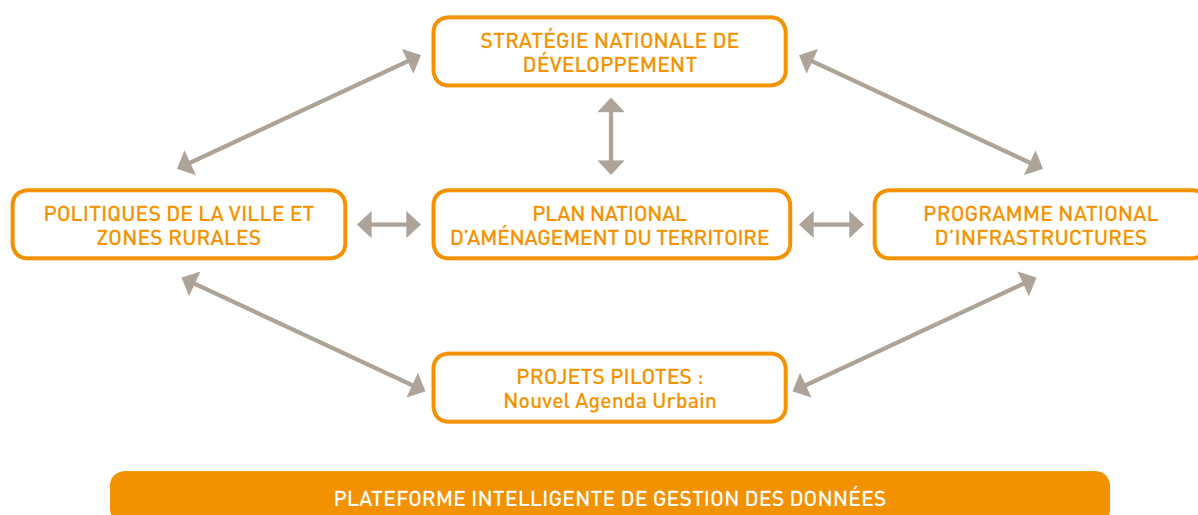
En raison des modes de développement inégaux des territoires au sein de chaque pays, des soutiens différenciés et des négociations sur les financements sont inévitables pour assurer un développement plus équilibré, fondé sur des complémentarités et des spécialisations géographiques. Il est nécessaire d'établir un cadre avec des conditions institutionnelles minimales pour le bon fonctionnement de la GMN. Toutefois, comme il a été expliqué dans le rapport :

« La mise en place de la gouvernance multiniveau (GMN), comme mécanisme de prise de décision pour façonner des territoires et des gouvernements régionaux et locaux en réseau qui travaillent de manière intégrée et en collaboration, peut avoir de nombreux effets bénéfiques sur la gouvernance locale. Mais cela comporte également certains risques persistants. La GMN n'est pas un concept neutre. La mise en œuvre de concertations et de prises de décision efficaces de la GMN peut se heurter aux attentes des autorités locales et régionales qui cherchent une légitimité démocratique ou, de façon générale, la possibilité d'être intégrées dans le processus de prises de décisions verticales (*top-down*) traditionnelles – un objectif qui trouve davantage d'écho dans les ambitions fédéralistes. »

Il y a un consensus global émergent sur la nécessité de disposer d'un cadre de GMN renforcé. Les ODD reflètent également l'esprit du Sommet de Rio de 1992 en faveur d'un large programme de développement durable. À l'issue de cet événement fut produit l'Agenda 21 qui établit le cadre normatif et définit le rôle des États dans le développement durable.

Le chapitre 8 de l'Agenda 21, en particulier, appelle les nations à adopter leurs propres SNDD pour harmoniser les politiques sectorielles économiques, sociales et environnementales, ainsi que les programmes mis en place dans chaque pays.

Schéma 4 **Créer des mécanismes institutionnels favorables au niveau national**





Les stratégies de développement nationales devraient être définies de façon cohérente et coordonnées avec les politiques nationales de la ville, les politiques rurales, les politiques d'aménagement du territoire ainsi qu'avec les stratégies d'investissement

Le paragraphe 21 de la résolution des Nations unies sur l'Agenda 2030 prend en considération, en outre, « l'importance des dimensions régionale et infrarégionale, de l'intégration économique régionale et de l'interconnectivité pour le développement durable. Les cadres d'action régionaux et infrarégionaux peuvent en effet aider à traduire plus efficacement des politiques de développement durable en mesures concrètes au niveau national²² ». Comme le montre ce document de référence global, les politiques nationales ne sont pas suffisantes et nécessitent la contribution des pouvoirs locaux.

Politiques nationales de la ville, d'aménagement du territoire et de gestion des infrastructures

Dans l'idéal, les stratégies de développement nationales devraient être définies de façon cohérente et coordonnées avec les politiques nationales de la ville, les politiques rurales, les politiques d'aménagement du territoire ainsi qu'avec les stratégies d'investissement dans les infrastructures régionales. Elles doivent tenir compte des indicateurs macroéconomiques afin d'établir une relation entre les dynamiques démographiques, l'urbanisation et le processus de développement.

« La politique nationale de la ville devrait soutenir davantage les aspects positifs de l'urbanisation, tout en relevant ses défis, grâce au développement d'une vision croisée et élargie de l'ensemble du phénomène urbain²³. »

Cela présuppose que les services responsables de la mise en œuvre de ces politiques au niveau national (ministères, secrétariats d'État, administrations) soient gérés de façon à identifier et mieux coordonner les synergies entre les politiques d'investissement, les politiques économiques et autres actions publiques, afin de tenir compte des changements observés dans les territoires (c'est-à-dire l'urbanisation et la ruralisation), les évolutions démographiques et leur impact sur les stratégies nationales et infranationales.

Une politique nationale urbaine (PNU)

peut assurer de meilleurs résultats dans la gestion des zones urbaines, en facilitant un rapprochement avec les politiques sectorielles. Elle peut contribuer à définir un environnement institutionnel plus favorable – y compris pour une gouvernance multiniveau – et poser les bases d'un accroissement des transferts des ressources nationales vers les niveaux local et régional.

En conséquence, « une politique nationale de la ville complète plutôt qu'elle ne remplace les politiques locales. Elle peut contribuer à cerner le processus d'urbanisation sur tout le territoire, à renforcer les liens entre les zones rurales, périurbaines et urbaines, et à aider les gouvernements à relever les défis auxquels ils font face, comme l'intégration et le changement climatique, grâce à la réforme des politiques de développement local et national²⁴. »

Il est important que les instruments de politique nationale puissent créer des mécanismes capables de mieux comprendre les dynamiques des différents types d'établissements humains (aires métropolitaines, villes intermédiaires, petites villes et communes rurales), leurs points communs et leurs interdépendances, tout en offrant une vue globale de la façon dont les politiques locales et nationales peuvent optimiser ces synergies.

Les PNU intègrent donc généralement cinq dimensions : 1) un diagnostic des moteurs de l'urbanisation et des différents modèles de développement aux niveaux national, régional et local ; 2) un programme stratégique permettant de déployer les infrastructures et les services publics, pour connecter l'urbanisation avec les transformations structurelles ; 3) des lignes directrices pour des accords de gouvernance multiniveau ; 4) des cadres de suivi pour garantir la transparence et la redevabilité ; et 5) une méthodologie pour faciliter un dialogue politique régulier entre les différents niveaux de gouvernement, les différentes institutions (publiques, économiques, de la société civile) et les différents secteurs.

Un certain nombre de résultats concrets peuvent être obtenus lorsqu'une PNU est intégrée dans les stratégies nationales. Parmi les plus significatifs figurent :

1. un consensus technique et politique sur une PNU, incluant les objectifs, la valeur ajoutée, le contenu, le champ d'application et un calendrier de mise en œuvre ;
2. un mécanisme participatif pour des dialogues politiques entre les niveaux national et infranational, ainsi qu'entre les acteurs étatiques et non étatiques, pour impliquer tous les acteurs clés, dès le début du processus de PNU ;
3. une vision ou une stratégie nationale partagée des politiques urbaines, avec des objectifs clairs et ciblés, des institutions responsables et des mécanismes de mise en œuvre et de suivi ;

4. une réforme du cadre légal, institutionnel et financier, et des orientations pour guider l'action des différents secteurs, à la lumière des stratégies urbaines mises en place ;
5. des accords sur la décentralisation du financement au niveau local, que ce soit à l'échelle régionale, métropolitaine ou de la ville ;
6. la mise en place de diverses interventions visant au renforcement des capacités (humaines, institutionnelles, financières et techniques) à tous les niveaux de gouvernement ;
7. l'optimisation de l'utilisation des technologies pour collecter des données concrètes afin de contribuer à la prise de décision ;
8. l'établissement d'un mécanisme global – comme un groupe d'experts intergouvernemental – pour garantir le suivi et stimuler des recherches sur les stratégies politiques afin d'appuyer le PNU et la mise en œuvre du Nouvel Agenda Urbain.

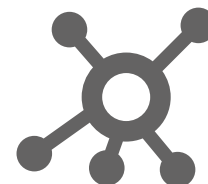
Un autre point important résulte du schéma 4. En effet, dans l'idéal, une politique équivalente devrait être adoptée pour les zones rurales. Le niveau national devrait avoir une compréhension cohérente de l'ensemble du territoire, fondée sur des données et des argumentaires pour des politiques rurales et urbaines.

Les analyses institutionnelles et académiques ont souligné le lien entre les dynamiques de la mondialisation et les territoires²⁵. Le revers de la médaille de ces dynamiques est l'inégalité croissante entre pays, et entre villes et régions²⁶. Comme souligné dans le rapport, des modèles d'intégration et d'exclusion économique similaires sont à l'œuvre au sein des pays. Concernant les programmes internationaux – Sendai, les Accords de Paris, etc. –, il est clair que les impacts environnementaux négatifs ont différents effets sur les territoires nationaux et régionaux²⁷. Il est indispensable d'avoir une compréhension globale de la façon dont s'entrecroisent les dynamiques économiques et l'espace, les modèles démographiques, l'usage du sol et d'autres indicateurs sur les territoires. Sans ces données, il sera difficile d'arriver à un accord sur les priorités et sur la façon d'optimiser les relations pour viser un système polycentrique, favoriser la spécialisation des territoires sans mettre de côté les objectifs d'un développement plus équilibré.

L'investissement dans les infrastructures est un des autres piliers des stratégies nationales de développement qui nécessite une approche coordonnée avec les politiques urbaines, rurales et d'aménagement du territoire. **Dans un futur proche, la capacité à intégrer les nouveaux citoyens dans des villes prospères, pacifiques et saines, dépendra de l'accès à des services et à des infrastructures urbaines (énergie, transport, assainissement et logement, entre autres).** En outre, les systèmes et les normes d'infrastructures peuvent changer profondément la donne en ce



Il est indispensable d'avoir une compréhension globale de la façon dont s'entrecroisent les dynamiques économiques et l'espace, les modèles démographiques, l'usage du sol et d'autres indicateurs sur les territoires



qui concerne l'impact global de l'économie sur l'environnement et l'intégration.

L'énergie en est sans doute l'exemple le plus répandu. De nombreux pays continuent de dépendre principalement des énergies fossiles pour l'électricité (le charbon) et la mobilité (le pétrole). Changer la palette énergétique d'un pays ou d'un groupe de régions peut générer des gains de production extrêmement importants. Les pays nordiques, la Chine, l'Allemagne, le Maroc, le Rwanda, le Costa Rica, l'Uruguay, la Corée du Sud et l'Éthiopie, entre autres, ont prouvé l'importance des programmes d'infrastructures nationaux pour accélérer ces réformes²⁸.

L'impact de ces investissements sur les économies régionales et infranationales est essentiel. **Grâce à des mécanismes de financement nationaux adéquats, les gouvernements nationaux peuvent contribuer à articuler et harmoniser les programmes et les investissements au niveau local et national, ce qui pose, en parallèle, d'importantes questions sur les implications pour la gouvernance multiniveau.**

Les opportunités offertes par les nouvelles technologies, favorisant la production et la coordination locale des services, peuvent s'avérer d'autant plus productives et efficaces. Les stratégies nationales de gestion des infrastructures offrent un espace de débat aux différents niveaux de gouvernement et acteurs pour trouver des accords. Cette fonction est particulièrement importante dans les pays les plus pauvres où, le plus souvent, le gouvernement national doit assurer le recouvrement des taxes sur tous les services, et où les gouvernements locaux n'ont pas la capacité ou l'autonomie nécessaires pour accéder aux marchés financiers internationaux.

Un cadre de GMN cohérent permet de disposer des bases requises pour des négociations sur l'impact des priorités nationales d'investissement à l'échelle locale et régionale, et de garantir la cohérence avec les plans de gestion et les instruments de développement locaux. Enfin, des politiques d'accès aux informations publiques devraient faciliter l'accès aux données des PNU et des stratégies nationales de gestion des

infrastructures et d'aménagement du territoire, et inciter les groupes d'intérêt et les citoyens à contribuer aux analyses et à la vérification des données.

Un système de gestion des données « *open source* » permettant d'obtenir des informations sur les dynamiques spatiales dans les territoires et sous-régions est un outil inestimable pour une gouvernance multiniveau réactive et redevable. Un tel système permet d'améliorer la transparence publique, la reddition des comptes et la légitimité en matière de prise de décision dans le secteur public, sur l'ensemble des territoires et des secteurs.

Le Nouvel Agenda Urbain doit être cohérent avec les ODD et s'affranchir des scénarios de statu quo. Pour réaliser de vrais changements politiques et institutionnels, afin de garantir que le secteur public ainsi que les partenaires sociaux les plus importants respectent leurs engagements pour 2030, il est nécessaire d'instaurer la confiance et une réelle légitimité. Cette dernière

ne pourra s'installer que via un processus politique réellement participatif. La confiance et l'engagement grandiront lorsque les divers acteurs sociaux pourront voir les effets tangibles de la mise en place cohérente du nouvel agenda. Le nombre important d'ODD et de sous-ensembles d'objectifs obligeront les pays et les gouvernements à identifier et à déployer des projets prioritaires phares sur le nouvel agenda. Ces projets devront être sélectionnés avec précaution.

Dans ce cadre, les gouvernements régionaux et locaux doivent agir de façon stratégique, apprendre et s'adapter sans cesse, innover et mobiliser les différents intérêts et institutions d'un territoire donné, pour tendre vers la réalisation d'objectifs communs pour le développement durable. Ces acteurs locaux étatiques seront alors en mesure de constituer des leaderships reconnus et de prendre la tête de réseaux d'action et de connaissance, englobant les diverses institutions de la société, de consolider des partenariats durables, pour réaliser les objectifs de leurs mandats démocratiques.

En bref, le système de gouvernance multiniveau définit des principes et des mécanismes pour assurer un fonctionnement adapté et interdépendant, cohérent avec les principes de subsidiarité et d'une décentralisation démocratique. De plus, le système de GMN doit également répondre à la nécessité d'une meilleure coordination internationale, aux accords multiniveau entre les instances gouvernementales et les agences associées, les différentes institutions infranationales, et garantir la transparence et l'intégration. Des établissements humains durables nécessitent des actions prioritaires et plus localisées au niveau infranational afin de favoriser un sentiment de citoyenneté et de contrôle démocratique au sein des communautés.



Les gouvernements locaux et régionaux doivent agir de façon stratégique, apprendre et s'adapter sans cesse, innover et mobiliser les différents intérêts et institutions d'un territoire donné, pour tendre vers la réalisation d'objectifs communs pour le développement durable



7.

UN CONTRAT SOCIAL BASÉ SUR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Une gouvernance partagée

Comme mentionné dans les chapitres et sections précédents, la gouvernance multiniveau ne suffit pas pour atteindre les objectifs des agendas mondiaux. La participation citoyenne à la prise de décision, c'est-à-dire une gouvernance partagée entre l'État et divers acteurs (société civile et secteur privé) est tout aussi importante. De fait, la reddition de comptes qui découle de la gouvernance partagée est la seule garantie que la gouvernance multiniveau réalise tout son potentiel.

Cependant, il serait naïf de supposer que les autorités locales et régionales et leurs partenaires adhéreront avec enthousiasme à cet agenda : cela comporte, en effet, une rupture avec le statu quo et l'adoption de formes institutionnelles inexplorées, pouvant être perçues comme une perte de pouvoir et de contrôle.

On peut dire que les systèmes démocratiques formels existent afin de réguler le pouvoir et d'éviter des dérives non démocratiques. Il a fallu du temps pour aboutir à des processus avec des élections démocratiques auxquelles différents partis politiques représentant divers programmes et idéologies participent pour contribuer à apprécier les valeurs et les aspirations des citoyens à travers des représentants politiques élus.

Cependant, des événements en provenance de différentes régions du monde montrent que les citoyens peuvent déchanter si leurs espoirs dans les systèmes politiques ne se réalisent pas. C'est pour ces raisons, parmi d'autres, que les processus politiques modernes doivent aller au-delà de ces systèmes formels, en encourageant une participation directe des citoyens, des organisations démocratiques de la société civile et des mouvements sociaux actifs.

Depuis le début des années 1990, un mouvement mondial pour la démocratie participative s'est traduit par de nombreuses tentatives visant à étendre le processus représentatif au-delà du simple bulletin de vote, en essayant d'inclure d'autres instruments susceptibles de permettre aux citoyens et à leurs organisations de façonner les politiques publiques. Cet esprit a été très présent dans l'Agenda d'Habitat II adopté en 1996²⁹.

Cependant, comme souligné dans le chapitre sur les aires métropolitaines, même lorsqu'il existe un engagement formel pour une gouvernance participative, un certain nombre d'intérêts particuliers peuvent mettre en péril les processus participatifs, produisant des dynamiques d'exclusion³⁰. À cet égard, l'existence de mouvements forts et indépendants, capables de se mobiliser autour d'un programme pour la défense des droits, est une condition préalable à la promotion d'une participation politique dynamique.

Comme résultat de cette évolution vers une politique inclusive et participative, au cours de la dernière décennie, un nouveau discours sur le Droit à la ville a pris racine dans de nombreux villes et pays. Celui-ci doit se placer au cœur du Nouvel Agenda Urbain.

Le Droit à la ville

Le Droit à la ville constitue un cri de ralliement de la part d'acteurs sociaux désireux de placer un cadre normatif solide au cœur du Nouvel Agenda Urbain. En tant que discours et mouvement, il cherche à consolider les première, deuxième et troisième générations de droits établis, tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 et dans



Pour prendre racine, un tel agenda nécessite le soutien populaire

les Pactes des Nations unies de 1966 – entre autres documents de référence³¹.

Face à l'accroissement des inégalités spatiales et à la marginalisation de divers groupes dans de nombreuses régions du monde – qui ne bénéficient pas du respect de droits essentiels (ex. accès à la santé, au logement, à la propriété) – le Droit à la ville cherche à établir un nouveau « bon sens » qui promet de protéger et d'élargir le bien commun tout en soutenant les fonctions sociales et environnementales de la ville.

En ce sens, **le Droit à la ville se développe comme un droit inaliénable pour ceux qui résident dans une ville ou un établissement humain, indépendamment de la nationalité ou du statut**. Concrètement, « le Droit à la ville est un droit collectif et diffus qui concerne tous les habitants, à la fois les générations actuelles et futures, comparable au droit à l'environnement, inscrit dans les accords internationaux sur le développement durable, que les États interprètent selon leurs propres lois³² ».

La nature étendue du Droit à la ville est mise en évidence dans la liste de principes identifiés dans la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité de CGLU³³, ainsi que dans la Charte mondiale pour le Droit à la ville.

Les principes suivants donnent un aperçu de son contenu : une ville sans discrimination ; une ville à la citoyenneté inclusive, accordant des droits égaux à tous les habitants ; une participation politique renforcée ; un accès équitable au logement, aux biens, services et opportunités pour tous ; une ville qui met la priorité sur un intérêt public collectivement défini ; des espaces publics de qualité ; la diversité culturelle ; des économies inclusives ; des moyens de subsistance sûrs et un travail décent pour tous ; une ville qui valorise les liens entre zones urbaines et rurales, qui protège la biodiversité, les habitats naturels et les écosystèmes environnants, soutenant les villes-régions et la coopération entre villes.

Pour prendre racine, un tel agenda nécessite le soutien populaire. Ceci implique un travail de persuasion ainsi qu'une grande mobilisation d'un ensemble d'acteurs engagés dans la promotion de cet agenda. Il est donc important de relier l'aspiration du Droit à la ville à une réelle volonté de sensibilisation des classes populaires et des communautés urbaines marginalisées.

Lorsqu'ils sont organisés, ces groupes ont le potentiel de promouvoir le changement, d'être impliqués de manière proactive dans la prise de décision locale, et d'agir dans leur propre intérêt en favorisant des formes alternatives de développement, en utilisant des stratégies légales pour renforcer ces processus culturels tout en impliquant davantage les citoyens et les collectivités.

Le Droit à la ville prendra racine s'il y a une volonté politique explicite – de la part des gouvernements locaux et nationaux – d'ancrer ce principe dans la loi avec des politiques de soutien. Il est essentiel que les autorités locales reconnaissent l'importance d'une sphère publique riche, diverse, et démocratique. Une sphère publique large et qui contribue de manière constructive au changement implique une société civile dynamique et un degré élevé de tolérance pour des formes d'expression démocratique diverses.

En fin de compte, le Droit à la ville reflète une vision politique, un nouvel horizon. Il propose une série d'actions qui peuvent aider les villes à adopter une trajectoire permettant de réaliser cette vision, progressivement et de manière autonome.

Au-delà des idéaux politiques, cela nécessitera une réelle volonté de gouvernance partagée et la coproduction de l'urbain, en liaison avec le paysage institutionnel des régions, des métropoles et des villes.

La coproduction des villes et des territoires

La notion de coproduction a émergé en tant que thème clé des politiques de gouvernance des services publics de base, particulièrement pour les habitants défavorisés des villes du Sud. Elle attire l'attention sur une réalité commune et persistante : de nombreuses autorités locales sont responsables de la gestion des services publics dans leurs territoires, mais ne sont souvent pas en mesure de répondre à la demande, surtout lorsqu'elles ne possèdent ni ne reçoivent les ressources nécessaires.

Ceci peut être le résultat d'un manque de capacités, de moyens institutionnels, de volonté politique, ou d'une combinaison de ceux-ci. La réalité est que les démarches politiques dont le seul horizon est la contestation n'iront pas loin si elles ne sont pas capables d'identifier des mécanismes pour assurer une réelle prestation équitable.

C'est dans le cadre de cette réalité politique que différents mouvements et fédérations d'habitants des quartiers informels se sont progressivement engagés politiquement.

Quand il s'agit de l'accès aux services de base – le fondement des objectifs liés à la réduction de la pauvreté des ODD et du Nouvel Agenda Urbain –, la coproduction signifie un processus collaboratif impliquant systématiquement les

mouvements sociaux et le gouvernement local/régional.

Ceux-ci doivent collaborer dans le but de trouver une compréhension commune de la portée et de l'ampleur des problèmes auxquels ils font face et des solutions qu'ils peuvent apporter. La coproduction devrait commencer par une analyse des défis et obstacles qui entravent la prestation des services, mais aussi des politiques sociales.

À cet égard, les mouvements, communautés et autres groupes, devraient être une source première d'information et de connaissances. La collecte de données fiables sur une communauté donnée est à la fois une source de pouvoir et un moyen d'intégrer le mouvement social dans la communauté. Cela permet aussi de fournir aux mouvements concernés des points d'accès autour desquels mobiliser les foyers, les encourager à participer à la planification des services et au processus de mise en œuvre.

De fait, « les raisons favorisant la coproduction – y compris la nécessité de créer des organisations locales fortes, capables de présenter des alternatives populaires – proviennent de la nécessité de disposer de capacité organisationnelle en termes de planification et de mise en œuvre³⁴». Comme mentionné dans le chapitre sur les métropoles, le travail de *Shack/Slum Dwellers International* (SDI) et de la Coalition asiatique pour les droits au logement (ACHR) sont des exemples éloquentes de cette approche³⁵.



En fin de compte, le Droit à la ville reflète une vision politique, un nouvel horizon. Il propose une série d'actions qui peuvent aider les villes à adopter une trajectoire permettant de réaliser cette vision, progressivement et de manière autonome



Cette forme de coproduction doit être complétée par d'autres modalités de participation, notamment : 1) dans l'élaboration d'une stratégie, des plans et des mécanismes de suivi à l'échelle de la ville ou du quartier ; 2) les processus de prestation des services ; 3) le plaidoyer ; et 4) l'apprentissage social. Le tableau 1 propose un résumé de ces possibilités³⁶. L'analyse porte ensuite sur les finances, en tant qu'élément clé et non moins important pour un développement local inclusif et durable.

Tableau 1 **Instruments de co-gouvernance au niveau local**

COMPOSANTS DE DÉPART	MÉCANISMES DE CO-GOUVERNANCE POTENTIELS
1. Stratégie et planification	- Plans stratégiques à long terme, - Plans de développement spatial, - Plans aux niveaux local et du quartier.
2. Innovations dans la prestation des services	- Planification participative pour la prestation des services, budgétisation, gestion et suivi, - Systèmes de prestation commune au niveau local, - Mécanismes d'audit public, - Collecte locale des informations sur les obstacles et problèmes de prestation, - Mécanismes digitaux de contrôle (<i>feedback</i>) (ex. capteurs), - Ressources dédiées à la formation et au financement.
3. Plaidoyer	- Promouvoir des espaces ouverts pour des consultations publiques, - Assurer une protection légale pour les acteurs civils, - Assurer le droit à l'information, à la liberté de la presse et d'expression
4. Mécanismes d'apprentissage pour l'innovation	- Établir et soutenir les systèmes d'innovation régionaux, - Promouvoir une culture du débat public pour favoriser le dialogue partagé et l'apprentissage tout au long de la vie.

8.

FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET TERRITORIAL

L'appel à l'action lancé à travers le Nouvel Agenda Urbain se trouve confronté au problème principal du financement des biens publics, infrastructures et services publics, nécessaires pour garantir un développement urbain inclusif et durable³⁷. La difficulté est aggravée par le contexte macroéconomique défavorable, notamment le ralentissement des marchés émergents où les besoins d'investissement sont les plus importants.

Avec pour toile de fond la « financiarisation » de l'économie mondiale, dans laquelle les bénéfices sont acquis non pas à travers le commerce ou la production des produits de base, mais à travers des canaux financiers, le secteur financier a un rôle crucial à jouer pour soutenir le Nouvel Agenda Urbain³⁸. Le développement urbain n'a pas échappé à la financiarisation³⁹ et il existe un besoin d'accroître les flux de financement à l'échelle de la ville, de nouvelles formes d'attributions et de révision des conditions de financement.

À la base, cela implique de redéfinir le rôle du secteur financier dans le développement économique. Ce besoin possède des dimensions spécifiques dues au contexte, mais à moins que les vastes réserves de capital du secteur financier mondial puissent soutenir les villes durables, la phase actuelle d'urbanisation continuera à être associée à la mauvaise distribution du capital, à des opportunités de développement tronquées et à l'accumulation des risques systémiques.

Encadrement du défi de l'offre et de la demande

Le financement est un moyen pour atteindre des fins économiques et sociales⁴⁰. Le processus permettant de garantir des flux adéquats de financement aux villes et territoires du monde

doit être adapté, afin de répondre aux objectifs de réduction de la pauvreté, d'intégration sociale et de restauration écologique, comme décrit dans les ODD et l'Accord de Paris.

La stabilité du secteur financier mondial dépend de ce succès. En d'autres termes, le secteur financier mondial est lui-même particulièrement intéressé – pas directement, ni à court terme, ni pleinement consciemment – par le succès du Nouvel Agenda Urbain, dans des économies à faibles émissions de carbone.

Les investissements actuels en faveur des ODD représentent 1 400 milliards de dollars américains par an. Ceci correspond à un déficit de 3 900 milliards de dollars américains par an par rapport aux exigences dont les plus grands écarts sont pour l'alimentation en énergie, l'atténuation du changement climatique et l'éducation⁴¹.

Collecter des fonds pour combler ce déficit est important, mais à lui seul, insuffisant. Atteindre les ODD exigera de surmonter les défis structurels qui entravent actuellement le flux d'investissements vers les villes des pays en développement en croissance rapide et pour répondre aux besoins des communautés.

Selon différentes sources, on estime qu'entre 2013 et 2030 57 000 milliards de dollars américains seront nécessaires pour combler le déficit global de financement des infrastructures. Ceci implique 1 160 milliards de dollars américains supplémentaires à ajouter aux 2 000 milliards de dollars américains, qui ont, en moyenne, été investis annuellement dans les infrastructures au cours des dix-huit dernières années⁴².

Selon la *Cities Climate Finance Leadership Alliance*, « la demande mondiale en infrastructures urbaines résilientes et à faible émission nécessitera

annuellement entre 4 500 milliards et 5 400 milliards de dollars américains de 2015 à 2030⁴³».

Les villes dans le monde développé et en développement ont un besoin d'infrastructures, de « bien publics », et le financement public a un rôle essentiel à jouer dans la définition d'un modèle de développement urbain durable dans lequel le secteur privé puisse investir.

Les ODD ne seront pas atteints à moins qu'une plus grande partie des 100 000 milliards de dollars américains détenus dans des fonds de pension⁴⁴, les 140 000 milliards de dollars américains dans les banques, les 100 000 milliards de dollars américains en obligations et les 73 000 milliards de dollars américains en fonds propres ne soient mobilisés.

Le problème est que ces fonds n'ont actuellement pas été assignés à des projets ou des régions que les ODD identifient comme prioritaires. Seulement 2 % de l'argent détenu mondialement dans des fonds de pension sont investis dans des infrastructures, et seuls 2 % du total des investissements directs étrangers (IDE) sont actuellement destinés aux pays les moins avancés. Bien qu'il y ait des événements somme toute anecdotiques d'une « révolution tranquille » vers un secteur financier mondial plus développemental et durable, des obstacles structurels demeurent⁴⁵.

Surmonter les obstacles structurels, de façon à générer un flux de financement mondial vers les régions dans lesquelles l'urbanisation est la plus rapide et où les besoins sont les plus aigus, exige l'innovation du secteur financier⁴⁶. Pour réussir, cette innovation doit aller au-delà d'une simple « mise en conformité » avec les critères prévalant en termes de « bancabilité » ou d'investissement socialement responsable. Elle doit réformer à la fois l'offre et la demande d'un financement urbain.

Pour le secteur financier mondial, le principal risque est de s'engager dans des projets "traditionnels", dont chacun respecte les strictes exigences d'un financement réussi, mais qui contribuera à créer des systèmes urbains dysfonctionnels. Des villes façonnées en suivant ce type de financement seront prédisposées à l'échec.

Fondamentalement, les risques générés par un accroissement du « financement traditionnel » seront intégrés dans les briques et le mortier d'infrastructures à long terme, qui seront difficiles à changer. Ces risques constitueront à l'avenir un fardeau pour les propriétaires d'actifs, les professionnels de la finance et les assureurs, et provoqueront une hémorragie progressive d'opportunités économiques dans les centres urbains et les régions du monde. Reconnaître de nouveaux types de capitaux, qui respectent les droits humains et écologiques, et de nouvelles mesures pour rendre ce capital productif dans les économies locales, représente une partie de la réforme nécessaire relative à l'offre (voir l'encadré ci suit)⁴⁷.

NOUVELLES OFFRES DANS LES FINANCES MONDIALES⁴⁸



L'augmentation des sources de financement asiatiques (principalement chinoises) a souvent été surestimée, mais offre de nouvelles opportunités aux villes de pays en développement qui ont du mal à accéder à des financements des banques de l'OCDE. La Chine a investi environ 13 milliards de dollars américains en Afrique entre 2011 et 2013. Le Fonds vert pour le climat, qui offre lui-même le potentiel de réforme du secteur financier aura, de façon similaire, besoin de trouver les moyens d'impliquer des acteurs infranationaux s'il s'agit de gagner du terrain au-delà de mégaprojets pour atteindre les villes les plus pauvres qui expérimentent un processus de croissance rapide.

Quant à la demande, il y a besoin « d'une demande plus efficace » des communautés et des villes pour répondre aux problèmes les plus critiques. Il faut garantir que le portefeuille d'opportunités d'investissement puisse faire progresser des villes durables et inclusives.

Cette coordination de la demande est plus facile à faire à l'échelle locale, par des intervenants qui comprennent les atouts et les défis de leurs territoires, et qui soient capables de garantir que l'argent est dépensé de manière adéquate. Il existe, par exemple, des intervenants locaux avec la légitimité nécessaire pour garantir que l'aménagement des terres est adapté aux changements du marché et à la dynamique sociale, en particulier, lorsque les négociations impliquent les autorités traditionnelles. Il existe également des intervenants locaux qui sont mieux placés pour mesurer et réaliser l'évolution potentielle de la valeur du foncier.



Le financement public a un rôle essentiel à jouer dans la définition d'un modèle de développement urbain durable dans lequel le secteur privé puisse investir



La déconnexion entre les besoins des villes des pays en développement et les règles qui dictent l'attribution du financement représente une forme chronique de défaillance du marché, qui est au cœur du défi du financement urbain

La création de systèmes de gouvernance et de gestion financière qui renforcent les gouvernements locaux et régionaux est une première étape importante pour avancer dans la décentralisation du financement du niveau national vers le niveau local et pour garantir une plus grande complémentarité entre les fonds publics et le financement du secteur privé. Le renforcement des capacités de financement au niveau infranational n'est pas une entreprise secondaire, ce doit être une priorité dans le cadre des efforts d'innovation financière à l'échelle nationale et d'un engagement plus ample vers une gouvernance multiniveau.

Pour être un succès, le « cadre de financement efficace⁴⁹ » souhaité doit être conçu à partir des besoins et des réalités socio-économiques des résidents urbains qu'il cherche à aider. Un logement abordable, par exemple, doit être accompagné d'un programme de financement adapté au marché ciblé, et les logements doivent être situés dans un cadre attrayant.

Il existe, cependant, des obstacles sérieux et mal reconnus à la formation d'un « cadre de financement efficace⁵⁰ » et à une « mobilisation de tous les acteurs⁵¹ », qui entravent actuellement le flux des fonds, à la fois des secteurs public et privé, pour soutenir les villes durables et inclusives, telles que conçues dans les ODD.

Historiquement, les conditions de financement se sont dégradées, ce qui rend les problèmes identifiés dans les chapitres sur les métropoles et les villes intermédiaires encore plus compliqués. La déconnexion entre les besoins des villes des pays en développement et les règles qui dictent l'attribution du financement représente une forme chronique de défaillance du marché, qui est au cœur du défi du financement urbain.

À moins qu'une combinaison de l'aide au développement et des fonds publics puisse surmonter ces problèmes structurels pour répondre au développement urbain, « le financement pour le développement [durable]⁵² » ne pourra pas réaliser son potentiel, avec le risque politique, social et environnemental de ne pas atteindre les ODD ni de respecter l'Accord de Paris. De ce point de vue, il

existe un risque considérable, non quantifié dans les décisions qui caractérisent actuellement les opérations du secteur financier, et le besoin de changement est urgent.

Des réformes efficaces accorderont nécessairement plus d'attention au contexte local et produiront localement les co-bénéfices appropriés. Lors du processus, elles mobiliseront une « richesse endogène », en s'appuyant sur la plus-value du foncier et une réforme de la fiscalité locale afin de susciter de nouvelles opportunités de développement, comme l'ont démontré des villes comme Medellín, en Colombie, parmi d'autres⁵³. Comme le chapitre sur les aires métropolitaines l'indique, il existe plusieurs mécanismes pour renforcer la mobilisation de ressources au niveau local : la gestion du foncier public, l'amélioration de la fiscalité locale, le développement des mécanismes d'imposition de la plus-value, les contributions d'amélioration, les impôts sur la rénovation des bâtiments, entre autres.

En garantissant que le processus de prise de décision reste transparent et inclusif, de tels instruments sont fondamentaux pour faire face à des besoins croissants en infrastructures⁵⁴. **De plus, des mécanismes de péréquation horizontale ont été utilisés pour favoriser le partage des recettes fiscales entre toutes les municipalités de la région métropolitaine, afin de développer des services ou des programmes de développement économique communs⁵⁵.**

Il convient de distinguer les aspects de la réforme du secteur financier qui méritent une attention particulière dans trois vastes contextes : 1) « les villes les moins développées » avec une gouvernance locale faible ou sans un secteur financier développé ; 2) les villes « en développement » avec une gouvernance locale et des secteurs financiers plus mûrs, mais un mauvais équilibre entre les deux ; 3) les villes « développées » avec une infrastructure mature et une gouvernance financière.

Villes moins développées avec une gouvernance locale faible ou sans un secteur financier développé

Seules 4 % des 500 plus grandes villes des pays en développement ont été capables d'accéder aux marchés financiers internationaux, et seules 20 % d'entre elles ont pu accéder aux marchés nationaux⁵⁶. Les obstacles pour y accéder sont différents selon qu'il s'agisse de petites villes, de villes intermédiaires ou d'aires métropolitaines. L'augmentation de la population des villes africaines et asiatiques est estimée à 2,4 milliards de nouveaux citoyens entre 2015 et 2050, et à moins que les infrastructures et les services trouvent un financement, les difficultés pour intégrer ces personnes et leur fournir des services publics deviendront une source de risques sociaux et politiques importants.

De nombreuses villes sont handicapées par des ressources budgétaires restreintes, par le manque d'emploi formel, un faible revenu par habitant, une faible capacité locale à percevoir des impôts et à imposer les utilisateurs des services publics, tout ceci souvent associé à une faible transparence⁵⁷. À l'apogée du boom des matières premières, les citoyens des pays de la CEDEAO, par exemple, payaient moins de 1 % des revenus du foyer en impôts locaux et services⁵⁸.

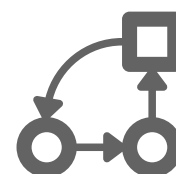
Les faibles revenus par habitant dans ces villes limitent le recouvrement des coûts des services publics par les usagers. Depuis les années 1960, la formation brute du capital fixe (*Gross Domestic Investment*) a été inférieure à 22 % en Afrique, alors que dans les pays d'Asie orientale il a atteint 42 %⁵⁹. Le sous-investissement dans les infrastructures urbaines dans les villes africaines est mis en évidence par le cas de Nairobi, où le gouvernement local dépense moins de 14 dollars américains par personne et par an en formation brute de capital fixe⁶⁰. En général, l'Afrique fait face à un déficit de financement des infrastructures estimé à 40 %⁶¹. Le financement privé dans un grand nombre de ces villes est soit absent, soit structurellement difficile à mettre en œuvre en raison de la faiblesse des budgets locaux, l'absence de garanties (ex. foncier public) et le niveau de pauvreté de ses habitants. Dans les pays les moins développés, les villes attirent très peu d'investissements directs étrangers (IDE) et sont souvent cataloguées par les professionnels de la finance comme « à risque élevé », tandis que leurs citoyens sont considérés comme « non bancables ».

Le déficit de financement et de gouvernance et le manque d'infrastructures publiques qui en découle agissent comme un frein au développement. À moins que l'appel du Nouvel Agenda Urbain pour un « cadre de financement innovant et efficace⁶² » ne soit entendu, les perspectives d'atteindre les ODD dans ces villes sont faibles.

Pour répondre à l'urgence, les villes dans cette catégorie doivent pouvoir accéder à moyen terme au financement (à travers du crédit ou le marché des obligations) ; mais, à court terme, il faudrait se concentrer sur une mobilisation plus importante du budget national pour soutenir les villes et obtenir un appui plus efficace de la coopération internationale⁶³. Il faudrait également promouvoir l'innovation technique et institutionnelle pour adapter les modalités de prestation de services et d'infrastructures au financement et à la capacité de gouvernance existante. Ainsi que l'indique une analyse, « il existe des moyens clairs pour créer davantage d'infrastructures et dans de meilleures conditions en dépensant moins⁶⁴ » ; le financement de la coopération internationale, en particulier, doit s'engager à identifier et soutenir ces options.



Les gouvernements centraux doivent articuler les stratégies d'investissement et assurer leur cohérence avec les politiques urbaines et rurales



Un des problèmes principaux du financement traditionnel est un problème d'information. Le principe sous-jacent est qu'une compréhension accrue du contexte local réduit les risques, ouvre de nouvelles possibilités de financement et permet au financement, public et privé, de jouer son rôle de catalyseur dans le soutien au développement. L'importance de ce qu'ONU-Habitat appelle les systèmes « multi-acteurs » consiste non seulement à intégrer de nouveaux citoyens, mais aussi à fournir des informations sur les marchés pour améliorer l'attribution des fonds publics et l'ouverture de nouveaux marchés au financement privé.

Les gouvernements nationaux devront continuer à jouer un rôle essentiel dans ces villes, dans le cadre d'une gouvernance multiniveau. Les trésors publics ou les ministères des Finances doivent non seulement assurer un financement public, par exemple à travers des banques municipales ou des fonds de développement locaux, mais ils doivent également soutenir les autorités locales dans leurs négociations avec



Photo: Jeff Attaway - Dakar (Sénégal).



Des stratégies plus inclusives, orientées vers les investissements dans le secteur public et les marchés publics locaux, offrent le potentiel de créer des cycles vertueux de création de travail, d'améliorer les revenus des ménages et de répondre davantage aux besoins des populations



le secteur privé, afin de garantir des termes de financement raisonnables.

Ceci est particulièrement vrai pour les villes intermédiaires qui ne possèdent pas encore les ressources ou les revenus fiscaux leur permettant d'accéder au financement. Dans ces villes, les transferts du gouvernement central constituent la seule source permettant d'investir⁶⁵. Alors que les décideurs locaux sont les mieux placés pour assurer que les investissements sont adaptés aux spécificités du territoire, ce sont les gouvernements nationaux qui ont la responsabilité de définir les moyens de canaliser des ressources vers les niveaux locaux et garantir leur cohérence par rapport aux politiques nationales urbaines et rurales.

Dans le cadre de l'approche d'une gouvernance multiniveau, la formation de « Comités nationaux sur les finances locales » capables de transcender les conflits entre les sphères du gouvernement et de soutenir la décentralisation financière est fondamentale dans les pays en développement⁶⁶. Ces comités doivent définir des calendriers appropriés pour la décentralisation du financement, les modalités de création des capacités de gestion et de transparence efficace à l'échelle locale, et évaluer la proportion du budget national qui devrait être décentralisée. Dotés d'un observatoire sur les finances locales, ces comités seront capables d'alimenter le dialogue entre les différents niveaux de gouvernements sur des données concrètes fiables.

Villes ayant une gouvernance locale et des secteurs financiers émergents

Dans ces villes, les gouvernements locaux ont au moins une responsabilité partielle dans la prise de décision et un degré d'influence sur l'attribution de fonds publics. Pourtant, dans les pays en développement, les gouvernements locaux reçoivent en moyenne entre 8 % et 12 % des ressources

nationales, ce qui est disproportionné par rapport à leur contribution à la croissance économique⁶⁷.

Il est nécessaire d'augmenter la proportion des ressources nationales dépensées au niveau local, de façon à refléter la contribution urbaine à la richesse nationale, améliorer l'accès au financement – crédit et marché urbain des obligations –, et dépenser l'argent disponible de façon plus efficace. **Ceci requiert le renforcement des systèmes financiers locaux, afin de canaliser une plus grande partie des budgets nationaux vers les villes, de générer des revenus locaux à travers une fiscalité locale plus diversifiée et dynamique.**

De façon similaire, les autorités locales doivent chercher à mobiliser différentes sources de revenus, comme par exemple, la plus-value foncière. Lorsque les autorités locales disposent du foncier public et sont capables d'investir ou de requalifier ces terrains pour accroître la valeur du sol, elles peuvent utiliser cette plus-value comme un levier pour mobiliser des investissements supplémentaires. À Rosario (Argentine), la réglementation municipale urbaine permet à la municipalité de disposer d'une partie de l'augmentation de la valeur des prix de l'immobilier, en particulier dans les zones côtières, qui résultent de ses investissements⁶⁸.

Les approches de « gouvernance partagée » mentionnées précédemment doivent être reconnues par le secteur financier. L'objectif pour les autorités locales doit être de maîtriser leurs budgets, afin de devenir solvable et de pouvoir accéder aux différentes sources de financement (marchés, banques publiques ou commerciales, avec ou sans garantie de l'État). Des stratégies plus inclusives, orientées vers les investissements dans le secteur public et les marchés publics locaux, offrent le potentiel de créer des cycles vertueux pour encourager l'investissement, créer des emplois, améliorer les revenus des ménages et répondre davantage aux besoins des populations. Ces efforts créent les conditions pour atténuer les risques (*de-risk*) et attirer l'investissement du secteur privé.

Les contraintes budgétaires dans ces villes obligent les autorités publiques à agir de façon stratégique dans l'attribution des fonds disponibles (par ex., selon une planification intégrée et à long terme)⁶⁹. Un flux de financements vers les services ou activités qui ont traditionnellement été perçues comme des biens publics à risques n'est possible que s'il repose sur des engagements à long terme du secteur public de soutenir les infrastructures et développer des efforts pour inciter le secteur privé à investir dans les villes. Des délégations de services, à travers des marchés publics transparents, ont le potentiel de réduire les risques pour attirer des investissements dans l'approvisionnement urbain de l'énergie, le transport, l'eau, l'assainissement et la gestion des déchets⁷⁰. Créer la capacité au

sein du gouvernement local de négocier avec le secteur privé pour défendre les biens publics urbains est fondamental.

Étant donné que ces villes émergentes ne doivent pas suivre les mêmes voies de développement urbain que les villes des pays de l'OCDE, il existe peu de précédents sur lesquels les décideurs de ces villes puissent s'appuyer. Les banques du secteur privé recherchent, de plus en plus, de nouveaux partenariats, qui leur permettront d'investir dans des biens publics qui répondent aux engagements de la durabilité⁷¹.

Des systèmes de financement locaux renforcés et équilibrés, combinés avec des plans d'investissements publics à long terme et une maîtrise des contrats avec les partenaires privés, peuvent contribuer à élargir l'accès aux sources de financement et promouvoir des partenariats avec les organisations locales.

Villes ayant des infrastructures matures et une gouvernance financière

Dans les pays développés, où le partenariat entre les citoyens, les gouvernements locaux et le secteur financier privé est mature, les politiques visent à anticiper les changements structurels, en soutenant les niveaux de vie existants tout en remplaçant les infrastructures vieillissantes et en faisant la transition vers un développement plus économe en ressources. Procéder à l'attribution des vastes réserves de capital détenues par les fonds publics et privés selon les meilleures informations disponibles sur les risques et les opportunités actuelles et futures représente une première étape importante⁷².

La finance dans ces villes a la responsabilité d'anticiper les changements dans la structure de la population (par ex., l'économie des soins de santé pour la population vieillissante) **et de protéger son environnement** (ex., faire face au changement climatique, protéger des inondations et gérer la hausse du niveau de la mer dans les zones côtières). Des innovations pour jauger le rendement du capital sont nécessaires pour aller au-delà des notions limitées de « retour financier sur investissement ». Le défi se prête à de nouveaux partenariats entre les autorités locales et les habitants, pour accompagner les innovations technologiques et encourager le développement des avantages compétitifs.

De façon similaire, l'émergence des investissements et obligations à impact social illustre le fait que les villes durables ne dépendent pas uniquement des entreprises et d'opportunités de travail à haute rentabilité – tel que le montre l'Initiative suisse pour le financement durable qui a introduit le principe « d'exclusions » – qui définit les critères qui disqualifient des projets « environnementaux, sociaux et de gouvernance » (ESG) si, dans leur format actuel, ils ont été insuffisants.



Des systèmes de financement locaux renforcés et équilibrés peuvent contribuer à élargir l'accès aux sources de financement privé et promouvoir des partenariats avec les organisations locales



Dans certains cas, la transition vers de nouvelles technologies requiert l'exécution de systèmes de prestation de services parallèles exigeant de nouvelles formes de financement (coopératives financières, *crowd-funding*, etc.). Par exemple, les coopératives d'énergie « prosommatrices » qui ont été lancées dans les villes allemandes où les résidents sont à la fois producteurs et consommateurs d'énergies renouvelables, et le programme « droit d'investir » du Danemark dans lequel les entreprises énergétiques doivent intégrer des investissements de citoyens locaux dans leurs activités, esquissent la possibilité de nouveaux modèles. Les partenariats d'investissements publics-privés ont un rôle important à jouer dans la transition vers ces modes de prestation de services⁷³.

Les régulateurs financiers conservent un rôle important pour garantir que les nouveaux partenariats financiers demeurent responsables, et que les professionnels de la finance et les villes ne succombent pas à des actifs non performants ou « toxiques⁷⁴ ».

Vers la réforme du secteur financier

Avec pour toile de fond la phase actuelle d'urbanisation, l'avantage économique des villes inclusives, compactes et coordonnées, plaide de façon convaincante pour un changement⁷⁵. Cependant, la mobilisation des 5 000 à 7 000 milliards de dollars américains par an au cours des quinze prochaines années, et leur attribution efficace au sein des villes, sont subordonnées à des réformes visant à résoudre les obstacles financiers, qui sont associés au financement de biens publics-privés et de projets « non bancables » à l'échelle de la ville.

Suffisamment de ressources sont disponibles, mais l'intérêt de mobiliser ce capital pour investir dans les villes est « fondamentalement un problème de choix public [...] ». La capacité de façonner un système financier adapté au XXI^e siècle ayant pour objectif de répondre aux besoins du développement durable est en jeu⁷⁶ ». L'engagement de décentraliser une plus grande partie des ressources nationales à des niveaux infranationaux doit être soutenu



Le Nouvel Agenda Urbain ne sera pas atteint par une simple libéralisation financière ou par l'extension du type de financement ayant eu des conséquences négatives sur l'environnement, l'étalement urbain et l'exclusion sociale



par la création de systèmes de finances locales endogènes, motivé par le fait que ces ressources localisées ont tendance à soutenir la croissance économique et le développement inclusif⁷⁷.

Le Nouvel Agenda Urbain ne sera pas atteint par une simple libéralisation financière ou par l'extension du type de financement ayant eu des conséquences négatives sur l'environnement, l'étalement urbain et l'exclusion sociale. L'offre de financement doit être adaptée aux contextes locaux et son succès dépendra d'une vision claire des résultats devant être financés.

Cette ambition va au-delà d'un élargissement du financement conventionnel disponible pour des projets et requiert une vision nouvelle des composantes sociales, institutionnelles, spatiales

et infrastructurelles des villes à construire. Elle exige également de nouveaux partenariats entre les institutions financières internationales et les acteurs locaux, qui connaissent les opportunités et les risques existants au sein des villes, et sont qualifiés et équipés pour gérer des contrats complexes avec plusieurs parties prenantes.

Dans ce contexte de financiarisation croissante, le succès à long terme du secteur financier dépendra de sa capacité à investir dans des économies fonctionnelles, inclusives et saines au sein des villes et territoires.

La capacité limitée du secteur financier traditionnel à investir dans des infrastructures urbaines, dans des technologies à faible émission de carbone et dans des biens publics essentiels, a entraîné une mauvaise affectation du capital, historiquement à l'origine de nombreuses crises. Au cœur de cette question se trouve un problème d'information, lié à l'incertitude et à la méconnaissance des régions, systèmes de gouvernance, technologies et économies nécessitant désespérément un financement, mais qui, à ce stade, ne présentent pas leur demande de façon à satisfaire les professionnels de la finance. L'essentiel de la réforme du secteur financier mondial, pour qu'il réponde aux multiples implications de l'urbanisation, requiert un « groupe de réflexion sur la finance mondiale » engagé à corriger les asymétries d'information et à promouvoir de nouveaux flux financiers pour des infrastructures et services urbains.



Photo: Kate - Quito (Ecuador).

NOTES

- ¹ Perez, « Unleashing a Golden Age after the Financial Collapse » ; Swilling, « Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition ».
- ² Rockström et al., « A Safe Operating Space for Humanity » ; Scoones, Leach et Newell, *The Politics of Green Transformations*.
- ³ Conseil consultatif allemand sur le changement climatique (WBGU), *Humanity on the move*.
- ⁴ Pour en savoir plus sur les tendances urbaines à travers le monde, se reporter à l'introduction du rapport GOLD IV.
- ⁵ Conseil consultatif allemand sur le changement climatique (WBGU), *Humanity on the move*. Cela fait aussi partiellement écho aux débats du Forum économique mondial de 2016 sur le thème de la « 4e révolution industrielle ».
- ⁶ Evans, Karvonen et Raven, *The Experimental City*.
- ⁷ CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde* ; CGLU, *Le financement des collectivités locales* ; Harvey, « From Managerialism to Entrepreneurialism ».
- ⁸ Sengers, Berkhout, Wieczorek et Raven, « Experiments in the City ».
- ⁹ Smoke, « Decentralisation in Africa » ; Pike, Rodríguez-Pose, et Tomaney, *Local and Regional Development* ; CGLU, *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde* ; CGLU, *Le financement des collectivités locales* ; Rodríguez-Pose, « Economists as Geographers and Geographers as Something Else » ; Barca, McCann, et Rodríguez-Pose, « The Case for Regional Development Intervention ».
- ¹⁰ Ascani, Crescenzi, et Lammario, « Regional Economic Development » ; Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde, 2009* ; Yusuf, Wu, et Evenett, *Local Dynamics in an Era of Globalization*. Voir aussi OCDE, *Examens territoriaux* et autres publications sur le développement régional.
- ¹¹ « La Gouvernance se réfère à la relation entre la société civile et l'État, entre les gouvernants et les gouvernés. Au centre de cette relation émerge l'idée de la crédibilité, de la légitimité des représentants politiques et des instances de gouvernement. Les modalités pour améliorer la crédibilité et la légitimité du gouvernement font référence à la redevabilité, à la transparence, à la réactivité, à la participation réelle, à l'autonomie des groupes de la société civile et publics ». In McCarney, Halfani, et Rodríguez, « Towards an Understanding of Governance », 95-96.
- ¹² Voir *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et le renforcement des autorités locales*, adoptées par ONU-Habitat en 2007, complétées en 2009 avec les *Lignes directrices internationales sur l'accès aux services de base pour tous*. Ces deux documents sont enrichis par les *Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale*, adoptées en 2015.
- ¹³ Graham et Marvin, *Splintering Urbanism*.
- ¹⁴ Angel, *Planet of Cities*.
- ¹⁵ Organisation mondiale du travail (OIT-ILO), *The Changing Nature of Jobs*.
- ¹⁶ OCDE, *Is Informal Normal?*
- ¹⁷ UNRISD, *Combating Poverty and Inequality*.
- ¹⁸ Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (UNGA A/Res/21/2200), adopté en 1966 et appliqué en 1976. Sur le logement, voir aussi : ONU-Habitat, *Déclaration d'Istanbul et Le Programme pour l'Habitat* (paragraphe 61). Sur le droit à l'eau et à l'assainissement, voir ONU Resolution A/Res/64/292, 28 juillet 2010.
- ¹⁹ CGLU, « La Culture : quatrième pilier du développement durable ».
- ²⁰ Borja et al., *Local and Global* ; Landry, *The Creative City*.
- ²¹ La résolution de l'Assemblée générale est disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288&Lang=E.
- ²² Assemblée générale de l'ONU, *Transformer notre monde : le Programme de développement durable à l'horizon 2030*, A/Res/70/1, 21 octobre 2015, disponible à l'adresse suivante : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=F.
- ²³ Nations Unies, *Policy Paper 3: National Urban Policy*, 4.
- ²⁴ Nations Unies, *Policy Paper 3: National Urban Policy*, 5.
- ²⁵ Sengers, Berkhout et Raven, *Experiments in the City*.
- ²⁶ Voir, aussi, Sassen, *Expulsions*.
- ²⁷ Taylor et Camaren, « Strengthening Climate Resilience in African Cities ».
- ²⁸ ONU-Habitat, *Urban Patterns for a Green Economy*.
- ²⁹ *Le Programme pour l'Habitat 1996*, paragraphe 181, appelle au renforcement de mécanismes participatifs.
- ³⁰ Voir le chapitre sur les aires métropoles dans le rapport complet. Voir, aussi, Mansuri et Rao, *Localizing Development*.
- ³¹ Pour un aperçu des dynamiques du Droit à la ville : <http://www.righttothecityplatform.org.br/> ; <http://www.uclg-cisd.org/en/right-to-the-city/> et UN-Habitat (2016), *Habitat III Policy Paper 1 – The Right to the City*. Nairobi : UN-Habitat.
- ³² *Ibid.*
- ³³ Pour accéder aux deux documents : *Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité de CGLU* : <http://www.uclg-cisd.org/en/rightto-the-city/world-charter-agenda/1> ; *the World Charter on the Right to the City* : <http://www.righttothecityplatform.org.br/>.
- ³⁴ Mitlin et Patel, « The urban poor and strategies for a pro-poor politics ».
- ³⁵ Voir les articles de l'édition 2008 de *City Governance and Citizen Action of Environment & Urbanization*.
- ³⁶ Ces points sont élaborés davantage dans le chapitre 6 de : ONU-Habitat, *World Cities Report 2016*.
- ³⁷ Comité des finances locales pour le développement de CGLU, « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ».
- ³⁸ Krippner, « What is Financialization? » ; Epstein, *Financialization and the World Economy*.
- ³⁹ Guironnet et Halbert, « The Financialization of Urban Development Projects ».
- ⁴⁰ Mazzacuto, « Financing Innovation ».
- ⁴¹ UNCTAD (CNUCED), *Investing in the SDGs*.
- ⁴² Dobbs et al., *Infrastructure Productivity*.
- ⁴³ Cities Climate Finance Leadership Alliance, « The State of City Climate Finance », 14.
- ⁴⁴ Ce chiffre est contesté. UNCTAD (CNUCED), *Investing in the SDGs* a indiqué que 20 000 milliards de dollars américains sont détenus dans des « fonds de pension domiciliés dans des pays développés ».
- ⁴⁵ United Nations Environment Programme (PNU), « The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development ».⁴⁶ Cities Climate Finance Leadership Alliance, « The Bangkok-Johannesburg Blueprint » ; ONU-Habitat III, « Mexico City Declaration for Habitat III ».
- ⁴⁷ Mazzacuto et Shipman, « Accounting for Productive Investment and Value Creation ».
- ⁴⁸ Extrait de Consortium des infrastructures pour l'Afrique, China Exim Bank.

⁴⁹ Nations Unies, « Mexico City Declaration for Habitat III ».

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ CGLU Commission des finances locales pour le développement, « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ».

⁵² UNEP (PNUE), « The Financial System We Need. Aligning the Financial System with Sustainable Development ».

⁵³ CGLU Commission des finances locales pour le développement, « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ».

⁵⁴ Bahl, Linn et Wetzel, « Governing and Financing Metropolitan Areas in the Developing World ».

⁵⁵ Il faut remarquer, en outre, que ceci est difficilement applicable dans des contextes de faible autonomie politique et budgétaire où les mécanismes de péréquation sont généralement mis en œuvre par l'État à travers des transferts supplémentaires aux municipalités moins dotées.

⁵⁶ Pour plus d'informations, se reporter à : Hogg, « Financing Sustainable Cities ».

⁵⁷ UNCTAD (CNUCED), *Investing in the SDGs*.

⁵⁸ AfD, OCDE et PNUD, *Perspectives Économiques pour l'Afrique 2016*.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ Warren, « Spanning Africa's Infrastructure Gap ».

⁶² Nations Unies, « Mexico City Declaration for Habitat III », p. 4.

⁶³ CGLU Commission des finances locales pour le développement, « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ».

⁶⁴ Warren, « Spanning Africa's Infrastructure Gap ».

⁶⁵ Clark and Moonen, « The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century ».

⁶⁶ CGLU Commission des finances locales pour le développement, « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ».

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Voir le chapitre sur les aires métropolitaines, dans le rapport GOLD IV.

⁶⁹ BAfD, OCDE et PNUD, *Perspectives Économiques pour l'Afrique 2016*.

⁷⁰ Mazzacuto, « Financing Innovation » ; Mazzacuto et Shipman, *Accounting for Productive Investment and Value Creation*.

⁷¹ Natural Capital Declaration, « Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk ».

⁷² Mazzacuto, « From Market Fixing to Market Creating ».

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ Clark, G et Moonen, « The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century ».

⁷⁵ Gouldson et al., « Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities ».

⁷⁶ UNEP, « The Financial System We Need ».

⁷⁷ Blöchliger et Égert, « Decentralisation and Economic Growth – Part. 2 ».

BIBLIOGRAPHIE

- Angel, Shlomo. *Planet of cities*. Cambridge, Mass: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- Ascani, Andrea, Riccardo Crescenzi, et Simona Iammarino. « Regional Economic Development: a review ». SEARCH Working Paper. Sharing Knowledge Assets: Intere regionally Cohesive Neighborhoods (SEARCH) Project, janvier 2012. <http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.3.pdf>.
- BAfD, OCDE et UNDP. *Perspectives Économiques en Afrique 2016*. Paris. OECD Publishing, 2016. <http://www.africaneconomicoutlook.org/fr>.
- Banque Mondiale. *Repenser la géographie économique*. Rapport sur le développement dans le monde 2009. Washington, D.C: Banque Mondiale, 2008.
- Barca, Fabrizio, Philip McCann, et Andrés Rodríguez-Pose. « The Case for Regional Development Intervention: Place-Based versus Place-Neutral Approaches ». *Journal of Regional Science* 52, no 1 (février 2012): 134-52. doi:10.1111/j.1467-9787.2011.00756.x.
- Blöchliger, Hansjörg, et Balázs Égert. « Decentralisation and Economic Growth - Part 2: The Impact on Economic Activity, Productivity and Investment ». OECD Working Papers on Fiscal Federalism. Paris: OECD, 3 juin 2013.
- Borja, Jordi, Manuel Castells, Mireia Belil, et Chris Benner. *Local and Global: The Management of Cities in the Information Age*. London: Earthscan Publications, 1997.
- CGLU. *L'accès aux services publics et l'urbanisation du monde*. GOLD - Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale 3. Bruxelles, Bruylant, 2014.
- . « Culture: fourth pillar of sustainable development ». Barcelona: UCLG, 2010. <http://www.agenda21culture.net/index.php/docman/-1/393-zzculture4pillarsden/file>.
- . *La Décentralisation et la démocratie locale dans le monde, 2008*. GOLD - Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale 1. Paris, L'Harmattan, 2009.
- . *Le financement des collectivités locales, les défis du 21ème siècle*. GOLD - Rapport Mondial sur la Décentralisation et la Démocratie Locale 2. Bruxelles, Bruylant, 2011.
- CGLU Commission des finances locales pour le développement. « UCLG Inputs to Habitat III on the Discussion on Local Finance ». Barcelona: UCLG, 2016.
- Cities Climate Finance Leadership Alliance. « The Bangkok-Johannesburg Blueprint ». CCFLA, 2015.
- . « The State of City Climate Finance 2015 ». CCFLA, 2015. <http://www.citiesclimatefinance.org/wp-content/uploads/2015/12/CCFLA-State-of-City-Climate-Finance-2015.pdf>.
- Clark, Greg, et Tim Moonen. « The Role of Metropolitan Areas in the Global Agenda of Local and Regional Governments in the 21st Century ». London: The Business of Cities, Ltd., 2016 (pour consulter : <http://www.gold.uclg.org/>).
- Dobbs, Richard, Herbert Pohl, Diaan-Yi Lin, Jan Mischke, Nicklas Garemo, Jimmy Hexter, Stefan Matzinger, Robert Palter, et Rushad Nanavatty. *Infrastructure productivity: how to save \$1 trillion a year*. New York: McKinsey Global Institute, 2013.
- Epstein, Gerald A., éd. *Financialization and the world economy*. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2005.
- Evans, James, Andrew Karvonen, et Rob Raven, éd. *The Experimental City*. London; New York: Routledge, 2016.
- Gouldson, Andy, Sarah Colnbrander, Andrew Sudmant, Nick Godfrey, Joel Millward-Hopkins, Wanli Fang, et Xiao Zhao. « Accelerating Low-Carbon Development in the World's Cities ». Contributing paper for « Seizing the Global Opportunity: Partnerships for Better Growth and a Better Climate ». London; Washington, D.C.: New Climate Economy, 2015.
- Graham, Stephen, et Simon Marvin. *Splintering urbanism: networked infrastructures, technological mobilities and the urban condition*. London; New York: Routledge, 2001.
- Guironnet, Antoine, et Ludovic Halbert. « The Financialization of Urban Development Projects: Concepts, Processes, and Implications ». Working Paper. HAL, 2014.
- Harvey, David. « From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism ». *Geografiska Annaler. Series B, Human Geography* 71, no 1 (1989): 3. doi:10.2307/490503.
- Hogg, John. « Financing Sustainable Cities: How We're Helping Africa's Cities Raise Their Credit Ratings ». *The World Bank*, 2013. <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2013/10/24/financing-sustainable-cities-africa-creditworthy>.
- International Labour Organization, éd. *The Changing Nature of Jobs*. World Employment and Social Outlook (WESO) 2015. Geneva: ILO, 2015.
- Krippner, G. « What is Financialization? » Department of Sociology. Los Angeles: UCLA, 2004.
- Landry, Charles. *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. 2nd edition. London; Sterling, VA: Routledge, 2008.
- Mansuri, Ghazala, et Vijayendra Rao. *Localizing development: does participation work?* Washington, D.C.: The World Bank, 2013.
- Mazzucato, M. « Financing Innovation: Creative Destruction vs. Destructive Creation ». *Industrial and Corporate Change* 22, no 4 (1 août 2013): 851-67. doi:10.1093/icc/dtt025.
- Mazzucato, Mariana. « From market fixing to market-creating: a new framework for innovation policy ». *Industry and Innovation* 23, no 2 (17 février 2016): 140-56. doi:10.1080/13662716.2016.1146124.
- Mazzucato, M., et A. Shipman. « Accounting for Productive Investment and Value Creation ». *Industrial and Corporate Change* 23, no 4 (1 août 2014): 1059-85. doi:10.1093/icc/dtt037.
- McCarney, Patricia, Mohamed Halfani, et Alfredo Rodríguez. « Towards an Understanding of Governance: The Emergence of an Idea and its Implications for Urban Research in Developing Countries ». In *Urban research in the developing*

- world: *Perspectives on the City*, édité par Richard E. Stren et Judith Kjellberg Bell, Vol. 4. Toronto: Centre for Urban & Community Studies, University of Toronto, 1995.
- Nations Unies. « Mexico City Declaration for Habitat III. Financing urban development: the Millennium challenge ». Thematic Meetings. Mexico City: United Nations, 2016.
- Nations Unies. « Policy Paper 1: Right to the City and Cities for All ». Preparatory Committee for Habitat III. Surabaya: United Nations General Assembly, 2016.
- Natural Capital Declaration. « Leading Financial Institutions to Test Lending Portfolios for Environmental Risk », 2016.
- OCDE. *Is Informal Normal?* Development Centre Studies. Paris: OECD, 2009.
- ONU-Habitat, *Lignes directrices Internationales sur la decentralization et l'accès aux services de base pour tous*, Nairobi, ONU-Habitat, 2009.
- ONU-Habitat. , éd. *Urban patterns for a green economy*. Nairobi: UN-Habitat, 2012.
- ONU-Habitat, et UNECA. *Towards an Africa Urban Agenda*. Nairobi: UN-Habitat, 2015.
- Perez, Carlota. « Unleashing a golden age after the financial collapse: Drawing lessons from history ». *Environmental Innovation and Societal Transitions*, Economic-financial crisis and sustainability transition, 6 (mars 2013): 9 23. doi:10.1016/j.eist.2012.12.004.
- Pieterse, Edgar. « Building new worlds: design and the Second Urban Transition ». In *Design with the other 90%: Cities*, édité par Cynthia E. Smith. New York: Smithsonian Cooper-Hewitt National Design Museum, 2011.
- . « Recasting Urban Sustainability in the South ». *Development* 54, no 53 (septembre 2011): 309 16. doi:10.1057/dev.2011.62.
- Pike, Andy, Andres Rodríguez-Pose, et John Tomaney. *Local and Regional Development*. Abingdon, Oxon: Taylor & Francis, 2006.
- . « Policy Paper 3: National urban policy ». Preparatory Committee for Habitat III. Surabaya: United Nations General Assembly, 2016.
- Rockström, Johan, Will Steffen, Kevin Noone, Åsa Persson, F. Stuart Chapin, Eric F. Lambin, Timothy M. Lenton, et al. « A safe operating space for humanity ». *Nature* 461, no 7263 (24 septembre 2009): 472 75. doi:10.1038/461472a.
- Rodríguez-Pose, Andrés. « Economists as Geographers and Geographers as Something Else: On the Changing Conception of Distance in Geography and Economics ». *Journal of Economic Geography* 11, no 2 (1 mars 2011): 347 56. doi:10.1093/jeg/lbq034.
- Sassen, Saskia. *Expulsions: brutality and complexity in the global economy*. Cambridge, MA: Belknap Press, 2014.
- Scoones, Ian, Melissa Leach, et Peter Newell. *The Politics of Green Transformations*, 2015. <http://public.eblib.com/choice/publicfullrecord.aspx?p=1924433>.
- Sengers, F., F. Berkhout, et R. Raven. « Experiments in the City: Unpacking Notions of Experimentation for Sustainability ». In *The Experimental City*, édité par James Evans, Andrew Karvonen, et Rob Raven. London; New York: Routledge, 2016.
- Smoke, Paul. « Decentralisation in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges ». *Public Administration and Development* 23, no 1 (février 2003): 7 16. doi:10.1002/pad.255.
- Swilling, Mark. « Economic Crisis, Long Waves and the Sustainability Transition: An African Perspective ». *Environmental Innovation and Societal Transitions* 6 (mars 2013): 96 115. doi:10.1016/j.eist.2012.11.001.
- Taylor, Anna, et Peter Camaren. « Strengthening climate resilience in African cities. A framework for working with informality ». London; Cape Town: Climate and Development Knowledge Network and African Centre for Cities, 2014.
- UNCTAD (CNUCED), éd. *Investing in the SDGs: An Action Plan*. World Investment Report 2014. New York: United Nations, 2014.
- UNEP (PNUE). « The financial system we need. Aligning the financial system with sustainable development ». Inquiry Reports. Geneva: UNEP, 2015.
- UNRISD. *Combating poverty and inequality: structural change, social policy and politics*. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development, 2010.
- Warren, Herman. « Spanning Africa's infrastructure gap ». London: The Economist Corporate Network, 2015.
- WBGU - German Advisory Council on Global Change. *Humanity on the Move: Unlocking the Transformative Power of Cities*. Summary. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, 2016.
- Yusuf, Shahid, Weiping Wu, et Simon J. Evenett, éd. *Local dynamics in an era of globalization: 21st century catalysts for development*. New York, N.Y: Oxford University Press, 2000.





05.

**L'AGENDA DES
GOUVERNEMENTS
LOCAUX ET
RÉGIONAUX
POUR ET AU-DELÀ
D'HABITAT III**

L'AGENDA

Le message central de GOLD IV est que les gouvernements locaux et régionaux, avec les pouvoirs et ressources adéquates, peuvent assumer un rôle de leadership dans la mise en œuvre des agendas mondiaux de développement, en particulier le Nouvel Agenda Urbain.

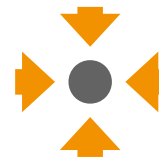
La proximité permet aux gouvernements locaux et régionaux de conforter leurs citoyens dans chaque ville et territoire pour « co-produire » des solutions adaptées pour la réalisation des agendas de développement, afin de réduire la pauvreté, les inégalités, l'insécurité, protéger l'environnement et lutter contre le changement climatique.

Les recommandations du Nouvel Agenda Urbain doivent s'appliquer à tous les types d'établissements humains, à tous les espaces et territoires où vivent les gens, afin de ne laisser personne en marge et de promouvoir une vraie citoyenneté. Le Nouvel Agenda Urbain doit renforcer les objectifs des ODD, les engagements de la COP21 sur le changement climatique, le Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes et l'Agenda d'Action d'Addis Abeba (AAAA, selon son acronyme anglais) sur le financement du développement. Il est impératif qu'il soit ancré dans les principes de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), du Pacte international de l'ONU relatif aux droits civils et politiques et du Pacte international de l'ONU relatif aux droits sociaux, économiques et culturels (1966). Il faut qu'il s'appuie également sur les Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base et sur les Lignes directrices internationales sur la planification urbaine et territoriale.

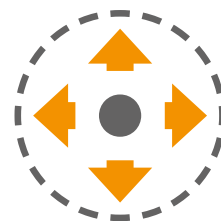
Une décentralisation effective, avec un transfert progressif de pouvoirs, ressources et capacités aux gouvernements locaux et régionaux, est une condition préalable pour permettre aux institutions locales d'assumer pleinement leur rôle. La réalisation des ODD et du Nouvel Agenda Urbain en dépend. Il ne peut pas y avoir une « transformation du monde » sans un changement profond dans les villes et les établissements humains dans lesquels nous vivons.

Les recommandations suivantes sont le résultat des analyses et des contributions des gouvernements locaux et régionaux qui ont pris part à la préparation de ce rapport. Elles s'appuient également sur les recommandations de la *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux formulées tout au long du processus Habitat III. Elles contiennent les réformes qui doivent être mises en œuvre pour soutenir dans leurs actions les pays, les gouvernements locaux et régionaux, et les autres acteurs clés du Nouvel Agenda Urbain.

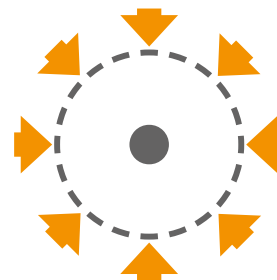
Le premier groupe de recommandations sur l'« **action locale** » aborde la façon dont les gouvernements infranationaux peuvent contribuer à la réussite des ODD, de l'Accord de Paris, du Cadre de Sendai et du Nouvel Agenda Urbain. Le deuxième ensemble de recommandations, sur l'« **action nationale** », se focalise sur les réformes légales, institutionnelles et politiques au niveau des États. Le dernier ensemble de recommandations, qui porte sur l'« **action internationale** », concerne trois dimensions clés du développement national et local : la gouvernance mondiale, le financement international et la coopération décentralisée. Toutes les recommandations cherchent à renforcer la place des gouvernements locaux et régionaux dans la réalisation du Nouvel Agenda international pour un développement inclusif et durable.



ACTION LOCALE



ACTION NATIONALE



ACTION INTERNATIONALE



RÉALISATION SUR LE TERRAIN DU NOUVEL AGENDA URBAIN

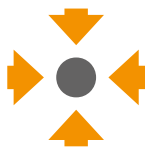
1. Améliorer la capacité de gestion stratégique des gouvernements locaux et régionaux
2. Promouvoir une participation dynamique et autonome de la société civile en vue de co-créeer les villes et les territoires.
3. Tirer profit de la planification urbaine et territoriale intégrée pour façonner l'avenir des villes et des territoires.
4. Garantir l'accès à des infrastructures résilientes et de qualité, aux services de base pour tou-te-s.
5. Développer des opportunités économiques locales pour créer des emplois décents et favoriser la cohésion sociale.
6. Placer le « Droit à la ville » au centre de la gouvernance urbaine et territoriale.
7. Mener la transition vers des villes et des régions résilientes, à faibles émissions de carbone.
8. Promouvoir le patrimoine local, la créativité et la diversité à travers des politiques culturelles centrées sur les personnes.

UN NOUVEAU SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU

1. Renouveler les cadres institutionnels afin de promouvoir une gouvernance partagée et une décentralisation efficace.
2. Bâtiir des politiques urbaines nationales et régionales cohérentes et intégrées, en lien avec les gouvernements infranationaux.
3. Repenser les systèmes de financement infranationaux afin que le financement respecte les principes de durabilité.
4. Impliquer les gouvernements locaux et régionaux dans le suivi des ODD et du Nouvel Agenda Urbain, étayé par des données territoriales précises.

LA PLACE LÉGITIME DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX À LA TABLE DE NÉGOCIATION MONDIALE

1. Inclure les réseaux organisés des gouvernements locaux et régionaux dans les structures de gouvernance des institutions internationales de développement.
2. Créer de nouveaux instruments de financement pour les infrastructures et les services locaux durables.
3. Soutenir la coopération décentralisée, ville à ville, l'apprentissage et le partage des connaissances pour favoriser l'innovation.



ACTION LOCALE : RÉALISATION SUR LE TERRAIN DU NOUVEL AGENDA URBAIN

En conséquence des liens grandissants qui unissent enjeux internationaux et locaux, **les gouvernements locaux et régionaux jouent désormais un rôle plus important dans la régulation de la ville et des territoires, et dans la protection des biens communs.** Il manque souvent néanmoins des ressources qui leur permettraient de surmonter ces défis, ce qui nuit à leurs capacités à assurer leurs missions. Pour contribuer à l'appel des ODD à « transformer le monde », les gouvernements locaux et régionaux doivent être capables d'anticiper et de s'engager dans les actions suivantes :

1.

AMÉLIORER LEUR CAPACITÉ DE GESTION STRATÉGIQUE

Les dirigeants locaux et régionaux doivent développer de nouvelles capacités et modalités de leadership pour tirer profit des opportunités que leur offre la réalisation des ODD et du Nouvel Agenda Urbain ; par exemple :

- Mettre en œuvre une gouvernance partagée pour renouveler la démocratie locale : développer de nouveaux modèles de gouvernance qui renforcent notamment l'équité, l'égalité entre les hommes et les femmes, et le respect des droits de l'homme pour protéger la dignité et le bien-être des personnes.
- Faire de l'innovation un mode de vie : établir des partenariats pour l'innovation, en créant des espaces de planification et d'expérimentation (*city labs* ou laboratoires des villes). Utiliser les nouvelles TCI pour promouvoir l'e-gouvernance, la prise de décision collaborative, la collecte et la qualité des données locales, améliorer la transparence et la redevabilité.
- Développer une approche de gestion stratégique : pour assurer une gestion efficace des finances et des biens locaux, et les utiliser comme levier dans la mobilisation des ressources ; renforcer les capacités de négociation avec le secteur privé en faveur des services publics urbains et définir un cadre pour leurs interventions dans la

défense de l'intérêt public ; améliorer la gestion des risques et des crises.

- Employer les personnes les plus qualifiées au service du bien commun : développer des carrières attractives pour le personnel local ; investir dans la formation des agents publics locaux et promouvoir leur implication dans les réseaux d'apprentissage et d'échanges de connaissances entre pairs (plateformes d'apprentissage) ; respecter le droit du travail des agents publics et des prestataires de services publics.
- Elaborer un code de conduite, avec des mécanismes de contrôle indépendants pour lutter contre la corruption.
- Renforcer la solidarité entre les villes et les territoires, encourager la coopération intercommunale : favoriser les partenariats entre villes afin de créer des économies d'échelle pour la prestation des services et renforcer le partenariat urbain/rural pour garantir la sécurité alimentaire et la protection des ressources naturelles.

2.

PROMOUVOIR UNE PARTICIPATION DYNAMIQUE ET AUTONOME DE LA SOCIÉTÉ CIVILE EN VUE DE CO-CRÉER LES VILLES ET LES TERRITOIRES

La démocratie participative, la participation à la prestation des services publics, la coproduction de logement et les économies collaboratives et solidaires contribuent à développer une nouvelle approche de la gouvernance. Les dirigeants locaux et régionaux devraient :

- Renforcer l'engagement des citoyen-ne-s pour qu'ils et elles participent pleinement à la vie politique, sociale, économique et culturelle locale ; donc créer les conditions adéquates, des mécanismes et moyens (espaces, ressources, etc.) pour une participation effective (ex. planification et budget participatifs) ; promouvoir le suivi par les citoyen-ne-s des politiques publiques et l'accès public aux données locales ; développer des espaces publics et des forums pour favoriser les interactions publiques et l'innovation ; soutenir l'organisation indépendante de la société civile et ses organisations, s'assurer de plus de transparence et de redevabilité.
- Co-crée des sociétés en partant des villes et des territoires, faciliter des partenariats locaux et régionaux avec la société civile, mais aussi avec le secteur privé et les milieux universitaires, afin de progresser vers la co-création et la cogestion des villes et des territoires.
- Impliquer tous les acteurs dans la prestation de services accessible à toutes et tous, promouvoir la co-production : entamer des dialogues avec les acteurs clés (la société civile, l'État, les opérateurs de service, les syndicats). Rédiger des chartes

locales sur les services publics pour définir ensemble les niveaux et standards de prestation des services, les rôles et responsabilités de chacun, les règles de transparence mais aussi les modèles de gestion et financement durables sur le long terme.

- Mettre en place des programmes de logements sociaux et soutenir les initiatives citoyennes pour des logements dignes : les initiatives de la société civile peuvent contribuer à la production de logements abordables (fonds solidaires, production sociale de logements et coopératives de logements).
- Reconnaître les établissements humains informels comme moyens légitimes et traditionnels de production urbaine dans les pays en développement et travailler avec les habitant-e-s des quartiers précaires à l'intégration des zones informelles au tissu urbain.
- Encourager l'« économie citoyenne » : investir dans les économies collaboratives, sociales et familiales, pour améliorer l'accès à des emplois décents et à des moyens de subsistance, impliquer les citoyen-ne-s et les communautés locales dans ces nouveaux modèles économiques à des fins solidaires ou d'innovation (sans ou avec but lucratif) ; créer de nouvelles opportunités (économies de partage pour la mobilité, le logement, l'agriculture urbaine, financement collaboratif, produits culturels, coopératives).

3.

EXPLOITER LA PLANIFICATION URBAINE ET TERRITORIALE INTÉGRÉE POUR FAÇONNER L'AVENIR DES VILLES ET DES TERRITOIRES

- Façonner les villes et les territoires en fonction des besoins de leurs habitant-e-s ; adopter la **planification stratégique participative** à long terme, en travaillant avec les acteurs locaux et les mouvements sociaux, en vue de créer une vision partagée des villes et des territoires pour les dix à vingt prochaines années.
- Faire usage d'une planification flexible et dynamique pour promouvoir une meilleure qualité de vie, la densité urbaine, la mixité sociale et fonctionnelle dans les quartiers, la connectivité et la sécurité dans les espaces publics. Dans les villes à croissance rapide, investir davantage dans la planification, mieux maîtriser le réaménagement des friches et les extensions urbaines ; éviter l'expansion des quartiers précaires, en particulier dans les zones à risques.
- Utiliser les plans et réglementations d'occupation du sol (ou plans locaux d'urbanisme) comme outils stratégiques pour mieux gérer l'étalement urbain, pour éviter l'urbanisation dans les zones à risques, favoriser l'intégration sociale, mettre

en valeur la culture et le patrimoine, réduire la spéculation foncière et immobilière, garantir enfin la sécurité foncière et d'occupation.

- Garantir la mise à jour des cadastres (registres fonciers et de propriété) afin d'améliorer la fiscalité locale sur le foncier et de permettre le recouvrement par les autorités locales d'une partie de la plus-value foncière et immobilière réalisée.
- Développer une planification sur l'ensemble des zones fonctionnelles de l'aire métropolitaine pour bâtir des zones métropolitaines mieux intégrées, polycentriques, et garantir un accès équitable aux infrastructures, services, emplois et aménagements de base pour tou-te-s.
- Renforcer la planification conjointe entre les régions, les villes et les communes rurales (ex. schéma de cohérence territorial – SCOT), afin de générer des synergies et des économies d'agglomération.
- Renforcer le rôle des villes intermédiaires et des petites villes, afin de favoriser enfin l'inter-connectivité, soulageant ainsi les pressions exercées par l'urbanisation sur les ressources naturelles.

4.

GARANTIR L'ACCÈS À DES INFRASTRUCTURES RÉSILIENTES ET DE QUALITÉ, AUX SERVICES DE BASE POUR TOU-TE-S

L'accès aux services de base est un droit humain qui devrait être garanti à tou-te-s. Les gouvernements locaux et régionaux doivent étendre ces services et, en même temps, réduire l'impact des infrastructures urbaines sur l'environnement. Pour « résoudre la quadrature du cercle », ils doivent être dotés des pouvoirs leur permettant d'innover :

- Concevoir des projets d'infrastructures (transports, services, etc.) dans le cadre de plans d'aménagement et d'urbanisme, incluant des stratégies d'investissement sur le long terme ; renforcer la coordination entre les gouvernements métropolitains et les communes pour s'assurer que les infrastructures des services accompagnent et guident la croissance urbaine.
- Améliorer la gestion et la prestation des services publics ; élaborer des modèles de gestion transparente adaptés aux contextes locaux ; faciliter des partenariats innovants pour la coproduction et la cogestion des services avec les entreprises socialement responsables et les communautés locales (à travers les partenariats public-privé, les PPP, et les partenariats public-privé-citoyen, les PPPC). Éviter, dans les communes rurales, des zones sans accès aux services publics.
- Promouvoir le caractère abordable et durable sur le plan financier des services publics ;

développer des mécanismes pour garantir les services minimum aux plus démunis et rendre les services de base abordables pour tou-te-s (à travers des subventions croisées et des dispositifs de protection sociale). Garantir des subventions croisées pour équilibrer les budgets entre services structurellement rentables et non rentables (gestion de l'électricité vs gestion des déchets).

- Explorer de nouveaux modèles de coproduction de services, soutenir les petits opérateurs formels et informels pour la prestation des services à ceux qui n'y ont pas accès : rechercher des options technologiques (ex. de petits systèmes indépendants et hors réseaux pour les énergies renouvelables et l'éclairage public adaptés aux contextes locaux). La prestation de services de base informelle et à petite échelle, en particulier dans les quartiers informels, est aussi une option si les gouvernements locaux contribuent à garantir leur qualité et à assurer la coordination avec les opérateurs officiels pour maintenir leur accès et protéger la santé publique.

5.

DÉVELOPPER DES OPPORTUNITÉS ÉCONOMIQUES LOCALES POUR CRÉER DES EMPLOIS DÉCENTS ET FAVORISER LA COHÉSION SOCIALE

Les gouvernements locaux et régionaux doivent disposer des pouvoirs et ressources nécessaires pour mieux maîtriser les leviers de développement économique, pouvoir tirer profit des transformations en cours de l'économie mondiale et dynamiser le développement économique endogène :

- Maximiser les capacités humaines et ressources locales en soutenant l'investissement et l'entrepreneuriat locaux.
- Soutenir un vaste éventail d'initiatives économiques pour adapter les économies locales aux défis mondiaux, améliorer leur résilience et faciliter l'accès aux nouvelles technologies (*clusters* pour les moyennes, petites et micro-entreprises – les MPME –, l'innovation et l'économie des connaissances, les activités économiques culturelles, etc.).
- Appliquer dans les marchés publics locaux des critères de responsabilité environnementale et sociale, créer des opportunités pour les entreprises locales, en particuliers les PME, pour contribuer au développement économique local et à la création d'emplois.
- Promouvoir les stratégies de croissance à forte densité de main-d'œuvre, avec la participation du secteur privé local et des communautés afin de créer davantage d'opportunités d'emplois ;

contribuer à la formation des ressources humaines locales afin d'accroître leur productivité.

- Promouvoir les économies circulaires pour encourager la réutilisation et le recyclage, ainsi que les circuits économiques courts pour favoriser le développement économique dans les zones environnantes.
- Promouvoir l'« économie citoyenne », reconnaître et intégrer l'économie informelle (aider les travailleurs informels, simplifier les procédures administratives, le paiement des taxes, faciliter l'accès à l'espace public, aux services et infrastructures, créer des espaces de dialogue social, améliorer les droits des travailleurs informels).

6.

PLACER LE « DROIT À LA VILLE » AU CENTRE DE LA GOUVERNANCE URBAINE ET TERRITORIALE

Les inégalités croissantes créent de nouvelles formes de pauvreté et d'exclusion. Les gouvernements locaux et régionaux assument quotidiennement la responsabilité de la lutte contre l'exclusion socio-spatiale et de la promotion de la justice sociale avec l'intégration des migrant-e-s, la prévention contre les discriminations et la violence urbaine, la protection des droits sociaux pour garantir prospérité et bien-être :

- Réduire la pauvreté et les inégalités au niveau local en identifiant les carences et en ciblant plus efficacement les politiques sociales (aide sociale, programmes pour la jeunesse, prise en charge des personnes âgées, programmes pour les personnes en situation de handicap, sécurité alimentaire), en prenant en compte les spécificités de chaque groupe et en améliorant l'impact des politiques.
- Soutenir les politiques de logement social et garantir une réalisation pleine et progressive du droit au logement décent pour tou-te-s en développant des politiques de logements solidaires destinées aux personnes à faibles revenus (à travers la mise à disposition publique de terrains abordables et le financement public du logement social).
- Travailler avec les communautés pour renouveler les quartiers précaires ; régénérer les quartiers pauvres dégradés ; reconnaître et soutenir la production sociale de logements ; assurer la sécurité de l'occupation pour les plus vulnérables ; et éviter les expulsions forcées.
- Compléter les politiques sociales ciblées par la reconnaissance de l'indivisibilité et l'universalité des droits humains tels que

formulés dans la Charte-agenda mondiale des droits de l'homme dans la cité.

- Faciliter l'accès aux droits et services pour les nouveaux venus (migrants et réfugiés), renforcer les politiques et stratégies d'intégration et d'inclusion (emplois, éducation, santé, logements, culture)

7.

MENER LA TRANSITION VERS DES VILLES ET DES RÉGIONS RÉSILIENTES, À FAIBLES ÉMISSIONS DE CARBONE

Des villes et des territoires plus respectueux de l'environnement sont la clé d'un avenir durable. Les gouvernements locaux et régionaux doivent s'orienter vers des schémas de production et de consommation durables, agir pour atténuer les changements climatiques et s'y adapter :

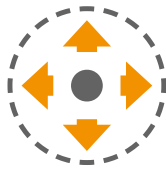
- Être des vecteurs de sensibilisation, de changement et de diffusion de connaissances auprès des citoyen-ne-s, en contribuant à former des citoyens responsables, respectueux de leur environnement, qui œuvrent pour des villes et des territoires plus sains, durables, résilients et propres.
- Réduire l'empreinte écologique des villes, en particulier celle des infrastructures urbaines et des services publics (transports, éclairage public, bâtiments, eau, assainissement, déchets, chauffage et espaces verts).
- Augmenter l'usage des énergies renouvelables, favoriser les initiatives d'atténuation et d'adaptation au changement climatique; s'assurer d'une gestion responsable des ressources naturelles, en tenant compte des effets sur l'écologie urbaine et rurale.
- Intégrer la protection de l'environnement et la prévention des catastrophes naturelles dans les processus de planification, en appliquant les principes du Cadre de Sendai pour la réduction des risques de catastrophes.
- Investir dans le renouvellement des infrastructures obsolètes et dans l'expansion des services publics, conformément aux principes de l'Accord de Paris, des ODD et du Cadre de Sendai, en promouvant la coopération territoriale, l'intégration des technologies intelligentes et la mise en œuvre efficace de l'utilisation des ressources.
- Encourager l'agriculture urbaine et des solutions écologiques à travers des subventions et la création de conditions favorables pour des initiatives de la société civile.
- Adapter les systèmes de transport et promouvoir des transports publics multimodaux et une mobilité avec des faibles émissions de carbone.

8.

PROMOUVOIR LE PATRIMOINE LOCAL, LA CRÉATIVITÉ ET LA DIVERSITÉ À TRAVERS DES POLITIQUES CULTURELLES CENTRÉES SUR LES PERSONNES

La culture est un élément vital de la citoyenneté, de l'intégration et du vivre-ensemble. Elle doit être considérée comme le quatrième pilier du développement durable. Tou-te-s les citoyen-ne-s ont droit à la culture. Les villes et les territoires doivent promouvoir des politiques culturelles dynamiques, en particulier :

- Élaborer et mettre en place des politiques et activités culturelles qui assurent le droit de tou-te-s les citoyen-ne-s à accéder et à prendre part à la vie culturelle, et garantir une bonne gouvernance des politiques culturelles.
- S'appuyer sur le potentiel et le patrimoine culturel des villes et des territoires pour promouvoir le sentiment d'appartenance et d'identification avec sa localité ; intégrer la culture et le patrimoine dans la planification urbaine.
- Reconnaître la diversité culturelle comme condition essentielle à l'innovation, la coresponsabilité et la résolution pacifique des conflits.
- Reconnaître et promouvoir la créativité comme un aspect central de l'expérience humaine et une source de progrès.
- Intégrer l'économie culturelle au sein des stratégies de développement économique local.
- Intégrer la gestion du patrimoine et la culture dans la planification urbaine, y compris à travers des méthodes d'évaluation de l'impact culturel.
- Promouvoir les échanges et l'apprentissage à travers les activités et les espaces culturels pour soutenir les nouvelles activités urbaines, en cohérence avec la production et la consommation durables.
- Renforcer les liens entre la culture et l'éducation pour favoriser l'acquisition de compétences et de connaissances culturelles ; développer les outils numériques pour la diffusion de la culture, l'innovation et le rapprochement des cultures.
- Adopter et promouvoir l'**Agenda 21 de la culture**.



ACTION NATIONALE : UN NOUVEAU SYSTÈME DE GOUVERNANCE MULTINIVEAU

Pour assurer leurs responsabilités, les gouvernements locaux et régionaux ont besoin d'un environnement national favorable, avec des cadres juridiques et des moyens adéquats, ainsi que d'un changement dans les approches descendantes hiérarchiques (*top-down*) dans leurs relations avec l'État. Il faut que les problèmes ou les faiblesses des processus de décentralisation dont souffrent beaucoup de pays soient abordés. Les gouvernements nationaux devraient.

1.

RENOUVELER LES CADRES INSTITUTIONNELS AFIN DE PROMOUVOIR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE ET UNE DÉCENTRALISATION EFFICACE

- Créer un système effectif de gouvernance multiniveau, respectueux du principe de subsidiarité; reconnaître l'interdépendance des différents niveaux de gouvernement et favoriser la solidarité pour mieux partager les responsabilités. La subsidiarité doit être appuyée par une définition claire des compétences et responsabilités locales.
- S'assurer d'un environnement favorable aux gouvernements locaux et régionaux (avec une décentralisation adéquate sur le plan politique, administratif et du financement) pour que ceux-ci puissent développer leurs propres initiatives, innover et capitaliser sur leurs ressources, sur les avantages de leur situation géographique et leur population.
- Réaffirmer et appliquer les *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous* adoptées par le Conseil d'administration d'ONU-Habitat en 2007 et 2009, comme piliers d'un cadre de gouvernance multiniveau.

2.

BÂTIR DES POLITIQUES URBAINES NATIONALES ET RÉGIONALES COHÉRENTES ET INTÉGRÉES, EN LIEN AVEC LES GOUVERNEMENTS INFRANATIONAUX

- Placer les politiques urbaines et territoriales en haut des priorités nationales afin de mieux harmoniser les dynamiques d'urbanisation avec l'ensemble du processus de développement national.
- Faciliter une coordination régulière entre les ministères et agences de l'État, les représentants des gouvernements locaux et régionaux, la société civile et le secteur privé dans le cadre d'une approche de gouvernance multiniveau et en vue d'harmoniser les politiques de développement national, urbain et territorial. Inclure les gouvernements locaux et régionaux dans la définition des politiques publiques.
- Développer le rôle de leader des gouvernements locaux et régionaux dans la définition des politiques de développement régional, avec un soutien adapté aux régions et aux villes aux capacités limitées.
- Assurer la coordination entre les projets de grandes infrastructures stratégiques et les plans régionaux de développement; améliorer la conception et le cofinancement des infrastructures stratégiques pour rendre plus cohérentes les stratégies de développement nationales et régionales, et appuyer les initiatives locales.

3.

REPENSER LES SYSTÈMES DE FINANCEMENT INFRANATIONAUX AFIN QUE LE FINANCEMENT RESPECTE LES PRINCIPES DE DURABILITÉ

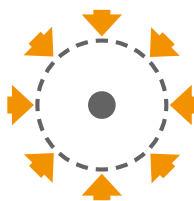
- Garantir un cadre de décentralisation fiscale adéquat et le partage équitable des ressources nationales pour atteindre, au cours des dix prochaines années, un pourcentage minimum de ressources nationales destinées aux gouvernements locaux (au moins 20 % du budget public) afin que ces derniers assument les responsabilités qui leur auront été dévolues.
- Donner aux gouvernements locaux et régionaux les compétences et pouvoirs fiscaux adéquats pour mobiliser une partie des richesses créées sur leur territoire, et diversifier et renforcer leurs sources de revenus (impôts directs, indirects, taxes, y compris foncières, redevances).
- Fournir aux gouvernements locaux des instruments adéquats pour qu'ils soient en mesure de collecter une partie de la plus-value foncière afin de financer les infrastructures dans les zones urbaines en pleine croissance; contrôler les effets d'« expulsion » provoqués par l'augmentation du foncier et des taxes sur les communautés les plus pauvres, afin d'éviter les processus de gentrification.
- S'assurer de transferts appropriés, réguliers et prévisibles pour compléter les budgets locaux, y compris par des mécanismes de péréquation en soutien aux régions marginalisées et pour

assurer une redistribution adéquate des ressources sur tout le territoire.

- Collaborer avec les gouvernements locaux et régionaux pour redéfinir des stratégies de financement respectueuses des principes de développement durable, et pour soutenir les investissements à long terme dans les infrastructures et les services publics avec des aides incitatives et des fonds pour le développement régional/urbain.
- Améliorer l'accès des gouvernements locaux et régionaux à l'emprunt responsable auprès des banques et des fonds de développement municipaux ; et aussi l'accès au financement privé à travers des mécanismes appropriés tels que les obligations et les PPP.
- Adopter des politiques publiques et des cadres légaux pour attirer les investissements nationaux et internationaux dans le développement d'infrastructures locales durables et inclusives. Dans les pays moins développés, les bailleurs de fonds doivent concentrer leur soutien sur les villes et régions les plus en difficulté, en apportant des subventions qui leur permettront d'accroître leurs capacités et minimiser les risques pour qu'elles puissent accéder progressivement à l'emprunt.
- Faciliter l'accès des gouvernements locaux et régionaux au financement pour la lutte contre le changement climatique et à l'Aide publique au développement (APD) pour renforcer leur capacité d'investissement, à travers une diversité d'outils financiers tels que les prêts directs ou des mécanismes de garantie adaptés, combinés au renforcement des capacités au niveau local.
- Établir des mécanismes nationaux paritaires pour assurer le suivi de la décentralisation du financement. Recueillir des données financières infranationales.

œuvre et l'évaluation à travers tous les niveaux de gouvernement et de territoires.

- Renforcer le rôle des associations de gouvernements locaux et régionaux pour promouvoir, appuyer et assurer le suivi des ODD à travers leurs membres.
- Évaluer et partager les expériences et promouvoir des outils pratiques pour la mise en œuvre.



ACTION INTERNATIONALE : LA PLACE LÉGITIME DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX À LA TABLE DE NÉGOCIATION MONDIALE

Pour que les politiques et les accords internationaux puissent s'appuyer sur l'expérience et l'engagement au niveau infranational, il faut que la place des gouvernements locaux et régionaux dans la gouvernance mondiale change. Ceux-ci doivent être associés au processus de consultation en tant que partenaires institutionnels reconnus et organisés au niveau international, plutôt que sous la forme de consultations ad hoc. Les efforts des gouvernements locaux et régionaux pour s'organiser et contribuer à ce processus doivent être reconnus et intégrés dans le schéma de prise de décision, notamment :

4.

IMPLIQUER LES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX DANS LE SUIVI DES ODD ET DU NOUVEL AGENDA URBAIN, ÉTAYÉ PAR DES DONNÉES TERRITORIALES PRÉCISES

- Créer des mécanismes nationaux pour le suivi participatif des ODD, de l'Accord de Paris sur le climat, du Nouvel Agenda Urbain, du Cadre de Sendai et de l'AAAA avec la participation de tous les niveaux de gouvernement, la société civile, le secteur privé et les milieux universitaires.
- Renforcer le rôle des gouvernements infranationaux et des acteurs locaux dans la production de données concernant la gouvernance urbaine et territoriale ; les gouvernements nationaux doivent soutenir la génération de données localisées, développer des indicateurs qui facilitent la planification conjointe, la mise en

1.

INCLURE LES RÉSEAUX ORGANISÉS DES GOUVERNEMENTS LOCAUX ET RÉGIONAUX DANS LES STRUCTURES DE GOUVERNANCE DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES DE DÉVELOPPEMENT

Pendant des décennies, le mouvement international des gouvernements locaux et régionaux n'a cessé de contribuer à façonner les agendas internationaux de développement, en participant aux débats, en présentant leurs pratiques et en mettant en œuvre les politiques pour la réalisation des objectifs convenus au plan international. La complexité des enjeux auxquels

nous faisons face, où l'international et le local sont intrinsèquement liés, requiert un pas de plus dans l'intégration des gouvernements locaux et régionaux au processus de prise de décision international, notamment :

- Un statut spécifique doit être reconnu aux gouvernements locaux et régionaux au sein de l'ONU.
- **L'Assemblée mondiale des gouvernements locaux et régionaux** (facilitée par la *Global Taskforce* des gouvernements locaux et régionaux) doit être le lien avec les Nations unies. Il est donc nécessaire que se développe un réseau d'organisations plus interconnecté, pour parler d'une seule voix afin de contribuer au processus politique de manière cohérente.
- Le dialogue politique doit être renforcé à travers **un mécanisme de consultation régulier des gouvernements locaux et régionaux** avec l'ensemble des agences de développement, et en particulier avec les Nations unies.
- Les gouvernements locaux et régionaux doivent avoir **un rôle dans le suivi et l'évaluation des politiques internationales de développement**, en particulier le Nouvel Agenda Urbain, le Forum politique de haut niveau, l'Accord de Paris, l'AAAA et le Cadre de Sendai et le Partenariat Mondial pour la coopération efficace au service du développement.

2.

CRÉER DE NOUVEAUX INSTRUMENTS DE FINANCEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES ET LES SERVICES LOCAUX DURABLES

Le modèle actuel de financement ne répond pas aux besoins de la plupart des villes et territoires en développement. Les contraintes budgétaires et les dysfonctionnements des marchés financiers freinent les investissements dans le renouvellement et/ou l'expansion des infrastructures et services publics. En même temps, il y a au niveau international un excès de fonds disponibles. Les débats politiques actuels ne permettent pas de résoudre ces problèmes structurels, même si des progrès sont faits dans l'accès des gouvernements locaux aux Fonds pour l'environnement.

Pour affronter ces défis structurels, un partenariat mondial pour le financement des infrastructures, des services publics de base et des logements, peut mobiliser les représentants des institutions financières nationales et internationales, des banques régionales de développement, des investisseurs institutionnels, des donateurs et des dirigeants infranationaux. Cela pourrait élargir ou donner naissance à de nouveaux mécanismes financiers tels que définis dans l'AAAA pour canaliser vers le niveau infranational des moyens

de mise en œuvre établis par les ODD, le Nouvel Agenda Urbain, l'Accord de Paris et le Cadre de Sendai. Dans le cadre de cette initiative, il est possible d'explorer les actions suivantes :

- **Mettre en place un panel d'experts internationaux de haut niveau** avec des élus locaux pour définir, avec les institutions financières, la façon dont nous pouvons traduire les critères définis dans les accords internationaux en propositions pour mobiliser des financements, les rapprocher des objectifs de durabilité et soutenir le développement urbain et local (par exemple, prêts directs aux gouvernements infranationaux ; mécanismes de garantie pour mieux canaliser l'épargne mondiale vers le niveau local dans les pays en développement).
- **Établir un fonds mondial pour les infrastructures, les services de base et le logement** pouvant servir de levier pour la mobilisation d'autres fonds (ex. minimiser les risques, produire des garanties financières, soutenir des PPP), faciliter l'accès au financement auprès des banques et des marchés, en particulier dans les pays à faibles revenus.
- **Améliorer l'accès des autorités infranationales au financement pour la lutte contre le changement climatique.** Un volet infranational devrait être inclus dans le Fonds mondial de lutte contre le changement climatique et d'autres mécanismes de financement pour l'environnement – avec des critères d'accès définis en concertation avec les autorités infranationales pour permettre aux villes et aux régions de recevoir des financements destinés aux mesures d'adaptation et d'atténuation, de forme directe ou via des institutions locales de financement.
- **Soutenir l'Observatoire mondial sur les finances locales** pour assurer le suivi des processus de décentralisation du financement ; évaluer la capacité des gouvernements nationaux et locaux à financer et mettre en œuvre le développement au niveau local ; encourager la production de données publiques fiables sur les finances infranationales.

3.

SOUTENIR LA COOPÉRATION DÉCENTRALISÉE, VILLE À VILLE, L'APPRENTISSAGE ET LE PARTAGE DES CONNAISSANCES POUR FAVORISER L'INNOVATION

Les gouvernements locaux et régionaux doivent continuer à promouvoir la coopération décentralisée et la solidarité internationale dont ils ont une large expérience afin de partager

leur expertise, relever les grands défis mondiaux (changements climatiques, prévention des risques de catastrophes, consolidation de la paix, coopération au développement), et gérer les impacts des phénomènes mondiaux au niveau local (par exemple, l'intégration des migrants, la réponse à l'économie mondialisée et la promotion de la coopération culturelle). À cet égard :

- Le rôle de la **coopération décentralisée**, de la coopération internationale municipale et des réseaux de solidarité et d'apprentissage, doit être renforcé au sein des programmes mis en place pour mettre en œuvre les ODD et le Nouvel Agenda Urbain. Il faut également valoriser le travail des gouvernements locaux et régionaux dans la gestion des crises humanitaires et la promotion de la reconstruction post-catastrophe.
- **Mobiliser les partenaires de développement et les institutions universitaires** pour soutenir la coopération décentralisée afin d'améliorer le suivi et renforcer l'engagement des villes et des gouvernements locaux dans la coopération.
- Un système de programmes de coopération décentralisée doit être développé pour faciliter les **échanges d'expériences pour la réussite des ODD, du Nouvel Agenda Urbain, de l'Accord de Paris et du Cadre de Sendai**.
- Les financements mondiaux, régionaux et nationaux, doivent être débloqués pour renforcer les réseaux d'apprentissage des gouvernements locaux et régionaux, et créer une plateforme internationale de gestion des connaissances facilitant la collecte des indicateurs et la préparation des rapports locaux.

Quatrième Rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale

CO-CRÉER LE FUTUR URBAIN

L'AGENDA DES MÉTROPOLES, DES VILLES ET DES TERRITOIRES

Depuis sa première édition en 2008, le Rapport mondial sur la démocratie locale et la décentralisation (GOLD) est devenu une référence internationale pour comprendre l'évolution des gouvernements locaux et régionaux à travers le monde. Dans sa quatrième édition, GOLD IV examine – dans ses trois principaux chapitres portant sur les régions métropolitaines, les villes intermédiaires, et les territoires, y compris les régions, les petites villes et les communes rurales – les défis et les questions auxquelles les gouvernements locaux et régionaux sont confrontés dans un monde urbanisé, ainsi que les solutions qui peuvent être conçues pour co-créer des **villes du futur, « ouvertes à tous, sûres, résilientes et durables »** (Objectif 11 des Objectifs de Développement Durable).

GOLD IV analyse le rôle que les gouvernements locaux et régionaux peuvent jouer dans le **nouveau consensus mondial**, qui résulte des accords adoptés par la communauté internationale, tels que l'Agenda 2030, l'Accord de Paris sur le climat, et le Nouvel Agenda Urbain. Ce consensus propose de transformer nos modèles actuels de développement, qualifiés d'inefficaces, non durables et inégalitaires. Comme souligné dans le rapport, la contribution des gouvernements locaux et régionaux sera essentielle. En effet, le monde est témoin d'une multiplication d'expériences, à travers le monde, pour créer des villes et des territoires durables. La portée et les effets de ces expériences peuvent être déterminants pour la réalisation des agendas mondiaux et pour favoriser l'émergence d'une nouvelle gouvernance urbaine et territoriale. Dans ce contexte, les gouvernements locaux et régionaux sont en mesure d'être les catalyseurs d'un processus inclusif – compatible avec les principes de la démocratie locale et du Droit à la ville – pour co-créer l'avenir de nos villes et de nos territoires.

A cet effet, GOLD IV présente les fondements de l'**Agenda mondial des gouvernements locaux et régionaux** pour la prochaine décennie, correspondant à une série de recommandations politiques pour tous les acteurs et partenaires impliqués dans la gouvernance locale et régionale. Cet agenda pour les métropoles, les villes et les territoires est la contribution de CGLU au débat mondial – dans le cadre d'Habitat III, la Conférence des Nations Unies sur les établissements humains de 2016 – et constitue **une invitation à travailler ensemble pour sa mise en œuvre, à travers une alliance mondiale** pour notre avenir urbain.



Observatoire Mondial
sur la Démocratie Locale
et la Décentralisation

www.gold.uclg.org



Avec le soutien de :



Partenaires :



Zone ASSEMBLÉE MONDIALE Villes HABITAT III