



Conseil économique et social

Distr. générale
28 avril 2014
Français
Original : anglais

Session de 2014

Point 5 d) de l'ordre du jour provisoire*

Débat de haut niveau : débat thématique

Gouvernance, élaboration de politiques et planification efficaces pour une urbanisation durable

Rapport du Secrétaire général

Résumé

Dans sa résolution 61/16, l'Assemblée générale a décidé que le Conseil économique et social devrait tenir un débat thématique pendant sa session de fond et continuer à promouvoir la concertation à l'échelle mondiale en tenant un débat sur une question économique, sociale ou connexe décidée par le Conseil et étayée par un rapport du Secrétaire général. Conformément à ce mandat, le Conseil a décidé que le sujet du débat thématique de 2014 serait le suivant : « Gouvernance, élaboration de politiques et planification efficaces pour une urbanisation durable ». Ce thème concerne le rôle croissant que joue l'urbanisme dans l'urbanisation durable. Le débat thématique, qui se tiendra pendant le débat consacré à l'intégration, fera fond sur le présent rapport.

* E/2014/1/Rev.1, annexe II.



I. Introduction

1. Comme la majeure partie de la population mondiale vit dans les zones urbaines et que cette proportion ne cesse d'augmenter, les villes sont devenues de véritables pôles, entre autres pour les idées, le commerce, la culture, les sciences, l'innovation, la productivité et le développement, et ce, quelles que soient la situation régionale ou les conditions politiques. Dans le meilleur des cas, les grandes villes et les zones urbaines ouvrent des perspectives et offrent des services sans précédent à la population et sont moteurs de progrès social et économique.

2. De nombreuses villes rencontrent d'ores et déjà des difficultés pour satisfaire les besoins de leur population en matière de développement, sachant que la population urbaine mondiale ne cesse de croître. Elle devrait s'établir à 6,25 milliards de personnes en 2050¹, dont 73 % résideraient dans les régions en développement de l'Afrique et de l'Asie². Le défi consiste à offrir des services sociaux adéquats, des possibilités d'emploi et de bonnes conditions de sécurité sans mettre à l'épreuve l'infrastructure urbaine ni faire peser des contraintes excessives sur les ressources et les systèmes naturels locaux et mondiaux. Parmi les problèmes les plus courants rencontrés par les villes, il y a les embouteillages, la pollution, l'accès à l'énergie, la prestation de services de base, le logement convenable, l'entretien de l'infrastructure, la criminalité et la sécurité, la dégradation de l'environnement et les catastrophes naturelles.

3. Les démarches suivies en matière de politique, de planification et de gestion doivent permettre de concilier efficacement les divergences et régler les conflits qui sont associés aux conditions de la vie urbaine contemporaine de sorte que les villes puissent continuer de se développer et de croître durablement, d'améliorer la sécurité des citoyens et de promouvoir la résilience face aux catastrophes environnementales ou autres. Il conviendrait de déployer des efforts pour optimiser les retombées socioéconomiques des processus d'urbanisation contemporains et réduire les menaces que ceux-ci font peser sur le développement durable. Les tendances actuelles en matière d'urbanisation rendent ces mesures encore plus nécessaires.

4. Si les modèles en place en la matière ont d'ores et déjà quelque peu évolués dans ce sens, l'absence de cohérence dans la prise de décisions, l'existence d'objectifs politiques divergents et le manque de coordination des acteurs urbains continuent d'entraver la mise en œuvre d'une gestion plus efficace et plus durable des zones urbaines, qui se transforment rapidement.

5. Les systèmes de gouvernance et de gestion urbaines permettant de gérer efficacement les nouvelles réalités territoriales devront s'attaquer à ces questions en tenant compte des défis particuliers et divers auxquels les villes font face, à différents niveaux de développement, en matière de durabilité.

6. Le présent rapport porte sur le rôle de la gouvernance, des politiques et des outils de planification urbaine devant permettre de surmonter les difficultés rencontrées en matière d'urbanisation. Les quelques modèles et démarches qui y sont présentés se sont montrés des plus efficaces pour promouvoir une démarche

¹ *Rapport sur la situation économique et sociale dans le monde, 2013* (publications des Nations Unies, numéro de vente : F.13.II.C.1).

² Organisation des Nations Unies, *World Urbanization Prospects; The 2014 Revision* (à paraître).

équilibrée et intégrée concernant la gestion des volets économiques, sociaux et environnementaux de la vie urbaine. Le rapport contient également une analyse de l'efficacité de ces démarches pour ce qui est d'améliorer la coordination des politiques menées par les différents niveaux de gouvernement, l'objectif étant de concilier des objectifs politiques divergents et de multiplier les effets de synergie des stratégies locales et nationales. Enfin, des recommandations sont énoncées au sujet des futurs cadres de gouvernance pour des villes durables, l'accent étant mis sur les besoins futurs particuliers à la planification et à la gouvernance urbaines.

II. Évaluation des instruments de gouvernance, de planification et de gestion favorisant des villes durables

7. Dans le concept de gouvernance, le pouvoir existe dans le cadre de l'autorité formelle et des institutions publiques et en dehors de ce cadre et les décisions sont prises sur le fondement de relations complexes entre de nombreux acteurs ayant des priorités différentes. Le Programme des Nations Unies pour les établissements humains (ONU-Habitat) définit la gouvernance urbaine comme la somme des différents moyens par lesquels les personnes et les institutions, publiques ou privées, programment et gèrent les affaires communes de la cité. Ce processus continu, par lequel les intérêts divergents ou différents peuvent être conciliés et des mesures de coopération prises, couvre les institutions formelles ainsi que les arrangements informels et le capital social des citoyens³.

8. Le concept de gouvernance urbaine est apparu en réponse à la complexité et la diversité grandissantes des questions engendrées par la croissance urbaine rapide, dont le champ et les incidences ne peuvent plus relever des seules autorités municipales. La croissance urbaine rapide, associée à l'accélération de la mondialisation, a profondément changé l'environnement urbain et sa dynamique. Les changements touchent le rôle même et l'identité spatiale des villes ainsi que les incidences de leurs activités, qui dépassent désormais leurs limites territoriales et les responsabilités et capacités des autorités locales. La gestion de la croissance urbaine a en conséquence gagné en portée et en complexité, ce qui pose d'importants défis en ce qui concerne la durabilité des villes.

9. Les expressions « durabilité des villes » et « villes durables » s'utilisent pour parler de villes et de zones urbaines qui ont été en mesure d'intégrer le développement économique et social à la gestion environnementale et à la gouvernance urbaine^{1,4}. L'« urbanisation durable » s'entend d'un processus dynamique devant permettre de réaliser les conditions de cette durabilité pour les générations actuelles et futures en s'attaquant aux problèmes environnementaux, économiques, sociaux et de gouvernance^{5,6}. Au fur et à mesure que le processus

³ ONU-Habitat, « The Global Campaign on Urban Governance : concept paper », 2^e éd. (Nairobi, 2002).

⁴ ONU-Habitat et Département du développement international du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, « Sustainable Urbanisation: achieving Agenda 21 » (Nairobi, 2002).

⁵ Manoj Roy, « Planning for sustainable urbanization in fast growing cities mitigation and adaptation issues addressed in Dhaka, Bangladesh », *Habitat International*, vol. 33, n° 3 (2009), p. 276 à 286.

d'urbanisation évolue, les responsables des politiques urbaines et les spécialistes de la planification urbaine doivent, en particulier dans les pays en développement, faire face à de plus en plus de difficultés, qui sont notamment d'ordre démographique, socioéconomique, environnemental et institutionnel.

10. La rapidité et l'échelle même de la transformation urbaine constituent un formidable défi, en particulier pour les pays en développement. La croissance urbaine rapide constatée dans le monde en développement submerge largement les capacités de la plupart des villes, qui ne sont pas en mesure d'offrir aux citoyens les services publics, les emplois et la protection environnementale voulus. Les données disponibles laissent penser que, dans un grand nombre de pays parmi les plus pauvres du monde, la proportion de citoyens pauvres augmente plus vite que le taux de croissance de la population urbaine totale. Selon les estimations, 72 % de la population urbaine d'Afrique vit actuellement dans des taudis. Ce pourcentage est de 43 % en Asie et dans le Pacifique, 32 % en Amérique latine et 30 % au Moyen Orient et en Afrique du Nord⁷. Pourtant, chaque année, les villes attirent de nouveaux migrants qui, à l'instar de la population locale qui ne cesse d'augmenter, s'installent dans de nouvelles colonies de squatters et de nouveaux bidonvilles, ce qui exacerbe les problèmes liés à l'étalement et l'encombrement urbains et nuit aux efforts que font les autorités locales pour améliorer l'infrastructure de base et offrir les services essentiels. Ces problèmes sont encore plus graves dans les régions du monde où les villes s'agrandissent sans que l'activité économique ne se développe concomitamment.

11. La majeure partie de l'activité économique étant concentrée dans les villes, les citoyens sont davantage susceptibles de bénéficier des avantages de la mondialisation, mais également plus exposés aux risques qui en découlent, comme l'instabilité des marchés financiers et du marché du travail. La mondialisation et la transformation économique touchent les établissements urbains de diverses manières. Les incidences sont particulièrement importantes sur le marché du travail urbain, qui connaît une polarisation croissante des professions et des revenus et, en conséquence, une aggravation des inégalités de revenus due à la croissance du secteur tertiaire et au déclin de l'industrie manufacturière. Les autorités locales doivent de plus en plus faire face à un tissu social divers et éclaté, dont les composantes ont des attentes et des intérêts variés, ainsi qu'à des changements dans l'équilibre des pouvoirs et des réseaux qui favorisent les investisseurs, les villes devenant plus soumises aux besoins du marché et mieux intégrées aux économies nationales et mondiale.

12. Les modes de production et de consommation actuels font également peser des risques considérables sur les ressources naturelles, dans les villes et alentours, ainsi que sur la santé, par exemple en aggravant la pollution, les embouteillages et l'insalubrité. Les villes sont responsables de plus de la moitié de l'ensemble des émissions mondiales de gaz à effet de serre, en grande partie parce qu'elles concentrent la production industrielle et les activités de construction et sont fortement dépendantes des combustibles fossiles. En outre, elles sont souvent

⁶ Li-Yin Shen *et al.*, « The application of urban sustainability indicators: a comparison between various practices », *Habitat International*, vol. 35, n° 1 (2011), p. 17 à 29.

⁷ Barney Cohen, « Urbanization in developing countries: current trends, future projections and key challenges for sustainability », *Technology in Society*, vol. 28, n°s 1 et 2 (janvier-avril 2006), p. 63 à 80.

extrêmement vulnérables aux catastrophes naturelles notamment, les bâtiments et l'infrastructure n'étant pas adaptés, la population étant très dense et les institutions n'ayant pas les capacités d'atténuer ou de prévenir ces catastrophes.

13. Les responsables des politiques urbaines et les spécialistes de la planification urbaine doivent également de plus en plus faire face à de nouvelles formes d'occupation de l'espace et de nouveaux processus concernant les établissements humains, dont les moteurs échappent souvent au contrôle des autorités locales. Les changements sociaux et géographiques semblent aller principalement dans le sens de l'éclatement, de la séparation et de la spécialisation des fonctions et des usages au sein des villes, la polarisation du marché du travail et les inégalités qui en découlent se traduisant par une fracture croissante entre les quartiers riches et les quartiers pauvres, dans les pays développés comme dans les pays en développement. Dans de nombreuses villes pauvres, les formes d'occupation de l'espace dépendent largement des efforts déployés par les ménages à faible revenu pour occuper des terrains abordables et proches de leur lieu de travail et d'autres moyens de subsistance. Ce phénomène fait apparaître des formes urbaines totalement inédites dans la mesure où les campagnes elles-mêmes commencent à s'urbaniser. Dans les pays en développement, la croissance urbaine se concentre principalement dans les zones périurbaines non planifiées, où les citoyens pauvres s'installent pour ne pas s'éloigner de la ville, où les terrains sont plus faciles à trouver, où ces citoyens peuvent échapper aux coûts et aux menaces liés à la réglementation foncière urbaine et où il est possible de cumuler les moyens de subsistance urbains et ruraux.

14. La recherche d'un équilibre entre tous ces volets et tous ces défis fait peser une pression considérable sur les capacités administratives, organisationnelles et financières des autorités locales, en particulier dans les petites villes ou les villes de taille moyenne des pays en développement, qui n'ont généralement pas les capacités nécessaires pour faire face à cette complexité. Dans la plupart des pays, un des plus grands défis consiste à faire en sorte que les différents niveaux de gouvernement et les différents secteurs coopèrent, en particulier au niveau local (urbain), pour assurer la cohérence des politiques. La coopération active des entités intervenant dans diverses disciplines et des différents acteurs est nécessaire, notamment pour ce qui est des volets relatifs aux politiques et à la planification tels que l'occupation des sols, le transport, le développement économique local, la justice environnementale et l'aménagement urbain⁵.

15. Les pouvoirs publics, dans le monde entier, appliquent un large éventail d'initiatives et de mesures, souvent en partenariat avec d'autres parties prenantes, l'objectif étant de s'attaquer à ces questions et de trouver des solutions viables. Les dispositifs en cours d'application, dont les initiatives locales au titre d'Action 21, s'avèrent relativement efficaces pour régler des questions sociales et environnementales d'importance et font ressortir un certain nombre d'obstacles structurels entravant la mise en œuvre d'un urbanisme plus efficace et plus viable. Certains des obstacles les plus difficiles à surmonter sont les suivants : le manque d'intégration des démarches, des institutions et des acteurs dans les domaines du développement et de l'environnement; l'existence de conditions politiques et institutionnelles et de processus de prise de décisions qui ne facilitent pas la coopération et l'intégration horizontales et verticales entre les différents échelons de gouvernement, lesquelles permettraient de concilier des objectifs politiques divergents et de concevoir des mesures de développement durable efficaces; le manque de marge de manœuvre, de capacités et de ressources nécessaires aux

autorités locales et à leurs partenaires pour élaborer des modèles viables de développement urbain.

16. Pour que les modèles de gouvernance urbaine et les outils de planification urbaine soient efficaces, il conviendra de prendre acte de la complexité et de la portée de la transformation urbaine actuelle et d'en tenir compte en élaborant des stratégies, des procédures et des instruments innovants qui permettent de mobiliser, de gérer et de coordonner les efforts, les capacités et les ressources d'un large éventail de parties prenantes et d'acteurs urbains en faveur d'une urbanisation durable.

III. Nouveaux modèles d'urbanisation durable

17. Divers modèles de gouvernance et outils de planification devant permettre d'orienter les changements de la dynamique urbaine et de construire des villes plus durables sont mis à l'essai dans les villes et zones urbaines du monde entier. L'adoption d'un modèle de gouvernance donné est généralement le fruit de négociations engagées entre de multiples acteurs urbains pour régler des différends et concilier des intérêts et des objectifs divergents. En conséquence, il existe différents modèles de gouvernance, correspondant aux différentes solutions retenues en fonction des particularités et des priorités politiques, économiques, sociales et géographiques de chaque ville. Bien qu'il n'existe pas de classification claire des modèles de gouvernance urbaine, quelques catégories se dégagent des expériences urbaines en cours selon les types de relations qu'entretiennent les institutions publiques, entre elles ou avec les acteurs non étatiques, dans le domaine de la planification et de la gestion des zones urbaines.

Modèles maire-conseil municipal

18. L'influence de l'action publique sur le développement urbain et la perception de la ville en tant qu'entité collective, définie d'un point de vue administratif, constituent le noyau dur des modèles maire-conseil municipal⁸. Les autorités locales sont largement responsables du développement social et économique de la ville et de l'occupation des sols. Les systèmes de gouvernance conformes à ces modèles tendent à être caractérisés par un pouvoir local fort, exercé en général par un organe directeur de droit public composé de représentants élus au suffrage direct, y compris le plus haut responsable. Ces représentants sont investis du pouvoir décisionnel en matière de prélèvement et de collecte de l'impôt, de gestion des ressources financières et d'administration de divers services publics. Une des principales caractéristiques de ces modèles est que le plus haut responsable, le plus souvent un maire, bénéficie d'une forte légitimité, compte tenu de la nature élective de son mandat. En conséquence, il a l'autorité et les capacités nécessaires pour gérer efficacement la ville et en modifier les caractéristiques essentielles, comme c'est le cas dans de nombreuses villes et villes-États du monde entier, Londres et Singapour par exemple, dans lesquelles les autorités locales contrôlent légalement l'occupation des sols et le développement urbain social et spatial et sont en mesure d'appliquer

⁸ Iván Tosics, « Governance challenges and models for the cities of tomorrow », document de réflexion établi pour la Commission européenne (janvier 2011). Disponible à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_governance.pdf.

des mesures et des réformes de grande portée. À Singapour, le niveau élevé de la centralisation du secteur public a permis à la ville-État d'aller de l'avant en recourant à des programmes urbains et des démarches technologiques et de gouvernance innovants permettant de construire une infrastructure efficace et durable.

Modèles intermunicipaux et régionaux

19. Les modèles intermunicipaux et régionaux⁹ sont conçus pour permettre de gérer une réalité territoriale plus étendue que la ville définie comme entité administrative, par exemple de grandes zones métropolitaines ou des capitales en pleine évolution. Ils peuvent être articulés autour de dispositifs de collaboration facultatifs ou obligatoires entre les différentes autorités locales telles que les conseils municipaux et les conseils régionaux, qui collaborent avec l'exécutif municipal au sujet de questions intéressant leur circonscription. L'objet de ces structures de gouvernance est d'offrir des mécanismes de collaboration et de prise de décisions souples, qui permettent de gérer la planification socioéconomique et de l'occupation des sols et la prestation de services publics dans la région urbaine. Certaines d'entre elles sont chargées de nombreuses questions allant de l'occupation des sols, du logement et de la planification du développement aux services sociaux ou techniques et à l'infrastructure, et font intervenir de nombreux acteurs, dont les municipalités, les comtés, les circonscriptions particulières, les circonscriptions scolaires et les circonscriptions des services de conservation des sols et des eaux. La région urbaine d'Amsterdam (Pays-Bas) offre, à titre d'exemple, un partenariat ad hoc facultatif de maires et de conseillers municipaux, qui collaborent avec les trois échelons de gouvernance représentés dans la région d'Amsterdam. Dans le cadre de ce partenariat, 16 municipalités collaborent dans les domaines du développement social, de la circulation et des transports, des affaires économiques, du logement et de la protection sociale des jeunes, en veillant à ce que chacune d'elles obtienne des résultats concrets concernant l'amélioration de la qualité de la vie, de l'accessibilité et du développement économique.

20. Certaines variantes des modèles intermunicipaux et régionaux prévoient la participation de la population locale, d'organisations non gouvernementales et du secteur privé, qui sont chargés de contrôler la prestation de services publics dans leur domaine de compétence et de formuler des observations à ce sujet. À titre d'exemple, les circonscriptions (*delegaciones*) politiques et administratives de Mexico participent à l'application du « Plan Verde », plan de 15 ans devant permettre d'améliorer les niveaux de vie urbains, en préservant les ressources naturelles locales au moyen de mesures de préservation des terres, d'amélioration de l'habitabilité et des espaces publics, des services d'approvisionnement en eau, des transports, de la qualité de l'air et de la gestion des déchets ainsi que de réduction des gaz à effet de serre. La participation des circonscriptions politiques et administratives favorise celle des citoyens puisque ceux-ci peuvent participer au contrôle de l'exécution du plan dans les différents quartiers.

⁹ City-Region Studies Centre, « Regional governance models: an exploration of structures and critical practices » (Université de l'Alberta (Canada), octobre 2007). Disponible à l'adresse suivante : www.municipalaffairs.alberta.ca/documents/Regional_Governance_Models_An_exploration_of_structures.pdf.

Modèles centralisés

21. Dans les modèles centralisés, la question du développement urbain relève de l'échelon central et les mesures sont appliquées dans le cadre d'un système de gouvernance hiérarchique. Des pays, en particulier des pays émergents, ont recours à des modèles de gouvernance urbaine centralisés pour appliquer leurs stratégies nationales de transformation économique; c'est par exemple ce qu'a fait la Malaisie pour mettre en œuvre sa nouvelle politique économique dans les années 70 et 80. Le gouvernement joue un rôle central en matière d'urbanisme et de planification urbaine. La gouvernance urbaine fait partie intégrante de la stratégie de développement national et couvre souvent le renforcement des capacités des autorités locales de l'ensemble du pays, l'objectif étant de garantir l'efficacité de cette gouvernance. La démarche est généralement axée sur la conclusion de partenariats ouverts entre le secteur privé et le secteur public, ainsi que la société civile, partenariats qui doivent permettre d'atteindre les objectifs de développement national et de promouvoir le principe de responsabilité conjointe dans le cadre de systèmes de gouvernance urbaine efficaces.

22. Les modèles de gouvernance urbaine centralisés se caractérisent par différents degrés de délégation de pouvoir aux autorités locales en matière d'urbanisme. Une analyse des processus de délégation de pouvoir en vigueur au Brésil, en Chine, aux États-Unis d'Amérique, en Inde et au Mexique et dans des pays de l'Union européenne a montré que, alors que les gouvernements préféreraient déléguer des pouvoirs aux autorités régionales ou à des États fédérés en les dotant du plus faible montant de ressources possible, les autorités infranationales préféreraient le contraire, ce qui tendrait à prouver que l'équilibre des pouvoirs entre ces deux conceptions opposées repose sur la légitimité relative de chacun des deux échelons, ce qui est susceptible de nuire à l'efficacité d'ensemble des activités qu'ils mènent en matière d'urbanisme¹⁰.

Modèles du laisser-faire

23. Dans les modèles du laisser-faire, l'État intervient au minimum en matière de planification urbaine et d'urbanisme et laisse les forces du marché jouer un rôle moteur en ce qui concerne le développement urbain et l'occupation des sols. Ces modèles ont pris de l'importance dans les années 80 et 90, période pendant laquelle la réglementation et la planification étaient en recul, en particulier en matière d'occupation des sols. Une de leurs caractéristiques principales est la déréglementation des marchés du logement et des terres urbaines, qui a des incidences diverses sur la croissance urbaine et le prix des terrains en fonction du degré de déréglementation foncière et des politiques connexes devant permettre d'atténuer les incidences sociales et environnementales de cette déréglementation. À titre d'exemple, le Gouvernement chilien a, en 1979, commencé à appliquer des politiques de déréglementation qui ont eu pour résultat de donner pratiquement libre cours à la croissance urbaine, ce qui, en retour, a modifié la morphologie et la structure des villes chiliennes. Ces politiques étaient associées à des politiques urbaines expressément conçues pour améliorer l'accès des pauvres au logement, l'État conservant le pouvoir de délimiter des zones fragiles devant bénéficier de

¹⁰ Andreas Rodriguez-Pose et Nicholas Gill, « The global trend towards devolution and its implications », *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 21, n° 3 (2003), p. 333 à 351.

mesures de protection de l'environnement. Certains avancent que la ségrégation géographique résultant de ces politiques a beaucoup nui à la société en dégradant indirectement la qualité de la vie, en entravant l'accès à l'emploi et en aggravant la marginalisation sociale. Les faits les plus souvent liés aux politiques de déréglementation foncière sont les suivants : l'étalement des villes, l'aggravation des embouteillages, la pollution de l'air et l'apparition de quartiers sous équipés et dont les habitants, ayant de faibles revenus, souffrent de ségrégation économique et sociale, quartiers susceptibles de devenir le terreau de problèmes sociaux tels que la toxicomanie, la délinquance juvénile, l'apathie des jeunes et la marginalisation.

24. Les modèles du laisser-faire continuent toutefois de diviser ceux qui considèrent que les problèmes susmentionnés apparaissent et perdurent parce que le marché foncier n'a jamais été suffisamment déréglementé et ceux qui estiment que la libéralisation et la démarche fondée sur les lois du marché ont été poussées trop loin, laissant de nombreux problèmes sans solution, y compris en ce qui concerne l'augmentation du prix des terrains; la qualité et la durabilité des logements; les conditions dans lesquelles la terre est desservie; les problèmes sociaux liés à la pauvreté urbaine; l'inefficacité et les inégalités résultant des types de croissance urbaine, telles que les disparités entre les zones bénéficiant de services publics et les endroits réservés aux lotissements privés.

Modèles participatifs

25. Les modèles participatifs reposent sur un processus de prise de décisions municipal qui se caractérise par la participation, l'aptitude à la réaction, la transparence et l'application du principe de responsabilité. Les systèmes de gouvernance sont fondés sur la participation formelle ou informelle des citoyens à la définition des priorités et des stratégies urbaines, et s'appuient sur les ressources, les expériences et les capacités de divers acteurs à même de compléter les capacités municipales. La démarche doit permettre promouvoir des stratégies fondées sur les capacités et les questions prioritaires d'une ville donnée, et de garantir que les ressources allouées sont suffisantes et bien gérées et que le principe de responsabilité est appliqué. Au Brésil, par exemple, la loi fédérale prévoit que toute ville de plus de 20 000 habitants adopte un plan-cadre participatif présentant ses stratégies et politiques urbaines si elle veut prétendre à la perception de fonds fédéraux. Le plan est élaboré sur le fondement d'enquêtes publiques relatives à la situation de la ville et à ses perspectives de développement, ainsi que de consultations tenues avec les populations locales au sujet de questions thématiques et territoriales. Les résultats des consultations constituent le fondement du projet de plan-cadre d'urbanisme de la ville, qui est présenté, pour approbation, à l'organe délibérant de la municipalité. À Mexico, une démarche similaire a été adoptée en vue de la mise en œuvre de plusieurs axes d'action du plan de développement durable de la ville, portant sur une période de quinze ans (voir par. 20 du présent rapport). Plusieurs services intersectoriels de l'administration locale ont participé à la définition de stratégies et d'objectifs et plus de 13 organes de l'administration publique ont contribué à la réalisation de ces objectifs dans 16 circonscriptions politiques et administratives de la ville. Des dispositions particulières du plan prévoient la participation des citoyens au contrôle des fuites d'eau, à la création d'espaces verts sur les toits d'immeubles, au tri des déchets et à l'utilisation des transports publics et de radiateurs solaires.

Modèles intégrés

26. L'intégration peut être horizontale [entre domaines d'intervention (différents services)] ou verticale (entre différents échelons de l'administration), ou dépasser les frontières administratives (entre administration municipale et société civile). Elle doit permettre de promouvoir des synergies et des solutions « gagnant-gagnant » entre secteurs, et ainsi d'optimiser l'efficacité des politiques ou des prestations de services. L'application de modèles intégrés nécessite de nouvelles structures de gouvernance qui tiennent compte de la hiérarchie des démarches favorisant la coopération, la coordination et la cohérence des politiques. Quelques villes ont adopté certains éléments des modèles intégrés. À titre d'exemple, dès la fin des années 90, la ville de Berlin a adopté en matière de politique de développement urbain une démarche intégrée à laquelle participe tout un éventail d'acteurs et de parties prenantes. Le programme d'intégration sociale urbaine (*Soziale Stadt*) a été appliqué pour améliorer les conditions de vie et de logement, et pour soutenir le tissu économique des conscriptions berlinoises. La stratégie repose sur la coopération entre services et un plan d'action intégré devant permettre la création de nouvelles structures chargées de diriger les activités de gestion des quartiers. Le concept de gestion des quartiers (*Quartiersmanagement*) vise à faciliter la coopération entre toutes les parties prenantes et tous les acteurs compétents, ce qui élargit la portée des politiques locales.

27. Jusqu'à présent, les modèles intégrés ont été appliqués dans le cas d'infrastructures et d'équipements concernant les transports publics, les soins de santé, l'énergie renouvelable, l'éducation, le logement, les espaces verts, les déchets et le recyclage. À titre d'exemple, la ville brésilienne de Curitiba a, en ce qui concernait la gestion durable des déchets solides, adopté une démarche intégrée qui a été appliquée dans le cadre d'une série de programmes associant le progrès environnemental et l'intégration sociale. Les politiques urbaines et les outils de planification urbaine intégrés devant permettre de réaliser des villes durables sont également utilisés dans des secteurs tels que les transports publics, le logement et les espaces verts. L'intégration et la coordination de différentes infrastructures et de différents modes de transport public peuvent permettre de réduire la durée des trajets, les embouteillages et les émissions de carbone. La délimitation et la protection de zones vertes peut contribuer à réduire les émissions de carbone et à appuyer l'agriculture urbaine, ce qui, en retour, peut permettre de créer des emplois pour les agriculteurs locaux, d'offrir des produits frais aux citoyens et de stabiliser le prix des denrées alimentaires en réduisant le coût du transport et de l'emballage. Il a été signalé que les villes de Fribourg (Allemagne), Copenhague, Paris, Bangkok, Singapour et Mexico appliquaient ces mesures avec succès.

IV. Enseignements tirés de l'application des différents modèles de gouvernance urbaine devant permettre de relever les défis relatifs à la durabilité

28. La campagne mondiale menée par ONU-Habitat au sujet de la bonne gouvernance urbaine est axée sur les sept principes suivants : durabilité, subsidiarité, équité, efficacité, transparence et responsabilité, engagement civique et citoyenneté, et sécurité. La bonne gouvernance est essentielle pour gérer les villes, quels que soient la taille, le niveau de développement et les conditions

géographiques ou politiques qui sont les leurs. Mais, si le concept de bonne gouvernance concerne tous les types de ville, il n'existe pas de modèle universel pour son application. La bonne gouvernance se définit en fonction des conditions, de la complexité, des priorités et des valeurs propres à chaque ville. Un éventail de modèles de gouvernance urbaine et d'outils de planification urbaine est apparu dans le monde entier en réaction aux enjeux découlant de la rapidité de la transformation urbaine. Ces modèles et ces outils se sont avérés plus ou moins efficaces en matière de durabilité des villes.

29. Les spécificités et la nature particulière des modèles de gouvernance urbaine mises à part, un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés des expériences en cours concernant les caractéristiques d'un futur cadre de gouvernance pour des villes durables. Ces expériences semblent montrer que les facteurs ci-après sont essentiels pour que l'urbanisme soit durable et efficace : rôle moteur affirmé des autorités locales; mécanismes et processus participatifs à base élargie favorisant l'engagement civique; partenariats public-privé étroits; harmonisation des objectifs et interventions politiques des autorités nationales et locales, ce dernier facteur revêtant une importance particulière.

Rôle moteur des autorités locales

30. Les autorités locales, en qualité d'organismes principaux chargés de l'urbanisme, ont un rôle clef à jouer pour ce qui est de réunir les responsables urbains et de faciliter l'émergence d'un projet stratégique en faveur de villes durables. Elles sont également susceptibles d'encourager la mise en œuvre de systèmes et de pratiques de gestion et d'administration innovants, notamment en facilitant l'utilisation de technologies permettant de réduire les coûts et d'améliorer en tout point l'efficacité de la planification, de la gestion et du développement urbains. Les modèles de gouvernance urbaine et les outils de planification urbaine reposant sur le rôle moteur affirmé des autorités locales se sont montrés d'autant plus efficaces dans la promotion de la durabilité des villes que les autorités ont :

- a) engagé des consultations à base élargie avec les services administratifs et les acteurs et les populations participant aux activités d'urbanisme, l'objectif étant de concevoir une vision stratégique axée sur le bien-être de tous les citoyens;
- b) participé à des processus consultatifs tels que des activités de programmation et de gestion environnementales devant permettre de conclure des accords sur des niveaux de ressources, utilisées ou nécessaires, qui soient acceptables;
- c) favorisé la participation de tous en assurant un accès plus équitable aux processus de prise de décisions, aux ressources et aux services de base;
- d) établi des cadres réglementaires justes et prévisibles tenant compte des aspirations et des intérêts de tous les groupes de population;
- e) agi en honnêtes négociatrices dans l'intérêt de tous les citoyens;
- f) encouragé l'application du principe de responsabilité à l'égard du secteur privé en ce qui concernait les objectifs urbains communs tenant compte des intérêts de tous les groupes;
- g) favorisé des systèmes de prise de décisions et de prestation de services qui, en étant transparents et efficaces, garantissent les droits de tous;
- h) assuré la viabilité financière grâce à la participation de tous les citoyens à la vie économique de la cité;
- i) joué le rôle d'innovateurs, de spécialistes de la communication et de définisseurs de tendances chargés d'orienter l'urbanisme sur un chemin durable.

Mécanismes et processus participatifs favorisant l'engagement civique

31. La participation et la contribution de tous les acteurs urbains sont nécessaires pour surmonter les difficultés économiques, sociales et environnementales et trouver des solutions qui soient efficaces, durables et financièrement viables. Les citoyens sont à la fois la principale richesse des villes et les principaux intéressés, les moyens de réaliser des solutions durables et les bénéficiaires de celles-ci. La participation des citoyens à la prise de décisions est essentielle pour tirer parti des capacités et des ressources des populations urbaines et promouvoir des solutions efficaces aux problèmes urbains. Les modèles de gouvernance urbaine et les outils de planification urbaine sont d'autant plus efficaces et viables qu'ils reposent sur des mécanismes de prise de décisions stratégiques ou politiques ouverts à tous.

32. La tenue de consultations ouvertes à tous et participatives peut permettre de renforcer le sentiment d'appropriation des décisions et la volonté d'agir de divers groupes d'acteurs urbains. Elle peut favoriser la prise en compte des questions économiques et sociales et de la protection de l'environnement et permettre ainsi de tirer parti des synergies et des capacités existantes, notamment dans les domaines suivants : transports publics, consommation d'énergie, biodiversité et santé, l'objectif étant de développer les complémentarités et d'obtenir de meilleurs résultats. Elle peut également inciter les autorités locales à être plus transparentes et plus respectueuses de l'application du principe de responsabilité vis-à-vis des citoyens, en particulier en matière de budgétisation participative, de soumission aux appels d'offres, d'achat et de mécanismes de retour d'information du public tels que les services d'ombudsman.

Partenariats public-privé

33. Les autorités locales subissent une pression croissante en matière d'emploi, de logement abordable, d'infrastructure adéquate, de services publics et de dispositifs de protection de l'environnement favorisant la durabilité des villes. Des investissements importants doivent être réalisés pour construire des villes durables disposant de systèmes de distribution d'eau et d'électricité sûrs, de transports fiables, abordables et propres et de systèmes de traitement des déchets et de recyclage plus performants. L'investissement privé joue un rôle essentiel pour garantir un financement suffisant de l'infrastructure et des services, créer des emplois, améliorer l'efficacité et promouvoir la compétitivité économique d'ensemble. Toutefois, les objectifs et les motivations du secteur privé peuvent diverger des objectifs de durabilité d'ordre général.

34. Il est essentiel de conclure des partenariats public-privé étroits afin que le secteur privé investisse dans les domaines prioritaires, compte tenu des conditions socioéconomiques particulières de chaque ville. Les modèles de gouvernance urbaine qui ont le mieux intéressé le secteur privé à la durabilité des villes sont ceux qui ont permis de mettre en relation des acteurs publics et privés dans le cadre de divers mécanismes de coordination, dont des réseaux autonomes. Dans certains cas, la législation ayant trait à l'administration des villes et à l'urbanisme a été modifiée pour promouvoir des mécanismes consultatifs faisant participer le secteur privé aux programmes de planification et de gestion de l'investissement durable, ce qui a aidé à orienter l'investissement privé en faveur des villes.

Harmonisation des objectifs des autorités nationales et locales

35. Les plans de développement durable nationaux devraient permettre de tirer parti des ressources locales et d'appuyer le renforcement des institutions et la réalisation des objectifs de développement en orientant les investissements vers les besoins prioritaires. À cet égard, la plus grande cohérence politique s'impose entre les différents échelons de l'administration, et les ressources allouées doivent être suffisantes et les capacités et les institutions dûment renforcées au niveau municipal pour que les politiques urbaines nationales puissent être appliquées. Les modèles de gouvernance urbaine qui se sont montrés les plus efficaces à cet égard sont ceux qui reposent sur des cadres constitutionnels répartissant clairement les responsabilités entre les échelons locaux, provinciaux, municipaux et nationaux. Il est également indispensable que les transferts fiscaux entre administrations et l'appui de l'administration centrale au renforcement des capacités administratives, techniques et de gestion de la ville soient transparents et prévisibles. Il convient aussi de mettre en place des systèmes de répartition financière verticale et horizontale qui protègent les administrations locales les moins dotées.

V. Conclusions et recommandations

36. La prise en compte équilibrée des volets économiques, sociaux et environnementaux de la transformation urbaine constitue le noyau dur d'un urbanisme durable tenant compte des priorités et des besoins des générations présentes et futures. La gouvernance et la planification urbaines sont de plus en plus considérées comme des outils importants permettant de surmonter les difficultés urbaines et de favoriser la bonne gestion et la durabilité des villes.

37. Toutefois, les villes continuent de devoir faire face à l'insuffisance des ressources, aux problèmes de coordination des orientations avec les échelons supérieurs de l'administration et à la divergence des objectifs politiques. L'urbanisation rapide exacerbe ces problèmes, le champ des activités des villes et les incidences de ces activités ne cessant de s'étendre au-delà des frontières urbaines. Une telle transformation lance de nouveaux défis, plus complexes, en matière de durabilité des villes et d'urbanisme.

38. Pour être efficaces, les modèles de gouvernance urbaine, les politiques urbaines et les outils de planification urbaine doivent tenir compte du fait que la portée et les incidences des activités urbaines dépassent les domaines d'intervention et les frontières géographiques et qu'un nombre croissant de parties prenantes et d'acteurs urbains sont concernés. Ils doivent également être stratégiques, participatifs et concrets et être fondés non seulement sur une évaluation des caractéristiques physiques des villes, mais également sur une analyse de leurs forces, de leurs faiblesses, des opportunités et des menaces sociales, économiques et environnementales. Compte tenu de ces observations, il conviendrait que les propositions d'initiatives politiques ci-après soient examinées :

- Adopter une démarche qui fasse intervenir tous les échelons de l'administration et qui permette de régler les problèmes urbains complexes de façon plus globale et de recenser les possibilités d'échange et de synergie possibles entre les différentes activités, le cas échéant en créant et en gérant des systèmes et des mécanismes urbains permettant de prendre en compte les

différentes priorités au moyen d'une démarche complète ayant trait aux volets économiques, sociaux et environnementaux;

- Créer des mécanismes de prise de décisions participatifs ouverts à tous qui permettent de garantir la prise en compte des besoins de tous les groupes sociaux dans l'établissement des priorités urbaines;
 - Suivre, au moyen de mécanismes ouverts à tous, la réalisation des priorités urbaines, l'exécution des initiatives connexes et faire en sorte que les responsables politiques soient tenus de rendre des comptes;
 - Conclure avec le secteur privé et divers organismes de la société civile des partenariats étroits qui permettent de tirer parti des forces, des capacités et de la participation des parties prenantes et définir clairement le rôle de celles-ci dans l'application des stratégies urbaines et la prestation efficace de services publics;
 - Coordonner efficacement les interventions nationales et locales pour garantir que les objectifs politiques d'ordre général sont cohérents et que les ressources sont utilisées aussi efficacement que possible;
 - Répartir clairement les responsabilités entre les différentes autorités locales et entre les autorités locales et nationales pour que les services publics soient assurés avec dynamisme et conformément au principe de responsabilité;
 - Créer des mécanismes consultatifs efficaces qui permettent à l'ensemble des parties prenantes et des acteurs urbains concernés par la prestation de services d'intervenir en veillant à ce que les volets économiques, sociaux et environnementaux soient pleinement pris en compte;
 - Adopter des procédures et des démarches innovantes, reposant notamment sur les nouvelles technologies, qui permettent de combler le manque de capacités et de renforcer l'efficacité de la prise de décisions et de la prestation de services.
-