



# Assemblée générale

Distr. générale  
13 juin 2016  
Français  
Original : anglais

---

## Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III)

Troisième session

Surabaya (Indonésie), 25-27 juillet 2016

### Document d'orientation 4 : Gouvernance urbaine, développement des capacités et des institutions

#### Note du Secrétariat

Le secrétariat de la Conférence des Nations Unies sur le logement et le développement urbain durable (Habitat III) transmet le document d'orientation intitulé « Gouvernance urbaine, développement des capacités et des institutions » établi par les membres du Groupe 4.

Les groupes de rédaction du document d'orientation d'Habitat III sont codirigés par deux organisations internationales. Ils comptent chacun au maximum 20 experts des disciplines les plus diverses, venant des universités, des administrations, de la société civile ou d'autres organes régionaux et internationaux.

On trouvera la composition du Groupe 4 et le plan du document d'orientation qu'il a rédigé à l'adresse suivante : [www.habitat3.org](http://www.habitat3.org).



## Document d'orientation 4 : Gouvernance urbaine, développement des capacités et des institutions

### Résumé

Depuis la tenue en 1996 de la Conférence Habitat II, la problématique du développement urbain a considérablement changé; les problèmes des villes se sont aggravés et sont devenus plus manifestes. La mondialisation de l'économie et des systèmes de valeur, l'accroissement de la population et l'urbanisation rapide, la menace du changement climatique et de la dégradation de l'environnement, la montée des inégalités, les migrations mondiales, l'apparition de nouveaux risques sanitaires mondiaux et l'impact des technologies nouvelles ont complètement changé la nature des problèmes de la gouvernance des villes et de leurs sociétés. Le présent document d'orientation générale pour la Conférence Habitat III porte sur le développement des capacités et des institutions pour la gouvernance urbaine et définit 10 messages principaux, découlant de l'aspiration au *droit à la ville*, au développement durable et équitable et à l'équité entre les territoires d'un pays :

**De façon générale et dans la plupart des pays, les cadres et les institutions de la gouvernance urbaine doivent évoluer pour faire face à des problèmes critiques.** Actuellement, les systèmes de gouvernance urbaine ne sont pas à la hauteur de leur tâche; ils doivent être profondément réformés pour rendre possible un développement urbain durable. Ces réformes vont au-delà des politiques sectorielles et doivent envisager une coopération entre les différents niveaux d'administration et des acteurs non étatiques et encourager une répartition équilibrée des attributions, des capacités et des ressources, notamment par une révision de la législation, de la réglementation et de la fiscalité.

**Dans beaucoup de pays, les cadres institutionnels existants empêchent les édiles de s'acquitter de leurs responsabilités.** La décentralisation insuffisante, le manque de ressources, les capacités inadéquates et la médiocrité des relations avec la société civile et avec les principaux acteurs affaiblissent la gouvernance urbaine. Bien souvent, les attributions de responsabilité sont mal définies entre les différents niveaux de l'administration, ce qui entraîne des doubles emplois et des angles morts. Ces systèmes inefficaces de gouvernance multiniveaux compromettent la planification, se traduisent par des retards dans les dépenses budgétaires, alourdissent les coûts de transaction, suscitent des inefficacités économiques et compromettent la transparence et la responsabilisation.

**Les villes et les sociétés urbaines continuent à souffrir d'un déséquilibre dans l'exercice du pouvoir politique et d'une participation insuffisante de la population.** Les décisions collectives n'ont pas jusqu'à présent éliminé le fossé entre un programme de développement national large et les besoins, sur place, des habitants. Si la démocratie représentative est bien un moyen important de permettre aux citoyens d'exercer leurs droits, une participation plus authentique encore se heurte à des contraintes structurelles. Les processus de décision oublient généralement les femmes, les jeunes, les minorités ethniques, les citoyens pauvres et autres groupes désavantagés, notamment les handicapés. Les inégalités, l'accès insuffisant aux services de base, le manque de logements décents, l'insécurité de l'emploi et son caractère informel font que la ville est spatialement et socialement fragmentée. Les besoins des habitants appellent la création d'espaces participatifs

permettant d'éviter l'aggravation des tensions sociales et du mécontentement dans les systèmes politiques.

**L'expansion incessante des zones métropolitaines et le fossé toujours plus large entre les métropoles et les villes intermédiaires aggravent les problèmes de la gouvernance urbaine et nationale.** L'hypertrophie des zones métropolitaines – métropoles, villes géantes, conurbations et couloirs urbanisés – modifie le modèle urbain, posant de nouveaux problèmes de gestion des zones métropolitaines. La précarité de l'administration des métropoles compromet le potentiel de développement et le caractère attractif des zones métropolitaines, qui sont pourtant à la base du développement national. En même temps, le manque ou l'insuffisance des politiques visant les villes intermédiaires, en particulier dans les pays en développement (où aura lieu dans les années qui viennent l'essentiel de la croissance urbaine), empêchent la création d'un tissu urbain robuste et un développement socioéconomique régional équilibré.

**La nouvelle gouvernance urbaine doit surtout être démocratique, solidaire et s'exercer à plusieurs échelles et plusieurs niveaux.** Une bonne gouvernance multiniveaux doit être le résultat d'un large processus de consultations, construit autour de mécanismes d'intégration verticale et horizontale. L'intégration verticale suppose la collaboration entre les différents niveaux d'administration : l'administration centrale, régionale et locale (ainsi que les institutions supranationales). L'intégration horizontale implique la collaboration entre les différentes administrations, les municipalités et les institutions publiques à un même niveau d'administration. En outre, compte tenu de la complexité du problème urbain, de la diversité de la situation locale des villes, la gouvernance à plusieurs niveaux doit prévoir la collaboration entre des acteurs publics et non publics, et avant tout les acteurs de la société civile et du secteur privé. L'intégration à tous les niveaux profitera de plus en plus de la numérisation et sera facilitée par l'avènement de la gouvernance en ligne.

**La nouvelle gouvernance urbaine suppose l'adoption de politiques urbaines et territoriales efficaces à l'échelle du pays.** La gouvernance urbaine nationale doit permettre l'exercice d'une gouvernance à plusieurs niveaux par des structures juridiques et institutionnelles bien définies, reposant sur les principes de la subsidiarité et de la décentralisation (respect de l'autonomie locale, partage bien défini des attributions et des responsabilités, etc.), et sur un mécanisme adéquat de répartition des ressources financières entre les administrations et l'autonomisation des citoyens. Une meilleure allocation des ressources nationales à l'échelon territorial doit aller de pair avec des mécanismes de péréquation capables de réduire les inégalités entre les régions, les zones métropolitaines et les villes intermédiaires, afin de valoriser les synergies et les complémentarités entre villes et territoires.

**Les administrations locales et territoriales permettent d'implanter la nouvelle gouvernance urbaine sur le terrain et jouent un rôle essentiel dans l'application du nouveau Programme pour les villes.** Des administrations locales fortes et compétentes sont essentielles pour assurer un développement urbain solidaire et durable, avec des systèmes de responsabilisation et une participation équilibrée d'acteurs multiples. Les modèles de gouvernance urbaine pour le XXI<sup>e</sup> siècle doivent prévoir une émancipation des collectivités locales, qui doivent pouvoir recruter du personnel compétent. La coopération entre municipalités, notamment urbaines et rurales, doit être facilitée par des incitations adéquates à la

création d'économies d'échelle et à l'intégration économique. La décentralisation permet aux collectivités territoriales de se prendre en main mais crée aussi pour elles des obligations. L'élargissement des responsabilités et des attributions des collectivités locales exige l'ouverture et la transparence mais aussi l'obligation de rendre des comptes.

**Une administration efficace des métropoles est la condition d'une nouvelle gouvernance urbaine.** L'État doit rendre possible l'administration des métropoles en assurant la participation des collectivités locales et territoriales aux réformes. Il n'y a pas de solution toute faite, et des modèles différents peuvent être proposés dans le même pays pour répondre aux besoins spécifiques des différentes régions métropolitaines. Et, surtout, pour donner aux collectivités représentant les régions métropolitaines les pouvoirs nécessaires pour résoudre leurs problèmes (qui dépendent fortement du contexte tout en ayant une forte composante spatiale), il faut s'assurer de leur légitimité démocratique et de l'existence d'une législation et de mécanismes fiables de financement de l'administration des métropoles.

**Une société civile dynamique et désireuse de participer suppose l'affirmation bien précise des droits des citoyens.** Des procédures formelles de participation doivent être complétées par des partenariats allant au-delà d'une consultation sur les politiques et les interventions, et par la reconnaissance des associations comme partenaires actifs de la nouvelle gouvernance urbaine. Une participation novatrice et efficace doit reposer sur des moyens qu'il faut adopter pour encourager une participation authentique et une véritable émancipation de tous les habitants, pour la justice sociale, de bonnes conditions de vie et une gouvernance démocratique de la transformation urbaine. Outre une démocratie participative active, la transparence et la responsabilisation sont les principales conditions de la nouvelle gouvernance urbaine.

**Il faut accélérer la création de capacités pour répondre aux besoins de gouvernance urbaine.** Une amélioration différenciée des capacités répondant aux besoins de gouvernance urbaine doit tenir compte des capacités institutionnelles, des compétences techniques et professionnelles des individus et des compétences locales aux fonctions de direction. La création de capacités porte sur l'urbanisme, la budgétisation, la gestion des actifs publics, la gouvernance en ligne, la collecte de données et la bonne relation avec d'autres acteurs, autant d'éléments à réunir d'urgence. La création de capacités doit aller au-delà des moyens conventionnels de formation et stimuler au contraire l'acquisition de nouvelles connaissances à court, moyen et à long terme.

## I. Idée maîtresse et cadre de la contribution du document d'orientation au nouveau Programme pour les villes

1. Le succès du nouveau Programme pour les villes dépendra de l'existence d'institutions de gouvernement appropriées, démocratiques, efficaces et solidaires au niveau des villes. Le nouveau Programme pour les villes doit tirer sa légitimité de la Déclaration d'Istanbul, dans laquelle les États Membres ont reconnu que les autorités locales étaient les principaux partenaires de la gouvernance urbaine et constaté le rôle de la société civile et du secteur privé<sup>1</sup>. En même temps, le nouveau Programme pour les villes est étroitement lié au Programme de développement durable à l'horizon 2030<sup>2</sup>, à l'Accord de Paris sur les changements climatiques<sup>3</sup> et au Programme d'action d'Addis-Abeba sur le financement du développement<sup>4</sup>. La gouvernance urbaine doit subir une transformation profonde pour contribuer à ces grands programmes mondiaux qui tous concernent nos villes et leur territoire.

### A. Vers une nouvelle gouvernance urbaine<sup>5</sup>

2. La gouvernance urbaine consiste en un ensemble d'institutions, de directives, de règles et de mécanismes de gestion dans lesquels les administrations locales<sup>6</sup> sont un élément essentiel mais non exclusif.

<sup>1</sup> Le Programme pour l'Habitat – Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains –, dans son paragraphe 12, reconnaît que les autorités locales sont les partenaires les plus proches et sont essentiels dans la mise en œuvre du programme. Le texte intégral du Programme pour l'Habitat indique aussi que ce sont les « autorités locales et les autres parties intéressées qui sont en première ligne pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par Habitat II » (par. 56).

<sup>2</sup> Nations Unies (2015a).

<sup>3</sup> Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (2015).

<sup>4</sup> Nations Unies (2015b).

<sup>5</sup> Selon l'Institut international des sciences administratives, Groupe de travail Gouvernance, 1996, la notion de gouvernance renvoie au processus par lequel les éléments, dans la société, exercent un pouvoir et une autorité, définissent des politiques et prennent des décisions concernant la vie publique et le développement économique et social, ou exercent une influence sur elles. La gouvernance est une notion plus large que celle de gouvernement. La gouvernance implique une interaction entre les institutions formelles et la société civile.

<sup>6</sup> Dans le présent document, le terme « collectivités territoriales » renvoie à tous les niveaux d'administration sous-nationale, à l'exception du niveau le plus élevé, dans les pays à constitution fédérale (États, provinces, Länder), avec quelques exceptions. Par exemple, quand une administration fédérale a la responsabilité de gérer une métropole (par exemple Berlin, Bruxelles, Mexico, Buenos Aires, etc.), elle devient de ce fait une collectivité locale. Les pays peuvent avoir défini des niveaux différents d'administration territoriale (un, deux, trois niveaux ou même plus). De façon générale, le premier niveau, celui qui est le plus proche des habitants, est constitué par les conseils municipaux, les municipalités, les communes, les Gemeinden, les districts, les villes, les administrations métropolitaines, etc. Certains pays ont même un niveau inférieur à celui de la municipalité ou du conseil municipal (boroughs, arrondissements, paroisses). Les États-Unis d'Amérique, par exemple, disposent de districts spéciaux ayant des responsabilités spécifiques (districts scolaires, par exemple). Le deuxième niveau, généralement connu sous le nom de « comtés », (par exemple au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord), ou de départements (en France ou en Colombie, par exemple), de provinces (par exemple en Espagne, Landkreise en Allemagne ou Rayons en Russie). Le troisième niveau est celui des régions (au Pérou ou en France). Les grandes zones urbaines peuvent être gérées par un conseil municipal

3. Nos villes et leurs banlieues ont besoin d'une nouvelle gouvernance urbaine reposant sur des mécanismes de décision ouverts, permettant la participation active des acteurs locaux portée par la volonté de définir les politiques qui répondront au mieux à l'intérêt général. Politiquement, la mise en œuvre de la gouvernance urbaine doit combiner la démocratie représentative, fondée sur le principe d'élections régulières des collectivités locales et sur la démocratie participative, pour assurer la participation de tous à l'action locale.

4. Cela suppose un système efficace de gouvernance multiniveaux<sup>7</sup>, avec des niveaux bien définis d'administration (nationale, régionale et locale), selon le principe de la décentralisation des politiques suivies, le but étant de construire un système équilibré et collaboratif de villes bien gérées et assurant la qualité des liaisons entre le milieu urbain et le milieu rural de façon qu'aucune ville, aucun territoire ne soit oublié<sup>8</sup>.

5. À une époque de grande incertitude et de changements massifs, la gouvernance en connaissance de cause, pour être intelligente, doit être souple, novatrice, prospective, ouverte à l'idée de l'acquisition continue de connaissances. Actuellement, les problèmes mondiaux de santé publique, les effets du changement climatique et la montée de l'inégalité aggravent la vulnérabilité des villes. Or de nombreuses villes ont une population composée d'une grande proportion de jeunes ou une population vieillissante vulnérable, et beaucoup de villes connaissent aussi un phénomène sans précédent de migrations, conséquence de la transition démocratique. De profondes transformations seront donc nécessaires pour que tous ces problèmes soient résolus – dans les modes de production et de consommation, des méthodes de participation publique et d'implication des citoyens dans la définition des politiques. La nouvelle gouvernance urbaine dépendra de la création de capacités de tous les niveaux d'administration, en particulier pour les autorités municipales.

6. Enfin, la complexité et la spécificité des diverses échelles du phénomène urbain doivent être reconnues. Les petites villes, les villes intermédiaires et les grandes agglomérations exigent des formes complexes et plurisectorielles d'administration des métropoles.

---

(Johannesburg) ou par plusieurs municipalités (São Paulo, New York) par des administrations qui se fondent en un deuxième ou un troisième niveau (Mexico, Buenos Aires), ou par des administrations englobant plusieurs niveaux; ainsi, Paris est à la fois une municipalité (premier niveau) et un département (deuxième niveau); Berlin est une municipalité et un Land. L'Autorité du Grand Londres est considérée comme un gouvernement de deuxième niveau.

<sup>7</sup> Le terme de « gouvernance multiniveaux » a été utilisé pour la première fois par Marks (1993) pour analyser les mécanismes de confection des politiques de l'Union européenne. À ce jour, le concept est utilisé dans un contexte plus large, mondial, pour désigner « la transformation de la distribution de l'autorité pour des raisons d'efficacité », même dans le contexte de la gouvernance mondiale (Stephenson, 2013). Dans la présente étude, la gouvernance multiniveaux s'entend d'un système de prise de décisions chargé de définir et d'appliquer des politiques, par la collaboration verticale (entre différents niveaux d'administration, nationale, fédérale, régionale ou locale) ou horizontale (de même niveau, par exemple, entre ministères ou entre collectivités locales), ou les deux à la fois. Cela inclut aussi le partenariat avec des acteurs de la société civile et du secteur privé pour la réalisation d'objectifs communs. Pour être efficace, la gouvernance multiniveaux doit s'appuyer sur le principe de la subsidiarité, sur le respect de l'autonomie locale et sur des mécanismes de confiance et de dialogue structuré. (document thématique sur la gouvernance urbaine).

<sup>8</sup> OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) (2013b).

## B. Les objectifs de la nouvelle gouvernance urbaine

7. La nouvelle gouvernance urbaine devra répondre à l'aspiration au *droit à la ville*, comme méthode stratégique de lutte contre l'exclusion sociale. Cela suppose la redistribution des ressources matérielles, sociales, politiques et culturelles selon le principe de la démocratie, de l'égalité, de la solidarité et de la reconnaissance de la diversité. Le *droit à la ville* encourage la tolérance et la coexistence pacifique tout en garantissant un accès et une protection de tous aux biens collectifs, notamment l'utilisation de la terre. Ce droit vise également une large participation de tous les acteurs compétents à la prise des décisions.

8. La nouvelle gouvernance urbaine devra également encourager un développement durable et équitable qui permette de prévenir l'épuisement des ressources naturelles et de résoudre les problèmes environnementaux. Elle devra encourager l'avènement d'une économie nouvelle<sup>9</sup> qui valorise l'émancipation sociale et des réalisations autres que la recherche du profit, et où le travail est un moyen d'accéder à la dignité humaine et à la solidarité.

9. Enfin, la nouvelle gouvernance urbaine devra faciliter l'équité territoriale en reliant la ville et la campagne qui l'environne et assurer l'accès de tous aux services selon le principe de l'égalité spatiale.

## C. Les caractéristiques d'une nouvelle gouvernance urbaine

10. **Démocratie et solidarité.** Cela suppose de garantir à tous les acteurs, notamment les groupes vulnérables, le droit de participer au développement des villes et de leurs environs. Cela suppose aussi l'accès à la technologie pour améliorer la prestation des services et la participation.

11. **Intégration à long terme.** La nouvelle gouvernance urbaine doit permettre la définition de politiques de long terme, au-delà des limites d'un mandat électif. Elle doit aussi encourager l'adoption de politiques globales concernant l'ensemble d'un territoire, de façon systématique et intelligente.

12. **Échelles et niveaux multiples.** La nouvelle gouvernance urbaine suppose la coordination entre différents niveaux d'administration<sup>10</sup> et entre différents secteurs de la société de façon à résoudre au mieux les problèmes de la ville.

13. **Niveau territorial.** Les zones urbaines sont non seulement le cadre de vie de la majorité de la population, mais elles sont aussi incorporées à des territoires où l'environnement bâti rencontre l'environnement naturel. Dans une nouvelle gouvernance urbaine, la ville doit être conçue et comprise comme un système de relations entre le milieu urbain et le milieu rural opérant dans un écosystème urbain.

14. **Compétence.** Les institutions et les individus doivent avoir les compétences nécessaires pour appliquer au mieux les politiques suivies, de façon responsable et pragmatique.

<sup>9</sup> Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) (2011); Commission mondiale sur l'économie et le climat (2014).

<sup>10</sup> Alors que le terme de « niveau d'administration » est utilisé dans le présent document, cela n'implique pas la supériorité d'un niveau par rapport à un autre.

15. **Conscience de l'intérêt du numérique.** Les nouveaux développements technologiques peuvent aider les autorités locales à édifier des systèmes de gouvernance plus transparents, plus responsables, plus participatifs et mieux adaptés. La gouvernance en ligne<sup>11</sup> peut également donner au citoyen et à l'entreprise la possibilité d'agir pour susciter des changements dans la société en partant de la base, et cela pourrait entraîner un changement fondamental de notre économie<sup>12</sup>.

## II. Problèmes du choix des politiques

16. Depuis la Conférence Habitat II, en 1996, les conditions générales du développement urbain ont profondément changé. La mondialisation de l'économie et des systèmes de valeurs, l'accroissement de la population et l'urbanisation rapide, les menaces du changement climatique, la montée des inégalités, les migrations mondiales et l'impact des nouvelles technologies ont, ensemble, modifié profondément les problèmes de la gouvernance des villes et des sociétés.

17. Au cours des quelques dernières années et dans une majorité de régions du monde, on a constaté une tendance à une baisse de la participation aux élections nationales et locales allant de pair avec une montée du mécontentement de la société civile à l'égard des systèmes politiques et des institutions de gouvernement. Il y a eu des manifestations dans beaucoup de villes, les citoyens exigeant plus d'équité et de démocratie; cela met en évidence l'acuité des problèmes que pose la définition des futures politiques de gouvernance urbaine.

### A. La complexité grandissante de la gouvernance urbaine

18. Nos sociétés devenant de plus en plus complexes, la gouvernance urbaine est de plus en plus définie par des systèmes multiniveaux et par des interactions entre acteurs multiples.

19. Les tendances actuelles de l'urbanisation et du changement urbain influent sur la dynamique du développement à l'échelle mondiale et posent des problèmes inédits<sup>13</sup> de gouvernance urbaine. La complexité grandissante des systèmes urbains amène à admettre que les besoins de la gouvernance urbaine recommandent une démarche plus cohérente afin de répondre aux problèmes présents et futurs<sup>14</sup>. Une nouvelle conception de la gouvernance urbaine doit appréhender la question de l'intégration des différents niveaux de l'administration et d'un ensemble très divers de participants, officiels ou non, à la formulation et l'application des politiques.

20. Un programme général de réforme de la gouvernance urbaine devra donc aussi tenir compte des problèmes liés à la diversité des conditions locales et des nouvelles formes urbaines, en examinant à la fois les possibilités qu'offrent l'urbanisation et

---

<sup>11</sup> Dunleavy et Margetts (2010).

<sup>12</sup> Voir Rifkin (2015: 18) : Les marchés commencent à céder la place à des réseaux, l'appropriation devient moins importante que l'accès, la poursuite de l'intérêt particulier est tempérée par la défense de l'intérêt général et le rêve traditionnel de l'enrichissement individuel est remplacé par une nouvelle perspective, celle d'une qualité de vie durable.

<sup>13</sup> Burdett *et al.* (2014).

<sup>14</sup> Rode *et al.* (2008).

ses répercussions. La coexistence de zones métropolitaines, de villes intermédiaires, de petites villes à croissance ou décroissance rapide, appelle une démarche différenciée. Même si la définition nationale des seuils statistiques de la taille des villes varie largement, la politique urbaine, au niveau national, doit résoudre le difficile problème de l'adaptation des politiques aux caractéristiques de la ville, tout en réduisant les inégalités entre les différentes zones urbaines et régions du pays (différences en termes de pauvreté, de vitalité démographique, d'infrastructures, etc.).

21. Un système équilibré et bien géré de villes appelle des stratégies qui incorporent des politiques cohérentes d'aménagement du territoire, à long terme, intersectorielles<sup>15</sup>, qui offrent un soutien adéquat et une bonne coordination entre les divers niveaux d'administration et assurent une utilisation efficace des ressources.

## **B. Absence ou insuffisance de la décentralisation**

22. Au cours des 30 dernières années, plus de 100 pays ont créé des systèmes d'administration locale, avec des collectivités locales élues démocratiquement, selon les règles, afin d'implanter la démocratie au niveau local, d'améliorer la prestation des services et de répondre aux demandes de la population locale.

23. Cependant, l'application de ces réformes a varié et est complexe. Dans certains pays, les collectivités locales ont une grande autonomie et doivent rendre des comptes; elles sont responsables de la prestation des services de base et peuvent lever des impôts et engager des dépenses qui représentent une part appréciable des dépenses publiques totales (24 % en moyenne en Europe). Cependant, depuis les crises financières et économiques mondiales, les collectivités locales se heurtent à des contraintes budgétaires et ont du mal à renouveler les infrastructures afin de s'adapter aux changements structurels (comme le vieillissement de la population ou les changements climatiques). Dans les pays où la fourniture des services de base reste insuffisante, les collectivités locales n'ont ordinairement que des attributions et des ressources limitées et ne disposent pas de personnel spécialisé ou de moyens de lever des recettes publiques. Leur budget est faible, en valeur absolue et relative (généralement moins de 10 % des dépenses de l'administration centrale dans la majorité des pays d'Afrique subsaharienne)<sup>16</sup>.

24. L'insuffisance de la décentralisation explique la fragilité de la gouvernance multiniveaux, l'insuffisance des procédures de planification, l'inefficacité économique, des arriérés dans l'exécution des budgets et des coûts de transaction élevés.

<sup>15</sup> Dans la présente étude, on entend par « politique territoriale » ou « stratégie territoriale » les politiques ou stratégies liées à la planification régionale. La planification régionale traite des questions environnementales, sociales et économiques à l'échelle régionale – notamment l'implantation efficace des activités d'affectation des sols, l'équipement, la croissance des établissements humains – et le niveau de traitement qui peut dépasser celui d'un État, d'une province ou d'une région.

<sup>16</sup> Cités et gouvernements locaux unis (CGLU) (2014b).

### C. Inefficacité du cadre légal et institutionnel

25. Dans beaucoup de pays, les collectivités locales pourraient être le lieu principal de la gouvernance urbaine, mais leur potentiel reste inexploité en raison de la faiblesse chronique de leur cadre juridique et institutionnel.

26. Au cours des 10 dernières années, quelques pays seulement ont élaboré et appliqué des politiques urbaines détaillées et cohérentes à l'échelle nationale<sup>17</sup>. Souvent, la législation et le cadre institutionnel national sont mal adaptés aux caractéristiques des zones urbaines et à la capacité des collectivités territoriales. Il y a un fossé entre les règles légales, administratives et budgétaires, un manque de clarté dans la répartition des attributions entre les différents niveaux de l'administration et une réglementation souvent contradictoire. En outre, ces cadres institutionnels sont souvent trop rigides pour pouvoir réagir rapidement à une situation changeante et à la dynamique de l'urbanisation.

27. La planification urbaine et la réglementation de l'affectation foncière, par exemple, sont des domaines critiques pour la gouvernance urbaine<sup>18</sup>. Dans beaucoup de pays, la législation et les institutions ne permettent pas au gouvernement ou aux collectivités locales de répondre au mieux à la spéculation sur les terrains et le logement. L'affaiblissement des politiques d'affectation des sols et de logement social, ces dernières décennies, a réduit l'accès des pauvres à un logement décent et aggravé la fracture sociale dans les villes; il explique aussi le développement de zones de taudis dans les pays en développement. Les établissements spontanés, la précarité d'occupation et les risques d'expulsion continuent d'être un aspect critique qui préoccupe, dans le monde, plus de 1 milliard de citoyens. Cette situation se poursuivra et s'aggravera au cours des prochaines décennies faute de politiques adéquates, si les collectivités locales ne sont pas habilitées à améliorer la gestion des sols et du logement, à assurer l'application de la réglementation sur l'occupation des sols et à contribuer à l'intégration des établissements spontanés (et des régimes coutumiers de gestion des terres) dans l'aménagement urbain et la gestion des zones urbaines<sup>19</sup>.

28. La coopération intercommunale (le développement de partenariats et d'une coopération entre municipalités voisines) permettrait de réduire cette fragmentation institutionnelle, de valoriser les synergies qu'offrent les économies d'agglomération et d'améliorer la cohérence et la coordination des relations entre municipalités et dans celles-ci (pour la prestation de services, l'urbanisme, etc.). Cette coopération intercommunale est bien implantée en Europe et de plus en plus dans d'autres régions comme l'Amérique latine, mais elle n'est pas toujours reconnue ou facilitée dans d'autres régions. Dans beaucoup de pays, la législation et la politique nationale entravent la coopération entre municipalités voisines et entre la ville et son arrière-pays, ce qui distend les liens entre milieu urbain et milieu rural<sup>20</sup>.

29. La qualité de la législation aide aussi à renforcer le cadre institutionnel, et assurer une meilleure responsabilisation publique et la participation des acteurs à la gestion urbaine et à l'aménagement du territoire; elle aide aussi à renforcer le rôle du secteur public dans la régulation du développement urbain et la protection des

<sup>17</sup> Dodson *et al.* (2015).

<sup>18</sup> LES Cities *et al.* (2015).

<sup>19</sup> Parnell et Oldfield (2014).

<sup>20</sup> Salet et Savini (2015).

biens collectifs. Une mauvaise législation, au contraire, serait contraire à la reconnaissance de ces objectifs.

#### **D. Le problème des métropoles**

30. Il y a actuellement dans le monde plus de 500 grandes villes qui dépassent le seuil de 1 million d'habitants<sup>21</sup>. Bien souvent, ces villes sont physiquement sorties des limites de leur circonscription (à l'échelle locale et parfois même nationale) et leur économie s'est mondialisée, attirant les marchandises, le capital et les migrants venant de différentes régions du monde. Certaines de ces métropoles sont devenues des mégapoles, des couloirs urbains ou de vastes conurbations. Une zone métropolitaine peut devenir une conurbation unique, pour laquelle la planification et la distribution des services sont logiques, ou elle peut être constituée d'une dizaine de municipalités présentant entre elles des disparités appréciables et une ségrégation spatiale. Le manque de coordination à l'échelle d'une métropole peut entraîner des pertes d'efficacité, en particulier dans l'exploitation des économies d'échelle.

31. Depuis les années 90, les autorités chargées de l'administration des métropoles ont vu leur nombre augmenter considérablement. Les régimes d'administration des métropoles vont d'une coopération intercommunale souple à des formes plus structurées et plus intégrées de gouvernance, parfois au moyen de structures élues. La plupart des réformes de l'administration des métropoles ont déclenché des débats politiques intenses et de vigoureuses controverses. Cependant, des obstacles à la poursuite des réformes se manifestent, en raison notamment de la force de l'identité locale et des antagonismes locaux, des intérêts acquis des municipalités et de leurs habitants ou encore de l'opposition des niveaux hiérarchiques supérieurs ou de contraintes liées au financement local<sup>22</sup>.

#### **E. Inégalité et exclusion**

32. Les processus actuels d'urbanisation renforcent l'inégalité et l'exclusion sociale – en particulier des femmes, des jeunes, des personnes âgées, des minorités et des citoyens pauvres. Ces déséquilibres sociaux causent des frictions et parfois mènent à des violences ou à une instabilité politique. Il est généralement admis que les problèmes actuels ne pourront être résolus sans une participation authentique et une implication étendue et active des habitants. Les processus participatifs continuent à se heurter à des contraintes structurelles, et à une absence de législation reconnaissant le mouvement associatif, offrant des garanties et propre à encourager la participation et à permettre l'accès à l'information et aux données capables de promouvoir des organisations citoyennes bien informées. Il y a en outre un manque de transparence et de responsabilisation dans les institutions publiques.

33. Le problème de la promotion d'un *droit à la ville* – reposant sur la reconnaissance des droits de l'homme comme dimension essentielle et transversale de la politique urbaine – est essentiel dans l'optique d'un renforcement de la participation des citoyens et d'une meilleure équité au sein des sociétés urbaines.

---

<sup>21</sup> Nations Unies, Département des affaires économiques et sociales, Division de la population (2014).

<sup>22</sup> Andersson (2015).

## **F. Fragilité des partenariats de prestation de services**

34. S'agissant de la prestation de services, les partenariats publics avec d'autres acteurs (secteur privé, ONG, associations, etc.) peuvent aider à faciliter la prestation de services publics et d'autres aspects critiques du développement urbain (lutte contre les zones de taudis, hypertrophie des villes, etc.).

35. Cependant, dans beaucoup de régions, la législation régissant les appels d'offres, les marchés publics et le contrôle financier est faible ou n'est pas appliquée, et il en résulte un manque de clarté qui dissuade l'investissement national ou étranger.

36. En même temps, les partenariats public-privé (PPP) se sont révélés difficiles à mettre en œuvre (il faut des études de préfaisabilité, une importante composante technique et des capacités de négociation). Les collectivités locales et les administrations nationales disposent rarement de l'information et des spécialistes nécessaires pour négocier sur un pied d'égalité avec les puissantes sociétés internationales qui ont déjà une expérience étendue de différents aspects de la prestation de services publics.

37. Les institutions publiques, et en particulier les collectivités locales, se heurtent au problème supplémentaire du développement de relations de partenariat avec la population et avec le secteur informel.

## **G. Insuffisance du suivi et de l'évaluation des politiques urbaines**

38. Bien souvent, les collectivités territoriales n'ont pas accès à des données locales et ne sont donc pas en mesure de prendre des décisions en connaissance de cause et de classer les mesures possibles en fonction de leur priorité. Le suivi et l'évaluation des objectifs de développement durable (ODD) et du nouveau Programme pour les villes supposent la compilation de données locales, bien ventilées, avec l'aide des bureaux nationaux de statistique et en collaboration avec les collectivités locales et les acteurs locaux de façon à assurer un bon suivi des politiques publiques.

39. En outre, l'État n'encourage pas assez la participation des collectivités locales et des acteurs locaux à la définition, à l'application et au suivi des politiques de la ville et des politiques et plans régionaux, tandis que les acteurs de la société civile n'ont pas accès à des mécanismes indépendants de suivi et d'évaluation des politiques et projets publics (sous forme, par exemple, d'observatoires ou de rapports d'associations et de citoyens).

## **H. Rapidité des changements technologiques**

40. L'avènement du numérique a profondément bouleversé nos sociétés, et la façon dont nous vivons, travaillons, nous amusons. Les développements technologiques offrent des possibilités sans précédent aux entreprises, aux citoyens et aux acteurs publics. Pourtant, les autorités ont parfois du mal à se montrer à la

hauteur de ces développements nouveaux. Que convient-il de réglementer? Que faut-il au contraire laisser au marché? Comment protéger les biens collectifs<sup>23</sup>?

41. Dans l'optique de la ville, le changement technologique pose des problèmes complexes et liés entre eux qui appellent une adaptation des institutions urbaines<sup>24</sup>. La collecte, l'appropriation, l'utilisation et l'ouverture des « mégadonnées », la constitution de réseaux et de moyens d'information en temps réel ont déjà conduit à établir de nouveaux processus et structures de gouvernance urbaine<sup>25</sup>. Les questions relatives à l'utilisation de capteurs, d'algorithmes, de moyens d'automatisation, de surveillance et d'une protection des données personnelles et de la confidentialité sont des problèmes constants que l'on rencontrera constamment dans la gouvernance urbaine à l'avenir.

### **III. Choix des politiques – transformer en vue du nouveau Programme pour les villes**

42. La création de conditions favorables à l'adoption de politiques susceptibles de conduire à un avenir dynamique, durable et équitable pour les villes suppose une distribution équilibrée du pouvoir, facilitée par des instruments juridiques et financiers qui tiennent compte des grands principes de la subsidiarité et de la proportionnalité. La nouvelle gouvernance urbaine, qui repose sur les principes largement acceptés de la bonne gouvernance, fait de la protection de tous les habitants un élément essentiel du développement urbain et rural; cette nouvelle gouvernance respecte les droits de l'homme, est transparente, responsable, et cherche à protéger les membres marginalisés et vulnérables de la société et à encourager la participation citoyenne, l'autonomisation de la jeunesse et l'égalité des sexes<sup>26</sup>. La bonne gouvernance cherche aussi à protéger et à améliorer l'environnement, à améliorer la qualité de vie, préserver la santé publique et réduire l'impact sur l'environnement de toutes les activités de l'homme tout en recherchant la prospérité économique et le plein emploi.

43. La législation traitant des grandes questions relatives au nouveau Programme pour les villes est essentielle pour améliorer l'efficacité du cadre institutionnel. Les États Membres sont invités à réviser ou à mettre au point leur législation pour traiter tous les problèmes de la gestion urbaine, l'adapter aux caractéristiques de chaque ville. Une bonne législation aide à créer un cadre institutionnel efficace, assurer l'obligation publique de rendre des comptes; elle fait participer les acteurs au développement urbain et territorial, en renforçant le rôle du secteur public dans la régulation du développement urbain et la protection des biens collectifs. La législation doit à la fois être émancipatrice et flexible pour aider les villes à résoudre leurs nouveaux problèmes.

44. Le nouveau Programme pour les villes sera facilité notamment par la création de capacités, la participation et la flexibilité face à l'évolution de la situation socio-spatiale, à l'apparition de nouveaux besoins de politiques précises, au traitement des

<sup>23</sup> Voir Réseau européen de connaissances sur la politique urbaine (EUKN) (2015).

<sup>24</sup> Margetts et Dunleavy (2013).

<sup>25</sup> Kitchin (2014); Townsend (2014).

<sup>26</sup> Transparency International (2015).

changements intervenus dans l'environnement et à l'impact des technologies nouvelles telles que la révolution numérique.

## A. Un cadre de gouvernance à plusieurs niveaux

45. Une gouvernance multiniveaux efficace<sup>27</sup> est la condition primordiale d'une nouvelle gouvernance urbaine, et donc du succès du nouveau Programme pour les villes. La mise en œuvre des ODD est un problème qui se pose à de multiples niveaux<sup>28</sup>. Dans un système de gouvernance multiniveaux, l'État doit faciliter le dialogue et la collaboration entre les différents niveaux de l'administration et des institutions publiques tout en conservant ses fonctions régaliennes. La décentralisation, les partenariats et la participation ont déjà amené une certaine réduction de la hiérarchie et introduit une plus grande fluidité entre les différents niveaux de l'administration. Les réseaux, dans les limites géographiques ou à travers celles-ci et à travers les niveaux d'administration, sont de plus en plus liés entre eux; des acteurs non gouvernementaux tels que les ONG, les organisations de la société civile et le secteur privé sont des partenaires essentiels de l'État à tous les niveaux<sup>29</sup>.

46. Une gouvernance multiniveaux, reposant sur des consultations régulières et des partenariats entre les différents niveaux de l'administration, suppose une législation cohérente et une réglementation permettant d'éviter les doubles emplois, les lacunes et une utilisation inefficace des ressources. La mise en place d'un mécanisme bien défini et fiable de financement est également un facteur critique dans la création d'un système efficace de gouvernance multiniveaux. Par exemple, le programme urbain de l'Union européenne, qui réunit les États Membres, la Commission européenne et les autorités locales, les établissements de recherche et le secteur privé dans des partenariats thématiques, est une approche reposant sur des intérêts communs qui mérite d'être imitée.

47. Pour être efficace, la gouvernance multiniveaux doit s'appuyer sur un cadre institutionnel cherchant directement à résoudre les problèmes critiques de façon cohérente plutôt que par des politiques sectorielles compartimentées<sup>30</sup>. On reconnaît ainsi qu'une gouvernance cohérente efficace doit établir un ordre de priorité dans l'intégration de différentes échelles et de différents secteurs géographiques plutôt

<sup>27</sup> Depuis le rapport Brundtland (Commission mondiale pour l'environnement et le développement, 1987), le développement durable est conçu comme une politique qui équilibre les intérêts, parfois concurrents, sociaux, économiques et environnementaux. Pour trouver cet équilibre, il faut mettre en place une structure efficace de gouvernance à des niveaux multiples qui crée un cadre institutionnel propice à la prise de décisions et à leur application. Sans un tel cadre, il ne sera pas possible de « faire en sorte que les villes et les établissements humains soient ouverts à tous, sûrs, résilients et durables » (ODD 11) et de résoudre les problèmes mondiaux urgents. Cela est reconnu par plusieurs déclarations. Le paragraphe 76 de la résolution 66/288 de l'Assemblée générale reconnaît que « une gouvernance efficace aux niveaux local, infranational, national, régional et mondial qui soit représentative du rôle et des intérêts de tous est essentielle à la promotion du développement durable ». Le paragraphe 79 souligne clairement qu'il faut « se doter d'un dispositif institutionnel de développement durable amélioré et plus efficace qui devrait s'appuyer sur les fonctions spécifiques requises et sur les mandats pertinents » (Déclaration Rio+20, « L'avenir que nous voulons »).

<sup>28</sup> Meuleman et Niestroy (2015).

<sup>29</sup> Stoker (1998).

<sup>30</sup> 6 *et al.* (2002).

que d'autres<sup>31</sup>. La gouvernance intégrée se confond avec la gouvernance multiniveaux. Elle doit tenir compte de deux dimensions : a) la coordination verticale entre les municipalités, les autorités métropolitaines, les autorités régionales, provinciales et nationales (et même, dans certaines régions de l'Union européenne, supranationales); et b) la coordination horizontale entre les différents ministères techniques, autorités et administrations, ainsi qu'entre les acteurs non gouvernementaux, au même niveau de gouvernance.

48. Pour encourager la collaboration entre les acteurs publics et non gouvernementaux (société civile, secteur privé, milieux universitaires, etc.), il faut une attention particulière<sup>32</sup>. Les partenariats public-privé et public-privé-populaire nécessitent des formes différentes de coopération et d'actions communes de celles des acteurs étatiques. Les organisations de la société civile et les ONG doivent être considérées comme des partenaires essentiels de l'État. Avec un cadre juridique et un appui adéquats, les partenariats locaux avec les populations locales et avec le secteur privé peuvent être développés pour assurer un accès universel aux services locaux de base, ainsi qu'à des infrastructures résilientes susceptibles de garantir l'exercice des droits de l'homme et de la dignité humaine et de résoudre les inégalités sociales et économiques et les problèmes environnementaux.

## B. Renforcement de la décentralisation

49. Les administrations municipales, qui sont le niveau d'administration le plus proche des citoyens, acquièrent une importance grandissante du fait de la décentralisation, de l'établissement de réseaux et de la mondialisation<sup>33</sup>. Une décentralisation efficace, reconnaissant l'importance de tous les niveaux de gouvernance et définissant clairement les attributions et les fonctions des autorités nationales et territoriales, est nécessaire si l'on veut établir une gouvernance multiniveaux efficace. Cette démarche, définie plus haut, doit donc reposer sur les principes du respect de l'autonomie locale et de la subsidiarité, afin de garantir que les collectivités territoriales assument bien l'ensemble de leurs responsabilités dans le développement urbain durable<sup>34</sup>. Dans beaucoup de pays, cela suppose un meilleur partage du pouvoir et des ressources entre l'État et les institutions et collectivités territoriales.

50. La décentralisation suppose des ressources adéquates, tant humaines que financières, qui doivent être dirigées vers les collectivités locales et territoriales, et celles-ci doivent rendre compte de leur action aux citoyens. Les autorités locales doivent avoir les pouvoirs nécessaires pour mobiliser les ressources locales et pouvoir gérer et collecter la fiscalité locale, établir la tarification des services, avoir accès à des sources différentes de financement et faire l'expérience de modèles de financement novateurs. Dans le respect des directives et des règles établies par l'État et par l'assemblée législative, les collectivités locales doivent également être encouragées à s'adresser aux marchés internationaux et pouvoir emprunter sur le marché national.

<sup>31</sup> Rode, P. (2015).

<sup>32</sup> Curry (2015).

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Evans *et al.* (2006); Floater *et al.* (2014); Rydin (2010).

51. Les collectivités locales doivent également disposer d'une certaine autonomie dans la gestion de leur personnel (pouvoir décider des recrutements, de la rémunération et des licenciements sur la base du mérite et de la transparence, etc.). La professionnalisation des institutions des collectivités locales est essentielle, sur la base de carrières bien définies, d'une grille appropriée de rémunération et de la formation des employés municipaux. Pour améliorer la transparence et la responsabilisation, la législation et le cadre institutionnel doivent améliorer le contrôle public et l'accès des citoyens aux données publiques (par exemple, par l'utilisation des nouvelles technologies) et lutter contre la corruption active et passive. Une réglementation effectivement appliquée (par l'utilisation d'appels d'offres, de contrats, etc.) est également essentielle pour tirer le meilleur parti des entreprises privées et élargir les partenariats à des projets menés avec les populations locales.

52. La décentralisation est d'importance critique pour améliorer les politiques urbaines, nationales et locales. Pour améliorer le cadre institutionnel, l'État doit encourager une forte participation des autorités municipales et régionales à tous les processus de réforme juridique ou administrative, aux niveaux métropolitain et territorial, ainsi qu'à la définition des stratégies de développement territorial, en particulier à la définition et l'application des politiques urbaines territoriales et nationales.

### **C. Intégration des politiques urbaines et territoriales**

53. La décentralisation et la solidité des politiques urbaines et territoriales nationales sont essentielles pour une gestion équilibrée des villes et des territoires. Ces politiques doivent reposer sur un cadre juridique et institutionnel bien défini étayé par des principes de subsidiarité, une répartition de ressources financières adéquates entre les différents niveaux d'administration et l'autonomisation des citoyens. La gouvernance multiniveaux sera renforcée par une ferme volonté politique, indispensable pour définir à l'échelle nationale des stratégies de longue haleine grâce à de larges consultations.

54. Les politiques urbaines et territoriales menées dans un pays sont essentielles pour faciliter une urbanisation et un développement régional viables à terme, assurer la cohérence des différentes politiques sectorielles suivies et mieux répartir les ressources nationales entre les collectivités territoriales, mais il faut en outre des mécanismes permettant de réduire les inégalités socioéconomiques et géographiques entre régions et dans les régions. De telles politiques devront constater l'importance de tous les niveaux d'établissements humains – zones rurales, petites villes, villes intermédiaires<sup>35</sup> et zones métropolitaines – dans le réseau des villes et décentraliser les mécanismes de gouvernance de façon que tous les systèmes puissent répondre au mieux aux situations et problèmes locaux, facilitant ainsi l'interconnectivité et la complémentarité tout en édifiant progressivement un réseau cohérent de villes.

55. Le Groupe 4 d'Habitat III rappelle la nécessité de politiques urbaines nationales légitimes, cohérentes et pragmatiques qui doivent être suivies au mieux et s'appuyer sur des mécanismes propres à assurer la continuité tout en permettant les ajustements nécessaires.

---

<sup>35</sup> ESPON (2012); Roberts (2014).

## D. Renforcement de l'administration des métropoles

56. Répondre aux nouveaux problèmes urbains suppose une adaptation de la répartition des pouvoirs selon la répartition réelle de la population et des emplois (zones urbaines fonctionnelles)<sup>36</sup> plutôt que selon les limites des circonscriptions administratives qui, dans certains cas, ont été fixées il y a des siècles. Les mécanismes d'administration des métropoles peuvent assurer une coordination souple des politiques suivies dans des situations de changement rapide et aider à valoriser les externalités et à y remédier, le cas échéant, et créer des synergies propres à encourager un développement métropolitain<sup>37</sup>. L'aménagement du territoire<sup>38</sup>, la création de grandes infrastructures et la prestation de services publics dans les zones métropolitaines appellent un effort concerté; par exemple, la complexité des systèmes de transport en commun qui assurent des millions de déplacements quotidiens dans de bonnes conditions de sécurité et ponctualité, pose de difficiles problèmes techniques, administratifs, politiques et financiers, que les municipalités ne peuvent résoudre isolément.

57. Il n'y a pas de solution toujours valable; les modèles d'administration des métropoles peuvent aller de partenariats souples à des dispositifs plus institutionnalisés (avec des organismes de planification sectoriels ou multisectoriels, des accords d'intercommunalité et des structures supramunicipales élues ou non)<sup>39</sup>. Différents modèles peuvent être créés dans un pays afin de répondre au mieux aux besoins propres à chaque région métropolitaine.

58. Pour faciliter l'administration des métropoles et une coopération intercommunale volontaire, il faut des instruments juridiques et des incitations adéquats. Des normes nationales (par exemple des seuils de population) pourraient être fixées pour définir les zones où une gouvernance métropolitaine devient nécessaire – compte tenu des caractéristiques économiques, sociales, environnementales et culturelles locales. Le succès des réformes de gouvernance métropolitaine suppose l'adhésion de tous les niveaux d'administration – en particulier ceux des villes centrales et périphériques – et ces réformes doivent être adaptées aux différents contextes nationaux ou régionaux<sup>40</sup>.

59. Les structures assurant l'administration des métropoles doivent être dotées de pouvoirs pertinents pour traiter les préoccupations métropolitaines et donner accès à des mécanismes de financement permettant de valoriser les externalités et de mobiliser les investissements à moyen et à long terme dans des grands projets d'infrastructure et dans les services publics métropolitains. Les finances des métropoles doivent prévoir des mécanismes de péréquation afin de réduire les disparités internes. Les partenariats avec le secteur privé et avec la population peuvent aussi améliorer la mobilisation des ressources pour la prestation des services et l'équipement (contrats, baux, concessions, etc.).

60. L'apparition de conurbations et de couloirs urbains – parfois par-delà les frontières du pays – appelle un renouveau de la coopération horizontale pour faciliter le développement économique et social et résoudre les problèmes

<sup>36</sup> Hamilton (2014); Van den Berg *et al.* (1997).

<sup>37</sup> Clark et Moonen (2013).

<sup>38</sup> Salet *et al.* (2003).

<sup>39</sup> Groupe de la Banque mondiale (2015); OCDE (2015b), Ahrend *et al.* (2014b); Bahl *et al.* (2013).

<sup>40</sup> OCDE (2015a).

environnementaux. Pour améliorer la résilience des zones où l'urbanisation est rapide, une coordination transfrontière est nécessaire entre les autorités nationales, régionales et locales.

### **E. Promotion d'une nouvelle culture de la participation et de l'équité**

61. Les problèmes évoqués à la section II plus haut appellent une nouvelle « culture de la participation » s'appuyant sur une société civile autonome et sur une démocratie locale dynamique caractérisée par une démarche privilégiant une coresponsabilité pour le développement urbain et local. La nouvelle gouvernance urbaine peut contribuer à une redéfinition de « l'interface » entre les institutions de gouvernement, le secteur privé et la société civile, ce qui permettrait d'approfondir les pratiques démocratiques et contrecarrer les groupes de pression habituels et informels. L'avènement d'un nouveau type de « culture » est l'un des problèmes les plus difficiles de la gouvernance urbaine.

62. Un cadre juridique approprié et efficace pour assurer la participation responsable des citoyens à la prise des décisions aux différents niveaux est une condition préalable à remplir pour améliorer la participation régulière de la société civile au développement urbain. Cela concerne en particulier la participation des femmes, des jeunes, des travailleurs du secteur informel et des groupes marginalisés (comme les habitants des zones de taudis, les membres de minorités ou les immigrants) au niveau local.

63. En dehors de la législation nationale et locale, les administrations centrales et les collectivités locales devraient définir un espace institutionnel ou des mécanismes institutionnels, poser des règles claires, faciliter l'accès à l'information (données ouvertes) et encourager l'adoption de politiques visant à faciliter la participation d'associations autonomes aux décisions locales. Les nouvelles technologies peuvent aider à tenir les habitants informés et prêts à participer.

64. Au cours des dernières années, des modes novateurs de participation ont été mis en place et appliqués dans certains pays (participation aux études budgétaires et à la planification, conseils de jeunes, etc.). Cependant, comme le notent certains observateurs, les pratiques de la participation ne doivent pas se traduire par une mainmise sur la participation citoyenne, mais plutôt aider à encourager l'autonomie des organisations communautaires.

65. La société civile doit tenir les administrations nationales et les collectivités locales comptables de leurs décisions devant les citoyens et la population, grâce à des mécanismes indépendants de suivi et d'évaluation des politiques publiques (comme les observatoires). Les administrations nationales et les collectivités locales peuvent également encourager des mécanismes indépendants propres à faciliter l'arbitrage quand des conflits ont éclaté entre les citoyens et l'administration publique (par l'entremise d'un médiateur local).

### **F. Création de capacités pour la gouvernance urbaine**

66. La nouvelle gouvernance urbaine suppose une amélioration des capacités à tous les niveaux d'administration et chez tous les acteurs concernés. Avant tout,

chaque collectivité locale doit pouvoir mettre en place un programme de création de capacités avec des ressources suffisantes, dirigé localement en partenariat avec la société civile et soutenu à la fois aux niveaux national et international. La décentralisation et le transfert de pouvoirs doivent être l'objet visé par des processus spécifiques de création de capacités. L'étendue de la décentralisation et les cadres juridiques qui l'accompagnent doivent être évalués, tout comme l'urbanisme et l'aménagement urbain, la capacité des collectivités territoriales d'améliorer leur comptabilité, leur système d'audit et de passation de marché, ainsi que la capacité de suivi des administrations centrales.

67. Cela suppose une démarche systémique et la mobilisation de différentes modalités d'éducation et de formation – supérieure et secondaire, enseignement technique, apprentissage par les pairs et soutien technique – pour combler les lacunes qui existent dans les capacités professionnelles et administratives de beaucoup de pays de gérer l'urbanisation. Des stratégies novatrices visant les collectivités locales et les autres institutions qui opèrent au niveau municipal doivent être définies<sup>41</sup>. Cela suppose la participation des collectivités locales et de la société civile à un échange d'informations et de connaissances. La participation des organismes de la société civile suppose des programmes de création de capacités pour permettre à leurs dirigeants et aux institutions publiques d'engager un dialogue et de soutenir une collaboration par des partenariats. Des ONG puissantes telles que Women in Informal Employment (Les femmes en emploi informel – WIEGO) et Slum Dwellers International (SDI) ont pu mettre en commun des ressources et améliorer l'accès à l'information des populations pauvres, et cela a souvent donné des résultats tangibles<sup>42</sup>.

68. Il faut également s'efforcer de combler le fossé entre les milieux universitaires et les collectivités locales. En outre, il faut resserrer les liens d'apprentissage entre les collectivités locales et le secteur des entreprises afin d'encourager une collaboration plus fructueuse entre les fonctionnaires et les acteurs locaux. S'agissant du suivi et de l'évaluation, il faut renforcer la capacité nationale et locale de trouver ou de produire des données désagrégées (notamment à l'aide des nouvelles technologies) et de développer la capacité des collectivités territoriales de suivre les données urbaines et territoriales.

## G. Faciliter la gouvernance numérique

69. À l'époque du numérique, la nouvelle gouvernance urbaine doit s'informatiser<sup>43</sup>. Cela implique que l'intérêt général soit la force motrice de l'innovation urbaine et du déploiement de l'informatique. Les instruments de gouvernance en ligne bien établis – avant tout l'accès à l'information numérique – devront poursuivre leur développement en mettant le citoyen au centre de l'action menée pour mieux faciliter la collaboration interministérielle et intersectorielle. En outre, il faudra explorer les nouvelles possibilités technologiques telles que celles liées aux capteurs, à l'information en temps réel, à l'analyse prévisionnelle, à la gouvernance algorithmique, à l'automatisation et aux mégadonnées, technologies

<sup>41</sup> Meuleman et Niestroy (2015).

<sup>42</sup> Voir Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO) (2015) et Shack/Slum Dwellers International (SDI) (2015).

<sup>43</sup> Dunleavy *et al.* (2005).

qui devront être testées et éventuellement portées à une échelle plus grande; mais il faudra aussi examiner les risques, l'obsolescence technologique, les coûts relatifs et l'efficacité d'ensemble.

70. À l'époque du numérique, la gouvernance doit également aider à émanciper la société civile. Les médias sociaux donnent à tous les acteurs une tribune à partir de laquelle ils peuvent exprimer leurs préoccupations, leurs intérêts, leurs préférences politiques et entrer en relation avec les dirigeants politiques. La gouvernance en ligne facilite la démocratisation et la participation de tous, par exemple en faisant participer les citoyens plus directement à la confection des lois et à la définition des politiques (ils peuvent proposer de nouvelles lois ou des amendements à des lois existantes).

71. Du fait des profondes transformations apportées par l'ère numérique, le rôle des gouvernements doit être de faciliter, stimuler, offrir une marge de manœuvre à l'innovation technologique et sociale, éliminer les obstacles juridiques, financiers ou fiscaux et rassembler les parties dans un esprit de partenariat général. Mais les autorités publiques ont en outre le rôle d'établir les règles de participation (assurer l'interopérabilité, l'ouverture des données et la protection des droits), créer des dispositifs de protection de l'intérêt général et de la confidentialité, et offrir une idée maîtresse pour le long terme. Il faut pour cela que les administrations soient prêtes à acquérir de nouvelles connaissances et soient systématiquement ouvertes au changement.

#### **IV. Principaux acteurs : les institutions facilitatrices**

72. Le succès du nouveau Programme pour les villes dépendra d'une collaboration soutenue entre tous les acteurs compétents. Ce sont les administrations centrales, ainsi que les collectivités territoriales et locales qui devront travailler ensemble avec la société civile et le secteur privé pour assurer la précision des attributions, les mécanismes de coopération et de dialogue, le partage des pratiques optimales, la responsabilisation et la transparence, une décentralisation effective et la participation de tous les acteurs, à tous les niveaux. Ceux-ci peuvent avoir des responsabilités spécifiques et nombreuses, mais les problèmes évoqués à la section II ne peuvent être traités isolément. Même s'ils poursuivent différents buts (lucratifs ou non lucratifs, par exemple), les acteurs ont en commun le souci de l'intérêt général dans la formulation et la réalisation du nouveau Programme pour les villes. Une étape essentielle de la tâche décisive consistant à définir et appliquer les politiques, sera de choisir les acteurs et déterminer leur rôle.

##### **A. Les collectivités locales**

73. Elles jouent un rôle essentiel dans l'application du nouveau Programme pour les villes; les politiques de décentralisation doivent donc leur être profitables. Des collectivités locales efficaces et capables sont les moteurs d'un développement urbain solidaire et durable<sup>44</sup>, d'une gestion transparente et responsable des villes et de la participation dynamique de multiples acteurs, dans le souci de protéger les droits de l'homme et les biens collectifs.

---

<sup>44</sup> Sorensen et Okata (2010).

74. Les collectivités locales doivent encourager l'adoption d'une conception participative et cohérente de la gouvernance urbaine et territoriale, et notamment du traitement des aspects économiques, sociaux et environnementaux ainsi que des aspects esthétiques et culturels. Les collectivités locales doivent améliorer le fonctionnement des mécanismes de responsabilisation et de transparence, notamment en donnant largement accès aux documents publics. Elles doivent augmenter leur capacité de gérer le développement urbain et territorial (par des mesures de planification et de gestion des sols), de préférence conformément à un code de conduite et par la formation et l'apprentissage par les pairs. La coopération intercommunale doit en priorité valoriser les synergies et l'exploitation des économies d'échelle entre municipalités voisines. Les problèmes du financement des collectivités locales sont d'importance critique pour une bonne gestion urbaine; il faut y prêter expressément attention (voir le document d'orientation 5 et les sections III et V).

75. Cette démarche cohérente suppose la participation des acteurs locaux aux principaux processus (planification, mise en œuvre, suivi) par des mécanismes tels que la planification et la budgétisation participatives, les consultations locales, les comités de quartier, la démocratie numérique, les référendums et le suivi des politiques urbaines. Pour encourager la participation de la société civile, les collectivités locales doivent mettre en place des dispositifs pour faciliter et encourager l'organisation autonome des habitants, dans l'exercice de la liberté d'association.

76. Les collectivités locales doivent s'engager dans un large dialogue avec les associations. Elles sont le principal élément facilitant la participation et sont responsables de la création d'un environnement favorable pour tous les acteurs. Elles ont également la tâche difficile d'assurer la médiation entre les différents groupes de pression et d'intérêt dans la voie du développement urbain, de façon à rendre celui-ci plus solidaire. À cette fin, les collectivités locales doivent acquérir de nouvelles compétences pour traiter les problèmes les plus divers, dont ceux donnant lieu à des conflits. De plus, la coopération horizontale entre les diverses administrations ministérielles et l'échange vertical entre les différents niveaux d'administration sont une condition préalable de l'efficacité des collectivités locales.

77. Les associations doivent être reconnues comme fournissant des moyens de création de capacités importantes pour l'échange des connaissances – à l'échelle locale, nationale et même internationale.

78. La question de l'administration des métropoles appelle un examen attentif en raison de la diversité des acteurs qui la mettront en œuvre, et qui comprennent notamment le secteur privé (parfois amené à faire la promotion d'une métropole pour encourager sa compétitivité économique et son attrait), les associations professionnelles (architectes, ingénieurs, géographes et sociologues, économistes et politologues, par exemple), les milieux de l'enseignement et de la production des connaissances (universités et centres de réflexion), les syndicats et de nombreuses autres organisations de la société civile. Tous ces acteurs ont un rôle à jouer dans la création d'un sentiment d'appartenance et d'appropriation.

79. Les autres niveaux intermédiaires d'administration (comme les provinces, les régions ou les États dans une fédération) peuvent également jouer un rôle décisif dans la coordination et l'efficacité de l'administration des métropoles. Ces niveaux

intermédiaires et les zones métropolitaines, ordinairement, sont en concurrence pour l'exercice des responsabilités et l'obtention des fonds publics. Il faut chercher des solutions toujours gagnantes et une coopération efficace doit être encouragée pour éviter les doubles emplois et une compétition ruineuse.

80. Les collectivités locales, avec les administrations centrales, ont un autre rôle à jouer, celui d'établir des indicateurs de suivi et d'évaluation des politiques urbaines, de créer un cadre de responsabilisation pour la prestation des services publics essentiels et de soutenir la création de capacités au niveau local (voir les paragraphes 14 et 15; part. A; Lignes directrices internationales sur la décentralisation, ONU-Habitat, 2009).

## **B. L'État**

81. Les collectivités locales sont les institutions les plus proches des habitants des villes et ont potentiellement sur la formulation du programme urbain l'influence la plus grande. Cependant, c'est l'État qui est le mieux placé pour promouvoir et assurer une décentralisation effective et la participation réelle des acteurs à tous les niveaux d'administration. L'État doit reconnaître l'importance de la création de capacités au niveau local et entrer en relation avec les collectivités locales pour assurer la bonne application du nouveau Programme pour les villes.

82. Il est inévitable qu'il y ait des tensions entre les différents niveaux de gouvernement au sujet de la gouvernance urbaine, et ces tensions peuvent être aggravées par l'imprécision des attributions et des responsabilités. Il est donc essentiel que l'État définisse avec précision ces attributions, pour chaque acteur important, et qu'il accorde aux collectivités locales un niveau élevé d'autonomie dans l'application des fonctions et des attributions qui leur sont transférées ou confiées.

83. L'État est également responsable de la mise en place du cadre légal et institutionnel de la politique urbaine nationale et territoriale (voir Document d'orientation 3 sur la politique urbaine nationale). À ce sujet, les administrations centrales doivent créer et promouvoir des mécanismes appropriés de dialogue et de coordination entre les différents niveaux de gouvernement, avec une forte participation des collectivités locales à la formulation, l'application et le suivi des politiques et plans urbains et régionaux. Par exemple, l'État pourrait créer des forums urbains nationaux<sup>45</sup>, des centres de réflexion ou engager des procédures législatives pour examiner les questions urbaines d'intérêt national avec tous les acteurs.

84. L'État doit promouvoir l'ouverture et la transparence ainsi que le respect de l'obligation de rendre des comptes, à tous les niveaux de l'action gouvernementale. L'État doit renforcer les systèmes nationaux (par exemple par des bureaux d'audit et des systèmes de passation des marchés) ainsi que des mécanismes judiciaires indépendants de règlement administratif des conflits. En outre, l'État doit assurer la collecte de données locales – avec l'aide du bureau de statistique du pays, en collaboration avec les collectivités locales et les acteurs locaux – pour faciliter le

---

<sup>45</sup> Ces forums urbains nationaux, sous diverses formes et avec différents rôles, mais surtout activement animés par les autorités nationales, ont été mis en œuvre au Brésil ainsi que dans certains pays émergents d'Asie.

suivi et l'évaluation des politiques nationales et territoriales de développement urbain.

85. Le cas échéant, l'État doit soutenir et faciliter la coopération transfrontière, reconnaissant ainsi les avantages économiques et sociaux considérables résultant d'une plus grande coordination entre zones urbaines continues, tout en soutenant une coopération transfrontière et supranationale entre les villes et régions. En outre, l'État devrait faciliter la coopération et l'échange entre les différentes zones urbaines de son territoire.

### **C. Le pouvoir législatif et le pouvoir judiciaire**

86. Le pouvoir législatif est important à tous les niveaux, puisqu'il définit les règles du nouveau Programme pour les villes. L'assemblée législative a également un rôle important à jouer dans l'application des politiques, des traités et des programmes d'action, par exemple dans l'application du rapport Brundtland sur « Notre avenir à tous », le Programme d'action climat de la vingt et unième session de la Conférence des Parties à la Convention-cadre sur les changements climatiques et le nouveau Programme pour les villes, qui ont été définis et ratifiés à l'échelon supranational mais doivent être appliqués en droit interne.

87. De son côté, le pouvoir judiciaire a un rôle important à jouer : il interprète et définit la portée des principes, des valeurs et des droits et il peut donc jouer un rôle stratégique dans la promotion du nouveau Programme pour les villes. Le pouvoir judiciaire a également la tâche essentielle de veiller au respect du droit des individus et des organisations de la société civile de prendre des mesures légales au nom des collectivités ou groupes affectés qui n'ont pas les ressources ou les compétences nécessaires pour agir par eux-mêmes, et d'avoir accès à des filières judiciaires et administratives efficaces pour permettre aux individus et aux groupes de contester des décisions et des actions qui seraient néfastes sur le plan social et environnemental ou violeraient les droits de l'homme, et obtenir réparation, comme l'indique la Déclaration d'Istanbul de 1996.

### **D. Autorités supranationales et coopération intergouvernementale**

88. Il existe des institutions supranationales qui peuvent jouer un rôle important dans la définition et l'adoption de directives mondiales pour une bonne gouvernance urbaine. Ainsi, le Programme d'action de Lille, de l'Union européenne, a encouragé une plus grande reconnaissance du rôle des villes dans l'aménagement du territoire et a en outre entrepris des travaux sur les indicateurs urbains, qui ont commencé avec l'audit urbain de l'Union européenne<sup>46</sup>.

89. Cependant, d'autres enceintes intergouvernementales, notamment des organisations régionales et sous-régionales comme l'ASEAN, le MERCOSUR, l'Union africaine et les organisations sous-régionales africaines, doivent aussi être reconnues comme d'importants acteurs facilitant une action. De telles organisations devraient encourager la coopération intercommunale transfrontière et les

<sup>46</sup> Parkinson (2015), p. 15.

engagements à ce sujet; c'est le cas par exemple de la Déclaration de Macassar de 2015 sur les villes et collectivités locales des pays de l'ASEAN, qui a été rédigée par les maires des villes des États membres de l'ASEAN. Ces organisations pourraient également définir des directives et partager des pratiques optimales sur la gouvernance urbaine entre leurs membres<sup>47</sup>.

## **E. La société civile**

90. La société civile est un domaine d'action sociale distinct de l'État et du marché, qui englobe un vaste ensemble d'organisations non gouvernementales à but non lucratif présentes dans la vie publique et qui expriment les intérêts et les valeurs de leurs membres (ou d'autrui) sur la base de considérations éthiques, culturelles, politiques, scientifiques, religieuses ou philanthropiques. Parmi les organisations de la société civile on trouve les organisations à but non lucratif (locales, nationales ou mondiales), les organisations communautaires, les fondations caritatives, les syndicats, les organismes confessionnels, les groupes de défense des populations autochtones et les mouvements sociaux.

91. Les organisations de la société civile sont d'importants acteurs qui définissent et appliquent le nouveau Programme pour les villes; elles facilitent la participation active de tous les citoyens. Cela comprend les femmes, les jeunes, les personnes âgées, les membres de populations autochtones, les migrants et les réfugiés, les minorités ethniques et religieuses, les communautés lesbienne, gay, bisexuelle et transgenre et autres groupes vulnérables, défavorisés ou marginalisés. Ces groupes et individus ne sont pas toujours à même d'exercer leur libre arbitre par le canal des organisations de la société civile (comme les ONG), le secteur privé ou les filières politiques officielles.

92. Il est donc important de renforcer le message de la Déclaration d'Istanbul, à savoir que le développement durable des établissements humains exige la participation active de toutes les organisations de la société civile et de l'ensemble de la population.

93. L'existence d'une relation fonctionnelle entre les institutions de gouvernement et la société civile suppose des médiateurs. Certaines ONG, notamment les milieux universitaires, ont assumé ce rôle à divers titres en nouant des alliances à long terme avec des associations, tandis que d'autres offrent des services particuliers et jouent un rôle catalyseur dans l'introduction et l'affinement de nouvelles initiatives (notamment des enquêtes communautaires sur les zones de taudis ou les systèmes de surveillance de ceux-ci), en étroite collaboration avec les organisations locales.

## **F. L'éducation et la création de connaissances**

94. L'éducation et la recherche sur les questions urbaines peuvent jouer un rôle actif au niveau local dans la diffusion et la promotion de connaissances dans la société civile et dans les collectivités locales.

95. Les écoles primaires, les collèges et les lycées peuvent jouer un rôle important dans la formation des enfants et des jeunes et enseigner les principes et problèmes

---

<sup>47</sup> Transparency International (2015).

urbains essentiels pour leur inculquer ce qu'il faut pour exercer, de manière démocratique et active, ses droits civiques dans une ville et pour prendre part aux processus locaux de décision. À long terme, cela renforcera la création de capacités et la participation de tous au niveau local.

96. Les universités ne se bornent pas à créer des connaissances systémiques sur les projets en cours et les processus de l'urbanisation mais, avec la participation des étudiants, elles peuvent devenir une passerelle entre les différents types de connaissances et entre la théorie et la pratique. Les étudiants peuvent fournir des services de planification et de conception, dans un esprit participatif et collaboratif.

97. Pour combler le fossé entre les milieux universitaires et les collectivités locales, il faut nouer des liens plus forts entre eux et pratiquer un dialogue ouvert. Les universités peuvent prendre l'initiative de la création de connaissances et de la mise à jour des programmes d'enseignement pour les rendre plus pertinents et mieux adaptés aux priorités locales. S'il est hautement recommandé que les collectivités locales prennent des décisions en connaissance de cause et sur la base des résultats des recherches, la communauté universitaire devrait également faire un effort pour diffuser et promouvoir les résultats de ses recherches auprès des organes qui prennent les décisions.

## G. Le secteur privé

98. Le secteur privé va jouer un rôle important dans la mise en œuvre du nouveau Programme pour les villes<sup>48</sup>.

99. Par secteur, il faut entendre l'ensemble des entreprises individuelles, entreprises à but lucratif et commercial constituées ou non en sociétés (promoteurs, entrepreneurs), les industriels et les fournisseurs de services, les associations et fédérations professionnelles et les fondations philanthropiques privées. Le paragraphe 238 b) du Plan d'action d'Istanbul rappelle qu'il importe d'encourager « les entreprises à pratiquer une politique d'investissement et à entreprendre d'autres activités, y compris des activités non commerciales, de nature à contribuer au développement des établissements humains, notamment en ce qui concerne la création d'emplois, la fourniture des services de base, l'accès aux ressources productives et le développement des infrastructures ». Ce principe doit également être à la base du nouveau Programme pour les villes, et il faut encourager les entreprises de toutes tailles à contribuer à la fourniture des services et à l'innovation.

100. Le secteur privé peut, par exemple, jouer un rôle actif dans le développement urbain en prenant part à des partenariats public-privé ou public-privé-populaire. Les administrations centrales et les collectivités locales devraient, le cas échéant, développer des cadres juridiques et institutionnels et réunir les connaissances nécessaires pour permettre et réguler ces partenariats complexes, en veillant à ce que l'intérêt général soit préservé dans le long terme<sup>49</sup>. Les acteurs publics devraient également soutenir la participation active des acteurs locaux à la mise en œuvre, en privilégiant la coresponsabilité, l'appropriation commune et la création collective.

<sup>48</sup> Nations Unies (2009).

<sup>49</sup> Da Cruz et Marques (2012).

101. Alors que le rôle traditionnel du secteur privé est de créer des emplois, des richesses et des profits, il devra de plus en plus s'acquitter de ses responsabilités au titre de l'entreprise citoyenne, en travaillant à partir de trois principes de base : les critères financiers, environnementaux et sociaux qui doivent être considérés également importants dans le succès à long terme. Cela est compatible avec les 10 principes du Pacte mondial des Nations Unies et avec le paragraphe 43 m) du Plan d'action d'Istanbul qui met en avant une notion élargie de bilan.

102. Les organisations philanthropiques privées auront aussi un rôle important à jouer dans le nouveau Programme pour les villes, en encourageant l'innovation, en apportant un précieux soutien financier et en facilitant le transfert de connaissances sur les modèles réussis de développement urbain.

## **H. Les institutions financières et les organismes internationaux de développement**

103. Les institutions financières que sont les caisses de pension, les banques, les compagnies d'assurance et les fonds souverains jouent un rôle particulier dans l'allocation du capital en fonction des différents besoins. Aux niveaux mondial, national et régional, ces institutions financières travaillent avec les autorités nationales et locales de façon responsable et selon un code de conduite transparent (par exemple les principes des investissements responsables des Nations Unies). Quand ils investissent dans des projets locaux, ces fonds doivent coopérer avec les collectivités locales et autres acteurs locaux à la conception et la réalisation des projets dans l'esprit du Programme d'action d'Addis-Abeba pour mieux aligner les incitations du secteur privé avec les objectifs publics, notamment en incitant le secteur privé à adopter des pratiques durables et en encourageant des investissements de qualité à long terme.

104. De même, les organismes internationaux de développement doivent orienter les fonds vers les services urbains et les infrastructures de base et financer la formation et la création continue de capacités au niveau local. Comme il est indiqué dans le Programme d'action d'Addis-Abeba, ces organismes aident les villes et les autorités locales des pays en développement, en particulier dans les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, à réaliser des infrastructures résilientes et solides sur le plan de l'environnement, notamment dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et de l'assainissement, et en utilisant des matériaux locaux, dans des constructions durables et robustes.

## **V. Conception, application et suivi des politiques**

105. Comme on l'a montré dans les sections qui précèdent, le développement d'une nouvelle gouvernance urbaine qui réponde à la complexité et aux incertitudes grandissantes de nos sociétés suppose d'importants changements à différents niveaux. Une nouvelle culture de coopération entre les institutions et la société civile appelle à mettre en place un système de gouvernance multiniveaux efficace, s'appuyant sur des institutions décentralisées et des politiques urbaines et territoriales, sur une gouvernance adaptée aux zones métropolitaines, sur une société civile engagée et dynamique et sur des programmes de création de capacités.

106. Les autorités nationales devraient :

**Créer un dispositif solide de gouvernance multiniveaux**

a) Créer et promouvoir des mécanismes appropriés et réguliers de dialogue et de coordination entre les différents niveaux de l'administration, pour faire participer les collectivités territoriales à la définition et la mise en œuvre des principales politiques et autres questions qui les concernent directement, par exemple la décentralisation, les limites des circonscriptions administratives et les politiques urbaines et territoriales;

b) Appliquer ces mécanismes aux niveaux national et régional (par exemple par des conseils nationaux et régionaux, des forums et des comités de consultation des collectivités) pour renforcer la coopération entre les institutions publiques. Cela sera essentiel pour appliquer le nouveau Programme pour les villes et réaliser les ODD, qui ont été conçus comme une entreprise multisectorielle s'appliquant à de multiples niveaux, dans le but de faciliter la traduction locale des objectifs et cibles;

c) Mener une évaluation des principales institutions, des principaux processus et règlements qui concernent les politiques de développement urbain et territorial afin de repérer les doubles emplois et les lacunes, les législations qui seraient contradictoires, ainsi que les retards dans la planification et l'exécution des budgets;

d) Procéder progressivement et dans la collaboration à une révision de la législation et de la réglementation des administrations centrales et des collectivités territoriales et locales, afin d'encourager un système de gouvernance plus cohérent, ouvert à tous, s'exerçant à de multiples niveaux, alliant à la fois une démarche partant de la base à une démarche partant du sommet pour encourager l'adoption de politiques urbaines et territoriales cohérentes;

**Renforcer les processus de décentralisation**

e) Les autorités nationales devraient examiner régulièrement la législation et la réglementation nationales et locales pour garantir que les collectivités territoriales sont bien en mesure de soutenir une décentralisation effective, selon le principe de la subsidiarité et dans le respect des collectivités locales et de leur autonomie. Des réformes progressives, adaptatives, de la législation et des institutions devraient encourager une décentralisation effective reposant sur le principe de l'autonomie juridique des collectivités territoriales, élues au suffrage universel et pouvant exercer, par délégation, des attributions claires et employer des ressources bien définies dans la législation nationale et, là où c'est possible, dans la constitution;

f) Garantir que les collectivités locales ainsi émancipées ont bien la possibilité d'utiliser des ressources financières adéquates, suffisamment diversifiées et répondant aux attributions déléguées par la loi à ces collectivités, de façon qu'elles soient responsables devant les citoyens qui les ont élues. Une proportion notable des ressources financières des autorités locales devrait provenir de la fiscalité locale, des droits et taxes perçus pour couvrir, en partie au moins, les coûts des services à fournir. Cependant, certaines ressources proviendront de transferts (dons, subventions) venant d'autres niveaux de l'administration publique afin d'abonder les budgets locaux. Pour éviter qu'une municipalité ou un territoire reste

à la traîne, des mécanismes de péréquation devraient garantir à tous les territoires et villes les moyens d'assurer à leurs habitants les services publics de base. Les politiques nationales devraient faciliter un accès adéquat transparent, responsable au crédit, de façon que les collectivités territoriales puissent investir dans la création d'infrastructures essentielles et résilientes et des services publics (pour un complément d'information sur les réformes financières, voir le texte établi par le Groupe 5);

g) Reconnaître que les autorités locales doivent pouvoir déterminer leurs propres structures administratives afin de s'adapter aux besoins locaux et, pour éviter le clientélisme, qu'elles disposent bien de l'autonomie nécessaire pour gérer leur personnel en fonction du mérite et dans la transparence. Pour ce faire, il faudra peut-être créer des capacités afin d'encourager la professionnalisation de la fonction publique territoriale;

h) Renforcer la capacité des collectivités territoriales ainsi que la capacité de suivi de l'administration centrale, pour garantir la transparence et la responsabilisation (par de bonnes pratiques comptables, par des audits et par de bons systèmes de passation de marché). Il est nécessaire aussi d'améliorer l'accès à l'information et aux données (données ouvertes) et de définir des mécanismes de lutte contre la corruption active et passive (par des codes de conduite, des déclarations d'intérêt et de patrimoine, des mécanismes de lutte contre la corruption, etc.);

i) Encourager des cadres réglementaires appropriés et aider les collectivités locales à nouer des relations de partenariat avec le secteur privé et avec la population pour développer les services et infrastructures de base. L'utilisation des technologies nouvelles devrait être encouragée pour améliorer la gestion urbaine, la responsabilisation et la transparence en gardant à l'esprit que la protection des biens collectifs est nécessaire et en respectant les contraintes spécifiques d'accès à l'information numérique et résultant des coutumes locales;

#### **Encourager des politiques urbaines et territoriales nationales cohérentes<sup>50</sup>**

j) Élaborer ou renforcer les politiques urbaines et territoriales nationales, condition essentielle d'une gouvernance urbaine multiniveaux, afin de promouvoir un développement régional équilibré et durable;

k) Développer ou améliorer les politiques urbaines et territoriales nationales pour mieux coordonner l'interaction entre les administrations centrales, les collectivités locales et les principaux acteurs. Ces politiques devraient être le résultat de vastes consultations propres à créer un sentiment d'appropriation chez les différentes parties;

l) Au niveau national, renforcer les capacités et la coordination entre ministères techniques et administrations nationales s'occupant des questions urbaines et territoriales (par exemple par un ministère ou un bureau de coordination interministériel pour le développement urbain) pour éviter une compartimentation des politiques urbaines et encourager une plus grande cohérence;

m) Au niveau régional, promouvoir et faciliter la collaboration et valoriser les complémentarités entre les zones métropolitaines, les villes intermédiaires et les

---

<sup>50</sup> Voir également le Document d'orientation du Groupe 3.

petites villes avec leur arrière-pays pour constituer progressivement un tissu urbain efficace et encourager les partenariats entre la ville et la campagne;

n) Veiller à ce que les politiques nationales et territoriales reconnaissent et soutiennent le rôle des villes intermédiaires en tant que nœuds du développement régional, afin de mieux équilibrer le développement urbain et territorial;

o) Encourager la coopération entre collectivités locales voisines (coopération horizontale), et en particulier entre les petites villes, en envisageant d'adopter une législation qui permette les intercommunalités et les encourage à organiser des plans et des services communs, pour mettre en valeur les économies d'échelle et utiliser au mieux les ressources. Il faut spécialement prêter attention aux régions ayant des caractéristiques spécifiques, comme les régions de delta, et les villes qui font partie d'une conurbation ou d'un couloir urbain afin de tirer parti au mieux des nouvelles possibilités économiques de planification, d'accès aux infrastructures et de création de services publics, de protection systématique de l'environnement, etc.;

p) Examiner la coopération transfrontière pour améliorer la gestion des zones urbaines émergentes, des régions et des couloirs émergents, par-delà les frontières nationales. Cela implique la conclusion d'accords de coopération bilatérale et la mise en place de mécanismes régionaux d'intégration (par exemple l'Union européenne, l'ensemble Singapour-Batam-Johor dans la région de l'ASEAN, et la coopération des villes du MERCOSUR);

q) Veiller à ce que les politiques nationales et territoriales préservent bien l'environnement et évitent sa dégradation, à tous les niveaux de l'administration;

r) S'agissant de la cible 1.4 des ODD, améliorer la gestion des établissements spontanés et s'assurer que la législation et les instruments de planification offrent bien les moyens de mettre en œuvre un « continuum de droits fonciers », reconnaissant la pluralité des types de régime foncier dans le contexte local. Les administrations, à tous les niveaux, doivent reconnaître et prendre en compte la relation de la population à la terre sous toutes ses formes, tenir compte de la diversité et de la complexité de la question foncière et mettre en œuvre des solutions adaptées pour assurer la sécurité d'occupation de tous les citoyens;

### **Renforcer l'administration des métropoles**

s) Envisager la création de structures d'administration des métropoles, facilitées par des dispositions institutionnelles adéquates, par une réforme législative ou par des incitations à encourager une coopération intercommunale volontaire à l'échelle métropolitaine. À cette fin, l'administration centrale, en consultation avec les autorités locales, pourrait établir des normes nationales (des seuils de population, par exemple) pour définir les zones métropolitaines;

t) Établir des comptes au niveau métropolitain, qui réuniraient les sources statistiques différentes produisant des données agrégées, mais aussi comprenant des nouvelles données spécifiques qui permettent de saisir la dimension métropolitaine. Les principales données devraient couvrir le développement spatial métropolitain, le

développement économique, le logement, les transports et la performance environnementale<sup>51</sup>;

u) Confier aux administrations métropolitaines des attributions et des responsabilités, avec une nette division des tâches entre l'administration des métropoles et les autres niveaux d'administration pour éviter les doublons. Les principales politiques sectorielles à appliquer à l'échelle métropolitaine concernent la planification spatiale et l'affectation des sols, les infrastructures de transport et les principaux services publics (eau, évacuation des ordures), la protection de l'environnement, le développement économique, le logement, la prévention des risques, etc. Pour éviter les conflits d'attribution et la compétition sur l'emploi des ressources financières, des mécanismes efficaces de coopération doivent être définis, en particulier avec les municipalités et les autres niveaux intermédiaires d'administration (par exemple, régions, États ou provinces);

v) Établir des mécanismes de financement bien définis et fiables pour rendre possible l'administration des métropoles, mais éviter une concurrence excessive entre les municipalités et les autres niveaux d'administration intermédiaires. Les autorités métropolitaines doivent disposer de compétences budgétaires accrues de façon à tirer parti de la richesse potentielle produite sur leur territoire, qu'il s'agisse de gains économiques ou de plus-value foncière (y compris la valeur ajoutée foncière) et les mécanismes de péréquation intramétropolitains;

w) Envisager de créer des fonds métropolitains spécifiques, alimentés par la fiscalité locale et par les transferts financiers de municipalités et d'autres niveaux d'administration (y compris l'administration centrale) pour mettre en valeur les externalités (ou retombées favorables), qui puissent agir comme moyen de mobiliser des investissements à moyen et à long terme. Cela améliorera la cote de crédit des autorités métropolitaines et leur permettra d'avoir accès aux marchés financiers nationaux et internationaux, publics et privés afin d'investir dans le développement des principales infrastructures et des services;

#### **Encourager une nouvelle culture de la participation et de l'équité**

x) Au niveau national, créer ou poursuivre la mise au point d'un cadre réglementaire efficace pour encourager la participation des collectivités locales. Cette législation devra être proposée par un ensemble ouvert à tous d'individus et d'organisations, en tenant compte de la culture et des pratiques locales. Ce cadre devrait traiter de questions telles que la participation, les mécanismes opérationnels, les instruments de suivi, le financement et choisir le calendrier d'application des processus participatifs;

y) Promouvoir chez les dirigeants locaux une ouverture d'esprit en faveur des groupes désavantagés, ainsi qu'une disposition à amorcer un dialogue. Cela peut être amélioré par la transparence, la responsabilisation et par des stratégies détaillées de communication, notamment par l'accès à la documentation publique, par des politiques de données ouvertes, par des consultations publiques et des débats sur les projets importants dès leurs premières phases. Ce dernier aspect est particulièrement important dans les projets où des conflits d'intérêt sont à craindre;

---

<sup>51</sup> OCDE (2012).

z) Veiller à ce que l'existence de mouvements et d'organisations autonomes de la société civile soit reconnue et soutenue par les autorités locales et par les niveaux d'administration supérieurs. Cela pourrait être réalisé par des mécanismes tels que l'affectation d'un certain pourcentage du budget local aux mouvements de la société civile, un soutien en nature, la fourniture de locaux et d'équipements, l'accès aux médias et autres moyens;

aa) Encourager l'expérimentation avec des processus participatifs novateurs directs tels que la budgétisation participative, la coproduction des services avec des organisations de la société civile et le suivi communautaire;

bb) Faire en sorte que la participation tire parti des techniques numériques et des médias sociaux pour l'information, la collecte de données, la communication et la coordination des diverses activités;

cc) Engager les organisations de la société civile, les organisations non gouvernementales et les milieux universitaires à suivre et évaluer les politiques et projets publics par des observatoires et une notation établie par les citoyens ou par la population;

dd) Développer des mécanismes indépendants de défense de la position des habitants au regard des autorités locales et des sociétés privées, en particulier dans les zones de taudis et d'établissements spontanés. Encourager les femmes à participer aux débats, à l'administration et à la prise des décisions en matière de développement urbain par des incitations, des campagnes d'opinion, des activités de formation et une meilleure reconnaissance publique;

**Renforcer la création de capacités pour la gouvernance urbaine :  
les réformes de la gouvernance doivent s'accompagner d'une action  
de création de capacités pour garantir que les changements sont  
viables et la mise en œuvre réussie**

ee) Mettre en place une large alliance pour la création de capacités qui permette un dialogue structuré entre les administrations centrales et les collectivités locales et leurs partenaires qui poursuivent les mêmes buts (milieux universitaires, ONG), les réseaux existants de collectivités locales et de la société civile et, au besoin, une coopération internationale;

ff) Promouvoir des initiatives de sensibilisation pour mettre en évidence la valeur ajoutée de la création de capacités et les liens entre celle-ci et le succès des politiques. Les stratégies et programmes de création de capacités doivent provenir du contexte local. La conception disciplinaire de la formation doit se transformer en une démarche plus cohérente qui abatte les barrières et permette une réflexion systémique. Ces stratégies doivent encourager l'expérimentation et l'innovation;

gg) Les administrations centrales et les collectivités locales doivent lancer des programmes de création de capacités bien dotés en ressources pour former leurs cadres et leurs employés et permettre ainsi d'améliorer la qualité de la gestion urbaine et contribuer à une gouvernance collaborative et intégrée;

hh) Les programmes de formation et les initiatives publiques doivent expressément viser à renforcer les qualifications et les compétences des groupes vulnérables et marginalisés dans la société, pour leur permettre de surmonter les causes de leur vulnérabilité et de leur exclusion;

ii) Ces programmes de formation doivent également viser les besoins de participation de la société civile afin d'aider les dirigeants communautaires et les institutions publiques à amorcer un dialogue et à soutenir une approche collaborative. Les associations des collectivités locales doivent être reconnues (par la loi) comme prestataires de services de création de capacités et comme importants instruments de partage des connaissances;

jj) Comme condition préalable à ces efforts, il est essentiel d'assurer aux fonctionnaires une carrière avec des promotions et des récompenses financières reconnaissant leur mérite. Les initiatives internationales de développement doivent également toujours prévoir un financement pour la formation et la création continue de capacités au niveau local afin d'assurer la viabilité à terme de ce genre de programme<sup>52</sup>;

kk) De tels programmes doivent s'appuyer sur une coopération entre les villes, les collectivités locales et la société civile, dans les sens nord-sud et sud-sud, et doivent étendre cette coopération, avec un soutien adéquat afin de contribuer aux programmes de création de capacités et d'apprentissage par les pairs pour améliorer le rôle des administrateurs publics (élus et non élus) dans le développement urbain et l'aménagement du territoire et pour faciliter la participation des acteurs locaux;

## **Le suivi et les données**

ll) Établir des systèmes réguliers de suivi des politiques urbaines et territoriales aux niveaux national et local, avec la participation de nombreux acteurs et à l'aide d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs convenus. Les systèmes de suivi profiteront de la collecte et de la disponibilité de données et d'informations statistiques comparables;

mm) Les pouvoirs publics, à tous les niveaux, doivent aider à produire rapidement des données de qualité, fiables, ventilées par revenu, genre, âge, race, appartenance ethnique, statut migratoire et invalidités, avec des indications de la localisation géographique et des caractéristiques pertinentes dans le contexte national;

nn) Utiliser plusieurs des cibles et indicateurs élaborés pour le Programme de développement durable à l'horizon 2030 (les ODD); en particulier, les objectifs 11 et 16 peuvent aider à constituer un ensemble d'indicateurs de base pour la gouvernance urbaine. En outre, il faut définir un ensemble plus large d'indicateurs de façon que chaque pays puisse les adapter à sa situation ou à ses intérêts propres. Cet ensemble d'indicateurs doit évoluer, être dynamique;

oo) Créer des mécanismes d'établissement de rapports qui constituent un « observatoire national des politiques urbaines et territoriales », avec un comité directeur commun composé de représentants des administrations centrales et des collectivités locales, des milieux universitaires, de la société civile, des entreprises

---

<sup>52</sup> Comme le préconise le Programme d'action d'Addis-Abeba par exemple, il faut aider les villes et les autorités locales des pays en développement, en particulier les pays les moins avancés et les petits États insulaires en développement, à mettre en œuvre une infrastructure résiliente et robuste sur le plan de l'environnement, dans les secteurs de l'énergie, des transports, de l'eau et de l'assainissement et de la construction de bâtiments viables et résilients utilisant les matériaux locaux.

pour mettre au point un système national d'établissement de rapports réguliers au niveau des villes, par des examens paritaires ou au moyen d'enquêtes de satisfaction des citoyens ou de fiches de notation et un suivi communautaire;

pp) Établir des mécanismes efficaces d'évaluation pouvant être utilisés comme instruments de création de capacités en incluant tous les acteurs compétents qui, ensemble, réfléchissent à leurs propres pratiques et enrichissent leurs plans et leurs actions par une évaluation riche d'enseignements;

qq) Assurer le bon développement et la bonne application de la gouvernance numérique centrée sur le citoyen, en mettant régulièrement en valeur les innovations technologiques. Il faut pour cela une solide volonté politique, des équipes dirigeantes qui se prêtent à une collaboration et de nouvelles dispositions institutionnelles, notamment une politique nationale du numérique et une stratégie d'administration en ligne, ainsi qu'un renforcement des institutions et la création de capacités chez les fonctionnaires<sup>53</sup>;

rr) Élaborer et établir des normes pour les données ouvertes, leur compatibilité, la collaboration et l'interopérabilité;

ss) Veiller à s'engager en faveur d'une gouvernance urbaine transparente, responsable, adaptée, solidaire et collaborative, appuyée par un capital humain adéquat et une infrastructure numérique robuste faite sur mesure. Les pouvoirs publics doivent bien intégrer les besoins relatifs à la conception, l'utilisation et le suivi des instruments de gouvernance numérique.

## VI. Conclusion

107. Le succès du nouveau Programme pour les villes dépendra de l'existence d'un cadre approprié d'institutions de gouvernance urbaine. La gouvernance urbaine devra être démocratique, ouverte à tous et, pour réussir, elle devra viser le long terme tout en étant flexible et capable de s'adapter rapidement. Elle devra s'exercer à de multiples échelles et de multiples niveaux, pouvoir s'adapter aux changements et aux innovations, réfléchir à l'avenir et être ouverte à de nouvelles idées et capable de s'adapter aux transformations rapides des paysages urbains (par exemple la métropolisation, la périurbanisation et l'hypertrophie des villes dans les pays en développement). La gouvernance urbaine réussie devra aussi répondre de manière souple aux changements qui interviennent dans les structures économiques et sociales de la ville (par exemple les pressions nouvelles résultant des changements incessants dans le numérique, le fait que les économies sont de plus en plus virtuelles et délocalisées, la fragmentation sociale et la gentrification, le vieillissement de la population et la forte proportion de jeunes) et surtout, elle devra s'adapter à l'incertitude mondiale (croissance économique inégale, crises financières et économiques, effets du changement climatique et des catastrophes naturelles, etc.).

108. La nouvelle gouvernance urbaine doit répondre clairement à l'aspiration du citoyen à un *droit à la ville*, en favorisant la mise en place d'un cadre juridique et institutionnel aux différents niveaux d'administration.

<sup>53</sup> Nations Unies (2014).

109. La nouvelle gouvernance urbaine devra de plus en plus procéder de l'intégration de systèmes complexes à niveaux multiples et à acteurs multiples, reposant sur les interactions entre les différents niveaux d'institutions de gouvernement et entre les citoyens et un large ensemble d'acteurs non gouvernementaux, notamment le secteur privé.

110. Au niveau national, un système solide de gouvernance multiniveaux sera caractérisé par : a) des politiques nationales fermes de développement urbain et d'aménagement du territoire; b) des processus efficaces de décentralisation; et c) des institutions transparentes et responsables s'appuyant sur une législation cohérente, de qualité et un ensemble de droits ayant force de loi.

111. Au niveau de la ville, des collectivités locales efficaces et compétentes seront le moteur de la gouvernance urbaine solidaire et durable et d'une gestion urbaine responsable et transparente, moyennant la participation dynamique d'acteurs multiples soucieux de réaliser l'égalité des droits et des chances pour tous. C'est au niveau de la ville que le *droit à la ville* constituera un principe de synthèse.

112. Le premier pilier de la gouvernance multiniveaux est une politique de la ville et du territoire qui facilite l'apparition d'un tissu solide de villes et un aménagement équilibré du territoire. Le caractère inclusif, l'ouverture et la recherche de consensus qui forment l'essentiel du processus de définition de cette politique seront d'importance cruciale, tout comme les résultats obtenus. Ils formeront la base d'une coopération cohérente entre les différents niveaux d'administration et entre les principaux acteurs. Ce processus est un véritable changement de paradigme, puisqu'il combine une démarche de la base au sommet et du sommet à la base, dans le but de susciter des synergies et des complémentarités entre les métropoles, les villes intermédiaires et les petites villes.

113. Le deuxième pilier essentiel de la gouvernance multiniveaux est l'autonomisation des collectivités locales par le partage des attributions, des compétences et des ressources. Les modèles de gouvernance urbaine du XXI<sup>e</sup> siècle devront prévoir des autorités locales solidement reconnues, ayant des pouvoirs plus larges, un personnel plus professionnel, encourageant une conception synthétique et cohérente du développement urbain. La coopération intercommunale, entre municipalités urbaines et rurales notamment, devrait être facilitée par des incitations à créer des économies d'échelle et à rechercher l'intégration. Les autorités locales devront également se charger d'organiser une participation active des acteurs locaux, notamment les groupes les plus vulnérables, à la prise locale des décisions.

114. Dans la majorité des pays, les grandes agglomérations urbaines sont le moteur du développement national. Les systèmes d'administration des métropoles doivent être adaptés à chaque situation et prévoir des attributions et des ressources appropriées. La gouvernance de nouvelles formes urbaines – par exemple les mégapoles, les régions et couloirs urbains – sera l'une des principales difficultés à résoudre.

115. La taille et la forme des administrations urbaines seront variables, mais il faudra s'occuper d'un financement adéquat. Des compétences et des capacités budgétaires locales adéquates sont indispensables pour permettre aux collectivités locales de tirer parti du potentiel de richesse engendrée sur leur territoire pour financer la ville. Dans le cadre de dispositions multiniveaux et d'un processus de décentralisation, l'administration centrale doit également assurer (par la mise en

commun des impôts et par les transferts) la création de mécanismes de péréquation de façon à assurer une redistribution équilibrée des ressources nationales sur l'ensemble du territoire national. Ces administrations devront aussi faciliter l'accès des collectivités locales au crédit pour investir dans l'équipement qui contribuera à l'avenir au développement urbain et national. Dans le cadre de partenariats novateurs, une réglementation adéquate et un nécessaire soutien technique peuvent encourager la coresponsabilité et la coproduction de services publics et d'équipement par les collectivités locales, le secteur privé et les populations. Les nouvelles technologies pourront beaucoup contribuer à la modification de la gestion urbaine et faciliter la participation. Dans tous ces cas, les pouvoirs publics ne devront pas oublier qu'ils doivent garantir l'accès de tous aux services publics et protéger l'indivis (espace public, eau, air, environnement).

116. Le troisième pilier d'un système équitable de gouvernance multiniveaux est une société civile autonome, bien organisée, respectée, capable d'être active et d'être un partenaire exigeant des institutions publiques. Une réglementation efficace pour encourager la participation doit être adoptée au niveau national et par les collectivités locales dans leurs pratiques quotidiennes. L'existence de mouvements autonomes de la société civile et du secteur privé doit être reconnue et soutenue par les autorités locales et par les niveaux supérieurs de l'administration, par exemple par le financement ou d'autres moyens. La participation aux décisions des femmes, des jeunes, des citoyens pauvres, des membres des minorités et des groupes désavantagés doit être accrue par une large stratégie de transparence, de responsabilisation et de communication.

117. Il faut développer encore des interfaces novatrices, authentiques, transparentes et responsables entre les administrations, la société civile et le secteur privé. La production commune de services publics, avec les organisations de la société civile, doit être encouragée de façon à créer de nouvelles possibilités, en particulier dans les zones marginalisées qui risquent d'être mal desservies par les systèmes habituels de prestation de services.

118. Le nouveau Programme pour les villes suppose un large processus de création de capacités impliquant les autorités nationales et locales, la société civile et le secteur privé. Les institutions de portée nationale et les collectivités locales doivent ensemble créer des programmes de création de capacités ayant les ressources voulues, pour rénover la formation des employés des collectivités publiques, ainsi que des dirigeants locaux des organisations de la société civile. Une vaste alliance pour la création de capacités, entre les administrations nationales et les collectivités locales, les partenaires poursuivant les mêmes buts (par exemple les milieux universitaires et les ONG), ainsi que les réseaux de la société civile et les organisations internationales, sera d'importance décisive pour encourager la création de capacités.

119. Les systèmes pluralistes de suivi des politiques de la ville et du territoire, aux niveaux national et local, ne pourront être mis en place que s'il y a un accord sur la définition d'indicateurs et si des données désagrégées fiables sont recueillies.

120. Dans une période d'incertitude et de changements constants, seul un nouveau modèle de gouvernance urbaine reposant sur les valeurs et les pratiques examinées dans le présent document peut produire des « villes et des établissements humains ouverts à tous, sûrs, résilients et durables ».

## Bibliographie

Ahrend, R., E. Farchy, I. Kaplanis et A. Lembcke. 2014a. “What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries”. *Documents de travail de l’OCDE sur le développement régional*. Paris, publications OCDE.

Ahrend, R., C. Gamper et A. Schumann. 2014b. “The OECD Metropolitan Governance Survey: A Quantitative Description of Governance Structures in large Urban Agglomerations”. *Documents de travail de l’OCDE sur le développement régional*. Paris, publications OCDE.

Andersson, M. 2015. *Unpacking Metropolitan Governance for Sustainable Development*. Document de travail. Bonn et Eschborn (Allemagne), ONU-Habitat – GIZ.

Ansell, C. et A. Gash. 2012. “Collaborative Governance in Theory and Practice”. *Journal of Public Administration Research*, 18, pages 543-571.

Bahl, R., J. Linn et D. Wetzel (dirs. de publ.). 2013. *Financing Metropolitan Governments in Developing Countries*. Cambridge (É.-U.), Lincoln Institute of Land Policy.

Benz, A. et Y. Papadopoulos (dirs. de publ.). 2006. *Governance and Democracy. Comparing national, European and International Experiences*. Londres et New York, Routledge.

Boniburini, I., L. Moretto, H. Smith et J. Le Maire. 2013. “Le droit à la ville comme bien commun. Entre politiques sociales et planification urbaine”. *Cahiers d’architecture La Cambre-Horta N.8*, La Lettre volée.

Bradlow, B. 2015. “Quiet Conflict: Institutional Change, Informal Settlement Upgrading, and Formalized Partnerships Between Local Authorities and Urban Social Movements in South Africa”. In P. Herrle, A. Ley et J. Fokdal (dirs. de publ.). *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*. Londres, Ashgate.

Burdett, R., P. Rode, P. Shankar et S. Vahidy (dirs. de publ.). 2014. *Governing Urban Futures*. Londres, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.

Campbell, T. 2012. *Beyond Smart Cities: How Cities Network, Learn and Innovate*. New York, Earthscan.

Cités et gouvernements locaux unis (CGLU). 2008. *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*. Premier rapport mondial. Washington, publication Banque mondiale.

\_\_\_\_\_. 2011. *Le financement des collectivités locales : les défis du 21e siècle*. Deuxième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale. Cheltenham (R.-U.) et Northampton (É.-U.), Edward Elgar.

\_\_\_\_\_. 2014a. *Services de base pour tous dans un monde qui s’urbanise*. Troisième rapport mondial sur la décentralisation et la démocratie locale. Ozon et New York, Routledge.

- \_\_\_\_\_ 2014b. *Intermediary Cities, Building a New Urban Agenda*. Barcelone, Cités et gouvernements locaux unis.
- Clark, G. et T. Moonen. 2013. *The Ten Traits of Globally Fluent Metro Areas: The International Edition*. Washington, The Brookings Institution.
- Commission européenne. 2011. *Les villes de demain : défis, visions et perspectives*. Bruxelles, Commission européenne.
- Commission mondiale sur l'économie et le climat. 2014. *Better Growth, Better Climate: The New Climate Economy Report. The Synthesis Report*. Washington, New Climate Economy.
- Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique. 2015. *Adoption de l'Accord de Paris*. New York, Nations Unies.
- Cooke, B. et U. Kothari. 2001. "The Case for Participation as Tyranny". In B. Cooke et U. Kothari (dirs. de publ.). *Participation. The New Tyranny?* Londres, Zed Books.
- Curry, D. (2015). *Network Approaches to Multilevel Governance. Structures, Relations and Understanding Between Levels*. New York, Palgrave Macmillan.
- da Cruz, N.F. et R. Marques. 2012. "Mixed companies and local governance: no man can serve two masters". *Public Administration*, 90, No 3, pages 737-758.
- Dodson, J., J. Ali, T. Dalton et R. Horne. 2015. *Consolidated Report of Regional National Urban Policies*. RMIT University.
- Dunleavy, P. et H. Margetts. 2010. *The Second Wave of Digital Era Governance*. American Political Science Association Conference.
- ESPO (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen). 2012. *Second-Tier Cities and Territorial Development in Europe: Performance, Policies and Prospects*. Luxembourg, ESPON et European Institute of Urban Affairs. Liverpool, John Moores University.
- Evans, B., M. Joas, S. Sundback et K. Theobald. 2006. "Governing local sustainability". *Journal of Environmental Planning and Management*, 49. No 6, pages 849-867.
- Farvacque-Vitkovic, C. et M. Kopanyi (dirs. de publ.). 2014. *Finances municipales : Manuel à l'usage des collectivités locales*. Washington, Banque mondiale.
- Floater, G, P. Rode, B. Friedel et A. Robert. 2014. *Steering Urban Growth: Governance, Policy and Finance*. New Climate Economy Cities, document 02, Londres, LSE Cities, London School of Economics and Political Science.
- Gaventa, J. 2004. "Towards participatory governance: assessing the transformative possibilities". In S. Hickey et G. Mohan (dirs. de publ.). *Participation. From Tyranny to Transformation?* Londres et New York, Zed Books, pages 25-41.
- Grisel, M. et F. van de Waart (dirs. de publ.). 2011. *Multilevel Urban Governance or the Art of Working Together*. La Haye, EUKN.
- Groupe de la Banque mondiale. 2015. *Metropolitan Governance in Brazil: Inputs for an Agenda and Strategy*. Washington, Banque mondiale.

- Gurstein, P. et L.C. Angeles. 2007. *Learning Civil Societies: Shifting Contexts for Democratic Planning*. Toronto, University of Toronto Press.
- Hamilton, D.K. 2014. *Governing Metropolitan Areas: Growth and Change in a Networked Age*. New York, Routledge.
- Healey, P. 1997. *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies*. Londres, Macmillan.
- Healey, P. 2012. "Re-enchanting democracy as a mode of governance". *Critical Policy Studies*, 6, No 1.
- Heinelt, H., P. Getimis, G. Kafkalas, R. Smith et E. Swyngedouw. 2002. *Participatory Governance in Multi-Level Context: Concepts and Experience*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Herrle, P., J. Fokdal et A. Ley. 2012. "New Urban Players in Africa and Asia: The Role of Grassroots Organizations". In H. Mieg et K. Töpfer (dirs. de publ.), *Institutional and Social Innovation for Sustainable Urban Development*. New York, Routledge.
- Herrle, P., Ley, A. et Fokdal, J. (dirs. de publ.). (2015). *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*. Londres, Ashgate.
- Herrle, P., A. Ley et S. Nebel. 2014. *Innovative Measures of Community-Based Monitoring as an Instrument for Inclusive Urban Development*. Document de travail. Eschborn, GIZ.
- Hickey, S. et G. Mohan. 2004. "Towards participation as transformation: critical themes and challenges". In S. Hickey et G. Mohan (dirs. de publ.), *Participation. From Tyranny to Transformation?* Londres et New York, Zed Books, pages 3-24.
- Hooghe, L. et G. Marks. 2001. *Multilevel Governance and European Integration*. Lanham, Rowman and Littlefield Publishers.
- Hooghe, L. et G. Marks. 2003. "Unraveling the Central State, but How? Types of Multilevel Governance". *American Political Science Review*, 97, No 2, pages 233-243.
- Institut international des sciences administratives, Groupe de travail Gouvernance. 1996. *Gouvernance*. <http://www.gdrc.org/u-gov/governance-define.html>
- Jessop, B. 1998. "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development". *International Social Science Journal*, 50, No 155, pages 29-45.
- Kearns, A. et R. Paddison. 2000. "New challenges for urban governance". *Urban Studies*, 37, No 5-6, pages 845-850.
- Kitchin, R. 2014. *The Data Revolution: Big Data, Open Data, Data Infrastructures and their Consequences*. Londres, Sage.
- Levitas, R. et al. (2007). *The Multi-dimensional Analysis of Social Exclusion*. Groupe de travail sur l'exclusion sociale. Londres, Cabinet Office.
- Lorrain, D. (dir. de publ.). 2011. *Governing Megacities in Emerging Countries*. Surrey R.-U.), Ashgate.

- Lovegrove, N. et M. Thomas. (2013). “Triple-Strength Leadership”, *Harvard Business Review*, septembre. <https://hbr.org/2013/09/triple-strength-leadership/ar/1>
- LSE Cities. 2015. *The Urban Age: Governance*. <https://urbanage.lsecities.net/>
- LSE Cities, ONU-Habitat et CGLU. 2015. *The Urban Governance Survey - How Cities are governed. Building a global database for current models of urban governance*. <https://urbangovernance.net/en/>.
- Institut de recherche socioéconomique LISER. 2015. *Opportunities of Cross-border Cooperation between Small and Medium Cities in Europe*. Luxembourg, LISER.
- Margetts, H. et P. Dunleavy. 2013. “The second wave of digital-era governance: a quasi-paradigm for government on the Web”. *Philosophical Transactions of the Royal Society*, 371, No 1987, pages 1-17.
- Marks, G. 1993. “Structural Policy and Multilevel Governance in the EC”. In Cafruny, A. et G. Rosenthal (dirs. de publ.). *The State of the European Community Vol. 2: The Maastricht Debates and beyond*. Boulder, Lyne Riener et Harlow, Longman.
- Meuleman, L. et I. Niestroy. 2015. “Common but Differentiated Governance: A Metagovernance Approach to Make the SDGs Work”. *Sustainability*, 7 No 9, pages 12295–12321.
- Mosse, D. 2001. “‘People's Knowledge’, Participation and Patronage: Operations and Representations in Rural Development”. In B. Cooke et U. Kothari (dirs. de publ.). *Participation. The New Tyranny?* New York, Zed Books.
- Moulaert, F., F. Martinelli, E. Swyngedouw et S. González (dirs. de publ.). 2010. *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. New York, Routledge.
- Nations Unies. 2009. *Directives concernant la coopération entre l'Organisation des Nations Unies et le secteur privé*. New York, Nations Unies.
- \_\_\_\_\_ 2014. *L'administration en ligne pour l'avenir que nous voulons (enquête ONU)*. New York, Nations Unies.
- \_\_\_\_\_ 2015a. *Transformer notre monde : le programme de développement durable à l'horizon 2030*. New York, Nations Unies.
- \_\_\_\_\_ 2015b. *Programme d'action d'Addis-Abeba*. New York, Nations Unies.
- Observatoire international de la démocratie participative. 2015. *Études et recherche*. <http://www.oidp.net/en/home/>
- ONU-Habitat. 1996. *Déclaration d'Istanbul sur les établissements humains*. New York, Nations Unies.
- \_\_\_\_\_ 2009. *Lignes directrices internationales sur la décentralisation et l'accès aux services de base pour tous*. Nairobi, ONU-Habitat.
- \_\_\_\_\_ 2015. *Documents de synthèse sur la gouvernance urbaine – Habitat III*. New York, Nations Unies.
- Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE). 2009. “Vers une gouvernance multi-niveaux plus efficace”. *Document de travail sur la gouvernance publique No 13*. Paris, publications OCDE.

\_\_\_\_\_ 2011. "Governance of Public Policies in Decentralized Contexts – a Multilevel-Approach". *Document de travail sur le développement régional*. Paris, publications OCDE.

\_\_\_\_\_ 2012. *Redéfinir l'urbain, une nouvelle mesure des métropoles dans les pays de l'OCDE*. Paris, publications OCDE.

\_\_\_\_\_ 2013a. *Colombia: Implementing Good Governance*. Paris, publications OCDE.

\_\_\_\_\_ 2013b. *Partenariats rural-urbain, une approche intégrée du développement économique*. Paris, publications OCDE.

\_\_\_\_\_ 2015a. *Gouverner les mégapoles*. Paris, publications de l'OCDE.

\_\_\_\_\_ 2015b. *Le siècle métropolitain : politiques urbaines et implications des politiques publiques*. Paris, publications OCDE.

\_\_\_\_\_ 2016. *La gouvernance de l'eau dans les villes*. Paris, publications OCDE.

Oström, E. 1996. "Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development". *World Development*, 24, pages 1073-1087.

Parkinson, M. 2005. *Urban Policy in Europe. Where have we been and where are we going?* Document préparé dans le cadre d'un projet NODE sur l'administration des villes en Europe pour le Ministère fédéral autrichien de l'éducation, de la science et de la culture.

Parnell, S. et S. Oldfield. (dirs. de publ.). 2014. *The Routledge Handbook on Cities of the Global South*. New York, Routledge.

Peters, G.B. 1998. "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination". *Public Administration*, 76 No 2, pages 295-311.

Peters, G.B. et J. Pierre. 2012. "Urban Governance". In P. John, K. Mossberger et S.E. Clarke (dirs. de publ.). *Oxford Handbook of Urban Politics*. Oxford, Oxford University Press.

Pierre, J. 1999. "Models of urban governance: the institutional dimension of urban politics". *Urban Affairs Review*, 34, No 3, pages 372-396.

Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE). 2011. *Vers une économie verte : pour un développement durable et une éradication de la pauvreté*. <http://www.unep.org/french/greeneconomy/Lerapport/tabid/78153/Default.aspx>

Réseau européen de connaissances sur la politique urbaine (EUKN). 2015. *Challenges of Small and Medium-Sized Urban Areas (SMUAS), their Economic Growth Potential and Impact on Territorial Development in the European Union and Latvia*. La Haye (Pays-Bas), EUKN.

Roberts, B.H. 2014. *Managing Systems of Secondary Cities*. Bruxelles, Alliance des villes.

Rode, P. 2015. *Integrated governance as privileging key policy links: The case of strategic planning in London and Berlin*. Documents de travail LSE Cities. Londres, London School of Economics and Political Science.

- Rode, P., J. Wagner, R. Brown, R. Chandra, J. Sundaresan, N. Konstantinou, N. Tesfay et P. Shankar. 2008. *Integrated City Making. Governance, Planning and Transport*. Rapport de recherche Urban Age. Londres, London School of Economics and Political Science.
- Rydin, Y. 2010. *Governing for Sustainable Urban Development*. New York, Earthscan.
- Salet, W. et F. Savini. 2015. "The political governance of urban peripheries", *Environment and planning C: Government and policy*, 33, No 3, pages 448-456.
- Salet, W., A. Thornley et A. Kreukels. 2003. *Metropolitan Governance and Spatial Planning*. Oxford, Spon Press.
- Shack/Slum Dwellers International (SDI). 2015. <http://sdinet.org/>
- 6, P., D. Leat, K. Seltzer et G. Stoker. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York, Palgrave.
- Sorensen, A. et J. Okata. 2010. *Megacities: Urban Form, Governance, and Sustainability*. Berlin, Springer.
- Stephenson, P. 2013. "Twenty years of multilevel governance: Where Does It Come From? What Is It? Where Is It Going?" *Journal of European Public Policy*, 20, No 6, pages 817-837.
- Stoker, G. 2002. *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York, Palgrave.
- Teschner, K. 2015. "Urban Grassroots Movements and Agencies of Development Cooperation". In P. Herrle, A. Ley et J. Fokdal (dirs. de publ.). *From Local Action to Global Networks: Housing the Urban Poor*. Londres, Ashgate, pages 125-142.
- Townsend, A. 2014. *Smart Cities: Big Data, Civic Hackers, and the Quest for a New Utopia*. New York, W.W. Norton and Co.
- Transparency International. 2015. *Local Governance Integrity: Principles and Standards*, [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local\\_governance\\_integrity\\_principles\\_and\\_standards](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/local_governance_integrity_principles_and_standards) (20 février 2016).
- Van den Berg, L., E. Braun et J. van der Meer. 1997. "The organizing capacity of metropolitan regions". *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15, No 3, pages 253-272.
- Watson, V. (2015), "Co-production and collaboration in planning - the difference". *Planning Theory and Practice*, 15, pages 62-76.
- Westoby, P. et Dowling, G. 2013. *Theory and Practice of Dialogical Community Development: International Perspective*, Londres, Routledge, 2013.
- Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing [WIEGO] (2015), <http://wiego.org/>